

# Meccanismo Unico di Risoluzione: sfide e opportunità per il sistema bancario italiano

Siena, 13 maggio 2016

**Prof. Giuseppe Santoni**

*(ordinario di diritto bancario nell'Università degli studi di Roma "Tor Vergata")*

relazione su:

## **La nuova disciplina della gestione delle crisi bancarie: da strumento di contrasto a generatore di sfiducia sistemica?\***

\* Il presente scritto costituisce, con alcune modificazioni e l'aggiunta delle note, il testo della relazione svolta nel Convegno "Meccanismo Unico di Risoluzione: sfide e opportunità per il sistema bancario italiano", svoltosi presso l'Università degli Studi di Siena il 13 maggio 2016.

# LA NUOVA DISCIPLINA DELLA GESTIONE DELLE CRISI BANCARIE: DA STRUMENTO DI CONTRASTO A GENERATORE DI SFIDUCIA SISTEMICA?\*

GIUSEPPE SANTONI

1. - *Premesse* - Per iniziare, due premesse. La prima, più lunga, è che il titolo del mio intervento è stato concepito più o meno un paio di mesi fa, e si conclude con un punto interrogativo. Quel titolo mi era sembrato così provocatorio, anche alla luce di quanto avevo già sostenuto in un precedente mio intervento sul tema a proposito della irreversibilità di quella disciplina<sup>1</sup>, che avevo ritenuto necessario mitigarlo, attraverso la sua proposizione in forma dubitativa.

Nel frattempo, sul tema è intervenuta la voce in argomento più autorevole, quella del Governatore Visco che, qualche giorno fa, all'Università Europea di Firenze<sup>2</sup>, senza mezzi termini, ha eliminato il punto interrogativo.

Successivamente, anche il Discorso del Presidente della Consob all'Incontro annuale con il mercato finanziario<sup>3</sup> ha confermato che: "L'entrata in vigore del *bail-in* e gli eventi legati alla risoluzione dei quattro istituti di credito hanno generato nei risparmiatori un clima di incertezza, che non si era mai registrato nel dopoguerra".

Alla prova dei fatti, la disciplina della BRRD, a seguito della sua prima effettiva, e sia pure non integrale, applicazione, non solo sembra non essere stata in grado di realizzare il principale degli obiettivi per i quali era stata concepita, quello di rafforzare la stabilità del sistema bancario e finanziario, ma anzi sembra avere provocato esattamente l'effetto opposto.

---

<sup>1</sup> Vedi il mio *Tre interrogativi sull'operazione di salvataggio delle quattro banche*, in *Rivista di Diritto bancario*, al link: <http://www.dirittobancario.it/rivista/crisi-bancarie/tre-interrogativi-sull-operazione-di-salvataggio-quattro-banche-scritto-convegno-salvataggio-bancario>, nel quale avevo sostenuto che "Il nostro Paese non può seriamente pensare di tornare al mondo di ieri e di superare la disciplina del *bail-in*, ritornando al sistema della garanzia sovrana (...) E' una concezione che il nostro Paese ha superato attraverso una serie di passi successivi, tutti irreversibili: la privatizzazione del sistema bancario; l'adesione alla Moneta unica europea; l'accettazione delle discipline di Basilea sullo svolgimento dell'attività bancaria; la riforma del diritto societario, con l'attenuazione della differenza tra azioni e obbligazioni, e con l'emissione delle obbligazioni subordinate praticamente da parte delle sole banche; la condivisione delle scelte compiute in materia di Unione Bancaria Europea".

<sup>2</sup> Si tratta dell'intervento su *The State of the Union*, svolto il 5 maggio 2016, dal Governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco, al Workshop sulla stabilità del sistema bancario presso l'Istituto Universitario Europeo di Firenze, che si legge al link: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2016/visco-050516.pdf>.

<sup>3</sup> La Relazione si legge nel sito internet della Consob, al seguente link: <http://www.consob.it/documents/46180/46181/DISCORSO+AL+MERCATO+2016.pdf/f0978eee-a09d-4ae5-bfed-5ee0cd4be041>. La frase citata è a pag. 21.

Il senso di questa premessa è che, insomma, una volta che i vertici delle due autorità pubbliche poste a presidio del sistema bancario e finanziario italiano condividono l'idea che l'applicazione della nuova disciplina sulle crisi bancarie abbia generato nei risparmiatori sfiducia e incertezza, il punto interrogativo da me posto al titolo del presente intervento deve essere rimosso, e di conseguenza dovrei tacermi.

Tuttavia, se è vero che la disciplina introdotta con il d.lgs. 180/2015 sembra avere fallito i propri obiettivi, il mio intervento non può esimersi dall'identificare analiticamente in primo luogo quali fossero gli obiettivi che il legislatore, innanzitutto comunitario, si era originariamente proposto di raggiungere, e per quali ragioni, e in secondo luogo se tale fallimento fosse una conseguenza in qualche modo prevedibile.

La spiegazione del senso di questa ultima affermazione può essere fornita, chiarendo che è il concetto stesso di stabilità sistemica a dover essere approfondito, e che solo nel contesto verso il quale il legislatore comunitario spinge che la novella sulle crisi bancarie può essere capita e in qualche misura giustificata.

La stabilità sistemica di cui parla la BRRD è di carattere transnazionale; mentre quella a cui l'interprete italiano fa tradizionalmente riferimento era, ed è, la stabilità del sistema bancario italiano.

Tale considerazione introduce alla seconda preannunciata premessa. Ogni discussione sul tema delle crisi di impresa in generale, ma soprattutto della crisi dell'impresa bancaria in particolare, finisce inevitabilmente con il dover affrontare il nodo gordiano dell'individuazione del ruolo appropriato dello Stato rispetto al funzionamento del mercato.

Tale questione, peraltro, non ha una (sola) soluzione tecnica dal punto di vista economico o giuridico, bensì dipende da scelte politiche. E il presente intervento eviterà di prendere posizione su soluzioni di stampo politico, e di conseguenza sarà inevitabilmente monco della sua parte più importante.

2. - *Le finalità del secondo pilastro dell'Unione Bancaria Europea* - Per comprendere le finalità della disciplina del *bail-in*, occorre muovere dal seguente antecedente: la crisi del 2008 è stata una crisi sistemica. Tale antecedente ha determinato un mutamento dell'approccio sia del legislatore statunitense che di quello europeo rispetto a quello con il quale erano state trattate le crisi bancarie precedenti, almeno a partire dalla grande recessione del 1929. In passato, più o meno in tutti i paesi, la disciplina delle crisi bancarie era stata dettata in un'ottica microeconomica, vale a dire riguardante il dissesto della singola banca, e non sistemica, vale a dire avendo riguardo alle ricadute che l'insolvenza della singola banca aveva sulle altre banche, e più in generale sul sistema bancario e finanziario nel suo complesso.

Con molta approssimazione, e chiedendo venia per le eccessive semplificazioni contenute nelle seguenti considerazioni, la questione di particolare gravità sollevata dalle crisi bancarie di carattere sistemico può essere sintetizzata nel cd. effetto domino. Il crollo di una banca può generare anche il crollo delle banche sue creditrici, effetto che peraltro è amplificato dalla circostanza che le banche non sono monadi isolate, ma esistono e possono esistere solo in quanto fanno parte di una vera e propria rete, di un sistema

bancario appunto. Di conseguenza, il crollo di una banca di grandi dimensioni può mettere a rischio l'intero sistema bancario e finanziario.

Tra il 15 settembre ed il 15 ottobre 2008, il sistema bancario ed economico mondiale è stato sul punto di collassare.

Il fallimento di *Lehmann Brothers* ha rischiato di innescare l'effetto domino di cui si parlava, costringendo lo Stato federale statunitense a provvedere con denaro pubblico, per evitare il dissesto di numerosi altri intermediari. Successivamente, altri Stati, anche europei, sono intervenuti per salvare il proprio sistema bancario e finanziario.

I costi sono stati già enormi, per lo più a carico dei debiti pubblici degli Stati (non di quello italiano).

L'*Emergency Economic Stabilization Act* statunitense del 2008 <sup>4</sup>, emanato dall'amministrazione Bush, ha avuto un costo di circa 700 US md., mentre il successivo pacchetto di stimoli all'economia varato dall'amministrazione Obama nel 2009 ha comportato l'esborso di 787 US md.<sup>5</sup>

In 11 Stati membri UE, l'impatto fiscale delle misure di *bail-out* intraprese tra il 2008 e il 2014 ha superato il 3% del PIL 2014; in Irlanda, ha raggiunto il 31,1%; e in Grecia, Cipro e Slovenia, oltre il 18% <sup>6</sup>.

Una delle ragioni principali dei massicci interventi degli Stati a favore delle banche di grandi dimensioni risiede nella circostanza che la maggior parte di esse era considerata *too big to fail*<sup>7</sup>. In altre parole, a seguito delle successive operazioni di concentrazione delle banche, in tutte le principali economie esistono banche di dimensioni tali, il cui fallimento provocherebbe un dissesto capace di sconvolgere l'intera economia non solo dei paesi in cui hanno sede, ma anche di tutti quelli in cui si trovano ad operare. Rispetto a simili banche, e di tali dimensioni, due sono le difficoltà concrete di ipotizzarne di salvataggio pubblico (cd. *bail-out*). Innanzitutto, in alcuni casi la loro dimensione economica è addirittura superiore di quella dello Stato nazionale in cui operano: e qui l'esempio facile, che già in altra occasione ho richiamato, è quello delle banche svizzere, che sviluppano un fatturato annuo superiore a quello del Pil della Confederazione elvetica<sup>8</sup>. In secondo

---

<sup>4</sup> Su cui v. G. NAPOLITANO, *Il nuovo Stato salvatore: strumenti di intervento e assetti istituzionali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, 1083.

<sup>5</sup> Traggio questi dati da I. BREMMER, *La fine del libero mercato*, Milano, 2010, p. 12 s.

<sup>6</sup> S. MICOSSI, G. BRUZZONE & M. CASSELLA, *Fine-tuning the use of Bail-in to Promote a Stronger EU Financial System*, in [http://sep.luiss.it/sites/sep.luiss.it/files/Micossi\\_PB\\_04222016\\_0.pdf](http://sep.luiss.it/sites/sep.luiss.it/files/Micossi_PB_04222016_0.pdf)

<sup>7</sup> Il primo racconto, anche se romanzato, degli interventi di salvataggio posti in essere nel 2008 dal Governo federale statunitense a favore delle banche decotte è di A. ROSS SORKIN, *Too big to fail* (trad. it), Milano, 2010, specie a p. 548 ss. in cui è dettagliatamente descritto il cd. TARP (*Troubled Assets Relief Program*), vale a dire il programma attuato a partire nel settembre del 2008 dalla Segreteria di Stato al Tesoro statunitense e dalla FED per frenare la crisi innescata dal fallimento di *Lehman Brothers*.

<sup>8</sup> Si veda al riguardo, tra le relazioni svolte nell'odierno Convegno, G. GABBI, *Bail-in e rischio sistemico: I costi della stabilità*, la slide a pag. 14, al link: [http://www.disag.unisi.it/sites/st07/files/allegatiparagrafo/19-05-2016/gabbi\\_bail\\_in\\_e\\_rischio\\_sistemico.pdf](http://www.disag.unisi.it/sites/st07/files/allegatiparagrafo/19-05-2016/gabbi_bail_in_e_rischio_sistemico.pdf)

luogo, il carattere transfrontaliero di simili intermediari rende in qualche modo problematica la stessa identificazione dello Stato chiamato ad intervenire. Si consideri, ad esempio, il caso del dissesto di una certa banca provocato da perdite sorte in un Paese diverso da quello d'origine, semmai a seguito dell'erogazione di credito avvenuta prevalentemente nel territorio di un Paese comunitario ospitante, o addirittura extracomunitario.

Non a caso, in un recente scritto è stata ripresa la metafora delle grandi banche transnazionali come reattori nucleari, vale a dire come entità economiche capaci di generare grandi benefici economici nei luoghi dove sono operanti, ma allo stesso tempo idonei a provocare una concentrazione di rischi enormi. E' una metafora che può essere adattata non solo alle banche, ma anche ad altre imprese di grandi o di enormi dimensioni, indipendentemente dalla natura dell'attività svolta: basti pensare ad una grande acciaieria, ad una grande fabbrica automobilistica, o anche ad un mega allevamento di animali domestici.

Per restare al caso delle banche di dimensioni sistemiche, al rischio del loro dissesto, nel 2010-2011 se ne è aggiunto un altro, molto diverso ma ancora più grande, il rischio sovrano.

E' emersa cioè l'esistenza di un circolo vizioso tra debito sovrano e debito bancario nella zona euro, per il quale alcune banche, per sostenere il debito pubblico di alcuni paesi, si erano fortemente esposte con l'acquisto di titoli di Stato, il cui rimborso è stato posto in discussione, anche in ragione di speculazioni al ribasso.

Emersa l'esistenza di tale circolo vizioso, il legislatore comunitario ha accelerato le proprie scelte.

Come è noto, la risposta europea alla crisi è stata l'Unione bancaria europea, fondata sui tre pilastri del meccanismo di vigilanza unico; della disciplina unica delle crisi bancarie; del sistema unico di tutela dei depositi.

Il tema che ci occupa riguarda il secondo pilastro, di cui vanno individuate le finalità.

Le finalità della direttiva BRRD si desumono piuttosto agevolmente dai primi tre considerando.

Il primo considerando premette che "la crisi finanziaria ha evidenziato una mancanza significativa di strumenti adeguati a livello di Unione per gestire con efficacia gli enti creditizi e le imprese di investimento in crisi o in dissesto."

Il secondo considerando sottolinea che "la crisi finanziaria era di dimensioni sistemiche nel senso che ha influenzato l'accesso ai finanziamenti di gran parte degli enti creditizi" e che "per evitare un dissesto con conseguenze per tutta l'economia, una crisi di questo genere rende necessarie misure volte a garantire, per tutti gli altri enti creditizi altrimenti solvibili, l'accesso ai finanziamenti a condizioni equivalenti. Tali misure implicano un'assistenza di liquidità da parte delle banche centrali".

Il terzo considerando, dopo avere rilevato la forte interconnessione dei mercati finanziari, osserva che il dissesto di un ente transfrontaliero può compromettere la stabilità dei mercati finanziari di più Paesi membri, con il pericolo di minare la loro fiducia reciproca. La conclusione è che "la stabilità dei mercati finanziari è quindi una condizione essenziale per instaurare il mercato interno e per il suo funzionamento".

La nuova disciplina ha perseguito pertanto tre obiettivi principali.

Il primo, più ovvio, obiettivo è stato quello, consueto, di uniformare le diverse discipline nazionali, in particolare quella delle crisi bancarie, per evitare che la loro diversità pregiudichi il mercato unico attraverso costi differenti di finanziamento per le banche a parità di merito creditizio.

Il secondo obiettivo è stato quello di ridurre l'azzardo morale all'interno del sistema bancario, eliminando la garanzia sovrana sulle banche, idonea a incoraggiare i banchieri a assumere rischi eccessivi.

Il terzo, ma in realtà principale, obiettivo è stato quello di rendere possibile anche a una grande banca transfrontaliera di fallire, senza ripercussioni sistemiche sulla stabilità finanziaria complessiva, ancora una volta riducendo al minimo la dipendenza dal sostegno pubblico.

3. – *Le principali misure per affrontare i dissesti bancari* - A questo punto emergono due considerazioni fondamentali.

Innanzitutto che tutti gli obiettivi ora elencati si muovono in una direzione proconcorrenziale. E qui l'interrogativo, ancora una volta più politico che giuridico, è della compatibilità tra la massima libertà di concorrenza con la stabilità sistemica, almeno intesa in senso nazionale.

La seconda considerazione è che la disciplina unica delle crisi bancarie è stata concepita, come già accennavo, principalmente avendo in mente la questione del *to big to fail*. E' in altre parole una misura eccezionale, o, se mi è consentita una forzatura delle regole grammaticali, eccezionalissima, nel senso che può apparire un rimedio utile per affrontare una catastrofe, vale a dire una crisi sistemica transnazionale, così come per il disastro di un reattore nucleare è il caso di provvedere all'evacuazione di un'intera città o di un'intera regione. Ma è utile allo stesso modo per qualunque crisi bancaria? E' questo un dubbio che è stato significativamente sollevato e sul quale tornerò in seguito.

Per fornire una risposta è necessario esaminare brevemente quali sono i principali strumenti attraverso i quali la nuova disciplina affronta il verificarsi del dissesto, o anche solo il rischio di dissesto, di una banca.

Lo strumento principale è senz'altro la nuova procedura della risoluzione, ma non solo questa.

Vi sono altre misure, anche di forte impatto patrimoniale, che possono prescindere dall'avvio della risoluzione, e che trovano il loro presupposto nel solo dissesto, o rischio di dissesto.

Tra queste, la più importante è il *cd. burden sharing*, o condivisione degli oneri, su cui rinvio alla relazione Maccarone<sup>9</sup>, che si attua attraverso la riduzione, ai sensi dell'art. 27, d.lgs. 180/2015, non solo del capitale della banca, ma anche degli strumenti a questo

---

<sup>9</sup> Si tratta della relazione di S. MACCARONE, *I sistemi di garanzia dei depositi nel contesto regolamentare europeo*, svolta nel medesimo convegno per il quale è stato redatto il presente scritto, e che può essere letta presso il seguente link: [http://www.disag.unisi.it/sites/st07/files/allegatiparagrafo/24-05-2016/maccarone\\_s\\_i\\_sistemi\\_di\\_garanzia\\_dei\\_depositi\\_nel\\_contesto\\_regolamentare\\_europeo\\_sien\\_a\\_13\\_maggio\\_2016\\_0.pdf](http://www.disag.unisi.it/sites/st07/files/allegatiparagrafo/24-05-2016/maccarone_s_i_sistemi_di_garanzia_dei_depositi_nel_contesto_regolamentare_europeo_sien_a_13_maggio_2016_0.pdf)

equiparati, ad iniziare dalle obbligazioni equiparate a capitale proprio, quali le obbligazioni subordinate.

Così come l'assemblea sociale, per affrontare perdite rilevanti, può procedere a maggioranza alla riduzione del capitale; allo stesso modo, e sulla base di disposizioni di portata sistematicamente a dir poco innovativa, se non eversiva<sup>10</sup>, l'autorità di risoluzione può, per le banche, con un proprio provvedimento amministrativo, ridurre azioni e strumenti finanziari ad esse equiparabili.

L'art. 20, co. 2, del d.lgs. 180/2015 prevede poi che la risoluzione di una banca o di altro intermediario finanziario possa essere disposta quando l'Autorità di risoluzione abbia accertato la sussistenza dell'interesse pubblico, che deve sussistere allo scopo di conseguire gli obiettivi della risoluzione stessa, come fissati dall'art. 21, il quale riproduce alla lettera l'art. 31 della direttiva.

Entrambe le norme, poi, prevedono che, nel perseguire gli obiettivi della risoluzione, si debba tener conto dell'esigenza di minimizzarne i costi e di evitare distruzione di valore. Nella direttiva si riscontra l'ulteriore inciso, severissimo, "a meno che essa [la distruzione di valore] non sia necessaria al fine di conseguire gli obiettivi della risoluzione", disposizione che invece, nella norma italiana sfuma nell'esigenza di evitare quella distruzione, per quanto possibile.

L'ordine in cui il decreto elenca tali obiettivi è oltremodo significativo. Al primo posto è indicata la continuità delle "funzioni essenziali" (peraltro non precisate, ma evidentemente della banca oggetto dell'intervento), in secondo luogo è esplicitamente posta la stabilità finanziaria, poi segue il contenimento degli oneri delle finanze pubbliche e finalmente si giunge alla tutela dei depositanti e degli investitori, tuttavia, non di tutti ma solo di quelli protetti dai sistemi di garanzia, per poi passare ai fondi e "alle altre attività della clientela".

Il senso di questo elenco sembra molto chiaro: in caso di crisi bancaria, non vi è spazio per una generica tutela del risparmio o dei risparmiatori; questi ultimi possono essere legittimamente coinvolti nelle conseguenze del dissesto della banca a cui hanno deciso di affidare i propri fondi.

La prevalenza degli interessi pubblici, come sopra individuati, su quelli dei privati è dichiarata.

Le valutazioni al riguardo effettuate dall'autorità di risoluzione al momento dell'avvio della risoluzione sono di particolare importanza per comprenderne il meccanismo, i cui principi sono enunciati nell'art. 21, in otto punti, elencati dalla lettera a) alla lettera h), i primi quattro dei quali fanno tutti riferimento alle perdite subite dalla banca e all'ordine e ai modi nei quali sono ripartite: il primo, e probabilmente più significativo, criterio è che le perdite sono subite dagli azionisti e dai creditori nell'ordine e nei modi stabiliti dal decreto.

Insomma, il leit motiv del decreto sulla risoluzione sono le perdite che la banca ha patito e come porre loro rimedio. L'idea di fondo del decreto è che le perdite non ricadano sulle finanze pubbliche, bensì sui privati che hanno deciso di investire negli strumenti finanziari

---

<sup>10</sup> Al riguardo, cfr. ancora il mio *Tre interrogativi sull'operazione di salvataggio delle quattro banche*, (nt.1).

emessi dalla banca in risoluzione, ovvero che ne sono divenuti creditori, come i depositanti. E' la fine della garanzia sovrana: le banche in perdita non possono più contare sugli aiuti di stato, se non alle limitatissime condizioni previste dalla disciplina comunitaria<sup>11</sup>.

Una volta quantificato il costo del salvataggio delle banche, l'autorità procede ad individuare una delle tre possibili misure da adottare, come previste dall'art. 39 del decreto.

Tali misure sono:

- 1) la cessione in blocco dei beni e dei rapporti giuridici ad un soggetto terzo, vale a dire ad un'altra banca, già esistente sul mercato. Si tratta della misura più vicina alla "vecchia" cessione delle attività e passività a favore di una banca che si pone come "cavaliere bianco", che prima della emanazione del decreto 180 veniva generalmente conclusa dal commissario liquidatore della banca in l.c.a., nel giorno di apertura della procedura, e semmai con l'intervento di finanza fornito dal FITD. Intervento del FITD che invece, ora appare precluso dalla posizione assunta al riguardo dalla Commissione europea.
- 2) la cessione d'azienda ad un ente ponte (o cd. bridge bank), il quale dovrà essere altresì dotato di adeguati mezzi finanziari nonché essere tempestivamente autorizzato all'esercizio dell'attività bancaria;
- 3) il *bail-in*, come definito negli artt. 48 ss del decreto, misura questa la cui disciplina è entrata in vigore solo a partire dal 1° gennaio 2016.

L'efficienza concreta delle tre diverse misure dovrà essere vagliata nel tempo alla prova dei fatti, anche in rapporto ai costi concreti che ciascuna di essa comporta. In particolare, la misura della banca ponte, concretamente adottata nel caso delle quattro banche, necessita di un ripensamento, tenuto conto che allo stato non appare in grado di assicurare tutta l'auspicata, necessaria, discontinuità con l'ente decotto.

In questo senso, l'esperienza delle quattro banche è stata oltremodo significativa e sicuramente diventerà emblematica nella letteratura economica, anche per la significativa influenza che la traumatica presa di coscienza da parte dei risparmiatori italiani ha avuto sul sistema. Basti al riguardo ricordare la fuga dei depositanti dalle banche italiane nello scorso mese di dicembre, nell'odierno convegno già evocata nella relazione Maccarone<sup>12</sup>. Gli spostamenti di liquidità verso le banche ritenute più solide sono stati di dimensioni senza precedenti. Una delle banche ritenute meno affidabili ha perso il 10% della raccolta in una settimana. Inoltre, a partire dalle vicende delle quattro banche vi è stato il crollo delle quotazioni di mercato delle obbligazioni bancarie. Va ricordato che le obbligazioni bancarie, dopo i depositi, sono il secondo strumento di raccolta bancaria. Può certamente affermarsi che, dopo la risoluzione delle quattro banche, le obbligazioni emesse dalle banche italiane sono, per usare un eufemismo, meno appetite. In realtà, negli ultimi mesi la loro emissione si è praticamente bloccata.

---

<sup>11</sup> Su cui v. la Comunicazione della Commissione Europea *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*, in *GUCE*, 30.7.2013

<sup>12</sup> Vedi MACCARONE, (nt.10), p. 4



Tali vicende sono la prova evidente della sfiducia che la nuova disciplina ha generato tra i risparmiatori italiani. Ma anche negli altri Paesi europei sono emersi palesi segni di sfiducia nei confronti dei rispettivi sistemi bancari.

Il tutto senza considerare che le norme di maggior impatto sulla stabilità sistemica sono quelle sul *bail-in* in senso stretto che non sono state ad oggi applicate, in quanto, come già ricordato, entrate in vigore solo alla data del 1° gennaio 2016. E sul punto mi limiterei ad una considerazione molto empirica. L'impatto del *bail-in* sulla stabilità sistemica non riguarda solo i risparmiatori, anche tenuto conto del fatto che l'intervento del FITD per i depositi fino a € 100.000 è comunque in grado di tutelare il maggior numero di risparmiatori. Ma andando a considerare i possibili depositanti oltre i 100.000 euro, si riscontrano anche, se non soprattutto, imprese, di dimensioni non necessariamente grandi. Ove un *bail-in* dovesse azzerare i depositi bancari superiori a € 100.000 di una pluralità di imprese, che avessero accantonate le somme mensilmente necessarie per pagare gli stipendi ai propri dipendenti, sarebbe inevitabile ipotizzarne un impatto economico di tipo sistemico.

Tali considerazioni spingono a ritenere che l'adozione di misure così forti come quelle descritte, se possono giustificarsi in occasione di eventi eccezionali, come quelli di cui in precedenza si parlava, e che consistono in definitiva nella reale emersione di un rischio sistemico, rischiano di generare una profonda ed ingiustificata diffidenza nei confronti delle banche e del sistema bancario, quando adottate come strumenti per affrontare la fisiologica rimozione dal mercato delle banche inefficienti, che per dimensione non minacci l'intero sistema.

#### 4. - *Conclusioni* - Due conclusioni da trarre.

La prima è che alcuni profili di disciplina adottati tra le misure previste nell'ambito del secondo pilastro dell'Unione Bancaria Europea sono troppo rigidi e severi. Vi è una contraddizione singolare da sottolineare: la Direttiva BRRD riconosce alle Autorità di risoluzione nazionali ambiti di autonomia discrezionale di molto più ampia di quanto in passato previsto nell'ordinamento italiano, specie per quanto riguarda i rimedi di tipo giudiziale che è possibile intraprendere nei confronti dei provvedimenti amministrativi adottati. Ma allo stesso tempo, le Autorità di risoluzione nazionali vedono il proprio operato troppo condizionato dalle decisioni della Commissione e della stessa BCE. E' anomalo il ruolo svolto dalla Commissione<sup>13</sup>, tenuto conto che esso è organo politico e non tecnico.

Le Autorità di risoluzione nazionali devono essere gratificate di una maggiore flessibilità nel gestire le singole crisi, specie se di minori dimensioni. A livello nazionale, la singola autorità è in grado di esprimere valutazioni più attente e sensibili agli effetti che i singoli provvedimenti sono idonei a provocare, anche a costo di mantenere, per i primi anni, una

---

<sup>13</sup> Il punto è stato giustamente sottolineato nella relazione E. MONTANARO - M. TONVERONACHI, *Il vincolo degli aiuti di Stato nell'ambito del Meccanismo Unico di risoluzione. Il caso di quattro piccole banche italiane*, che può leggersi al link: [http://www.disag.unisi.it/sites/st07/files/allegatiparagrafo/19-05-2016/emmt\\_risoluzione\\_e\\_aiuti\\_di\\_stato\\_def.pdf](http://www.disag.unisi.it/sites/st07/files/allegatiparagrafo/19-05-2016/emmt_risoluzione_e_aiuti_di_stato_def.pdf)

maggiore disomogeneità nel trattamento da parte dei diversi ordinamenti dei paesi membri.

Il che significa tornare a quella distinzione tra crisi delle banche sistemiche e crisi delle banche di minore rilevanza economica. Solo per affrontare lo *tsunami* provocato dalle prime può apparire più giustificato il ricorso all'integrale pacchetto di misure previsto dalla BRRD. Per le seconde, è il caso di provvedere ad un ripensamento, il quale può tradursi, prima ancora che nella modificazione della disciplina appena introdotta, nell'individuare, e se necessario, nell'imporre itinerari interpretativi più creativi di tali disciplina e tali da consentire il ridimensionamento degli effetti negativi di cui si è parlato. In questa direzione il contributo delle Università può essere importante.

La seconda conclusione è che occorre trarre ogni opportuno insegnamento dalla recente esperienza. E' una straordinaria occasione di crescita culturale, sia da parte del pubblico dei risparmiatori che da parte degli stessi operatori bancari.

Il pubblico dei risparmiatori ha già tratto le più significative indicazioni sulla rapidità dell'evoluzione del quadro normativo, che si è indirizzato soprattutto verso la fine della garanzia sovrana a favore delle banche.

Peraltro, la complessità dello svolgimento dell'attività bancaria è divenuta tale che, da un lato, si rende necessario un atteggiamento più tutorio da parte dell'ordinamento, anche a costo di ridimensionare i poteri di autonomia privata. La Direttiva Mifid 2 si muove esattamente in questa direzione.

Dall'altro lato, i risparmiatori devono anche assumere consapevolezza che i cigni neri, di cui si è parlato nell'incontro odierno, possono esistere. Possiamo dirci del tutto certi in un futuro, certamente molto remoto, non avvenga uno *tsunami*? vale a dire che una banca sistemica europea, e dunque non necessariamente italiana, non sia sottoposta a *bail-in*? e che una tale ipotesi non sia destinata a suscitare un impatto formidabile sull'intera economia europea, se non mondiale? E' uno scenario della cui possibilità occorre essere consapevoli.

Ma l'indicazione più importante è per gli operatori bancari. Amministrare una banca è attività molto difficile. Le poltrone nei consigli di amministrazione delle banche non possono continuare ad essere considerate come delle sinecure. E' il caso che finisca il tempo del dilettantismo nei consigli di amministrazione delle banche. Non è più difendibile la pretesa di amministrare la banca con la sola buona fede ed il solo buon senso. Gestire bene il risparmio è un dovere sociale particolarmente gravoso. Occorre incentivare la massima professionalità e qualificazione dei consiglieri di amministrazione bancari, anche a costo di ridurre il numero dei loro componenti e di esercitare con forza il potere di rimozione che oggi l'art. 53 bis, co. 1, lett. e), T.U.B., attribuisce all'Autorità di vigilanza.