



DR

Diritto del  
Risparmio

# CRISI BANCARIE: TRA INTERVENTO PUBBLICO E PRIVATO.

di Virginia TROIANELLI\*.

*The lack in EU countries of a comprehensive system for managing the resolution and restructuring of banks in crisis contributed to the establishment of the second pillar of the Banking Union, dedicated to crisis management of banks in the euro area, as well as to the issuance of the Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD), containing European principles for bank crisis management. After analysing the reference legislation, the article analyses some Italian experiences of bank 'rescue'.*

fascicolo 3/2024

\* Abilitata all'esercizio della professione forense.

# *Rivista di Diritto del Risparmio*

## *Crisi bancarie: tra intervento pubblico e privato \**

di Virginia TROIANELLI\*\*

---

*The lack in EU countries of a comprehensive system for managing the resolution and restructuring of banks in crisis contributed to the establishment of the second pillar of the Banking Union, dedicated to crisis management of banks in the euro area, as well as to the issuance of the Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD), containing European principles for bank crisis management. After analysing the reference legislation, the article analyses some Italian experiences of bank 'rescue'.*

**Novembre**

**Fascicolo 3/2024**

---

\*Contributo approvato dai *referee*.

\*\*Abilitata all'esercizio della professione forense.

## ***Abstract***

*The conclusion of contracts between parties who are not physically in each other's presence is becoming increasingly widespread every day, especially among movable goods. But among real estate, the written form is not and cannot represent an obstacle to the expansion of a world characterized by the internationalization of businesses and the development of information technology. The study examines the conditions for validly stipulating contracts where the parties are not in the presence of each other and adapts the conclusions reached in a general way to the specific topic of real estate transfer in which the presence of a notary, for advertising purposes and not only, it allows you to solve a series of problems that exist for other contracts and must not be an obstacle.*

\*\*\*\*\*

*La mancanza nei Paesi UE di un compiuto sistema di gestione della risoluzione e ristrutturazione delle banche in crisi ha contribuito alla istituzione del secondo pilastro dell'Unione bancaria, dedicata alla gestione delle crisi delle banche nell'area euro, nonché all'emanazione della direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche (BRRD), contenente i principi europei per la gestione delle crisi bancarie. Dopo l'analisi della normativa di riferimento, l'articolo analizza alcune esperienze italiane di "salvataggio" bancario.*

## Crisi bancarie: tra intervento pubblico e privato.

Sommario: 1. L'Unione bancaria europea e la *Bank Recovery and Resolution Directive*. – 1.1. La procedura di risoluzione e gli strumenti per la gestione delle crisi: il *bail-in*. – 1.2. Il rapporto tra gli aiuti di Stato e la disciplina europea sulla risoluzione delle banche in crisi. – 2. Un approccio empirico: le banche italiane. – 2.1. Le *quattro banche*. – 2.2. Le *banche venete*.

### 1. L'Unione bancaria europea e la *Bank Recovery and Resolution Directive*.

Le crisi susseguitesi nel corso degli anni, il persistente obiettivo europeo della salvaguardia della solidità del sistema bancario e del raggiungimento di una stabilità finanziaria collettiva e la volontà di ripristinare la fiducia nell'euro, scalfita a seguito della crisi dei debiti sovrani, hanno portato, nel giugno 2012, i Paesi europei a firmare l'accordo costitutivo dell'Unione bancaria (*Banking Union*). Questo accordo tra le Nazioni partecipanti all'Unione monetaria (e gli altri Stati che intendano aderire con accordi di cooperazione rafforzata) è stato un evento politicamente importante, in quanto uno dei progressi più significativi che i Paesi abbiano fatto in un'ottica di vera unità europea, considerato che *“in una visione di lungo periodo, il progetto mira alla realizzazione di un'integrazione economica e fiscale in Europa”*<sup>1</sup>. Ogni Stato ha così abbandonato ufficialmente la propria sovranità in un campo strategico dell'economia e nella vita di un Paese, riconoscendo alla Banca Centrale Europea il potere di emanare degli atti immediatamente e automaticamente efficaci nel territorio statale e realizzare un accentramento della supervisione e gestione delle crisi bancarie in capo all'Europa<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> C. BRESCIA MORRA, *Il diritto delle banche*, 3° edizione, Bologna, Il Mulino, 2020, p.138. Cfr. anche CONSIGLIO EUROPEO, *Verso un'autentica unione economica e monetaria. Relazione del presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy*, EUCO 120, 2012

<sup>2</sup> C. BRESCIA MORRA, *Il diritto delle banche*, 3° edizione, Bologna, Il Mulino, 2020, p.139; M.P. CHITI, V. SANTORO, *L'unione bancaria europea*, Pisa, Pacini Giuridica, 2016. *“Con la riforma si è cercato, inoltre, di restituire stabilità al sistema, mediante un accentramento dei poteri e compiti in capo ad autorità europee, al fine di prevenire e risolvere i rischi di crisi del mercato finanziario, con regole unitarie, prassi comuni e strumenti uniformi”*. M. MACCHIA, D. SCICCHITANO, *Le nuove figure di composizione amministrativa: l'Unione bancaria*, in L. TORCHIA (a cura di), *La dinamica del diritto amministrativo. Dieci lezioni*, Bologna, Il Mulino, 2017, p.90. Gli atti adottati dalla Bce e dalle agenzie europee, in quanto provvedimenti con effetto immediato e automatico nel territorio nazionale possono essere impugnati solamente di fronte alla Corte di giustizia europea, ex art.263 TFUE, o facendo ricorso ai meccanismi di revisione interni alla Bce, come la Commissione amministrativa interna per i ricorsi per gli atti adottati dal Comitato unico di risoluzione. *Ivi*, p.110.

Nel proporre tale progetto “*la Commissione ha sostenuto l'idea che in un ambito di paesi aventi una moneta unica è importante accentrare anche le competenze di supervisione sulle banche. Come sottolineato anche dalla Bce, infatti, la persistente frammentazione del sistema bancario europeo rendeva poco efficace la trasmissione degli impulsi di politica monetaria all'economia reale nell'area dell'euro*”<sup>3</sup> e si è pertanto optato per una proposta basata su tre pilastri funzionalmente collegati tra loro: un Meccanismo unico di vigilanza (Muv) (*Single Supervisory Mechanism- Ssm*), che trova la propria base giuridica nell'art.127, par.6 TFUE e che prevede che alla Bce siano affidati poteri di supervisione sulle banche più rilevanti dei Paesi dell'area euro, essendole attribuiti poteri di vigilanza prudenziale<sup>4</sup>; un Meccanismo unico di risoluzione (Mur) (*Single Resolution Mechanism- Srm*), dedicato a disciplinare la materia della gestione delle crisi bancarie nei Paesi dell'area euro; un'armonizzazione e rafforzamento dei sistemi garanzia dei depositi (*European Deposit Insurance Scheme- Edis*).

Il progetto è stato integralmente compiuto con l'adozione di una pluralità di atti: la creazione del Muv è stata realizzata con l'approvazione del Regolamento Ue n. 1024/2013 del Consiglio del 15 ottobre 2013<sup>5</sup>, con il regolamento Ue n. 806/2014 del 15 luglio 2014 si sono attribuiti al Comitato di risoluzione unico (*Single Resolution Board- Srb*)<sup>6</sup> i compiti rilevanti per

---

<sup>3</sup> C. BRESCIA MORRA, *Il diritto delle banche*, 3° edizione, Bologna, Il Mulino, 2020, p.138

<sup>4</sup> Art.127, par.6 TFUE “*Il Consiglio, deliberando all'unanimità mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, previa consultazione del Parlamento europeo e della Banca centrale europea, può affidare alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche che riguardano la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle altre istituzioni finanziarie, escluse le imprese di assicurazione*”. La soluzione di fondare il primo pilastro su questa base normativa è stata, in qualche modo, intesa come scelta obbligata e conforme ai principi stabiliti dalla dottrina Meroni. Sull'argomento cfr. M. CLARICH, *I poteri di vigilanza della Banca centrale europea*, in *Dir. pubbl.*, vol. 19, n. 3, 2013, pp. 975-1010.

<sup>5</sup> Il primo pilastro dell'Unione Bancaria consiste in un meccanismo di vigilanza bancaria basato sulla cooperazione rafforzata tra la Bce e le autorità nazionali competenti (Anc). La collaborazione è evidente non solo dai compiti di vigilanza diretta che le Anc compiono sugli intermediari di piccole dimensioni su delega della Bce (mentre la vigilanza sulle banche di dimensioni maggiori è compiuta direttamente dall'Europa), ma altresì dal fatto che un rappresentante delle Anc di ogni Stato membro partecipante partecipi al Consiglio di vigilanza (l'organo decisionale appositamente creato in materia di vigilanza). Il Consiglio, oltre che dai rappresentanti delle Anc, è composto da un presidente, un vicepresidente e quattro rappresentanti della Bce; seppur il ruolo del Consiglio sia centrale, nel rispetto del diritto europeo, la parola finale sulle decisioni adottate è lasciata al Consiglio direttivo della Bce, attraverso un meccanismo di silenzio-assenso. M. MACCHIA, *Modelli di coordinamento della vigilanza bancaria*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, vol. 64, n. 2, 2016, pp. 367-402; C. BRESCIA MORRA, *Il diritto delle banche*, 3° edizione, Bologna, Il Mulino, 2020, pp.153-164; M. MACCHIA, D. SCICCHITANO, *Le nuove figure di composizione amministrativa: l'Unione bancaria*, in L. TORCHIA (a cura di), *La dinamica del diritto amministrativo. Dieci lezioni*, Bologna, Il Mulino, 2017, pp.91-94.

<sup>6</sup> Il Comitato di risoluzione unico è qualificato come agenzia dell'Unione europea e dotato di personalità giuridica, che può stare processualmente in giudizio in ciascuno Stato e gode della più ampia capacità giuridica. È un'agenzia “atipica” in quanto, a differenza delle altre che predispongono regole comuni o implementano atti legislativi, ha poteri diretti in grado di fargli adottare misure discrezionali a carattere individuale, dispone degli strumenti per intervenire in maniera tempestiva e rapida rispetto ad una banca in crisi o in dissesto al fine di garantire la continuità delle funzioni bancarie e limitare l'impatto di un eventuale dissesto sul sistema

la gestione delle crisi delle banche nell'area dell'euro, infine con la direttiva 49/2014 Ue si è istituito il terzo pilastro. Tuttavia, per quest'ultimo, è mancante un vero e proprio meccanismo unico, non essendo stato raggiunto ancora un accordo politico tra la parti<sup>7</sup>, differentemente da quanto accaduto per i primi due pilastri, dove il termine “meccanismo” è stato utilizzato per intendere la presenza di un soggetto europeo responsabile (la Bce), che però non può operare autonomamente, ma deve necessariamente coordinarsi e collaborare con le autorità nazionali<sup>8</sup>.

In particolar modo, il secondo pilastro dell'Unione bancaria ha avuto un impatto dirompente. Esso ha modificato la capacità di risposta rispetto ad un'eventuale crisi bancaria cercando di costruire un sistema unitario sovranazionale capace sia di scongiurare il contagio tra gli enti di credito che porterebbe ad una crisi sistemica sia, al contempo, di salvaguardare i risparmi e garantire la continuità bancaria delle funzioni creditizie essenziali<sup>9</sup>. Il Mur, nel disciplinare la propria materia, ha dovuto tener conto di due particolari elementi caratterizzanti il settore: il fatto che ogni Paese avesse un proprio modo di approcciarsi alle crisi bancarie, intendendo con ciò che non tutti gli Stati fossero dotati di una disciplina per gestire la crisi e che, nei casi in cui ne erano provvisti, queste erano differenti tra loro, e che, dopo il periodo di grande permissività degli aiuti di Stato nel periodo del 2008-2009, le deroghe al divieto di aiuti di Stato erano diventate più limitate nel 2013.

Nel 2014 l'Europa ha cercato di affrontare i problemi in maniera generalizzata, non limitandosi all'area Euro. Per tale motivo, ha emanato, oltre al regolamento Ue n. 806/2014, che istituisce ufficialmente il meccanismo di risoluzione unico delle banche e un Fondo di

---

finanziario, ha compiti di vigilanza e monitoraggio prodromici alla verifica dello stato di dissesto: “è, in sostanza, un vero e proprio decision-making body”. *Ivi*, p.108.

<sup>7</sup> Il sistema di assicurazione dei depositi ha l'obiettivo di tutelare i risparmiatori e rassicurarli sul fatto che, in occasione di una crisi, i loro depositi, fino alla soglia dei centomila euro, saranno rimborsati, evitando in questo modo il rischio della corsa agli sportelli. La direttiva 214/49/UE ha reso possibile un'armonizzazione tra i diversi meccanismi di garanzia dei depositi nazionali, ma non è stata in grado di istituire un modello unico di garanzia a livello europeo a causa della mancanza di un accordo politico tra gli Stati membri (la posizione della Germania è stata determinante nel dibattito). Sul tema cfr. *ivi*, pp.118-121; C. BRESCIA MORRA, *Il diritto delle banche*, 3° edizione, Bologna, Il Mulino, 2020, p.298 ss; M. DE BELLIS, *Unione bancaria e assicurazione dei depositi*, in A. DEL VECCHIO E P. SEVERINO (a cura di), *Tutela degli investimenti tra integrazione dei mercati e concorrenza di ordinamenti*, Bari, Cacucci, 2016, pp. 253-275.

<sup>8</sup> Da un punto di vista amministrativo un sistema così delineato può definirsi “composito” poiché composto da una molteplicità di autorità, di livelli ordinamentali differenti, che cooperano creando modelli di composizione sul piano organizzativo e su quello funzionale. M. MACCHIA, D. SCICCHITANO, *Le nuove figure di composizione amministrativa: l'Unione bancaria*, in L. TORCHIA (a cura di), *La dinamica del diritto amministrativo. Dieci lezioni*, Bologna, Il Mulino, 2017, p.91.

<sup>9</sup> *Ivi*, p.106

risoluzione unico volto a consentire il finanziamento delle azioni di risoluzione per la parte delle perdite che non possono essere coperte da azionisti e creditori della banca in crisi, un corpus di regole molto ampio in materia di crisi composto dalla direttiva 2014/59 Ue, *Bank Recovery and Resolution Directive* (BRRD)<sup>10</sup>, che stabilisce delle regole armonizzate per il risanamento e la risoluzione delle banche e delle imprese di investimento, e l'accordo intergovernativo del 21 maggio 2014, che disciplina il trasferimento e la mutualizzazione dei contributi al fondo di risoluzione unico.

In altre parole, quindi, in questo modo l'Europa *“istituisce un quadro omogeneo di regole per il risanamento e la risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento, armonizza le norme nazionali e prevede sistemi di cooperazione tra autorità di vigilanza (in caso di dissesto di banche transfrontaliere)”*<sup>11</sup>.

Specificatamente, la *Bank Recovery and Resolution Directive* (BRRD) disciplina le crisi bancarie dal 1° gennaio 2015 di tutte le banche dell'Unione Europea. Tramite questo atto, così, viene affidata ad un'autorità amministrativa la gestione delle crisi bancarie (sia essa un'entità con già poteri di vigilanza oppure appositamente istituita), si prevede una procedura di risoluzione e, infine, si stabilisce che gli aiuti pubblici debbano essere l'ultima risorsa disponibile, potendosi concedere aiuti statali, derogando così all'art. 107 TFUE, solo dopo una ristrutturazione dell'impresa ed esclusivamente a seguito dell'applicazione dello strumento del *bail-in*<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Sul contenuto della Direttiva e le sue implicazioni cfr., tra gli altri, R. LOCATELLI, C. SCHENA, E. COLETTI, F. DABBENE, *Gestione e costi delle crisi bancarie dopo la BRRD*, in *Banca imp. soc.*, fasc. 1, 2018, p.29 ss; A. MIGLIONICO, *The precautionary recapitalisation of failing banks: the undefined distinction between G-SIBs and D-SIBs*, in *Contr. Impresa / Eur.*, n.1, 2018; R. LENER, *Profili problematici delle nuove regole europee sulla gestione delle crisi bancarie*, in *Banca imp. soc.*, fasc. 1, 2018; V. GIGLIO, *Come saranno affrontate le difficoltà delle banche nell'Unione Bancaria?* in *Merc. Conc. Reg.*, fasc. 2, 2016; G. FEDERICO, *Crisi delle banche venete ed aiuti di Stato*, in *Questione giur.*, n.3, 2017, pp.213-217; G.W. ROMAGNO, *Considerazioni in tema di principi e obiettivi della direttiva 2014/59/ue (bank recovery and resolution directive) in raffronto col d.lgs. n. 180/2015*, in *Europa e dir. priv.*, fasc. 1, 2019.

<sup>11</sup> M. MACCHIA, D. SCICCHITANO, *Le nuove figure di composizione amministrativa: l'Unione bancaria*, in L. TORCHIA (a cura di), *La dinamica del diritto amministrativo. Dieci lezioni*, Bologna, Il Mulino, 2017, p.106.

<sup>12</sup> R. LOCATELLI, C. SCHENA, E. COLETTI, F. DABBENE, *Gestione e costi delle crisi bancarie dopo la BRRD*, in *Banca imp. soc.*, fasc. 1, 2018, p.29.

### 1.1. La procedura di risoluzione e gli strumenti per la gestione delle crisi: il *bail-in*.

La procedura di risoluzione introdotta nel 2014 dalla BRRD è una procedura amministrativa tendente a finanziare la risoluzione per realizzare una gestione ordinata della crisi e garantire la continuità operativa senza cedere al caos, dove l'intervento pubblico è l'ultima soluzione.

Il presupposto per la sua applicazione è che vi sia una crisi e che la banca sia considerata in dissesto o quasi dissesto (*failing or likely to fail*)<sup>13</sup> dall'autorità di vigilanza competente (la Bce per le banche "significative" e l'autorità nazionale, Anc, per le banche "meno significative"<sup>14</sup>)<sup>15</sup>. Di fronte ad una situazione critica, l'autorità di vigilanza deve valutare se la riduzione o la conversione di azioni o altri strumenti di capitale della banca siano in grado di rimediare allo stato di dissesto<sup>16</sup>. Nell'ipotesi in cui la scelta del "*write down* risolutivo" sia esclusa, per attivare le procedure di gestione della crisi, allo stato di dissesto dell'ente, si aggiunge che l'Autorità di risoluzione (il Srb per banche *significant*, per le banche meno significative assoggettate alla vigilanza della Bce, i gruppi transfrontalieri e gli enti per i quali è richiesto il Fondo unico, mentre è competenza dell'autorità di risoluzione nazionale per le restanti) debba aver verificato la sussistenza di altri due requisiti: la mancanza di soluzioni private alternative (come la ricapitalizzazione da parte degli azionisti oppure l'acquisto della banca da parte un soggetto terzo) in grado di rimediare al dissesto ed impedire il fallimento della banca in un ragionevole lasso di tempo, e l'esistenza, secondo una valutazione

---

<sup>13</sup> La nozione di "dissesto" risulta essere più ampia rispetto a quella di "insolvenza" utilizzata dalla disciplina italiana nell'indicare i presupposti delle procedure fallimentari delle imprese. Una banca si considera in dissesto quando: a) vi sono delle violazioni di norme; b) le perdite patrimoniali sono di grave eccezionalità; c) le attività sono inferiori rispetto alle passività; d) la banca non è in grado di pagare i suoi debiti alla scadenza; e) le situazioni elencate precedentemente si realizzano nel prossimo futuro; f) viene prevista l'erogazione di un sostegno pubblico straordinario. Cfr. G. SANTONI, *La disciplina del bail-in, lo stato di dissesto e la dichiarazione dello stato di insolvenza*, in *AGE*, fasc. 2, 2016. Sulla nozione di insolvenza bancaria cfr. B. ARMELI, *L'insolvenza della banca*, in *Il Fallimentarista*, 2015, p.6 ss.

<sup>14</sup> I criteri per operare una distinzione tra banche "significative" e banche "meno significative" sono esposti nell'art.6, par.6 del Reg.Ue n. 1024/2013.

<sup>15</sup> L'art.18, par.1 del regolamento sul Mvu, riserva la valutazione sul rischio del dissesto alla sola Bce, senza alcuna distinzione tra banche "significative" o "meno significative". Considerato che il regolamento è immediatamente applicabile nell'ordinamento italiano, pertanto, questa decisione risulta spettare solo alla Bce per tutte le banche, con la sola distinzione che l'Organo deve consultare il Comitato per le banche "significative" o la Banca d'Italia, se si tratta delle banche "meno significative". C. BRESCIA MORRA, *Il diritto delle banche*, 3° edizione, Bologna, Il Mulino, 2020, p.288.

<sup>16</sup> Questa scelta, nota come "*write down* risolutivo", che permette di ricapitalizzare la banca, è simile al *bail-in* adottato durante la procedura di risoluzione, ma se ne differenzia sia perché può essere adottata prima dell'inizio di quest'ultima procedura, sia perché riguarda solo gli azionisti e altri portatori di strumenti di capitale e può essere attuata solo al fine di superare il dissesto. *Ivi*, p.287.

ampiamente discrezionale dell’Autorità, di un effetto sistemico della crisi<sup>17</sup>, assolutamente da evitare nell’interesse pubblico<sup>18</sup>. Da un punto di vista esterno, è possibile osservare come la procedura così introdotta si configuri come uno strumento del tutto residuale, utilizzabile soltanto in presenza di condizioni molto stringenti e destinato ad una stretta cerchia di soggetti: “*di fatto, l’attivazione della procedura di risoluzione è frutto di una valutazione complessa, in cui le autorità di vigilanza devono valutare quali siano gli strumenti più efficaci, nel caso concreto, soprattutto nell’ottica di evitare effetti negativi di carattere sistemico*”<sup>19</sup>.

Illustrato a quali condizioni si debba attivare la procedura di gestione della crisi delle banche, la disciplina europea prevede una speciale procedura di gestione: la risoluzione. Questa comprende un ventaglio di strumenti, da utilizzare singolarmente o congiuntamente, già utilizzati nel passato in alcuni ordinamenti per la gestione delle crisi del settore bancario, quali la cessione di attività e passività ad un ente ponte, come accaduto per il Banco di Napoli in Italia, e altresì strumenti completamente nuovi: precisamente il riferimento è alla vendita dell’attività d’impresa e alla separazione delle attività (*bad bank*)<sup>20</sup>, oltre alla creazione di un ente ponte<sup>21</sup> e al *bail-in*.

Quest’ultimo strumento innovativo di finanziamento delle operazioni di risoluzione prevede la possibilità di ridurre o convertire in capitale i diritti degli azionisti e successivamente<sup>22</sup> dei creditori. Nel riprendere il concetto già anticipato nello strumento del *burden sharing*, e

---

<sup>17</sup> La Direttiva distingue chiaramente tra crisi di un singolo istituto e crisi sistemica, ritenendo sussistente quest’ultima solo nell’ipotesi in cui via sia “*una perturbazione del sistema finanziario che può avere gravi conseguenze negative per il mercato interno e l’economia reale*” (art.2, par.1, direttiva 2014/59/ UE).

<sup>18</sup> La verifica della sussistenza di quest’ultimo requisito implica già una prima valutazione (*public interest test*) al fine di determinare se la procedura di risoluzione sia necessaria per perseguire almeno uno degli interessi fondamentali per l’Unione, come prevenire il contagio, tutelare i piccoli depositanti o garantire la continuità delle funzioni essenziali. C. BRESCIA MORRA, *Il diritto delle banche*, 3° edizione, Bologna, Il Mulino, 2020, pp.286-287.

<sup>19</sup> *Ivi*, p.288

<sup>20</sup> La *bad bank* è uno strumento a cui ricorrono gli istituti di credito in difficoltà, i quali si “sdoppiano” e cedono parte del proprio portafoglio a nuovi veicoli societari, in modo tale che le banche possano depurarsi dalle perdite derivanti da crediti difficilmente esigibili, per poi retrocedere le somme ricavate retrocesse al Fondo di risoluzione. G.M. POLITO, *Prove generali di bail-in: il caso delle banche italiane*, in *Enrojus*, 2016, p.5;

<sup>21</sup> L’ente ponte è un veicolo societario a cui sono trasferiti beni e rapporti giuridici della banca sottoposta a risoluzione con l’obiettivo di mantenere la continuità delle sue funzioni essenziali; quando ricorrono condizioni di mercato adeguate, e cmq non oltre due anni, è prevista la cessione a terzi delle attività e delle passività dell’ente ponte. C. BRESCIA MORRA, *Il diritto delle banche*, 3° edizione, Bologna, Il Mulino, 2020, p.291

<sup>22</sup> L’ordine gerarchico da dover rispettare nell’applicazione del *bail-in* dipende da principio *NCWO*, che rende possibile che venga seguito lo stesso ordine che si sarebbe dovuto rispettare nella procedura di liquidazione coatta amministrativa. *Ivi*, p.292. Cfr. anche C. V. GORTSOS, *Considerations on the application of the NCWO principle under the SRM Regulation*, in *EBI Working Paper Series*, n. 88, 2021, pp. 1-20.

condividendo con quest'ultimo l'idea che lo Stato possa intervenire solo dopo che i privati abbiano contribuito a pagare le perdite, il *bail-in* persegue lo scopo di evitare forti distorsioni di sistema e, in particolare, che gli azionisti facciano investimenti eccessivamente rischiosi poiché certi che le eventuali perdite ricadranno solo sullo Stato. La decisione di adottare uno strumento più incisivo del precedente *burden sharing*, capace di coinvolgere azionisti e obbligazionisti subordinati, che interessi anche titolari di strumenti di investimento diversi dalle obbligazioni subordinate, correntisti e depositanti, al quale praticamente solo i piccoli risparmiatori con depositi inferiori a 100 mila euro potessero rimanere immuni (perché tutelati dal sistema di assicurazione depositi), è stata fondamentale dettata da una scelta di politica legislativa che ha preferito tutelare prima i contribuenti, quali fonte delle finanze pubbliche, e solo dopo gli investitori e i risparmiatori, trasferendo il rischio dai primi ai secondi e ammettendo l'idea che ora anche le banche possano fallire (idea del tutto innovativa rispetto al passato). D'altra parte però non si può negare che la tutela della stabilità finanziaria collettiva provochi le proprie esternalità negative sui depositanti, che si vedono ledere il proprio diritto di proprietà, e rischi di creare un panico finanziario pericoloso in grado di generare esso stesso instabilità<sup>23</sup>.

## **1.2. Il rapporto tra gli aiuti di Stato e la disciplina europea sulla risoluzione delle banche in crisi.**

La nuova struttura delineatasi nel 2014 traccia in maniera più certa i contorni di una materia che fino a prima era disciplinata dal flessibile art. 107 TFUE, motivo per cui *"the discipline of State aid finds ample room in Directive 2014/59/EU and in Reg. No. 806 of 2014"*<sup>24</sup>. La Commissione, organo addetto alla valutazione della compatibilità del sostegno pubblico con il Trattato, risulta essere al contempo anche uno dei soggetti facenti parte del percorso decisionale della messa in risoluzione di una banca significativa. Difatti, è necessario l'assenso dell'Autorità della concorrenza alla proposta del Srb per poter effettivamente procedere alla

---

<sup>23</sup> C. BRESCIA MORRA, *Il diritto delle banche*, 3° edizione, Bologna, Il Mulino, 2020, pp.292-293; G. SANTONI, *La disciplina del bail-in, lo stato di dissesto e la dichiarazione dello stato di insolvenza*, in *AGE*, fasc. 2, 2016; A. GARDELLA, *Bail-In and the Financing of Resolution within the SRM Framework*, D. BUSCH, G. FERRARINI (eds.), European Banking Union, Oxford University Press, 2015; R. LENER, *Profili problematici del bail-in*, in *FCHUB*, 2016; P. CARRIÈRE, *Crisi bancaria e bail-in: prime notarelle sui decreti di recepimento della Direttiva BRRD*, in *Riv. dir. banc.*, 2016, 4 ss.

<sup>24</sup> C. BRESCIA MORRA, *Management of banking crises and State aid in times of coronavirus*, in *EBI Working Paper Series*, n.81, 2021, p.7.

risoluzione della banca in caso di utilizzo di strumenti finanziari di stabilizzazione finanziaria pubblici, in caso di ricapitalizzazione precauzionale da parte di uno Stato membro e per ogni altro strumento, previsto dal piano di risoluzione, ravvisabile in un aiuto di Stato: *“se il piano di risoluzione prevede la concessione di aiuti di Stato, non si può procedere alla sua adozione fino a che la Commissione non abbia adottato una decisione espressa favorevole o condizionata in merito alla sua compatibilità con le norme sugli aiuti di Stato”*<sup>25</sup>.

L'ampia flessibilità della nozione di aiuto di Stato rende il ruolo della Commissione necessario per una valutazione sulla compatibilità con l'art.107 TFUE non solo quando vi è l'utilizzo di risorse pubbliche, ma anche in presenza di risorse provenienti dai fondi di risoluzione, in particolare dal Fondo di Risoluzione Unico, istituito dalla direttiva per i Paesi aderenti all'Unione bancaria, e dai Sistemi di Garanzia dei Depositi (Sgd). Difatti entrambi sono qualificabili come risorse finanziarie private, essendo finanziati dalle banche, ma l'Europa li fa rientrare nella nozione di aiuto di Stato in presenza di particolari condizioni<sup>26</sup>.

Un punto di particolare commistione tra le due discipline è rappresentato dall'art.32 della direttiva, in particolare nel par.4, lett. *d*, quando il legislatore si dedica a specificare in quali ipotesi una banca si possa definire in dissesto o in quasi dissesto: a prescindere dalle eccezioni espressamente indicate in cui uno Stato pone in essere delle misure per rimediare a una grave perturbazione dell'economia e per preservare la stabilità finanziaria, un ente si considera *failing or likely to fail* se è necessitante di un intervento pubblico. Ciò determina, conseguentemente, che alla presenza di un intervento di *bail-out* si attivi la procedura di risoluzione o di liquidazione coatta amministrativa, così facendo *“questa norma rende impossibile gli aiuti pubblici per la ristrutturazione di una banca che, secondo l'art. 107(3)(c) del Trattato, possono essere considerati legittimi a certe condizioni dalla Commissione europea, come avvenuto in passato [...] Di fatto, la direttiva rende inapplicabile nel settore bancario una possibile deroga alla concessione degli aiuti di Stato, prevista dal Trattato, che continua ad essere applicata in qualsiasi altro settore industriale”*<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> C. BRESCIA MORRA, *Gestione delle crisi bancarie e aiuti di Stato. Alla ricerca di un difficile equilibrio*, in *Banc. imp. soc.*, n.2, 2020, p.199.

<sup>26</sup> Cfr. *ivi*, pp.203-212; L. SCIPIONE, *Aiuti di Stato, crisi bancarie e ruolo dei Fondi di garanzia dei depositanti*, in *Giur. comm.*, fasc. 1, 2020.

<sup>27</sup> C. BRESCIA MORRA, *Gestione delle crisi bancarie e aiuti di Stato. Alla ricerca di un difficile equilibrio*, in *Banc. imp. soc.*, n.2, 2020, p.199.

Definire in maniera chiara ed inequivocabile una materia che da sempre era stata molto altalenante ha determinato, in capo all'Europa, il dover operare un bilanciamento quanto più statico e certo tra interessi che risultano contrapposti durante la fase di risoluzione di una banca, e questa scelta appare evidente nel modo in cui è stato disciplinato il rapporto con gli aiuti di Stato. La scelta di politica legislativa compiuta dall'Europa è stata quella di mettere in prima fila la tutela della concorrenza e del mercato unico, anche se a discapito dell'altro interesse pubblico coinvolto, la tanto agognata stabilità finanziaria: *“si tratta della naturale conseguenza del compromesso politico raggiunto fra i Paesi membri negli anni post crisi, in cui si è valutato che i contribuenti avessero pagato un prezzo troppo alto per sanare le conseguenze dei fallimenti bancari.”*<sup>28</sup>

Se da un lato tale decisione fornisce certezza, dall'altro preme sottolineare come la cristallizzazione di questa scelta potrebbe limitare la realizzazione dei cambiamenti necessari per fronteggiare particolari situazioni contingenti, come una nuova crisi finanziaria bisognosa di sostegni pubblici. Inoltre, la dottrina ha sottolineato come la scelta di privilegiare su tutto l'integrità del mercato unico non solo non trovi il fondamento giuridico nel Trattato, ma non sia neanche coerente con lo stesso e con l'art.107 TFUE. In primo luogo, l'art. 107 TFUE, par.3, lett. b) indica chiaramente come la valutazione sulla compatibilità degli aiuti di Stato destinati *“a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro”* debba essere svolta dalla Commissione caso per caso, mentre i numerosi limiti introdotti fanno sì che la concessione di aiuti statali nella gestione delle crisi bancarie prescindano da una valutazione di quanto, nel caso concreto, gli aiuti abbiano un effetto distorsivo sulla concorrenza nel mercato unico e, in ciò, avversano con il dettato dell'art. 107 TFUE<sup>29</sup>; in secondo luogo, nel nuovo impianto, si realizza un contrasto con le disposizioni in merito all'attribuzione e distribuzione delle competenze fra le diverse autorità; infine, risulta opportuno sottolineare che le scelte di campo in favore delle regole sul corretto funzionamento del mercato unico *“sembrano dettate più dall'obiettivo di dare prevalenza agli interessi dei contribuenti rispetto a quello dei risparmiatori, che da quello di tutela della concorrenza, evidenziando una commistione di obiettivi e poteri in capo alla Commissione a scapito della trasparenza dell'azione amministrativa”*<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> *Ivi*, p.200

<sup>29</sup> *Ivi*, p.201; C. BRESCIA MORRA, *Management of banking crises and State aid in times of coronavirus*, in *EBI Working Paper Series*, n.81, 2021, p.9.

<sup>30</sup> C. BRESCIA MORRA, *Gestione delle crisi bancarie e aiuti di Stato. Alla ricerca di un difficile equilibrio*, in *Banc. imp. soc.*, n.2, 2020, p.201.

Complessivamente le conseguenze del nuovo approccio, recepite in Italia nel 2015 con due decreti legislativi, il n.180 (attuazione della Direttiva) e il n.181 (conseguenti modifiche al T.U.B. e T.U.I.F.), oltre a mettere le basi per il futuro quadro normativo, hanno manifestato la loro influenza in particolari occasioni, quali quelle verificatesi con le crisi che hanno colpito alcune banche italiane.

## **2. Un approccio empirico: le banche italiane.**

Dopo aver analizzato la teoria, appare opportuno approfondire più dettagliatamente in che modo tale impianto normativo si innesti con la realtà fattuale analizzando alcune esperienze di “salvataggio” bancario che hanno caratterizzato l’Italia.

Nonostante nel primo periodo, dopo il tracollo di Lehman Brothers, in Italia non ci siano stati interventi di salvataggio o di nazionalizzazione delle banche come accaduto in altri Paesi europei<sup>31</sup>, l’avanzare della crisi ai debiti sovrani e alle finanze pubbliche ha impattato pesantemente sulla situazione economica nazionale, aggravando le condizioni di quelle banche che hanno visto i propri equilibri finanziari diventare più precari, soprattutto a causa dell’aumento dei crediti deteriorati dovuto all’intensificarsi della crisi dell’economia reale e al moltiplicarsi dei fallimenti delle imprese industriali italiane<sup>32</sup>. Il motivo principale per cui si ritiene che le banche italiane abbiano risentito maggiormente della crisi del debito sovrano rispetto a quella del 2008 è che *“le banche italiane erano, e sono tuttora, caratterizzate da una attività di natura prevalentemente commerciale (cioè di sostegno alle imprese) piuttosto che finanziaria (cioè di investimento in prodotti finanziari). Per tale ragione la crisi delle imprese bancarie italiane è stata provocata principalmente dalla crisi della “economia reale”, cioè quella espressa dall’attività economica delle imprese, che in un primo momento è stata sopportata dalle banche con la drastica diminuzione dei proventi, e quindi della redditività; mentre in un secondo momento ha causato anche crisi patrimoniali, in conseguenza delle ingenti perdite sopportate in seguito ai numerosi default delle imprese finanziate dalle banche”*<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> M. ONADO, *La crisi finanziaria internazionale: le lezioni per i regolatori*, in *Banca imp. soc.*, fasc. 1 2009, p.22.

<sup>32</sup> M. CLARICH, *Sostegno pubblico alle banche e aiuti di Stato*, in *Giur. comm.*, fasc.5, 2017, p.9 e 14 ss; B. RAGANELLI, *Gli aiuti di Stato alle banche nel contesto della crisi finanziaria*, in *Giornale dir. amm.*, n.6, 2016, p.784. *“In Italia gli effetti di questa seconda fase della crisi [la crisi del debito sovrano] furono ben più gravi che nella media degli altri Paesi europei: tra il secondo trimestre del 2011 e il primo del 2013 il PIL scese di oltre 5 punti percentuali nel nostro Paese e di appena 1 nel resto dell’area dell’euro”* I. VISCO, *Banche e finanza dopo la crisi: lezioni e sfide*, in *Mon. cred.*, vol. 71, n.282, 2018, p.99.

<sup>33</sup> S. BONFATTI, *Crisi bancarie in Italia 2015-2017*, in *Riv. Dir. Banc.*, fasc.2, 2018, p.263.

Tali esperienze *ex post* sono state considerate significative poiché espressione delle carenze sistematiche italiane. In un Paese caratterizzato dalla presenza di banche a vocazione “localistica”, che hanno tradizionalmente collocato le proprie azioni e obbligazioni tra risparmiatori piccoli e medi, le vicende analizzate nel prosieguo e il supporto pubblico apprestato hanno evidenziato in primo luogo, come, nonostante si siano salvate le banche salvaguardando migliaia di semplici depositanti, correntisti, obbligazionisti *senior*, famiglie e piccole imprese, vi siano in realtà delle forti carenze, quali l’analfabetismo finanziario e la mancanza di consapevolezza degli investitori circa la rischiosità dei propri titoli; in aggiunta, si evidenzia come, per perseguire l’agognata stabilità finanziaria, forse sia diminuita con il tempo l’attenzione dedicata ai principi di trasparenza e correttezza in grado di garantire il mantenimento di quella fiducia fondamentale per l’operatività degli intermediari e la stabilità complessiva dell’intero sistema finanziario<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> R. LOCATELLI, C. SCHENA, E. COLETTI, F. DABBENE, *Gestione e costi delle crisi bancarie dopo la BRRD*, in *Banca imp. soc.*, fasc. 1, 2018, p.27; B. RAGANELLI, *Gli aiuti di Stato alle banche nel contesto della crisi finanziaria*, in *Giornale dir. amm.*, n.6, 2016, pp.784-785; G.M. POLITO, *Prove generali di bail-in: il caso delle banche italiane*, in *Eurojus*, 2016, p.5.

## 2.1. Le quattro banche.

Dopo gli accadimenti del caso Tercas<sup>35</sup> che hanno particolarmente segnato le vicende delle successive banche in crisi<sup>36</sup>, la prima occasione, in ordine cronologico, che ha dato modo di affrontare empiricamente la disciplina in esame è stata quella, nel 2015, della crisi di quattro banche di dimensione piccola o media, complessivamente detentrici di circa l'1% dei depositi a livello nazionale: il riferimento è agli interventi che hanno spinto la Commissione europea ad esprimersi sul d.l. 3 maggio 2016, n.59 (c.d. “decreto Salva Banche”) per il salvataggio di Banca delle Marche, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio, Cassa di Risparmio di Ferrara, Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti (le cd. “quattro banche”).<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Con la crisi della Banca Tercas, posta in amministrazione straordinaria dalla Banca d'Italia, si è avuto un tentativo di risanamento operato nel 2014 attraverso un aumento di capitale sottoscritto dal Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD) che ha incontrato l'opposizione della Commissione europea. Quest'ultima nel 2015 ha ritenuto che l'operazione fosse stata effettuata in violazione della disciplina degli aiuti di Stato con richiesta di restituzione dell'importo dal momento che il FITD, pur essendo alimentato da contributi delle banche, opera sotto l'influenza dominante della Banca d'Italia, e pertanto, i suoi interventi sono imputabili allo Stato italiano (determinando l'incompatibilità del salvataggio della banca perché incompatibile con la disciplina degli aiuti di Stato). La decisione è stata impugnata dinanzi al Tribunale dell'Unione europea dal Fondo interbancario di garanzia dei depositi, con intervento della Banca d'Italia (causa T-198/16) conclusasi nel 2019 con una pronuncia che ha specificato che, data l'autonomia decisionale e la natura privata del FITD, gli interventi non costituiscono aiuti di Stato. La Commissione europea ha fatto ricorso contro la sentenza del 2019 che, nel marzo 2021, la Corte di giustizia ha respinto, annullando definitivamente la decisione della Commissione che aveva imposto all'Italia di recuperare da Tercas l'importo di 295,14 milioni di euro, erroneamente considerati aiuti di Stato poiché ufficialmente non imputabili allo Stato italiano. Sull'argomento in dottrina cfr. M. CLARICH, *Sostegno pubblico alle banche e aiuti di Stato*, in *Giur. comm.*, fasc.5, 2017, p.9; G. BRANCADORO, *La sentenza Tercas in tema di aiuti di Stato: è necessaria una rilevazione di dati concreti e univoci nelle operazioni sotto esame*, in *Federalismi.it*, n.8, 2019; C. BARBAGALLO, *Cassa di Risparmio di Ferrara, Banca delle Marche, Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio*, in *Senato della Repubblica – Camera dei Deputati, Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario*, Legge 12 luglio 2017, n. 107, p. 20; D. DOMENICUCCI, *Il salvataggio di banca Tercas non è un aiuto di Stato secondo il tribunale dell'Unione europea*, in *Eurojus*, 2019; M. LIPARI, *La nozione di aiuto di Stato indiretto, attribuito da un soggetto privato, e il requisito dell'imputazione pubblica della misura incentivante*, in *Eurojus*, fasc. 3, 2019, p.157 ss; G. COTTINO (a cura di), *Aiuti di Stato*, in *Dir. comm.*, 2020, p.345 ss; L. SCIPIONE, *Aiuti di Stato, crisi bancarie e ruolo dei Fondi di garanzia dei depositanti*, in *Giur. comm.*, fasc. 1, 2020; A. ARGENTATI, *Sistemi di garanzia dei depositi e crisi bancarie: c'è aiuto di Stato?* in *Merc. Conc. Reg.*, fasc.2, 2015; R. LENER, *Risoluzione e aiuti di Stato. Alcuni orientamenti della Commissione Europea a confronto*, in *AGE*, fasc. 2, 2016, p. 587; A. ARGENTATI, *I salvataggi di banche italiane e l'Antitrust europeo*, in *Merc. Conc. Reg.*, fasc. 1, 2016; S. BONFATTI, *Crisi bancarie in Italia 2015-2017*, in *Riv. Dir. Banc.*, fasc.2, 2018, pp.264-265; L. SCIPIONE, *Crisi bancarie e disciplina degli aiuti di Stato. Il caso italiano: criticità applicative e antinomie di una legislazione d'emergenza*, in *Innovazione e diritto*, n.5, 2017, pp.308-315.

<sup>36</sup> “[S]e questa sentenza fosse stata emanata prima del 2015, parte della recente storia del sistema bancario italiano sarebbe stata diversa” L. STANGHELLINI, *Tutela dell'impresa bancaria e tutela dei risparmiatori*, in *Banca imp. soc.*, fasc. 3, 2018, pp. 421; V. MINERVINI, *La regolazione delle crisi bancarie dopo la sentenza Tercas*, in *Merc. Conc. Reg.*, fasc. 1, 2020, p.88.

<sup>37</sup> *Ex multis*, cfr. A. DE ALDISIO, *La gestione delle crisi nell'Unione Bancaria*, in *Banca impr e soc.*, 3, 2015, 391 ss.; L. SCIPIONE, *Dal “decreto salva banche” al fondo Atlante, passando per la bad bank all'italiana. Strategie di superamento del bail-in e di ritorno al bail-out?*, in *Innovazione e Diritto*, n. 3, 2016, p.80 ss; R. LENER, *Risoluzione e aiuti di Stato. Alcuni orientamenti della Commissione Europea a confronto*, in *AGE*, fasc. 2, 2016, p.592; F. CAPRIGLIONE, *Luci e ombre nel salvataggio di quattro banche in crisi*. Scritto per il Convegno “Salvataggio bancario e tutela del risparmio”, in *Riv. dir. banc.*, n.2, 2016 5 ss.; F. CAPRIGNONE, *Nuova finanza e sistema italiano*, Torino, UTET Giuridica, 2017, 154

La crisi “trae origine da cause comuni: governance inadeguata, politiche di erogazione imprudenti, comportamenti irregolari [a cui si è aggiunta] la crisi economica [che] ha fatto deflagrare fragilità già esistenti impedendo, in un contesto normativo europeo radicalmente mutato, l'utilizzo degli strumenti di soluzione delle crisi sperimentati in passato”<sup>38</sup>. La Banca d'Italia, in veste di Autorità nazionale di risoluzione, ha inizialmente disposto l'amministrazione straordinaria, salvo poi dichiarare, con provvedimento del 21 novembre 2015 (approvato dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, MEF, il 22 novembre 2015), l'avvio di un programma di risoluzione delle banche in questione sulla base di uno specifico piano di risoluzione conforme alla nuova Direttiva 2014/59/UE, *Bank Recovery and Resolution Directive* (BRRD), dovendo ufficialmente prendere atto del fatto che, da un lato, la soluzione delle crisi bancarie non poteva più essere perseguita attraverso l'intervento del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (F.I.T.D.) poiché considerato alla stregua di un aiuto di Stato e pertanto vietato<sup>39</sup>, dall'altro, che un intervento del sistema bancario su basi volontarie era di fatto complesso, a causa della difficoltà di raggiungere un accordo tra molti intermediari<sup>40</sup>.

---

ss.; P. CARRIÈRE, *Crisi bancaria e bail-in: prime notarelle sui decreti di recepimento della Direttiva BRRD*, in *Riv. dir. banc.*, *Approfondimenti*, 2016, 4 ss.; L. ERZEGOVESI, *Il bail-in e le banche italiane: due visioni e tre risposte concrete*. Scritto per il Convegno «Salvataggio bancario e tutela del risparmio», in *Riv. dir. banc.*, 2, 2016, 1, 3 ss.; P. FIORIO, *La responsabilità delle good banks per la vendita delle azioni e delle obbligazioni risolte e le procedure di indennizzo a carico del fondo di solidarietà*. Scritto per il Convegno «Salvataggio bancario e tutela del risparmio», in *Riv. dir. banc.*, 2, 2016, 2 ss.; I. MECATTI, *Il decreto salva banche*, in *L'Unione Bancaria Europea*, (a cura di) M. CHITI E V. SANTORO, Pisa, 2016, 585 ss. Per i dettagli di natura tecnica dell'operazione cfr. BANCA D'ITALIA, *L'attività di vigilanza svolta dalla Banca d'Italia: linee generali e interventi nei confronti delle quattro banche poste in "risoluzione"*, Roma, 30 gennaio 2016; A.A. DOLMETTA, *Le tutele mancanti*, in *Riv. dir. banc.*, 2015. Per un approfondimento sugli avvenimenti di ogni singola banca cfr. C. BARBAGALLO, *Cassa di Risparmio di Ferrara, Banca delle Marche, Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio*, in *Senato della Repubblica – Camera dei Deputati, Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario*, Legge 12 luglio 2017, n. 107, pp.5-19.

<sup>38</sup> C. BARBAGALLO *Cassa di Risparmio di Ferrara, Banca delle Marche, Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio*, in *Senato della Repubblica – Camera dei Deputati, Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario*, Legge 12 luglio 2017, n. 107, p.3.

<sup>39</sup> La Commissione si è espressa in questo senso a seguito dell'intervento erogato dal FITD in favore di Banca Tercas. C. BRESCIA MORRA, *Gestione delle crisi bancarie e aiuti di Stato. Alla ricerca di un difficile equilibrio*, in *Banca imp. Soc.*, n.2, 2020, pp.209-212. Barbagallo sottolinea come, seppur l'Italia non condividesse l'impostazione adottata dalla Commissione, l'indicazione della Commissione non poteva comunque essere disattesa: “qualora si fosse proseguito con l'intervento del Fondo interbancario obbligatorio, le banche beneficiarie sarebbero state costrette a sterilizzare contabilmente l'aiuto, i privati coinvolti non sarebbero intervenuti dato il rischio di revoca del loro intervento; infine, è assai improbabile che la BCE, cui spetta autorizzare le acquisizioni, avrebbe assunto una decisione in contrasto con gli orientamenti della Commissione” C. BARBAGALLO, *Cassa di Risparmio di Ferrara, Banca delle Marche, Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio*, in *Senato della Repubblica – Camera dei Deputati, Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario*, Legge 12 luglio 2017, n. 107, p.4.

<sup>40</sup> B. INZITARI, *BRRD, Bail in, risoluzione della banca in dissesto, condivisione concorsuale delle perdite (d.lgs. n. 180 del 2015)*, in *Dir. Fall.*, 2016, I, p. 629 ss; S. BONFATTI, *Crisi bancarie in Italia 2015-2017*, in *Riv. Dir. Banc.*, fasc.2, 2018, p.265; C. BARBAGALLO, *Cassa di Risparmio di Ferrara, Banca delle Marche, Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio*, in *Senato della Repubblica – Camera dei Deputati, Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario*, Legge 12 luglio 2017, n. 107, p.4.

Dopo l'approvazione della Banca d'Italia<sup>41</sup>, anche la Commissione europea si è espressa favorevolmente in merito al piano di risoluzione in questione, giudicandolo compatibile sia con i principi della BRRD, recepita in Italia con d.lgs. del 16 novembre 2015 n.180, sia con le norme sugli aiuti di Stato alle banche nel contesto della crisi finanziaria, in particolare con la comunicazione della Commissione del 2013<sup>42</sup>.

Il piano di risoluzione approvato constava di più punti. *In primis*, nel rispetto del principio di condivisione degli oneri, è stato previsto che le perdite delle banche fossero in parte coperte mediante gli strumenti di investimento più rischiosi, vale a dire le azioni e le obbligazioni subordinate, per loro natura esposti al rischio di impresa; in secondo luogo, sono state costituite quattro neo-banche “ponte”(bridge banks)<sup>43</sup> al fine di garantire l'esercizio delle funzioni essenziali<sup>44</sup> degli enti in dissesto; è stata poi costituita un'unica bad bank (cd. società veicolo)<sup>45</sup>, la REV Gestione Crediti S.p.A., per la gestione delle attività deteriorate, specificatamente prestiti la cui riscossione non è certa data la situazione di insolvenza o grave difficoltà dei debitori; infine, è stato previsto l'intervento del Fondo Nazionale di Risoluzione per il finanziamento delle misure di risoluzione<sup>46</sup>. Il risultato è stato che “le quattro banche

---

<sup>41</sup> In particolare, è accertata la situazione di dissesto delle quattro banche, la mancanza di soluzioni alternative di mercato e la presenza dell'interesse pubblico, in quanto l'ordinaria procedura concorsuale (volta a realizzare gli attivi e distribuire il ricavato tra i creditori) non consentirebbe di garantire in egual misura la stabilità finanziaria, il contenimento degli oneri a carico delle finanze pubbliche e la tutela dei depositanti e della clientela. D. MESSINEO, *Il provvedimento salva-banche: il trattamento di azionisti e creditori nella nuova disciplina delle crisi bancarie*, in *Quaderni cost.*, n.1, 2016, p.103.

<sup>42</sup> M. CLARICH, *La disciplina del settore bancario in Italia: dalla legge bancaria del 1936 all'Unione bancaria europea*, in *Giur. comm.*, fasc.1, 2019, p.17. Per un'analisi approfondita del d.lgs. cfr. I. MECATTI, *Il decreto salva risparmio*, in *Riv. Dir. Banc.*, luglio/settembre, 2017.

<sup>43</sup> In via provvisoria, le banche ponte sono gestite da amministratori appositamente designati dall'Unità di Risoluzione della Banca d'Italia. La missione degli amministratori, ai sensi dell'art. 42, co. 1, D.lgs. 180/2015, è di vendere la banca ‘buona’ al miglior offerente e successivamente retrocedere al Fondo di risoluzione quanto ricavato dalla vendita. G.M. POLITO, *Prove generali di bail-in: il caso delle banche italiane*, in *Eurojus*, 2016, p.4. Nel caso di specie, gli enti-ponte sono stati poi a loro volta ceduti a due banche (la Cassa di Risparmio Ferrara alla Banca Popolare dell'Emilia-Romagna; le altre tre a UBI Banca) che le hanno successivamente incorporate. S. BONFATTI, *Crisi bancarie in Italia 2015-2017*, in *Riv. Dir. Banc.*, fasc.2, 2018, p.268. Per un'analisi più dettagliata del processo che ha condotto alla vendita delle banche-ponte: C. BARBAGALLO, *Cassa di Risparmio di Ferrara, Banca delle Marche, Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio*, in *Senato della Repubblica – Camera dei Deputati, Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario*, Legge 12 luglio 2017, n. 107, pp.24-25.

<sup>44</sup> La nozione di “funzioni essenziali”, la cui continuità deve essere assicurata, è data dall'art. 1, lett. b), del d.lgs. 180/2015 che le considera quali “attività, servizi o operazioni la cui interruzione potrebbe compromettere la prestazione in uno o più Stati membri di servizi essenziali per il sistema economico o la stabilità finanziaria, in ragione della dimensione, della quota di mercato, delle interconnessioni esterne o interne, della complessità o dell'operatività transfrontaliera di una banca o di un gruppo, con particolare riguardo alla sostituibilità dell'attività, dei servizi o delle operazioni”.

<sup>45</sup> S. BONFATTI, *Crisi bancarie in Italia 2015-2017*, in *Riv. Dir. Banc.*, fasc.2, 2018, pp.261-262.

<sup>46</sup> R. LOCATELLI, C. SCHENA, E. COLETTI, F. DABBENE, *Gestione e costi delle crisi bancarie dopo la BRRD*, in *Banca imp. soc.*, fasc. 1, 2018, pp.35-36; C. BARBAGALLO, *Cassa di Risparmio di Ferrara, Banca delle Marche, Cassa di*

*originarie sono dunque divenute dei contenitori residui in cui sono state confinate le perdite e sono state subito poste in liquidazione coatta amministrativa*<sup>47</sup>.

Così strutturata, l'operazione di salvataggio non ha comportato alcun onere sullo Stato italiano, compatibilmente con il divieto degli aiuti di Stato, ma ha gravato sugli azionisti, sui sottoscrittori di obbligazioni subordinate (in parte successivamente ristorati) e sul sistema bancario italiano, che ha alimentato con i suoi contributi il Fondo di risoluzione nazionale<sup>48</sup> e *“tutto questo senza tralasciare di sottolineare che a garantire tale “finanziamento ponte” è intervenuta anche la Cassa depositi e prestiti (Cdp). È bene chiarire per fugare ogni dubbio sulla presenza di aiuti di Stato, che l'intervento della Cdp rimane solamente potenziale. In caso di mancata restituzione del prestito da parte del Fondo di risoluzione, la Cdp vanterebbe un credito a tassi di mercato verso lo stesso Fondo, il quale potrà aumentare i contributi a carico dell'intero sistema bancario per coprire l'ammacco*<sup>49</sup>.

L'aspetto più interessante di questa vicenda risulta essere il fatto che si sia cercato di trovare una soluzione alla crisi delle banche cercando la giusta via di mezzo tra le misure previste dalla *New banking communication* del 2013 e la direttiva BRRD, ancora non totalmente recepita in Italia. Difatti inizialmente lo strumento del *bail-in* introdotto dalla direttiva non era ancora stato recepito in Italia e pertanto, al fine comunque di limitare al minimo l'entità di un eventuale intervento pubblico, si è ricorso allo strumento precedente del *burden sharing*<sup>50</sup>. Il

---

*Risparmio della Provincia di Chieti, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio, in Senato della Repubblica – Camera dei Deputati, Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario, Legge 12 luglio 2017, n. 107, p.23.*

<sup>47</sup> G.M. POLITO, *Prove generali di bail-in: il caso delle banche italiane*, in *Eurojus*, 2016, p.2.

<sup>48</sup> L. SCIPIONE, *Crisi bancarie e disciplina degli aiuti di Stato. Il caso italiano: criticità applicative e antinomie di una legislazione d'emergenza*, in *Innovazione e diritto*, n.5, 2017, p.318; C. BARBAGALLO, *Cassa di Risparmio di Ferrara, Banca delle Marche, Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio*, in *Senato della Repubblica – Camera dei Deputati, Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario, Legge 12 luglio 2017, n. 107 p.5*; G.M. POLITO, *Prove generali di bail-in: il caso delle banche italiane*, in *Eurojus*, 2016, p.5. L'intervento del Fondo è risultato così ripartito: 1,7 miliardi per ripianare le perdite delle banche originarie; 1,8 miliardi per ricapitalizzare le banche ponte; 140 milioni per conferire alla *bad bank* il capitale minimo necessario ad operare. La liquidità necessaria al Fondo di Risoluzione per permettere la sua immediata attivazione è stata anticipata, come consentito dall'art. 78, comma 1, lett. c, d.lgs. 180/2015, dalle tre banche italiane più grandi (Banca Intesa Sanpaolo, Unicredit e UBI Banca) a tassi di mercato e con scadenza massima di 18 mesi. Queste ultime hanno messo a disposizione due linee di credito: la prima, di lunga durata, da rimborsare quando le banche ponte saranno state vendute e i crediti deteriorati valorizzati sul mercato. La seconda, di durata inferiore, è stata subito ripianata con le somme che a fine anno le banche italiane hanno dovuto versare al Fondo di risoluzione come contributi ordinari ai sensi dell'art. 82, comma 1, d.lgs. n.180/2015. L. SCIPIONE, *Crisi bancarie e disciplina degli aiuti di Stato. Il caso italiano: criticità applicative e antinomie di una legislazione d'emergenza*, in *Innovazione e diritto*, n.5, 2017, p.318, nota 81; C. BARBAGALLO, *Indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano*, Audizione dinnanzi alla VI Commissione Finanze, Camera dei deputati, Roma, 9 dicembre 2015, p.8.

<sup>49</sup> L. SCIPIONE, *Crisi bancarie e disciplina degli aiuti di Stato. Il caso italiano: criticità applicative e antinomie di una legislazione d'emergenza*, in *Innovazione e diritto*, n.5, 2017, p.318.

<sup>50</sup> R. LOCATELLI, C. SCHENA, E. COLETTI, F. DABBENE, *Gestione e costi delle crisi bancarie dopo la BRRD*, in *Banca imp. soc.*, fasc. 1, 2018, p.35.

risultato è stato la riduzione del valore delle azioni e dei crediti subordinati nel rispetto del principio del *no creditor worse off*, ma, non potendo i detentori rientrare delle somme investite ed essendo quest'ultimi soprattutto piccoli risparmiatori al dettaglio, tale operazione è stata da essi recepita come una violazione del diritto di proprietà, alla stregua di un "*primo, doloroso, tradimento*"<sup>51</sup>. D'altra parte, in questo modo, sono state evitate le altre due soluzioni ben più distruttive: il *bail-in* o, nel caso in cui si fosse deciso di non salvare le quattro banche, la liquidazione coatta degli enti in questione. L'adozione del *bail-in*, che sarebbe entrato ufficialmente in vigore il 1° gennaio 2016, avrebbe intaccato non solo i possessori di strumenti subordinati, ma anche buona parte dei depositi non protetti dal Fondo di tutela, mentre la liquidazione coatta, in assenza di un soggetto in grado di rilevare gli intermediari in crisi, avrebbe interrotto le funzioni critiche, quali i pagamenti, con effetti dirompenti su imprese e famiglie (che sarebbero state rimborsate solo dopo la liquidazione degli *assets* della banca, in misura parziale e dopo anni) e il sistema bancario sarebbe dovuto intervenire per rimborsare quasi 13 miliardi di depositi protetti<sup>52</sup>: "*in entrambi i casi le conseguenze sistemiche sarebbero state ben più gravi rispetto a quelle della risoluzione*"<sup>53</sup>.

L'ultima tappa di questo lungo percorso è stata, tra maggio e giugno del 2017, la cessione al prezzo simbolico di un euro a Unione di Banche Italiane S.p.A. (UBI) di Nuova Banca delle Marche S.p.A., Nuova Banca dell'Etruria e del Lazio S.p.A. e Nuova Cassa di Risparmio di Chieti S.p.A., ed alla Banca Popolare dell'Emilia S.p.A. (BPER) di Nuova Cassa di Risparmio

---

<sup>51</sup> L. STANGHELLINI, *Tutela dell'impresa bancaria e tutela dei risparmiatori*, in *Banca imp. soc.*, fasc. 3, 2018, p.429. Nello stesso senso, L. SCIPIONE, *Crisi bancarie e disciplina degli aiuti di Stato. Il caso italiano: criticità applicative e antinomie di una legislazione d'emergenza*, in *Innovazione e diritto*, n.5, 2017, p.317, nota 78; G. PRESTI, *Il bail-in*, in *Banca, impr. soc.*, 3, 2015, 344, nota 10; G.M. POLITO, *Prove generali di bail-in: il caso delle banche italiane*, in *Eurojus*, 2016, p.5. Si ricorda che l'utilizzo del *burden sharing* in questo contesto ha rappresentato di fatto il primo caso di *burden sharing* a carico degli obbligazionisti subordinati e che comunque, nel maggio del 2016, è stato attivato un meccanismo di rimborso a forfait solo per i titoli (non superiori a determinate soglie) acquistati prima del 12 giugno 2014 (data di entrata in vigore in Europa della direttiva sul *bail-in*). M. MOBILI, G. TROVATI, *Quattro banche, rimborsi a 190 milioni*, in *Il Sole 24 ore- finanza e mercati*, 2017.

<sup>52</sup> L. SCIPIONE, *Crisi bancarie e disciplina degli aiuti di Stato. Il caso italiano: criticità applicative e antinomie di una legislazione d'emergenza*, in *Innovazione e diritto*, n.5, 2017, p.317; G.M. POLITO, *Prove generali di bail-in: il caso delle banche italiane*, in *Eurojus*, 2016, p.2; D. MESSINEO, *Il provvedimento salva-banche: il trattamento di azionisti e creditori nella nuova disciplina delle crisi bancarie*, in *Quaderni cost.*, n.1, 2016, p.105.

<sup>53</sup> C. BARBAGALLO, *Cassa di Risparmio di Ferrara, Banca delle Marche, Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio*, in *Senato della Repubblica – Camera dei Deputati, Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario*, Legge 12 luglio 2017, n. 107, p.5.

di Ferrara S.p.A.: anche questo intervento si è svolto nell'alveo della BRRD ed è avvenuto a carico del sistema bancario attraverso il Fondo di Risoluzione<sup>54</sup>.

## 2.2. Le banche venete.

Un altro caso italiano particolarmente lungo e complesso attinente alla materia in esame è quello che riguarda la crisi della Banca Popolare di Vicenza S.p.A. e Veneto Banca S.p.A.. A fronte delle difficoltà createsi a seguito del forte aumento del rischio di credito provocato dalla crisi economica, dalle pratiche irregolari, delle anomalie gestionali, dei comportamenti scorretti adottati dalle due banche e dell'insuccesso delle operazioni di raccolta di capitale sul mercato, nella prima metà del 2016 il Fondo Atlante<sup>55</sup> ha rilevato la proprietà delle due banche, sottoscrivendo aumenti di capitale per complessivi 3,4 miliardi di euro ed ha proceduto alla sostituzione della *governance*, essendo il fondo divenuto socio al 99,3 % della BPVI ed al 98% di Veneto Banca<sup>56</sup>. Nonostante la ricapitalizzazione effettuata dal Fondo

---

<sup>54</sup> *Ibid.*; R. LOCATELLI, C. SCHENA, E. COLETTI, F. DABBENE, *Gestione e costi delle crisi bancarie dopo la BRRD*, in *Banca imp. soc.*, fasc. 1, 2018, p.37.

<sup>55</sup> Il Fondo di Investimento Alternativo (Fia), denominato Fondo Atlante (dal nome del titano che venne condannato da Zeus a reggere l'intera volta celeste secondo la mitologia greca), è una società, di natura privatistica, di gestione del risparmio indipendente che raccoglie capitali di istituzioni finanziarie (banche, assicurazioni e fondazioni) che partecipano su base volontaria ed ha come finalità principale quella di assicurare il successo di aumenti di capitale richiesti dall'Autorità di Vigilanza a banche che si trovano a fronteggiare oggettive difficoltà di mercato, agendo da *back stop facility*. Nonostante i dubbi avanzati sulle modalità operative del Fondo Atlante, la Commissione europea ha ritenuto che l'intervento di ricapitalizzazione di detto fondo, a differenza del FITD, non configuri un aiuto di Stato e non è dunque necessaria la preventiva notifica ex art. 108 TFUE alla Commissione. G. FEDERICO, *Crisi delle banche venete ed aiuti di Stato*, in *Questione giust.*, n.3, 2017, p.217, nota 34; L. SCIPIONE, *Dal "decreto salva banche" al fondo Atlante, passando per la bad bank all'italiana. Strategie di superamento del bail-in e di ritorno al bail-out?*, in *Innovazione e Diritto*, n. 3, 2016, p.95 ss. Tale Fondo è costituito essenzialmente da azionisti privati (ad eccezione della Cassa depositi e prestiti), ma in una logica non orientata alla redditività di mercato degli investimenti realizzati: si è pertanto parlato di "*simulacro di intervento pubblico*"; così F. FIORAVANTI, *Fondo Atlante bancario. Tra salvataggio pubblico e intervento dei privati*, in *Amministrazione in cammino*, 2016. F. VELLA, *Banche italiane e crediti deteriorati. Alla ricerca di soluzioni efficienti e orientate alla crescita*, in *Bancaria*, n. 5, 2017, p. 11, evidenzia le ambiguità del ruolo e delle funzioni del Fondo Atlante. Le ambiguità sono dovute al fatto che "*con la creazione del Fondo Atlante, il sistema bancario si è impegnato in un processo di guarigione dall'interno. Tale strumento può, infatti, essere pacificamente identificato come un paracadute privato ma con una mission pubblica. Tuttavia, se per un verso Atlante allontana la necessità di risoluzione nel settore bancario a breve termine, dall'altro accresce il rischio sistemico e il moral hazard nel lungo periodo*" L. SCIPIONE, *Aiuti di Stato, crisi bancarie e ruolo dei Fondi di garanzia dei depositanti*, in *Giur. comm.*, fasc. 1, 2020, p.55, nota 103.

<sup>56</sup> G. BEFANI, *Non performing loan, crisi bancarie e soluzioni di mercato: spunti di riflessione sulla compatibilità dell'intervento pubblico con il regime degli aiuti di Stato*, in *Dir. econ.*, n. 96, 2018, pp.414; F. CAPRIGLIONE, *Difficoltà applicative del SRM nel salvataggio delle popolari venete*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, n.3 suppl., 2017, p.9 ss; G. FEDERICO, *Crisi delle banche venete ed aiuti di Stato*, in *Questione giust.*, n.3, 2017, p.217; C. BARBAGALLO, *Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza*, in *Senato della Repubblica – Camera dei Deputati Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario Legge 12 luglio 2017*, n. 107, p.1.

Atlante, la situazione patrimoniale delle banche è rimasta insostenibile<sup>57</sup> al punto di decidere di avviare la procedura per accedere agli aiuti di Stato e presentare istanza di ricapitalizzazione precauzionale<sup>58</sup>. A distanza di tre mesi dalla richiesta, il 23 giugno 2017, il Consiglio di Sorveglianza del Meccanismo di Vigilanza Unico ha accertato lo stato di dissesto delle banche (*failing or likely to fail*) ma il Comitato di risoluzione unico (Srb) ha affermato che in nessuno dei due casi l'interesse pubblico giustificasse l'avvio di una procedura di Risoluzione regolata dalla BRRD, non essendo presenti rischi sistemici tali da giustificare la risoluzione secondo le nuove regole e non svolgendo, le due banche, attività da considerare come funzioni essenziali<sup>59</sup>. Così la ricapitalizzazione precauzionale è stata negata e i due Istituti sono stati posti in liquidazione coatta amministrativa<sup>60</sup> secondo le procedure ordinarie stabilite dal Testo unico bancario e sotto la competenza delle autorità nazionali, che però si sono avvalse della facoltà di chiedere alla Commissione il via libera all'impiego di fondi pubblici, sulla base della Comunicazione sul settore bancario del 2013: *"il 24 giugno l'Italia ha pertanto notificato alla Commissione l'intenzione di concedere aiuti di Stato per la liquidazione di Bpvi e Veneto banca, ai sensi degli artt. 107, par 3 (b) e 108 TFEU"*<sup>61</sup>.

---

<sup>57</sup> Sulle motivazioni di questa insufficienza cfr. R. LOCATELLI, C. SCHENA, E. COLETTI, F. DABBENE, *Gestione e costi delle crisi bancarie dopo la BRRD*, in *Banca imp. soc.*, fasc. 1, 2018, p.44.

<sup>58</sup> M. PELLEGRINI, *Il caso delle banche venete: le contraddittorie opzioni delle autorità europee e la problematica applicazione degli aiuti di Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, n.3 suppl., 2017, p.113.

<sup>59</sup> R. LOCATELLI, C. SCHENA, E. COLETTI, F. DABBENE, *Gestione e costi delle crisi bancarie dopo la BRRD*, in *Banca imp. soc.*, fasc. 1, 2018, p.47; G. FEDERICO, *Crisi delle banche venete ed aiuti di Stato*, in *Questione giust.*, n.3, 2017, p.217; M. CLARICH, *La disciplina del settore bancario in Italia: dalla legge bancaria del 1936 all'Unione bancaria europea*, in *Giur. comm.*, fasc.1, 2019, p.17; D. ROSSANO, *L'esclusione dell'interesse pubblico nell'interpretazione delle autorità europee*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, n.3 suppl., 2017, p.93, pp.104-106. Sulle competenze delle varie autorità cfr. L. STANGHELLINI, *Risoluzione, bail-in e liquidazione coatta: il processo decisionale*, in *AGE*, 2016, p. 567; D. ROSSANO, *L'esclusione dell'interesse pubblico nell'interpretazione delle autorità europee*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, n.3 suppl., 2017, p.93, pp.108-110.

<sup>60</sup> "E' appena il caso di ricordare che, nella logica seguita dal regolatore europeo di un generalizzato orientamento alla prevenzione nella gestione delle crisi bancarie, la messa in liquidazione coatta rappresenta l'estrema ratio cui ricorrere in caso di situazioni patologiche" M. PELLEGRINI, *Il caso delle banche venete: le contraddittorie opzioni delle autorità europee e la problematica applicazione degli aiuti di Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, n.3 suppl., 2017, p.116.

<sup>61</sup> Nello specifico la richiesta comprendeva: un intervento per cassa dello Stato per 4,785 miliardi di euro, di cui 3.5 miliardi a copertura del fabbisogno di capitale in capo a Intesa a seguito dell'acquisizione delle due banche; 1.3 miliardi per ristrutturazione aziendale tra cui gestione degli esuberi di personale; garanzie dello Stato per un massimo di 12 miliardi di euro, costituite essenzialmente da garanzie per il finanziamento della massa fallimentare da parte di Intesa; cessione di parti delle attività delle due banche ad Intesa San Paolo, comprensivo del trasferimento dei dipendenti, ad un corrispettivo pressoché simbolico (1 euro); esclusione dalla cessione dei cd. crediti deteriorati (Npl) che vengono trasferiti alla Sga spa (una società interamente controllata dal Ministero dell'Economia e delle finanze- MEF- specializzata nel recupero dei crediti deteriorati.), la quale amministrerà i crediti (ed altri rapporti giuridici acquistati) al fine di massimizzarne il valore e realizzarli al meglio. G. FEDERICO, *Crisi delle banche venete ed aiuti di Stato*, in *Questione giust.*, n.3, 2017, pp.217-218.

La Commissione europea ha accertato la conformità dei provvedimenti in questione con il divieto di aiuti di Stato, ed in particolare con la *New banking communication*, specificando che, secondo la valutazione della Commissione, gli attuali azionisti e detentori di obbligazioni subordinate hanno dato il loro pieno contributo ai costi, conformemente con il principio della condivisione degli oneri, alleviando in questo modo l'onere dello Stato italiano. Le banche, pertanto, possono essere liquidate in modo ordinato e le attività cedute possono essere ridimensionate dall'italiana Banca Intesa, allo scopo di non consentire una distruzione di valore interrompendo la continuità operativa: “*ciò è avvenuto nell'ambito di un'operazione complessa che ha richiesto anche l'approvazione da parte della Commissione di un consistente aiuto di Stato a favore di Banca Intesa, al fine di prevenire un turbamento eccessivo dell'economia del Veneto nel quale i due istituti avevano una presenza molto rilevante*”<sup>62</sup>. Ad ogni modo, l'Autorità della concorrenza ha specificato che tale operazione non configura “*un aiuto di Stato in favore di Intesa, in quanto essa è stata scelta all'esito di una procedura di cessione aperta, equa e trasparente, che ha garantito che le attività fossero cedute alla migliore offerta disponibile*”<sup>63</sup>. È stato pertanto emanato *ad hoc* il d.l. n.99 del 25 giugno 2017 che ha stabilito le concrete modalità dell'operazione.

La liquidazione coatta delle due banche, grazie all'aiuto di Stato autorizzato dalla Commissione europea, ha evitato gli effetti disgregativi e gravemente pregiudizievoli dell'unica altra soluzione possibile, ovvero quella di una liquidazione atomistica che “*avrebbe comportato rischi per le passività non protette e avrebbe costretto a richiamare i crediti concessi dalle banche a centinaia di migliaia di famiglie e piccole imprese; avrebbe inoltre messo a repentaglio l'occupazione dei dipendenti delle banche*”<sup>64</sup>; inoltre “*la percentuale dei crediti deteriorati che può essere recuperata mediante un “approccio paziente” da parte della SGA, dovrebbe consentire il ristoro pressoché integrale, seppure con tempi medio-lunghi, del finanziamento statale concesso*”<sup>65</sup>. Allo stesso tempo però la vicenda in esame suscita non poche perplessità.

---

<sup>62</sup> M. CLARICH, *La disciplina del settore bancario in Italia: dalla legge bancaria del 1936 all'Unione bancaria europea*, in *Giur. comm.*, fasc.1, 2019, p.17.

<sup>63</sup> G. FEDERICO, *Crisi delle banche venete ed aiuti di Stato*, in *Questione giust.*, n.3, 2017, p.218; R. LOCATELLI, C. SCHENA, E. COLETTI, F. DABBENE, *Gestione e costi delle crisi bancarie dopo la BRRD*, in *Banca imp. soc.*, fasc. 1, 2018, p.50.

<sup>64</sup> I. VISCO, *Banche e finanza dopo la crisi: lezioni e sfide*, in *Mon. cred.*, vol. 71, n.282, 2018, p.107. Nello stesso senso anche C. BARBAGALLO, *Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza*, in *Senato della Repubblica – Camera dei Deputati Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario Legge 12 luglio 2017*, n. 107, p.4.

<sup>65</sup> G. FEDERICO, *Crisi delle banche venete ed aiuti di Stato*, in *Questione giust.*, n.3, 2017, p.218.

*In primis*, desta stupore il lungo periodo trascorso dall'emersione delle irregolarità (2013/2014) senza l'adozione di misure efficaci da parte delle autorità di vigilanza, con l'onerosa e vana, in quanto attuata tardivamente, ricapitalizzazione degli istituti di credito da parte del Fondo Atlante; inoltre, una volta intrapresa la strada dell'aiuto di Stato, nel giro di pochi mesi le banche sono state ritenute dalle autorità europee prima solventi e poi insolventi, prima "sistemiche" ai fini della stabilità finanziaria e poi "locali"<sup>66</sup> e si sia proceduto alla liquidazione coatta, anziché procedere ad una risoluzione, facendo ricorso ad un aiuto di Stato di ingente quantità autorizzato "dalla Commissione sul presupposto che esso fosse giustificato da un'adeguata condivisione degli oneri, seppure limitata agli azionisti (e tra essi, principalmente, il fondo Atlante, che ha ricapitalizzato le due banche) ed ai soli detentori di obbligazioni subordinate"<sup>67</sup>. Altro elemento di perplessità è risultato essere la vaghezza della motivazione data dalla Commissione a fondamento della compatibilità con la disciplina del 107 TFUE, sia per la scelta dell'acquirente sia del prezzo meramente simbolico da questo pagato, a tal punto che l'opinione generale diffusasi, parlando di "soluzione creativa"<sup>68</sup>, ritiene che la scelta dell'Europa di ammettere tale operazione sia stata dettata dalla presenza di una situazione divenuta ormai di assoluta urgenza, dall'irreversibile dissesto delle banche e di diffusa percezione di rischiosità da parte del mercato, tale per cui "si sia dovuto accettare il "prendere o lasciare" dell'unico offerente, che sembra aver sostanzialmente dettato le condizioni ed il contenuto della cessione"<sup>69</sup>.

La particolarità del caso è dovuta al fatto che l'Europa ha ammesso l'intervento statale e che, pertanto, si sia dimostrato come sostanzialmente "il principio secondo cui le ricapitalizzazioni delle banche ed il loro salvataggio non vadano quasi mai effettuate con fondi pubblici è irrealistico. Nel settore bancario, anche in relazione ad istituti o gruppi bancari di dimensioni non particolarmente rilevanti, nessun risanamento radicale può avere effetto senza l'intervento, almeno temporaneo, dello Stato"<sup>70</sup>.

---

<sup>66</sup> L. REICHLIN, *La lezione della crisi bancaria*, in *Corriere della sera*, 2017.

<sup>67</sup> G. FEDERICO, *Crisi delle banche venete ed aiuti di Stato*, in *Questione giust.*, n.3, 2017, p.218.

<sup>68</sup> R. LENER, *Profili problematici delle nuove regole europee sulla gestione delle crisi bancarie*, in *Banca imp. soc.*, fasc. 1, 2018 p.24.

<sup>69</sup> G. FEDERICO, *Crisi delle banche venete ed aiuti di Stato*, in *Questione giust.*, n.3, 2017, p.218, nota 43.

<sup>70</sup> *Ibid.* Nello stesso senso F. VELLA, *Banche italiane e crediti deteriorati. Alla ricerca di soluzioni efficienti e orientate alla crescita*, in *Bancaria*, n. 5, 2017, p.3.