

# Il diritto bancario europeo

---

Problemi e prospettive

a cura di

**MARIO P. CHITI E VITTORIO SANTORO**

  
**Pacini  
Giuridica**





# Il diritto bancario europeo

---

Problemi e prospettive

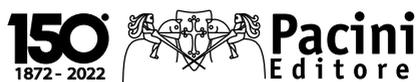
a cura di

**MARIO P. CHITI E VITTORIO SANTORO**

Copyright 2022 by Pacini Editore Srl

ISBN 978-88-3379-523-2

*Realizzazione editoriale*



Pacini Editore 1872-2022: 150 anni nell'editoria di qualità

Via A. Gherardesca  
56121 Pisa

*Responsabile di redazione*  
Gloria Giacomelli

*Fotolito e Stampa*  
**IGP** Industrie Grafiche Pacini

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume /fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

# Indice

---

Prefazione.....	p.	XI
<b>Mario P. Chiti e Vittorio Santoro</b>		
Capitolo 1. La legislazione bancaria tra disciplina europea e disciplina nazionale: profili evolutivi e prospettive .....	»	1
<b>Antonella Brozzetti</b>		
1. Premessa .....	»	1
2. L'ordinamento bancario italiano nel contesto dell'armonizzazione minima delle prime direttive di coordinamento: dal Trattato di Roma all'Atto unico europeo .....	»	2
3. Dall'Uem al Pasf: l'avvio della strada dell'armonizzazione (tendenzialmente) massima. Primi ampliamenti dei fora della soft law e nuova ripartizione di competenze tra Ue e Stati membri.....	»	10
4. La fase del "consolidamento" della regolazione bancaria e la rimodulazione della vigilanza prudenziale innescata con il secondo accordo sul capitale del Comitato di Basilea. Segnali di armonizzazione massima nel comparto mobiliare .....	»	14
5. Dalla crisi economica all'"Unione finanziaria", in una continua e reciproca contaminazione tra soft e hard law. Il nuovo equilibrio tra assetto istituzionale dell'Ue e livello nazionale (l'armonizzazione coniugata con epocali spostamenti di sovranità) .....	»	16
6. Prospettive dell'assetto regolatorio vigente con a margine qualche riflessione (non) conclusiva .....	»	30
Capitolo 2. Il processo di Unione bancaria e il sistema bancario italiano .....	»	39
<b>Marcello Messori</b>		
1. Introduzione .....	»	39
2. BU ha aggravato le difficoltà del settore bancario italiano? .....	»	41
3. Il biennio di crisi bancaria.....	»	44
4. Processi di risoluzione all'italiana.....	»	48
5. Non c'è il tre senza il due.....	»	51
6. Conclusioni .....	»	55
Capitolo 3. Il principio di stabilità finanziaria: il caso italiano .....	»	59
<b>Gianni Lo Schiavo</b>		
1. Introduzione .....	»	59
2. L'inquadramento concettuale della stabilità finanziaria .....	»	61
2.1. La stabilità finanziaria e il diritto bancario europeo .....	»	63

3. La stabilità finanziaria nel diritto bancario italiano..... »	66
3.1. La dimensione nazionale della stabilità finanziaria..... »	66
3.2. L'impatto della creazione dell'Unione bancaria europea e del <i>Single Rulebook</i> sul diritto bancario italiano ..... »	68
4. La stabilità finanziaria tra riforme bancarie italiane e casi applicativi in Italia »	70
4.1. Le recenti riforme bancarie italiane e la giurisprudenza della Corte Costituzionale ..... »	71
4.2. Le banche italiane sottoposte a vigilanza diretta della BCE e la stabilità finanziaria ..... »	74
4.3. La riduzione dei crediti deteriorati e la stabilità finanziaria..... »	78
5. Conclusione ..... »	80

Capitolo 4. Salvataggi bancari, concorrenza e stabilità finanziaria tra disciplina europea ed esperienza nazionale ..... »	83
--	----

### **Andrea Magliari**

1. Introduzione: la specialità dell'attività creditizia riflessa nella specialità della disciplina delle crisi bancarie ..... »	83
2. Banche, concorrenza e aiuti di Stato nel diritto dell'Unione europea ..... »	86
3. I salvataggi bancari tra stabilità finanziaria, regole di concorrenza e disciplina di bilancio..... »	93
4. Alcune criticità della disciplina in materia di risoluzione e aiuti di Stato nella sua dimensione applicativa..... »	95
5. La gestione delle crisi bancarie in Italia: i casi delle "quattro banche", delle "banche venete" e di Monte dei Paschi di Siena..... »	98
6. I salvataggi bancari nel prisma del diritto della concorrenza e della stabilità finanziaria: criticità e prospettive ..... »	103

Capitolo 5. Il principio di proporzionalità nell'ambito del SRM: la prospettiva italiana ..... »	109
--	-----

### **Iacopo Donati - Lorenzo Stanghellini**

1. L'evoluzione dell'ordinamento bancario tra standardizzazione e proporzionalità ..... »	109
2. La proporzionalità: un obiettivo "debole"?..... »	110
3. Il principio di proporzionalità e la sua rilevanza per la disciplina della preparazione e gestione delle crisi bancarie ..... »	112
4. La preparazione della crisi ..... »	114
4.1. Il piano di risoluzione e il potere di rimuovere gli impedimenti..... »	115
4.2. La capacità di assorbimento delle perdite: definizione del livello minimo (MREL) ..... »	117
4.3. (Segue) I limiti alla collocazione delle pretese MREL presso i clienti al dettaglio..... »	119
5. I meccanismi di finanziamento della risoluzione..... »	122
6. La gestione della crisi delle banche piccole/non complesse: la prospettiva dell'estensione degli strumenti di risoluzione ..... »	124

Capitolo 6. La risoluzione della crisi delle Quattro Banche e le Argonautiche giurisdizionali..... »	129
<b>Luka Pajevic</b>	
1. Introduzione..... »	129
2. I motivi di ricorso delle Fondazioni di fronte al giudice amministrativo..... »	131
3. Le pronunce del giudice fallimentare..... »	139
4. Le decisioni del TAR e del Consiglio di Stato..... »	140
5. I tentativi di riformare la sentenza del Consiglio di Stato..... »	144
6. Il ricorso dinanzi al giudice europeo..... »	147
7. Conclusioni..... »	153
Capitolo 7. Aiuti di Stato e tutela della concorrenza: i casi Tercas, Monte dei Paschi e Carige..... »	159
<b>Marcello Clarich - Andrea Pisaneschi</b>	
1. Premessa..... »	159
2. Parte I: la crisi della Banca Tercas e l'intervento del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi..... »	161
2.1. Il modello di intervento..... »	161
2.2. Il contesto normativo al momento dell'intervento e la decisione della Commissione Europea..... »	162
2.3. La costituzione dello schema volontario e il nuovo intervento su Banca Tercas..... »	165
2.4. La sentenza del Tribunale di primo grado e la successiva conferma da parte della Corte di Giustizia..... »	166
2.5. Lo stato dell'arte: una sintesi..... »	168
3. Parte II: la crisi e la ricapitalizzazione precauzionale della Banca Monte Dei Paschi di Siena e della Banca Carige..... »	170
3.1. Cenni introduttivi..... »	170
3.2. La crisi della Banca Monte dei Paschi di Siena..... »	172
3.3. La crisi della Banca Carige..... »	176
Capitolo 8. Gli aiuti di stato nel prisma degli interessi pubblici per un rinnovato approccio..... »	179
<b>Mario P. Chiti</b>	
1. Introduzione..... »	179
2. I limiti della nozione tradizionale..... »	180
2.1. La lettera dei Trattati e l'interpretazione estensiva della Commissione..... »	181
2.2. Una nozione funzionale a tutto spettro..... »	182
3. Aiuti di Stato e Costituzione..... »	183
3.1. Il principio del primato nella recente giurisprudenza costituzionale..... »	184
4. Le atipiche fonti della disciplina degli aiuti di Stato..... »	186
4.1. Uso ed abuso delle comunicazioni..... »	187
5. La tutela giurisdizionale degli interessati. Questioni aperte..... »	188
5.1. Il caso <i>Tercas</i> ..... »	189
5.2. Il ruolo dei giudici nazionali..... »	190
5.3. La limitata aspettività dell'azione di danno..... »	192
6. Alcuni problemi collaterali..... »	192
7. Conclusioni..... »	193

Capitolo 9. Unione bancaria e requisiti di indipendenza, <i>accountability</i> e organizzativi della Banca d'Italia .....	»	195
---	---	-----

### **Raffaele D'Ambrosio**

1. Premessa .....	»	195
2. L'incidenza dell'Unione bancaria sull'indipendenza della Banca d'Italia quale autorità di vigilanza e di risoluzione .....	»	197
3. L'incidenza sui requisiti e meccanismi di <i>accountability</i> .....	»	202
3.1. Le finalità della vigilanza e della risoluzione .....	»	202
3.2. <i>Accountability</i> verso le istituzioni politiche nazionali e dell'Unione .....	»	204
3.3. <i>Accountability</i> verso i destinatari delle decisioni di vigilanza: consultazioni pubbliche e analisi costi/benefici .....	»	207
3.4. Il coordinamento in seno al SEVIF, all'SSM e all'SRM, la loro interazione e le ricadute nazionali .....	»	209
4. La disciplina della responsabilità civile tra <i>accountability</i> e garanzia di indipendenza .....	»	213
5. Lo scambio di informazioni nell'ambito dell'Unione Bancaria e le sue implicazioni per la Banca d'Italia .....	»	215
6. Le ricadute organizzative e la separazione tra funzioni di vigilanza e funzioni di risoluzione .....	»	219

Capitolo 10. Unione bancaria e competenza della Banca d'Italia come autorità di vigilanza e risoluzione .....	»	225
---	---	-----

### **Marco Macchia**

1. Introduzione: le peculiarità di un potere pubblico europeo .....	»	225
2. La divisione del lavoro nel Meccanismo di vigilanza .....	»	227
3. Le materie non conferite alla BCE: la lotta al riciclaggio .....	»	232
4. Il riparto di competenze all'interno del meccanismo di risoluzione .....	»	234
5. La minore integrazione della procedura di risoluzione delle crisi bancarie nella prassi .....	»	240
6. Considerazioni conclusive: la Banca d'Italia come organo nazionale in funzione europea .....	»	243

Capitolo 11. Il concetto di interesse pubblico dall'esperienza italiana alla prospettiva europea della <i>resolution</i> .....	»	249
--	---	-----

### **Giorgia Marra**

1. Premessa .....	»	249
2. L'attività bancaria tra « <i>funzione di interesse pubblico</i> » e attività d'impresa nell'evoluzione della regolamentazione bancaria italiana ed europea .....	»	250
3. L'interesse pubblico nell'approccio regolamentare dell'Unione bancaria: in particolare la gestione della crisi .....	»	252
4. La nozione di interesse pubblico come valutazione amministrativa ai fini della selezione delle misure di gestione della crisi .....	»	255
4.1. <i>Segue</i> : il bilanciamento degli obiettivi della risoluzione .....	»	258
4.2. <i>Segue</i> : il contenuto .....	»	260
5. Conclusioni .....	»	263

Capitolo 12. L'attuazione dell'Unione bancaria europea e la tutela degli investitori, in particolare, piccoli azionisti delle banche..... »	267
<b>Vittorio Santoro</b>	
1. La tutela dell'investimento azionario nella Costituzione .....	267
2. Prime considerazioni riguardo alle banche .....	270
3. Ambito del discorso e giurisprudenza della CGUE.....	273
4. La posizione della Corte europea dei diritti umani .....	279
5. I diritti degli azionisti nell'ordinaria gestione delle società bancarie: l'ordinamento europeo .....	280
6. <i>Segue</i> : l'ordinamento italiano .....	283
6.1. I requisiti degli esponenti aziendali, in particolare degli amministratori..... »	284
6.2. Acquisizione di partecipazioni in società bancarie .....	287
7. Considerazioni conclusive..... »	289
Capitolo 13. Il completamento dell'Unione Bancaria e le prospettive di ulteriori riforme .....	297
<b>Marco Lamandini - Francesca Pellegrini</b>	
1. Una breve premessa sulle recenti riforme all'ordinamento bancario nazionale .....	297
2. Le riforme in itinere al diritto bancario dell'Unione: CRD VI e CRR3 .....	302
3. Il terzo pilastro ancora mancante dell'Unione Bancaria e lo stato dei negoziati su EDIS .....	308
4. Le iniziative in tema di gestione della crisi delle banche di minori dimensioni »	311
5. Ricalibrare gli strumenti di vigilanza macroprudenziale? .....	314
6. Le trappole nascoste del diritto societario bancario e le riforme possibili .....	315
7. Fintech, sostenibilità e diritto bancario dell'Unione .....	316
Elenco delle abbreviazioni .....	319
Indice analitico .....	323



# Capitolo 13

## Il completamento dell'Unione Bancaria e le prospettive di ulteriori riforme

---

MARCO LAMANDINI - FRANCESCA PELLEGRINI

### SOMMARIO

1. Una breve premessa sulle recenti riforme all'ordinamento bancario nazionale. – 2. Le riforme in itinere al diritto bancario dell'Unione: CRD VI e CRR3. – 3. Il terzo pilastro ancora mancante dell'Unione Bancaria e lo stato dei negoziati su EDIS. – 4. Le iniziative in tema di gestione della crisi delle banche di minori dimensioni. – 5. Ricalibrare gli strumenti di vigilanza macroprudenziale? – 6. Le trappole nascoste del diritto societario bancario e le riforme possibili. – 7. Fintech, sostenibilità e diritto bancario dell'Unione.

### 1. UNA BREVE PREMESSA SULLE RECENTI RIFORME ALL'ORDINAMENTO BANCARIO NAZIONALE

Il nostro ordinamento ha da poco recepito, rispettivamente con i d.lgs. 8 novembre 2021 n. 182 e 8 novembre 2021 n. 193, le modifiche introdotte al quadro normativo prudenziale e di risoluzione rispettivamente (i) dalla direttiva (UE) 2019/878 (CRD5) di modifica della direttiva 2013/36/UE e dal regolamento (UE) 2019/876 (CRR2) di modifica del regolamento (UE) 575/2013 e (ii) dalla direttiva (UE) 2019/879 (BRRD2) di modifica della direttiva 2014/59/UE e dal regolamento (UE) 2019/877 (SMR2) di modifica del regolamento (UE) 806/2014. L'attuazione è avvenuta sulla base dell'art. 10 della legge di delegazione europea 2019-2020 (22 aprile 2021, n. 53). Si è trattato di un intervento importante di aggiornamento della normativa nazionale.

L'aggiornamento della disciplina prudenziale ha principalmente riguardato (a) modifiche alla disciplina dei gruppi bancari al fine di recepire le previsioni sull'autorizzazione e la vigilanza delle (*mixed*) *financial holding companies* (FHC e MFHC) e l'obbligo di costituzione di *intermediate parent undertaking* (IPU) da parte dei gruppi bancari di paesi terzi che operino nella Unione Europea; (b) il rafforzamento degli obblighi di collaborazione tra autorità prudenziali, autorità di antiriciclaggio e *Financial Intelligence Units*; (c) il potere di rimozione dei revisori che abbiano violato l'obbligo di riferire all'autorità di vigilanza; (d) un importante adeguamento della disciplina

sugli assetti proprietari delle banche alla luce degli orientamenti congiunti delle autorità di vigilanza finanziaria europee e (e) la specificazione dei poteri dell'autorità di vigilanza in materia di requisiti aggiuntivi di capitale di secondo pilastro.

In relazione, invece, alla disciplina di risoluzione, l'intervento di adeguamento è stato principalmente dedicato alla disciplina del requisito minimo di fondi propri e passività computabili ("MREL"), dal momento che la BRRD2 ha inteso assicurare miglior coerenza del requisito MREL con lo standard internazionale sulla capacità totale di assorbimento delle perdite (TLAC) convenuta il 9 novembre 2015 dallo *Financial Stability Board* (FSB) per le banche e le imprese di investimento a rilevanza sistemica globale.

Tra le modifiche di nuova introduzione da parte del d.lgs. 182 del 2021 si segnalano in particolare, in punto di assetti proprietari, le modifiche agli articoli 19 e 22-*bis* del testo unico bancario (TUB) volti a meglio precisare, in prospettiva antielusiva, la fattispecie dell'acquisto del controllo, di influenza dominante o di diritti di voto o del capitale sociale superiori alle soglie "in assenza di acquisti di partecipazioni, anche per il tramite di un contratto con la banca o di una clausola del suo statuto" (nuovo art. 19, co. 1, lett. d) TUB), la disciplina dell'acquisto di concerto del controllo o dell'influenza notevole (nuovo articolo 22-*bis*, commi 1 e 2) e la nuova disciplina delle partecipazioni indirette ai sensi dell'art. 22, la cui lettera b) adotta – per la prima volta nel contesto bancario – il criterio (che è facile prevedere non sarà di agevole "gestione" pratica) della c.d. demoltiplicazione, in forza del quale le partecipazioni qualificate di cui all'art. 19 vanno computate considerando anche «i diritti di voto o le quote di capitale posseduti attraverso società, anche non controllate, che a loro volta hanno diritti di voto o quote di capitale nella banca, tenendo conto della demoltiplicazione prodotta dalla catena partecipativa». Si tratta, all'evidenza, di un criterio che, con una sorta di presunzione assoluta di difficile comprensione in punto di diritto, rende imputabile al partecipante al veicolo intermedio che a sua volta detiene diritti di voto o quote partecipative nella banca, diritti che, in concreto, in assenza del suo controllo sul veicolo, dovrebbero essere impermeabili alla sua influenza decisionale. In tema di perimetro del gruppo bancario, si segnalano a loro volta modifiche sia a monte sia a valle della banca. A valle, la nozione di società finanziaria e di società strumentale viene ora ricondotta alla nozione armonizzata di cui all'art. 4, par. 1, della CRR ed è possibile che ciò prelude a (non trascurabili) ripensamenti rispetto alle omologhe nozioni quali si erano consolidate nell'ordinamento interno fino ad ora. A monte, la possibilità che capogruppo del gruppo bancario italiano sia, previa autorizzazione ai sensi del nuovo articolo 60-*bis* TUB, una società di partecipazione finanziaria o la società di partecipazione finanziaria mista avente sede legale anche in un altro Stato dell'Unione europea "quando nell'insieme delle so-

cietà controllate vi siano solo banche italiane oppure quando il totale dell'attivo delle banche italiane controllate sia maggiore di quello delle banche controllate in ciascuno Stato dell'Unione europea diverso dall'Italia" (nuovo articolo 60, co. 2, lett. b) TUB) (simmetricamente l'art. 69, co. 2, disciplina il capo di (M)FHC con sede in Italia che controllino società bancarie, finanziarie e strumentali soggette a vigilanza su base consolidata di competenza di autorità di vigilanza di altri Stati dell'Unione europea, e cioè gruppi bancari esteri, seppur europei). Appare interessante, nell'ipotesi di (M)FHC europea ma non italiana controllante, la possibilità accordata dall'art. 60-*bis*, co. 3, TUB di presentare istanza di esenzione dal ruolo di capogruppo là dove si delinea il meccanismo giuridico attraverso il quale è consentita la traslazione a valle della funzione di capogruppo; quel meccanismo si fonda infatti sull'esteriorizzazione di impegni della controllante volti ad una gestione per così dire solo finanziaria della partecipazione, con espressa preclusione statutaria "dell'assunzione delle funzioni di direzione e coordinamento del gruppo bancario o la possibilità di assumere decisioni su aspetti gestionali, operativi e finanziari che incidono sul gruppo o sulle società bancarie e finanziarie controllate" (art. 60-*bis*, co. 3, lett. d) TUB). Il legislatore speciale offre in tal modo un modello normativo di previsione statutaria idonea a vincere la preclusione di direzione e coordinamento in capo a chi sia titolare del controllo ai sensi dell'art. 2497-*sexies* c.c.

Merita considerazione, ulteriormente, la circostanza che nell'ipotesi in cui la capogruppo sia una società di partecipazioni finanziarie o una società mista di partecipazioni finanziarie con sede in uno Stato membro diverso dall'Italia, l'art. 60-*bis*, co.10, dispone che «si applicano le corrispondenti disposizioni di attuazione della direttiva 2013/36/UE in vigore nello stato dell'Unione europea in cui ha sede legale la società di (M)FHC»: si è dunque dinanzi ad un caso in cui l'autorità nazionale applica il diritto nazionale straniero. Ciò con una duplice conseguenza: da un lato, che a livello amministrativo è prevista la cooperazione (che può articolarsi anche in ripartizioni di compiti e deleghe di funzioni ai sensi del nuovo articolo 69 TUB) tra Banca d'Italia e autorità competente dello Stato dell'Unione europea in cui ha sede legale la (M)FHC, mediante una loro decisione congiunta, con l'intervento eventuale dell'ABE in caso di disaccordo tra le due autorità; dall'altro lato, che a livello di controllo giudiziario successivo dei provvedimenti della Banca d'Italia, quella legge nazionale sembrerebbe dover rilevare non come fatto ma come legge applicabile (e dunque come diritto), *ad instar* di quanto avviene al diritto nazionale transpositivo nei giudizi di annullamento delle decisioni della BCE adottate in base al diritto nazionale ai sensi dell'art. 4(3) del regolamento SSM. Parallelamente, ai sensi dell'art. 67, co. 1, la Banca d'Italia impartisce istruzioni alle (M)FHC capogruppo con sede in uno Stato dell'Unione europea diverso dall'Italia "ove ciò sia previsto" dalla CRR e CRD. Merita ulterior-

mente osservare come la modifica di perimetro del gruppo bancario in modo da ricomprensivi anche le (M)FHC sopra indicate porta con sé anche una interessante estensione dell'applicazione delle norme in materia di *recovery*, accordi di sostegno finanziario intragruppo (v. il nuovo art. 69-*duodecies*, co. 1, TUB), misure di intervento precoce e amministrazione straordinaria anche a società capogruppo non italiane ma con sede in altro Stato membro dell'Unione europea, in tal modo cominciando a ridurre, almeno un poco, il differenziale normativo in punto di disciplina prudenziale tra gruppo con capogruppo domestica e gruppo con capogruppo europea ma non italiana che costituisce, come è noto, uno dei fattori disincentivanti il progressivo processo di consolidamento bancario transfrontaliero su base europea. Ciò rende ulteriormente visibile, in tema di sostegno finanziario intragruppo, l'importante ruolo legittimante svolto dalla disciplina armonizzata introdotta con la BRRD, la quale consente appunto di ipotizzare come praticabile l'applicazione transfrontaliera di quel regime anche nella direzione della capogruppo non italiana ma europea pur in presenza di diversi diritti nazionali societari applicabili, a dispetto delle complessità che tali diritti normalmente frappongono ad una gestione unitaria delle risorse finanziarie di gruppo, in considerazione dei limiti posti dall'autonomia giuridica delle singole società, dell'interesse sociale individuale delle stesse e delle posizioni soggettive dei soci e dei creditori separatamente riferite, appunto, a ciascuna società. Viceversa, in assenza di armonizzazione della disciplina circa la liquidazione coatta delle banche in crisi, la disciplina nazionale in materia non si rende applicabile alla capogruppo che abbia sede in altro Stato membro dell'Unione. Quanto al regime sanzionatorio applicabile alla (M)FHC aventi sede in uno Stato dell'Unione diverso dall'Italia, l'art. 144-*octies* prevede che la Banca d'Italia richieda all'autorità competente dello Stato in cui essa ha sede di applicare le sanzioni previste dalle disposizioni di attuazione della CRD; simmetricamente avviene ai sensi dell'art. 144-*novies* quanto all'applicazione di sanzioni da parte di Banca d'Italia alle (M)FHC aventi sede in Italia ma appartenenti a gruppi soggetti a vigilanza su base consolidata di competenza di autorità di vigilanza di altri Stati dell'Unione Europea. Anche in tema di estensione della vigilanza consolidata si segnala la nuova previsione dell'art. 65, co. 1, lett. b) secondo la quale sono inclusi nell'ambito della vigilanza su base consolidata anche le società bancarie, finanziarie e strumentali partecipate almeno per il 20 per cento dalle società appartenenti ad un gruppo finanziario o da una singola banca: ne deriva che il confine tipologico tra i *conglomerates* e i *soft conglomerates* (quelli per intendersi oggetto del c.d. compromesso danese riflesso nell'art. 471 CRR) sfuma agli estremi, dal momento che la vigilanza su base consolidata risulta compatibile con poteri di influenza sulle partecipate diversi dal controllo; poteri di influenza notevole che, in molte situazioni, in presenza di una partecipazione del 20% possono

essere analoghi a quelli che ricorrono appunto nel soft conglomerate, seppur al di sotto della soglia partecipativa del 20%. Infine, il nuovo art. 69.3 TUB introduce, in coerenza con l'art. 21-ter della CRD V l'obbligo di costituire le c.d. *intermediate EU parent undertakings* da parte di gruppi di paesi terzi che hanno nella UE due o più filiazioni (siano esse banche o imprese di investimento o (M)FHC) e detengano attivi nella Unione, anche tramite succursali, almeno pari a 40 miliardi di euro. In quel caso è necessario costituire un sottogruppo nell'Unione con al vertice una IPU, alla quale si applicano le regole prudenziali europee.

Quanto invece alle modifiche introdotte al regime di preparazione e gestione delle crisi bancarie, si segnala anzitutto, quanto alle modifiche al d.lgs. 16 novembre 2015, n. 180, la nuova disciplina MREL voluta dalla BRRD2, la quale declina tale requisito caso per caso, tenendo conto di due coefficienti, l'uno in percentuale delle attività ponderate per il rischio e l'altro in percentuale dell'esposizione complessiva, in base a specifici criteri dettati dal nuovo art. 45-*quater* BRRD. Per le banche sistemiche globali (G-SIIs) è tuttavia previsto che, in deroga al regime generale, si applichi un requisito MREL c.d. di primo pilastro calcolato secondo quanto stabilito dal *Financial Stability Board* con il *term sheet* sulla *total absorbing capacity* (c.d. TLAC). Ove tale requisito fosse inferiore a quello stabilito applicando il regime MREL generale, l'autorità di risoluzione impone un c.d. *add on* di secondo pilastro in modo da conseguire un valore non inferiore a quello che sarebbe stato dovuto in base alle regole generali. È inoltre previsto, per tutte le banche, che una parte del requisito MREL deve essere rappresentata da passività che siano espressamente subordinate: la componente di esse è tuttavia diversa a seconda che la banca sia una G-SII, una banca di maggiori dimensioni (ossia con attivi superiori ai 100 miliardi) o una banca di minori dimensioni. La nuova disciplina di recepimento provvede a dare attuazione in Italia a tutte le modifiche introdotte dalla BRRD2 rispetto al regime europeo previgente, che è e resta di armonizzazione massima, e a tanto provvede con una serie di disposizioni comprese tra gli artt. 16-*bis* e 16-*quaterdecies* del d.lgs. 180. Viene inoltre introdotto all'art. 19-*bis*, anche nel contesto della risoluzione, il potere di sospensione dei pagamenti, per la sola durata di due giorni precedenti la risoluzione (all'evidente fine di evitare fughe di liquidità). Sotto altro profilo, invece, l'art. 59 viene modificato, sempre in adeguamento alla BRRD2, in modo da prevedere una deroga alla previsione obbligatoria nei contratti della clausola di soggezione dei crediti da essi derivanti alle regole di riduzione o conversione in azioni; si ammette infatti che questa clausola possa non inserirsi in contratti retti dal diritto straniero ove ciò si dimostri impraticabile a causa di ostacoli di natura legale o altrimenti. In tal caso, tuttavia, l'autorità deve esserne informata e può adottare gli opportuni provvedimenti. Infine, vengono introdotte modifiche all'art. 12-*ter* TUB e

25-*quater* TUF in relazione al regime di tutela degli investitori *retail* a fronte della commercializzazione di titoli MREL da parte delle banche. Benché la BRRD2 lasciasse al legislatore nazionale diverse opzioni, il decreto di recepimento ha previsto come presidio di tutela quello del taglio minimo differenziato applicabile rispettivamente alle obbligazioni subordinate e a quelle rappresentative di debito chirografario, sì, ma di secondo livello ai sensi dell'art. 12-*bis* TUB (c.d. *senior non preferred*). Il taglio minimo è stato fissato in 200 mila euro per le prime e in 150 mila euro per le seconde. Si tratta di una scelta legislativa che, pur legittima, solleva, a nostro giudizio, qualche perplessità in punto di opportunità. Poiché, infatti, le azioni delle banche, che pur presentano un rischio di perdita che è superiore rispetto alle obbligazioni subordinate, non subiscono analoghe limitazioni, si determina un evidente paradosso normativo consistente nel fatto che il cliente *retail* si trova più protetto e al tempo stesso più limitato nell'acquistare titoli di debito che azioni del medesimo emittente. Il paradosso è già presente nell'impostazione prescelta dalla BRDD, che non rende necessario, ma solo opzionale, equiparare i presidi di tutela previsti per le passività ammissibili di cui all'art. 72-*bis* CRR a quelli applicabili in caso di vendita a clienti *retail* di strumenti di capitale primario di classe 1 (CET1) (art. 28 CRR), addizionale T1 (art. 52 CRR) e T2 (art. 63 CRR). Dall'altro lato, la direttiva consentiva, come opzione alternativa tra gli strumenti di tutela degli investitori astrattamente disponibili rispetto a quello, poi prescelto dal legislatore nazionale, del taglio minimo, anche quello del limite di concentrazione del portafoglio. Il legislatore italiano ha evidentemente ritenuto preferibile seguire la strada già in precedenza percorsa con riguardo alla specifica disciplina degli strumenti *senior non-preferred* ad opera della l. 27 dicembre 2017 n. 205 (art. 1, co. 1105). La soluzione alternativa del doppio limite di "adeguatezza bloccante" e soglia massima di concentrazione avrebbe però evitato, a nostro giudizio, di privare la clientela *retail* dal portafoglio finanziario inferiore a Euro 500.000 della libertà e autoresponsabilità (vigilata) di investire in prodotti finanziari che possono offrire un rendimento interessante, e avrebbe al tempo stesso consentito di maggiormente distribuire il rischio direttamente e trasparentemente presso le famiglie, inducendo anche un processo di progressiva educazione finanziaria (quale è quello insito nella libertà di scelta) che viceversa una soluzione paternalistica come quella che si affida al taglio minimo finisce con il precludere.

## 2. LE RIFORME IN ITINERE AL DIRITTO BANCARIO DELL'UNIONE: CRD VI E CRR3

Oltre alle riforme già adottate a livello euro-unitario e recentemente trasposte a livello nazionale, occorre tuttavia avere riguardo anche alle riforme *in itinere* e a quelle in gestazione del diritto bancario dell'Unione. In tale

quadro conviene anzitutto muovere dalle proposte di modifica al regolamento e alla direttiva sui requisiti di capitale (CRR e CRD) presentate dalla Commissione europea nell'ottobre 2021.

Come è ben noto, il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (BCBS) è il principale *standard setter* mondiale per la regolamentazione prudenziale del mercato bancario. L'accordo di Basilea III è l'insieme di misure concordate a livello internazionale e sviluppate dal Comitato in risposta alla crisi finanziaria del 2007-2009. Sebbene all'epoca Basilea II fosse stata da poco approvata e il suo recepimento nei diversi ordinamenti fosse solo parziale, la crisi segnalò la presenza di lacune negli standard: la quantità e la qualità di capitale si rivelarono insufficienti, il trattamento prudenziale dei rischi finanziari squilibrato, i requisiti di liquidità e limiti al rischio di concentrazione assenti. Il testo di riforma (denominato Basilea III), pubblicato dal Comitato nel 2010, prevede pertanto (i) più capitale, attraverso l'introduzione di riserve di capitale ("buffer") aggiuntive, diversificate in relazione alla rilevanza sistemica della banca, e rivolte anche ai rischi macroprudenziali; (ii) capitale di migliore qualità, cioè costituito da strumenti che fossero effettivamente in grado di assorbire perdite inattese; (iii) nuovi requisiti a fronte di rischi prima trascurati, come il *credit valuation adjustment* per l'operatività in derivati; (iv) requisiti di liquidità; (v) limiti alla leva finanziaria. I presidi introdotti miravano tanto ad assicurare maggiore resilienza delle banche nel breve periodo (*Liquidity Coverage Ratio* – LCR), quanto un maggiore equilibrio delle scadenze nel medio termine (*Net Stable Funding Ratio* – NSFR) (SIGNORINI). Anche quel testo di accordo ha subito, nel decennio successivo, ulteriori modifiche e aggiustamenti, che hanno dato luogo alla versione (variamente denominata: Basilea 3.5 o IV) adottata a fine 2017, con la quale, in primo luogo, il Comitato ha affrontato il "rischio da modello". Studi condotti a livello UE e internazionale hanno infatti evidenziato che i requisiti patrimoniali calcolati dai modelli interni, a parità di esposizione, possono variare in modo abbastanza significativo, talvolta sottostimando la quantità di capitale necessaria alle banche, fino a determinare una potenziale distorsione sistematica dell'incentivo ad affinare le procedure interne di gestione del rischio (SIGNORINI; ANGELINI 2022).<sup>1</sup> La riforma ha dunque (i) escluso l'applicazione di modelli interni a portafogli di crediti problematici in termini statistici, vuoi in presenza di un numero insufficiente di osservazioni, vuoi in ragione di serie storiche troppo brevi vuoi a causa di distribuzioni mal determinabili; (ii) fissato valori minimi (*input floors*) dei parametri chiave; (iii) introdotto limiti al risparmio in punto di patrimonio di vigilanza (*output floors*) derivante dall'utilizzo di modelli interni rispetto ai requisiti previsti

<sup>1</sup> Una situazione che potrebbe aggravarsi con la diffusione delle tecniche di misurazione del rischio basate su intelligenza artificiale e *machine learning*.

dal metodo standardizzato; (iv) rafforzato i requisiti associati alle operazioni di cartolarizzazione, incentivando quelle *semplici, trasparenti e comparabili*; (v) completato il percorso iniziato con gli interventi regolamentari immediatamente successivi alla crisi finanziaria circa il rischio di credito e il rischio di mercato, aumentando la sensibilità al rischio e rendendo più stringente l'uso dei modelli interni; (vi) modificato profondamente il trattamento prudenziale del rischio operativo, per il quale viene previsto un unico metodo standardizzato, legato da un lato alla dimensione operativa della banca e dall'altro all'esperienza pregressa di perdite da rischio operativo. Per recepire il testo del 2017 dell'Accordo di Basilea, il 27 ottobre 2021 la Commissione europea ha pubblicato il c.d. *Banking Package 2021*, il quale comprende (i) la proposta di un regolamento che modifica il regolamento (UE) n. 575/2013 relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi per quanto concerne i requisiti per il rischio di credito, il rischio di aggiustamento della valutazione del credito, il rischio operativo, il rischio di mercato e l'*output floor* ("proposta CRR3"); (ii) la proposta di una direttiva che modifica la direttiva 2013/36/UE per quanto riguarda i poteri di vigilanza, le sanzioni, le succursali di paesi terzi e i rischi ambientali, sociali e di *governance* e che modifica la direttiva 2014/59/UE ("proposta CRD VI"); (iii) la proposta di regolamento che modifica il regolamento (UE) n. 575/2013 e la direttiva 2014/59/UE per quanto riguarda il trattamento prudenziale dei gruppi di enti a rilevanza sistemica a livello globale con strategia di risoluzione a punto di avvio multiplo e metodologia di sottoscrizione indiretta degli strumenti ammissibili per il soddisfacimento del requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili.

Le proposte della Commissione perseguono tre obiettivi: (i) rafforzare ulteriormente la resilienza del sistema bancario europeo, nel rispetto del principio di proporzionalità (ANGELINI 2021; MASERA), tenendo conto delle specificità<sup>2</sup> dell'economia dell'Unione europea; (ii) contribuire alla transizione verde; (iii) rendere più incisivi i poteri di vigilanza (ANGELINI 2022). È così che, anzitutto, si procede all'attuazione dei nuovi principi di Basilea III<sup>3</sup>, in particolare attraverso (a) l'introduzione dell'*output floor*, fissando un limite inferiore ai requisiti patrimoniali calcolati dalle banche attraverso l'utilizzo di modelli interni, al fine di ridurre la variabilità e aumentare la comparabilità dei coefficienti patrimoniali delle banche che scelgono di utilizzare i modelli interni (ANGELINI 2022), e (b) l'implementazione delle modifiche relative al

<sup>2</sup> Le principali deviazioni esistenti rispetto agli standard di Basilea riguardano il trattamento preferenziale delle esposizioni verso le piccole e medie imprese (attraverso l'*SMEs supporting factor*, introdotto con il CRR e poi ampliato con il CRR 2) e il finanziamento di opere infrastrutturali.

<sup>3</sup> Una parte significativa della riforma Basilea III è stata recepita in Europa con il regolamento e la direttiva sui requisiti di capitale (CRR – CRD IV) e i loro successivi aggiornamenti (CRR 2 – CRD V), e grazie a questo le banche hanno affrontato la crisi pandemica partendo da condizioni patrimoniali e di liquidità significativamente migliori di quelle della crisi finanziaria del 2007-2008 e della successiva crisi dei debiti sovrani del 2011-2012 (ANGELINI 2022).

rischio di mercato, e nello specifico del *Fundamental Review of the Trading Book - FRTB*<sup>4</sup> (la Commissione europea si riserva tuttavia di apportare modifiche qualora si rivelasse necessario per mantenere condizioni di parità a livello internazionale alla luce dell'effettivo livello di convergenza delle altre principali giurisdizioni). Tuttavia, dal *Banking Package 2021* vengono affrontate anche altre questioni regolamentari, non direttamente collegate all'attuazione degli standard di Basilea III, ma importanti per la stabilità finanziaria e il finanziamento stabile dell'economia nel contesto della ripresa dopo la crisi di COVID-19. È così che il pacchetto di misure normative proposto dalla Commissione contiene anche:

- (i) nuove regole per l'identificazione, la divulgazione e la gestione sistematica dei rischi ambientali, sociali e di *governance* (rischi ESG) da parte delle banche come parte della loro gestione del rischio e contributo alla sostenibilità nella transizione verde, in linea con la "Strategia per il finanziamento della transizione verso un'economia sostenibile" adottata dalla Commissione europea il 6 luglio 2020<sup>5</sup>, la quale mira, tra l'altro, a migliorare la resilienza del settore finanziario e il suo contributo alla sostenibilità. Le modifiche proposte con il *Banking Package 2021* si integrano con la Strategia, garantendo che i fattori ESG siano inclusi coerentemente nei processi di *governance* e gestione del rischio delle banche, nonché nelle valutazioni periodiche del rischio condotte dalle autorità di vigilanza. Rispetto all'integrazione dei rischi climatici e ambientali avviata con il pacchetto CRR II/CRD V, il *Banking Package 2021* (a) estende l'informativa ESG a tutti gli intermediari (attualmente si applica solo a quelli quotati di grandi dimensioni); (b) autorizza esplicitamente le autorità di vigilanza a incorporare i rischi ESG nel processo di revisione e valutazione prudenziale e negli stress test; (c) richiede ai soggetti bancari di disporre di assetti di governo, strategie e processi adeguati per valutare le esigenze di capitale interno che tengano conto dei rischi ESG, nonché di predisporre piani di transizione, comprensivi di obiettivi quantitativi su un orizzonte temporale di almeno 10 anni;<sup>6</sup>

<sup>4</sup> La Commissione europea aveva inizialmente previsto l'inclusione di standard FRTB vincolanti come parte del CRR II. Tuttavia, a seguito della revisione degli standard pubblicata dal BCBS nel 2019, unitamente alle tempistiche aggiornate, il FRTB è stato incluso nel CRR II solo a fini di rendicontazione. Il CRR 3 riflette gli standard FRTB del 2019, con una proposta di passaggio a requisiti patrimoniali vincolanti per il rischio di mercato e CVA, che entreranno in vigore il 1° gennaio 2025. Questa tempistica diverge dalla proposta del 1° gennaio 2024 del BCBS.

<sup>5</sup> L'interesse della Commissione europea nel ridurre i requisiti patrimoniali per progetti e investimenti classificati come *green* si può far risalire al 2017 con l'introduzione del *Green Supporting Factor* (GSF), che, abbassando i requisiti patrimoniali, incentiva il prestito per investimenti rispettosi del clima.

<sup>6</sup> A livello nazionale si segnala che, lo scorso 8 aprile 2022, la Banca d'Italia, in linea con analoghe iniziative della BCE e di altre autorità di vigilanza nazionali, ha elaborato un primo insieme di aspettative di vigilanza sull'integrazione dei rischi climatici e ambientali nelle strategie aziendali, nei sistemi di governo, controllo e gestione dei rischi e nella informativa al mercato degli intermediari vigilati.

- (ii) un'ulteriore armonizzazione dei poteri e degli strumenti di vigilanza al fine di garantire una sana gestione delle banche dell'Unione, prevedendo poteri sanzionatori rafforzati per le violazioni degli obblighi del regolamento sui requisiti patrimoniali e della direttiva sui requisiti patrimoniali<sup>7</sup>. La proposta modifica l'elenco dei poteri di vigilanza ai sensi della direttiva sui requisiti patrimoniali, ora armonizzando ulteriormente profili già in parte armonizzati, ora introducendo un regime armonizzato su aspetti che tali non sono, e conferisce alle autorità di vigilanza i poteri necessari per valutare operazioni considerate rilevanti da un punto di vista prudenziale, quali l'acquisizione di partecipazioni qualificate, il trasferimento di attività o passività, le fusioni e le scissioni<sup>8</sup>;
- (iii) una revisione delle regole *fit and proper*, per lo più basate su consolidati orientamenti dell'ESMA e dell'EBA. La proposta prevede due livelli di verifica, uno effettuato dall'istituto di credito e uno effettuato dall'autorità competente. Il primo dovrà avvenire necessariamente prima dell'assunzione della carica da parte dei membri dell'organo di gestione dell'istituto di credito; il secondo potrà essere successivo o preventivo a seconda di quanto attualmente previsto dalla normativa nazionale, fatta eccezione per i grandi gruppi bancari per i quali la verifica dovrà essere necessariamente preventiva. A prescindere da quando la verifica verrà effettuata, la proposta stabilisce regole e procedure comuni atte a garantirne il completamento da parte dell'autorità competente in tempi ragionevoli. La proposta prevede altresì una valutazione dei requisiti e delle competenze dei *key functions holders*, compresi il direttore finanziario e il responsabile della funzione di controllo interno;
- (iv) nuove regole per le succursali di paesi terzi (TCBs) che prevedono disposizioni armonizzate in materia di autorizzazione, capitale, liquidità, *governance*, informativa e vigilanza.<sup>9</sup> Le autorità nazionali competenti potranno richiedere che le TCBs detentrici *assets* superiori a 30 miliardi di euro e valutate di rilevanza sistemica vengano convertite in filiali o, in alternativa, potranno imporre requisiti prudenziali aggiuntivi;
- (v) modifiche al quadro di gestione delle crisi bancarie che incidono sulla

<sup>7</sup> La direttiva sui requisiti patrimoniali elenca una serie di poteri di vigilanza messi a disposizione delle autorità competenti. L'attuale mancanza di armonizzazione mina il *level playing field* e il corretto funzionamento del meccanismo di vigilanza unico.

<sup>8</sup> Nel rispetto del principio di proporzionalità, sono state introdotte garanzie procedurali per l'applicazione delle sanzioni, in particolare nel caso di cumulo di sanzioni amministrative e penali per la stessa violazione. Ai sensi della direttiva sui requisiti patrimoniali, nei casi di cumulo di procedimenti penali e amministrativi e sanzioni per la stessa violazione, gli Stati membri sono tenuti a prevedere norme di cooperazione tra autorità competenti e autorità giudiziarie. L'attuazione di queste norme sarà monitorata da una relazione dell'EBA.

<sup>9</sup> Secondo l'EBA, i 15 maggiori gruppi bancari di paesi terzi detengono oltre tre quarti delle proprie attività dell'UE tramite TCBs. Lo stato dell'armonizzazione al riguardo è al momento limitato: non esistono autorizzazioni o requisiti prudenziali comuni, né adeguati accordi di cooperazione tra le autorità di vigilanza per monitorare in modo completo succursali e filiali di gruppi afferenti a paesi terzi.

direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche (2014/59/UE) e sul CRR, relative al regime interno di detrazione della capacità di assorbimento delle perdite (TLAC) raccomandato nel progetto di norma tecnica di regolamentazione (RTS) dell'EBA, e che affrontano alcune altre questioni riguardanti i gruppi G-SII con un punto di ingresso multiplo (MPE) nella strategia di risoluzione.

Per quanto riguarda l'attuazione dell'accordo del 2017 di Basilea, pur non essendo mancate voci dell'industria volte a richiedere un'introduzione graduale delle riforme secondo un approccio *parallel stack*, l'orientamento al momento adottato sembra essere quello di rimanere sostanzialmente fedeli alle linee guida del Comitato, per fornire certezza del diritto e segnalare l'impegno dell'UE nei confronti dei suoi partner internazionali nel G20<sup>10</sup>.

Secondo la relazione sulla valutazione d'impatto della Commissione europea, l'attuazione delle misure contenute nelle proposte porterebbe a un aumento medio ponderato dei requisiti patrimoniali minimi delle banche dell'UE compreso tra lo 0,7% e il 2,7% nel medio termine (2025) e compreso tra il 6,4% e l'8,4% nel lungo termine (entro il 2030). Secondo le stime fornite dall'EBA, ciò potrebbe richiedere per un numero limitato di grandi banche dell'UE (10 delle 99 banche incluse nel campione pilota) di dover raccogliere collettivamente fondi propri aggiuntivi per circa 27 miliardi di EUR al fine di soddisfare i nuovi requisiti patrimoniali minimi.<sup>11</sup> Un'ulteriore valutazione dell'impatto del pacchetto sarà effettuata cinque anni dopo l'entrata in vigore, in modo da evitare svantaggi competitivi per le banche dell'UE o una frammentazione del mercato unico del settore bancario, e per apportare i necessari adeguamenti.

Per quanto riguarda l'entrata in vigore, sebbene il calendario di Basilea preveda per l'attuazione delle riforme, con la posticipazione prevista a seguito della pandemia, il termine dell'1° gennaio 2023, secondo la proposta della Commissione europea, il pacchetto CRR 3 entrerà in vigore l'1° gennaio 2025, mentre per il recepimento da parte degli Stati membri del pacchetto CRD IV sarà previsto un periodo di 18 mesi dalla sua adozione. Per quanto riguarda l'*output floor*, questo verrà introdotto gradualmente dall'1° gennaio 2025 lungo un periodo di 5 anni, muovendo da un valore iniziale del 50%

<sup>10</sup> Il 7 settembre 2021, una lettera firmata dalla grande maggioranza dei governatori e dei responsabili della supervisione dei Paesi membri dell'Unione europea dichiarava letteralmente «The EU should stick to the Basel Agreement». In pari data anche il presidente dell'EBA, il vice presidente della BCE e il presidente del *supervisory board* della BCE, in una lettera indirizzata alla commissaria McGuinness, riaffermavano «the importance of finalising the EU implementation of the outstanding BASEL III standards in a full, timely and faithful manner».

<sup>11</sup> Per i gruppi bancari italiani di maggiori dimensioni, considerando *SMEs supporting factor* e le esenzioni sul CVA, nonché l'esercizio della discrezionalità in materia di rischio operativo, l'aumento medio ponderato dei requisiti minimi di capitale sarebbe di circa l'11%, con conseguente riduzione del CET1 *ratio* dell'1,5% (ANGELINI 2022).

per poi arrivare a regime al 72,5%. Sono inoltre previste ulteriori disposizioni transitorie mirate per esposizioni verso società prive di rating, mutui a basso rischio, esposizioni in strumenti di capitale e impegni revocabili incondizionatamente.

Al momento in cui si scrive (maggio 2022), ricevuti i pareri della Banca centrale europea e del Comitato economico e sociale europeo, le proposte si trovano, secondo la procedura legislativa ordinaria, nella fase di prima lettura da parte del Consiglio dell'Unione europea.

### 3. IL TERZO PILASTRO ANCORA MANCANTE DELL'UNIONE BANCARIA E LO STATO DEI NEGOZIATI SU EDIS

Parimenti in fase di prima lettura da parte del Consiglio dell'Unione europea – in un contesto però di perdurante disaccordo politico – si trova la proposta normativa volta a istituire il c.d. terzo pilastro dell'Unione Bancaria, e cioè la proposta di regolamento che modifica il regolamento n. 806/2014 al fine di istituire un sistema europeo di assicurazione dei depositi del 24 novembre 2015 (EDIS). Rispetto a tale controversa proposta di regolamento solo di recente sono stati riaperti i negoziati da lungo tempo in stallo, malgrado il terzo pilastro costituisca negli accordi iniziali fondativi dell'Unione Bancaria un elemento essenziale al pari del Meccanismo Unico di Vigilanza<sup>12</sup>. La proposta dà seguito, infatti, alle raccomandazioni della Relazione dei cinque presidenti (JUNCKER), la quale evidenziava che un sistema bancario può essere davvero omogeneo solo se il livello di fiducia nella sicurezza dei depositi è elevato e uniforme in tutti gli Stati membri.

La stabilità finanziaria è la ragion d'essere dell'Unione bancaria europea (D'AMBROSIO; LO SCHIAVO). La crisi finanziaria del 2007-2008 ha evidenziato come i sistemi di garanzia dei depositi costituiscano una componente importante del mantenimento della stabilità finanziaria. Contribuendo a rafforzare la fiducia dei depositanti nel sistema bancario, essi evitano che situazioni di crisi di un singolo intermediario provochino fenomeni di panico e di corsa agli sportelli (*bank run*) che, diffondendosi ad altri intermediari, innescerebbero una crisi sistemica (DIAMOND, DYBVIG).

I sistemi di garanzia dei depositi si distinguono sulla base di sei criteri principali: (i) l'origine pubblica, privata o mista dei contributi; (ii) il carattere preventivo o successivo del loro intervento; (iii) il carattere definito o illimitato della copertura; (iv) la volontarietà o meno dell'adesione; (v) la veste

<sup>12</sup> Il sistema europeo di assicurazione dei depositi costituisce il terzo pilastro necessario a completare l'unione bancaria dopo l'istituzione del Meccanismo di vigilanza unico (MVU) e del Meccanismo di risoluzione unico (MRU). Vista l'esigenza di allineare la responsabilità e il controllo, l'istituzione di una rete di sicurezza comune a livello europeo per i depositanti costituisce la logica integrazione all'aver portato la vigilanza e la risoluzione bancaria a livello centralizzato (BANCA CENTRALE EUROPEA).

giuridica assunta dal soggetto incaricato della gestione delle risorse; (vi) la possibilità o meno di destinare le risorse al supporto della gestione della crisi degli intermediari (SCIASCIA). Nel giugno 2009 il BCBS e l'Associazione internazionale degli assicuratori dei depositi (IADI) hanno elaborato congiuntamente i Principi fondamentali per sistemi efficaci di assicurazione dei depositi<sup>13</sup>, e, sulla scorta di essi, il *Financial Stability Board* (FSB), ha condotto nel 2011 una *peer review* dei sistemi di assicurazione dei depositi al tempo in essere. La crisi ha portato a una maggiore convergenza delle pratiche nei diversi ordinamenti e a un consenso crescente circa le più desiderabili caratteristiche di ingegneria istituzionale dei sistemi di garanzia dei depositi.

Rispetto alla garanzia dei depositi attraverso il sistema nazionale di garanzia dei depositi (DGS) in essere, EDIS offrirebbe una copertura assicurativa più forte e uniforme a livello europeo, evitando che il livello di fiducia dei depositanti dipenda, come avviene attualmente, dallo Stato membro in cui è insediato l'ente creditizio. Tuttavia, la riluttanza di alcuni Stati membri ad accettare meccanismi sovranazionali di condivisione dei rischi ha fatto sì che la riforma sia stata fino ad oggi vittima di un sostanziale *impasse* politico. Il principale elemento di criticità evidenziato dagli Stati membri del nord Europa è rappresentato dall'ammontare di titoli di stato presenti nei bilanci delle banche e dalla conseguente, e perdurante, interdipendenza tra il rischio bancario e il rischio sovrano (DOMITILLA).

Secondo la proposta del 2015, EDIS sarebbe composto da fondi di garanzia dei depositi nazionali (DGS) e da un fondo europeo di assicurazione dei depositi (DIF), con una messa a regime graduale in otto anni, attraverso tre fasi progressive: i primi tre anni vedrebbero applicato un meccanismo di riassicurazione; i successivi quattro anni un meccanismo di co-assicurazione; infine, l'ultima fase vedrebbe l'avvio, dall'ottavo anno, del meccanismo a pieno regime, nel quale l'EDIS sostituirebbe i fondi nazionali e diventerebbe l'unico regime assicurativo per i depositi delle banche dell'area dell'euro.

Nonostante i pareri favorevoli del 2016 del Comitato economico e sociale europeo, dalla Banca centrale europea e dal Comitato europeo delle regioni e malgrado non siano certo mancati diversi inviti da parte dell'Eurogruppo e della Commissione al completamento dell'Unione Bancaria, i negoziati fino ad ora non hanno potuto pervenire al risultato sperato<sup>14</sup>. Si deve tuttavia

<sup>13</sup> Questi standard sono poi stati integrati al Framework di Basilea.

<sup>14</sup> Si può sinteticamente ricordare, a riguardo, che nel 2017 la Commissione europea pubblicava un'ulteriore comunicazione sul completamento dell'Unione Bancaria in cui proponeva, per facilitare l'avanzamento del negoziato, un'introduzione più graduale dell'EDIS in due fasi anziché in tre. Sempre nel 2017, la relazione annuale di iniziativa del Parlamento europeo sull'Unione Bancaria ricordava che essa era rimasta incompleta in quanto priva di un meccanismo europeo di assicurazione dei depositi. Nel giugno 2018 l'Eurogruppo conveniva che «aderendo a tutti gli elementi della tabella di marcia del Consiglio del 2016 nella sequenza appropriata, si [sarebbero dovuti] avviare i lavori su una tabella di marcia per l'avvio dei negoziati politici sul regime europeo di assicurazione dei depositi». Nel dicembre 2018 il Vertice euro approvava un pacchetto globale sul rafforzamento

segnalare che il 3 maggio 2022, i ministri delle finanze dell'area dell'euro si sono riuniti per discutere le nuove proposte del ministro delle finanze irlandese e presidente dell'Eurogruppo Paschal Donohoe. La rinnovata spinta ai negoziati è arrivata dopo che i capi di stato dell'Unione europea hanno, nuovamente, invitato i ministri delle finanze dell'Eurogruppo a trovare un accordo prima del Vertice dell'eurozona di giugno, in modo che la Commissione possa eventualmente proporre le modifiche legislative necessarie entro la fine del 2022. Le sfide senza precedenti derivanti dalla pandemia, dai cambiamenti climatici e dalla guerra in Ucraina, sembrano aver contribuito a creare uno slancio positivo. Tuttavia, le divergenze politiche non paiono ancora risolte; ciò non di meno è stato formulato un piano di lavoro che tiene conto e cerca di dare risposta anche alle perplessità di alcuni Stati membri. L'adozione dell'EDIS, secondo le modifiche in discussione, si avrebbe in due fasi. Il piano di Donohoe suggerisce inoltre di incrementare il monitoraggio e la trasparenza delle esposizioni sovrane delle banche attraverso l'utilizzo di specifici parametri e stress test. Pertanto, nella prima fase, che entrerebbe in vigore nel 2025, il regime europeo di garanzia dei depositi fornirebbe prestiti rimborsabili ai sistemi nazionali di garanzia dei depositi (invece di assicurare direttamente i depositi dei cittadini europei) e verrebbe introdotto un indicatore del rischio per definire il contributo al fondo europeo di garanzia dei depositi in funzione del livello di concentrazione di titoli sovrani nel bilancio delle banche. Nella seconda fase, che entrerebbe in vigore dopo tre anni dal completamento della prima fase, previa valutazione positiva da parte dell'Eurogruppo (in assenza di consenso, la valutazione verrebbe ripetuta annualmente fino al conseguimento della valutazione positiva), il fondo europeo di garanzia dei depositi inizierebbe ad assumere gradualmente i rischi relativi alla protezione dei depositanti, alla copertura delle perdite e al finanziamento della risoluzione degli enti creditizi dell'intera eurozona, agendo come riassicuratore dei sistemi nazionali, piuttosto che offrire loro prestiti in caso di emergenza. A questo stadio verrebbero altresì introdotti, sempre gradualmente, anche i c.d. oneri di concentrazione derivanti da elevate detenzioni di titoli sovrani. Per quanto riguarda la gestione delle crisi, il

---

dell'unione economica e monetaria. Nel gennaio 2019 l'Eurogruppo procedeva a uno scambio di opinioni sulle successive fasi dell'EDIS. Nel dicembre 2019 l'Eurogruppo preparava una relazione per il Vertice euro del 13 dicembre 2019, che riguardava, tra l'altro, il completamento dell'Unione Bancaria, compreso l'EDIS. Nelle sue linee guida politiche per la nuova Commissione, la Presidente Von Der Leyen sottolineava la necessità di un EDIS; il dibattito sulla proposta veniva rinviato da un *position paper* del ministro delle finanze tedesco sugli obiettivi dell'unione bancaria, in cui si considerava anche uno schema europeo di riassicurazione dei depositi. L'11 dicembre 2020 il Vertice euro invitava l'Eurogruppo a preparare «un piano di lavoro graduale e con scadenze temporali su tutti gli elementi in sospeso necessari per completare l'unione bancaria». Una dichiarazione congiunta adottata nel dicembre 2020 dalle tre istituzioni dell'Unione europea confermava che l'istituzione di un EDIS fosse una priorità legislativa per il 2021. Al Vertice europeo del 25 giugno 2021, i leader degli Stati membri della zona euro ribadivano il loro pieno impegno per il completamento dell'unione bancaria e invitavano l'Eurogruppo a «concordare senza indugio un piano di lavoro graduale e limitato nel tempo».

piano prevede un'armonizzazione ulteriore dei sistemi nazionali di garanzia dei depositi e delle procedure di insolvenza delle banche nazionali, nonché la finalizzazione della revisione del quadro degli aiuti di Stato per le banche. Nella prima fase si introdurrebbe l'estensione dell'applicazione degli strumenti di risoluzione, ove necessario, alle banche di piccole e medie dimensioni; nella seconda fase, i restanti poteri discrezionali nella gestione delle crisi bancarie, verrebbero trasferiti dalle autorità nazionali al Comitato di risoluzione unico europeo. Ciò includerebbe anche un accordo di sostegno reciproco tra il fondo di risoluzione unico per la liquidazione delle banche e il fondo di garanzia dei depositi dell'UE.

#### 4. LE INIZIATIVE IN TEMA DI GESTIONE DELLA CRISI DELLE BANCHE DI MINORI DIMENSIONI

Oltre alle riforme già *in itinere* conviene, infine, dedicare uno sguardo, seppur di necessità assai più sintetico (trattandosi di profili ancora privi di un grado di certezza e stabilità sufficiente) a quelle in gestazione o che, in una prospettiva giuridica, sembrano necessarie per ovviare a limiti dell'attuale *acquis* euro-unitario del diritto bancario.

Un tema che si presenta centrale per il completamento effettivo dell'Unione Bancaria attiene, come si è visto discutendo dei lavori EDIS, all'armonizzazione dell'intero sistema di gestione della crisi bancaria e dunque, una volta definite regole armonizzate a livello EU-27 con la BRRD e uniformi per l'Unione Bancaria con il regolamento sul meccanismo unico di vigilanza in tema di risoluzione, è necessario occuparsi della liquidazione coatta delle banche alle quali non si applichi la risoluzione. Non a caso la Commissione europea ha da tempo avviato un processo di analisi e consultazione per la riforma del "crisis management and deposit insurance framework"<sup>15</sup>. Le interrelazioni e interferenze reciproche tra risoluzione e liquidazione sono molteplici; non solo perché le banche che non superano la valutazione di interesse pubblico della risoluzione al momento in cui viene dichiarato che la banca è in dissesto o in probabile dissesto entrano in una situazione di crisi conclamata che necessita di essere gestita attraverso appunto gli strumenti della liquidazione coatta (in un'accezione non necessariamente equivalente a quella italiana, giacché molti ordinamenti non conoscono una gestione amministrativa della crisi bancaria e applicano le regole in tema di insolvenza, se del caso con correttivi) ma anche perché, pur all'interno di un piano di

<sup>15</sup> V. EUROPEAN COMMISSION, *Targeted Consultation on the Review of the Crisis Management and Deposit Insurance Framework* del 2021; v. già EUROPEAN COMMISSION, *Report on the application and review of Directive 2014/59/EU and Regulation 806/2014 (SRMR)*, 2019. V. anche lo studio, commissionato dalla DG Fisma della Commissione Europea, "Study on the differences between bank insolvency laws and on their potential harmonisation", a cura di VVA, Grimaldi e Brugel, novembre 2021.

risoluzione di gruppo, ben può essere che una o più banche controllate di minori dimensioni siano liquidate.

Il tema è ampio e articolato; esso investe questioni che spaziano dalla definizione dei presupposti della procedura di liquidazione, ai suoi obiettivi e agli strumenti necessari per conseguirli, al tema della (per vero solo) eventuale (e assai difficile) armonizzazione della gerarchia dei crediti a quello del finanziamento delle operazioni di liquidazione, specie ove esse consistano in operazioni alternative alla vendita atomistica degli attivi residui e mirino invece a trasferire, almeno in parte, rapporti giuridici e rami aziendali per assicurare se possibile un maggior valore di realizzo per i creditori e soprattutto per evitare il rimborso dei depositi garantiti da parte dei fondi di garanzia (che non sempre è ad essi possibile senza ricorrere a contributi straordinari a carico delle altre banche o a finanziamenti dello stato). Ciascuno di questi temi meriterebbe, naturalmente, un capitolo a sé. Inevitabilmente l'esercizio di armonizzazione si presenta complesso, per l'assai disomogenea situazione di partenza dalla quale muovono, in materia, i singoli Stati membri, ma non per questo è da ritenersi politicamente impossibile, dal momento che appare condiviso il convincimento che tale riforma costituisca un elemento essenziale per dare completezza al sistema di regole europee in materia di gestione delle crisi bancarie (per tutti v. BINDER). Sembra infatti evidente che un lascito importante delle crisi bancarie del passato decennio sia ormai una più diffusa consapevolezza, in ambiente europeo e non solo, della necessità non solo di apprestare regole specifiche e sufficientemente flessibili per la gestione delle crisi delle banche la cui crisi non possa essere gestita mediante ricorso agli strumenti della risoluzione, ma anche capaci di offrire una molteplicità di strumenti alternativi o complementari alla mera liquidazione atomistica degli attivi (quali ad esempio le P&A nell'esperienza nordamericana o le cessioni di rami aziendali o di rapporti giuridici in blocco in quella italiana); parallelamente, che tra gli obiettivi della disciplina della liquidazione possa esservi, unitamente a quello della miglior soddisfazione dei creditori, anche quello della più efficace tutela dei depositanti e della prevenzione di effetti di instabilità finanziaria che crisi pur di dimensione non sistemica a livello europeo potrebbero generare in aree più ristrette dell'Unione in presenza di crisi non idiosincratiche.

L'Italia, naturalmente, ha molto da offrire alla riflessione europea su questi temi e Banca d'Italia ha meritoriamente svolto, in questi anni, una paziente opera, non solo applicativa e di stimolo normativo (di cui sono chiara espressione gli articoli 168-175 del D.L. 34/2020 convertito dalla legge 77/2020 recanti il "regime di sostegno pubblico per l'ordinato svolgimento delle procedure di liquidazione coatta amministrativa di banche di ridotte dimensioni") ma anche di divulgazione e di attiva partecipazione al dibattito europeo e internazionale (DE ALDISIO e al.; Banca d'Italia, 2021), che sembra

aver contribuito con successo a dissipare il sospetto – che a lungo aveva caratterizzato il dibattito in sede europea – secondo il quale l'apparente anomalia della gestione italiana delle crisi bancarie di medie dimensioni rispondesse a maliziose elusioni della disciplina sulla risoluzione. È infatti assai più compreso e condiviso oggi di quanto non avvenisse alcuni anni addietro che gli strumenti di gestione della crisi bancaria sperimentati in Italia in anni recenti hanno corrisposto in realtà ad un'azione necessaria di tutela di obiettivi di pubblico interesse, legittimamente riscontrabili anche a fronte di talune crisi di banche non sistemiche.

È in questo contesto che si collocano i lavori preparatori di riforma avviati dalla Commissione Europea; ma anche, e forse ancor più, da un lato le raccomandazioni sul tema del Fondo monetario internazionale (IMF, gennaio 2022) e, dall'altro lato, l'opera avviata dall'Unidroit per promuovere l'adozione di una guida legislativa per gli stati a vocazione genuinamente globale sulla liquidazione delle banche non soggette a risoluzione.

Sembra così emergere, come si accennava, un crescente consenso, anche in Europa, sul fatto che occorra rendere disponibili una molteplicità di strumenti alternativi per la gestione della crisi, esattamente come mostra l'esperienza assai consolidata degli Stati Uniti con l'ampio utilizzo da parte della *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC) delle *P&A transactions*, almeno ogni qualvolta una liquidazione atomistica degli attivi in logica puramente liquidatoria non appaia idonea né a massimizzare il soddisfacimento dei creditori (in quanto incapace di valorizzare pienamente valori di avviamento eventualmente esistenti, che viceversa operazioni di cessione di rami aziendali in totale o parziale continuità potrebbero preservare). Più complesso e articolato si presenta invece il discorso in relazione allo spazio di utilizzo dei sistemi di garanzia dei depositi in funzione di sostegno finanziario a siffatte operazioni. Il principio del “minor costo” che vincola il potere dei fondi di garanzia di finanziare trasferimenti di depositi dalla banca in crisi ad altra banca come strategia alternativa al rimborso dei depositi garantiti costituisce infatti un ostacolo non trascurabile al ricorso al fondo, specie in ordinamenti come quelli europei in cui in caso di pagamento dei depositanti il fondo si surroga nella medesima posizione di credito privilegiato che spetta ai depositanti. È tuttavia diffusa la resistenza all'opzione (che pur sarebbe coerente con il principio di correlazione tra potere e responsabilità, attesa la natura privata dei fondi raccolti dai fondi di garanzia) di assicurare sul punto ai fondi di garanzia (specie ove a struttura di governo di natura privatistica) se del caso previa autorizzazione dell'autorità di vigilanza invece che alla sola autorità di vigilanza o di risoluzione la discrezionalità tecnica nella scelta dello strumento di intervento da adottarsi caso per caso; controversa è anche l'alternativa di prevedere che il diritto di credito conseguente alla surroga non abbia lo stesso grado di privilegio riconosciuto ai depositi, il che finirebbe

con l' esporre il fondo a maggiori rischi di perdita. Al momento in cui si scrive (maggio 2022), è prematuro delineare i precisi contorni di queste iniziative, per quanto, come si è visto, il tema rientri tra quelli al centro dell' attenzione dell' Eurogruppo e del piano di azione presentato il 3 maggio 2022, che contiene tra le iniziative coordinate da realizzare in più fasi per il completamento dell' Unione bancaria, anche quelle – da attuarsi già nella prima fase – in tema di nuove regole in materia di gestione dell' insolvenza delle banche escluse dalla risoluzione. Come accennato nel precedente paragrafo, per la gestione delle crisi nella prima fase si prevede, allo stato del piano, di estendere l' applicazione degli strumenti di risoluzione, se necessario, anche per le banche di piccole e medie dimensioni e una ulteriore armonizzazione per usare i fondi nazionali di garanzia dei depositi per gestire crisi al di fuori del *payout* dei depositanti, nel rispetto del test del costo minimo definito congiuntamente, prevedendo che tale valutazione spetti al fondo nazionale e in parallelo una revisione da parte della Commissione del quadro sugli aiuti di Stato in materia. Nella seconda fase potrebbe essere attribuito allo stesso SRB il compito di valutare la convenienza del sostegno finanziario a misure alternative alla liquidazione atomistica da parte del fondo di garanzia.

## 5. RICALIBRARE GLI STRUMENTI DI VIGILANZA MACROPRUDENZIALE?

Il miglior modo per gestire una crisi, naturalmente, è quello – ove sia possibile – di evitarla. In questa prospettiva possono rilevare non solo gli strumenti di vigilanza micro-prudenziale rispetto ai quali le riforme dell' ultimo decennio hanno così ampiamente inciso ma anche quelli di vigilanza macro-prudenziale, e in particolare una maggiore flessibilità nell' utilizzo di riserve aggiuntive di capitale. Su questi aspetti l' ordinamento euro-unitario si presenta allo stato rigido, con povertà di riserve di capitale accumulate in tempi buoni che possano essere rilasciate e ridotte, all' occorrenza, in tempi di crisi – come avviene tipicamente al *countercyclical capital buffer*. A seguito della pandemia, il tema è venuto tuttavia all' attenzione dei regolatori. Si è così proposto (DE GUINDOS) di ricalibrare la struttura delle riserve di capitale esistenti (senza introdurne di nuove ma creando maggior spazio per un utilizzo macroprudenziale in un contesto di neutralità di capitale), consentendo uno spazio di oscillazione maggiore a tali riserve per esigenze macroprudenziali, naturalmente previa autorizzazione dell' autorità competente; al tempo stesso e parallelamente, di centralizzare maggiormente, rispetto all' attuale ripartizione di competenze che assegna il ruolo principale di gestione di tali strumenti a livello nazionale, la competenza a livello di Unione bancaria, al fine di evitare una “balcanizzazione” in concreto di tali requisiti. È tuttavia prematuro, al momento in cui si scrive (maggio 2022), formulare prognosi circa il percorso legislativo di questa auspicabile riforma.

## 6. LE TRAPPOLE NASCOSTE DEL DIRITTO SOCIETARIO BANCARIO E LE RIFORME POSSIBILI

Anche l'intersezione tra diritto societario e diritto bancario crea frizioni, sia in tempi buoni sia in tempi di crisi, che sembrano necessitare di interventi di riforma. Ciò è particolarmente visibile con riguardo al tema dei gruppi di società. Per quanto il regime prudenziale e di risoluzione valorizzi non solo la prospettiva individuale, ma anche quella consolidata, e ciò renda centrali ai fini del diritto bancario le regole di diritto societario in tema di gruppo, quelle regole – proprio per la loro natura di diritto societario e non prudenziale – continuano ad essere disomogenee a livello europeo, con la conseguenza che, in concreto, una realtà chiave della regolamentazione bancaria quale è il gruppo bancario incontra molteplici “trappole nascoste” di diritto societario, tanto più ove il gruppo sia transfrontaliero (LAMANDINI, 2022; con riguardo ai profili prudenziali in tema di crescita transfrontaliera, GARDELLA, RIMARCHI, 2020). Le regole prudenziali di armonizzazione, per quanto di notevole interesse, dettate dalla BRRD in tema di accordi di sostegno finanziario intra-gruppo hanno un perimetro applicativo circoscritto ai soli interventi di sostegno di liquidità alle condizioni stringenti fissate dalla direttiva stessa; esse offrono sì, dunque, un modello possibile per una più ampia considerazione del tema del gruppo, ma costituiscono ad oggi solo un primo e incompleto tentativo di disciplina di una ben più ampia e ben più complessa serie di problemi.

L'esperienza applicativa comincia a fare emergere in molteplici occasioni i rischi e i costi di una simile incompletezza normativa. Ne sono esempi emblematici talune controversie in materia di piani di risoluzione e requisiti MREL a livello consolidato decisi o pendenti a livello europeo<sup>16</sup>, che fanno ad esempio emergere complesse relazioni tra diritto euro-unitario e diritto nazionale in materia di garanzie prestate dalla capogruppo. Ma il problema è assai più ampio, e interessa il regime normativo stesso del gruppo in base alle regole di diritto societario applicabili.

Sembra evidente, come ha giustamente osservato in più occasioni Andrea Enria che per il buon funzionamento a livello consolidato del regime prudenziale sia ormai assolutamente necessario sostituire al mero rinvio al diritto nazionale applicabile in tema di gruppi un regime speciale di armonizzazione massima che, dando soluzione certa e uniforme alle questioni dell'interesse individuale e di gruppo, assicuri una conduzione sicura dello *asset and liability management* a livello di gruppo, non solo nei tempi buoni ma anche in quelli cattivi, di crisi e financo di insolvenza di gruppo.

<sup>16</sup> Si vedano in particolare i casi 2/21, 3/21 e 1/22 avanti alla Commissione di Riesame del Meccanismo Unico di Risoluzione (accessibili alla pagina web dello srb).

## 7. FINTECH, SOSTENIBILITÀ E DIRITTO BANCARIO DELL'UNIONE

Digitalizzazione e sostenibilità sono le sfide regolamentari del futuro, oltre ad essere il punto focale di interesse delle politiche economiche europee e nazionali, come dimostra il Piano nazionale di ripresa e resilienza che destina il 37% dei fondi alla transizione verde e il 20% alla digitalizzazione.

Quale sia l'impatto della digitalizzazione sul processo di crescita sostenibile a livello di impresa, di settore e di Paese è un tema ancora da verificare. L'innovazione tecnologica nel settore finanziario «riduce costi e frizioni, aumenta l'efficienza e la competizione e amplia l'accesso ai servizi finanziari»; fintech e finanza decentralizzata (DeFi) «spingono gli istituti a innovare per restare rilevanti», secondo il *Global Financial Stability Report* del Fondo Monetario Internazionale (FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE). Tuttavia, l'impatto ambientale del crescente uso delle tecnologie digitali è spesso sottovalutato. L'infrastruttura ICT necessita di enormi quantità di energia per immagazzinare, elaborare e trasmettere dati<sup>17</sup>. Un'altra quota significativa di emissioni legate alla digitalizzazione deriva dalla produzione di dispositivi digitali, tenuto anche conto del loro sempre più breve (e dunque assai poco 'sostenibile') ciclo di vita<sup>18</sup>.

La digitalizzazione del settore bancario, complice anche la pandemia, è in forte crescita. Un recente studio della Banca d'Italia analizza la sua diffusione in Italia e il suo impatto sulla competitività<sup>19</sup> del settore e sulla stabilità finanziaria (BANCA D'ITALIA, 2022). Il Fondo Monetario Internazionale mette in guardia dai rischi legati alla stabilità e sollecita nuove regole come requisiti più stringenti di capitale, di liquidità e gestione del rischio per le banche digitali, maggiore vigilanza sulle banche tecnologicamente meno avanzate, perché i loro modelli di business potrebbero essere meno sostenibili nel lungo periodo (FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE).

E forse è proprio l'obiettivo della stabilità finanziaria l'anello di congiunzione tra le molteplici possibili riforme future del diritto bancario. I rischi ambientali stanno modificando il quadro delle categorie di rischio tradizionali, di credito, di mercato e operativo, per l'intero settore finanziario. Recentemente l'EBA ha avviato una consultazione sul ruolo dei rischi ambientali nel quadro prudenziale, con la quale si interroga sul se e come i rischi ambientali debbano essere affrontati dagli enti creditizi e dalle imprese di

<sup>17</sup> Il contributo delle emissioni di gas serra ICT è stato pari a circa l'1,6% nel 2007, 3,6% nel 2020 e si stima raggiungerà l'8,5% nel 2025 (CORROCHER).

<sup>18</sup> Si stima che i rifiuti elettronici in Europa crescano del 3-5% all'anno, tre volte più velocemente di quanto non facciano i rifiuti tradizionali (CORROCHER).

<sup>19</sup> L'apertura delle banche dati e dei sistemi informatici alle terze parti nel settore bancario abilitata dalla Psd2 (Direttiva Europea sui pagamenti) ha innescato una rivoluzione nel mercato finanziario ridisegnando i confini della competizione anche nel settore assicurativo (*Insurtech*).

investimento nel quadro prudenziale del primo pilastro (EUROPEAN BANKING AUTHORITY). Il documento tocca elementi chiave come l'orizzonte temporale, l'inclusione di elementi prospettici nel quadro prudenziale e la calibrazione complessiva dei requisiti di fondi propri. Sottolinea inoltre l'importanza di raccogliere informazioni affidabili sui rischi ambientali e sul loro impatto sulle perdite finanziarie future. Sebbene il documento di discussione si concentri sui requisiti di fondi propri di primo pilastro, esso sottolinea la necessità di un approccio normativo olistico; esso è dunque parte di un più ampio intervento dell'ABE nell'area dei rischi ESG, che include trasparenza, gestione del rischio, vigilanza del secondo pilastro e riserve di capitale macroprudenziale.

## BIBLIOGRAFIA

- P. ANGELINI, *Proporzionalità nella regolamentazione*, intervento presso l'Istituto Luigi Sturzo a Roma in occasione della presentazione del libro *Per una vera proporzionalità nella regolazione bancaria dell'Unione europea. Le sfide del Coronavirus e di Basilea IV*, 30 settembre 2021.
- P. ANGELINI, *La recente proposta della Commissione europea di modifica delle regole prudenziali per le banche: un quadro d'insieme e una prima valutazione*, 19 gennaio 2022.
- BANCA CENTRALE EUROPEA, *Parere su una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il Regolamento (EU) n. 806/2014 al fine di istituire un sistema europeo di assicurazione dei depositi*, 20 aprile 2016.
- BANCA D'ITALIA, *Aspettative di vigilanza sui rischi climatici e ambientali*, 8 aprile 2022.
- BANCA D'ITALIA, *The digital transformation in the Italian banking sector*, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers), n. 682, aprile 2022.
- BANCA D'ITALIA, *The crisis management framework for banks in the EU. How can we deal with the crisis of small and medium-sized banks?*, Seminari e convegni, n. 24, maggio 2021.
- BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION INTERNATIONAL, ASSOCIATION OF DEPOSIT INSURERS, *Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems*, giugno 2009.
- J-H. BINDER, *Towards Harmonised Frameworks for the Liquidation of Non-Systemically Relevant Credit Institutions in the EU?*, ECFR 2021, 555.
- N. CORROCHER, *Digitale e sostenibilità, un matrimonio possibile*, in *lavoce.info*, 7 marzo 2022.
- R. D'AMBROSIO, *La stabilità finanziaria tra gli obiettivi della legislazione dell'Unione su mercati finanziari, SEVIF e Unione bancaria*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2017, 1469.
- A. DE ALDISIO, G. ALOIA, A. BENTIVEGNA, A. GAGLIANO, E. GIORGIANTONIO, G. LANFRANCHI, M. MALTESE, *Towards a framework for orderly liquidation of banks in the EU*, Banca d'Italia, Notes on Financial Stability and Supervision, n. 15, agosto 2019.
- L. DE GUINDOS, *Banking Union: achievements and challenges*, Speech at the High-Level Conference "Strengthening the EU's banks crisis management and deposit insuran-

- ce framework: for a more resilient and efficient Banking Union”, 18 marzo 2021.
- D. DIAMOND, P. DYBVIK, *Banking Theory, Deposit Insurance, and Bank Regulation*, in *The Journal of Business*, 1986, Vol. 59, n. 1, 55.
- M. DOMITILLA, *L'interdipendenza tra rischio sovrano e rischio bancario come limite all'applicazione dell'European deposit insurance scheme: prospettive di riforma*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, 1/2020, 38.
- A. ENRIA, *The road towards a truly European single market*, speech at the 5<sup>th</sup> SSM & EBF Boardroom Dialogue, 30 gennaio 2020.
- EUROPEAN BANKING AUTHORITY, *The Role of Environmental Risks in the Prudential Framework*, Discussion Paper, EBA/DP/2022/02, 2 maggio 2022.
- FINANCIAL STABILITY BOARD, *Thematic Review on Deposit Insurance Systems Peer Review Report*, 8 febbraio 2012.
- FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE, *Global Financial Stability Report*, aprile 2022.
- A. GARDELLA, M. RIMARCHI, *Potential Regulatory Obstacles to Cross-Border Mergers and Acquisitions in the EU Banking Sector*, EBA, n. 7, febbraio 2020.
- J.C. JUNCKER, *Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa*, 22 giugno 2015.
- M. LAMANDINI, *The Future of Banking in the Eurozone*, Opening Speech at the EBI Global Annual Conference, The Future role of banks in a transforming and digital economy, 24-25 febbraio 2022.
- G. LO SCHIAVO, *The Role of Financial Stability in EU Law and Policy*, Croydon, 2017.
- R. MASERA, *Per una vera proporzionalità nella regolazione bancaria dell'Unione europea. Le sfide del Coronavirus e di Basilea IV*, Ecra, 2021.
- G. SCIASCIA, *Completare l'Unione bancaria, approfondire l'unione economica e monetaria: sentieri e paradigmi europei verso la stabilità finanziaria*, in *DPCE online*, 2019/2, 1432.
- L.F. SIGNORINI, *Le banche e gli anni di Basilea III*, 53<sup>a</sup> Giornata del Credito, Roma, 4 novembre 2021.