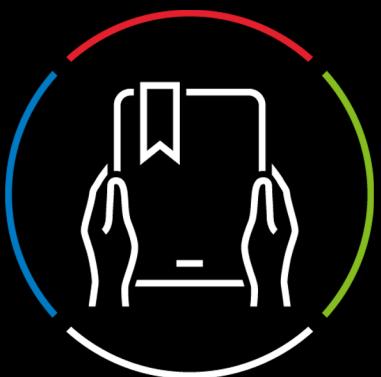

Estratto

Estratto da un prodotto
in vendita su **ShopWKI**,
il negozio online di
Wolters Kluwer Italia

Vai alla scheda →

Wolters Kluwer opera nel mercato dell'editoria
professionale, del software, della formazione
e dei servizi con i marchi: IPSOA, CEDAM,
Altalex, UTET Giuridica, il fisco.



INDICE SOMMARIO

<i>Presentazione</i>	XI
----------------------------	----

CAPITOLO PRIMO

LE CRISI BANCARIE: CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

1. Introduzione.....	1
1.1. (<i>segue</i>) Gli <i>standards</i> internazionali per la gestione delle crisi bancarie e le iniziative della Commissione Europea	5
1.2. (<i>segue</i>) Le crisi bancarie di inizio 2023	9
2. Concetti chiave e definizioni generali.....	12
3. Le specificità del modello di <i>business</i> delle banche, la loro conseguente vulnerabilità e la funzione cruciale delle procedure di crisi	14
4. L'obiettivo e il perimetro dell'analisi	18

CAPITOLO SECONDO

LA RISOLUZIONE DELLE BANCHE

1. Introduzione.....	23
2. I <i>Key Attributes</i> del <i>Financial Stability Board</i>	25
3. La procedura di risoluzione nell'Unione Europea	30
3.1. (<i>segue</i>) Le condizioni per l'avvio della procedura di risoluzione	35
3.1.1. (<i>segue</i>) L'interesse pubblico quale <i>discrimen</i> tra risoluzione e procedure nazionali di insolvenza.....	37
3.1.2. (<i>segue</i>) La difficoltà di interpretare il concetto di interesse pubblico	41
3.1.3. (<i>segue</i>) L'interpretazione del concetto di interesse	

pubblico nei primi dieci anni di applicazione della <i>Bank Recovery and Resolution Directive: 2014-2024...</i>	45
3.2. <i>(segue)</i> La procedura di risoluzione in Italia	50
4. Gli strumenti di risoluzione	54
4.1. <i>(segue)</i> Lo strumento per la vendita delle attività di impresa	55
4.2. <i>(segue)</i> Lo strumento dell'ente ponte	56
4.3. <i>(segue)</i> Lo strumento di separazione delle attività	57
4.4. <i>(segue)</i> Lo strumento del <i>bail-in</i>	59
4.4.1. <i>(segue)</i> I punti di forza del <i>bail-in</i>	65
4.4.2. <i>(segue)</i> Le criticità del <i>bail-in</i>	67
4.4.2.1. <i>(segue)</i> L'applicazione retroattiva del <i>bail-in</i> e il suo impatto sui diritti fondamentali	68
4.4.2.2. <i>(segue)</i> L'autosufficienza del <i>bail-in</i>	70
4.4.2.3. <i>(segue)</i> <i>Bail-in</i> e (in)stabilità finanziaria	73
5. I meccanismi di finanziamento della risoluzione	80
6. Gli strumenti pubblici di stabilizzazione finanziaria e la disciplina sugli aiuti di stato	85
7. I casi di risoluzione nell'Unione Bancaria	94
8. Un primo bilancio della procedura di risoluzione nell'Unione Eu- ropea	99

CAPITOLO TERZO

LE PROCEDURE DI INSOLVENZA DELLE BANCHE

1. Introduzione	103
2. Le criticità delle procedure di insolvenza applicate alle banche ...	110
3. La disciplina italiana sulle crisi bancarie	116
4. La liquidazione coatta amministrativa in Italia	120
4.1. <i>(segue)</i> Gli effetti e le finalità della liquidazione coatta am- ministrativa	125
4.2. <i>(segue)</i> La cessione delle attività e delle passività	133
4.3. <i>(segue)</i> La continuazione delle attività	140
4.4. <i>(segue)</i> La cessione di attività e passività come alternativa al- la liquidazione atomistica	145
4.5. <i>(segue)</i> La giurisprudenza relativa alle scelte strategiche della Banca d'Italia nelle procedure di crisi	149
4.6. <i>(segue)</i> L'applicazione di altri strumenti simili a quelli di ri- soluzione nel contesto della liquidazione coatta ammini- strativa	152
5. Liquidazione delle banche e aiuti di stato	154

5.1. <i>(segue)</i> Gli aiuti alla liquidazione	156
5.2. <i>(segue)</i> I casi di liquidazione con erogazione di aiuti di stato	160
6. Riflessioni sull'importanza di un regime europeo armonizzato sulle procedure di insolvenza applicate alle banche	167
7. Gli elementi chiave per rendere efficaci le procedure di insolvenza bancaria	170

CAPITOLO QUARTO

I FONDI DI GARANZIA DEI DEPOSITANTI

1. Introduzione	177
2. La legislazione europea e le funzioni dei fondi di garanzia dei depositanti	180
3. Il ruolo centrale dei fondi di garanzia dei depositanti nelle crisi bancarie	187
4. Le regole sugli aiuti di stato, la posizione della Commissione Europea e l'impatto sulle funzioni opzionali	191
4.1. <i>(segue)</i> Il caso della Sicilcassa e la posizione della Commissione Europea prima del 2015	192
4.2. <i>(segue)</i> Il caso Banca Tercas e la nuova posizione della Commissione Europea dopo il 2015	194
4.3. <i>(segue)</i> Le conseguenze della nuova posizione della Commissione Europea e la reazione del sistema bancario italiano	196
4.4. <i>(segue)</i> Le decisioni del Tribunale dell'Unione Europea e della Corte di Giustizia dell'Unione Europea nel caso Banca Tercas	198
5. I limiti normativi all'esercizio delle funzioni opzionali	201
6. Verso il completamento dell'Unione Bancaria sul presupposto di un nuovo ruolo dei fondi di garanzia dei depositanti?	209

CAPITOLO QUINTO

CONCLUSIONI

1. Le criticità del quadro normativo europeo sulle crisi bancarie....	213
2. I dissesti bancari di inizio 2023	218
2.1. <i>(segue)</i> Le crisi di <i>Silicon Valley Bank</i> , <i>Signature Bank</i> e <i>First Republic</i>	219

2.2. (segue) La crisi di <i>Credit Suisse</i>	224
2.3. (segue) Le prime lezioni derivanti dalle crisi bancarie del 2023	226
3. Le proposte della Commissione Europea di modifica del <i>crisis management and deposit insurance framework</i>	227
3.1. (segue) <i>Le ragioni poste alla base delle proposte di modifica della normativa</i>	228
3.2. (segue) <i>Le norme da modificare</i>	231
4. I limiti delle proposte di riforma della Commissione Europea....	237
5. Riflessioni conclusive.....	241

PRESENTAZIONE

1. Ho accolto volentieri la richiesta di Marco Bodellini di scrivere una presentazione al suo nuovo libro su “Le crisi bancarie nell’Unione Europea” non solo per motivazioni di amicizia e di stima risalenti agli anni del suo dottorato, ma anche per essere stato significativamente attratto dalla lettura del suo scritto, che reca un innovativo contributo all’approfondimento di una delle tematiche più interessanti del ‘diritto dell’economia’.

Mi sembra, infatti, apprezzabile l’impianto sistematico seguito dall’A. nel valutare i variegati profili della problematica della ‘gestione delle crisi’ al fine di offrire un completo quadro delle molteplici implicazioni che essa presenta sulla organizzazione interna degli appartenenti al settore finanziario e, più in generale, sulla stessa stabilità di quest’ultimo. L’indagine viene svolta, inoltre, facendo espresso riferimento alle iniziative promosse dai *policy makers* internazionali per supportare la realizzazione di apposite misure d’intervento nei casi di dissesti bancari, i quali - come è dato evincere da taluni accadimenti degli anni recenti - nel presente traggono origine anche dalle gravi crisi finanziarie da cui è stato colpito il pianeta negli ultimi decenni.

In tale logica ordinatoria correttamente Marco Bodellini tiene a precisare che le procedure di gestione delle crisi bancarie «possono variare in base alle caratteristiche del dissesto», variabilità che trova riscontro anche nella peculiare configurazione degli strumenti utilizzati nelle apposite procedure in materia proposte. Da qui la specificità del quadro normativo dell’Unione Europea nel quale assume valenza la ipotizzabile applicazione delle procedure nazionali nei confronti di una banca in crisi la quale non sia stata sottoposta a risoluzione per

assenza di un interesse pubblico che giustificasse il ricorso a quest'ultima.

Ne consegue che l'analisi dei più rilevanti aspetti della disciplina europea riguardante tale materia diviene, nel disegno prospettato al lettore, presupposto per l'individuazione di linee critiche della regolazione vigente, dalle quali l'A. desume i criteri che, in prospettiva, potranno orientare le proposte di riforma destinate a migliorare gli attuali *standard* della gestione delle crisi bancarie.

2. Il lavoro si propone di offrire un compiuto compendio della tematica oggetto d'esame, nel quale viene ascritta peculiare centralità alla procedura di risoluzione volta a garantire la continuità dei servizi prestati dalla banca in dissesto al fine di preservare la stabilità del sistema e, con questa, la tutela dei depositanti.

Consegue una lettura del complesso disciplinare vigente che muove dalla puntualizzazione delle cause che hanno indotto il legislatore europeo a ricercare una soluzione idonea a superare le carenze di un sistema nel quale le procedure esistenti - a seguito dell'incremento dei dissesti bancari verificatosi per effetto della crisi finanziaria del 2007 - si sono rivelate inefficaci. I vertici UE, in tale contesto, hanno voluto dar vita ad una strumentazione legale idonea a conciliare l'esigenza di salvaguardare la stabilità e continuità del settore con il superamento della consolidata prassi delle autorità di settore nazionali di ricorrere a forme di 'salvataggi', destinati com'è noto ad impattare negativamente sulle finanze pubbliche.

Da qui la puntualizzazione dei criteri ordinatori della direttiva n. 2014/59/UE, cd. BRRD, ispirata ai *Key Attributes* del *Financial Stability Board*, nei quali si individuano gli elementi necessari per conseguire un adeguato efficientamento della procedura. L'analisi di Bodellini evidenzia tuttavia che, sul piano delle concretezze, le finalità perseguitate dal legislatore europeo non sono state conseguite appieno, in quanto è restato fermo, nella configurazione strutturale della nuova procedura, un precario equilibrio tra i cennati due obiettivi «potenzialmente in contrasto tra loro»; ciò con riguardo, come Egli tiene a sottolineare, al

primario scopo sotteso alla tecnica procedimentale adottata, vale a dire il ricorso all'utilizzo di danaro pubblico nei salvataggi bancari.

Significativa, nella logica ordinatoria dell'indagine, è poi la considerazione secondo cui il meccanismo predisposto dalla BRRD, attribuisce alle autorità di risoluzione il potere di optare, nella individuazione delle modalità di gestione dei disseti bancari, tra la procedura di risoluzione propriamente detta ed altra riconducibile ai metodi classici con cui viene trattata l'insolvenza. Donde la configurazione di una realtà dicotomica, inquadrabile come un *dual-track regime* tra risoluzione di matrice europea e procedure di insolvenza regolate dalle norme nazionali. Da tale assunto si evincono con chiarezza i limiti che connotano il complesso disciplinare in parola, nel quale manca una decisa 'presa d'atto' della necessità di passare ad un nuovo regime coerente con i principi di mercato.

L'ampio spazio, dedicato nella ricerca di Bodellini, al rilievo ascritto nella normativa europea all'accertamento della presenza di un «interesse» pubblico per l'applicazione della procedura di risoluzione, lascia trasparire quale sia il profilo più significativo della BRRD, vale a dire una sorta di «ambiguità di fondo» che si traduce in una sostanziale remissione della praticabilità della procedura di risoluzione alla decisione politica. A ben considerare, l'affermazione secondo cui l'interesse pubblico identifica il «*discrimen* tra risoluzione e procedure nazionali di insolvenza», attesta - con un linguaggio garbato, ma significativamente incisivo - che non è dato rinvenire nella normativa un definitivo abbandono delle tecniche interventistiche utilizzate nel passato, lasciando permanere un clima d'incertezze che non giova all'equilibrio complessivo del sistema.

Di certo il nostro A. ha ben compreso che la direttiva BRRD, nell'intento di realizzare un radicale cambiamento di prospettiva rispetto al passato, ha forse tenuto in poco conto le difficoltà che i paesi membri avrebbero potuto trovare nel dare attuazione all'obiettivo normativo di limitare l'impiego di danaro pubblico per l'interesse satisfattivo del ceto creditorio. Infatti, come poc'anzi ho anticipato, Egli tiene a mettere in evidenza che l'orientamento volto a sottolineare la necessaria riferibilità, nella procedura di risoluzione, alla presenza di un in-

teresse pubblico può essere definita la *chiave di volta* per l'ammissione o la esclusione (come nel caso della ‘crisi delle popolari venete’) della procedura di risoluzione; donde la possibilità (in caso di diniego di quest’ultima) di un intervento della politica e, dunque, di un ritorno alla tanto vituperata «socializzazione delle perdite».

Completa tale parte dell’indagine un’attenta riflessione sugli attuali limiti operativi del *Single Resolution Fund*, destinato a supportare sul piano finanziario gli esiti del meccanismo di risoluzione, Fondo che solo di recente, il 31 dicembre 2023, ha raggiunto la dotazione di 78 miliardi di euro, evidenziando una palese carenza di mezzi adeguati a consentire il raggiungimento degli obiettivi della risoluzione. Da qui l’emersione delle negatività causate dalla mancata ratifica della riforma del Mes, recentemente disposta da parte dell’Italia, la quale si è rifiutata di accettare la logica riformatrice di quest’ultimo - e, dunque, del Trattato che lo istituisce – volta a consentirne l’utilizzo a favore del *Fondo di risoluzione* delle crisi bancarie.

A ben considerare, Bodellini ci dice che, ad oggi, non si rinviene nella normativa un razionale punto di conciliazione tra il conferimento degli aiuti di Stato (a volte indispensabili) ed una soluzione volta ad *interiorizzare* le perdite della banca in situazione di dissesto. Ciò spiega, inoltre, la ragione per cui, in sede applicativa, le modifiche apportate al previgente complesso disciplinare non hanno avuto grande successo, come tra l’altro è dato evincere anche dal ridottissimo numero di risoluzioni attuate in ambito UE, con annessa pratica del *bail-in*. Da qui l’esigenza di introdurre opportune modifiche al Meccanismo di risoluzione, avvertita dagli stessi vertici UE, come è dato desumere dalle proposte approvate, in data 24 aprile 2024, dal Parlamento Europeo volte a riformare l’attuale quadro normativo in materia di gestione delle crisi bancarie e dei sistemi di tutela dei depositi (c.d. “*crisis management and deposit insurance framework*” o “CMDI”).

3. Nell’ultima parte del lavoro si rinvengono puntuali riflessioni sui «fondi di garanzia dei depositanti» che svolgono un ruolo molto importante all’interno della c.d. *safety net*. Meritevole di segnalazione mi sembra la innovativa impostazione ascritta dal nostro A. alle funzioni

esercitate da tali fondi, nella quale viene valorizzato lo svolgimento di un'attività che - andando ben oltre la loro funzione di *pay-box* presente nel quadro normativo di tutti i paesi dell'Unione - appare direttamente riconducibile alla logica di «prevenzione», affermatasi nell'Europa a seguito della direttiva n. 89/646/CEE che la pose a fondamento dei provvedimenti disciplinari adottati dal regolatore europeo a partire dagli inizi degli anni novanta del novecento.

Viene messa in luce, infatti, una prospettiva d'interventi (effettuati dall'autorità di settore con l'ausilio di tali fondi) già sperimentati con successo, nel nostro Paese, in occasione di crisi di banche sottoposte a procedure di amministrazione straordinaria. Nello specifico, si ha riguardo alla possibilità di risolvere le crisi grazie all'azione dei fondi di garanzia protesi a contribuire alla ristrutturazione della banca in crisi previo «l'accordo della differenza negativa tra le attività e le passività da trasferire all'istituto acquirente», come Bodellini tiene a precisare.

Va da sé che il potenziamento di tale forma d'interventi - non riconducibili, ad avviso della giurisprudenza del Tribunale UE e della Corte di Giustizia europea, in un ambito di *aiuti di Stato* - è destinato ad interagire sulle modalità di risoluzione delle crisi bancarie, per un verso riconoscendo ai fondi suddetti un ruolo complementare (*rectius: di supplenza*) rispetto agli istituzionali organi della risoluzione, per altro semplificando i processi e, dunque, ridimensionando l'esigenza stessa di ricorrere al Meccanismo di risoluzione.

Roma, 3 giugno 2024

Francesco Capriglione

Estratto

Estratto da un prodotto
in vendita su **ShopWKI**,
il negozio online di
Wolters Kluwer Italia

Vai alla scheda →

Wolters Kluwer opera nel mercato dell'editoria
professionale, del software, della formazione
e dei servizi con i marchi: IPSOA, CEDAM,
Altalex, UTET Giuridica, il fisco.

