



**UNIMORE**

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI  
MODENA E REGGIO EMILIA

Dipartimento di  
Comunicazione ed Economia

Corso di Laurea Magistrale in Economia e diritto per  
le imprese e le pubbliche amministrazioni

A.A. 2025/2026

# **LE PROCEDURE DI PREVENZIONE E DI GESTIONE DELLE CRISI BANCARIE IN EUROPA**

Relatore: Prof. Giuliano Lemme

Laureanda: Ilaria Fantoni

## Sommario

|                                                                                                                                                                          |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>INTRODUZIONE</b> .....                                                                                                                                                | 1  |
| <b>CAPITOLO 1: L'ESIGENZA DI REGOLE SPECIALI PER LE IMPRESE CHE OPERANO NEL SETTORE BANCARIO</b> .....                                                                   | 5  |
| 1.1. Le banche come imprese speciali: la centralità e la rischiosità dell'attività bancaria ...                                                                          | 5  |
| 1.2. Cause, rilevanza e impatto delle crisi finanziarie sistemiche .....                                                                                                 | 8  |
| 1.3. La crisi finanziaria globale e l'urgenza di un sistema di norme armonizzato e specifico a livello europeo per la gestione delle crisi bancarie.....                 | 14 |
| <b>CAPITOLO 2: L'ATTUALE QUADRO NORMATIVO EUROPEO</b> .....                                                                                                              | 18 |
| 2.1. La Direttiva 2014/59/UE su risanamento e risoluzione delle banche e delle imprese di investimento (Banking Recovery and Resolution Directive, BRRD) .....           | 18 |
| 2.2. Il Regolamento (UE) n. 806/2014 sul Meccanismo di Risoluzione Unico e sul Fondo Di Risoluzione Unico .....                                                          | 21 |
| 2.3. La Direttiva 2014/49/UE sui sistemi di garanzia dei depositi per tutelare i depositanti degli enti creditizi .....                                                  | 23 |
| 2.4. I limiti applicativi del sistema normativo Europeo: la recente Riforma del quadro per la gestione delle crisi bancarie e l'assicurazione dei depositi (CMDI): ..... | 25 |
| <b>CAPITOLO 3: LE NUOVE REGOLE IN MATERIA DI AIUTI DI STATO: DA RISORSA ABUSATA A RISORSA DI ULTIMA ISTANZA</b> .....                                                    | 28 |
| 3.1. L'intervento pubblico a favore delle banche in crisi: uno strumento storicamente centrale ma dibattuto: .....                                                       | 28 |
| 3.2. Le Comunicazioni della Commissione europea legate alla crisi finanziaria globale per le istituzioni finanziarie: .....                                              | 30 |
| 3.2.1. L'erogazione degli aiuti di Stato durante la crisi finanziaria globale .....                                                                                      | 33 |
| 3.3. La crisi del debito sovrano in Europa e la comunicazione di proroga: .....                                                                                          | 34 |
| 3.4. L'attuale quadro normativo europeo in materia di aiuti di Stato: .....                                                                                              | 35 |
| 3.4.1. La Comunicazione sul settore bancario del 2013.....                                                                                                               | 35 |

|                                                                                              |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.4.2. La disciplina in materia di aiuti di stato contenuta nella Direttiva 2014/59/UE: .... | 39 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|----|

## **CAPITOLO 4: GLI STRUMENTI DI PREVENZIONE DELLA CRISI..... 42**

|                                                                                                                                                       |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 4.1. L'importanza dell'attività ordinaria di vigilanza sul sistema bancario per la prevenzione delle crisi bancarie.....                              | 42 |
| 4.2. Il “processo di revisione e valutazione prudenziale” (supervisory review and evaluation process, SREP) .....                                     | 45 |
| 4.2.1. L'adozione delle misure correttive nell'ambito del processo di SREP .....                                                                      | 46 |
| 4.2.2. Gli stress test .....                                                                                                                          | 49 |
| 4.3. La fase essenziale di pianificazione della crisi: la redazione dei piani di risanamento e di risoluzione e il principio di proporzionalità ..... | 50 |
| 4.3.1. La redazione dei piani di Risanamento .....                                                                                                    | 53 |
| 4.3.2. La redazione dei piani di Risoluzione.....                                                                                                     | 57 |
| 4.4. Le misure di intervento precoce attuate dall'Autorità di Vigilanza: .....                                                                        | 59 |

## **CAPITOLO 5: IL PROCEDIMENTO DI RISOLUZIONE DI UNA BANCA IN DISSESTO O A RISCHIO DI DISSESTO ..... 64**

|                                                                                                                                                  |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 5.1. Le evoluzioni del sistema di vigilanza europeo sul settore bancario .....                                                                   | 64 |
| 5.1.1. La nascita dell'Unione Bancaria .....                                                                                                     | 65 |
| 5.1.2. Il Meccanismo Unico di Risoluzione e il Comitato di Unico di Risoluzione.....                                                             | 67 |
| 5.2. Le procedure di gestione delle crisi bancarie: la Direttiva BRRD e la previsione delle procedure di risoluzione .....                       | 68 |
| 5.2.1. Gli obiettivi perseguiti e le differenze con le procedure ordinarie di insolvenza ....                                                    | 70 |
| 5.3. La verifica delle condizioni necessarie all'applicazione delle procedure di risoluzione70                                                   |    |
| 5.3.1. La verifica dell'interesse pubblico e le novità introdotte dal pacchetto di riforme "CMDI" (crisis management and deposit insurance)..... | 71 |
| 5.4. Il programma di risoluzione: l'iter procedurale di approvazione .....                                                                       | 73 |
| 5.5. I quattro strumenti di risoluzione previsti dalla Direttiva BRRD .....                                                                      | 75 |
| 5.5.1. Lo strumento dell'attività di impresa .....                                                                                               | 77 |
| 5.5.2. Lo strumento della creazione dell'ente-ponte.....                                                                                         | 78 |

|                                                                                                                            |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 5.5.3. Lo strumento della separazione delle attività.....                                                                  | 80 |
| 5.6. Lo strumento del bail-in .....                                                                                        | 82 |
| 5.6.1. Il MREL (Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities) e il TLAC (Total Loss Absorbing Capacity)..... | 85 |
| 5.6.2. Critiche e difficoltà applicative dello strumento del bail-in .....                                                 | 88 |
| <b>CONCLUSIONE:</b> .....                                                                                                  | 92 |
| <b>BIBLIOGRAFIA:</b> .....                                                                                                 | 96 |
| <b>SITOGRAFIA:</b> .....                                                                                                   | 98 |

# INTRODUZIONE

Il presente elaborato si focalizza sulle modalità e sugli strumenti a disposizione delle autorità europee per prevenire e per gestire le crisi bancarie previsti principalmente dalla Direttiva 2014/59/UE, BRRD. Le banche svolgono una funzione essenziale per l'economia, e per tale ragione sono considerate delle imprese speciali, cui sono destinate delle regole ad hoc, non solo in merito al loro funzionamento, ma anche e soprattutto riguardo la prevenzione e la gestione delle loro eventuali crisi. La crisi di un intermediario bancario può infatti provocare degli effetti devastanti sul sistema finanziario e sull'economia in generale, a causa anche dell'elevata interdipendenza che oggi domina le relazioni bancarie, che può determinare una rapida propagazione della crisi. Il legislatore europeo, a seguito soprattutto della grave crisi finanziaria mondiale del 2007-2009, che provocò degli effetti devastanti sull'economia europea, avvertì l'esigenza di instaurare un corpo di norme che fosse specificatamente e unicamente dedicato alla gestione uniforme e tempestiva delle crisi bancarie a livello europeo, in modo da garantire un sistema finanziario stabile, forte e competitivo. L'elaborato si pone l'obiettivo di fornire una panoramica delle norme, strumenti e procedure a disposizione delle istituzioni europee per la prevenzione e gestione delle crisi bancarie e finanziarie a seguito della crisi finanziaria globale. La nuova disciplina mira a fornire gli strumenti necessari alle autorità europee per riuscire, da un lato a intercettare la crisi rilevando eventuali anomalie di gestione negli enti bancari e intervenendo in modo preventivo per evitare la sua insorgenza o aggravamento; e dall'altro mira a fornire gli strumenti necessari per gestire la crisi bancaria in modo ordinato e tempestivo, cercando di garantire il mantenimento delle funzioni essenziali dell'ente e di ridurre al minimo i costi a carico dei contribuenti e le esternalità negative sull'economia in generale.

Il primo capitolo della tesi si occupa di illustrare le ragioni del carattere di specialità che investe le imprese bancarie, le quali assumono un ruolo tanto centrale quanto fragile nell'economia europea. In questo capitolo vengono studiate le cause e gli impatti delle principali crisi finanziarie sistemiche che colpirono l'Unione Europea, dalla crisi finanziaria degli anni Trenta del Novecento, fino ad arrivare alla crisi finanziaria globale e alla crisi dei debiti sovrani, che comportarono la nascita di nuove istituzioni e norme

europee e che determinarono un vero e proprio cambiamento di passo nella gestione delle crisi bancarie a livello comunitario.

Nel capitolo sono spiegati gli effetti devastanti che il fallimento di un ente bancario può produrre sulla stabilità del sistema finanziario e sull'economia in generale, facendo riferimento all'elevata interdipendenza del sistema bancario, da cui deriva un forte rischio di contagio della crisi, e sono quindi spiegate le motivazioni che hanno condotto il legislatore europeo alla previsione di un sistema di norme comune a livello comunitario, che fosse in grado di rendere le banche più forti e resistenti alle future crisi bancarie.

Nel secondo capitolo viene data una chiara fotografia del quadro di norme attualmente in vigore in Unione Europea in materia di gestione delle crisi bancarie, che consentono una gestione armonizzata ed efficace delle crisi bancarie, illustrandone nel dettaglio le fonti normative. Particolare attenzione è destinata alla Direttiva 2014/59/UE su risanamento e risoluzione delle banche e delle imprese di investimento (Banking Recovery and Resolution Directive, BRRD), cui vengono illustrate le motivazioni della sua emanazione, le finalità e il contenuto. La BRRD rappresenta il principale testo normativo cui farà riferimento l'intero elaborato di tesi, in quanto in essa sono contenute le principali misure, strumenti e procedure destinate all'intero sistema bancario europeo in materia di prevenzione e gestione delle crisi bancarie. Successivamente che hanno condotto alla recente Riforma del quadro per la gestione delle crisi bancarie e l'assicurazione dei depositi (CMDI). Successivamente viene analizzato il Regolamento (UE) n. 806/2014, che istituisce il Meccanismo di Risoluzione Unico e sul Fondo Di Risoluzione Unico, che mira a garantire una maggiore stabilità ed efficienza del sistema bancario europeo, diminuendo il rischio e le conseguenze negative di future crisi sistemiche. Viene poi definita la Direttiva 2014/49/UE sui sistemi di garanzia dei depositi per tutelare i depositanti degli enti creditizi e infine sono determinati i limiti e le difficoltà riscontrate nella concreta applicazione del quadro normativo europeo nella gestione delle crisi bancarie, che hanno condotto il legislatore ad emanare la recente Riforma del quadro per la gestione delle crisi bancarie e l'assicurazione dei depositi (CMDI).

Nel terzo capitolo si affronta il ruolo degli aiuti di Stato nella gestione delle crisi bancarie. Sono illustrate le modalità con cui gli Stati in passato hanno ricorso in modo eccessivo all'erogazione di aiuti pubblici a sostegno del settore bancario, in particolare durante gli anni della crisi finanziaria globale, allo scopo di salvare le banche in difficoltà e cercando

di ridurre al minimo le esternalità negative dei fallimenti bancari sull'economia. Viene quindi analizzato come l'abuso degli aiuti di Stato a favore delle banche abbia determinato un aumento dell'assunzione dei comportamenti di azzardo morale, rendendo l'attività bancaria particolarmente rischiosa e creando un clima di sfiducia generalizzata verso il mercato finanziario, trasformando complessivamente l'uso della risorsa dell'intervento pubblico in uno strumento estremamente criticato e dibattuto in ambito europeo. In tale capitolo sono quindi spiegate le ragioni che hanno condotto all'emanazione del nuovo insieme di norme in materia di aiuti a livello europeo, composto dalle Comunicazioni sugli aiuti di Stato e da quanto contenuto nella BRRD, entrambe finalizzate a subordinare l'intervento pubblico a favore delle banche in difficoltà solo alla presenza di stringenti condizioni e vincoli, per garantire un sistema finanziario sicuro e solido e per ridurre al minimo l'esborso di denaro pubblico a carico dei contribuenti.

Il quarto capitolo si sofferma sulla rilevanza delle procedure e degli strumenti di prevenzione delle crisi bancarie. Viene innanzitutto chiarito il ruolo centrale svolto da parte delle autorità di vigilanza durante la fase di attività ordinaria di supervisione del sistema bancario, alla quale è affidato il comito di condurre il processo di revisione e valutazione prudenziale (Srep), in cui è tenuta ad individuare eventuali irregolarità e lacune nella gestione di una banca, che la potrebbero condurre in una fase di difficoltà, e a seguito del quale può adottare delle misure correttive atte a risolvere tali irregolarità. Nel capitolo è inoltre evidenziata l'importanza anche degli Stress test come strumenti di prevenzione delle crisi bancarie, in quanto essi consentono di verificare la solidità e la resilienza degli istituti bancari, intesa come la capacità di resistenza e di risposta degli enti a degli ipotetici scenari economici avversi. Successivamente viene spiegato anche il ruolo centrale assunto dalla fase di pianificazione della crisi bancaria, che deve essere osservata dalla totalità delle banche al fine di garantire un tempestivo ed efficace intervento delle autorità di risoluzione in caso di crisi. Sono quindi esposte le modalità di redazione e le finalità dei piani di risanamento e di risoluzione e sono introdotte le misure straordinarie di intervento precoce, attuabili dalle autorità di vigilanza in caso di crisi reversibile della banca, al fine di invertire il processo di crisi e farla tornare in una situazione pienamente equilibrata.

Nel quinto capitolo vengono illustrate le diverse procedure e gli strumenti di gestione delle crisi bancarie, nel caso in cui un ente bancario si trovi in dissesto o a rischio di

dissesto ("failing or likely to fail"). Inizialmente ci si sofferma sulle evoluzioni e le novità introdotte nel sistema di vigilanza europeo sul settore bancario, analizzando in particolare le caratteristiche e le funzioni del CERS (Comitato europeo per il rischio sistemico) e l'Unione Bancaria e i suoi tre pilastri, tra cui il Meccanismo di risoluzione Unico. Ci si sofferma quindi sull'identificazione delle autorità di risoluzione cui sono affidate le procedure di gestione della crisi: le autorità di risoluzione nazionali e il Comitato di risoluzione unico. Sono quindi spiegate le ragioni che hanno condotto il legislatore europeo a prevedere un insieme di norme unicamente e specificatamente dedicato alla gestione delle crisi delle imprese bancarie, e viene inoltre chiarito come queste si differenziano dalle ordinarie procedure di liquidazione previste per gestire invece le crisi delle imprese in generale. Nel capitolo è poi spiegato l'iter procedurale che le autorità di risoluzione devono seguire per poter decidere come gestire le crisi bancarie. In particolare, sono identificati i presupposti che esse dovranno verificare per poter avviare la procedura di risoluzione e gli obiettivi della risoluzione.

Successivamente sono illustrati i quattro diversi strumenti di risoluzione previsti dalla Direttiva del 2014 e adottabili da parte delle autorità di risoluzione per consentire un'ordinata risoluzione della banca, quali: lo strumento della vendita dell'attività di impresa, lo strumento dell'ente ponte, lo strumento della separazione delle attività e lo strumento del bail-in. Per ogni strumento vengono quindi evidenziate le relative caratteristiche, finalità e modalità di attuazione. All'istituto innovativo e complesso del bail-in viene riservata una spiegazione più approfondita, che si concentra anche sulle relative critiche e difficoltà applicative dello strumento. Vengono inoltre illustrati i requisiti minimi prudenziali MREL e TLAC, specificandone le finalità e le modalità di attuazione.

# CAPITOLO 1: L'ESIGENZA DI REGOLE SPECIALI PER LE IMPRESE CHE OPERANO NEL SETTORE BANCARIO

## 1.1. Le banche come imprese speciali: la centralità e la rischiosità dell'attività bancaria

Il sistema finanziario è un importantissimo settore economico che permette il trasferimento delle risorse finanziarie dai soggetti che ne dispongono in eccesso, ai soggetti che invece ne hanno necessità. Oggi il sistema finanziario è paragonato al “cuore pulsante dell'economia”<sup>1</sup>, perché favorisce l'incontro tra la domanda e l'offerta di risparmio tra i vari agenti economici, consentendo ai soggetti bisognosi di disponibilità finanziarie, di poter soddisfare le proprie esigenze economiche.

Le banche sono infatti i principali intermediari del sistema finanziario e rappresentano un importante canale di trasferimento delle risorse finanziarie, consentendo il flusso dei capitali. La centralità dell'attività svolta dalle banche viene sottolineata anche dagli autori A. Baranes e L. Becchetti, i quali nel loro articolo scientifico "Banche e finanza: crisi sistemiche e possibili soluzioni" affermano quanto segue:

La finanza rappresenta da sempre il punto di incontro tra chi ha idee imprenditoriali e chi ha le risorse necessarie per finanziarle. Le banche, in particolare, hanno storicamente assolto l'importante funzione di raccogliere e aggregare risparmi presso le famiglie, trasformare la struttura delle attività, offrire servizi di liquidità e destinare i risparmi ricevuti al finanziamento delle attività più redditizie, agendo in tale modo da volano per l'economia.<sup>2</sup>

Gli intermediari bancari infatti da un lato si impegnano a raccogliere le risorse finanziarie dai risparmiatori, ovvero i soggetti che hanno accumulato reddito nel tempo e che

---

<sup>1</sup>Credem banca; banche, mercati finanziari ed investimenti: Che cos'è il sistema finanziario e chi ne fa parte?; <https://www.credem.it/content/credem/it/scopri-credem-banca/educazione-finanziaria/e-learning/banche-mercati-finanziari-ed-investimenti/che-cos-e-il-sistema-finanziario-e-chi-ne-fa-parte-.html>

<sup>2</sup> Baranes, A., & Becchetti, L. (2008). Banche e finanza: crisi sistemiche e possibili soluzioni. Focus, 42(3), pag.1.

intendono investirlo, mentre dall'altro utilizzano tali risorse per concedere prestiti e finanziare i soggetti che necessitano di capitali, come ad esempio le imprese, che domandano disponibilità finanziarie per poter svolgere le loro attività economiche.

Secondo l'Articolo 10 del t.u.b.: «L'attività bancaria consiste nella raccolta di risparmio tra il pubblico e nell'esercizio del credito. L'esercizio dell'attività bancaria è riservato alle banche e ha carattere d'impresa. Le banche esercitano, oltre all'attività bancaria, ogni altra attività finanziaria, secondo la disciplina propria di ciascuna, nonché attività connesse o strumentali. Sono salve le riserve di attività previste dalla legge»<sup>3</sup>. Inoltre, il t.u.b. stabilisce che: «Le banche siano le uniche imprese a poter esercitare la raccolta di fondi a vista ed ogni forma di raccolta collegata all'emissione o alla gestione di mezzi di pagamento a spendibilità generalizzata insieme all'attività di erogazione del credito».<sup>4</sup>

Le riserve di attività alle sole imprese bancarie sancite dal t.u.b. ci aiutano a comprendere la rilevanza e la centralità che esse ricoprono nel nostro ordinamento. Le motivazioni della specialità delle imprese bancarie sono innanzitutto dovute a esigenze di ordine pubblico, ossia di tutela del risparmio, perché l'attività bancaria è un'attività complessa, che riesce a perseguire le sue importanti finalità solo se è attuata da imprese che dispongono di un'organizzazione altamente specializzata e di elevate competenze tecniche e finanziarie, ovvero dalle imprese bancarie, per evitare che tale attività comporti truffe ai piccoli risparmiatori.

L'attività bancaria, oltre ad essere un'attività cruciale ed altamente complessa, è anche un'attività particolarmente rischiosa. Essa è infatti continuamente esposta ad un ampio ventaglio di rischi che, qualora non vengano gestiti nel modo corretto, possono portare a crisi e fallimenti bancari, provocando effetti a catena sugli altri intermediari finanziari, fino talvolta a colpire l'intero sistema finanziario globale e provocare effetti negativi sull'economia reale.

Uno dei principali rischi dell'attività bancaria è il rischio di controparte, che deriva dall'attività di intermediazione tradizionale svolta dalla banca, la quale prevede che le banche utilizzino le risorse finanziarie che hanno precedentemente raccolto tra i

---

<sup>3</sup>Art. 10, t.u.b., Gazzetta Ufficiale; [https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaArticolo?art.versione=1&art.idGruppo=2&art.fagTipoArticolo=0&art.codiceRedazionale=093G0428&art.idArticolo=10&art.idSottoArticolo=1&art.idSottoArticolo1=10&art.dataPubblicazioneGazzetta=1993-09-30&art.progressivo=0](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaArticolo?art.versione=1&art.idGruppo=2&art.fagTipoArticolo=0&art.codiceRedazionale=093G0428&art.idArticolo=10&art.idSottoArticolo=1&art.idSottoArticolo1=10&art.dataPubblicazioneGazzetta=1993-09-30&art.progressivo=0)

<sup>4</sup> Concetta Brescia Morra, Il diritto delle banche, quarta edizione, Società editrice il Mulino 2025, pag.81.

risparmiatori, per concedere dei prestiti ai soggetti che domandano capitale. Il rischio di controparte deriva dall' eventuale inadempienza della controparte contrattuale della banca, ossia i debitori, i soggetti ai quali la banca ha erogato dei prestiti, i quali potrebbero non rispettare gli obblighi contrattuali assunti e quindi non restituire il denaro che avevano ricevuto dalla banca come prestito, o non corrispondere alla banca il pagamento degli interessi dovuti. Il rischio di controparte spiega la fragilità alla base dell'attività bancaria, perché la banca ha comunque l'obbligo di restituire le somme di denaro che ha ottenuto dai risparmiatori, indipendentemente dal fatto che i suoi debitori, ossia coloro che hanno beneficiato dei prestiti, adempiano regolarmente o meno alla restituzione delle somme di denaro ricevute.

Un altro rischio derivante dall'attività bancaria, che può essere conseguenza del rischio di controparte, è il rischio di liquidità, ovvero "il rischio che la banca non sia in grado di far fronte ai propri impegni di pagamento per l'incapacità di reperire fondi sul mercato o di smobilizzare i propri attivi"<sup>5</sup>. Le banche devono infatti trattenere presso le proprie sedi una frazione delle somme di denaro che hanno ottenuto dai risparmiatori, per poter far fronte alle loro eventuali richieste di rimborso e, nel caso in cui la banca non disponga di liquidità sufficiente per onorare tali richieste di restituzione delle somme depositate dai risparmiatori, ecco che incorrerà nel rischio di liquidità. Nel caso in cui la notizia sullo stato di difficoltà della banca nel reperire liquidità sul mercato e quindi di adempiere agli obblighi di rimborso, si diffonda tra il pubblico, i depositanti saranno colti dalla paura di non riuscire ad ottenere la restituzione dei loro risparmi, e quindi decideranno di presentarsi presso le sedi bancarie per richiedere la restituzione delle somme depositate, avviando così la cosiddetta "corsa agli sportelli", ovvero un'ondata di panico tra i depositanti che, spinti dall'incertezza sulla capacità della banca di restituire le somme depositate, decideranno di recarsi presso l'intermediario per ritirare i loro depositi e tenerli al sicuro. A questo punto però la banca, che già si trovava in una situazione di difficoltà, non sarà in grado di onorare tutte le richieste di rimborso dei depositanti, perché appunto non trattiene presso le sue sedi l'intero ammontare delle somme di denaro depositate, ma solo una frazione di esse, mentre il resto lo utilizza per concedere prestiti. La corsa agli sportelli per il ritiro dei depositi, e la conseguente incapacità della

---

<sup>5</sup> C. B. Morra, Il diritto delle banche, cit., pag. 239.

banca di far fronte a tutte le richieste di rimborso, potrà quindi comportare il fallimento vero e proprio della banca in crisi.

## 1.2. Cause, rilevanza e impatto delle crisi finanziarie sistemiche

Nelle economie moderne e avanzate in cui viviamo oggi, le banche operano in modo sempre più connesso tra loro, intrattenendo dei frequenti e intensi rapporti reciproci che aumentano la loro fragilità, perché rendono maggiormente probabile che la situazione di difficoltà di un singolo intermediario venga rapidamente e facilmente trasmessa anche agli altri intermediari con cui esso intrattiene delle relazioni. Il rapido contagio a catena della crisi può dare luogo alle cosiddette crisi sistemiche, ovvero alla situazione in cui la crisi di un singolo intermediario bancario si espande all'intero sistema finanziario mondiale provocando, come stabilisce l'Art.2 della Direttiva 2014/59/UE: «una perturbazione del sistema finanziario che può avere gravi conseguenze negative per il mercato interno e l'economia reale».<sup>6</sup>

Le banche possono incorrere in situazioni di difficoltà a causa di diversi motivi, che possono essere dovuti a eventi interni o esterni alla società bancaria. Tra le cause endogene della crisi di una banca troviamo una cattiva gestione o una gestione estremamente rischiosa, attuata da parte degli organi amministrativi a capo della società bancaria; tra gli eventi esogeni troviamo invece ad esempio delle possibili frodi che riguardano l'attività bancaria, o più in generale delle situazioni economiche sfavorevoli e avverse che colpiscono il settore in cui opera la banca.

I motivi scatenanti delle crisi finanziarie sistemiche sono invece molto più complicati da individuare, ma presentano dei tratti simili tra loro: negli anni che precedono l'insorgenza della crisi sistemica si può infatti registrare un innalzamento dei prezzi delle abitazioni, ovvero un boom immobiliare. Successivamente poi gli eventi che innescano la crisi vera e propria possono essere molteplici, come ad esempio l'accadimento di un evento esogeno straordinario, un cosiddetto shock, che costringe le banche a dover operare in una situazione di difficoltà diffusa; un'eccessiva deregolamentazione e liberalizzazione del settore finanziario, che comporta l'adozione di pratiche di gestione della banca imprudenti e rischiose; o il fallimento di un intermediario di dimensioni globali e con

---

<sup>6</sup> Articolo 2, def.30, Direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e Consiglio, del 15 maggio 2014, in merito all'istituzione di un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento (GU 173/190 DEL 12 giugno 2014).

operatività a livello internazionale, che contagia velocemente l'intero sistema finanziario globale.<sup>7</sup> La conseguenza di tutti questi eventi è inevitabilmente sempre la medesima: la mancanza di fiducia verso l'intero sistema finanziario, la corsa agli sportelli per il ritiro dei depositi e quindi il verificarsi di fallimenti bancari a catena, con conseguenze gravissime sull'intero sistema economico di tutti i Paesi coinvolti. Le crisi bancarie sistemiche infatti provocano effetti altamente negativi sull'economia reale degli Stati, come la perdita di posti di lavoro e la conseguente perdita di reddito in capo a famiglie ed imprese, le quali saranno costrette a diminuire i consumi e gli investimenti.

Le crisi finanziarie sistemiche più rilevanti, ovvero che hanno interessato la maggior parte dei Paesi avanzati, sono state la crisi finanziaria degli anni Trenta del Novecento e la crisi finanziaria globale del 2007.

La crisi finanziaria degli anni Trenta del Novecento avvenne a seguito della forte espansione economica cui avevano beneficiato gli Stati Uniti sino dalla Prima Guerra Mondiale, che li aveva portati ad assumere il ruolo di supremazia economica globale fino ai ruggenti anni Venti, così denominati a causa del boom economico di quel decennio e al conseguente elevato benessere di cui godevano i cittadini statunitensi. In ragione di tale periodo economico florido, nel 1927 la Federal Reserve adottò una politica monetaria espansiva che consentì a banche e privati di aumentare le proprie disponibilità liquide, con le quali molti cittadini americani, fiduciosi nel buon andamento dell'economia, decisero di acquistare un ammontare elevato di azioni quotate a Wall Street, in qualità di investitori o speculatori. Ma la bolla finanziaria si interruppe nell'Ottobre del 1929 con il crollo della borsa di Wall Street, che comportò la vendita in massa dei titoli azionari che erano stati precedentemente acquistati da parte dei privati, che ora avevano urgenza di liberarsene, e li "svendevano" senza limiti di prezzo, perché spaventati dall'inizio di una corsa al ribasso dei prezzi. Il crollo della borsa di Wall Street provocò un'ondata di panico bancario senza precedenti e diffuso in tutto il paese, che costrinse l'allora Presidente degli Stati Uniti Roosevelt a indire la chiusura temporanea delle banche per poter arginare la corsa al ritiro dei depositi. Il crollo della borsa comportò quindi il fallimento di importanti intermediari bancari e fu la causa della recessione economica del paese, dando inizio alla "Grande Depressione". Il governo americano

---

<sup>7</sup> C. B. Morra, *Il diritto delle banche*, cit., pag.114.

rispose alla forte crisi economica attuando delle politiche protezionistiche, che comportarono una contrazione del commercio internazionale, mentre gli intermediari finanziari, che avevano elevata necessità di liquidità, richiesero il rimborso dei prestiti che avevano effettuato all'estero. La crisi si espanse così rapidamente anche in Europa, provocando il crollo di altrettanti e rilevanti intermediari bancari. La crisi finanziaria degli anni Trenta del Novecento provocò quindi in ambito bancario il fallimento di numerosi e importanti intermediari a livello mondiale, ed ebbe effetti catastrofici sull'economia reale, generando una riduzione della domanda e dei prezzi, il fallimento di numerose aziende, l'aumento esponenziale della disoccupazione e la forte riduzione dei redditi delle famiglie.

A seguito della crisi finanziaria del 1929 si espanse tra i Paesi più avanzati la convinzione secondo cui, per poter prevenire e quindi evitare in futuro delle ulteriori crisi del sistema finanziario simili a quella appena vissuta, fosse necessario stabilire un insieme di norme e regole più severe rispetto al passato, dedicate al settore bancario. È infatti proprio negli anni successivi alla crisi degli anni Trenta che nascono le prime discipline ad hoc riservate appositamente all'operatività delle banche, come avvenne ad esempio in Danimarca (1930), Svizzera (1934) e Italia (1936).<sup>8</sup>

La crisi finanziaria globale del 2007 ebbe invece origine dall'erogazione massiccia dei cosiddetti mutui subprime, ovvero mutui ad alto rischio erogati a clienti che non possedevano le adeguate garanzie per ottenerli. Le cause della crisi sono quindi riconducibili a fattori interni al sistema finanziario stesso, come affermarono proprio nel 2008 anche gli autori A. Baranes e L. Becchetti nel testo *Banche e finanza: crisi sistemiche e possibili soluzioni*:

Una caratteristica distintiva della crisi dei subprime è quella di non essere esplosa a seguito di scandali, di particolari shock relativi a una crisi economica di un paese o una regione, né ad alcun fenomeno naturale distruttivo (...). L'attuale situazione internazionale è interamente endogena e strutturale al sistema finanziario.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Ibrido, R. (2017). *L'Unione bancaria europea: profili costituzionali*. G Giappichelli Editore, pag. 61.

<sup>9</sup> Baranes, A., & Becchetti, L. *Banche e finanza: crisi sistemiche e possibili soluzioni*, cit., pagg.1-2.

In particolare, i fattori scatenanti della crisi si registrarono nel mercato interbancario e nel mercato degli strumenti finanziari innovativi, ovvero nelle operazioni di cartolarizzazione, la cui diffusione era stata favorita con l'obiettivo di incentivare i cittadini ad acquistare le abitazioni, ma che aveva invece portato a distorsioni del mercato del credito. Come afferma l'autore Bianchi: «Sino a partire dal 2000, fino a metà 2006, il prezzo delle abitazioni USA è cresciuto moltissimo (15% in media l'anno), creando una cosiddetta bolla immobiliare»<sup>10</sup>, che unita alla politica di riduzione dei tassi attuata dalla Federal Reserve, incentivò le famiglie a stipulare dei contratti di mutuo ipotecario per poter acquistare le abitazioni. Così facendo la domanda delle abitazioni, e quindi i loro prezzi, aumentavano sempre di più. Le banche avevano concesso i mutui in modo avventato e senza valutare correttamente e preventivamente il merito creditizio dei soggetti beneficiari del prestito, e successivamente, attraverso le operazioni di cartolarizzazione, esse riuscivano a trasformare tali mutui subprime in titoli, e cederli a delle Società Veicolo, liberandosi e trasferendo di fatto il rischio di mancato rimborso del mutuo al mercato. Le cartolarizzazioni dei cd. Mutui subprime, caratterizzati da un elevato rischio di mancato rimborso, si diffusero rapidamente anche in Europa, comportando la diffusione dell'incertezza sul valore dei titoli e la distorsione del mercato. Per avere un'idea dell'erogazione incontrollata da parte delle banche americane dei mutui subprime a soggetti che non disponevano di alcuna garanzia per ottenerli, possiamo fare riferimento ad una storia tratta dall'Herald Tribune del 2008: «Basti pensare che in California un raccoglitore di fragole messicano con un reddito annuo di 14.000\$, che parlava poco e male l'inglese, ha ottenuto da una finanziaria legata a Washington Mutual un mutuo da 720.000\$ per comprarsi casa».<sup>11</sup>

A tal proposito si esprime anche la Banca per i Regolamenti Internazionali, che nella sua relazione annuale del 2007 affermò: «posto che le grandi banche siano riuscite a distribuire in modo più diffuso i rischi insiti nei prestiti da loro concessi, chi sono i soggetti che attualmente detengono tali rischi, e quali sono le loro capacità di gestirli? La verità è che non lo sappiamo»<sup>12</sup>. Nel 2004 si verificò infatti lo scoppio della bolla immobiliare a

---

<sup>10</sup> Bianchi, C. (2011). La crisi globale del 2007-2009: cause e conseguenze. Lezioni Lincee di Economia, pag.9

<sup>11</sup> Bianchi, C. (2011). La crisi globale del 2007-2009: cause e conseguenze, cit., pag. 21.

<sup>12</sup> Banca dei Regolamenti Internazionali, 77a Relazione annuale, 1 aprile 2006-31 marzo 2007, Basilea, 24 giugno 2007, <https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2007i.pdf>

causa dell'aumento dell'onerosità dei mutui, che rese sempre più difficile per i soggetti adempiere alla loro restituzione. L'incapacità degli intermediari bancari di reperire liquidità sul mercato diede origine a un sistema di sfiducia generalizzata nei confronti del settore finanziario, provocando tensioni nel sistema finanziario interbancario. L'enorme perdita di fiducia nel sistema interbancario fu prevista anche dagli autori A Baranes e L. Becchetti nel loro articolo scientifico "Banche e finanza, crisi sistemiche e possibili soluzioni" del 2008, in cui affermarono con preoccupazione che:

L'effetto più grave e con i maggiori impatti in questa crisi finanziaria non è legato alle immediate perdite economiche, quanto al crollo della fiducia nel sistema interbancario (...). Oggi nessuno sa quali titoli siano affidabili e quali meno, le banche non si fidano più delle garanzie delle loro omologhe, e i meccanismi alla base del sistema finanziario rischiano di incepparsi.<sup>13</sup>

La crisi finanziaria globale provocò il fallimento di diversi e rilevanti intermediari bancari, con effetti catastrofici sull'economia globale reale. A fronte di questo scenario improvviso e preoccupante le banche centrali dei Paesi più avanzati decisero quindi di intervenire direttamente in economia, acquistando o garantendo le obbligazioni strutturate delle banche in difficoltà, per impedirne il fallimento, perché come sostengono anche gli autori A. Baranes e E. Becchetti: «L'intervento del pubblico è necessario in situazioni di crisi»<sup>14</sup> Tra gli intermediari che invece non beneficiarono dell'intervento pubblico ricordiamo la Banca di investimento e di affari con operatività internazionale "Lehman and Brothers", la cui crisi fu causata dall'elevata esposizione in mutui subprime, che generarono una conseguente esposizione della banca al rischio di controparte, ovvero di mancato recupero delle somme erogate. Quando i soggetti a cui erano stati erogati i mutui non furono in grado di adempiere al loro rimborso, il valore dei titoli crollò, e così anche la banca stessa, generando ripercussioni negative sull'intero sistema finanziario globale, data la rilevanza dell'intermediario. La crisi quindi assunse le caratteristiche di una crisi sistemica, contagiando anche il sistema finanziario dell'Unione Europea, dove, come affermò l'autore Di Gaspare: «Dopo il 2008 il sistema bancario dell'Eurozona si è indebolito. Il costo del salvataggio delle banche, nel corso del 2008 e 2009, si è spostato

---

<sup>13</sup> Baranes, A., & Becchetti, Banche e finanza: crisi sistemiche e possibili soluzioni, pag.4.

<sup>14</sup> Baranes, A., & Becchetti, L. (2008). Banche e finanza: crisi sistemiche e possibili soluzioni, cit.

sugli altri Stati sovrani dell'Eurozona».<sup>15</sup> Anche in Europa quindi la banca centrale intervenne spesso a sostegno dell'economia per salvare le banche in difficoltà, diminuendo così l'impatto della crisi sull'economia reale, ma aumentando il debito pubblico e quindi i costi a carico dei contribuenti.

La grande crisi finanziaria del 2008 in conclusione provocò effetti catastrofici sull'economia globale reale, come la diminuzione dell'occupazione, la restrizione del credito e quindi del reddito alle famiglie, le quali dovettero diminuire drasticamente i loro investimenti e consumi.

Le crisi sistemiche descritte hanno quindi avuto un forte impatto, talvolta disastroso, sull'andamento economico mondiale. Gli Stati hanno spesso reagito a tali crisi effettuando degli interventi diretti in economia a sostegno del sistema finanziario, per limitare l'impatto della crisi bancaria sull'economia nazionale. Gli interventi pubblici si concretizzavano in veri e propri salvataggi delle banche in difficoltà, e avvenivano mediante la concessione di finanziamenti straordinari, o mediante l'acquisizione da parte dello Stato di quote di capitale della banca in crisi. I salvataggi pubblici delle banche in difficoltà sono da sempre molto criticati e al centro del dibattito pubblico, poiché sono effettuati attraverso il ricorso al denaro pubblico, gravando quindi anche sui contribuenti, e generando un aumento del debito pubblico del Paese che li effettua.

I governi dei Paesi colpiti dalla crisi finanziaria decisero di attuare numerosi interventi per sostenere l'economia nazionale, e come afferma l'autore Bianchi: «Si è trattato di un intervento senza precedenti per l'ammontare dei fondi stanziati e perché la dimensione globale della crisi ha richiesto un forte coordinamento tra i Governi.»<sup>16</sup> Ad esempio ricordiamo l'intervento attuato dagli Stati Uniti, dove fu varato il TARP (Troubled Asset Relief Program), un piano di salvataggio che prevedeva l'acquisizione da parte del Tesoro di un enorme quantità di titoli tossici che erano detenuti dalle banche. Anche il Regno Unito varò un piano di ricapitalizzazione per nazionalizzare temporaneamente gli intermediari più rilevanti del Paese che erano stati colpiti dalla crisi. Infine, sempre durante la crisi finanziaria globale, anche i singoli Stati europei decisero di intervenire nel sistema finanziario per ridurre l'impatto della crisi sull'economia, effettuando degli

---

<sup>15</sup> Di Gaspare, G. (2012). Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche. Cedam.

<sup>16</sup> Bianchi, C. (2011). La crisi globale del 2007-2009: cause e conseguenze, cit., pag.72.

interventi per sostenere le banche, attraverso la loro nazionalizzazione o attraverso la concessione di garanzie statali. Successivamente, a seguito della crisi che ha colpito il mercato dei titoli del debito sovrano dei paesi Europei verso la fine del 2009, le istituzioni europee nel 2012 hanno creato il Fondo Salva Stati, ovvero uno strumento di sostegno pubblico che ha l'obiettivo di sostenere i Paesi in difficoltà nella gestione del debito pubblico.

### 1.3. La crisi finanziaria globale e l'urgenza di un sistema di norme armonizzato e specifico a livello europeo per la gestione delle crisi bancarie

L'attività bancaria è un'attività che ricopre un ruolo tanto centrale quanto rischioso e fragile nel sistema economico, motivo per cui nel tempo ha provocato diversi episodi di instabilità e turbolenze del sistema finanziario: le crisi bancarie hanno da sempre un forte impatto sull'economia, colpendo non solo i partecipanti al sistema finanziario stesso, ma tutti i cittadini dello Stato in cui si è verificata la crisi, producendo dei costi a loro carico ed effetti negativi considerevoli sull'intera economia nazionale.

Già dalla fine dell'Ottocento quindi, nonostante le banche avessero natura imprenditoriale, nacque l'esigenza di sottoporle a regole speciali e a controlli pubblici, differenziandole di fatto dalle imprese in generale, per poter regolamentare e controllare l'operatività degli intermediari bancari, e poter minimizzare gli effetti negativi delle crisi bancarie.

Il primo accordo dedicato alla disciplina delle banche fu sottoscritto nel 1988 dal Comitato di Basilea, costituito dalle Banche Centrali dei paesi del gruppo dei 10, che prende il nome di Basilea 1. In tale accordo è determinato il coefficiente di solvibilità, ossia il più importante strumento di vigilanza prudenziale, che impone alle banche l'obbligo di rispettare un determinato rapporto, pari all'8% tra il patrimonio e il complesso delle attività ponderate in relazione al rischio di perdita per inadempimento dei debitori<sup>17</sup>. Tale strumento mirava a stabilire un livello di patrimonializzazione minima sotto il quale tutte le imprese bancarie non potevano scendere, così da assicurare la solidità e la solvibilità del sistema finanziario. Le banche in questo modo, essendo obbligate ad aumentare il loro livello di capitalizzazione e a dover investire più risorse, limitavano l'adozione di comportamenti di azzardo morale, tipici di una gestione troppo rischiosa,

---

<sup>17</sup> C. B. Morra, Il diritto delle banche, cit., pag. 137

che avrebbe generato situazioni di difficoltà dell'intermediario e crisi bancarie, i cui costi sarebbero dovuti gravare a carico dei contribuenti. Attraverso il rispetto dei requisiti minimi di patrimonializzazione, gli eventuali costi del fallimento della banca sono invece ripagati proprio dalle risorse aggiuntive che sono state investite dagli intermediari, evitando un esborso di denaro a carico dello Stato e dei contribuenti. Negli anni successivi Basilea 1 fu notevolmente criticato, soprattutto dai grandi intermediari bancari, i quali sostenevano che il coefficiente di solvibilità previsto dall'accordo limitava l'espansione delle loro attività. Queste critiche portarono nel 2004 alla sottoscrizione di un nuovo accordo: Basilea 2, che aggiornava la precedente disciplina.

Ma solo a seguito della crisi finanziaria globale del 2007, che colpì l'intero sistema finanziario e che ebbe effetti catastrofici sull'economia mondiale, nacque l'esigenza di prevedere un sistema di norme più stringenti e rigorose sull'operatività delle banche, per evitare che nel futuro si potessero ripetere le conseguenze catastrofiche prodotte dalla crisi finanziaria globale. La crisi del 2007 fu causata principalmente da una fase di deregolamentazione e liberalizzazione eccessiva dei mercati, avviata da tutti i Paesi avanzati, in cui furono allentati i vincoli e le regole sull'operatività degli intermediari, con lo scopo di favorire la crescita economica soprattutto in riferimento al settore dell'innovazione finanziaria. L'avvio della fase di deregolamentazione aveva evidenziato le fragilità della disciplina bancaria a livello mondiale, la quale mostrava diverse carenze e lacune regolamentari. Da un lato infatti la liberalizzazione dei mercati aveva favorito la crescita eccessiva dei rischi assunti da parte delle imprese bancarie, e dall'altro aveva indebolito fortemente i poteri di controllo delle autorità di vigilanza, che non erano state in grado di cogliere in anticipo i sintomi della crisi bancaria e di evitarne la propagazione. Gli autori A. Baranes e L. Becchetti giustificano infatti nel seguente modo le nuove regole cui sono state sottoposte le banche a seguito della crisi del 2008:

La liberalizzazione dei mercati, l'innovazione finanziaria e l'informatica hanno dato vita a un unico grande mercato finanziario mondiale. Una trasformazione che non è stata accompagnata da un analogo sviluppo dei sistemi di regolamentazione e controllo, che sono in massima parte ancorati al concetto di Stato-nazione. (...). È urgente mettere a punto dei sistemi di regolamentazione, supervisione e controllo dei mercati finanziari che possano funzionare efficacemente a livello globale. Questi sistemi dovranno rispondere

a istituzioni ad hoc, che abbiano come scopo fondamentale la tutela della stabilità finanziaria intesa come bene pubblico globale (global common) e che consentano un controllo democratico e una governance che risponda all'attuale situazione geopolitica, economica e finanziaria. Da questo punto di vista, la richiesta di maggiore trasparenza e regole da parte di istituzioni come le banche centrali appare del tutto legittima.<sup>18</sup>

A seguito della diffusione della crisi nacque quindi l'esigenza di prevedere delle regole più severe e dei vincoli più stringenti all'operatività delle banche. Nel 2010 fu infatti emanato l'accordo di Basilea 3, che non sancì un cambiamento radicale rispetto al precedente accordo, ma che mirava a prevedere le regole che erano mancanti nel sistema finanziario, per evitare che potessero ripetersi gli effetti negativi causati dalla crisi finanziaria globale. Il nuovo accordo contiene quindi le competenze e le abilità acquisite a seguito della crisi finanziaria globale, e mira a garantire una migliore destrezza degli intermediari bancari a gestire gli shock e le situazioni di difficoltà dovute a tensioni economiche e finanziarie, evitando in tal modo che la crisi del settore finanziario-bancario si allarghi, fino a colpire l'economia globale reale.<sup>19</sup>

Le crisi bancarie che hanno provocato situazioni di instabilità a livello sistemico hanno mostrato soprattutto l'esigenza di elaborare delle pratiche comuni a tutti gli Stati Europei in materia di gestione delle crisi bancarie, specialmente considerata la tendenza sempre più frequente degli intermediari a operare a livello sovranazionale. A tal fine nel 2014 le istituzioni Europee hanno rivisto le procedure di gestione delle crisi bancarie, emanando il Regolamento n.806, istitutivo del Meccanismo Unico di Risoluzione per i Paesi dell'area euro, e la Direttiva 2014/59/UE in materia di risanamento e risoluzione, che stabilisce un sistema di norme armonizzato per la gestione ordinata delle crisi bancarie a livello europeo.

La crisi finanziaria del 2007 e gli altri episodi di turbolenza del sistema bancario che ne sono conseguiti, come ad esempio la crisi dei debiti sovrani in Europa nel 2009, hanno inoltre rafforzato la volontà delle istituzioni europee di avviare la Unione Bancaria, con l'obiettivo di rendere il sistema bancario dei paesi dell'area euro più efficiente, unitario,

---

<sup>18</sup> Baranes, A., & Becchetti, Banche e finanza: crisi sistemiche e possibili soluzioni, cit., pag.13.

<sup>19</sup> Querci, F. (2011). Il trattamento del rischio di liquidità nello schema regolamentare di Basilea 3. Impresa Progetto-Electronic Journal of Management, (2), pag.2.

solido e in grado di affrontare le crisi finanziarie future. La Banking Union si basa su tre pilastri: l'istituzione del Meccanismo di Vigilanza Unico (SSM), ovvero un nuovo quadro regolamentare operativo per tutti i Paesi dell'area Euro e per tutti gli altri Paesi che intendano aderirvi su base volontaria, con l'obiettivo di assoggettare tutte le banche dell'Eurozona alle stesse norme di vigilanza e alle medesime autorità, diminuendo la frammentarietà della disciplina del sistema di vigilanza bancario e rendendo il sistema di vigilanza più efficiente e armonizzato a livello europeo; il secondo pilastro è rappresentato dal Meccanismo di Risoluzione Unico, ovvero un meccanismo che garantisce la gestione delle crisi degli intermediari bancari che non sono più redditizi, avviandone la risoluzione e riducendo quindi al minimo, rispetto al passato, gli interventi degli Stati in economia per salvare le banche in crisi; il terzo e ultimo pilastro dell'Unione Bancaria è il Sistema Europeo di Assicurazione dei Depositi (SGD), che in caso di crisi bancaria garantisce il rimborso dei piccoli depositi entro i €100.000, con l'obiettivo di rafforzare la fiducia dei depositanti nei confronti del sistema bancario, per arginare il fenomeno della corsa agli sportelli per il ritiro dei depositi in caso di crisi bancaria ed evitare che si trasformi in una crisi sistemica. Al momento tale pilastro è il più fragile, perché non è ancora stato istituito un sistema accentrato a livello europeo dei sistemi di garanzia dei depositi, a causa delle resistenze esercitate dai singoli Stati, i quali non condividono l'idea che i depositanti di una banca in dissesto debbano essere rimborsati ricorrendo al denaro proveniente dalle banche di tutti i Paesi dell'area Euro.

## CAPITOLO 2: L'ATTUALE QUADRO NORMATIVO EUROPEO

### 2.1. La Direttiva 2014/59/UE su risanamento e risoluzione delle banche e delle imprese di investimento (Banking Recovery and Resolution Directive, BRRD)

Dati gli impatti rilevanti delle crisi bancarie sulle economie nazionali, l'Unione Europea da sempre riconosce l'esigenza di un sistema di norme armonizzato che permetta una gestione ordinata delle crisi bancarie a livello comunitario. Tuttavia, non è stato semplice per i Paesi dell'Unione giungere ad un accordo, a causa della forte disomogeneità dei loro ordinamenti nazionali in materia di crisi bancarie. Un primo accordo fu pattuito nel 2001, con l'emanazione della Direttiva 2001/24/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 4 aprile 2001 in materia di risanamento e liquidazione degli enti creditizi. Come affermato dall'Articolo 1, comma 1 della Direttiva 2001/24/UE: «Le disposizioni della Direttiva si applicano agli enti creditizi e alle loro succursali istituite in uno Stato membro diverso da quello della sede legale.»<sup>20</sup>

Il punto 6 dei Considerando della Direttiva stabilisce che:

È importante attribuire alle autorità amministrative o giudiziarie dello Stato membro d'origine la competenza esclusiva di decidere e di applicare i provvedimenti di risanamento previsti dalla normativa e dagli usi vigenti in tale Stato membro. A motivo della difficoltà di armonizzare le normative e gli usi degli Stati membri, è opportuno predisporre il reciproco riconoscimento da parte degli Stati membri dei provvedimenti presi da ciascuno di essi per risanare gli enti da esso autorizzati.<sup>21</sup>

La norma stabiliva quindi il rispetto del principio dell'Home Country Control, secondo il quale la crisi dell'intermediario bancario era gestita attraverso l'applicazione della disciplina dello Stato di origine dell'intermediario in crisi, ovvero dello Stato che aveva rilasciato l'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria, indipendentemente dagli altri Paesi in cui la banca effettivamente svolgeva le sue funzioni. Il principio garantiva poi che i provvedimenti di risanamento e risoluzione adottati da parte delle autorità amministrative o giudiziarie del Paese di origine producessero i loro effetti in tutti gli Stati

---

<sup>20</sup> Art.1 comma 1, Direttiva 2001/24/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 aprile 2001 in materia di risanamento e liquidazione degli enti creditizi (GU L.125/15 del 5 aprile 2001, pag. 3).

<sup>21</sup> Considerando 6, Direttiva 2001/24/CE, cit., pag. 1.

membri. A tal fine infatti la Direttiva prevedeva un certo grado di coordinamento tra l'azione delle autorità amministrative o giudiziarie dello Stato ospitante e dello Stato di origine, dove quest'ultime avevano l'obbligo di informare le autorità competenti dello Stato membro ospitante, prima dell'adozione di un qualsiasi provvedimento di risanamento o dell'apertura di una qualsiasi procedura di liquidazione, o nel caso in cui non fosse possibile, dovevano comunicarlo immediatamente dopo, e con qualsiasi mezzo a disposizione.<sup>22</sup> Ben presto però la Direttiva del 2001 mostrò i suoi limiti, poiché il principio dell'Home Country Control non costituiva un vero e proprio sistema di norme armonizzato in materia di crisi bancarie, ma riconosceva semplicemente le discipline contenute nei singoli ordinamenti nazionali, che spesso erano molto distanti e diverse tra loro, rendendo quindi difficile e quasi impossibile una gestione delle procedure delle crisi bancarie che fosse ordinata e armonizzata a livello comunitario. Alcuni Stati europei, infatti, non disponevano nemmeno di una disciplina speciale dedicata unicamente alla liquidazione delle banche, le cui crisi erano quindi assoggettate alle discipline fallimentari previste per le imprese in generale. Si pensi infatti al caso in cui un ente creditizio, avente la sede legale fuori dalla Comunità europea, disponesse di succursali in diversi Paesi membri: nonostante l'azione coordinata delle diverse autorità competenti, amministrative e giudiziarie, ogni succursale, in virtù dell'applicazione della presente Direttiva, avrebbe goduto di un trattamento individuale differente<sup>23</sup>, determinando così un aumento del grado di disomogeneità tra le discipline applicabili per la gestione delle crisi bancarie tra i vari Stati europei, e generando distorsioni della concorrenza a livello comunitario.

Successivamente la crisi finanziaria globale del 2008 aveva evidenziato l'incapacità delle istituzioni europee di saper cogliere anticipatamente i sintomi delle crisi bancarie e di impedirne la loro propagazione, obbligandole ad intervenire nell'economia a sostegno del sistema finanziario e determinando un esborso di denaro pubblico.

Nel 2014 la precedente Direttiva 2001/24/UE fu modificata dall'emanazione di una nuova normativa: la Direttiva 2014/59/UE (cd Banking Recovery and Resolution Directive, BRRD), recepita in Italia con i decreti legislativi del 16 novembre 2015 n. 180 e 181. La BRRD stabilisce delle regole comuni a livello di Unione Europea in materia di risanamento

---

<sup>22</sup> Considerando 31 e 13, Direttiva 2001/24/CE, cit., pagg. 2 e 4.

<sup>23</sup> Considerando 22, Direttiva 2001/24/CE, cit., pag. 2.

e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento. La norma, tutt'ora vigente, prevede che ogni Stato membro nomini una o più Autorità di Risoluzione, ovvero delle autorità amministrative pubbliche che avranno la competenza di esercitare i poteri di risoluzione e di applicare le misure di risoluzione contenute nella direttiva, per risolvere le situazioni di dissesto o di rischio di dissesto in cui si trovano enti creditizi e imprese di investimento. Come affermato dal Considerando 6, della Direttiva 2014/59/UE:

L'attuale revisione del quadro normativo, in particolare il rafforzamento delle riserve di capitale e di liquidità e migliori strumenti per le politiche macroprudenziali, dovrebbe ridurre la probabilità di future crisi e migliorare la resilienza degli enti allo stress economico, sia esso causato da perturbazioni sistemiche o da eventi specifici riguardanti il singolo ente. Tuttavia, non è possibile creare un quadro normativo e di vigilanza che possa evitare in assoluto che tali enti si trovino in difficoltà. Di conseguenza, gli Stati membri dovrebbero essere preparati e disporre di adeguati strumenti di risanamento e di risoluzione per gestire situazioni che comportino sia crisi sistemiche, sia dissesto di singoli enti. Tali strumenti dovrebbero comprendere meccanismi che consentano alle autorità di gestire in modo efficace enti in dissesto o a rischio di dissesto.<sup>24</sup>

La normativa quindi, attraverso la definizione di poteri, misure e procedure di risoluzione armonizzate a livello comunitario, fornisce un quadro comune di regole per la prevenzione e la gestione rapida ed efficace delle crisi bancarie a livello comunitario, da un lato riducendo di fatto le probabilità di future crisi, e dall'altro rafforzando la capacità degli enti di far fronte a situazioni di stress economico.

Gli obiettivi perseguiti dalla direttiva sono quelli di offrire un quadro normativo comune che permetta la gestione ordinata delle crisi bancarie a livello comunitario, garantendo il mantenimento delle funzioni essenziali degli enti creditori, ed evitando che le crisi assumano dimensioni sistemiche, tutelando la sicurezza e la stabilità del sistema finanziario europeo. Un altro fondamentale obiettivo perseguito dalla normativa, è quello di assicurare che i costi delle crisi bancarie siano finanziati ricorrendo alle risorse del

---

<sup>24</sup> Considerando 5, Direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, in merito a risanamento e risoluzione degli enti creditizi e imprese di investimento (GU L 173/190 del 12 giugno 2014, pag.2

settore privato, ovvero riducendo al minimo gli esborsi di denaro pubblico attuati per far fronte a tali crisi. La direttiva si basa infatti sull'idea che i costi delle crisi bancarie andrebbero sostenuti innanzitutto da coloro che hanno partecipato al rischio di impresa, ovvero in prima battuta dagli azionisti e poi dai creditori, e solo in una fase successiva ed eventuale, anche dai contribuenti.<sup>25</sup>

La normativa prevede tuttavia l'introduzione di regole ad armonizzazione minima, ovvero come affermato dall'Art.1, comma 2, della Direttiva 2014/59/UE: «Gli Stati membri possono adottare o mantenere disposizioni più rigorose o aggiuntive rispetto a quelle della presente direttiva e degli atti delegati e di esecuzione adottati sulla base della stessa, a condizione che siano di applicabilità generale e non siano in contrasto con la presente direttiva e i relativi atti delegati e di esecuzione.»<sup>26</sup> In conclusione quindi la normativa non consente una reale gestione centralizzata a livello europeo delle crisi bancarie, poiché mentre da un lato attribuisce poteri e strumenti per la gestione delle crisi bancarie alle varie autorità di risoluzione nominate dai singoli Stati, dall'altro concede a tali autorità di poter godere di un certo grado di discrezionalità nell'esercizio dei loro poteri e strumenti di risoluzione. Le autorità di risoluzione nazionali saranno quindi tenute a cooperare solo nel caso in cui la crisi colpisca un intermediario che opera a livello sovranazionale, mentre nel resto dei casi potrà permanere un certo grado di disomogeneità tra i vari Stati Europei in materia di risoluzione delle crisi bancarie.

## 2.2. Il Regolamento (UE) n. 806/2014 sul Meccanismo di Risoluzione Unico e sul Fondo Di Risoluzione Unico

Nonostante la direttiva 2014/59/UE rappresentasse già un primo e cruciale passo verso l'armonizzazione delle discipline di gestione delle banche in dissesto a livello comunitario, essa non era però sufficiente a garantire la centralizzazione delle decisioni in materia di risoluzione. La Direttiva del 2014 infatti affida strumenti e procedure di risoluzione alle autorità di risoluzione nominate dai singoli Stati, le quali godevano però di un certo grado di autonomia e discrezionalità nella loro applicazione, generando quindi una disomogeneità tra le discipline nazionali in materia di risoluzione delle crisi bancarie, e una disciplina di risoluzione ancora in parte frammentata. Tali differenze di trattamento

---

<sup>25</sup> Banca d'Italia, Come sono gestite le crisi bancarie, <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2015/gestione-crisi-bancarie/index.html>

<sup>26</sup> Art. 1, comma 2, Direttiva 2014/59/UE, cit., pag.22.

delle banche in dissesto, unite ai diversi meccanismi di finanziamento nazionale delle crisi, generavano conflitti e controversie tra Stato d'origine e Stato ospitante, e riducevano l'efficienza dei processi di risoluzione a livello transfrontaliero, concorrendo a creare delle distorsioni della concorrenza a livello europeo e ostacolando la libertà di stabilimento delle banche.<sup>27</sup>

Nel 2014 quindi il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione Europea hanno provveduto ad emanare il Regolamento n.806, che si basa sul quadro normativo previsto dalla Direttiva 2014/56/UE e lavora in stretto contatto con essa, ma che, a differenza della Direttiva, contiene procedure e strumenti di risoluzione più rafforzati e centralizzati per determinati paesi, e sempre in riferimento a tali paesi, istituisce il Meccanismo di Risoluzione Unico e il Fondo di Risoluzione Unico.

La nuova normativa mira a garantire una gestione centralizzata delle procedure di risoluzione delle imprese creditizie e degli enti di investimento in dissesto, che si trovano nei Paesi che fanno parte della Banking Union, istituita a seguito della crisi finanziaria globale e della successiva crisi dei debiti sovrani in Europa, che avevano mostrato l'esigenza di creare un mercato dei servizi bancari unico e stabile a livello di Unione Europea. Nel 2012 quindi la Commissione europea, attraverso la firma al documento sulla Road Map verso la Banking Union, ha ufficialmente acconsentito ad intraprendere il progetto di creazione di una Unione Bancaria, con l'obiettivo di ricostruire la fiducia nella moneta unica e garantire la ripresa economia europea.<sup>28</sup>

Il progetto della Banking Union consisteva nella realizzazione di tre pilastri fondamentali: la creazione di un meccanismo unico di vigilanza, la creazione di un meccanismo unico per la risoluzione delle banche in crisi e l'armonizzazione e il rafforzamento dei sistemi di garanzia dei depositi. L'unione bancaria ha determinato l'accentramento delle funzioni di vigilanza e di gestione delle procedure di risoluzione delle eventuali crisi delle banche degli Stati aderenti, in capo a delle autorità europee, con l'obiettivo di sostenere l'espansione operativa delle banche a livello sovranazionale. Gli Stati facenti parte dell'unione bancaria sono attualmente 21: tutti gli Stati dell'eurozona e tutti gli altri Stati

---

<sup>27</sup> Considerando 9, Regolamento (UE) N. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 luglio 2014 in merito a norme e procedure uniformi per la risoluzione di enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico (GU L 225 del 30 luglio 2014, pag.1).

<sup>28</sup> Consiglio europeo e Consiglio dell'Unione europea, Cos'è l'unione bancaria?, <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/#definition>

che intendano aderirvi, ovvero quei Paesi che, attraverso la stipulazione di uno stretto rapporto di collaborazione con la Banca centrale europea, acconsentano a rinunciare a parte dei loro poteri e funzioni, per cederli ad istituzioni europee.<sup>29</sup>

Il secondo pilastro dell'unione bancaria, ovvero la realizzazione di un meccanismo unico di risoluzione, è stato attuato attraverso l'emanazione del Regolamento n. 806 nel 2014, con cui è stata prevista una nuova autorità sovranazionale a livello europeo: il Comitato di risoluzione unico, che possiede fondamentali funzioni e poteri in materia di risoluzione degli Enti creditizi in dissesto, situati nei Paesi facenti parte dell'unione bancaria.

Nel dettaglio il Regolamento ha istituito il meccanismo di risoluzione unico (SRM), che garantisce la gestione ordinata e unitaria delle crisi bancarie degli Stati membri, ovvero garantisce l'applicazione delle procedure di risoluzione previste dalla direttiva 2014/59/UE, con l'obiettivo di aumentare la rapidità e l'efficacia nella gestione delle crisi, per diminuire le conseguenze negative delle crisi bancarie sull'economia, e quindi il rischio che si verifichino future crisi sistemiche. Il Regolamento ha inoltre previsto il Fondo di risoluzione unico, che rappresenta un elemento fondamentale per il corretto funzionamento dell'SRM, avente la funzione di finanziare i costi della risoluzione, assicurando un minimo esborso di denaro pubblico e garantendo un'equa concorrenza tra gli Stati, attraverso la definizione di una procedura comune di modalità di finanziamento della risoluzione.

Il Regolamento mira complessivamente a garantire una maggiore stabilità ed efficienza del sistema bancario europeo, attraverso la previsione di un approccio neutro al trattamento delle banche in dissesto e di un'equa concorrenza tra gli Stati membri, in modo tale da diminuire il rischio e le conseguenze negative di future crisi sistemiche, e di assicurare un buon funzionamento del mercato interno dei servizi finanziari.<sup>30</sup>

## 2.3. La Direttiva 2014/49/UE sui sistemi di garanzia dei depositi per tutelare i depositanti degli enti creditizi

La direttiva 2014/49/UE completa il pacchetto normativo in materia di gestione delle crisi bancarie, che include anche la direttiva 2014/59/UE ('BRRD') in tema di risanamento e di risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento, e il Regolamento (UE) n.

---

<sup>29</sup> C. B. Morra, Il diritto delle banche, cit., pag. 162

<sup>30</sup> Considerando 12, Regolamento n. 806/2014, cit.

806/2014, che istituisce il Meccanismo di Risoluzione Unico per i paesi dell'Eurozona. La direttiva 2014/49/UE (c.d. Deposit Guarantee Schemes Directive - 'DGSD'), istituisce un quadro normativo armonizzato a livello comunitario in materia di sistemi di garanzia dei depositi, obbligando tutti gli enti creditizi a aderire a un sistema di garanzia dei depositi e assicurando in caso di crisi il rimborso dei depositi entro il limite di 100.000 euro. La direttiva permette di realizzare il terzo pilastro dell'unione bancaria, che era appunto costituito dall'armonizzazione e dal rafforzamento dei sistemi di garanzia dei depositi nazionali. La direttiva costituisce uno strumento essenziale per realizzare il mercato interno, garantendo la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi nel settore degli enti creditizi, e rafforzando la stabilità del sistema bancario e la tutela dei depositanti.<sup>31</sup>

I sistemi di garanzia dei depositi operano a favore sia dei depositanti sia degli enti creditizi, in quanto da un lato, in caso di liquidazione dell'ente, i depositanti potranno ottenere il rimborso, entro certi limiti di importo, del denaro depositato; mentre dall'altro, grazie all'aumento della fiducia dei depositanti nel sistema bancario, in caso di difficoltà dell'ente, non si verificheranno l'ondata di panico tra i risparmiatori e le corse al ritiro dei depositi, evitando così un inasprimento della situazione di difficoltà dell'ente, ed evitando che si trasformi in una situazione di insolvenza vera e propria.

La direttiva 2014/49/UE modifica la precedente direttiva 94/19/CE, che si basava sul principio dell'armonizzazione minima, e permettendo quindi l'esistenza a livello di unione europea, di una varietà di sistemi di garanzia dei depositi, che presentavano caratteristiche molto diverse tra loro, e che riconoscevano ai depositanti livelli diversi di protezione, generando nell'Unione distorsioni della concorrenza e non permettendo la creazione di un mercato unico interno. A tal fine, fu emanata la Direttiva 2014/49/UE, che a differenza della precedente direttiva del 2009, prevede una regola di armonizzazione massima, ovvero obbliga i Paesi dell'Unione a garantire il rimborso dei depositi entro 100.000 euro, vietando agli Stati di prevedere soglie sia inferiori che superiori a tale ammontare. Di fatto la nuova direttiva impone a ogni Stato membro di fornire ex ante fondi pari allo 0,8% dei depositi coperti. La DGSD ha consentito di migliorare notevolmente la disciplina dei sistemi di garanzia dei depositi, definendola in modo più chiaro, riducendo

---

<sup>31</sup> Considerando 3, Direttiva 2014/49/UE Del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 relativa ai sistemi di garanzia dei depositi, (GU L 173/149 del 12 giugno 2014)

i tempi di rimborso, e aumentando la soglia dell'importo massimo rimborsabile, perseguendo l'obiettivo complessivo di aumentare la fiducia dei risparmiatori nei confronti del sistema bancario.

La direttiva 2014/49/UE deve infine lavorare in stretta cooperazione con la Direttiva 2014/59/UE, in quanto un'altra funzione espletata dai sistemi di garanzia dei depositi consiste nel sostenere il finanziamento della risoluzione degli enti creditizi.<sup>32</sup>

## 2.4. I limiti applicativi del sistema normativo Europeo: la recente Riforma del quadro per la gestione delle crisi bancarie e l'assicurazione dei depositi (CMDI)

Il pacchetto normativo in materia di gestione delle crisi bancarie, formato dalla direttiva 2014/59/UE (direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche - "BRRD"), dal regolamento (UE) n. 806/2014 (regolamento sul meccanismo di risoluzione unico - "SRMR") e la direttiva 2014/49/UE (direttiva relativa ai sistemi di garanzia dei depositi - "SGD"), hanno riscontrato diverse difficoltà e criticità applicative. Le principali difficoltà sono dovute innanzitutto dal fatto che alcuni strumenti di risoluzione previsti dal pacchetto normativo, nella realtà non consentono una gestione efficace della crisi, ma anzi possono apportare ulteriore confusione e instabilità, non permettendo la sua risoluzione ma un suo aggravamento; un'altra difficoltà è rappresentata dall'incapacità degli strumenti previsti dalle normative di riuscire a finanziare i costi delle crisi, soprattutto qualora la crisi colpisca un intermediario di grandi dimensioni. L'incapacità degli strumenti di finanziamento di far fronte alle crisi di liquidità delle banche è resa ancora più evidente dai numerosi e stringenti vincoli e procedure cui sono assoggettati i ricorsi agli usi di risorse di finanziamento pubbliche, che rendono particolarmente complesso e difficoltoso per le autorità riuscire ad intervenire in modo efficace e tempestivo per risolvere le crisi degli enti creditizi, per impedire che diventino sistemiche. Il pacchetto normativo infine non permette nemmeno un adeguato ricorso all'uso delle risorse finanziarie private, soprattutto relativamente all'utilizzo dei fondi dei sistemi di garanzia dei depositi, assoggettando anch'esso al rispetto di numerosi vincoli e complesse procedure.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Considerando 15, Direttiva 2014/49/UE, cit.

<sup>33</sup> C. B. Morra, Il diritto delle banche: cit.; pagg. 293 e 294.

Le criticità applicative descritte hanno dato adito a numerosi dibattiti istituzionali, fino alla proposta nel 2023 da parte della Commissione europea di emanare un pacchetto di riforme, chiamato Crisis Management and Deposit Insurance Framework (Cmd; COM/2023/225 final), su cui successivamente, in data 25 giugno 2025, il Consiglio e il Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo politico, istituendo di conseguenza un quadro riformato per la gestione delle crisi bancarie e l'assicurazione dei depositi (CMDI) nell'UE. La riforma persegue da un lato l'obiettivo di migliorare il processo di risoluzione, soprattutto in riferimento alle banche di piccole e medie dimensioni, che rappresentano un elemento strategico e particolarmente rilevante nel tessuto economico europeo, consentendogli di poter usufruire dei fondi di garanzia dei depositi come ulteriore strumento di finanziamento della risoluzione, e dall'altro lato offre ai contribuenti e ai cittadini una tutela supplementare per potersi difendere dalle conseguenze determinate dalle banche in dissesto.<sup>34</sup>

L'accordo segna inoltre un altro fondamentale passo verso il completamento dell'unione bancaria dell'UE, rendendo il settore bancario più stabile e l'Europa più competitiva.

Come affermato dal Consiglio dell'Unione europea nel Comunicato stampa del 25 giugno 2025: «L'accordo odierno faciliterà l'accesso delle banche in dissesto alle reti di sicurezza finanziate dal settore — in particolare i fondi nazionali di risoluzione e, nell'unione bancaria, il Fondo di risoluzione unico (SRF) — per finanziare la loro risoluzione e l'eventuale uscita dal mercato.»<sup>35</sup>

Il pacchetto di riforme assicura quindi un ricorso maggiormente flessibile e adeguato all'uso dei fondi di garanzia dei depositi e al fondo di risoluzione nel caso di crisi bancaria. Nello specifico, l'utilizzo dei fondi di garanzia dei depositi rappresenta uno strumento particolarmente utile ed efficace in caso di crisi soprattutto di banche piccole e medie dimensioni, perché permette di ovviare alla situazione di difficoltà dell'ente senza che venga intaccato il suo valore aziendale. Il ricorso a questa forma di finanziamento interno e privato consente infatti di finanziare il costo della crisi mediante la cessione di attività e passività delle banche in dissesto ad altri intermediari in buona salute economica.<sup>36</sup> Il più

---

<sup>34</sup> Consiglio dell'Unione europea; Comunicato stampa 25 giugno 2025 20:35; Risoluzione delle crisi bancarie: Consiglio e Parlamento raggiungono un accordo sul rafforzamento del quadro dell'UE per la gestione delle crisi; <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2025/06/25/bank-resolution-council-and-parliament-strike-deal-to-strengthen-the-eu-crisis-management-framework/> .

<sup>35</sup> Ibidem

<sup>36</sup> C. B. Morra, Il diritto delle banche, cit., pagg. 293, 294.

agile ricorso per le banche in dissesto alle forme di finanziamento della crisi, quali il ricorso ai fondi di finanziamento e ai sistemi di garanzia dei depositi, assicura anche che a sostenere il costo delle perdite siano in prima battuta gli azionisti e i creditori della banca, perché le banche in dissesto che presentano un livello insufficiente delle riserve di fondi propri e passività convertibili (MREL), potranno integrarlo e colmare la differenza attraverso l'accesso al sistema di garanzia dei depositi o ai fondi di risoluzione, finanziando in questo modo la propria risoluzione senza ricorrere allo strumento del bail-in e senza quindi far pagare il costo della crisi ai depositanti. Tuttavia, il quadro CMDI prevede alcuni limiti e vincoli al ricorso di queste forme di finanziamento, stabilendo in particolare che l'utilizzo dei fondi del sistema di garanzia dei depositi non può superare l'importo dei depositi coperti detenuti dalla banca in dissesto.<sup>37</sup>

Un'ulteriore riforma prevista dal quadro CMDI consiste nell'ampliamento dei criteri cui le autorità di risoluzione possono fare ricorso per dichiarare la sussistenza dell'interesse pubblico e avviare di conseguenza la procedura di risoluzione per una banca in dissesto, al posto della sua liquidazione, e nella spiegazione più approfondita delle modalità attraverso cui le autorità devono effettuare tale valutazione. La procedura di risoluzione per risolvere una situazione di dissesto di una banca sarà preferita rispetto alla sua liquidazione quando essa permetterà di garantire una maggiore stabilità finanziaria e una più elevata tutela dei depositanti. Le autorità dovrebbero inoltre valutare la presenza dell'interesse pubblico anche nel caso di situazioni di difficoltà di banche di piccole e medie dimensioni, senza risolvere tali crisi unicamente attraverso la procedura di liquidazione, ma valutando sempre la possibilità di intraprendere procedure di risoluzione, in quanto tali banche di piccole e medie dimensioni spesso sono un fattore cruciale per il contesto economico, e una loro crisi può comportare perturbazioni del sistema finanziario e assumere dimensioni sistemiche.

---

<sup>37</sup> Consiglio dell'Unione europea; Comunicato stampa 25 giugno 2025 20:35; Risoluzione delle crisi bancarie: Consiglio e Parlamento raggiungono un accordo sul rafforzamento del quadro dell'UE per la gestione delle crisi, cit.

## **CAPITOLO 3: LE NUOVE REGOLE IN MATERIA DI AIUTI DI STATO: DA RISORSA ABUSATA A RISORSA DI ULTIMA ISTANZA**

### **3.1. L'intervento pubblico a favore delle banche in crisi: uno strumento storicamente centrale ma dibattuto**

Gli aiuti statali erogati dai singoli Stati membri dell'Unione Europea a sostegno delle banche in difficoltà, rappresentano da sempre uno degli strumenti maggiormente utilizzati per riuscire a gestire le crisi bancarie. In passato infatti i Paesi membri, per affrontare soprattutto le grandi crisi sistemiche, hanno spesso optato per la concessione di aiuti di Stato a favore degli intermediari che si trovavano in situazioni di difficoltà, ad esempio erogando loro capitale o garanzie statali sulle passività, acquistando in prima persona gli attivi deteriorati della banca in crisi o ancora attuando dei veri e propri salvataggi pubblici. L'obiettivo di tali strumenti pubblici è di cercare di impedire il fallimento degli intermediari finanziari più significativi per il contesto economico nazionale ed europeo, o ove non fosse possibile, cercare di attuarlo in modo ordinato, in modo tale da evitare che il loro crollo contagi l'intero sistema finanziario e che produca effetti disastrosi sull'economia.

Nonostante l'intervento statale sia uno strumento cruciale e fortemente adoperato da parte dei paesi europei per la gestione delle crisi bancarie e per il mantenimento della stabilità finanziaria, esso è in realtà anche uno strumento molto discusso e da sempre al centro del dibattito pubblico e istituzionale, poiché un suo uso prolungato può produrre rischi di vario genere, tra cui una maggiore instabilità economica. Gli strumenti statali a sostegno delle banche sono infatti erogati mediante il ricorso alle risorse pubbliche e generano quindi un aumento del debito sovrano e un esborso di denaro pubblico a carico dei contribuenti che non hanno partecipato al rischio bancario, i quali diminuiranno la fiducia nei confronti del sistema finanziario. L'ampia concessione di aiuti statali a favore delle banche in difficoltà può inoltre determinare un aumento dei comportamenti di azzardo morale assunti da parte degli intermediari, i quali, contando sulla disponibilità dello Stato ad intervenire in loro aiuto, saranno più propensi ad assumere dei comportamenti rischiosi ed opportunistici, con lo scopo di aumentare la loro redditività a breve termine, e confidando nell'intervento statale in caso di fallimento. L'uso

prolungato degli interventi pubblici genera anche una rischiosa dipendenza del settore bancario nei confronti degli aiuti statali, rendendolo poco autonomo e non garantendo l'uscita dal mercato delle banche che non operano più in modo efficiente. Infine, l'erogazione di aiuti di Stato a favore delle banche in difficoltà può alterare la concorrenza tra le singole banche, in quanto gli enti finanziari che hanno potuto beneficiare degli aiuti statali saranno avvantaggiati a discapito dei loro concorrenti che non li hanno invece ricevuti.<sup>38</sup>

Proprio su questo ultimo aspetto si sofferma l'Unione Europea, la quale nell'Art. 107, par. 1 del TFUE, stabilisce che: «Sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza».<sup>39</sup> Successivamente l'Unione ha però previsto una serie di deroghe a tale divieto, prevedendo il compito in capo alla Commissione europea di valutare la compatibilità delle misure di sostegno concesse dai singoli Stati membri al settore bancario, ai sensi dell'Art. 107 par. 3 lett. b) del TFUE, secondo cui: «Possono considerarsi compatibili con il mercato interno: gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro».<sup>40</sup> La Commissione europea aveva quindi il compito di valutare la compatibilità degli aiuti pubblici erogati dai singoli Stati membri, autorizzando solamente quegli aiuti che contribuivano a risolvere un grave turbamento economico.

Nonostante l'inizio nel 2008 della crisi finanziaria globale, la Corte di Giustizia europea fornì un'interpretazione restrittiva dell'Articolo 107, par.3 lett. b) del TFUE, stabilendo che l'attuale crisi, non avendo ancora colpito l'intera economia di un Paese, non rappresentasse un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro, e di conseguenza non costituisse un valido presupposto per l'applicazione della deroga contenuta in codesto articolo. Di conseguenza la Commissione non poteva autorizzare le

---

<sup>38</sup> Corte dei conti europea, pubblicazioni, relazione speciale 21/2020: aiuti di Stato alle banche nell'UE, <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/state-aid-banks-21-2020/it/>

<sup>39</sup> Art. 107, par. 1, TFUE, <https://www.affarieuropei.gov.it/it/attivita/aiuti-di-stato/articoli-107-e-108/>

<sup>40</sup> Art. 107, par. 3, lettera b, TFUE, <https://www.affarieuropei.gov.it/it/attivita/aiuti-di-stato/articoli-107-e-108/>

misure di sostegno concesse a favore delle banche in difficoltà da parte degli Stati membri, e non permetteva quindi agli Stati di reagire alla crisi finanziaria globale.

### 3.2. Le Comunicazioni della Commissione europea legate alla crisi finanziaria globale per le istituzioni finanziarie

Come spiegato nell'introduzione della "Comunicazione sull'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato alle misure adottate per le istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria mondiale" adottata nel 2008, le istituzioni europee, data l'inaspettata e rischiosa propagazione della crisi finanziaria globale, e l'inerzia ad agire della Commissione, decisero di intervenire per fornire una disciplina unitaria comune a tutti i paesi membri in materia di aiuti di Stato. In particolare, a seguito del fallimento della banca statunitense Lehman Brothers, che sancì l'inizio della crisi finanziaria globale, la Commissione europea, in qualità di autorità della concorrenza, adottò a partire dal 2008 una serie di Comunicazioni in materia di aiuti di Stato, che tenevano conto dell'attuale contesto economico che era stato profondamente segnato e indebolito dalla crisi finanziaria globale. Le nuove comunicazioni bancarie erano finalizzate a consentire agli Stati membri di intervenire con rapidità a sostegno del settore bancario, in modo tale che fossero in grado di reagire all'emergenza della crisi finanziaria globale, e a recuperare la fiducia nel mercato finanziario e il suo corretto funzionamento.<sup>41</sup>

Nel pacchetto di comunicazioni legate alla crisi finanziaria mondiale adottate dalla Commissione ricordiamo: la Comunicazione inerente all'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato alle misure adottate per le istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria mondiale, emanata nel 2008; la Comunicazione sulla ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria del 2008, e la Comunicazione sul trattamento delle attività che hanno subito una riduzione di valore nel settore bancario comunitario del 2009.<sup>42</sup>

Queste nuove norme avevano l'obiettivo di fornire delle indicazioni dettagliate e coerenti a livello europeo sulle modalità di attuazione e sulle finalità perseguite dagli strumenti di

---

<sup>41</sup> Art. 1, Comunicazione della Commissione in merito all'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato alle misure adottate per le istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria mondiale, (2008/C270/02), GU-dell'UE, del-25.10.2008, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A52008XC1025%2801%29>

<sup>42</sup> Corte dei conti europea, pubblicazioni, relazione speciale 21/2020: aiuti di Stato alle banche nell'UE, <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/state-aid-banks-21-2020/it/>

intervento pubblico a sostegno delle banche in difficoltà, e determinavano inoltre le modalità attraverso cui la Commissione doveva valutare la loro compatibilità, il tutto tenendo conto dell'attuale contesto economico colpito dalla crisi finanziaria globale.<sup>43</sup>

La differenza cruciale rispetto al passato consisteva nel fatto che con le Comunicazioni l'Europa riconosceva la gravità e l'eccezionalità della crisi finanziaria globale, affermando che essa costituiva un grave turbamento dell'economia di tutti gli Stati membri, e che le misure di intervento attuate dai singoli Stati durante la crisi finanziaria rientravano nella deroga prevista dall'Art. 107, par. 2, lett. b). Ai sensi delle Comunicazioni, la Commissione era quindi tenuta ad approvare tutte le misure di intervento pubblico che fossero legate alla crisi finanziaria mondiale, per il fatto che esse non costituivano degli aiuti destinati semplicemente alle singole banche in crisi, ma costituivano degli interventi in economia a sostegno dell'intero sistema bancario, con l'obiettivo che esso potesse reagire alla crisi in modo rapido e recuperare la sua competitività.<sup>44</sup> Questo concetto fu poi ribadito anche dalla "Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, dal 1° gennaio 2011, delle norme in materia di aiuti di stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria", nella quale fu affermato che: «Nella fase più acuta della crisi, la condizione relativa al grave turbamento risultava indiscutibilmente soddisfatta in tutta l'Unione a causa dello stress eccezionale presente sui mercati finanziari, successivamente aggravato da una contrazione eccezionalmente grave dell'economia reale».<sup>45</sup>

Le Comunicazioni legate alla crisi hanno introdotto alcune nuove regole in materia di aiuti di Stato, come ad esempio l'obbligo in capo allo Stato membro che abbia intenzione di adottare delle misure di intervento pubblico a favore di una banca, di dover presentare un piano di redditività o di ristrutturazione, che attesti la capacità e la modalità con cui l'ente finanziario recupererà in futuro la redditività a lungo termine, senza dover richiedere

---

<sup>43</sup> Art.1, par.2, Comunicazione della Commissione sul ripristino della redditività e la valutazione delle misure di ristrutturazione del settore finanziario nel contesto dell'attuale crisi in conformità alle norme sugli aiuti di Stato (GU dell'Unione Europea del 19.08.2009) 2009/C195/04, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009XC0819\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009XC0819(03))

<sup>44</sup> Art. 1, par. 2, Comunicazione della Commissione sul ripristino della redditività e la valutazione delle misure di ristrutturazione del settore finanziario nel contesto dell'attuale crisi in conformità alle norme sugli aiuti di Stato, cit.

<sup>45</sup> Art.2, Comma 4, Commissione europea, Bruxelles, Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, dal 1° gennaio 2011, delle norme in materia di aiuti di stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria, SEC(2010)1466, [https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Comm/Comm-UE\\_Comunicazione-aiuti-di-stato\\_01\\_12\\_10.pdf](https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Comm/Comm-UE_Comunicazione-aiuti-di-stato_01_12_10.pdf)

ulteriori interventi da parte dello Stato.<sup>46</sup> Una ulteriore e cruciale novità introdotta dalle comunicazioni risiede nella previsione del principio della condivisione degli oneri tra lo Stato che ha erogato l'aiuto e la banca che lo ha ricevuto, che trova giustificazione nell'Art. 3, par. 22 della "Comunicazione della Commissione sul ripristino della redditività e la valutazione delle misure di ristrutturazione del settore finanziario nel contesto dell'attuale crisi in conformità alle norme sugli aiuti di Stato", dove è affermato che:

«Onde limitare le distorsioni della concorrenza ed ovviare al cosiddetto rischio morale, gli aiuti dovrebbero essere limitati al minimo necessario ed il beneficiario degli aiuti dovrebbe fornire un adeguato contributo proprio ai costi di ristrutturazione. La banca ed i detentori del suo capitale dovrebbero contribuire alla ristrutturazione il più possibile mediante le proprie risorse, per garantire che le banche oggetto di salvataggio abbiano una responsabilità adeguata rispetto alle conseguenze del comportamento adottato in passato e per creare incentivi appropriati per il loro comportamento futuro».

Le comunicazioni bancarie hanno la finalità di garantire la stabilità dei mercati finanziari e la parità di condizioni tra i vari Stati membri e tra le singole banche. In riferimento alla parità di trattamento, le comunicazioni prevedono l'obbligo in capo allo Stato membro che ha erogato gli strumenti a sostegno di una banca in difficoltà, di adottare delle idonee misure nel mercato interno, che permettano di ridurre al minimo le distorsioni della concorrenza create a livello nazionale ed europeo dalla concessione degli aiuti di Stato, senza che venga quindi avvantaggiata in modo spropositato la banca beneficiaria dell'intervento pubblico, rispetto agli altri istituti finanziari concorrenti ritenuti sani.<sup>47</sup>

È infine importante sottolineare il carattere temporaneo delle comunicazioni bancarie legate alla crisi finanziaria globale, che furono emanate per consentire agli Stati di intervenire in modo rapido a sostegno delle banche colpite dalla crisi, e di garantire una veloce ripresa economica europea. Proprio per questo motivo, la Commissione avrebbe

---

<sup>46</sup> Art.1, par.4, Comunicazione della Commissione sul ripristino della redditività e la valutazione delle misure di ristrutturazione del settore finanziario nel contesto dell'attuale crisi in conformità alle norme sugli aiuti di Stato, cit.

<sup>47</sup> Corte dei conti europea, pubblicazioni: Relazione speciale 21/2020: Aiuti di Stato alle banche nell'UE, Il controllo degli aiuti di Stato alle istituzioni finanziarie nell'UE: occorre verificarne l'adeguatezza, <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/state-aid-banks-21-2020/it/#:~:text=Sostegno%20alle%20istituzioni%20in%20stato,gli%20altri%20strumenti%20di%20risoluzione.>

dovuto applicare in via eccezionale le comunicazioni per un periodo di tempo limitato al necessario superamento di suddetta crisi. In particolare, all'interno della comunicazione era stabilito come termine ultimo per l'adozione delle norme contenute nelle comunicazioni, il giorno 31 dicembre 2010.<sup>48</sup>

### 3.2.1. L'erogazione degli aiuti di Stato durante la crisi finanziaria globale

Lo scenario europeo che si presentava a seguito della crisi finanziaria globale era costituito da un frequente e assiduo ricorso da parte degli Stati membri, degli strumenti di intervento pubblico a favore delle banche in difficoltà. Come dimostrato anche nell'articolo scientifico a cura di G. Toraldo intitolato: "Gli aiuti di Stato ai tempi delle crisi: divieto obsoleto o flessibilità lasciva?", l'autrice si mostra preoccupata in merito alla situazione europea successiva alla crisi finanziaria, affermando che: «Per quanto gli interventi degli Stati membri si inserissero nel solco di un percorso tracciato a livello europeo, il periodo immediatamente successivo allo scoppio della crisi si caratterizzò per una grande permissività della Commissione, che tendeva ad approvare quasi tutte le richieste riguardanti regimi di aiuti.»<sup>49</sup> ma successivamente, sempre nel medesimo articolo nota che: «Senz'altro l'intervento della Commissione, nella gestione dell'emergenza del 2008, è stato vitale per l'economia, in quanto la flessibilità nell'autorizzazione degli aiuti era necessaria per salvare le banche ed evitare un'enorme recessione. Se le banche fossero state lasciate a loro stesse, il sistema sarebbe con ogni probabilità collassato».<sup>50</sup>

Si può quindi affermare che nel periodo successivo alla crisi finanziaria globale, gli Stati europei fecero un largo ricorso agli strumenti di intervento pubblico nel settore finanziario, erogando diverse forme di aiuti statali a favore delle banche in crisi, predisponendo ad esempio dei piani di salvataggio mediante la loro nazionalizzazione o concedendo loro iniezioni di capitale, garanzie pubbliche o finanziamenti a tassi agevolati, interventi che si sono però dimostrati necessari ed indispensabili per poter permettere agli Stati europei di reagire alla crisi in modo tempestivo e rapido. Di fatti,

---

<sup>48</sup> Art. 6, par. 49, Comunicazione della Commissione sul ripristino della redditività e la valutazione delle misure di ristrutturazione del settore finanziario nel contesto dell'attuale crisi in conformità alle norme sugli aiuti di Stato, cit.

<sup>49</sup> Giulia Toraldo, Gli aiuti di Stato ai tempi delle crisi: divieto obsoleto o flessibilità lasciva?, del 14/07/2025, pag.5, <https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/download/2489/2754>

<sup>50</sup> Giulia Toraldo, gli aiuti di Stato ai tempi delle crisi: divieto obsoleto o flessibilità lasciva?, pag.6, cit.

come dimostrato dalla Consob, l'autorità italiana per la vigilanza nei mercati finanziari, a seguito della crisi finanziaria globale del 2008: «Nel complesso gli aiuti erogati dai governi alle banche dei rispettivi sistemi nazionali raggiungono i 3.166 miliardi di euro in Europa, sotto forma di garanzie (2.443 miliardi), ricapitalizzazioni (472 miliardi) e linee di credito e prestiti (251 miliardi; dati MBRES a dicembre 2013)». <sup>51</sup>

L'Europa inoltre si impegnò ad erogare degli aiuti ad alcuni Stati, tra cui ad esempio alla Spagna, con lo scopo che tali paesi potessero attuare una ricapitalizzazione e ristrutturazione del loro sistema bancario nazionale. Anche l'Italia ha previsto l'attuazione di alcune misure e strumenti per difendersi dalla crisi, adottando due decreti-legge che miravano a: rafforzare la capitalizzazione delle banche (decreto-legge 9 ottobre 2008, n. 155); e a sostenere la liquidità del sistema bancario (decreto-legge 13 ottobre 2008, n. 157). Le misure di contrasto nazionali adottate hanno riguardato soprattutto il rilascio di garanzie pubbliche sulle obbligazioni emesse dalle banche, con lo scopo di ridurre il costo della raccolta obbligazionaria e facilitare l'accesso alle operazioni di rifinanziamento da parte della BCE. <sup>52</sup>

### 3.3. La crisi del debito sovrano in Europa e la comunicazione di proroga

A seguito della crisi finanziaria globale, in Europa si verificò un'altra importante crisi sistemica: la crisi del debito sovrano del 2010, in occasione della quale gli Stati membri hanno avuto la necessità di rilasciare ulteriori interventi a sostegno del sistema finanziario.

La nuova crisi del debito sovrano ha reso nuovamente i mercati finanziari estremamente volatili e instabili, e ha prodotto una forte incertezza riguardo le prospettive economiche future. Proprio sulla base di tali tensioni createsi nel settore finanziario, e data la forte interconnessione del settore bancario europeo, che poteva tradursi in un rischio di contagio della crisi <sup>53</sup>, la Commissione europea nel 2010 ha emanato la "Comunicazione

---

<sup>51</sup> Consob, la crisi finanziaria del 2007-2009, <https://www.consob.it/web/investor-education/crisi-finanziaria-del-2007-2009#:~:text=In%20Italia%2C%20invece%2C%20il%20sistema,per%20l'anno%202012>

<sup>52</sup> Commissione europea, Aiuti di Stato n. 520a /2008 – Italy, Misure di supporto a favore del sistema bancario-italiano, Bruxelles, 13-XI-2008, C(2008)6989, [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/227940/227940\\_899542\\_39\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/227940/227940_899542_39_2.pdf)

<sup>53</sup> Art.2, par.6, Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, dal 1° gennaio 2011, delle norme in materia di aiuti di stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria, Bruxelles, SEC(2010)1466, [https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Comm/Comm-UE\\_Comunicazione-aiuti-di-stato\\_01\\_12\\_10.pdf](https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Comm/Comm-UE_Comunicazione-aiuti-di-stato_01_12_10.pdf)

relativa all'applicazione, dal 1° gennaio 2011, delle norme in materia di aiuti di stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria", con cui di fatto estendeva la validità delle precedenti Comunicazioni che erano state adottate durante la crisi finanziaria globale, rendendole applicabili, diversamente da quanto previsto nelle suddette comunicazioni, anche oltre il 31/12/2010.<sup>54</sup>

Di conseguenza, attraverso la proroga delle comunicazioni legate alla crisi, era previsto anche il mantenimento della possibilità per gli Stati membri di ricorrere in via straordinaria alle misure di sostegno collegate alla crisi, ai sensi dell'Art. 107, par.3, lettera b) del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, in quanto come spiegato in suddetta Comunicazione: «La Commissione ritiene che le condizioni per l'approvazione degli aiuti di Stato a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del trattato sussistano ancora, in considerazione dello stress che di recente ha colpito nuovamente i mercati finanziari e del rischio di ricadute negative più ampie»<sup>55</sup>. Nonostante la proroga prevista da suddetta Comunicazione, riguardo le precedenti comunicazioni legate alla crisi e la possibilità di attingere alle misure di aiuto a norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE, le istituzioni europee hanno affermato che in futuro gli Stati membri si sarebbero dovuti impegnare per conseguire una diminuzione graduale del ricorso agli strumenti di sostegno temporaneo straordinario alle banche<sup>56</sup>. Proprio in vista di questo obiettivo, la Commissione europea ha deciso di introdurre dal 1° luglio 2010 l'obbligo della verifica della sussistenza di condizioni più stringenti per poter erogare aiuti di Stato alle banche in difficoltà, che consistono: «nell'introduzione di una commissione di garanzia maggiorata e nel nuovo obbligo di presentare un piano di redditività per i beneficiari che si avvalgono delle nuove garanzie e superano una certa soglia di tutte le passività in essere garantite»<sup>57</sup>.

### 3.4. L'attuale quadro normativo europeo in materia di aiuti di Stato:

#### 3.4.1. La Comunicazione sul settore bancario del 2013

All'interno della "Comunicazione relativa all'applicazione, dal 1° gennaio 2011, delle norme in materia di aiuti di stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della

---

<sup>54</sup> Art. 2, par. 7, pag. 2, ibidem

<sup>55</sup> Art.2, par.4, pag.2, ibidem

<sup>56</sup> Art. 3, par.9, pag.3, ibidem

<sup>57</sup> Art. 3, par.10, pag.3, ibidem

crisi finanziaria", nonostante fosse stata prevista la proroga delle precedenti comunicazioni legate alla crisi, fu affermato che: «Suddette comunicazioni devono essere adattate per preparare la transizione al quadro normativo post-crisi. Parallelamente, occorrerà definire nuove norme permanenti in materia di aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle banche in condizioni di mercato normali». A tal fine la Commissione ha emanato due ulteriori Comunicazioni che aggiornavano e modernizzavano le precedenti comunicazioni bancarie legate alla crisi: la "Comunicazione relativa all'applicazione, dal 1° gennaio 2012, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria", e infine l'ultima e tutt'ora vigente "Comunicazione relativa all'applicazione, dal 1° agosto 2013, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria". Come stabilito all'interno dell'ultima Comunicazione sul settore bancario del 2013:

Se da un lato è necessario mantenere determinati strumenti di sostegno per le banche per affrontare le turbolenze che continuano a sussistere sui mercati finanziari, talune procedure e condizioni dovrebbero essere migliorate e sviluppate. È inoltre necessario portare avanti il processo di allineamento del quadro giuridico all'evoluzione del mercato, processo che ha avuto inizio nel giugno 2010 con l'aumento della commissione di garanzia ed è proseguito con la comunicazione di proroga del 2010.<sup>58</sup>

A partire dal 2010 infatti in Europa si registrò una lieve stabilizzazione dei mercati finanziari, che suggeriva una, sebbene lenta ma progressiva, ripresa economica. A fronte del nuovo scenario economico, le autorità europee, pur riconoscendo l'elevata volatilità dei mercati finanziari e il bisogno per le banche di poter accedere in modo rapido agli strumenti di aiuto pubblico, ritennero che fosse necessario attuare un adattamento delle precedenti comunicazioni legate alla crisi, in modo da poter definire con maggiore chiarezza la disciplina in materia di aiuti di Stato agli istituti finanziari e di stabilire delle nuove condizioni per la loro erogazione, in linea con l'attuale e differente contesto

---

<sup>58</sup> Par. 21, Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, dal 1° agosto 2013, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria ( «La comunicazione sul settore bancario» ), (GU dell'UE C 216 del 30.7.2013), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex:52013XC0730\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex:52013XC0730(01))

economico. Le comunicazioni legate alla crisi del 2008 adottavano infatti un approccio emergenziale, che aveva determinato un ricorso avventato e imprudente da parte degli Stati europei degli strumenti di intervento pubblico a favore degli istituti finanziari, comportando un elevato esborso di denaro pubblico per salvare le banche in difficoltà, e minando di conseguenza la stabilità nei mercati finanziari nel lungo periodo. La Commissione ha quindi stabilito che fosse necessario e cruciale che le istituzioni europee effettuassero un cambio di rotta rispetto al passato in merito all'erogazione degli aiuti di Stato a favore delle banche in crisi, facendo in modo che tutti i Paesi membri si impegnassero in modo unitario per riuscire ad abbandonare gradualmente le misure di intervento straordinario a favore delle banche<sup>59</sup>. All'interno della "Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, dal 1° agosto 2013, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria", venne infatti stabilito che:

Nel contesto delle mutate condizioni di mercato, non sono più necessarie misure strutturali di salvataggio concesse unicamente sulla base di una valutazione preliminare che si fondi sul presupposto che praticamente tutte le banche hanno bisogno di essere salvate e che rinvi la valutazione approfondita del piano di ristrutturazione a una fase successiva<sup>60</sup>.

Per limitare quindi l'utilizzo degli strumenti di intervento pubblico per gestire le crisi bancarie nella fase post-crisi, che era diventato eccessivo e ingiustificato, la Commissione europea ha previsto l'introduzione di alcune condizioni più stringenti e rigorose per il rilascio di misure di sostegno agli istituti finanziari, modificando e di fatto limitando i criteri da seguire per valutare la compatibilità degli aiuti di stato forniti alle banche, con il mercato interno.<sup>61</sup> Più nel dettaglio, la comunicazione bancaria del 2013: sostituisce la precedente comunicazione relativa alle banche del 2008, rimodula e adatta

---

<sup>59</sup> Art. 3, par. 9, Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, dal 1° gennaio 2011, delle norme in materia di aiuti di stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria, cit.

<sup>60</sup> Considerando 23, Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, dal 1° agosto 2013, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria, cit.

<sup>61</sup> Art.1, par.5, Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, dal 1° gennaio 2012, delle norme in materia di aiuti di stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria, Bruxelles, il 1.12.2011, C(2011) 8744 definitivo, pag.3, [https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Comm/Comm-UE\\_Comunic-aiuti-di-stato\\_banche\\_01\\_12\\_11.pdf](https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Comm/Comm-UE_Comunic-aiuti-di-stato_banche_01_12_11.pdf)

le precedenti comunicazioni, integrandole attraverso la definizione di previsioni più dettagliate, come ad esempio attraverso la previsione di nuovi parametri per la compatibilità degli aiuti di Stato collegati alla crisi forniti alle banche, e attraverso la definizione di orientamenti più stringenti, specificatamente in merito alla compatibilità delle misure di liquidità<sup>62</sup>, prevedendo inoltre all'Art. 57 di suddetta comunicazione che: «la Commissione può autorizzare regimi che prevedono misure di liquidità per un periodo massimo di sei mesi»<sup>63</sup>.

Una delle condizioni più stringenti introdotta dalla nuova comunicazione bancaria del 2013 per l'accesso agli aiuti di Stato a sostegno delle banche in crisi, è costituita dal principio secondo cui gli aiuti di Stato possono essere concessi solo a fronte dell'autorizzazione preliminare da parte della Commissione di un dettagliato piano di ristrutturazione, che attesti che le banche siano in grado di recuperare la loro redditività in tempi ragionevoli e in maniera solida e duratura; mentre diversamente tali banche in dissesto, e quindi non più efficienti, dovrebbero essere liquidate e uscire dal mercato, al fine di evitare un esborso inutile di denaro pubblico<sup>64</sup>. L'attuale comunicazione infine conferma e rafforza il principio previsto dalle precedenti comunicazioni di condivisione delle perdite, secondo cui in caso di crisi bancaria i costi vanno sostenuti inizialmente da azionisti e creditori, dichiarando che: «I requisiti minimi per la condivisione degli oneri dovrebbero essere aumentati»<sup>65</sup>, in quanto consentono la riduzione dell'assunzione di comportamenti di azzardo morale da parte dei dirigenti della banca, e consentono la riduzione della distorsione della concorrenza. Infatti ai sensi della comunicazione sul settore bancario, affinché la Commissione autorizzi la concessione degli aiuti pubblici, è necessario che gli Stati membri garantiscano che siano già state impiegate tutte le misure che generano capitale, ossia che la banca non disponga più di capitale privato interno che sarebbe in grado di assorbire le perdite. La commissione quindi autorizzerà gli aiuti pubblici solo dopo che lo Stato membro ha assicurato che le azioni e le obbligazioni della banca in difficoltà siano già state convertite, e quindi che gli azionisti e i detentori di capitale subordinato di suddetta banca abbiano già contribuito ad assorbire le perdite.<sup>66</sup>

---

<sup>62</sup> Art., par. 24, ibidem

<sup>63</sup> Art. 57, ibidem

<sup>64</sup> Art 1, par.1, ibidem

<sup>65</sup> Considerando 19, Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, dal 1o agosto 2013, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi, cit.

<sup>66</sup> ibidem

Infine prima e durante la fase di ristrutturazione in cui la banca riceve gli aiuti pubblici, è necessario che i dirigenti seguano delle severe regole di amministrazione, ad esempio non potranno adottare pratiche commerciali aggressive e non potranno acquisire partecipazioni in altre imprese, con lo scopo di evitare il deflusso di fondi dalla banca.<sup>67</sup>

### 3.4.2. La disciplina in materia di aiuti di stato contenuta nella Direttiva 2014/59/UE

L'Unione europea è intervenuta per modificare l'approccio in materia degli interventi statali a sostegno degli istituti finanziari nella fase post-crisi, anche mediante l'emanazione della Direttiva su risanamento e risoluzione delle banche del 2014 (dir. 2014/59/UE), in cui è stata attribuita una nuova e diversa definizione rispetto al passato agli aiuti pubblici erogati dai singoli Stati membri e a qualsiasi altro intervento pubblico erogato a livello sovranazionale da parte dell'Unione Europea a sostegno delle banche in crisi, inquadrandoli appunto come strumenti di sostegno pubblico straordinario e come una risorsa di ultima istanza.

La Direttiva 2014/59/UE ha subordinato gli interventi pubblici straordinari erogati a sostegno del settore bancario alla verifica della sussistenza di determinati vincoli e condizioni, con l'obiettivo generale di diminuirne nel futuro l'erogazione, limitandola esclusivamente alle situazioni di forte necessità e alla verifica della sussistenza di suddette condizioni. La norma stabilisce innanzitutto che nel caso in cui un ente finanziario abbia necessità di ricevere un sostegno finanziario straordinario pubblico, allora esso sarà automaticamente, salvo alcune deroghe previste dalla direttiva, dichiarato in dissesto o a rischio di dissesto da parte della autorità di risoluzione, e dovrà di conseguenza essere assoggettato alla procedura di risoluzione. La sola eccezione prevista dalla direttiva, in cui l'aiuto statale ricevuto da una banca in difficoltà non comporta il suo assoggettamento alle procedure di risoluzione, è costituito dall'ipotesi in cui il sostegno pubblico erogato dal singolo Stato rientri nei casi di ricapitalizzazione precauzionale. Con la direttiva l'Unione Europea ha infatti provveduto a definire una nuova disciplina in materia degli strumenti di sostegno statale precauzionale, identificandoli come degli strumenti con carattere temporaneo e cautelativo, che possono essere utilizzati esclusivamente nelle circostanze e nei limiti previsti da

---

<sup>67</sup> Art. 3.1.3, par. 47, ibidem

suddetta norma, a favore di banche che stiano affrontando una situazione di temporanea difficoltà, ma a patto che siano ancora solvibili e sane.<sup>68</sup>

La Direttiva si occupa anche di prevedere una nuova disciplina in merito alle misure di intervento statale a favore delle banche che si trovano in situazione di dissesto, prevedendo all'Art.56 due forme aggiuntive di strumenti pubblici di stabilizzazione finanziaria, che hanno l'obiettivo di offrire sostegno finanziario e partecipare alla risoluzione delle banche in crisi. La direttiva ha definito gli strumenti di stabilizzazione finanziaria come delle risorse di ultima istanza, che possono essere utilizzate solo in un momento successivo ed eventuale, dopo aver valutato e utilizzato le altre misure di risoluzione. Nel caso in cui tali altri strumenti di risoluzione non abbiano consentito né di evitare la propagazione degli effetti negativi della crisi sul settore finanziario, né un'adeguata tutela dell'interesse pubblico, e quindi solo dopo aver attestato la loro incapacità riguardo la gestione della crisi, allora il ministero competente o il governo, sotto stretta collaborazione dell'autorità competente, potranno applicare le misure pubbliche straordinarie di stabilizzazione finanziaria.<sup>69</sup> Gli strumenti aggiuntivi di intervento pubblico previsti dalla direttiva consistono: nello strumento pubblico di sostegno al capitale, attraverso il quale gli Stati membri hanno la possibilità di partecipare alla ricapitalizzazione di un istituto finanziario, erogandogli di fatto delle somme di capitale, ed impegnandosi successivamente e appena possibile, a cedere la loro partecipazione statale nell'istituto al settore privato<sup>70</sup>; e nello strumento relativo alla proprietà pubblica temporanea, con cui gli Stati membri possono assumere sotto la loro proprietà e controllo l'istituto finanziario, trasferendo le azioni dell'ente in difficoltà ad una società statale o ad un rappresentante terzo, indicato dallo Stato, in entrambi i casi i cessionari acquisiranno la proprietà dell'ente finanziario solo in via temporanea, impegnandosi a cederli al settore pubblico appena le condizioni economiche lo permetteranno.<sup>71</sup>

---

<sup>68</sup> Art. 32, par.4, lett. d), direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento, del 15 maggio 2014, G.U.dell'UE del 12.6.2014, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32014L0059>

<sup>69</sup> Art. 56, par.1, ibidem

<sup>70</sup> Art.57, ibidem

<sup>71</sup> Art. 58, direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento, cit.

La direttiva 2014/59/UE infine conferma, al pari della comunicazione bancaria del 2013, il principio di condivisione degli oneri, e rafforza tale principio introducendo lo strumento dal bail-in. Tale strumento rappresenta una novità rispetto al passato, in quanto si oppone al concetto di bail-out che aveva caratterizzato la fase emergenziale colpita dalle crisi dei mercati finanziari, che consisteva nel salvataggio degli intermediari finanziari mediante l'esborso di denaro pubblico. L'innovativo strumento di bail-in previsto dalla direttiva invece si basa sul concetto di salvataggio interno, secondo cui il costo della crisi della banca deve gravare innanzitutto sugli azionisti e i creditori della stessa, e solo successivamente potrà essere determinato un esborso di denaro a carico dei contribuenti. Con il bail-in è previsto l'ampliamento della platea dei soggetti che in caso di crisi dovranno partecipare alla condivisione degli oneri prima che la banca possa ricevere gli aiuti statali: mentre ai sensi della comunicazione del 2013 la banca poteva accedere agli aiuti statali solo dopo che gli azionisti e i creditori subordinati avevano partecipato all'assorbimento delle perdite; con la direttiva si afferma che devono partecipare alla condivisione degli oneri tutti coloro che hanno investito nella banca, ossia tutti i creditori, compresi i depositanti oltre i €100.000, secondo un ordine gerarchico preciso. Lo scopo perseguito dal bail-in è di limitare l'esborso di denaro pubblico, ossia di evitare che i salvataggi delle banche siano effettuati a spese dei contribuenti, e che i dirigenti delle stesse limitino l'assunzione di comportamenti troppo rischiosi di azzardo morale.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Banca d'Italia per la cultura finanziaria, bail-in, <https://economiepertutti.bancaditalia.it/aree-tematiche/diritti-e-tutele/bail-in/index.html>

## CAPITOLO 4: GLI STRUMENTI DI PREVENZIONE DELLA CRISI

### 4.1. L'importanza dell'attività ordinaria di vigilanza sul sistema bancario per la prevenzione delle crisi bancarie

La crisi finanziaria globale del 2008-2009 e la successiva crisi dei debiti sovrani del 2010-2011 hanno prodotto delle ripercussioni devastanti sulla solidità del sistema bancario europeo, e hanno imposto la conseguente necessità di rivedere l'attività di vigilanza sul sistema bancario, rafforzando i controlli pubblici e determinando dei vincoli più stringenti all'attività degli intermediari bancari.<sup>73</sup> Una delle cause determinanti dell'enorme propagazione della crisi finanziaria mondiale del 2007-2009 fu il fallimento della regolamentazione e della supervisione del sistema bancario, come viene dimostrato anche nell'articolo scientifico intitolato "Banche, regole e vigilanza dopo la crisi", del 2010, in cui il Vice Direttore Generale della Banca d'Italia Ignazio Visco afferma che: «La regolamentazione e la supervisione finanziaria hanno avuto un ruolo non secondario nella crisi globale: non hanno saputo prevenire l'eccessiva dilatazione dei rischi, all'origine delle turbolenze, né sono state in grado di contenerne in modo adeguato gli effetti»<sup>74</sup>.

A seguito delle crisi, le autorità di vigilanza riconobbero quindi la necessità di dover abbandonare la fase di forte deregolamentazione dei mercati finanziari che aveva caratterizzato il periodo antecedente alla crisi finanziaria, rafforzando le prassi di vigilanza e creando degli organismi ad hoc con il compito di garantire la piena solidità del sistema bancario a livello europeo, come l'Unione Bancaria e il Meccanismo Europeo di Stabilità.<sup>75</sup> Di conseguenza, un'importante lezione imparata a seguito della crisi finanziaria è rappresentata sicuramente dall'esigenza di monitoraggio continuo e approfondito sull'intero sistema bancario, in modo da consentire alle autorità di vigilanza di riuscire a cogliere in anticipo eventuali anomalie nella gestione delle banche, e intervenire in modo tempestivo per risolverle, evitando che in futuro esse possano

---

<sup>73</sup> Giombini, Germana, and Giuseppe Travaglini. "La regolamentazione del sistema bancario dopo la crisi." *Argomenti* 14 (2019), Introduzione, pag. 8

<sup>74</sup> Visco, Ignazio. "Banche, regole e vigilanza dopo la crisi." (2010), *Il ruolo della regolamentazione finanziaria: lezioni della crisi*, pag. 4

<sup>75</sup> Giombini, Germana, and Giuseppe Travaglini, "La regolamentazione del sistema bancario dopo la crisi." *Introduzione*, pag. 9, cit.

trasformarsi in vere e proprie situazioni di dissesto economico, con importanti conseguenze negative sul sistema finanziario e sull'economia in generale.

Oltre all'esigenza di monitoraggio continuo del settore bancario, a seguito della crisi finanziaria globale sono anche stati ampliati i poteri discrezionali attribuiti in capo alle autorità di vigilanza, le quali ai sensi della direttiva 2014/59/UE oggi godono di poteri assai più intrusivi nella gestione delle banche rispetto al passato, ai fini di assicurare la solidità e l'efficienza del sistema finanziario europeo. Attraverso l'adempimento della funzione di supervisione sull'attività degli enti bancari europei, che è affidata alla Banca Centrale europea per le banche significative e alle autorità di vigilanza competenti a livello nazionale per le banche meno significative, le autorità, qualora abbiano rilevato delle anomalie di gestione nell'ente, possono intervenire nella sua direzione adottando dei provvedimenti di diversa forma e con diversi gradi di intensità, con l'obiettivo di evitare che la banca possa entrare in una situazione di dissesto.<sup>76</sup>

A seguito della crisi finanziaria globale si è instaurata la consapevolezza della necessità di dover prestare una maggiore attenzione in materia di vigilanza alle banche più significative<sup>77</sup>, a dispetto delle piccole e meno complesse banche di deposito. Alle banche più significative, la cui vigilanza è affidata alla Banca Centrale europea, l'attività di vigilanza dedica infatti una maggiore quantità di tempo e un impiego maggiore di risorse, in quanto qualora esse dovessero entrare in una situazione di difficoltà, la loro situazione di crisi potrebbe trasmettersi in modo molto rapido e con estrema facilità all'intero sistema finanziario, provocando effetti sistemici devastanti sull'economia in generale.<sup>78</sup>

L'attività di vigilanza segue quindi un «principio di proporzionalità»<sup>79</sup>, secondo cui essa deve essere calibrata in base all'importanza sistemica e ai rischi assunti da parte degli enti bancari controllati. In accordo con tale principio, tanto più la rilevanza sistemica e i rischi assunti da una banca saranno elevati, e tanto più l'autorità dovrà adottare

---

<sup>76</sup> Banca d'Italia, Eurosistema, Vigilanza sul sistema bancario e finanziario, Compiti di vigilanza, <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/compiti-vigilanza/index.html>

<sup>77</sup> Banca Centrale europea, vigilanza bancaria, Quando una banca è ritenuta significativa? <https://www.bankingsupervision.europa.eu/framework/supervised-banks/criteria/html/index.it.html>

<sup>78</sup> Giombini, Germana, and Giuseppe Travaglini, "La regolamentazione del sistema bancario dopo la crisi.", Le riforme strutturali, pag. 15, cit.

<sup>79</sup> Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, Principi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria, settembre 2012, Banca dei regolamenti internazionali, Punto 4, pag. 5, [https://www.bis.org/publ/bcbs230\\_it.pdf](https://www.bis.org/publ/bcbs230_it.pdf)

un'attività, dei presidi e dei criteri di vigilanza più stringenti ed incisivi sulla gestione di talune banche, con l'obiettivo di cercare di evitare in futuro il ripetersi di ulteriori crisi sistemiche.<sup>80</sup> Al fine di poter perseguire il principio di proporzionalità, le funzioni delle autorità di vigilanza non si limitano al mero controllo dell'avvenuto rispetto delle prassi di vigilanza da parte delle banche, ma hanno una responsabilità molto più ampia. Le autorità di vigilanza devono infatti assumere un approccio prudenziale che sia basato sui rischi, ossia devono analizzare periodicamente il livello di rischio di ogni singola banca, mediante la valutazione dei rischi che esse hanno assunto, anche nei confronti del sistema finanziario, e mediante la valutazione dell'idoneità del modello di gestione dei rischi che hanno adottato, che dovrà essere in grado di governare i rischi assunti.<sup>81</sup> Solo attraverso un'attività di vigilanza basata sul diverso profilo di rischio delle singole banche, le autorità di vigilanza saranno infatti in grado di indirizzare maggiore tempo e maggiori risorse dell'attività di vigilanza prudenziale nei confronti delle banche che rappresentano un grave rischio per il sistema finanziario, ovvero verso quelle ad elevato rischio sistemico.

Un'ulteriore importante differenza rispetto al passato risiede nel fatto che l'attività di vigilanza sul sistema bancario deve oggi adottare un approccio strategico che sia anche visionario. Perché possano esercitare i loro poteri di intervento nella gestione delle banche, non è necessario che queste si trovino in una situazione di eccezionale gravità o di dissesto, ma è sufficiente che le autorità abbiano rilevato delle anomalie di gestione, come ad esempio delle lacune o delle debolezze in determinati ambiti organizzativi, tali da presupporre che, in assenza di un intervento tempestivo, le banche possano trovarsi in una situazione di difficoltà, che potrebbe poi tradursi in una situazione di dissesto.<sup>82</sup> Infine, come specificato nella Relazione della Banca dei Regolamenti internazionali sui Principi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria del 2012:

La crisi ha altresì evidenziato l'importanza della pubblicità delle informazioni e della trasparenza per preservare la fiducia nelle banche. Esse consentono

---

<sup>80</sup> Comitato di Basilea, Principi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria, pagg. 9-10, cit.

<sup>81</sup> Donato, Luigi, and Rosario Grasso, Gli strumenti della nuova vigilanza bancaria europea, "Oltre il Testo Unico bancario, verso il Single Supervisory Mechanism.", Banca Impresa Società 33.1, (2014), pag. 10

<sup>82</sup> Comitato di Basilea, Principi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria, Punto 13, pag.8, cit.

infatti agli operatori di comprendere meglio il profilo di rischio di una banca e riducono in tal modo le incertezze del mercato circa la sua solidità finanziaria.<sup>83</sup>

L'esigenza di reperimento di informazioni sull'intero sistema bancario da parte delle autorità di vigilanza si esplica nell'"analisi cartolare", che rappresenta un aspetto cruciale dell'attività di vigilanza ordinaria. Essa consente di monitorare in modo continuativo la situazione patrimoniale e organizzativa degli istituti finanziari, grazie al loro invio periodico di documenti, atti e informazioni alle autorità di vigilanza. L'analisi cartolare permette di verificare che l'ente creditizio stia attualmente adottando una sana e prudente gestione e che si trovi in un buono stato di salute, e consente quindi alle autorità di vigilanza di disporre delle informazioni sull'andamento di ogni singola banca, necessarie per rilevare eventuali irregolarità di gestione ed intervenire in modo rapido ed efficace per rimuoverle, scongiurando il rischio che in futuro possa trovarsi in una situazione di dissesto economico.<sup>84</sup>

#### 4.2. Il “processo di revisione e valutazione prudenziale” (supervisory review and evaluation process, SREP)

Le autorità di vigilanza, per tenere monitorato il settore bancario, si servono di un importante sistema: del “processo di revisione e valutazione prudenziale” (supervisory review and evaluation process, SREP)<sup>85</sup>, ossia di un processo che rientra nell'attività ordinaria di supervisione e nell'analisi cartolare, che mira a garantire un settore bancario europeo che operi in piena sicurezza e trasparenza. Tale processo di monitoraggio continuo della situazione finanziaria e patrimoniale di tutte le banche a livello europeo, è condotto da parte della Banca Centrale Europea per le banche significative e dall'autorità competente nazionale per le banche meno significative.

Lo SREP si basa principalmente sull'analisi dei rischi assunti da parte degli enti bancari, con lo scopo di verificare che questi siano proporzionali alla struttura organizzativa e

---

<sup>83</sup> Comitato di Basilea, Principi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria, Punto 28, pag. 11, cit.

<sup>84</sup> Donato, Luigi, and Rosario Grasso, Gli strumenti della nuova vigilanza bancaria europea, "Oltre il Testo Unico bancario, verso il Single Supervisory Mechanism.", (2014), pagg. 11-12, cit.

<sup>85</sup> Banca d'Italia, Eurosistema, Vigilanza sul sistema bancario e finanziario, Processo di revisione e valutazione prudenziale, <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/applicazione-regolamentazione/processo-revisione/index.html>

operativa adottata da parte della banca, nell'ottica di assicurare che tutte le banche adottino una sana e prudente gestione.<sup>86</sup>

Il processo si concretizza in un dialogo tra l'autorità di vigilanza e la singola banca, durante il quale l'autorità di vigilanza monitora la gestione della banca in un determinato anno di tempo mediante la valutazione di alcuni indicatori ed elementi specifici, con l'obiettivo di formare un giudizio complessivo sull'andamento della sua situazione. Qualora l'autorità di vigilanza, durante la fase di dialogo, abbia rilevato delle lacune o delle incongruenze nella gestione aziendale, essa provvederà a comunicarle alla banca analizzata e potrà richiederle di visionare dei documenti e degli atti specifici, o potrà fissare dei veri colloqui con i suoi organi aziendali, con l'obiettivo di comprendere al meglio le motivazioni delle loro decisioni e cercare di risolvere ogni dubbio.<sup>87</sup> Al termine della fase di dialogo, l'autorità di vigilanza invia a ogni banca una decisione in cui saranno indicate le misure correttive che essa dovrà intraprendere entro l'anno successivo per poter ristabilire una gestione equilibrata, nell'ottica di una sana e prudente gestione.

La decisione finale, oltre a tenere conto dell'analisi di insieme sulla situazione della banca, prende anche in considerazione la specifica attività svolta e la sua importanza sistemica, ossia l'impatto che potrebbe provocare un suo probabile fallimento sul sistema finanziario. In base a questi fattori, e all'andamento complessivo della banca, l'autorità di vigilanza le richiederà quindi di attuare delle misure correttive, obbligandola di fatto ad effettuare dei cambiamenti di diversa forma e di diversi gradi di intensità e incisività nella sua gestione interna, con l'obiettivo di garantire che l'intero sistema bancario operi in modo stabile e sicuro.

#### 4.2.1. L'adozione delle misure correttive nell'ambito del processo di SREP

L'autorità di vigilanza, durante l'esecuzione del processo di SREP, ha il compito di analizzare alcuni indicatori degli enti bancari, che possono essere di tipo qualitativo, tra cui principalmente la governance e il modello imprenditoriale, o quantitativo, tra cui il fabbisogno di liquidità e di capitale, con l'obiettivo complessivo di rilevare eventuali

---

<sup>86</sup> Banca Centrale Europea, vigilanza bancaria europea, Cos'è lo SREP? 16 giugno 2016 (ultimo aggiornamento: 13 novembre 2017), <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/banking-supervision-explained/html/srep.it.html>

<sup>87</sup> Banca Centrale Europea, attività di vigilanza, processo di revisione e di valutazione prudenziale (SREP), <https://www.bankingsupervision.europa.eu/activities/srep/html/index.it.html#:~:text=Questa%20attivit%C3%A0%2C%20denominata%20processo%20di%20revisione%20e,decisioni%20sulle%20misure%20di%20vigilanza%20da%20intraprendere>

irregolarità nella gestione bancaria, e di assumere le relative misure correttive.<sup>88</sup> La relazione sui Principi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria, pubblicata dal Comitato di Basilea nel 2012, prevede il principio n.11, che attribuisce alle autorità di vigilanza i poteri correttivi e sanzionatori, affermando quanto segue:

L'autorità di vigilanza interviene rapidamente in caso di prassi o attività poco sicure o imprudenti che potrebbero creare rischi per le banche o il sistema bancario. L'autorità di vigilanza dispone di una gamma adeguata di strumenti prudenziali per consentire la tempestiva adozione di misure correttive, compreso il potere di revocare o raccomandare la revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria.<sup>89</sup>

Qualora l'autorità di vigilanza abbia rilevato nella gestione bancaria delle lacune o delle incongruenze in merito ai requisiti quantitativi, come l'assunzione di rischi troppo elevati o carenze di capitale o di liquidità, allora le misure correttive contenute nella decisione finale coincideranno con la richiesta alla banca di potenziare i suoi requisiti patrimoniali. Le misure correttive quantitative, oltre ad avere diverse forme, possono avere anche diversi livelli di gradazione: vanno da misure più drastiche, con un impatto maggiore sulla gestione bancaria; a misure più lievi e con un minore impatto sulla gestione. La decisione in merito all'intensità dei requisiti quantitativi aggiuntivi di cui dovrà dotarsi la banca spettano alla discrezionalità delle autorità di vigilanza, le quali, dopo aver analizzato l'andamento finanziario e di mercato della banca e aver colto delle carenze in termini quantitativi, per decidere l'entità delle misure correttive da imporre, dovranno valutare anche i fattori specifici della singola banca analizzata, come ad esempio la sua importanza sistemica, le relazioni e interconnessioni che detiene con le altre banche e la specifica attività svolta. Tanto più la banca esaminata mostra un'elevata importanza sistemica, delle frequenti relazioni con altre banche e svolge un'attività cruciale per l'economia del Paese, tanto più sarà probabile che l'autorità di vigilanza le imponga di attuare delle misure correttive di tipo quantitativo più risolutive, che andranno ad incidere

---

<sup>88</sup> Banca Centrale Europea, The Supervisory Review and Evaluation Process, <https://www.youtube.com/watch?v=hO33c11UGzQ>

<sup>89</sup> Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, Principi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria, Principio 11, pag. 15, cit.

in modo più intrusivo nella gestione bancaria. Tali misure correttive di tipo quantitativo particolarmente drastiche, che possono essere imposte a seguito del processo di SREP, sono rappresentate ad esempio dall'imposizione del divieto di assumere determinate operazioni o di distribuzione degli utili, con lo scopo di aumentare la capacità di liquidità della banca. Le misure correttive di tipo quantitativo meno incisive possono invece consistere nella mera richiesta da parte dell'autorità di vigilanza alla banca di consolidare i requisiti patrimoniali, come ad esempio la richiesta di attuazione di un requisito aggiuntivo di fondi propri.<sup>90</sup>

Lo stesso discorso vale anche nel caso in cui l'autorità di vigilanza abbia colto delle lacune nei requisiti qualitativi della banca, come ad esempio qualora la banca abbia adottato una struttura di governance interna non idonea ai rischi assunti o un modello imprenditoriale inappropriato, che non consente una sana e prudente gestione. Anche in questa circostanza la decisione finale conterrà delle misure correttive, che andranno però ad incidere sugli aspetti qualitativi della gestione bancaria, la cui importanza è cresciuta in modo considerevole a seguito della crisi finanziaria globale. Oggi infatti le autorità di vigilanza valutano l'andamento degli enti creditizi non analizzando unicamente gli elementi puramente quantitativi come avveniva in passato, ma affinché una banca dimostri di riuscire a garantire un efficiente ed efficace gestione, è necessario che essa sia anche in possesso di efficaci requisiti qualitativi. Le misure correttive imposte dalle autorità di vigilanza a seguito della rilevazione di lacune nei requisiti qualitativi possono consistere ad esempio nella richiesta alla banca di modificare la strategia imprenditoriale o gli organi di management interno, con l'obiettivo di riottenere un equilibrio nella gestione.

In generale, l'imposizione delle misure correttive da parte delle autorità di vigilanza a seguito del processo di SREP non deve necessariamente essere collegata a una situazione che precede la crisi bancaria, ma rientra nell'attività di vigilanza prudenziale ordinaria, e dipende da un processo di analisi della situazione patrimoniale e finanziaria condotto su tutte le banche a livello europeo. Ne consegue che le autorità di vigilanza, per imporre le misure correttive, non dovranno dimostrare che la banca destinataria di

---

<sup>90</sup> Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, Parte II., Azioni correttive, Linee guida prudenziali per il trattamento delle banche deboli Rapporto della "Task Force on Dealing with Weak Banks", marzo 2002, pagg 17-20, <https://www.bis.org/publ/bcbs88ita.pdf>

tali misure riversi in una grave situazione che precede la crisi bancaria, ma sarà sufficiente che esse abbiano rilevato delle carenze in termini di requisiti qualitativi e/o quantitativi, tali da minare la sana e prudente gestione.

Nonostante l'ordinamento europeo conferisca un elevato potere discrezionale in capo alle autorità di vigilanza in materia di imposizione delle misure correttive, esso si preoccupa anche di limitare tale potere, stabilendo che le misure possono riferirsi unicamente alla situazione di una singola banca, e non invece alla complessità dell'intero sistema finanziario. Di conseguenza, in caso del verificarsi di una crisi sistemica, le autorità di vigilanza non potranno cercare di risolverla mediante l'imposizione di misure correttive alla totalità degli enti bancari di un intero Paese o di tutta l'Unione Europea, ma tali misure potranno essere applicate solo nei confronti di specifiche banche, a seguito della conduzione del processo di SREP.

#### 4.2.2. Gli stress test

A supporto del processo di SREP, le autorità di vigilanza europee effettuano ogni due anni dei cosiddetti "stress test", che rappresentano delle prove in cui viene verificata la capacità di resistenza e di sopravvivenza degli enti bancari a fronte di eventuali forti turbamenti che potrebbero colpire il sistema finanziario. Tali prove di stress sono rivolte agli enti bancari più significativi, e sono effettuate in prima persona dall'Autorità Bancaria europea, servendosi dell'aiuto della Banca Centrale europea, del Comitato per il Rischio Sistemico e delle autorità di vigilanza nazionali. I risultati ottenuti dalle dall'ABE nella conduzione dei test effettuati sulle banche maggiormente rilevanti a livello sistemico, verranno successivamente utilizzati da parte della Banca Centrale europea nella conduzione di ulteriori stress test sul sistema bancario. La BCE si impegna infatti a svolgere delle prove di stress destinate agli enti bancari di medie dimensioni, che sono rilevanti per il sistema finanziario europeo, ma che non presentano un livello di rilevanza sistemica tale da rientrare nel campione esaminato dall'ABE. Gli stress test condotti annualmente dalla BCE rientrano nel processo di SREP, e hanno l'obiettivo di mettere alla prova una gamma di enti bancari più elevata.<sup>91</sup>

In entrambi in casi, sia che le prove di stress siano condotte dalla BCE, sia che siano condotte dall'ABE, esse costituiscono il presupposto fondamentale per l'esecuzione del

---

<sup>91</sup> Banca Centrale europea, vigilanza bancaria, Prove di stress, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/activities/stresstests/html/index.it.html>

processo di SREP, che si baserà sui risultati qualitativi e quantitativi ottenuti da tali prove. L'obiettivo perseguito dagli stress test è infatti costituito dall'acquisizione di informazioni essenziali in merito alle possibili fragilità di un campione preciso di intermediari bancari, riguardo all'eventuale verificarsi di un determinato scenario economico e finanziario avverso. Grazie alle informazioni acquisite nell'ambito della conduzione degli stress test, le autorità europee potranno intervenire in modo rapido e mirato attraverso il processo di SREP, ai fini di garantire un sistema bancario stabile e sicuro.<sup>92</sup>

A seguito delle prove di stress effettuate nel 2025 da parte della BCE su 96 enti bancari esaminati, il sito ufficiale della Banca Centrale europea ha pubblicato un Comunicato stampa sui risultati positivi ottenuti, intitolato "La prova di stress evidenzia la tenuta del settore bancario dell'area dell'euro a fronte di uno scenario di grave recessione economica", pubblicato il 01/08/2025, all'interno del quale è affermato quanto segue:

Le 96 banche partecipanti all'esercizio hanno proiettato, nello scenario avverso, perdite per 628 miliardi di euro da ricondurre al deterioramento del rischio operativo, di credito e di mercato, risultato che rappresenta un aumento rispetto ai 548 miliardi di euro della prova di stress 2023. Malgrado tali perdite, la riduzione del capitale è stata inferiore al confronto con le precedenti prove di stress, principalmente perché le banche hanno affrontato l'esercizio con una maggiore redditività, dovuta ai tassi di interesse più alti e alla stabile qualità degli attivi. Tuttavia, la sostenibilità di profitti più elevati resta incerta e potrebbe differire da una banca all'altra.<sup>93</sup>

#### 4.3. La fase essenziale di pianificazione della crisi: la redazione dei piani di risanamento e di risoluzione e il principio di proporzionalità

Un'importante lezione imparata a livello europeo a seguito della crisi finanziaria globale è rappresentata dalla necessità di affrontare in modo tempestivo le eventuali situazioni di instabilità degli enti bancari, mediante il rapido intervento delle autorità competenti.

---

<sup>92</sup> BIS- Bank for International Settlements, Le prove di stress sulle banche dell'Unione europea favoriscono la trasparenza, 2010, [https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r\\_qt1009w\\_it.htm](https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1009w_it.htm)

<sup>93</sup> Banca Centrale europea, vigilanza bancaria, notizie e pubblicazioni, Comunicato stampa, La prova di stress evidenzia la tenuta del settore bancario dell'area dell'euro a fronte di uno scenario di grave recessione economica, del 01/08/2025, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2025/html/ssm.pr250801~24ec6ae308.it.html>

Per ovviare alla necessità di un intervento immediato in caso di situazione di difficoltà di una banca, la Direttiva 2014/59/UE ha introdotto l'obbligo per ciascun ente europeo di dover redigere preventivamente i piani di risanamento e di risoluzione, in modo tale da avere già a disposizione le possibili soluzioni alla situazione di difficoltà e di crisi. La Direttiva del 2014 obbliga quindi tutte le banche a possedere, in qualsiasi momento della loro vita imprenditoriale, e a prescindere dal fatto che esse si trovino già in una situazione di difficoltà, dei piani di azione in cui sono state indicate in un momento antecedente rispetto l'insorgenza della crisi, le procedure da attuare nel caso in cui in futuro la banca dovesse trovarsi in una situazione di grave instabilità.

I piani, nonostante siano ipotetici perché riferiti ad un evento futuro non sicuro, dovranno comunque essere redatti nel modo più realistico possibile, ossia prendendo in considerazione tutte le informazioni a disposizione della banca e delle autorità competenti, considerando lo scenario economico attuale e tutte le diverse fonti di finanziamento a sua disposizione banca. L'obiettivo principale dei piani consiste nel garantire un rapido intervento da parte delle autorità di vigilanza in caso di difficoltà della banca, e una veloce applicazione della procedura di gestione della crisi, per evitare il ripetersi di crisi sistemiche e per assicurare un sistema finanziario solido e sicuro.

Benché la Direttiva sancisca l'obbligo della redazione dei piani di risanamento e di risoluzione in riferimento alla totalità del settore bancario, le norme e le regole in essa contenute riguardo la redazione dei piani, si riferiscono unicamente alle banche a rilevanza sistemica. Possiamo quindi affermare che la vigilanza, anche in riferimento alla definizione delle prassi di redazione dei piani, segue il principio di proporzionalità, prevedendo regole di redazione più severe e incisive nei confronti delle banche a rilevanza sistemica.<sup>94</sup> Ne consegue che la totalità del sistema bancario a livello europeo dovrà redigere e aggiornare periodicamente i piani, ma il grado di approfondimento del loro contenuto e la cadenza temporale con cui andranno aggiornati, dipenderanno dalle caratteristiche specifiche dei singoli intermediari bancari, come ad esempio dalla complessità dell'attività svolta, dalla loro dimensione, dall'entità ed intensità delle loro interconnessioni e dai livelli di rischio assunti. In questo senso, le banche che

---

<sup>94</sup> Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, Schema per il trattamento delle banche di rilevanza sistemica nazionale, 2012, Banca dei regolamenti internazionali, sezione II, Metodologia di valutazione, [https://www.bis.org/publ/bcbs233\\_it.pdf](https://www.bis.org/publ/bcbs233_it.pdf)

rappresentano un rischio maggiore nei confronti del sistema finanziario dovranno seguire le numerose e stringenti regole contenute nella Direttiva in merito alla redazione dei piani di risanamento e risoluzione, dovendoli inoltre aggiornare con cadenza annuale, mentre gli intermediari che invece non hanno rilevanza sistemica, ossia quelli che non mostrano delle rilevanti relazioni con altri enti del sistema finanziario, di dimensioni ridotte e che svolgono un'attività meno complessa e poco rischiosa, avranno sempre l'obbligo di redigere i piani, ma non dovranno seguire le severe prassi di redazione contenute nella Direttiva, e avranno quindi il diritto di redigerli in forma ridotta e semplificata, potendoli inoltre aggiornare con una cadenza temporale più ampia rispetto alle banche a rilevanza sistemica.<sup>95</sup>

Anche in questa circostanza riguardante la preparazione dei piani di risanamento e risoluzione, l'applicazione del principio di proporzionalità persegue l'obiettivo di assicurare che le maggiori risorse dell'attività di vigilanza, in termini di tempo e di strumenti impiegati, siano destinate al controllo degli intermediari ad elevata rilevanza sistemica, la cui crisi bancaria provocherebbe degli effetti devastanti sull'intero sistema economico.<sup>96</sup>

Consentendo agli intermediari con strutture, livelli di rischio e attività meno complesse, di poter redigere i piani in forma ridotta e di poterli aggiornare con una cadenza più ampia rispetto all'anno solare, si permette inoltre a talune banche, non considerate rischiose per il sistema finanziario, di risparmiare tempo e denaro nella fase di preparazione alla crisi.

Esclusivamente l'insieme delle banche più significative per il sistema finanziario di ogni Stato membro sarà quindi tenuto a redigere i piani di risanamento e di risoluzione seguendo le regole e le prassi illustrate dalla Direttiva europea, mentre le restanti banche potranno beneficiare di alcune semplificazioni e facilitazioni. A tal proposito ricordiamo il Paragrafo 10 dell'Articolo 4, denominato «Semplificazioni per taluni enti», che spiega i requisiti che devono possedere le banche perché siano considerate le più significative di

---

<sup>95</sup> Considerano 14, Direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento, del 15 maggio 2014, GU dell'UE del 12.06.2014 L 173/190, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0059>

<sup>96</sup> Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria Banche di rilevanza sistemica globale: metodologia di valutazione aggiornata e requisito aggiuntivo di assorbimento delle perdite luglio 2013, Introduzione I, Paragrafo 3, pag. 3, [https://www.bis.org/publ/bcbs255\\_it.pdf](https://www.bis.org/publ/bcbs255_it.pdf)

uno Stato membro, e affinché debbano quindi seguire le norme contenute in suddetta Direttiva riguardo la redazione dei piani:

10. Gli enti soggetti a vigilanza diretta della Banca centrale europea a norma dell'articolo 6, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1024/2013 o che rappresentano una quota significativa nel sistema finanziario di uno Stato membro definiscono i propri piani di risanamento a norma della sezione 2 del presente capo e sono soggetti a piani individuali di risoluzione a norma della sezione 3.

Ai fini del presente paragrafo, si considera che le attività di un ente rappresentino una quota significativa del sistema finanziario dello Stato membro, se è soddisfatta una delle condizioni seguenti:

- a) le sue attività superano complessivamente il valore di EUR 30 000 000 000; oppure
- b) la quota totale delle sue attività rispetto al PIL dello Stato membro di stabilimento supera il 20%, salvo che il valore totale delle attività sia inferiore a EUR 5 000 000 000.<sup>97</sup>

#### 4.3.1. La redazione dei piani di Risanamento

Al Considerando n.21 della Direttiva 2014/59/UE, in merito ai piani di risanamento per gli enti bancari è stabilito quanto segue:

È essenziale che gli enti redigano e aggiornino periodicamente piani di risanamento che indichino le misure che saranno tenuti a prendere per ripristinare la loro situazione finanziaria a seguito di un deterioramento significativo. Tali piani dovrebbero essere dettagliati e basati su ipotesi realistiche, applicabili in una serie di scenari validi e rigorosi.<sup>98</sup>

I piani di risanamento rientrano nella fase di pianificazione del risanamento della crisi bancaria, e costituiscono dei piani di azione che le banche sono tenute a redigere in modo preventivo rispetto al verificarsi di una situazione di difficoltà che potrebbe colpire l'ente. All'interno dei piani le banche devono determinare le misure e gli strumenti che

---

<sup>97</sup> Par.10, Articolo 4, Direttiva 2014/59/UE, cit.

<sup>98</sup> Considerando 21, Direttiva 2014/59/UE, cit.

adotterebbero per affrontare un futuro ed eventuale scenario di instabilità della banca, rappresentato da un significativo deperimento del suo andamento patrimoniale ed economico.<sup>99</sup> L'eventuale situazione di grave difficoltà finanziaria in cui potrebbe ritrovarsi la banca e cui si riferiscono i piani di risanamento, si differenzia dall'eventuale dissesto cui invece si riferiscono i piani di risoluzione, in quanto la crisi che colpisce la banca precede un suo eventuale dissesto, e costituisce quindi esclusivamente un momento di forte instabilità che, a differenza del dissesto, è meno grave e risolvibile. L'instabilità finanziaria e patrimoniale dovuta a un grave deperimento cui devono fare riferimento gli enti nella redazione dei piani di risanamento, è infatti una situazione di grande difficoltà che colpisce la banca, avente però la possibilità di essere risolta, ossia di riuscire, grazie all'intervento delle autorità competenti e all'applicazione dei piani di risanamento, ad invertire il processo di crisi, facendo rientrare la banca in una situazione di equilibrio e di piena stabilità.<sup>100</sup>

I piani di risanamento devono essere preparati e aggiornati con cadenza temporale pari all'anno, termine che può essere anticipato in caso di richiesta specifica da parte degli Stati membri o qualora l'ente attui alcuni cambiamenti interni che vadano ad incidere sulla struttura organizzativa e tali per cui sia necessario modificare le informazioni contenute nel piano.

In merito agli obiettivi perseguiti dai piani di risanamento, l'articolo di Sartori, Filippo "Il sistema bancario nella prospettiva dei nuovi meccanismi di risanamento (The banking system within the perspective of the new resolution mechanisms)" pubblicato nella rivista trimestrale di diritto dell'economia nel 2017, afferma che: «Da una parte favorisce l'esercizio delle finalità di vigilanza (prevenzione e intercettazione della crisi) e, dall'altra, si riverbera sull'assetto dell'organizzazione aziendale, cioè sulla governance bancaria».<sup>101</sup> Le singole banche, all'interno dei piani di risanamento, devono indicare diverse informazioni specifiche che riguardano la loro struttura interna e le possibili opzioni di

---

<sup>99</sup> Pellegrini, Mirella. "Piani di risanamento e misure di early intervention." *federalismi*. it 2 (2018): 2-13, Par. 2, pag.5

<sup>100</sup> Il diritto amministrativo, rivista giuridica, Temi e dibattiti, La Direttiva BRRD: tra Unione Bancaria Europea, Bail-in e par condicio creditorum, di Giuseppe Maria Marsico, Misure preventive e piani di risanamento, <https://www.ildirittoamministrativo.it/La-Direttiva-BRRD-tra-Unione-Bancaria-Europea-Bail-in-e-par-condicio-creditorum-Marsico/ted795>

<sup>101</sup> Filippo Sartori, Rivista trimestrale di diritto dell'economia, "Il sistema bancario nella prospettiva dei nuovi meccanismi di risanamento (The banking system within the perspective of the new resolution mechanisms)", 2017, pag.5

risanamento della loro situazione patrimoniale a seguito di un possibile evento futuro di forte stress economico che deteriori in modo grave il loro stato finanziario. I piani di risanamento sono individuali in quanto non hanno un contenuto uniforme e predeterminato, ma le informazioni in essi contenute variano per ciascun ente. Il contenuto dei piani segue quindi il principio di proporzionalità, e dipende dalle caratteristiche specifiche dell'ente, come ad esempio dall'attività svolta, dal suo livello di significatività e dal profilo di rischio da esso assunto.<sup>102</sup>

La rilevanza del principio di proporzionalità nella redazione dei piani di risanamento è sottolineata anche nell'articolo scientifico a cura di Sartori Filippo, intitolato "Il sistema bancario nella prospettiva dei nuovi meccanismi di risanamento", in cui è affermato che: «il criterio di proporzionalità informa la tecnica di determinazione dei piani, delimitandone il contenuto alla luce della dimensione e organizzazione dell'ente bancario»<sup>103</sup>.

Le misure indicate dagli enti nel piano per ottenere un risanamento della loro situazione finanziaria e patrimoniale in vista di una eventuale situazione di forte stress economico, devono quindi essere coerenti con le specificità interne della banca, e devono inoltre essere sostenibili e realmente attuabili in termini economici, ossia essere conformi alla struttura di finanziamento e al capitale a disposizione della banca. Le opzioni di risanamento individuate devono essere giustificate e motivate, in modo che, nell'eventualità della verifica dell'evento futuro di grave instabilità, le banche siano realmente in grado di metterle in pratica e di risolvere la situazione di difficoltà evitando che si verifichi un dissesto vero e proprio. Ne consegue che l'ente non può includere nel piano di risanamento delle possibilità di ribilanciamento della sua situazione che siano incoerenti con le sue caratteristiche specifiche, o che siano impossibili da attuare, perché ad esempio al di sopra delle sue capacità economiche, ma dovrà determinare delle opzioni che, seppure si riferiscano ad uno scenario futuro ed eventuale, siano realmente applicabili e pronte da implementare nel breve periodo.<sup>104</sup>

---

<sup>102</sup> Banca d'Italia, Eurosistema, Disposizioni in materia di piani di risanamento, Paragrafo 6: Piani di risanamento in forma semplificata, pagg.2-3, [https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/orientamenti-vigilanza/elenco-esa/Disposizioni\\_in\\_materia\\_di\\_piani\\_di\\_risanamento.pdf](https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/orientamenti-vigilanza/elenco-esa/Disposizioni_in_materia_di_piani_di_risanamento.pdf)

<sup>103</sup> Filippo Sartori, "Il sistema bancario nella prospettiva dei nuovi meccanismi di risanamento", cit., pag.11-12.

<sup>104</sup> Banca d'Italia, Eurosistema, Disposizioni in materia di piani di risanamento, Paragrafo 5: Modalità ordinarie di adempimento degli obblighi in materia di piani di risanamento, pag.2, cit.

Il piano di risanamento è redatto inizialmente da parte dell'ente, e viene successivamente esaminato da parte dell'organo interno di amministrazione, che ne valuta la relativa idoneità, stabilendo se sia pronto o meno per essere sottoposto al vaglio dell'autorità di vigilanza competente del paese membro in cui è situata la banca. L'autorità competente, entro sei mesi dalla presentazione del piano da parte della banca, dovrà deliberare se esso sia stato redatto ai sensi della direttiva 2014/59/UE, e in caso di parere favorevole sancirà la definitiva adozione del piano da parte della banca.<sup>105</sup>

Nella valutazione di idoneità del piano, l'autorità di vigilanza dovrà verificare la sua conformità a diversi fattori, stabilendo innanzitutto se le misure in esso indicate siano ragionevolmente e realmente applicabili nell'eventualità in cui si verifichi lo scenario di forte stress economico ai danni della banca, e dovrà verificare se essi consentano un veloce miglioramento della situazione finanziaria dell'ente. In altre parole, l'autorità competente dovrà verificare che il piano di risanamento redatto da parte della banca le permetta di ristabilire nel breve termine un'equilibrata situazione patrimoniale, in modo da contenere il più possibile le ripercussioni negative della sua instabilità, e da scongiurare il rischio di propagazione della sua situazione di difficoltà agli altri enti e al sistema economico in generale. Sempre in merito alla valutazione dei piani di risanamento da parte delle autorità competenti, come citato dalla direttiva 2014/59/UE, all'Articolo 6, paragrafo 3:

Nella valutazione dell'adeguatezza dei piani di risanamento, l'autorità competente tiene in considerazione l'adeguatezza del capitale e della struttura di finanziamento dell'ente rispetto al livello di complessità della struttura organizzativa e del profilo di rischio dell'ente.<sup>106</sup>

Qualora l'autorità competente abbia verificato la conformità del piano di risanamento alla direttiva europea, essa provvederà ad inviarlo all'autorità di risoluzione, la quale avrà il compito di effettuare un'ulteriore indagine di conformità delle misure indicate nel piano, accertando che siano effettivamente realizzabili, e che consentano inoltre un'adeguata

---

<sup>105</sup> Giuseppe Maria Marsico, La Direttiva BRRD: tra Unione Bancaria Europea, Bail-in e par condicio creditorum, Misure preventive e piani di risanamento, cit.

<sup>106</sup> Art. 6, par. 3, Direttiva 2014/59/UE, cit.

risoluzione dell'ente. Nel caso in cui le autorità di risoluzione sostengano che i piani di azione indicati nel piano di risanamento non siano ragionevolmente attuabili dall'ente e che non permettano di poter effettuare una risoluzione ordinata, esse provvederanno a comunicarlo alle autorità competenti, inviandole le relative raccomandazioni. A questo punto la banca, informata dall'autorità competente in merito all'inadeguatezza del suo piano di risanamento, dovrà provvedere a redigerne uno nuovo, che tenga conto delle sollecitazioni emanate dalle autorità di risoluzione e che contenga le modalità di rimozione degli ostacoli all'attuazione del piano e ad un'adeguata risoluzione, sempre tenendo conto del principio di proporzionalità.<sup>107</sup>

#### 4.3.2. La redazione dei piani di Risoluzione

I piani di risoluzione rientrano nella fase di pianificazione della risoluzione degli enti, e sono direttamente redatti dalle autorità di risoluzione, dopo aver ascoltato il parere delle autorità competenti. Le autorità di risoluzione possono tuttavia servirsi, qualora lo ritengano necessario, dell'aiuto del singolo ente nella redazione del suo piano. In ogni caso l'ente e l'autorità competente saranno sempre tenuti a cooperare con l'autorità di risoluzione, condividendo con essa le informazioni della banca necessarie alla redazione del piano e comunicandole qualsiasi eventuale cambiamento nella struttura interna della banca, che possa influire sulla redazione dei piani e che renda quindi necessario un loro aggiornamento.<sup>108</sup>

I piani di risoluzione fanno riferimento alla possibilità futura del verificarsi di una situazione di crisi che potrebbe colpire la banca. Ai fini dell'applicazione del piano la crisi potrà derivare sia dall'interno, ossia da una grave irregolarità gestionale della banca stessa, sia dall'esterno, ossia da una crisi sistemica generale che ha colpito l'intero sistema finanziario, di una gravità tale da far entrare la banca in una situazione di dissesto o di rischio di dissesto.

All'interno dei piani di risoluzione sono contenute le informazioni sulle caratteristiche essenziali della banca e sono determinate le diverse opzioni e alternative di risoluzione che potrà ragionevolmente e realmente attuare nel caso in cui si possa trovare in futuro in una situazione di dissesto o di rischio di dissesto, ossia qualora la sua situazione

---

<sup>107</sup> Art. 6, Direttiva 2014/59/UE, cit.

<sup>108</sup> Art. 11, Direttiva 2014/59/UE, cit.

corrisponda ai criteri necessari per l'applicazione delle procedure di risoluzione.<sup>109</sup> Suddette procedure di risoluzione contenute nei piani comporteranno la liquidazione dell'ente mediante il suo assoggettamento alle diverse procedure ordinarie di insolvenza previste a livello nazionale da ciascun Stato membro, o il suo assoggettamento alle procedure e agli strumenti di risoluzione disciplinati dalla Direttiva del 2014, che consentiranno invece la risoluzione della crisi. In entrambi i casi, le opzioni di risoluzione indicate nel piano non devono in alcun modo presupporre un intervento pubblico straordinario e un'assistenza di liquidità da parte della banca centrale.<sup>110</sup>

Le autorità di risoluzione, nella redazione dei piani, dovranno ipotizzare il verificarsi di un'insorgenza futura di una crisi che colpisca la banca, e dovranno quindi indicare le procedure che l'ente dovrà attuare per poter essere liquidato o per far fronte in modo rapido ed efficace a tale fase emergenziale. La predisposizione dei piani di risoluzione rappresenta il presupposto fondamentale per garantire una veloce attuazione della procedura di risoluzione in caso di dissesto o di rischio di dissesto, in quanto permette di affrontare in modo rapido ed efficace la crisi bancaria, grazie alla mera applicazione da parte delle autorità di risoluzione delle procedure contenute all'interno dei piani precedentemente predisposti. È necessario quindi che, affinché i piani di risoluzione costituiscano dei piani operativi pronti da poter essere adottati nel caso di una situazione emergenziale, le autorità li predispongano precedentemente all'eventuale verificarsi della crisi.<sup>111</sup>

La direttiva del 2014 definisce in modo chiaro il contenuto dei piani di risoluzione, stabilendo che le autorità dovranno redigerli sulla base delle informazioni fornite dagli enti stessi e dalle autorità competenti, indicando al loro interno le opzioni di risoluzione adottabili da parte della banca, con annesse le relative tempistiche necessarie per la loro implementazione. Le autorità di risoluzione avranno inoltre l'obbligo di definire le modalità con cui intendono rimuovere gli eventuali impedimenti all'attuazione di un'ordinata risoluzione, che erano stati precedentemente rilevati durante l'iter

---

<sup>109</sup> Giuseppe Maria Marsico, La Direttiva BRRD: tra Unione Bancaria Europea, Bail-in e par condicio creditorum, 1.4. Piani di risoluzione, cit.

<sup>110</sup> Corte dei Conti europei, pubblicazioni, Special report: Education in emergencies, Relazione speciale del 2021: La pianificazione della risoluzione bancaria nel meccanismo di risoluzione unico, introduzione, punto 9-10, <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/srm-01-2021/it/>

<sup>111</sup> Corte dei Conti europei, Relazione speciale: La pianificazione della risoluzione bancaria nel meccanismo di risoluzione unico, Sintesi, punto II, Cit.

procedurale di approvazione dei piani di risanamento, con l'obiettivo di garantire che la struttura interna della banca sia in grado di attuare concretamente e nel breve termine le opzioni contenute.<sup>112</sup>

I due obiettivi fondamentali perseguiti da parte delle autorità di risoluzione nella redazione dei piani, sono costituiti dalla garanzia che in caso di assoggettamento della banca alle procedure di risoluzione, essa non subirà alcuna interruzione delle sue funzioni aziendali essenziali, e che inoltre le procedure di risoluzione garantiscano il contenimento delle ripercussioni negative della crisi bancaria sull'intero sistema finanziario, evitando che tale crisi assuma un carattere sistemico.<sup>113</sup>

#### 4.4. Le misure di intervento precoce attuate dall'Autorità di Vigilanza

Nella direttiva 2014/59/UE, in cui sono determinate le procedure comuni a tutti i paesi europei per la prevenzione e gestione delle crisi bancarie, viene sottolineata in modo preciso la distinzione tra la fase di risanamento della banca e la sua fase di risoluzione. La fase di risanamento è caratterizzata da un momento di forte instabilità che colpisce la banca, ed è affidata alla competenza delle autorità di vigilanza, le quali, mediante l'adozione di alcune misure di intervento precoce, tra cui l'applicazione dei piani di risanamento redatti precedentemente, dovranno cercare di evitare che la fase di difficoltà si aggravi e si trasmetta agli altri enti bancari, trasformandosi in una vera crisi bancaria. Qualora le misure e gli strumenti attuati da parte delle autorità di vigilanza nella fase precedente all'insorgenza della crisi vera e propria non siano state sufficientemente adeguate a consentire lo scongiurare del peggioramento della fase emergenziale in cui si trova l'ente, ecco allora che alla fase di risanamento susseguirà la fase di risoluzione.

Durante la fase di supervisione del sistema bancario, e davanti alla rilevazione di alcune irregolarità nella gestione di una banca, sarà compito delle autorità di vigilanza stabilire se tali anomalie rappresentino solo una fase di difficoltà della banca e se siano quindi rimediabili mediante l'applicazione delle misure straordinarie di intervento precoce, tipiche della fase che precede l'insorgenza di una crisi, o se invece tali anomalie non siano risolvibili e comportino l'entrata della banca in una fase di dissesto, che renderà necessaria l'applicazione degli strumenti di gestione della crisi.<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> Art. 10, comma 2, Direttiva 2014/59/UE, cit.

<sup>113</sup> Art. 15, Direttiva 2014/59/UE, cit.

<sup>114</sup> Vincenzo Calandra Buonauro, *Rivista Orizzonti del Diritto Commerciale*, Giappichelli, La disciplina del risanamento e della risoluzione delle banche. Aspetti critici, Paragrafo 3: Il ruolo delle autorità preposte

Durante la fase che precede l'insorgenza della crisi vera e propria, le autorità di vigilanza, ossia la banca centrale europea per le banche più significative e l'autorità competente nazionale per le banche meno significative, hanno il compito di individuare eventuali difformità e irregolarità nella gestione delle singole banche, e qualora le abbiano rilevate si impegneranno a rimuoverle, ai fini di garantire che ogni banca operi secondo il principio di una sana e prudente gestione e ai fini di assicurare un sistema bancario stabile. La rimozione delle anomalie gestionali può avvenire attraverso l'adozione da parte delle autorità di vigilanza competenti, delle misure straordinarie di prevenzione della crisi, che mirano a risolvere la situazione di difficoltà in cui si trova la banca, scongiurando il rischio che essa possa far entrare la banca in una situazione di dissesto bancario. Queste misure trovano la loro fonte normativa nell'Art. 27 del Titolo III della Direttiva 2014/59/UE, in cui è definito un elenco preciso delle possibili azioni che possono essere intraprese da parte delle autorità nella fase che precede l'insorgenza della crisi, qualora le banche abbiano mostrato dei segnali di forte instabilità. Nell'articolo scientifico pubblicato dalla "Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo", del 17 gennaio 2018, intitolato "Piani di risanamento e misure di early intervention", l'autrice Mirella Pellagrini afferma quanto segue in merito all'adozione delle misure di intervento precoce: «Giovà precisare che mentre i piani di risanamento riguardano la banca in bonis, la early intervention è attivata eventualmente in una fase successiva (ma antecedente alla resolution) ove si manifestino i primi segnali precoci (soft/hardtriggers) di deterioramento».<sup>115</sup>

I presupposti per l'applicazione delle misure di intervento precoce consistono nella verifica da parte delle autorità di vigilanza della sussistenza di determinate anomalie e incongruenze nell'amministrazione della banca, tali da rappresentare una minaccia per il suo buon funzionamento e per la loro sana e prudente gestione.<sup>116</sup> Affinché le autorità adottino le misure di intervento precoce, non è quindi necessario che la banca si trovi in una situazione di urgenza eccezionale, particolarmente rischiosa e prossima al dissesto, ma è sufficiente che esse abbiano rilevato dei sintomi di una possibile crisi futura, tali da far presupporre che in assenza di un loro rapido e mirato intervento, tali anomalie potrebbero facilmente e velocemente tradursi in una situazione di dissesto della banca.

---

nella valutazione delle situazioni di crisi e dei provvedimenti da adottare, <https://www.rivistaodc.eu/disciplina-risanamento-banche-aspetti-critici#4>

<sup>115</sup> Pellagrini, Mirella. "Piani di risanamento e misure di early intervention." Paragrafo 3, cit., pag.11

<sup>116</sup> Art. 27, Direttiva 2014/59/UE, cit.

L'autorità di vigilanza competente ricopre un ruolo centrale nella prevenzione delle crisi bancarie, perché hanno il compito di rilevare in modo rapido le eventuali irregolarità e incongruenze nella gestione delle banche, e dovranno poi stabilire se esse inneschino una mera situazione di difficoltà, e se siano quindi risolvibili mediante l'applicazione delle misure straordinarie di prevenzione della crisi elencate nella direttiva 2014, o se invece comportino l'entrata della banca in una situazione di dissesto o rischio di dissesto, e per rimuoverle sia necessario adottare le misure di gestione della crisi. Alle autorità di vigilanza spetta quindi il compito di dover giudicare la gravità delle anomalie riscontrate nella gestione della banca, e qualora abbiano constatato che esse non rappresentino un rischio di dissesto nel breve termine, decideranno allora di risolverle mediante l'applicazione delle misure straordinarie di prevenzione della crisi. Le gravi anomalie e incongruenze rilevate dalle autorità nella gestione della banca, che possono costituire il presupposto per l'applicazione delle misure di intervento precoce, possono essere costituite dalla mancanza di liquidità, dalla registrazione di gravi perdite, dal mancato rispetto di alcune importanti disposizioni e regole, dal deterioramento della sua situazione finanziaria, o dall'assunzione di alcune decisioni non coerenti con l'assetto organizzativo imprenditoriale.<sup>117</sup> A fronte della rilevazione di queste gravi violazioni, ma a seguito anche della constatazione della possibilità di risanarle, l'autorità di vigilanza deciderà di adottare le misure di prevenzione della crisi, mediante le quali cercherà di ridurre la discrezionalità della banca in ambito gestionale, per evitare che essa possa continuare ad assumere comportamenti e decisioni inadeguate e sbagliate, e per scongiurare il pericolo che la fase di difficoltà in cui si trova possa aggravarsi fino a produrre un suo possibile fallimento.

La Direttiva del 2014 prevede un'ampia gamma di misure di intervento precoce applicabili nei confronti delle banche in difficoltà, che possono assumere diversi gradi di incisività nella gestione della banca. Esse infatti possono essere meno invasive, ossia possono consistere nella mera richiesta all'ente di attuare determinati comportamenti o cambiamenti nella loro struttura imprenditoriale, o possono essere molto più incisive e intrusive nella gestione bancaria, ossia possono consistere nella vera e propria imposizione all'ente di adottare specifiche azioni e attuare dei precisi cambiamenti nella

---

<sup>117</sup> Art. 27, comma 1, Direttiva 2014/59/UE, cit.

loro struttura aziendale, obbligandoli ad assumere determinate decisioni. In entrambi i casi lo scopo delle misure resta il medesimo, ossia far riottenere alla banca una stabile ed equilibrata situazione patrimoniale e finanziaria.<sup>118</sup>

Tra le misure meno invasive nella gestione imprenditoriale vi è ad esempio la richiesta di attuazione dei provvedimenti e degli strumenti contenuti nei piani di risanamento, che erano stati precedentemente redatti dagli enti stessi, la richiesta di convocazione degli organi societari, la richiesta di adottare determinati cambiamenti nella loro struttura interna e nella loro strategia aziendale e la richiesta di rimozione dell'organo di amministrazione.

Qualora a seguito dell'applicazioni di suddette misure di intervento precoce meno incisive sulla gestione bancaria, non si sia ottenuto alcun miglioramento della situazione patrimoniale e finanziaria dell'ente in difficoltà, ma persista anzi una condizione di forte instabilità e di irregolarità, le autorità di vigilanza dovranno allora applicare delle misure molto più incisive per cercare di risolvere la situazione. Le misure più invasive nella gestione bancaria consistono nella rimozione dell'alta dirigenza e dell'organo di amministrazione, che può avvenire nella loro totalità o solo in modo parziale, e nella conseguente nomina dei nuovi organi, che dovrà essere sottoposta al parere favorevole da parte delle autorità.<sup>119</sup> Qualora la situazione della banca non sia ancora migliorata, le autorità provvederanno ad applicare una misura ancora più decisiva, che consiste nella nomina di un amministratore temporaneo che assuma la gestione quotidiana della banca, sostituendosi o affiancandosi all'organo interno di amministrazione della banca.<sup>120</sup> Le autorità competenti avranno l'obbligo di nominare un amministratore che abbia delle competenze e abilità adeguate, e dovranno definire in modo chiaro quali poteri gli siano attribuiti e le modalità di coordinamento con l'organo di amministrazione, qualora debbano lavorare in affiancamento. L'amministratore temporaneo può restare in

---

<sup>118</sup> C. B. Morra, Il diritto delle banche, Capitolo 10: La gestione della crisi, Par. 6.2: Le misure di intervento precoce e la rimozione dell'alta dirigenza e dell'organo di amministrazione, pagg. 312,313,314.

<sup>119</sup> Art. 28, Direttiva 2014/59/UE, cit.

<sup>120</sup> Giuseppe Maria Marsico, Il Diritto amministrativo, rivista giuridica, temi e dibattiti, La Direttiva BRRD: tra Unione Bancaria Europea, Bail-in e par condicio creditorum, Par. 1: 1. L'Unione Bancaria Europea e gli obiettivi della direttiva BRRD, 1.3. Gli strumenti della risoluzione, <https://www.ildirittoamministrativo.it/La-Direttiva-BRRD-tra-Unione-Bancaria-Europea-Bail-in-e-par-condicio-creditorum-Marsico/ted795>

carica per massimo un anno, e le autorità si riservano il potere di revocarlo in qualsiasi momento e per qualsiasi motivo.<sup>121</sup>

---

<sup>121</sup> Art. 29, Direttiva 2014/59/UE, cit.

## CAPITOLO 5: IL PROCEDIMENTO DI RISOLUZIONE DI UNA BANCA IN DISSESTO O A RISCHIO DI DISSESTO

### 5.1. Le evoluzioni del sistema di vigilanza europeo sul settore bancario

Per reagire alla crisi finanziaria mondiale del 2007-2009 e alla successiva crisi dei debiti sovrani verificatasi a livello comunitario nel 2010, le autorità di vigilanza europee hanno provveduto ad introdurre alcune novità ed evoluzioni nel sistema di vigilanza sul settore bancario, allo scopo di evitare che in futuro potessero ripetersi delle crisi bancarie sistemiche e, nel caso in cui non fosse possibile evitarle, per cercare di ridurne al minimo le esternalità negative sul sistema economico.<sup>122</sup>

La prima novità è costituita dall'istituzione nel 2010 del Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria, SEVIF, cui dal 2011 l'Unione europea affida il compito di vigilanza microprudenziale e macroprudenziale sull'intero sistema finanziario europeo. Il SEVIF è costituito da una molteplicità di differenti istituzioni europee, tra cui il Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS), cui sono affidati i compiti di vigilanza macroprudenziale, tre autorità europee di vigilanza e le autorità di vigilanza nazionali, che sono invece incaricate di svolgere il compito di vigilanza microprudenziale<sup>123</sup>.

Il CERS trova la sua fonte normativa nel regolamento (UE) n. 1092/2010, ed è un'organizzazione indipendente rispetto alla BCE, ma intrattiene comunque con essa delle strette relazioni e beneficia di aiuto e supporto da parte di quest'ultima. La sua creazione è avvenuta in risposta alla crisi finanziaria globale, la quale ha evidenziato la necessità di istituire un organismo che riuscisse a potenziare la resistenza del sistema bancario europeo ai possibili futuri scenari economici avversi, scongiurando il verificarsi di ulteriori crisi bancarie sistemiche.<sup>124</sup> L'Unione Europea ha quindi deciso di fondare il CERS, cui ha attribuito il compito di vigilanza macroprudenziale, ossia di monitoraggio

---

<sup>122</sup> Visco, Ignazio. "Indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziario italiano e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi europee." audizione del Governatore della Banca d'Italia, Senato della Repubblica 6 (2016), Il contesto macro-economico e gli effetti sulle banche, pag.3.

<sup>123</sup> Banca Centrale europea, Vigilanza finanziaria, Il Sistema europeo di vigilanza bancaria, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/esfs/html/index.it.html>

<sup>124</sup> European Union, EUR-LEX, Summaries of EU legislation, Comitato europeo per il rischio sistemico SINTESI DI: Regolamento (UE) n. 1092/2010 relativo alla vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario nell'Unione europea e che istituisce il Comitato europeo per il rischio sistemico, <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/european-systemic-risk-board.html>

dell'intero sistema finanziario europeo e di rilevazione dei rischi sistemici che minacciano la stabilità del mercato finanziario. Il CERS contribuisce anche alla conduzione degli stress test in cooperazione con altre agenzie e istituzioni europee, mediante la supposizione di condizioni negative del mercato, al fine di sorvegliare e potenziare la solidità del sistema finanziario.<sup>125</sup> Nonostante la cruciale funzione che svolge, il CERS non è però dotato di poteri vincolanti e particolarmente incisivi, in quanto egli può emanare unicamente delle raccomandazioni e segnalazioni in merito alle azioni da intraprendere per il mantenimento della stabilità del mercato finanziario. Le segnalazioni e le raccomandazioni emanate a fronte della rilevazione di un significativo rischio sistemico, possono essere rivolte a una gamma diversificata di destinatari, come ad esempio ai singoli Stati membri, all'Unione Europea, o a delle specifiche autorità di vigilanza. Il CERS può inoltre emettere dei pareri e formulare delle opinioni indirizzate alla Commissione europea, segnalandole i settori in cui dovrebbe intervenire mediante la produzione di specifici atti legislativi, ai fini di salvaguardia della stabilità finanziaria.<sup>126</sup>

#### 5.1.1. La nascita dell'Unione Bancaria

Un'ulteriore importante novità prevista a livello comunitario a seguito della crisi finanziaria globale e della successiva crisi dei debiti sovrani europei nel 2010-2011, consiste nella creazione nel 2014 dell'Unione Bancaria, ossia di un insieme di regole e procedure comuni a tutti i Paesi dell'area euro, aventi l'obiettivo di garantire un sistema bancario stabile, sicuro ed efficiente. L'Unione Bancaria nel concreto ha provveduto ad assoggettare tutti gli enti bancari stabiliti nella zona euro alle medesime prassi di vigilanza, con lo scopo di assicurare che essi potessero operare in una condizione di piena efficienza, e per garantire un sistema bancario forte e solido, in grado di resistere ad eventuali crisi bancarie sistemiche future.<sup>127</sup> Se da un lato l'Unione Bancaria prevede delle norme atte a evitare il verificarsi di crisi bancarie, dall'altro prevede anche un insieme armonizzato di procedure e strumenti di risoluzione comuni a tutti i Paesi facenti parte dell'Unione, che dovranno essere applicate agli enti bancari che non sono più in

---

<sup>125</sup> ESRB, European systemic risk board, Politica dell'ESRB, Stress test, <https://www.esrb.europa.eu/mppa/stress/html/index.en.html>

<sup>126</sup> CERS, Comitato europeo per il rischio sistemico, pagina iniziale, Chi siamo, <https://www.esrb.europa.eu/about/html/index.it.html>

<sup>127</sup> Giuseppe Maria Marsico, Il diritto amministrativo, rivista giuridica, temi e dibattiti, La Direttiva BRRD: tra Unione Bancaria Europea, Bail-in e par condicio creditorum, Paragrafo 1: L'Unione Bancaria Europea e gli obiettivi della direttiva BRRD, cit.

grado di operare in modo redditizio, in modo tale da garantire una loro ordinata risoluzione e uscita dal mercato senza determinare un esborso di denaro a carico dei contribuenti.<sup>128</sup>

I membri dell'Unione Bancaria ammontano attualmente a 21, e coincidono con tutti i Paesi facenti parte dell'area euro e con qualsiasi altro Paese che, mediante la sottoscrizione di accordi di collaborazione con la Banca Centrale europea, mostri di voler prendere parte all'Unione Bancaria. Ne consegue che tutte le regole, prassi e meccanismi previsti dall'Unione Bancaria verranno applicati unicamente agli enti bancari che operano nei Paesi dell'eurozona e agli enti bancari che si trovano in altri Paesi che abbiano deciso su base volontaria di aderire all'Unione.<sup>129</sup>

La creazione dell'Unione Bancaria si fondava sulla realizzazione di tre finalità principali: sull'istituzione di un sistema di vigilanza sul sistema bancario armonizzato e comune a tutti i paesi membri; sulla previsione di procedure e strumenti di risoluzione destinati agli enti bancari non più efficienti, e sulla creazione di un sistema di garanzia dei depositi armonizzato a livello europeo da utilizzare in caso di crisi bancaria. Il terzo e ultimo obiettivo non è ancora stato pienamente realizzato, mentre la funzione di vigilanza e di risoluzione sono attualmente funzionanti e sono espletate mediante il ricorso a due meccanismi, che ne permettono il funzionamento. Il Meccanismo Unico di Vigilanza assolve infatti il compito di vigilare sul sistema bancario della zona euro, mentre il Meccanismo di Risoluzione Unico garantisce l'assoggettamento di tutte le banche in dissesto a un'ordinata e armonizzata procedura di risoluzione, senza ricorrere all'esborso di denaro pubblico.<sup>130</sup>

Il Meccanismo di Vigilanza Unico (Single Mechanism Supervisor, SMM) è uno dei pilastri su cui si fonda l'Unione Bancaria, e consiste nell'attribuzione alla Banca Centrale Europea del compito di vigilare sulle banche più significative, e nell'attribuzione alle Autorità di vigilanza competenti dei singoli Stati membri, in stretta collaborazione con la BCE, del compito di vigilare sulle banche meno significative. L'SSM assegna alla BCE un ruolo preminente nella vigilanza sul sistema bancario, in quanto le attribuisce la possibilità di intraprendere un'ampia gamma di azioni nei confronti di tutte le banche, tra

---

<sup>128</sup> Consiglio europeo, Consiglio dell'Unione europea, pagina iniziale, latest explainers, Unione Bancaria <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/#definition>

<sup>129</sup> Consiglio europeo, Consiglio dell'Unione europea, Unione bancaria, cit.

<sup>130</sup> European Commission, A comprehensive EU response to the financial crisis: substantial progress towards a strong financial framework for Europe and a banking union for the eurozone, 2. THE BANKING UNION, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo\\_14\\_244](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo_14_244)

cui ad esempio la revoca e il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di attività bancaria e la possibilità di esercitare direttamente il potere di vigilanza anche sugli enti meno significativi, qualora lo ritenga opportuno.<sup>131</sup> L'SSM si prefigge l'obiettivo complessivo di garantire un sistema di vigilanza sul sistema bancario più efficiente e condiviso a livello europeo, che sia in grado di cogliere in anticipo i sintomi di eventuali future crisi bancarie sistemiche, e di evitarle.<sup>132</sup>

### 5.1.2. Il Meccanismo Unico di Risoluzione e il Comitato di Unico di Risoluzione

Il secondo pilastro su cui si fonda l'unione Bancaria europea è il Meccanismo di Risoluzione Unico (Single resolution Mechanism-SRM), che è stato introdotto dalla Direttiva 2014/59/UE, c.d. BRRD (Banking Recovery and Resolution Directive), la quale ha previsto appunto delle norme e regole comuni a tutti gli Stati europei per la prevenzione e la gestione delle crisi bancarie. Le motivazioni dell'emanazione della Direttiva 2014/59/UE e della conseguente previsione del Meccanismo di risoluzione Unico, sono da ricercare nella volontà dell'Unione europea di porre fine alla fase che aveva caratterizzato il periodo successivo alla crisi finanziaria globale, costituita da un eccessivo intervento degli Stati membri nelle rispettive economie nazionali, con l'obiettivo di salvare gli enti bancari in crisi mediante un enorme esborso di denaro pubblico.<sup>133</sup> Suddetta direttiva infatti identifica gli aiuti di Stato come una risorsa di ultima istanza, cui i Paesi potranno ricorrere per il salvataggio delle banche in crisi solo dopo aver tentato di utilizzare senza successo degli alti strumenti per la risoluzione della crisi bancaria, che non prevedano l'esborso di denaro pubblico. Le finalità perseguite dal Meccanismo unico di risoluzione consistono nella previsione di un insieme di regole e procedure comuni a tutti i Paesi membri per la gestione armonizzata e centralizzata delle crisi bancarie, in modo da assicurare un'ordinata e tempestiva risoluzione degli enti bancari in dissesto, cercando di ridurre l'impatto negativo delle crisi sul sistema economico e garantendo la stabilità del mercato finanziario.<sup>134</sup>

---

<sup>131</sup> Giuseppe Maria Marsico, Il Diritto amministrativo, La Direttiva BRRD: tra Unione Bancaria Europea, Bail-in e par condicio creditorum, Par. 1: 1. L'Unione Bancaria Europea e gli obiettivi della direttiva BRRD, cit.

<sup>132</sup> European Union, eur-lex, Access to european union law, Meccanismo di Vigilanza Unico, <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/single-supervisory-mechanism.html>

<sup>133</sup> Banca d'Italia, Eurosistema, Come sono gestite le crisi bancarie, Quali sono gli obiettivi della BRRD? <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2015/gestione-crisi-bancarie/index.html>

<sup>134</sup> Single Resolution Board, Meccanismo Unico di Risoluzione, <https://www.srb.europa.eu/en/content/single-resolution-mechanism-srm>

L'SRM assolve le sue funzioni servendosi di due organismi: del Comitato di Risoluzione unico (Single Resolution Board, SRB), avente potere decisionale sul procedimento di risoluzione, e del Fondo di Risoluzione Unico, che dovrebbe finanziare la risoluzione delle banche in dissesto senza gravare sui contribuenti. Il Comitato ricopre il ruolo di autorità di risoluzione per le banche che operano a livello transfrontaliero e per tutte le banche più significative, che sono sottoposte alla vigilanza diretta della Banca Centrale europea. Al Comitato spetta il compito di gestire la fase di pianificazione e di risoluzione delle banche più significative, ossia deve redigere i piani di risoluzione e stabilire i piani di azioni che esse dovranno intraprendere in caso di dissesto, ed è l'autorità «responsabile della risoluzione di tutte le banche negli Stati membri partecipanti all'Unione bancaria»<sup>135</sup>, ossia del buon funzionamento dell'SRM. L'SRM infatti attribuisce un ruolo preminente al Comitato nel procedimento di risoluzione, in quanto dispone la possibilità che egli possa decidere, qualora lo ritenga necessario, anche in merito alla risoluzione delle banche meno significative, e prevede inoltre che egli sia sempre responsabile del processo di risoluzione nel caso in cui in esso sia previsto il ricorso al Fondo di risoluzione unico.<sup>136</sup> Qualora l'SRB non decida di avocare a sé la gestione del procedimento di risoluzione delle banche che non rientrano sotto la vigilanza diretta della BCE, e qualora la loro risoluzione non comporti il coinvolgimento del Fondo comune di risoluzione, allora la gestione della risoluzione di talune banche spetterà all'autorità nazionale di risoluzione, che verrà nominata dai singoli Stati membri ai sensi della Direttiva 2014/59/UE<sup>137</sup>, e che in Italia coincide con la Banca d'Italia.

## 5.2. Le procedure di gestione delle crisi bancarie: la Direttiva BRRD e la previsione delle procedure di risoluzione

Le banche sono classificate come imprese speciali, in quanto ricoprono un ruolo cruciale per il buon funzionamento del sistema finanziario, e una loro eventuale crisi può minacciare la solidità e la stabilità del sistema economico in generale. Fino a prima dell'emanazione della direttiva BRRD nel 2014, i Paesi membri affrontavano le crisi

---

<sup>135</sup> Single Resolution Board, Domande e risposte sulla risoluzione, pag.1, <https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2018%20resolution%20Q%26A%20%28IT%29.pdf>

<sup>136</sup> Consiglio dell'Unione europea, latest explainers, Meccanismo di risoluzione unico, 9 dicembre 2020, 1: il comitato di risoluzione unico, <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/single-resolution-mechanism/>

<sup>137</sup> Considerando 15, Direttiva 2014/59/UE, cit.

bancarie applicando unicamente le procedure di insolvenza che erano utilizzate dai relativi ordinamenti nazionali per la gestione delle crisi delle imprese ordinarie, che tuttavia non permettevano di perseguire le finalità richieste per la risoluzione delle crisi bancarie, e determinavano inoltre un dispendio eccessivo di risorse economiche e di tempo.<sup>138</sup> Per tali ragioni, l'ordinamento europeo ha stabilito l'inadeguatezza dell'applicazione delle procedure di insolvenza previste per le imprese ordinarie, per la gestione delle crisi bancarie, e ha affermato l'urgenza di prevedere un insieme di regole specifiche e unicamente dedicate alla gestione delle crisi bancarie, che fosse comune a tutti gli Stati membri, in modo tale da garantire un'uniformità di trattamento delle banche in crisi sul territorio europeo.

L'obiettivo dell'Unione europea di destinare alle banche delle procedure specifiche di gestione delle crisi bancarie è stato raggiunto mediante l'emanazione della direttiva 2014/59/UE, in cui sono contenute regole, strumenti e procedure che gli Stati europei devono applicare per far fronte in modo rapido ed efficace alle crisi bancarie. Più nel dettaglio in suddetta direttiva è identificata la fase di prevenzione e di pianificazione della crisi, in cui è stabilito l'obbligo per la totalità del sistema bancario della redazione dei piani di risanamento, e in cui sono assegnati alle autorità dei poteri specifici di intervento nella gestione delle banche per cercare di risanare la loro situazione in caso di difficoltà, ossia la previsione delle misure correttive e di intervento precoce, tra cui l'attuazione dei piani di risanamento e la rimozione dell'alta dirigenza. La direttiva stabilisce che, qualora in seguito all'applicazione di tali strumenti di intervento da parte delle autorità, la situazione dell'ente in difficoltà non sia migliorata, allora terminerà la fase di prevenzione e di pianificazione della crisi e inizierà la fase di gestione della crisi, che è affidata alle autorità di risoluzione.<sup>139</sup>

Le autorità nazionali di risoluzione e il Comitato di risoluzione unico avranno quindi il compito di gestire le crisi bancarie degli enti in dissesto, mediante l'applicazione o degli strumenti di risoluzione previsti dalla direttiva 2014/59/UE, o mediante l'applicazione delle procedure ordinarie di liquidazione previste dai singoli ordinamenti nazionali.

---

<sup>138</sup> Considerando 4, Direttiva 2014/59/UE, cit.

<sup>139</sup> Giuseppe Maria Marsico, *Il Diritto amministrativo, La Direttiva BRRD: tra Unione Bancaria Europea, Bail-in e par condicio creditorum*, par. 1.5. Gli strumenti della risoluzione, cit.

La Direttiva del 2014 ha infatti introdotto una nuova procedura cui può essere sottoposta una banca in crisi, che è alternativa alle procedure ordinarie di insolvenza previste dai singoli ordinamenti nazionali e da cui si differenzia, in quanto non si occupa di liquidare l'attivo residuo per distribuirlo ai creditori, ma consiste nell'applicazione di strumenti di risoluzione per ottenere una ristrutturazione della banca in crisi, fornendo con elevata rapidità una soluzione alla crisi.<sup>140</sup>

### 5.2.1. Gli obiettivi perseguiti e le differenze con le procedure ordinarie di insolvenza

Le procedure di gestione della crisi si prefiggono l'obiettivo generale di difendere la stabilità e la solidità del mercato finanziario<sup>141</sup>, e si differenziano dalle procedure di insolvenza cui sono sottoposte le imprese ordinarie in caso di crisi, in quanto esse devono perseguire delle finalità diverse, più ampie e più specifiche, in ragione della rilevanza e della fragilità dell'attività bancaria nei confronti del sistema economico.

Gli strumenti e le procedure di risoluzione previsti dalla Direttiva e che dovranno essere applicate dalle autorità di risoluzione nei confronti delle banche in dissesto o a rischio di dissesto sono infatti atte a preservare la continuità dell'esercizio dell'attività bancaria, a garantire la non propagazione della crisi all'intero sistema bancario e ad assicurare la protezione dei piccoli depositanti, dei fondi e dei clienti, il tutto riducendo al minimo il ricorso ai fondi pubblici e assicurando una rapidità di intervento tale da permettere di ridurre al minimo gli effetti distorsivi della crisi sull'economia.<sup>142</sup>

### 5.3. La verifica delle condizioni necessarie all'applicazione delle procedure di risoluzione

Oltre agli obiettivi delle procedure di risoluzione, all'interno della Direttiva BRRD sono determinate anche le condizioni che devono verificarsi affinché le autorità di risoluzione possano applicare tali procedure. Il presupposto fondamentale per l'assoggettamento della banca alle procedure di gestione della crisi consiste nell'aggravamento del suo stato di difficoltà fino alla sua conduzione a una fase di dissesto o di rischio di dissesto. In altre parole, si deve verificare il passaggio dalla fase di risanamento della banca, che

---

<sup>140</sup> C. B. Morra, Il diritto delle banche, par. 10.3: obiettivi e strumenti di gestione della crisi, pag. 297, cit.

<sup>141</sup> Single Resolution Board, Domande e risposta sulla risoluzione, cit., pag.4

<sup>142</sup> Art. 31, Obiettivi della risoluzione, Direttiva 2015/59/UE, cit.

precede l'insorgenza della crisi, alla fase di gestione della crisi, che è affidata alle autorità di risoluzione.

Le autorità di vigilanza decideranno di assoggettare un ente bancario alle procedure di gestione della crisi solo qualora ritengano che esso si trovi in una situazione di dissesto o di rischio di dissesto, ossia più nel dettaglio qualora esso: non sia in grado, o vi sia il rischio che non sarà in grado di pagare i propri debiti o altre passività; se le sue attività non siano o vi è il rischio che non saranno superiori alle passività; se ha violato o vi sia il rischio che in futuro violerà alcuni requisiti necessari al mantenimento dell'autorizzazione bancaria, o infine qualora necessiti di un intervento pubblico straordinario.<sup>143</sup> Nel caso in cui si verifichi anche solo una delle suddette condizioni, le autorità di vigilanza emaneranno una dichiarazione di dissesto, in cui sarà stabilito che la banca si trova in una situazione di dissesto o di rischio di dissesto, sancendo il passaggio dalla fase di pre-crisi alla fase di gestione della crisi, affidata alle autorità di risoluzione. La dichiarazione di dissesto è attuata da parte delle autorità di vigilanza competenti, in quanto esse detengono una quantità di informazioni maggiori in merito alla situazione in cui si trova la banca. Tuttavia, anche le autorità di risoluzione potranno emanare la dichiarazione di loro iniziativa, ma solo nel caso in cui abbiano già provveduto ad informare le autorità di vigilanza riguardo il grave stato in cui riversa l'ente, e queste ultime non abbiano proceduto all'emanazione della dichiarazione.<sup>144</sup>

### 5.3.1. La verifica dell'interesse pubblico e le novità introdotte dal pacchetto di riforme "CMDI" (crisis management and deposit insurance)

Nella fase che sussegue la dichiarazione di dissesto, le autorità di risoluzione devono verificare la sussistenza di ulteriori condizioni e presupposti, per decidere come gestire la crisi bancaria. Le autorità innanzitutto dovranno verificare che, data la gravità e la fragilità della situazione in cui riversa la banca, non sia possibile attuare delle misure alternative a quelle di risoluzione per risolvere la crisi bancaria, quali ad esempio delle misure di intervento precoce o degli strumenti del settore privato.

Successivamente, le autorità di risoluzione dovranno condurre dei c.d "public interest test", per verificare la sussistenza dell'interesse pubblico e decidere se gestire la crisi bancaria mediante l'applicazione delle procedure ordinarie di insolvenza previste dai

---

<sup>143</sup> Art. 32, par. 4, lett. a), b), c), d), Direttiva 2014/59/UE, cit.

<sup>144</sup> C. B. Morra, Il diritto delle banche, cit., cap. 10, pagg. 319-320

singoli ordinamenti nazionali o mediante le procedure di risoluzione previste dalla Direttiva del 2014. Le autorità di risoluzione riterranno che l'interesse pubblico sia presente nel caso in cui l'azione di risoluzione consenta di raggiungere almeno uno degli obiettivi indicati dall'Art. 39 della Direttiva del 2014. Qualora sussista l'interesse pubblico, le autorità di risoluzione, viste le conseguenze estremamente rilevanti che potrebbe produrre il fallimento di un intermediario bancario di tale importanza sistemica sull'economia, decideranno di applicare le procedure di risoluzione per gestire la crisi bancaria, per ristrutturare la banca in crisi con lo scopo di garantire la continuità delle sue funzioni essenziali. Nel caso in cui invece non sussista l'interesse pubblico, ossia qualora la banca in crisi non sia considerata particolarmente rilevante per il sistema economico, la crisi sarà allora gestita mediante l'applicazione delle procedure ordinarie di insolvenza, che comporteranno la sua liquidazione e l'interruzione di tutte le sue attività, comprese quelle essenziali.<sup>145</sup>

Possiamo quindi affermare che le procedure di risoluzione sono delle procedure di gestione della crisi con funzione residuale, in quanto vengono applicate solo in presenza di specifiche condizioni e presupposti, in particolare solo qualora il fallimento dell'intermediario in crisi rappresenti una minaccia per l'equilibrio del sistema economico e per la società. Nel caso in cui non sussista l'interesse pubblico, verranno applicate le procedure di insolvenza nazionali, che rappresentano la soluzione preferibile per la gestione delle crisi degli enti bancari di piccole e medie dimensioni.<sup>146</sup> A tal proposito, all'interno della Relazione speciale in merito a "La pianificazione della risoluzione bancaria nel meccanismo di risoluzione unico", la Corte dei Conti europea afferma quanto segue:

La risoluzione è una misura di ultima istanza per consentire la continuità delle funzioni essenziali di una banca. Le funzioni essenziali sono le attività, i servizi e le operazioni la cui interruzione comprometterebbe verosimilmente la stabilità finanziaria o alcuni servizi essenziali per l'economia reale. Qualora la

---

<sup>145</sup> A. De Aldisio, G. Aloia, A. Bentivegna, A. Gagliano, E. Giorgiantonio, C. Lanfranchi e M. Maltese, Sito Banca d'Italia, Eurosystem, Note di stabilità finanziaria e di vigilanza, N. 15 - Verso un sistema per la liquidazione ordinata delle banche nell'Unione europea, Agosto 2019, <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/note-stabilita/2019-0015/index.html>

<sup>146</sup> Mazzei, Gabriella. "La dichiarazione giudiziale dello stato di insolvenza della banca sottoposta a procedura di risoluzione." *Amministrativ@mente-Rivista di ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"* 1-2 (2018)

banca non svolga funzioni essenziali e il suo fallimento non comporti rischi per la stabilità finanziaria, essa verrebbe liquidata in conformità del diritto fallimentare nazionale.<sup>147</sup>

Nonostante come affermato precedentemente, le procedure di insolvenza nazionali rappresenti «l'opzione predefinita per la gestione delle banche in dissesto nella maggior parte dei casi, in particolare per le banche di piccole e medie dimensioni»<sup>148</sup>, l'Unione europea ha riconosciuto l'inefficienza e l'inadeguatezza di tali procedure e ha avvertito la necessità di aumentare le casistiche in cui sia possibile gestire le crisi bancarie mediante l'applicazione delle procedure di risoluzione, previste dalla Direttiva 2015/59/UE.

A tal fine a giugno del 2025 è stato previsto un pacchetto di riforme CMDI (Crisis Management and Deposit Insurance) volto a rafforzare il quadro europeo per la gestione delle crisi bancarie, e ad incentivare l'uso delle procedure di risoluzione al posto delle procedure di insolvenza, per garantire un'ordinata risoluzione degli enti bancari in crisi e assicurare un sistema finanziario solido e sicuro. In suddetto pacchetto è infatti prevista la possibilità per le autorità di risoluzione di poter verificare la sussistenza dell'interesse pubblico nel caso in cui la crisi bancaria produca degli effetti rilevanti sul sistema economico non solo a livello nazionale, ma anche a livello regionale. Il nuovo pacchetto di riforme riconosce la rilevanza anche delle banche di piccole e medie dimensioni, e ammette che un loro eventuale assoggettamento alle procedure di insolvenza ordinarie e una loro liquidazione potrebbe produrre un impatto fortemente negativo sull'economia.<sup>149</sup>

#### 5.4. Il programma di risoluzione: l'iter procedurale di approvazione

Successivamente all'emanazione della dichiarazione di dissesto o di rischio di dissesto, la banca entrerà ufficialmente nella fase di gestione della crisi. In tale fase, le autorità di risoluzione dovranno verificare la sussistenza dei presupposti e condizioni necessari all'applicazione delle procedure di risoluzione, quali la presenza dell'interesse pubblico

---

<sup>147</sup> Corte dei Conti europea, Relazione speciale: La pianificazione della risoluzione bancaria nel meccanismo di risoluzione unico, 2021, introduzione, punto 3, cit.

<sup>148</sup> Consiglio dell'Unione europea, Comunicato stampa, Risoluzione delle crisi bancarie: Consiglio e Parlamento raggiungono un accordo sul rafforzamento del quadro dell'UE per la gestione delle crisi, 25 giugno 2025 20:35, valutazione dell'interesse pubblico, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2025/06/25/bank-resolution-council-and-parliament-strike-deal-to-strengthen-the-eu-crisis-management-framework/>

<sup>149</sup> Ibidem

e l'assenza di altre misure appartenenti al settore privato che permetterebbero di raggiungere gli stessi risultati dell'azione di risoluzione. Dopo aver verificato suddette condizioni, il Comitato dovrà proporre un programma di risoluzione, che sarà redatto sulla base del piano di risoluzione che era stato predisposto precedentemente, ai sensi della Direttiva del 2014. All'interno del programma saranno indicate le informazioni essenziali della banca e sarà indicata la procedura di gestione della crisi che le autorità considerano più idonea alla situazione bancaria. Qualora le autorità, in seguito alla verifica della presenza delle condizioni richieste dalla Direttiva del 2014, abbiano deciso gestire la crisi mediante l'applicazione della procedura di risoluzione, allora all'interno del piano saranno indicate le azioni da intraprendere perché la banca sia sottoposta a un'ordinata risoluzione, compresi gli strumenti di risoluzione più appropriati alla situazione bancaria e l'eventuale ricorso al Fondo di risoluzione unico.<sup>150</sup> Tuttavia, affinché il programma entri concretamente in vigore, è necessario che esso venga approvato entro 24 ore anche da parte del Consiglio dell'Unione Europea e della Commissione europea.

L'iter procedurale di approvazione del programma di risoluzione è particolarmente breve per tentare di intervenire rapidamente nella crisi bancaria e di ridurre al minimo l'impatto negativo della risoluzione dell'ente sui mercati. Difatti, le autorità di risoluzione cercheranno di risolvere il dissesto dell'ente in pochi giorni, solitamente nel fine settimana durante la chiusura dei mercati.<sup>151</sup> Tuttavia non sempre è possibile mettere in pratica un processo di risoluzione che sia così rapido, in quanto nonostante il programma di risoluzione rappresenti uno strumento molto utile al processo di risoluzione, e nonostante venga aggiornato periodicamente, esso rimane un piano che si fonda su scenari di crisi che per quanto possano essere realistici, rimangono ipotetici e non concreti. Per tale motivo, le informazioni contenute nel piano non saranno pienamente attendibili e non rispecchieranno la reale situazione in cui riversa attualmente la banca, e di conseguenza le autorità di risoluzione non potranno affidarsi esclusivamente e totalmente ad esse, ma dovranno riuscire ad individuare delle azioni di risoluzioni alternative che siano più appropriate alla reale situazione bancaria.<sup>152</sup>

---

<sup>150</sup> Banca d'Italia, eurosistema, Come sono gestite le crisi bancarie, Cosa è un piano di risoluzione?, <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2015/gestione-crisi-bancarie/index.html>

<sup>151</sup> Lugaresi, Sergio. "La risoluzione delle crisi bancarie: bail-in e Resolution Planning." AA. VV (2016), pag.4

<sup>152</sup> Lugaresi, Sergio. "La risoluzione delle crisi bancarie: bail-in e Resolution Planning." AA. VV (2016), pag.5

Vista l'impossibilità di fare affidamento unicamente ai programmi di risoluzione, le autorità di risoluzione, nella fase antecedente all'applicazione degli strumenti di risoluzione, ai sensi dell'Art. 36 della direttiva 2014/59/UE: «provvedono a che una persona indipendente da qualsiasi autorità pubblica, compresa l'autorità di risoluzione, (...), effettui una valutazione equa, prudente e realistica delle attività e passività dell'ente»<sup>153</sup>, cui dovranno fare riferimento al fine di una corretta applicazione degli strumenti di risoluzione.<sup>154</sup>

L'applicazione degli strumenti di risoluzione provoca delle conseguenze negative sui diritti di azionisti e creditori dell'ente soggetto a risoluzione, i quali subiranno delle perdite. Per tale motivo, la direttiva BRRD afferma che la risoluzione debba avvenire seguendo il c.d "principio no creditor worse off", secondo cui gli azionisti e i creditori, con l'applicazione delle procedure di risoluzione, non dovranno subire delle perdite maggiori rispetto a quelle che avrebbero subito con l'assoggettamento dell'ente alla procedura alternativa di liquidazione, secondo le procedure ordinarie di insolvenza previste a livello nazionale.<sup>155</sup> Sempre ai sensi della BRRD, con l'assoggettamento della banca alle procedure di risoluzione, le autorità dovranno quindi nominare un esperto contabile indipendente, cui sarà affidato il compito di valutare il trattamento che sarebbe stato riservato in capo ai creditori e agli azionisti, qualora invece delle procedure di risoluzione la banca fosse stata sottoposta a liquidazione.<sup>156</sup>

## 5.5. I quattro strumenti di risoluzione previsti dalla Direttiva BRRD

Gli strumenti di risoluzione previsti dalla direttiva 2014/59/UE che possono essere applicati dall'autorità di risoluzione competente ai fini dell'omonima procedura, sono i seguenti: strumento della vendita dell'attività di impresa, strumento dell'ente ponte, separazione di attività e bail-in.<sup>157</sup> Tali strumenti possono essere utilizzati singolarmente o in modo combinato, e hanno finalità differenti: mentre i primi due sono utilizzati quando la banca è già fallita e comportano la sua totale estinzione, o la continuità delle sue attività ma attraverso un nuovo proprietario, la separazione delle attività e il bail-in

---

<sup>153</sup> Art. 36, Direttiva 2014/59/UE, cit.

<sup>154</sup> Giuseppe Maria Marsicopar, Diritto amministrativo, La Direttiva BRRD: tra Unione Bancaria Europea, Bail-in e par condicio creditorum, par. 1.3: Gli strumenti della risoluzione, cit.

<sup>155</sup> Raffaele Lener, Profili problematici del bail-in\*, Intervento al Convegno del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositanti, 22 gennaio 2016, FCHub, Financial community hub

<sup>156</sup> Art. 74, Direttiva 2014/59/UE, cit.

<sup>157</sup> Art. 37, Direttiva 2014/59/UE, cit.

possono invece essere utilizzati anche quando la banca non è ancora fallita, in un'ottica di ristrutturazione dell'ente.<sup>158</sup>

Qualora a seguito dell'applicazione dello strumento della vendita dell'attività d'impresa e della creazione dell'ente ponte, in capo alla banca soggetta a risoluzione restino ancora degli asset che non sono stati ceduti a intermediari bancari terzi o alla bridge-bank, tali attività residue saranno liquidate mediante l'applicazione delle procedure ordinarie di insolvenza previste dagli ordinamenti nazionali. Complessivamente però i due strumenti garantiscono il mantenimento delle funzioni essenziali della banca soggetta a risoluzione, le quali potranno persistere sul mercato finanziario, ma sotto un diverso e nuovo assetto proprietario.<sup>159</sup> Con l'adozione dello strumento della separazione delle attività invece si cerca di garantire la continuità delle principali funzioni della banca soggetta a risoluzione, sotto la stessa proprietà. Tali strumenti di risoluzione sono quindi vantaggiosi perché perseguono l'obiettivo di garantire la continuità delle attività fondamentali dell'impresa bancaria, ma possono comportare un esborso di denaro pubblico, sia esso a favore della banca stessa in crisi, o a favore di altre organizzazioni bancarie terze, con lo scopo di farle acquisire le parti della banca soggetta alla risoluzione. Questi strumenti di risoluzione sono solitamente applicati per gestire le crisi bancarie degli intermediari più significativi, il cui assoggettamento alle sole procedure ordinarie di insolvenza e la loro conseguente liquidazione provocherebbe effetti enormemente negativi e disastrosi sull'economia.<sup>160</sup>

Lo strumento di risoluzione del Bail-in, a differenza degli altri strumenti sopra indicati invece cerca di ridurre al minimo l'esborso di denaro pubblico e presuppone una ristrutturazione della banca soggetta a risoluzione, mediante il ricorso unicamente alle sue risorse interne. Con l'utilizzo dello strumento del bail-in quindi la banca in dissesto o a rischio di dissesto sopravvive sul mercato finanziario ma senza ricorrere all'intervento pubblico.<sup>161</sup> Anche lo strumento del bail-in, al pari degli altri strumenti di risoluzione, viene solitamente usato per gestire le crisi degli intermediari bancari di grandi dimensioni

---

<sup>158</sup> Giuseppe Maria Marsicopar, Diritto amministrativo, La Direttiva BRRD: tra Unione Bancaria Europea, Bail-in e par condicio creditorum, par. 1.3: Gli strumenti della risoluzione, cit.

<sup>159</sup> Art. 37, Direttiva 2014/59/UE, cit.

<sup>160</sup> C. B. Morra, Il diritto delle banche, cit., pag. 321

<sup>161</sup> Consiglio europeo, consiglio dell'unione Europea, In che modo l'UE procede alla risoluzione delle banche in dissesto, cit., <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/how-the-eu-resolves-failing-banks/>

che possono provocare crisi sistemiche, ma viene in genere adottato in combinazione con altri strumenti di risoluzione.

Complessivamente, per fare riferimento alle specifiche finalità perseguite dalle autorità di risoluzione nell'adozione degli strumenti di risoluzione previsti dalla BRRD, possiamo fare riferimento a quanto dichiarato nell'articolo scientifico "I requisiti MREL-TLAC. Ratio dei presidi quantitativi", a cura del Comitato Scientifico del Laboratorio di Analisi Monetaria, pubblicato nel 2016, in cui è stabilito quanto segue:

Sottoporre una banca a risoluzione comporta l'attivazione di un processo di ristrutturazione che ha l'obiettivo di evitare interruzioni nella prestazione dei servizi essenziali offerti dalla banca (ad esempio, i depositi e i servizi di pagamento), di ripristinare condizioni di sostenibilità economica della parte sana della banca e di liquidare tutti gli altri assets.<sup>162</sup>

#### 5.5.1. Lo strumento dell'attività di impresa

Lo strumento di risoluzione della vendita dell'attività di impresa trova la sua fonte normativa nell'art. 38 della direttiva 2014/59/UE, e consiste nella vendita da parte delle autorità di risoluzione, della totalità o solo di una parte delle attività e delle passività dell'ente in dissesto, o delle azioni o di altri titoli di proprietà emessi sempre dallo stesso ente<sup>163</sup>, a uno o più intermediari privati già esistenti e solvibili. Le autorità di risoluzione devono effettuare la cessione secondo le condizioni di mercato, mirando alla massimizzazione del profitto per i creditori.<sup>164</sup> Qualora la vendita consista nella cessione di titoli e azioni, gli incassi saranno destinati ai proprietari di tali titoli azioni, mentre se la vendita consiste nella cessione di attività o passività, allora il guadagno sarà incassato dall'ente stesso che è assoggettato alla procedura di risoluzione.<sup>165</sup>

La direttiva consente un'applicazione particolarmente rapida dello strumento, in quanto l'autorità di risoluzione per procedere non dovrà né rispettare le norme del diritto societario né dovrà richiedere il parere favorevole dell'ente assoggettato al procedimento

---

<sup>162</sup> Pampurini, Francesca, and Alberto Banfi. "L'impatto delle nuove regole di risoluzione della crisi sugli strumenti sottoposti al bail in: una verifica." OSSERVATORIO MONETARIO 2016.2 (2016): 26-37, Introduzione, pag.6.

<sup>163</sup> Single Resolution Board, Domande e risposte sulla risoluzione, cit., pagg.9,10

<sup>164</sup> Giuseppe Maria Marsicopar, Diritto amministrativo, La Direttiva BRRD: tra Unione Bancaria Europea, Bail-in e par condicio creditorum, par. 1.3: Gli strumenti della risoluzione, cit.

<sup>165</sup> Par.4, Art. 38, Direttiva 2014/59/UE, cit.

di risoluzione.<sup>166</sup> La cessione sarà inoltre effettuata sulla base della precedente valutazione delle attività e delle passività redatta dall'esperto indipendente, in modo da garantire una corretta applicazione dello strumento.

Le autorità di risoluzione, nell'applicazione dello strumento della vendita dell'attività d'impresa, dovranno rispettare alcuni criteri espressamente indicati dalla Direttiva del 2014. Le autorità dovranno infatti osservare l'obbligo di fornire ai possibili acquirenti delle informazioni che siano chiare, corrette e complete sullo stato in cui si trova la banca e sulle attività che sta cedendo. Esse dovranno anche garantire un procedimento di risoluzione che sia veloce ed equo, senza fare dei favoritismi nella scelta dell'acquirente delle attività. Nonostante ciò, la normativa europea lascia la possibilità alle autorità di risoluzione di poter esprimere delle preferenze riguardo a specifici compratori. Successivamente però la normativa prevede che l'applicazione dello strumento delle attività d'impresa possa non avvenire nel rispetto dei suddetti requisiti, qualora il dissesto o rischio di dissesto della banca metta fortemente a rischio la solidità del mercato finanziario e qualora l'osservazione dei requisiti durante la cessione non permetta di ottenere una risoluzione rapida e concreta, nella salvaguardia del sistema economico.<sup>167</sup> Complessivamente, la vendita dell'attività d'impresa garantisce la continuazione delle attività principali bancarie, mediante però il cambiamento del loro assetto proprietario. Lo strumento consente quindi di proteggere i depositanti dell'ente soggetto a risoluzione, i quali a seguito della risoluzione si troveranno a trattare con un ente bancario pienamente solvibile, e non più con la precedente banca in dissesto.<sup>168</sup>

### 5.5.2. Lo strumento della creazione dell'ente-ponte

Lo strumento della creazione di un ente ponte è uno strumento di risoluzione che assomiglia allo strumento della vendita delle attività d'impresa, in quanto anch'esso consiste nella cessione della totalità o solo di una parte delle attività, passività, diritti, azioni e altri titoli di proprietà della banca in dissesto o a rischio di dissesto, e anche in questo caso per la vendita non è necessario che le autorità di risoluzione ricevano l'autorizzazione da parte della banca ceduta e non sarà nemmeno necessario che vengano rispettati gli obblighi imposti dalle normative vigenti.

---

<sup>166</sup> Par. 1, Art. 38, Direttiva 2014/59/UE, cit.

<sup>167</sup> Art. 39, Direttiva 2014/59/UE, cit.

<sup>168</sup> Giuseppe Maria Marsicopar, Diritto amministrativo, La Direttiva BRRD: tra Unione Bancaria Europea, Bail-in e par condicio creditorum, par. 1.3: Gli strumenti della risoluzione, cit.

Tuttavia, i due strumenti di risoluzione differiscono tra loro, in quanto lo strumento dell'ente ponte è uno strumento temporaneo, «applicato per preservare le funzioni essenziali della banca, mentre si è alla ricerca di un acquirente terzo»<sup>169</sup>. Inoltre l'ente ponte, ossia l'acquirente al quale sono trasferite le parti della banca soggetta a risoluzione, deve essere di proprietà delle autorità pubbliche o da queste controllato.<sup>170</sup> Il ciclo di vita dell'ente ponte dipende totalmente dalla banca in crisi, in quanto la bridge bank consiste in un'organizzazione che non esisteva prima che la banca entrasse in dissesto o a rischio di dissesto, e che è stata creata appositamente per acquisire parte o totalità delle funzioni della banca e delle sue attività, con lo scopo di rivenderle a un terzo soggetto privato appena le condizioni di mercato lo permettano. La bridge-bank sarà libera di far valere tutti i propri diritti sull'ammontare di risorse che ha acquisito da parte della banca soggetta a risoluzione, mirando a garantire la continuità delle sue attività fondamentali, mentre le restanti attività che non le sono state trasferite verranno liquidate mediante la procedura ordinaria di insolvenza.<sup>171</sup>

L'autorità di risoluzione esercita un'ampia gamma di poteri in capo all'ente ponte, in quanto può far parte delle autorità pubbliche che lo possiedono o che lo controllano, potendo quindi decidere in merito al suo atto costitutivo, alla composizione del suo organo di amministrazione, alla determinazione del livello di rischio che esso potrà assumere, e può infine anche esercitare il potere di prevedere delle limitazioni alle funzioni espletabili da parte dell'ente ponte.<sup>172</sup>

L'esistenza dell'ente ponte sul mercato è solo temporanea in quanto, nel momento in cui le condizioni di mercato saranno favorevoli, esso dovrà provvedere alla vendita delle parti della banca in crisi di cui è diventato titolare, nella loro totalità o solo in modo parziale, a una o a più organizzazioni appartenenti al settore privato. Le autorità di risoluzione in questa fase dovranno assicurare che la vendita delle parti della banca in crisi a un terzo acquirente privato avvengano nel rispetto dei principi di piena trasparenza e correttezza, e in seguito alla vendita stabiliranno la conclusione dell'ente ponte, che verrà assoggettato alle procedure ordinarie di insolvenza. La cessazione dell'ente ponte può verificarsi anche in seguito alla sua fusione con un'organizzazione terza o

---

<sup>169</sup> Single Resolution Board, Domande e risposte sulla risoluzione, cit., pag.10

<sup>170</sup> Art.40, par.3, Direttiva 2014/59/UE, cit.

<sup>171</sup> Single Resolution Board, Domande e risposte sulla risoluzione, cit., pag.10

<sup>172</sup> Art. 41, par. 1, Direttiva 2014/59/UE, cit.

successivamente al rientro dello stato della banca in una situazione di pieno equilibrio patrimoniale e finanziario. Inoltre, qualora a due anni dalla data in cui è avvenuta l'ultima cessione, l'ente ponte non sia ancora riuscito a gestire gli asset della banca soggetta a risoluzione per garantirne il mantenimento delle sue funzioni essenziali, e non sia riuscito a venderle ad un acquirente privato sul mercato, allora le autorità di risoluzione dovranno dichiararne la cessazione e assoggettarlo alle procedure ordinarie di insolvenza, causa scadenza del termine previsto dalla direttiva all'operatività della bridge bank.<sup>173</sup> Le autorità possono tuttavia richiedere la proroga della scadenza dell'operatività dell'ente ponte, nel caso in cui essa sia finalizzata a raggiungere gli scopi dello strumento o qualora questa sia finalizzata alla preservazione delle funzioni fondamentali della banca in crisi. La funzione complessiva svolta dallo strumento della creazione dell'ente ponte consiste quindi nel mantenimento delle funzioni essenziali della banca soggetta a risoluzione, grazie alla loro temporanea cessione a un Bridge-bank, e alla successiva vendita a condizioni di mercato a un terzo acquirente privato.<sup>174</sup>

### 5.5.3. Lo strumento della separazione delle attività

La Direttiva del 2014 sancisce la possibilità di poter gestire le crisi bancarie anche mediante l'applicazione dello strumento della separazione delle attività, ma solo qualora venga adottato unitamente a un altro strumento di risoluzione.<sup>175</sup> Questo vincolo imposto all'utilizzo dello strumento della separazione delle attività è volto ad evitare che le banche, durante l'ordinaria gestione, assumano dei comportamenti di azzardo morale particolarmente rischiosi e mira a minimizzare le possibili alterazioni della concorrenza che possono derivare da un suo ricorso eccessivo e spropositato.<sup>176</sup>

Lo strumento prevede la separazione delle attività della banca in due categorie: le attività sane, che rimarranno all'interno della banca, e le attività deteriorate che invece rappresentano un elevato rischio per la banca. La categoria di attività in sofferenza verrà trasferita in tutto o in parte a una o più organizzazioni terze, totalmente o parzialmente di proprietà pubbliche e controllate dalle autorità di risoluzione, che sono state create

---

<sup>173</sup> C. B. Morra, Il diritto delle banche, cit., Cap. 10, par. 10.7.3., pagg. 321,322

<sup>174</sup> Camera dei deputati, Documenti, Temi dell'attività parlamentare, La risoluzione degli istituti bancari e la gestione delle crisi, 16 febbraio 2018, [https://www.camera.it/leg17/561?appro=la\\_risoluzione\\_degli\\_istituti\\_bancari](https://www.camera.it/leg17/561?appro=la_risoluzione_degli_istituti_bancari)

<sup>175</sup> Par. 5, Art. 37, Direttiva 2014/59/UE

<sup>176</sup> C. B. Morra, Il diritto delle banche, cit., cap. 10, par. 10.7.3., pag. 322

appositamente per gestirle, ossia le società veicolo di gestione delle attività, chiamate anche "Bad bank".<sup>177</sup>

Alla Bad bank è attribuita la funzione di dover acquisire parte o la totalità delle attività, passività e diritti deteriorati della banca soggetta a risoluzione o di un ente ponte e di doverli gestire, vendendoli o liquidandoli, con lo scopo di trarne il massimo valore possibile.<sup>178</sup> Il suo funzionamento interno dipende dalle autorità di risoluzione, le quali, similmente a quanto accade per l'ente ponte, decidono in merito al suo atto costitutivo, alla composizione e alla remunerazione del suo organo di amministrazione, alla strategia e al livello di rischio adottato, e anche in merito al corrispettivo della cessione.<sup>179</sup>

Tuttavia la direttiva, per garantire il carattere non speculativo dello strumento, stabilisce che le autorità di risoluzione possano adottarlo, esercitando quindi il potere di cedere le attività tossiche della banca soggetta a risoluzione o dell'ente ponte a una Bad bank, solo in presenza di alcune stringenti condizioni, quali l'impossibilità di liquidare le attività mediante l'applicazione delle procedure ordinarie di insolvenza previste dagli ordinamenti nazionali, perché provocherebbero effetti estremamente negativi sul settore finanziario, e la necessità del loro trasferimento ai fini della regolare operatività dell'ente ponte o dell'ente soggetto a risoluzione e ai fini dell'ottenimento del massimo valore possibile.<sup>180</sup> Avvenuto il trasferimento, sarà compito della società veicolo di gestione delle attività riuscire a occuparsi delle attività, passività e diritti che le sono stati ceduti, decidendo se venderle o se liquidarle, perseguendo lo scopo finale di trarne il massimo ricavo realizzabile.<sup>181</sup> Successivamente alla realizzazione del suo obiettivo, ossia in seguito alla gestione degli asset deteriorati della banca in risoluzione o dell'ente ponte, la Bad bank cesserà di esistere e verrà sottoposta alla procedura ordinaria di liquidazione prevista a livello nazionale.

Lo scopo complessivo dell'adozione dello strumento della separazione delle attività consiste nel ripulire il bilancio della banca soggetta a risoluzione o dell'ente ponte, isolando e di fatto eliminando tutte le voci di bilancio deteriorate e rischiose, attraverso il

---

<sup>177</sup> Giuseppe Maria Marsicopar, Diritto amministrativo, La Direttiva BRRD: tra Unione Bancaria Europea, Bail-in e par condicio creditorum, Par. 1.3, cit.

<sup>178</sup> Banca d'Italia, Eurosistema, Come sono gestite le crisi bancarie, Quali sono gli strumenti di risoluzione, cit.

<sup>179</sup> Art.42, par.2, Direttiva 2014/59/UE, cit.

<sup>180</sup> Art.42, Par. 5, lett. a), b), c), Direttiva 2014/59/UE, cit.

<sup>181</sup> Single Resolution Board, Domande e risposte sulla risoluzione, cit., pag.10

loro trasferimento a una Bad bank appositamente creata, che le liquida in modo rapido ed efficace.<sup>182</sup>

## 5.6. Lo strumento del bail-in

Lo strumento del bail-in è uno strumento particolarmente innovativo di risoluzione, che fu introdotto per la prima volta dai legislatori europei nella direttiva 2014/59/UE, e che «permette che il debito dovuto da una banca ai creditori sia svalutato o convertito in capitale»<sup>183</sup>. Esso rappresenta lo strumento di risoluzione più efficace<sup>184</sup>, in quanto costituisce il mezzo che meglio cerca di perseguire gli obiettivi della risoluzione previsti dalla Direttiva BRRD, quali: la tutela dei fondi pubblici, la difesa della stabilità del mercato finanziario e il mantenimento delle funzioni essenziali dell'ente.

Il bail-in si oppone alla pratica di bail-out, ossia di salvataggio esterno che aveva caratterizzato gli anni della grande crisi finanziaria, in cui le crisi bancarie erano gestite mediante l'esborso di ingenti quantità di denaro pubblico, erogate per salvare gli enti bancari in difficoltà considerati come "Too big to fail"<sup>185</sup>, ossia gli enti ad elevata rilevanza sistemica, il cui fallimento avrebbe provocato effetti devastanti sull'intera economia. Attraverso la previsione del bail-in, la direttiva del 2014 sancisce un vero e proprio cambio di passo rispetto al passato in merito alla gestione delle crisi bancarie, cercando di porre fine all'eccessivo ricorso all'intervento pubblico per salvare le banche in crisi e prevenendo che d'ora in poi, in caso di assoggettamento della banca alle procedure di risoluzione e con l'applicazione dello strumento del bail-in, essa dovrà cercare di salvarsi da sola, non mediante la richiesta di erogazione di aiuti di Stato, ma facendo unicamente ricorso a fonti di finanziamento interne.<sup>186</sup> In particolare, lo strumento cerca di far ricadere i costi del dissesto bancario sui finanziatori dell'impresa: in primis sugli azionisti, ossia sui proprietari della banca, che hanno investito nel suo capitale di rischio, e poi sui creditori e sui depositanti, prevedendo la possibilità per l'ente in crisi di ricorrere

---

<sup>182</sup> Camera dei deputati, Documenti, Temi dell'attività parlamentare, La risoluzione degli istituti bancari e la gestione delle crisi, cit.

<sup>183</sup> Single Resolution Board, Domande e risposte sulla risoluzione, pag.8, <https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2018%20resolution%20Q%26A%20%28IT%29.pdf>

<sup>184</sup> Carriero, Veronica. "Salvataggi bancari e sacrificio di diritti: il bail-in." Il Foro Italiano, 2016, pag.6

<sup>185</sup> Sciascia, M., Il bail-in nel nuovo sistema di risoluzione delle crisi bancarie, Amministrativ@ mente-Rivista di ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico", 2017, pag.4

<sup>186</sup> Sciascia, Massimiano. "Il bail-in nel nuovo sistema di risoluzione delle crisi bancarie." Amministrativ@ mente-Rivista di ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico", cit., pag.4

all'intervento pubblico per coprire le perdite solo in un secondo ed eventuale momento, dopo aver dimostrato la sussistenza di stringenti condizioni, tra cui l'incapacità di finanziamento delle risorse interne.<sup>187</sup>

La decisione di adottare lo strumento del bail-in ricade in capo alle autorità di risoluzione, le quali avranno il potere di imporre coattivamente la svalutazione del valore delle azioni e dei crediti posseduti dalla banca soggetta a risoluzione e, alternativamente o in aggiunta, potranno attuare la conversione forzata dei crediti di proprietà dell'ente in azioni. Con l'adozione del bail-in quindi i creditori della banca dovranno partecipare al costo della risoluzione dell'ente, sostenendo la conversione dei loro crediti o/e una loro riduzione, al fine di assorbire le perdite della banca in dissesto.<sup>188</sup>

Il legislatore europeo prevede che nel ricorso allo strumento del bail-in, le autorità di risoluzione debbano seguire un preciso ordine gerarchico nella svalutazione e nella conversione dei crediti ammissibili. I primi soggetti a dover sostenere i costi della crisi bancaria sono infatti gli azionisti, ossia coloro che hanno partecipato al rischio di impresa e che sono maggiormente coinvolti nelle sorti dell'ente; successivamente, qualora la svalutazione delle passività non abbia permesso la completa copertura delle perdite, le autorità di risoluzione potranno svalutare e/o convertire i crediti posseduti dagli altri finanziatori della banca, come gli strumenti finanziari partecipativi o le obbligazioni. Infine, qualora la totalità delle perdite dell'ente soggetto a risoluzione non siano ancora state assorbite, allora le autorità di risoluzione potranno agire nei confronti dei depositanti della banca, ma solamente riguardo ai depositi che eccedono i €100.000.

La disciplina del bail-in, infatti, oltre a dettare un preciso ordine gerarchico per la svalutazione e conversione dei crediti, stabilisce anche in modo chiaro il campo di applicazione dello strumento, determinando l'esclusione di specifiche classi di passività, e attribuendo inoltre la possibilità per le autorità di risoluzione di poter decidere, al ricorrere di specifiche condizioni, di escludere alcune categorie di passività che altrimenti ai sensi della direttiva sarebbero ammissibili.<sup>189</sup> Tra le passività che la normativa europea esclude dal bail-in troviamo ad esempio i depositi protetti, ossia tutti

---

<sup>187</sup> Carriero, Veronica. "Salvataggi bancari e sacrificio di diritti: il bail-in." *Il Foro Italiano*, 2016, pag.4

<sup>188</sup> Pampurini, Francesca, Alberto Banfi, "L'impatto delle nuove regole di risoluzione della crisi sugli strumenti sottoposti al bail in: una verifica.", cit., par.1, pag. 7

<sup>189</sup> Art.44, par.3, Direttiva 2014/59/UE, cit.

i depositi che rientrano nel limite di €100.000, le passività garantite, le passività verso i dipendenti e verso l'amministrazione finanziaria.<sup>190</sup>

Complessivamente lo strumento deve essere applicato seguendo il principio di uguaglianza e di equità, garantendo che tutti i soggetti appartenenti alle medesime categorie degli azionisti e dei creditori concorrano alla sopportazione delle perdite della banca soggetta a risoluzione, secondo la gerarchia suddetta e proporzionalmente al valore nominale dei propri crediti.<sup>191</sup>

Nell'applicazione del bail-in, come per gli altri strumenti di risoluzione, assume un ruolo centrale la valutazione condotta dall'esperto indipendente prima dell'adozione delle misure di risoluzione, cui le autorità dovranno fare riferimento per procedere alla determinazione dell'importo del bail-in e al fine di applicarlo nel modo corretto. L'adozione dello strumento del bail-in deve inoltre avvenire secondo il principio del "No creditor worse off" e nel rispetto delle norme di salvaguardia previste dalla Direttiva BRRD, che mirano a garantire che i creditori e gli azionisti, con l'assoggettamento dell'ente alle procedure di risoluzione e con la conseguente adozione dello strumento del bail-in, non subiscano delle perdite maggiori rispetto a quelle che avrebbero subito se l'ente fosse stato sottoposto a liquidazione mediante l'adozione delle procedure ordinarie di insolvenza previste a livello nazionale.<sup>192</sup>

Un'ulteriore valutazione che assume quindi un ruolo fondamentale è la valutazione riguardo la disparità di trattamento effettuata dall'esperto indipendente ai sensi dell'Art.74 della Direttiva del 2014. Qualora l'esperto verifichi che i creditori, a seguito dell'adozione da parte delle autorità di risoluzione dello strumento del bail-in, abbiano concretamente ricevuto un trattamento inferiore rispetto a quello risultante dalla valutazione, allora il fondo di risoluzione dovrà corrispondere a taluni creditori e/o azionisti danneggiati un indennizzo pari alla differenza di trattamento subito.<sup>193</sup> Il principio del "no creditor worse off" va osservato anche nella determinazione del compenso da corrispondere ai creditori che subiranno delle perdite a seguito dell'applicazione del bail-

---

<sup>190</sup> Art. 44, Direttiva 2014/59/UE, cit.

<sup>191</sup> Sciascia, Massimiano. "Il bail-in nel nuovo sistema di risoluzione delle crisi bancarie." *Amministrativamente-Rivista di ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"*, cit., pag. 6

<sup>192</sup> Lener, Raffaele. "Profili problematici del bail-in." *I quaderni di minerva bancaria*, 2016, pag.7

<sup>193</sup> Art. 75, Direttiva 2014/59/UE, cit.

in, ai quali spetterà quindi una ricompensa pari o superiore a quella che avrebbero ottenuto in caso di liquidazione dell'ente.

Le autorità di risoluzione possono decidere di applicare lo strumento del bail-in allo scopo di attuare la ricapitalizzazione della banca in dissesto, garantendo la continuazione delle sue attività essenziali sotto il medesimo assetto proprietario e facendole riacquisire il capitale necessario all'esercizio dell'attività bancaria e la fiducia da parte del mercato finanziario.<sup>194</sup> In alternativa, le autorità possono decidere di applicare lo strumento in combinazione con un altro strumento di risoluzione, ai fini della riduzione del debito dell'ente soggetto a risoluzione per attuare successivamente la vendita o il trasferimento di parte o della totalità delle attività a un soggetto terzo, sia esso un ente ponte, una società veicolo di gestione o un intermediario privato.<sup>195</sup> Complessivamente il bail-in è uno strumento di ristrutturazione aziendale che mira a ristabilire l'equilibrio nel mercato finanziario e cui segue la redazione e applicazione di un «piano di riorganizzazione aziendale»<sup>196</sup>.

#### 5.6.1. Il MREL (Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities) e il TLAC (Total Loss Absorbing Capacity)

Le istituzioni pubbliche hanno previsto l'introduzione di diversi strumenti che influiscono sulla struttura patrimoniale e finanziaria degli istituti bancari, al fine di garantire un sistema bancario solido e in grado di affrontare eventuali scenari economici avversi. L'utilità di tali strumenti è spiegata anche dagli autori F. Ciraolo e F. Savasta, i quali nell'articolo "Senior non-preferred bonds e tutela degli investitori", pubblicato da Consob il 30 gennaio 2024 affermano quanto segue:

L'organizzazione finanziaria dell'intermediario, ovvero la composizione del suo patrimonio, non solo è funzionale alla gestione dei rischi tipici cui sono soggette le attività bancarie/finanziarie (acquisendo rilevanza, per effetto delle regole di Basilea, la determinazione di appositi coefficienti patrimoniali obbligatori, volti ad assicurare la stabilità dell'ente), ma assume un significato ancor più pregnante in relazione alla compliance nella distribuzione dei titoli

---

<sup>194</sup>Single Resolution Board, Domande e risposte sulla risoluzione, cit., pag.8

<sup>195</sup> Carriero V., Salvataggi bancari e sacrificio di diritti: il bail-in, Il Foro Italiano, 2016, cit.

<sup>196</sup> Considerando 69, Direttiva 2014/59/UE, cit.

bail-inable, in considerazione di ulteriori, specifici interessi, riferibili all'ordinato svolgimento delle procedure di resolution<sup>197</sup>

Tra gli strumenti introdotti dalle istituzioni europee e globali, assumono particolare importanza soprattutto l'obbligo del rispetto in capo agli enti bancari di due requisiti prudenziali minimi, previsti ai fini di garantire una corretta applicazione degli strumenti di risoluzione e in particolare dello strumento del bail-in: il MREL (Minimum requirement for own funds and eligible liabilities) e il TLAC (Total loss absorbing capacity). I due requisiti minimi hanno lo scopo di assicurare che, in caso di avvio alle procedure di risoluzione, le autorità di risoluzione riescano a gestire le crisi bancarie di qualsiasi banca di qualsiasi grandezza e rilevanza sistemica mediante l'applicazione rapida ed efficace dello strumento del bail-in, garantendo una corretta risoluzione ed evitando di ricorrere all'intervento pubblico per salvare la banca in crisi.<sup>198</sup>

Mediante l'imposizione dei suddetti requisiti infatti viene richiesto alla totalità delle banche di disporre, durante tutta la fase di attività ordinaria, di un quantitativo sufficiente di passività e di fondi che, in caso di avvio delle procedure di risoluzione, potranno essere sottoposte a riduzione e/o conversione, e saranno quindi in grado di assorbire le perdite, garantendo il mantenimento delle funzioni essenziali. Il rispetto da parte delle banche dei requisiti del MREL e/o del TLAC influisce sulla composizione del loro patrimonio e sulla loro struttura finanziaria, al fine di garantire che esse siano in grado di gestire le eventuali crisi bancarie future mediante l'impiego delle proprie risorse interne, senza richiedere aiuti esterni e senza determinare un esborso di denaro pubblico.<sup>199</sup>

Le banche quindi saranno tenute a dimostrare alle autorità europee di possedere tale requisito minimo di passività e di capitale nel momento che precedere il possibile verificarsi di una crisi bancaria, ossia quando ancora godono di uno stato di ottima salute e vantano la piena fiducia da parte del mercato. Mediante il rispetto dei requisiti prudenziali da parte del settore finanziario, le autorità si assicurano la capacità di riuscire a gestire in modo tempestivo e concreto le eventuali crisi bancarie, riducendo al minimo le esternalità negative sul sistema finanziario e il rischio di contagio.

---

<sup>197</sup> Ciruolo, Francesco, and F. Savasta. "Senior non-preferred bonds e tutela degli investitori." QUADERNI GIURIDICI 30, 2024, par.3 I requisiti MREL-TLAC. Ratio dei presidi quantitativi, pag.23

<sup>198</sup> Banca d'Italia, Eurosistema, Come sono gestite le crisi bancarie, cit.

<sup>199</sup> Ciruolo, Francesco, and F. Savasta. "Senior non-preferred bonds e tutela degli investitori.", cit., pag. 23

L'obbligo del rispetto del requisito prudenziale minimo di fondi propri e passività computabili (MREL) trova la sua fonte normativa nella direttiva BRRD ed è destinato alla totalità delle banche appartenenti al settore bancario comunitario. Tuttavia, il suo ammontare varia per ogni banca, in quanto viene calcolato di volta in volta sulla base delle caratteristiche specifiche di ogni ente.<sup>200</sup>

Nel 2015 il Financial Stability Board ha introdotto l'obbligo del rispetto di un requisito minimo aggiuntivo in capo alle banche a rilevanza sistemica: il TLAC. La crisi bancaria globale evidenziò la problematica riguardante le cd. banche "Too big to fail", ossia quelle banche a rilevanza sistemica che ricoprono un ruolo talmente importante per l'economia nazionale, per grandezza, relazioni e attività, da far presagire che un loro possibile fallimento potrebbe avere delle ripercussioni estremamente gravi e negative sull'intero sistema economico europeo. Spesso le autorità pubbliche decisero di intervenire mediante l'esborso di denaro pubblico a favore delle c.d. banche "too big to fail", con lo scopo di salvarle per difendere la stabilità del mercato finanziario.<sup>201</sup>

In seguito alla crisi finanziaria globale, che mise in difficoltà diverse banche a rilevanza sistemica portandole sull'orlo del fallimento, l'Unione Europea avvertì l'urgenza di rendere le G-SIBs (Global Systemically Important Banks), ossia le banche più rilevanti a livello globale, più resilienti e solide.<sup>202</sup> A tal fine l'FSB nel 2015 introdusse il requisito minimo TLAC, secondo cui le banche sistemiche dovevano possedere un ammontare maggiore di passività e di capitale ammissibili rispetto alle banche non a rilevanza sistemica.<sup>203</sup> Mediante il rispetto del TLAC le banche a rilevanza sistemica dimostreranno di possedere un «quantitativo sufficiente di passività ad elevata capacità di assorbimento delle perdite (sottoponibili al bail-in)»<sup>204</sup>, al fine di consentire che la loro risoluzione avvenga ricorrendo alle fonti di finanziamento interno alla banca ed evitando l'intervento pubblico.

---

<sup>200</sup> Ciruolo, Francesco, and F. Savasta. "Senior non-preferred bonds e tutela degli investitori.", cit., pag.24

<sup>201</sup> Bruna Szego, Vice-Capo Servizio Regolamentazione e Analisi Macro-prudenziale, Banca d'Italia eurosistema, MREL e TLAC I profili normativi, Roma, 19 Ottobre 2016, [https://www.bancaditalia.it/media/agenda/convegni-2016/BSZEGO\\_Seminario\\_TLAC\\_MREL.ppt](https://www.bancaditalia.it/media/agenda/convegni-2016/BSZEGO_Seminario_TLAC_MREL.ppt)

<sup>202</sup> Financial Stability Board, Publications, 2025 List of Global Systemically Important Banks (G-SIBs), <https://www.fsb.org/2025/11/2025-list-of-global-systemically-important-banks-g-sibs/>

<sup>203</sup> Angelini, Paolo. "Le modifiche del quadro regolamentare e le sfide per le banche italiane." Convegno ABI "Unione Bancaria e Basilea, 2016

<sup>204</sup> Ciruolo, Francesco, and F. Savasta. "Senior non-preferred bonds e tutela degli investitori.", cit., pag.25

### 5.6.2. Critiche e difficoltà applicative dello strumento del bail-in

Come spiegato precedentemente, il bail-in è considerato lo strumento più efficace nel perseguimento degli obiettivi della risoluzione, ma allo stesso tempo è anche uno strumento molto criticato e al centro del dibattito pubblico. La disciplina del bail-in infatti non sempre è lineare e ordinata, ma presenta diversi limiti e difficoltà di applicazione, che generano confusione e preoccupazione tra i clienti della banca.<sup>205</sup> Proprio per questo motivo, il bail-in rappresenta uno strumento assai pericoloso, perché agevola la propagazione di un clima di sfiducia generalizzato nei confronti del sistema bancario.

Nonostante l'applicazione dello strumento del bail-in sia finalizzato all'elusione dell'intervento pubblico, il legislatore europeo prevede comunque che, in caso della sussistenza di specifiche ed eccezionali circostanze, le pubbliche autorità possano intervenire in economia mediante l'esborso di denaro pubblico a sostegno degli enti bancari in crisi. La Commissione Europea infatti ammette che, qualora la crisi bancaria che ha colpito l'ente possa facilmente e velocemente trasmettersi all'intero sistema finanziario e avere gravi ripercussioni sul sistema economico, allora la banca potrà beneficiare dell'intervento pubblico esterno, e non dovrà affrontare la crisi mediante il ricorso esclusivo alle fonti di finanziamento interne. In particolare, l'intervento pubblico è consentito qualora sia finalizzato al salvataggio di un importante ente bancario ad elevata rilevanza sistemica, ossia di un c.d. "Too big to fail", il cui fallimento non rappresenterebbe esclusivamente una questione economica, ma diventerebbe un problema politico e sociale. Tuttavia, la Commissione europea subordina l'erogazione di denaro pubblico per finanziare la crisi bancaria al rispetto della disciplina europea sugli aiuti statali e al rispetto di due importanti condizioni. Innanzitutto, la banca, al fine di ottenere denaro pubblico, deve dimostrare di aver ricorso alle fonti di finanziamento interne per assorbire almeno l'8% delle passività totali, ossia deve dimostrare di aver applicato, seppur in modo parziale, lo strumento del bail-in. Inoltre, l'intervento pubblico non potrà essere superiore al 5% delle passività totali della banca in crisi.<sup>206</sup> Tale previsione di ammissibilità del ricorso ai fondi pubblici nel funzionamento del bail-in rappresenta una prima e importante contraddittorietà con i suoi obiettivi costituenti, che l'autore Raffaele Lener, nel suo articolo "Profili problematici del bail-in" tenta di spiegare

---

<sup>205</sup> Lener, Raffaele. "Profili problematici del bail-in." I quaderni di minerva bancaria, 2016, pag.2

<sup>206</sup> Carriero, Giuseppe Leonardo. "Il bail-in e la disciplina di risanamento degli enti creditizi.", 2016, pag.4

come segue: «Un esempio di scarsa lucidità legislativa, o forse, meglio, una ammissione che del denaro pubblico non sempre potrà farsi a meno, al di là delle petizioni di principio»<sup>207</sup>.

Un'ulteriore difficoltà applicativa e interpretativa dello strumento del bail-in, che lo rende uno strumento particolarmente contestato, deriva dal fatto che la sua disciplina si pone, in parte, in contrasto con il principio di parità di trattamento di tutti i creditori e azionisti che dovrebbe invece governare le procedure di risoluzione della banca. Il legislatore europeo prevede infatti che determinate classi di passività debbano essere escluse dall'applicazione dello strumento, ossia che non possano in nessun modo essere soggette a svalutazione o conversione.<sup>208</sup> L'esclusione è prevista dalla Direttiva BRRD, che all'Art. 44, par. 2 fornisce un chiaro e preciso elenco delle passività non ammissibili al bail-in. L'estromissione forzata prevista dalla legge di alcune categorie di creditori è finalizzata al mantenimento della stabilità del settore bancario e finanziario, e comporta però una discriminazione tra i creditori di una stessa banca, che in caso di assoggettamento della stessa alle procedure di risoluzione e di applicazione dello strumento di bail-in saranno chiamati a sopportare le perdite in modo diverso in ragione esclusivamente della tipologia del credito di cui sono titolari. La disciplina del bail-in quindi influisce sui diritti soggettivi dei creditori e azionisti della banca, ponendosi in contrasto con i principi di parità di trattamento di questi soggetti e generando diverse polemiche intorno all'utilizzo dello strumento. Tuttavia, la disparità di trattamento generata dall'applicazione del bail-in è comunque ammessa in quanto deriva da una disposizione di legge, la Direttiva BRRD, che ne determina ex ante e in modo oggettivo le condizioni e i limiti, assicurando che venga garantita una parità di trattamento tra i creditori appartenenti alla stessa categoria e che venga rispettata una precisa gerarchia.<sup>209</sup>

Tuttavia successivamente, la Direttiva BRRD all'Art.44, par.3, ammette la possibilità per le autorità di risoluzione di poter escludere dallo strumento del bail-in, su propria iniziativa e decisione, ulteriori e diverse categorie di passività, che altrimenti, ai sensi della direttiva rientrerebbero nello strumento. Questa previsione è ancor più criticata

---

<sup>207</sup> Lener, Raffaele. "Profili problematici del bail-in." I quaderni di minerva bancaria, 2016, pag.6

<sup>208</sup> Art. 44, par.2, Direttiva 2014/59/UE, cit.

<sup>209</sup> Giuseppe Maria Marsicopar, Diritto amministrativo, La Direttiva BRRD: tra Unione Bancaria Europea, Bail-in e par condicio creditorum, cap.4, cit.

della disciplina stessa del bail-in, in quanto attribuisce alle autorità di risoluzione un'eccessiva autonomia decisionale, concedendole la possibilità di poter determinare delle differenze di trattamento in capo agli azionisti e ai creditori di una banca, incidendo direttamente sui loro diritti soggettivi. A differenza dell'estromissione definitiva prevista dalla legge, la possibile esclusione prevista dalla Direttiva BRRD sulla base di una scelta facoltativa rimessa alle autorità di risoluzione, non possiede una fonte normativa specifica che ne detti le condizioni secondo ragionevolezza e parametri stabiliti ex ante, ed è quindi motivo di forte critica da parte della dottrina e genera una notevole confusione tra i creditori, in quanto ad alcuni di essi potrà essere riservato un trattamento differenziato e peggiorativo sulla base di una decisione esclusiva delle autorità di risoluzione.

Di conseguenza, la direttiva BRRD ha deciso di limitare l'ampio potere in capo alle autorità di risoluzione, prevedendo che esse possano esercitarlo solo in casi straordinari, al fine di tutelare il principio di parità di trattamento tra i creditori e gli azionisti e al fine di rendere meno confusionaria l'applicazione dello strumento. In tal senso, le autorità di risoluzione avranno la facoltà di escludere classi di passività diverse rispetto a quelle già escluse dalla Direttiva, solo nei casi espressamente previsti dalla Direttiva del 2014, ad esempio qualora ciò sia necessario per perseguire la diminuzione dell'impatto negativo e del contagio della crisi sul sistema finanziario, o per favorire un'applicazione tempestiva dello strumento del bail-in o per mantenere l'esercizio delle funzioni essenziali dell'ente.<sup>210</sup>

Complessivamente, la disciplina europea del bail-in, sia che derivi da una previsione di legge specifica e predeterminata, o da una mera decisione dell'autorità di risoluzione, avvantaggia o svantaggia determinate classi di creditori, ponendosi in contrasto non solo con il principio di uguaglianza di trattamento dei creditori e azionisti, ma anche con il principio della tutela del risparmio.<sup>211</sup> Spesso infatti con l'applicazione del bail-in le categorie che saranno chiamate a sostenere i costi della crisi saranno quelle degli obbligazionisti subordinati e dei depositanti. Tali soggetti, soprattutto se piccoli risparmiatori come le famiglie, andrebbero invece tutelati, perché è inoltre probabile che

---

<sup>210</sup> Art. 44, par. 3, Direttiva 2014/59/UE, cit.

<sup>211</sup> Carriero, Veronica. "Salvataggi bancari e sacrificio di diritti: il bail-in." *Il Foro Italiano*, 2016, pag.6

al momento della sottoscrizione delle obbligazioni non fossero in possesso delle conoscenze sufficienti per comprenderne i possibili rischi.<sup>212</sup>

Un importante critica che viene quindi rivolta all'istituto del bail-in risiede nel fatto che esso nella realtà applicativa non sia finalizzato a evitare il ripetersi di crisi bancarie future di enti di grandi dimensioni, e a far ricaderne i costi in capo a coloro che hanno effettivamente concorso a provocarle, ma che si limiti invece ad attribuire i costi in capo ai risparmiatori, spesso piccoli e inconsapevoli, e che non hanno contribuito in alcun modo alla crisi. Essi infatti saranno i veri soggetti svantaggiati dall'applicazione del bail-in, in quanto perderanno i loro depositi che eccedono i €100.000 o i loro investimenti nelle obbligazioni, per risanare l'impresa bancaria senza poterne ottenere alcun beneficio.<sup>213</sup> Questa interpretazione negativa dello strumento del bail-in viene evidenziata anche dall'autore Carriero Giuseppe Leonardo, che nell'articolo "Il bail-in e la disciplina di risanamento degli enti creditizi" del 2016 afferma quanto segue:

Appare quanto meno problematico che la procedura di risoluzione possa essere applicabile alle banche "troppo grandi per fallire", mentre non è dubbio che piccoli azionisti (ma, soprattutto depositanti e obbligazionisti incolpevoli) possano essere chiamati a pagare il conto non di fenomeni di mala gestio, quanto piuttosto di "sofferenze" derivanti da eccesso di operazioni in derivati finanziari.<sup>214</sup>

---

<sup>212</sup> C. B. Morra, *Il diritto delle banche*, cit., cap.10, par. 10.7.3.1., pag.324

<sup>213</sup> Carriero, Veronica. "Salvataggi bancari e sacrificio di diritti: il bail-in." *Il Foro Italiano*, 2016, pag.6

<sup>214</sup> Carriero, Giuseppe Leonardo. "Il bail-in e la disciplina di risanamento degli enti creditizi.", 2016, pagg.6,7

## CONCLUSIONE:

Il presente elaborato si prefigge l'obiettivo di spiegare l'importanza dell'attività svolta dalle banche nel sistema economico europeo, partendo dall'illustrazione delle maggiori crisi bancarie sistemiche, che hanno minacciato la stabilità dell'intera economia europea. Attraverso l'accentuazione degli effetti catastrofici provocati dalle passate crisi bancarie, si vuole evidenziare il fatto che le crisi degli enti bancari non possano essere classificate come un mero problema economico, ma che esse possano invece diventare una questione politica e sociale, con delle ripercussioni estremamente negative e dannose in capo all'intera collettività. Dall'elaborato si deduce infatti che le crisi bancarie non siano una questione che riguarda pochi individui, ossia solo coloro che hanno direttamente partecipato alla crisi bancaria, ma che rappresenti anzi un problema di tutti, in quanto esse possono determinare delle conseguenze estremamente negative anche in capo a coloro che non hanno partecipato al rischio di impresa, come ad esempio possono comportare un aumento del debito pubblico e costi a carico dei contribuenti. Inoltre, il sistema bancario con cui oggi ci si interfaccia è costituito da enti bancari estremamente interconnessi e interdipendenti tra loro, il che aumenta fortemente il rischio di contagio e di propagazione delle crisi bancarie, che potranno espandersi molto più rapidamente e facilmente all'intero settore bancario.

A causa dell'elevata interconnessione del sistema bancario e visti gli effetti disastrosi delle precedenti crisi bancarie sistemiche, il legislatore europeo ha avvertito l'esigenza e l'urgenza di istituire un nuovo quadro normativo comune che fosse in grado di prevenire e gestire le crisi bancarie in modo rapido ed efficace. La decisione dell'Unione Europea mirava anche a uniformare le norme di trattamento delle banche in crisi sul territorio Europeo, al fine di eliminare le alterazioni della concorrenza nel mercato comunitario, evitando che una banca potesse ottenere un trattamento di favore unicamente in ragione del suo Paese di stabilimento.

L'elaborato quindi si concentra sulla nuova disciplina in materia di prevenzione e gestione delle crisi bancarie, di cui la Direttiva 2014/59/UE ne rappresenta il fulcro, cercando di illustrarne le motivazioni della sua emanazione, gli obiettivi, il campo di applicazione, le specificità e i relativi limiti. Particolare importanza viene attribuita anche alla nuova disciplina in materia di aiuti di Stato alle banche in crisi, in quanto uno degli obiettivi della

Direttiva del 2014 risiede nel ridurre al minimo gli interventi pubblici a sostegno delle banche in crisi, al fine di evitare che i salvataggi bancari gravassero sui contribuenti. Tale obiettivo venne realizzato mediante la trasformazione della risorsa degli aiuti di Stato da risorsa abusata a risorsa di ultima istanza, ossia subordinandone il relativo ricorso alla verifica della presenza di stringenti condizioni e vincoli. Tuttavia, nel corso dell'elaborato viene spiegato come questo obiettivo, che nella teoria del testo della direttiva viene più volte citato, in realtà nella pratica venga spesso tradito. Difatti, con l'applicazione della nuova disciplina, il ricorso agli aiuti di Stato per far fronte alle crisi bancarie non vengono meno e non spariscono mai del tutto, ma restano un importante strumento per risolvere le crisi bancarie degli enti più rilevanti e rischiosi. Possiamo quindi vedere come, proprio a causa del ruolo cruciale delle banche nel sistema economico e data l'elevata fragilità e rischiosità dell'attività svolta, sia irrealizzabile eliminare del tutto gli aiuti di Stato a favore del sistema bancario, perché questo vorrebbe dire che tutte le banche in dissesto dovrebbero riuscire a far fronte alla risoluzione facendo unicamente ricorso alle proprie risorse finanziarie interne o, alternativamente, che dovrebbero essere liquidate secondo la procedura ordinaria di insolvenza. Questo scenario non è però possibile per quelle banche considerate troppo grandi per fallire, ossia per tutti quegli intermediari che per attività, relazioni o dimensioni assumono una rilevanza sistemica per l'intero sistema economico europeo, tanto da far presupporre che il loro eventuale dissesto, in assenza di un intervento esterno di sostegno, produrrebbe effetti devastanti per l'intera economia europea. Un loro eventuale fallimento provocherebbe infatti gravi effetti sulla stabilità e sulla solidità del sistema finanziario, e proprio per scongiurare tale rischio le autorità pubbliche saranno chiamate ad intervenire per porre rimedio alla situazione di crisi, evitando che essa si propaghi all'intero sistema economico e minimizzandone l'impatto. L'elaborato vuole poi dimostrare come non sia possibile eliminare la possibilità che in futuro si verifichino ulteriori crisi bancarie, ma che sia compito delle pubbliche autorità cercare di evitarle e di gestirle nel modo più efficace e rapido possibile. In tal senso, il legislatore europeo ha attribuito numerosi strumenti e poteri in capo alle autorità pubbliche, siano esse di competenza comunitaria o nazionale, con lo scopo che esse riescano a garantire la che il sistema bancario europeo operi in piena solidità e sicurezza. Proprio perché non è possibile evitare il ripetersi di crisi bancarie future, le pubbliche autorità dovranno assicurarsi che le banche si dotino dei presidi patrimoniali e

organizzativi necessari per poter prevenire, ed eventualmente gestire, le crisi bancarie nel modo più adeguato.

Nell'elaborato è evidenziato come nella nuova disciplina europea in materia di crisi bancarie assuma un ruolo cruciale la fase di prevenzione delle crisi bancarie, in cui le autorità cercano, mediante la conduzione ad esempio di stress test, di analizzare la solidità e la resilienza del sistema bancario a shock economici esterni, al fine di intercettare le crisi prima che scoppino. La fase di prevenzione delle crisi bancarie è fondamentale perché consente l'individuazione precoce delle anomalie e lacune nell'organizzazione e nella gestione della banca, permettendo alle autorità di intervenire mediante l'adozione di misure di intervento precoce o straordinarie al fine di ottenere il risanamento della situazione bancaria, senza che essa aggravi la sua situazione finanziaria. Nella fondamentale fase di prevenzione della crisi bancaria le autorità godono di un'elevata autonomia discrezionale, in quanto esse possono intervenire in modo anche particolarmente intrusivo nell'organizzazione delle banche, al fine di limitarne l'autonomia gestionale per farle rientrare in una situazione di pieno equilibrio.

Nel caso in cui invece la banca si trovi in una situazione di dissesto o di rischio di dissesto, allora saranno attivate le procedure di gestione della crisi bancaria. La direttiva del 2014 ha introdotto nuove disposizioni in materia di risoluzione degli enti bancari, attribuendo in capo alle autorità il compito di decidere se attivare le procedure ordinarie di insolvenza previste a livello nazionale, o se attivare le procedure di risoluzione, adottando uno o più dei quattro nuovi strumenti di risoluzione previsti dalla normativa. Anche in questo caso, il presupposto per poter ottenere una risoluzione efficace risiede nella conduzione della fase di preparazione alla risoluzione stessa. La fase di preparazione alla risoluzione infatti aiuta le banche ad affrontare future crisi sistemiche in modo rapido ed efficace, mediante la supposizione di dissesti futuri o di futuri momenti di forte instabilità del mercato finanziario, e mediante la redazione di piani che spiegano come l'ente affronterebbe tali scenari. L'elaborato si concentra quindi sull'illustrazione degli aspetti innovativi e discussi dalla Direttiva del 2014, soffermandosi soprattutto sull'introduzione della nuova procedura di gestione della crisi bancaria: la risoluzione. Scopo del lavoro è dimostrare come la risoluzione si differenzi dalle procedure ordinarie di liquidazione, in quanto essa consente la ristrutturazione dell'ente in dissesto o a rischio di dissesto, con l'obiettivo di mantenere la continuazione delle attività bancarie considerate fondamentali per il

sistema economico, ed evitando così l'instabilità del mercato finanziario. L'elaborato sottolinea l'ambiguità dell'istituto del bail-in, dimostrando come esso talvolta possa determinare un esborso di finanze pubbliche utilizzate per salvare l'ente in crisi, allo scopo di garantirne la sua sopravvivenza e per mantenere la stabilità e la solidità del sistema finanziario, ai danni però dei contribuenti.

Dal presente elaborato si deduce complessivamente che, data l'elevata interconnessione del sistema bancario e la rischiosità e centralità dell'attività bancaria, quasi sicuramente in futuro si verificheranno ulteriori crisi bancarie, ma sarà compito delle pubbliche autorità, siano esse di livello nazionale o europeo, grazie ai poteri conferiti da parte del legislatore europeo ai sensi delle nuove norme in materia di risanamento e di risoluzione delle crisi bancarie, riuscire a intercettarle o a gestirle nel modo più efficace e rapido possibile, per assicurare un sistema bancario stabile e solido. Qualora le autorità non riescano a prevenire le crisi bancarie, esse dovranno riuscire a fronteggiarle minimizzandone il contagio, l'impatto e le esternalità negative sul sistema economico europeo. La tesi quindi dimostra come l'interesse principale da difendere nel caso di crisi bancarie sistemiche consista nella solidità e nella stabilità del sistema finanziario ed economico comunitario, interesse che le autorità dovranno perseguire anche mediante l'esborso di denaro pubblico, se necessario.

## BIBLIOGRAFIA:

- Angelini, Paolo. "Le modifiche del quadro regolamentare e le sfide per le banche italiane." Convegno ABI "Unione Bancaria e Basilea, 2016.
- Baranes, Andrea, and Leonardo Becchetti. "Banche e finanza: crisi sistemiche e possibili soluzioni." Focus 42.3 (2008).
- Bianchi, Carluccio. "La crisi globale del 2007-2009: cause e conseguenze." Lezioni Lincee di Economia (2011).
- Carriero, Giuseppe Leonardo. "Il bail-in e la disciplina di risanamento degli enti creditizi.", 2016.
- Carriero, Veronica. "Salvataggi bancari e sacrificio di diritti: il bail-in." Il Foro Italiano (2016): 147-148.
- Ciraolo, Francesco, and F. Savasta. "Senior non-preferred bonds e tutela degli investitori." QUADERNI GIURIDICI 30 (2024): 7-86.
- Concetta Brescia Morra, Il diritto delle banche, quarta edizione, Società editrice il Mulino 2025.
- Di Gaspare, Giuseppe. Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche. Cedam, 2012.
- Donato, Luigi, and Rosario Grasso. "Gli strumenti della nuova vigilanza bancaria europea. Oltre il Testo Unico bancario, verso il Single Supervisory Mechanism." Banca Impresa Società 33.1 (2014): 3-42.
- Giombini, Germana, and Giuseppe Travaglini. "La regolamentazione del sistema bancario dopo la crisi." Argomenti 14 (2019): 7-24.
- Ibrido, Renato. L'Unione bancaria europea: profili costituzionali. Giappichelli, 2017.
- Lener, Raffaele. "Profili problematici del bail-in." I quaderni di minerva bancaria, 2016.
- Lugaresi, Sergio. "La risoluzione delle crisi bancarie: bail-in e Resolution Planning." AA. VV (2016).
- Mazzei, Gabriella. "La dichiarazione giudiziale dello stato di insolvenza della banca sottoposta a procedura di risoluzione." Amministrativ@mente-Rivista di ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico" 1-2 (2018).

- Pampurini, Francesca, and Alberto Banfi. "L'impatto delle nuove regole di risoluzione della crisi sugli strumenti sottoposti al bail in: una verifica." OSSERVATORIO MONETARIO 2016.2 (2016): 26-37.
- Pellegrini, Mirella. "Piani di risanamento e misure di early intervention." federalismi. it 2 (2018): 2-13.
- Querci, Francesca. "Il trattamento del rischio di liquidità nello schema regolamentare di Basilea 3." Impresa Progetto-Electronic Journal of Management 2 (2011).
- Sartori, Filippo. "Il sistema bancario nella prospettiva dei nuovi meccanismi di risanamento (The banking system within the perspective of the new resolution mechanisms)." RIVISTA TRIMESTRALE DI DIRITTO DELL'ECONOMIA 2017 (2017).
- Sciascia, Massimiano. "Il bail-in nel nuovo sistema di risoluzione delle crisi bancarie." Amministrativ@ mente-Rivista di ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico" 9-10 (2017).
- Visco, Ignazio. "Banche, regole e vigilanza dopo la crisi." (2010).
- Visco, Ignazio. "Indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziario italiano e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi europee." audizione del Governatore della Banca d'Italia, Senato della Repubblica 6 (2016), Il contesto macroeconomico e gli effetti sulle banche.

## SITOGRAFIA:

- Banca Centrale Europea, Attività di vigilanza, Processo di revisione e di valutazione prudenziale (SREP),  
<https://www.bankingsupervision.europa.eu/activities/srep/html/index.it.html#:~:text=Questa%20attivit%C3%A0%2C%20denominata%20processo%20di%20revisione%20e,decisioni%20sulle%20misure%20di%20vigilanza%20da%20intraprendere>
- Banca Centrale Europea, The Supervisory Review and Evaluation Process,  
<https://www.youtube.com/watch?v=hO33c11UGzQ>
- Banca Centrale Europea, Vigilanza bancaria europea, Cos'è lo SREP? 16 giugno 2016 (ultimo aggiornamento: 13 novembre 2017),  
<https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/banking-supervision-explained/html/srep.it.html>
- Banca Centrale europea, Vigilanza bancaria, notizie e pubblicazioni, Comunicato stampa, La prova di stress evidenzia la tenuta del settore bancario dell'area dell'euro a fronte di uno scenario di grave recessione economica, del 01/08/2025,  
<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2025/html/ssm.pr250801~24ec6ae308.it.html>
- Banca Centrale europea, Vigilanza bancaria, Prove di stress,  
<https://www.bankingsupervision.europa.eu/activities/stresstests/html/index.it.html>
- Banca Centrale europea, Vigilanza bancaria, Quando una banca è ritenuta significativa? <https://www.bankingsupervision.europa.eu/framework/supervised-banks/criteria/html/index.it.html>
- Banca Centrale europea, Vigilanza finanziaria, Il Sistema europeo di vigilanza bancaria, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/esfs/html/index.it.html>
- Banca d'Italia eurosistema, MREL e TLAC I profili normativi, di Bruna Szego, Vice-Capo Servizio Regolamentazione e Analisi Macro-prudenziale, Roma, 19 ottobre 2016,  
[https://www.bancaditalia.it/media/agenda/convegni-2016/BSZEGO\\_Seminario\\_TLAC\\_MREL.ppt](https://www.bancaditalia.it/media/agenda/convegni-2016/BSZEGO_Seminario_TLAC_MREL.ppt)
- Banca d'Italia, Come sono gestite le crisi bancarie,  
<https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2015/gestione-crisi-bancarie/index.html>

- Banca d'Italia, Eurosystem, Disposizioni in materia di piani di risanamento, Paragrafo 6: Piani di risanamento in forma semplificata, pagg. 2-3, [https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/orientamenti-vigilanza/elenco-esa/Disposizioni\\_in\\_materia\\_di\\_piani\\_di\\_risanamento.pdf](https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/orientamenti-vigilanza/elenco-esa/Disposizioni_in_materia_di_piani_di_risanamento.pdf)
- Banca d'Italia, Eurosystem, Note di stabilità finanziaria e di vigilanza, N. 15 - Verso un sistema per la liquidazione ordinata delle banche nell'Unione europea, di A. De Aldisio, G. Aloia, A. Bentivegna, A. Gagliano, E. Giorgiantonio, C. Lanfranchi e M. Maltese, Agosto 2019, <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/note-stabilita/2019-0015/index.html>
- Banca d'Italia, Eurosystem, Vigilanza sul sistema bancario e finanziario, Compiti di vigilanza, <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/compiti-vigilanza/index.html>
- Banca d'Italia, Eurosystem, Vigilanza sul sistema bancario e finanziario, Processo di revisione e valutazione prudenziale, <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/applicazione-regolamentazione/processo-revisione/index.html>
- Banca dei Regolamenti Internazionali, 77a Relazione annuale, 1 aprile 2006-31 marzo 2007, Basilea, 24 giugno 2007, <https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2007i.pdf>
- BIS- Bank for International Settlements, Le prove di stress sulle banche dell'Unione europea favoriscono la trasparenza, 2010, [https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r\\_qt1009w\\_it.htm](https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1009w_it.htm)
- Camera dei deputati, Documenti, Temi dell'attività parlamentare, La risoluzione degli istituti bancari e la gestione delle crisi, informazioni aggiornate a venerdì, 16 febbraio 2018, [https://www.camera.it/leg17/561?appro=la\\_risoluzione\\_degli\\_istituti\\_bancari](https://www.camera.it/leg17/561?appro=la_risoluzione_degli_istituti_bancari)
- CERS, Comitato europeo per il rischio sistemico, pagina iniziale, Chi siamo, <https://www.esrb.europa.eu/about/html/index.it.html>
- Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria Banche di rilevanza sistemica globale: metodologia di valutazione aggiornata e requisito addizionale di assorbimento delle perdite luglio 2013, Introduzione I, Paragrafo 3, pag. 3, [https://www.bis.org/publ/bcbs255\\_it.pdf](https://www.bis.org/publ/bcbs255_it.pdf)
- Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, Linee guida prudenziali per il trattamento delle banche deboli, Rapporto della “Task Force on Dealing with Weak Banks”, Marzo

2002 per il trattamento delle banche deboli Rapporto della “Task Force on Dealing with Weak Banks”, marzo 2002, <https://www.bis.org/publ/bcbs88ita.pdf>

- Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, Principi fondamentali per un’efficace vigilanza bancaria, settembre 2012, Banca dei regolamenti internazionali, [https://www.bis.org/publ/bcbs230\\_it.pdf](https://www.bis.org/publ/bcbs230_it.pdf)
- Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, Schema per il trattamento delle banche di rilevanza sistemica nazionale, 2012, Banca dei regolamenti internazionali, sezione II, Metodologia di valutazione, [https://www.bis.org/publ/bcbs233\\_it.pdf](https://www.bis.org/publ/bcbs233_it.pdf)
- Comunicazione della Commissione in merito all'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato alle misure adottate per le istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria mondiale, (2008/C270/02), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:52008XC1025\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:52008XC1025(01))
- Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, dal 1 °agosto 2013 , delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria ( «La comunicazione sul settore bancario» ), (GU dell’UE C 216 del 30.7.2013), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex:52013XC0730\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex:52013XC0730(01))
- Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, dal 1° gennaio 2011, delle norme in materia di aiuti di stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria, Bruxelles, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XC1207\(04\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XC1207(04))
- Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, dal 1° gennaio 2012, delle norme in materia di aiuti di stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria, Bruxelles, il 1.12.2011, C(2011) 8744 definitivo, pag.3, [https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Comm/Comm-UE\\_Comunic-aiuti-di-stato\\_banche\\_01\\_12\\_11.pdf](https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Comm/Comm-UE_Comunic-aiuti-di-stato_banche_01_12_11.pdf)
- Comunicazione della Commissione sul ripristino della redditività e la valutazione delle misure di ristrutturazione del settore finanziario nel contesto dell’attuale crisi in conformità alle norme sugli aiuti di Stato(GU dell’Unione Europea del 19.08.2009)2009/C195/04, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013XC0730\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013XC0730(01))

- Consiglio dell'Unione europea, latest explainers, Meccanismo di risoluzione unico, 9 dicembre 2020, 1: il comitato di risoluzione unico, <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/single-resolution-mechanism/>
- Consiglio dell'Unione Europea; Comunicato stampa 25 giugno 2025 20:35; Risoluzione delle crisi bancarie: Consiglio e Parlamento raggiungono un accordo sul rafforzamento del quadro dell'UE per la gestione delle crisi; <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2025/06/25/bank-resolution-council-and-parliament-strike-deal-to-strengthen-the-eu-crisis-management-framework/>
- Consiglio europeo e Consiglio dell'Unione europea, Cos'è l'Unione Bancaria?, <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/#definition>
- Consiglio europeo, consiglio dell'unione Europea, In che modo l'UE procede alla risoluzione delle banche in dissesto, <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/how-the-eu-resolves-failing-banks/>
- Consiglio europeo, Consiglio dell'Unione Europea, pagina iniziale, latest explainers, Unione Bancaria <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/#definition>
- Consob, Commissione nazionale per la società e la borsa, approfondimenti, le grandi crisi economico-finanziarie, La crisi finanziaria del 2007-2009, <https://www.consob.it/web/investor-education/crisi-finanziaria-del-2007-2009>
- Corte dei conti europea, pubblicazioni, relazione speciale 21/2020: aiuti di Stato alle banche nell'UE, <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/state-aid-banks-21-2020/it/>
- Corte dei conti europei, pubblicazioni, Special report: Education in emergencies, Relazione speciale del 2021: La pianificazione della risoluzione bancaria nel meccanismo di risoluzione unico, introduzione, punto 9-10, <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/srm-01-2021/it/>
- Credem banca; banche, mercati finanziari ed investimenti: Che cos'è il sistema finanziario e chi ne fa parte?; <https://www.credem.it/content/credem/it/scopri-credem-banca/educazione-finanziaria/e-learning/banche-mercati-finanziari-ed-investimenti/che-cos-e-il-sistema-finanziario-e-chi-ne-fa-parte-.html>

- Dipartimento per gli Affari Europei, Attività, Aiuti di Stato, Articoli 107 e 108, 18 settembre 2017, <https://www.affarieuropei.gov.it/it/attivita/aiuti-di-stato/articoli-107-e-108/>
- Direttiva 2001/24/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 aprile 2001 in materia di risanamento e liquidazione degli enti creditizi (GU L.125/15 del 5 aprile 2001, pag. 3), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02001L0024-20140702>
- Direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e Consiglio, del 15 maggio 2014, in merito all'istituzione di un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento (GU 173/190 DEL 12 giugno 2014), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0059>
- ESRB, European systemic risk board, Politica dell'ESRB, Stress test, <https://www.esrb.europa.eu/mppa/stress/html/index.en.html>
- European Commission, A comprehensive EU response to the financial crisis: substantial progress towards a strong financial framework for Europe and a banking union for the eurozone, 2. THE BANKING UNION, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo\\_14\\_244](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo_14_244)
- European Union, eur-lex, Access to european union law, Meccanismo di Vigilanza Unico, <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/single-supervisory-mechanism.html>
- European Union, EUR-LEX, Summaries of EU legislation, Comitato europeo per il rischio sistemico SINTESI DI: Regolamento (UE) n. 1092/2010 relativo alla vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario nell'Unione europea e che istituisce il Comitato europeo per il rischio sistemico, <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/european-systemic-risk-board.html>
- Financial Stability Board, Publications, 2025 List of Global Systemically Important Banks (G-SIBs), <https://www.fsb.org/2025/11/2025-list-of-global-systemically-important-banks-g-sibs/>
- Gazzetta Ufficiale, [https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaArticolo?art.versione=1&art.idGruppo=2&art.flagTipoArticolo=0&art.codiceRedazionale=093G0428&art.idArticolo](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaArticolo?art.versione=1&art.idGruppo=2&art.flagTipoArticolo=0&art.codiceRedazionale=093G0428&art.idArticolo)

[=10&art.idSottoArticolo=1&art.idSottoArticolo1=10&art.dataPubblicazioneGazzetta=1993-09-30&art.progressivo=0](#)

- Il diritto amministrativo, rivista giuridica, Temi e dibattiti, La Direttiva BRRD: tra Unione Bancaria Europea, Bail-in e par condicio creditorum, di Giuseppe Maria Marsico, Misure preventive e piani di risanamento, <https://www.ildirittoamministrativo.it/La-Direttiva-BRRD-tra-Unione-Bancaria-Europea-Bail-in-e-par-condicio-creditorum-Marsico/ted795>
- Regolamento (UE) N. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 luglio 2014 in merito a norme e procedure uniformi per la risoluzione di enti crediti e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico (GU L 225 del 30 luglio 2014, pag.1), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0806>
- Rivista Orizzonti del Diritto Commerciale, Giappichelli, La disciplina del risanamento e della risoluzione delle banche, di Vincenzo Calandra Buonauro, <https://www.rivistaodc.eu/disciplina-risanamento-banche-aspetti-critici#4>
- Single Resolution Board, Domande e risposte sulla risoluzione, pag.8, <https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/2018%20resolution%20Q%26A%20%28IT%29.pdf>
- Single Resolution Board, Meccanismo Unico di Risoluzione, <https://www.srb.europa.eu/en/content/single-resolution-mechanism-srm>