

Sandra Antoniazzi

---

**L'UNIONE BANCARIA EUROPEA:  
I NUOVI COMPITI DELLA BCE DI  
VIGILANZA PRUDENZIALE DEGLI  
ENTI CREDITIZI E IL  
MECCANISMO UNICO DI  
RISOLUZIONE DELLE CRISI  
BANCARIE (*PARTE SECONDA*)**

---

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

SANDRA ANTONIAZZI

**L'UNIONE BANCARIA EUROPEA: I NUOVI COMPITI DELLA BCE DI VIGILANZA PRUDENZIALE DEGLI ENTI CREDITIZI E IL MECCANISMO UNICO DI RISOLUZIONE DELLE CRISI BANCARIE**

The paper analyses the main objective of the European System of Central Banks (ESCB) and the European Central Bank (ECB): the price stability; the basic tasks consist of implementing the monetary policy for the Member States whose currency is the Euro, foreign exchange operations, official foreign reserves of the Member States, the promotion of operations of payment systems (art. 127 TFEU) and the permit of issue of banknotes (art. 128 TFEU). In order to perform these tasks, the ECB adopts legal acts (art. 132 TFEU) with particular aspects. In January 1999 the Institution started to exercise its wide exclusive competence of European monetary policy and until the recent Regulation (EU) No. 1024/2013, it did not perform direct tasks of supervision of financial authorities; in fact the possible contribution of the ESCB and of the ECB was limited (art. 127.5 TFEU) to regular conduct of policies pursued by the competent authorities for the prudential supervision and the stability of the financial system. The difficult context of financial crisis has accelerated the evolution towards a new strategic role of the ECB: new specific tasks concerning policies for the prudential supervision of banks and other financial institutions, excluding insurance companies (art. 127.6 TFEU). This innovation is a “pillar” of Banking Union.

SOMMARIO: PARTE SECONDA. 1. Il Meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie: gli obiettivi. — 2. Il contenuto del regolamento e il ruolo del Comitato di risoluzione. — 3. I principi organizzativi e la conferma dell'impostazione *federale*. — 4. La procedura di risoluzione e le questioni discusse. — 5. La direttiva sul risanamento e la gestione delle crisi bancarie. — 6. Il rapporto intricato tra regolamento e direttiva sul Meccanismo unico di risoluzione. — 7. Considerazioni conclusive: 7.1. I nuovi compiti della BCE, l'evoluzione dell'integrazione amministrativa e le conseguenze dirette per l'ordinamento bancario nazionale. — 7.2. Esigenze di *democratic ac-*

countability. — 7.3. La necessaria eccezionalità delle  *misure non convenzionali*  adottate e ancora adottabili dalla BCE.

## PARTE SECONDA

### 1. IL MECCANISMO UNICO DI RISOLUZIONE DELLE CRISI BANCARIE: GLI OBIETTIVI.

La Commissione europea ha delineato per la prima volta il nuovo Meccanismo di risoluzione delle crisi bancarie (1) nella Comunicazione relativa all'Unione bancaria e alla proposta di regolamento sulla vigilanza prudenziale della BCE (nel settembre 2012); in seguito il nuovo sistema è stato richiamato nella proposta del Consiglio europeo (dicembre 2012) e nelle successive fasi di discussione e di approvazione in linea con la precisa intenzione espressa nel marzo 2013 di consentire l'approvazione finale della proposta di regolamento sulla risoluzione (luglio 2013) con diversi correttivi entro la scadenza della legislatura del Parlamento (maggio 2014). Tra i presupposti dell'Unione bancaria era incluso il sistema  *unico*  di garanzia e di assicurazione dei depositi, strumento comunque già previsto dalla direttiva (CE) n. 19/1994 che ha stabilito l'istituzione obbligatoria nei Paesi membri di meccanismi nazionali di garanzia; tuttavia per l'opposizione ferma di alcuni Paesi dell'Eurozona e, in particolare, della Germania, la decisione è stata rinviata ad una fase successiva (2).

La disciplina sulla risoluzione delle crisi bancarie consiste nel  *regolamento*  (UE) n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 luglio 2014, istitutivo del Meccanismo unico di risoluzione (3) ( *Single Resolution Mechanism, SRM* ) e nella  *direttiva*  2014/

---

(1) Il Vice Presidente della BCE, V. CONSTÂNCIO, ha illustrato questi obiettivi, la necessaria applicazione per l'effettività del SSM di un  *corpus*  di regole comuni predisposte dall'EBA e la diretta ricapitalizzazione delle banche in occasione del  *Forum "BAFT-IFSA 2013 Europe Bank-to-Bank"*, 29 gennaio 2013, nonché nella relazione del 31 gennaio 2013 " *Establishment of the Single Supervisory Mechanism; the first pillar of the Banking Union* ", in [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu). La relazione della Commissione "Problemi economici e monetari" in tema di proposta di direttiva sull'Autorità di risoluzione è stata votata il 20 maggio 2013 ed i documenti sono reperibili in [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

(2) Per uno studio sulla riforma dei sistemi di garanzia dei depositi bancari nel Regno Unito e nell'Unione Europea e in quest'ultimo caso per un'armonizzazione in linea con l'Unione bancaria si rinvia a N. KLEFTOURI,  *Rethinking UK and EU Bank Deposit Insurance* , in  *European Business Law Review* , 2013, n. 24, 1, 95 ss.

(3) Il testo era inizialmente contenuto nel progetto presentato dalla Commissione europea del luglio 2013, in seguito integrato con gli emendamenti del Parlamento europeo (febbraio 2014); il contenuto consolidato (documento P7\_TA(2014)0095) nell'ultima versione con gli emendamenti (6 febbraio 2014) del Parlamento europeo e le ultime integrazioni per

59/UE del 15 maggio 2014, che si articola in norme e procedure *uniformi* al fine di *armonizzare* le regole nazionali circa il risanamento e la gestione delle crisi bancarie nazionali (4). La procedura e le operazioni di risoluzione sono volte ad assicurare a tutti gli Stati membri partecipanti la qualità e l'imparzialità del processo decisionale: le decisioni sono preparate e controllate dall'Autorità europea (*Comitato*) di risoluzione coinvolgendo la BCE, la Commissione ed il Consiglio per garantire un'applicazione uniforme e coerente.

Quindi gli obiettivi espressi nel regolamento non possono essere attuati in misura adeguata dai singoli Stati membri (5), ma possono essere meglio conseguiti dall'UE che può intervenire sulla base dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (6) di cui all'art. 5 TUE e ad essi si ricollegano specifiche modalità applicative e criteri di valutazione.

Il tema dell'istituzione del Meccanismo unico di risoluzione, quale completamento del Sistema unico di vigilanza, indispensabile "terzo pilastro" dell'Unione bancaria (7), è stato al centro dell'attenzione e la discussione si è intensificata a novembre 2013 (soprattutto in sede di Ecofin) per tutti gli elementi fondamentali della proposta della Commissione e, in particolare, circa i principi di finanziamento e i relativi meccanismi per il Fondo unico di risoluzione, l'ambito di applicazione e le modalità della *governance* (decisioni e sistema di votazione). L'accordo su questi profili è stato formalmente ricondotto ad un *orientamento generale* del Consiglio Ecofin che ha conferito mandato alla Presidenza per attivare i negoziati con il Parlamento europeo per l'adozione finale del regolamento (8).

---

l'approvazione del 15 aprile 2014 in sede di Plenaria, è reperibile in [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu). Per un commento della proposta di regolamento ed una comparazione con la disciplina recentemente riformata nel Regno Unito e in Germania, v. M. SCHILLING, *Bank Resolution Regimes in Europe - Part. II: Resolution Tools and Powers*, in *European Business Law Review*, 2014, n. 25, 1, 67 ss.

(4) Il testo consolidato con gli emendamenti del Parlamento europeo nel progetto di risoluzione legislativa del 14 ottobre 2013 (PE 497.897v01-00; A7-0196/2013) è reperibile in [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

(5) Sulla complessità della crisi finanziaria v. BCE, *Financial Stability Review*, May 2014, 4 ss., in [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu).

(6) La precisazione emerge dal *Considerando* n. 122 del regolamento.

(7) Per considerazioni di approfondimento contenute in documenti della BCE: *Economic and legal limits of central banking*, Keynote speech by Yves Mersch (Member of the Executive Board of the ECB), IMFS Conference on Monetary and Financial Stability, Frankfurt am Main, 26 November 2013, 4-5; *Opening speech at the European Banking Congress "The future of Europe"* by Mario Draghi, Frankfurt am Main, 22 November 2013, 3.

(8) Per l'evoluzione del processo legislativo si rinvia al sito istituzionale [www.consilium](http://www.consilium).

La disciplina è volta al sostegno di enti creditizi in difficoltà e a ridurre al minimo i rischi di perdite per il contribuente perseguendo il fine generale di garantire la stabilità nel settore finanziario. Le strutture decisionali del Meccanismo di risoluzione sono prevalentemente nuove: il *Board — Comitato* (nel testo italiano) *unico di risoluzione delle crisi* — quale organo che prepara le decisioni, il *Fondo unico di risoluzione*, le Autorità nazionali di risoluzione degli Stati membri partecipanti e la Commissione europea. I compiti sono distribuiti tra il Comitato di risoluzione, la BCE e le Autorità nazionali coinvolte (art. 18). Alla Commissione europea spetta, entro ventiquattro ore dalla trasmissione del programma di risoluzione da parte del Comitato, l'approvazione (o l'obiezione ad esso) per gli aspetti discrezionali e una funzione propositiva in una successiva procedura di cui all'art. 18.7 del regolamento nei confronti del Consiglio; l'ambito di applicazione riguarderebbe gli enti creditizi insediati nell'Eurozona e negli Stati membri partecipanti a partire dal gennaio 2015.

Nel corso del 2014, al fine di ristabilire la fiducia e la credibilità nel settore bancario, la BCE effettua, sulla base del Regolamento (UE) n. 1024/2013, una valutazione globale del bilancio di tutte le banche sottoposte alla sua vigilanza diretta; mentre per le banche degli Stati membri partecipanti non soggette alla vigilanza diretta della BCE, le Autorità competenti dovrebbero effettuare, in cooperazione con la BCE, una valutazione del bilancio se proporzionale alle dimensioni e al modello commerciale della banca. Ciò dovrebbe contribuire a conferire credibilità e a garantire che tutte le banche siano soggette ad un controllo.

La prima fase (giugno 2013) dei negoziati (9) in sede Ecofin ha coinvolto anche il testo della proposta di direttiva nella definizione delle regole da applicare in caso di ristrutturazione o di liquidazione di una banca in crisi e tra queste la contribuzione da parte del settore finanziario secondo un preciso ordine (prima gli azionisti, gli obbligazionisti meno garantiti e poi quelli più garantiti, depositi di grandi imprese e i depositi non garantiti di oltre centomila euro) che deve precedere l'aiuto dello Stato, garantendo una certa flessibilità per l'attuazione delle norme europee nei mercati nazionali (“Strumento

---

*m.europa.eu* e *Comunicato stampa* del 10 luglio 2013, in *www.europa.eu/rapid/press-release\_IP-13-674\_it.pdf*.

(9) Per un puntuale esame delle varie fasi della procedura fino al testo approvato il 6 febbraio 2014 (P7\_TA(2014)0095), si rinvia a *www.ec.europa.eu*, settore “Legislazione” e “Prelex - decisioni e leggi in arrivo”.

del *bail-in*” di cui all’art. 27 del regolamento). La soluzione è derivata da un significativo contrasto tra due posizioni di cui l’una volta ad affermare l’omogeneità del mercato unico (Olanda e Germania) e l’altra più attenta all’esigenza di strumenti adeguati alle caratteristiche nazionali (Italia, Francia, Spagna) con alcune particolarità per il caso della Svezia.

In base all’accordo gli investitori dovrebbero subire una perdita dell’8% degli attivi dell’istituto di credito prima dell’intervento statale a sostegno mediante denaro pubblico derivante da un fondo di liquidazione bancaria il cui utilizzo, peraltro, sarà limitato al 5% degli attivi con una soglia massima complessiva del 13% delle passività, mentre l’applicazione del MES sarà possibile a certe condizioni; i fondi nazionali di liquidazione dovranno consistere nell’0,8% del totale dei depositi garantiti. L’obiettivo finale sarebbe quello di contribuire ad interrompere il “circolo vizioso” tra rischio sovrano e rischio bancario e di risolvere la frammentazione dei mercati (10) per un unico mercato europeo.

La direttiva 2014/59/UE deriva da un primo accordo del 27 giugno 2013 in sede di Ecofin ed ha attribuito alle Autorità nazionali poteri e strumenti comuni al fine di prevenire le crisi bancarie e risolvere le crisi con modalità lineari a salvaguardia delle operazioni bancarie essenziali e limitando il più possibile l’esposizione a perdite per i contribuenti; la direttiva, che richiama istituti già previsti dal regolamento, disciplina alcuni strumenti per risolvere crisi bancarie potenziali secondo le fasi della preparazione e della prevenzione, dell’intervento precoce e della risoluzione delle crisi. Gli enti dovrebbero predisporre *piani di risanamento* per gli enti creditizi in difficoltà con aggiornamenti annuali, mediante misure e azioni volte a ripristinare la situazione finanziaria e la nomina di amministratori straordinari, qualora siano esistenti le condizioni precisate dal regolamento e dalla direttiva. Le misure di risoluzione sono in sostanza

---

(10) Per gli elementi essenziali del Meccanismo unico di risoluzione si rinvia al documento del Consiglio dell’UE, “*Draft, Background, Economic and Financial Affairs Council*”, Brussels, 15 November 2013, in [www.consilium.europa.eu/press](http://www.consilium.europa.eu/press), 4 ss.; sul tema Mario DRAGHI, *Hearing before the Plenary of the European Parliament on the occasion of the adoption of the Resolution on the ECB Annual Report 2012*, 12 dicembre 2013, in [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu). Si richiama altresì un orientamento generale del Consiglio del dicembre 2014 circa il compromesso che consiste in un progetto di regolamento per il Meccanismo unico di risoluzione delle crisi e in una decisione con la quale gli Stati membri dell’Eurozona si impegnano a negoziare, entro il 1° marzo 2014, un *accordo intergovernativo* sul funzionamento del Fondo unico (Comunicato stampa, 3281<sup>a</sup> sessione del Consiglio, Economia e Finanza, Bruxelles, 18 dicembre 2013, in [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)).

quattro e consistono nella vendita di parte dell'attività d'impresa, nell'istituzione di un "ente-ponte" controllato da poteri pubblici a cui sono trasferite le attività "sane" delle banche, nella separazione delle attività mediante il trasferimento delle attività compromesse a un veicolo di gestione e nelle citate misure di *bail-in* che comportano l'onere di far fronte alle perdite secondo la posizione dei crediti per azionisti e creditori non assicurati.

Quest'ultimo strumento consente alle Autorità di risoluzione di ridurre o convertire in titoli azionari i crediti degli azionisti e dei creditori degli enti in dissesto o a rischio di dissesto; secondo l'orientamento generale del Consiglio, i depositi ammissibili di persone fisiche, di piccole e medie imprese e le passività nei confronti della BEI, sarebbero prioritari rispetto ai crediti vantati da creditori ordinari non privilegiati non garantiti e depositanti di grandi società.

Vi sono, inoltre, delle espresse esclusioni di determinati tipi di passività dal *bail-in*, quali ad es., i depositi coperti, le passività garantite (incluse le obbligazioni coperte), le passività nei confronti dei dipendenti dell'ente in dissesto (retribuzione e prestazioni pensionistiche) o crediti commerciali relativi a beni e servizi necessari per il funzionamento dell'ente. Le Autorità nazionali avrebbero il potere discrezionale di escludere (parzialmente o integralmente) le passività per alcune motivazioni: quando queste non possano essere soggette a *bail-in* entro un tempo ragionevole oppure per garantire la continuità delle funzioni essenziali o per evitare il contagio oppure una distruzione di valore che aumenterebbe le perdite sostenute da altri creditori.

A luglio 2013, la Commissione europea ha proposto il regolamento sul Meccanismo unico di risoluzione delle crisi che deve ritenersi un completamento del Meccanismo unico di vigilanza bancaria operativo dal novembre 2014 (v. Parte Prima) e in base al quale la BCE eserciterà la vigilanza diretta sulle banche sistemiche dell'Eurozona e di quegli Stati membri che aderiranno all'Unione bancaria; tuttavia, nonostante l'esercizio di vigilanza prudenziale, un ente creditizio potrebbe comunque trovarsi in grave difficoltà e in tal caso potrà operare il Meccanismo unico di risoluzione per risolvere la crisi, limitando il più possibile l'utilizzo di denaro pubblico e le conseguenze negative per l'economia reale. Infatti il sistema unico integrato da applicare alle banche a rischio di fallimento, pur non potendo eliminare questi rischi in via definitiva, dovrebbe però garantire la prioritaria responsabilità delle banche sulla base dello



schema che prevede che vigilanza e risoluzione delle crisi siano esercitate al medesimo livello centrale per ridurre il più possibile l'incertezza e il contagio nell'Eurozona.

Il contesto si presenta assai complesso ma coordinato: da un lato, il Meccanismo di vigilanza unico che consente parità di condizioni nella vigilanza bancaria e, dall'altro, il Meccanismo di risoluzione che assicura in caso di crisi la ristrutturazione di una banca con minori costi, parità di condizioni tra i creditori e l'attivazione di finanziamenti secondo regole uniformi. Il costo della risoluzione della crisi sarà sostenuto dallo strumento di *bail-in* e dal settore bancario, mentre le istituzioni coinvolte sono la Commissione, la BCE, il Comitato di risoluzione e le Autorità nazionali che decidono i meccanismi da applicare per ridurre al minimo il sostegno pubblico finanziario.

## 2. IL CONTENUTO DEL REGOLAMENTO E IL RUOLO DEL COMITATO DI RISOLUZIONE.

Il regolamento sull'istituzione del Meccanismo di risoluzione consente di evitare difformità nel recepimento nazionale e garantisce un meccanismo unitario con parità di condizioni applicabile esclusivamente agli Stati membri partecipanti all'Unione bancaria, mentre le disposizioni della direttiva, conformi al regolamento, saranno attuate dalle Autorità nazionali nel relativo ordinamento interno. In ogni caso fino all'entrata in vigore della nuova disciplina, le crisi bancarie sarebbero gestite dal livello nazionale e le relative soluzioni sono destinate ad adeguarsi ai principi sulla risoluzione delle crisi secondo la nuova impostazione dei limiti agli aiuti alle banche e alla possibilità di ricapitalizzazione diretta mediante il MES.

Peraltro se le misure di risoluzione comportano un sostegno statale, si applicheranno, secondo la relazione preliminare alla proposta di regolamento (11), le norme in materia di aiuti di Stato circa la ripartizione degli oneri; di conseguenza per l'assunzione degli oneri da parte di azionisti e creditori di rango inferiore, in base al Meccanismo, saranno applicate norme volte a ridurre le azioni e il debito in modo da rispettare le regole sugli aiuti di Stato. Inoltre le competenze della Commissione in materia di aiuti di Stato saranno

---

(11) Si rinvia alla *Relazione* allegata alla proposta di regolamento della Commissione, indicata come 2013/0253 (COD) e al documento COM (2013) 520 final, 5, in <http://eurlex.europa.eu>.



comunque applicate nei casi di risoluzione delle crisi che comportino una misura equiparabile ad un aiuto statale e, infatti, se l'utilizzo del Fondo unico non rappresenta *ex se* un aiuto di Stato alla luce dei criteri del TFUE, tuttavia queste regole sarebbero applicabili in via analogica, al fine di garantire che agli interventi del Fondo di risoluzione si applichino le medesime regole vigenti in caso di utilizzo di meccanismi nazionali di finanziamento attivati dalle Autorità nazionali.

Il regolamento (12) consiste in un *corpus* unico di norme sulla risoluzione delle crisi e sull'accesso al Fondo unico europeo di risoluzione; la disciplina contiene principi organizzativi del sistema e procedimenti di funzionamento con alcuni atti tipici, principi generali che regolano la risoluzione (art. 15) e l'applicazione dello strumento *bail-in* secondo un ordine di priorità dei crediti che devono sostenere le perdite (art. 27). Il presupposto è l'art. 114 TFUE, che consente l'adozione di misure di ravvicinamento delle disposizioni nazionali che riguardano il funzionamento del mercato interno, e per l'adozione finale da parte del Consiglio è richiesta una maggioranza qualificata in accordo con il Parlamento europeo.

Tra gli obiettivi più rilevanti vi è quello di superare la sfiducia, l'instabilità dei mercati e la *frammentazione* del mercato interno a causa delle *divergenze* tra le discipline nazionali e le procedure amministrative in materia di risoluzione delle crisi, da cui possono derivare conseguenze sul costo del denaro superiore per la sede indipendentemente dal "merito di credito" del singolo cliente e, infatti, in alcuni Stati membri la clientela versa tassi di interesse passivo più elevati. In particolare gli *obiettivi di risoluzione della crisi* sono definiti dall'art. 14 del regolamento e consistono nel: *a)* garantire la continuità delle funzioni essenziali; *b)* evitare effetti negativi significativi sulla stabilità finanziaria, anche per prevenire il contagio, e mantenere la disciplina di mercato; *c)* salvaguardare i fondi pub-

---

(12) Per la presentazione delle linee fondamentali si rinvia al documento IP/13/674, *Commission proposes Single Resolution Mechanism for the Banking Union*, Brussels, 10 July 2013, in [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-674\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-674_en.htm).; circa il contenuto della proposta di regolamento, v. il parere del Comitato economico e sociale europeo ECO/350 del 17 ottobre 2013 (in <http://eescopinios.eesc.europa.eu>) da cui emerge un'osservazione centrale sul presupposto giuridico del Fondo che deve essere chiarito il più possibile evidenziando se sia necessario un eventuale emendamento del Trattato. Peraltro si inserisce nel recente orientamento di armonizzazione degli strumenti di intervento l'approvazione (a dicembre 2013) della Risoluzione del Parlamento sul "Quadro di risanamento e di risoluzione delle crisi per le istituzioni finanziarie diverse dalle banche" (Testo approvato: P7\_TA(2013)0533, in [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)).

blici riducendo al minimo il ricorso al sostegno finanziario pubblico straordinario; *d*) tutelare i depositanti coperti dalla direttiva 2014/49/UE e gli investitori coperti dalla direttiva 97/9/CE, che riguarda i sistemi di indennizzo. Riguardo a questi obiettivi la Commissione, il Consiglio, il Comitato e le Autorità nazionali di risoluzione agiscono in modo da evitare “la distruzione del valore” se non necessaria ai fini della risoluzione della crisi e per contenere al minimo i costi (art. 14.2, secondo comma); inoltre la Commissione adotta un’azione di *ponderazione* di questi obiettivi in relazione alla natura e alle circostanze del caso concreto. Nel corso della procedura di risoluzione di cui all’art. 18, la Commissione, il Consiglio, il Comitato e, se del caso, le Autorità nazionali di risoluzione considerano tali obiettivi ed individuano gli strumenti e i poteri che ritengono più adatti in relazione al caso concreto (art. 14).

Riguardo all’ambito di applicazione, il riferimento normativo è l’art. 2 secondo tre categorie generali di destinatari: gli enti creditizi stabiliti in Stati membri partecipanti; “le imprese madri, comprese le società di partecipazione finanziaria e le società di partecipazione finanziaria mista, stabilite in uno Stato membro partecipante, ove siano soggette alla vigilanza su base consolidata svolta dalla BCE conformemente all’articolo 4, paragrafo 1, lettera g), del regolamento (UE) n. 1024/2013”. L’ultima categoria attiene alle imprese di investimento e agli enti finanziari stabiliti negli Stati membri partecipanti se rientrano nell’ambito della vigilanza su base consolidata dell’impresa madre esercitata dalla BCE, ai sensi del predetto art. 4.1, lett. g).

La disciplina (art. 4) considera Stati membri partecipanti quelli la cui moneta è l’Euro e gli Stati membri la cui moneta non è l’Euro che abbiano attivato una cooperazione stretta ai sensi dell’art. 7 del regolamento (UE) n. 1024/2013. L’art. 6 prevede alcuni principi generali per le azioni, le proposte o le politiche del Comitato di risoluzione, della Commissione e delle Autorità nazionali di risoluzione nei confronti degli enti creditizi; infatti è previsto il divieto di discriminazione tra gli enti creditizi di cui all’art. 2 destinatari del Meccanismo di risoluzione, depositanti, investitori o altri creditori stabiliti nell’Unione per motivi di cittadinanza o di nazionalità oppure per la sede dell’attività.

Per il rapporto tra sistema unico di vigilanza e Meccanismo unico di risoluzione, occorre evidenziare che la BCE si colloca nella posizione migliore per accertare se un determinato ente creditizio sia in

dissesto o a rischio di dissesto e se sia ragionevolmente prospettabile un intervento del settore privato o un'azione di vigilanza per evitare tale situazione. Quindi sono essenziali la notifica della BCE e la valutazione delle condizioni di risoluzione e su questi presupposti il Comitato in sessione esecutiva dovrebbe formulare un progetto di decisione destinato alla Commissione circa la soggezione dell'ente alla risoluzione con una raccomandazione relativa a un quadro chiaro e particolareggiato per gli strumenti di risoluzione e per il ricorso al Fondo. Inoltre il Comitato, in sessione esecutiva, dovrebbe predisporre un programma di risoluzione e impartire istruzioni alle Autorità nazionali di risoluzione circa gli strumenti e i poteri a cui dare esecuzione a livello nazionale, sulla base di un consenso unanime dei membri.

Emerge il ruolo determinante della BCE nella valutazione delle condizioni per attivare la procedura di risoluzione (art. 18.1, primo comma, lett. *a*), ad es. se "l'entità è in dissesto o a rischio di dissesto", previa consultazione del Comitato) e in materia di svalutazione e conversione degli strumenti di capitale; in questo caso la BCE accerta che le condizioni per la risoluzione (artt. 16 e 18) siano state rispettate, prima che sia stata adottata qualsiasi azione (art. 21.1, primo comma, lett. *a*).

Il Meccanismo unico di risoluzione delle crisi è dotato di un forte organo decisionale centrale, il *Comitato unico di risoluzione* (42 ss.), che assicura che in tutti gli Stati membri partecipanti le decisioni di risoluzione delle crisi siano adottate con rapidità ed efficacia, al fine di evitare azioni non coordinate e di limitare la necessità del sostegno finanziario. Le decisioni, espressione di *discrezionalità tecnica*, attongono ai piani di risoluzione del Comitato (art. 8) e alla valutazione delle possibilità, all'eliminazione degli impedimenti e alla predisposizione delle azioni. La composizione del *Board*, stabilita nell'art. 43, consiste in membri di diversa qualifica (ad es., rappresentante della Commissione e uno nominato dalla BCE, con diritto di partecipare alle riunioni delle sessioni esecutive e plenarie come osservatori permanenti e hanno accesso ai documenti), quattro membri nominati a tempo pieno (art. 56) e membri nominati da ciascuno Stato membro partecipante in rappresentanza delle Autorità nazionali di risoluzione con diritto di voto (art. 43).

Peraltro, in base all'art. 8, per l'elaborazione dei piani di risoluzione delle crisi, il Comitato deve valutare misure per enti creditizi e gruppi senza disporre di alcun sostegno finanziario pubblico straor-

dinario e di assistenza di liquidità di emergenza fornita da una banca centrale, oltre all'utilizzo del Fondo di cui agli artt. 67 ss.; è preliminare la consultazione della BCE o dell'Autorità nazionale competente e delle Autorità nazionali di risoluzione degli Stati membri non partecipanti in cui vi siano succursali significative in relazione alla succursale considerata. Inoltre l'art. 8 prevede uno specifico elenco di elementi costitutivi del piano di risoluzione e una complessa procedura in base alla quale il Comitato valuta la possibilità di risolvere le crisi ed identifica eventuali ostacoli significativi.

In caso di mancata riduzione o eliminazione degli impedimenti alla possibilità di risoluzione, il Comitato adotta una *decisione*, previa consultazione dell'Autorità di risoluzione competente, in cui precisa tale difficoltà e “dà istruzione alle Autorità nazionali di risoluzione di imporre all'ente, all'impresa madre o a filiazioni del gruppo interessato di adottare qualsiasi misura elencata al paragrafo 11” considerando alcuni criteri, ad es. il Comitato tiene conto che tali impedimenti possono rappresentare una minaccia per la stabilità finanziaria e “dell'effetto delle misure sulle attività dell'ente, sulla sua stabilità e sulla sua capacità di contribuire all'economia, sul mercato interno per i servizi finanziari e sulla stabilità finanziaria in altri Stati membri e nell'Unione nel suo complesso” (art. 10.10, secondo comma); tra le misure adottabili previste dal paragrafo 11, ad es., richiedere all'ente di limitare le esposizioni massime, singole e aggregate.

Il *Comitato*, che sarà pienamente operativo dal 1° gennaio 2015 (art. 98), esercita compiti specifici di sorveglianza (art. 28) circa l'attuazione dei programmi di risoluzione delle crisi da parte delle Autorità nazionali, ampi poteri di indagine mediante richieste di informazioni, indagini generali e ispezioni in loco (art. 34 ss.) nonché poteri sanzionatori (art. 38 ss.).

Inoltre il *Resolution Board*, organo collegiale, è qualificato *agenzia* dell'Unione (art. 42) con una propria struttura specifica in relazione alle funzioni attribuite, personalità giuridica e con caratteri atipici rispetto alle altre agenzie, soprattutto riguardo alla complessa composizione, dato che deve esprimere tutti gli interessi che sono coinvolti dalle procedure di risoluzione (art. 43). Inoltre l'art. 42 precisa che esso gode, in ciascuno Stato membro, “della più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dall'ordinamento giuridico nazionale”; il Comitato può acquistare o alienare beni mobili e immobili e stare in giudizio ed è rappresentato dal direttore esecutivo.

Quindi le competenze in materia di risoluzione delle crisi bancarie sono state “messe in comune” e ciò dovrebbe consentire una maggiore sistematicità rispetto alla soluzione esclusivamente di livello nazionale, considerate le risorse più limitate e, infatti, il Fondo di risoluzione è destinatario di diverse risorse mediante i contributi delle banche consentendo una tutela dei contribuenti più affidabile rispetto ai singoli fondi nazionali secondo condizioni paritarie tra le diverse banche degli Stati partecipanti; è inoltre così eliminato il problema di coordinamento nell'utilizzo dei fondi nazionali.

Quindi il *Comitato di risoluzione* è un ente pubblico ma è riconducibile ad una figura giuridica atipica diversa dai *Bodies*, conseguenza della crisi economica che ha rimodellato per diversi profili il quadro dell'UE; esso si inserisce nella categoria delle figure organizzative atipiche delle *agenzie* europee, equiparabili alle Autorità europee di supervisione, simili alle nostre Autorità amministrative indipendenti, con un ruolo anche giustiziale, dato che è prevista la possibilità di presentare ricorsi amministrativi prima di adire la Corte di giustizia.

Il *Comitato* si riunisce in sessione plenaria (artt. 49-52) per adottare decisioni di carattere generale, mentre in sessione esecutiva (artt. 53-55) può invitare osservatori aggiuntivi oltre quelli di all'art. 43.3, compreso un rappresentante dell'ABE e le Autorità nazionali di risoluzione degli Stati membri non partecipanti in caso di decisioni relative a un gruppo bancario che possiede filiazioni o succursali significative in tali Stati membri non partecipanti (art. 53.1). Nel Comitato sono anche centralizzate le informazioni (art. 34 sullo scambio delle informazioni nell'ambito del SRM) di cui la BCE e le Autorità nazionali dispongono circa la solidità finanziaria delle banche, soluzione che consente di valutare in modo adeguato se sottoporre una banca a risoluzione anche per evitare conseguenze transfrontaliere.

Appare complesso l'esercizio dei molteplici compiti del Comitato di risoluzione in sessione plenaria (art. 50), ad es., esso adotta il programma di lavoro annuale, decide in merito alla raccolta di contributi straordinari *ex post* (art. 71) e ai prestiti volontari fra meccanismi di finanziamento (art. 72), pur assistito da compiti della sessione esecutiva (art. 54) quali la preparazione di tutte le decisioni che saranno adottate in sessione plenaria, l'adozione delle decisioni per l'attuazione del regolamento, la valutazione e l'approvazione dei piani di risoluzione, la determinazione del requisito minimo per i

fondi propri e le passività ammissibili per gli enti e le imprese madri; infine in Comitato trasmette alla Commissione un programma di decisione (art. 18) con le necessarie informazioni contenute in una motivazione.

Riguardo all'attuazione delle decisioni, le Autorità nazionali adottano le azioni e le misure necessarie nell'esercizio dei poteri previsti dalla legislazione nazionale di attuazione del regolamento sulla risoluzione (art. 29); il principio dell'*obbligo di stretta collaborazione* tra le istituzioni e le Autorità competenti è inserito anche in questa disciplina, dato che deve operare tra il Comitato, la Commissione, la BCE, le Autorità nazionali competenti e le Autorità nazionali di risoluzione delle crisi cooperano *strettamente* (artt. 30-32). La BCE e le Autorità nazionali competenti forniscono al Comitato e alla Commissione tutte le informazioni necessarie per l'esercizio delle loro funzioni. I principi di collaborazione, cooperazione e di consultazione si estendono agli Stati membri non partecipanti (art. 32) e alle Autorità di Paesi terzi (art. 33), tanto più che gli Stati membri non partecipanti hanno sempre la possibilità di aderire al Meccanismo unico di vigilanza bancaria e in tal modo le banche stabilite nel loro territorio si inseriscono anche nel Meccanismo di risoluzione unico.

Assai interessante la disciplina della *responsabilità* del Comitato di risoluzione (art. 45) nei confronti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione per l'attuazione del regolamento con un obbligo di trasmissione di una *relazione annuale* sull'esecuzione dei compiti a queste istituzioni, ai Parlamenti nazionali (art. 46) e alla Corte dei Conti europea; inoltre sono previste interrogazioni e quesiti espressi dal Parlamento o dal Consiglio a cui il Comitato risponde oralmente o per iscritto. Anche i Parlamenti nazionali degli Stati membri partecipanti, mediante proprie procedure, possono chiedere al Comitato di rispondere per iscritto a eventuali osservazioni o quesiti sottoposti con riferimento alle funzioni che gli sono attribuite (art. 46) e, riguardo alla risoluzione delle crisi di enti creditizi, il Parlamento nazionale può invitare il Presidente a partecipare a uno scambio di opinioni con un rappresentante dell'Autorità nazionale di risoluzione (art. 46.3). Lo schema utilizzato riprende chiaramente la soluzione già attuata per la politica monetaria della BCE.

L'indipendenza è garantita dall'art. 47 per il Comitato e le Autorità nazionali di risoluzione che esercitano i compiti previsti dal



regolamento “in piena indipendenza e nell’interesse generale”; l’indipendenza si estende ai membri del Comitato che agiscono “in piena indipendenza e obiettività nell’interesse dell’Unione nel suo insieme, senza chiedere né ricevere istruzioni da parte di istituzioni od organismi dell’Unione, governi degli Stati membri o da altri soggetti pubblici o privati” (art. 47.2).

Riguardo alla trasparenza dell’attività svolta dal Comitato, sono previsti controlli e una funzione di *audit* secondo *standard* internazionali (art. 62) mediante un revisore interno che risponde della verifica del corretto funzionamento delle procedure di esecuzione di bilancio e che esprime “pareri indipendenti” sulla qualità dei sistemi di gestione e di controllo, adottando *raccomandazioni* per migliorare le condizioni di esecuzione delle operazioni e “promuovere una sana gestione finanziaria”.

Infine l’art. 87 sulla responsabilità del Comitato definisce i diversi profili di natura contrattuale ed extracontrattuale, di cui la prima forma disciplinata dal diritto applicabile al contratto in causa e per le controversie è competente la Corte di giustizia sulla base di clausole compromissorie contenute in un contratto concluso dal Comitato; inoltre la giurisdizione della Corte di giustizia si estende alle controversie in materia di responsabilità extracontrattuale del Comitato e le relative azioni si prescrivono in cinque anni dal verificarsi del fatto.

In particolare per la responsabilità extracontrattuale, il Comitato risarcisce, in conformità alla disciplina in materia di responsabilità delle Autorità pubbliche degli Stati membri, i danni causati dal medesimo Comitato o dai suoi membri nell’esercizio delle loro funzioni e in particolare delle Autorità di risoluzione delle crisi, inclusi gli atti e le omissioni per una procedura estera. Una nuova forma di responsabilità è quella del Comitato nei confronti dell’Autorità nazionale di risoluzione “per i danni che è stata condannata a risarcire da un tribunale nazionale o che essa, d’accordo con il Comitato, si è impegnata a risarcire in base ad una composizione amichevole” in conseguenza di un atto o di un’omissione della medesima Autorità nazionale, ad esclusione dei casi in cui vi sia stata violazione del presente regolamento, del diritto dell’Unione o di una decisione della Commissione, del Consiglio o del Comitato, commessa intenzionalmente oppure se vi sia stato un errore di valutazione grave e manifesto.



### 3. I PRINCIPI ORGANIZZATIVI E LA CONFERMA DELL'IMPOSTAZIONE *FEDERALE*.

Dall'esame del regolamento per i profili organizzativi emerge l'interesse prevalente a rendere efficace il Meccanismo puntando sulla tempestività per i tempi della procedura di risoluzione della crisi e per la credibilità del sistema a fronte delle eventuali incertezze dei mercati; una rete di Autorità nazionali comporterebbe procedure più complesse per decidere un caso che coinvolge enti creditizi "transfrontalieri", mentre la ripartizione delle competenze secondo lo schema *federale*, già applicato per la politica monetaria e la vigilanza prudenziale, costituito da un livello decisionale centrale e da Autorità nazionali di esecuzione (criterio dell'amministrazione indiretta), consente di abbreviare i tempi in modo assai rilevante. Il livello nazionale è inevitabilmente più veloce del livello centrale nell'individuare le competenze nella fase esecutiva, dato che si applica la normativa nazionale, mentre il livello centrale favorisce l'inserimento di tecnici altamente specializzati (13); inoltre il livello decisionale centrale contribuisce a ridurre il più possibile i costi della risoluzione, è funzionale all'attuazione della decisione di risoluzione della crisi ed è più adeguato rispetto ad una rete a garantire l'applicabilità dei trasferimenti degli oneri a carico degli istituti di credito, condizione necessaria del funzionamento di un accordo di ripartizione. Il riferimento decisionale unico è anche garanzia di *unitarietà* nell'applicazione esterna della politica di risoluzione delle crisi sulla base di un principio di ripartizione degli oneri e di distinzione dei costi della risoluzione secondo criteri di equità e di equilibrio.

Tuttavia sono delineabili alcune *osservazioni critiche* riguardo a questo nuovo sistema di combinazione di poteri di istituzioni e Autorità diverse (Commissione, Consiglio, BCE, Comitato di risoluzione e Autorità nazionali) secondo un modello *federale* da cui deriva un rapporto "circolare" di ruoli e di procedure aperte particolarmente complicate (14); anche l'utilizzo frequente dello schema dell'*accordo intergovernativo* per la legittimazione giuridica del Fondo di risoluzione comporta qualche perplessità, dato che è uno

---

(13) Profilo evidenziato nella relazione alla proposta di regolamento, cit., 5-6.

(14) Per uno studio approfondito su elementi di federalismo individuabili nell'attuale struttura dell'UE con particolare riferimento all'attività delle istituzioni e alla protezione dei diritti dei cittadini europei: K. LENAERTS, *EU Federalism in 3-D*, in E. CLOOTS-G. DE BAERE-S. SOTTIAUX (edited by), *Federalism in the European Union*, Hart Publishing, Oxford, 2012, 13 ss.

strumento che si discosta vistosamente dalla precedente impostazione e si inserisce in una tendenza generale che si è affermata a partire dal 2008 in coincidenza con l'evidente emergere della crisi finanziaria. Tra i punti controversi la soluzione emersa negli accordi del dicembre 2013: una parte essenziale della disciplina è stata trasferita dal regolamento, che si basa sull'art. 114 TFUE, all'accordo intergovernativo, anche se già il TFUE può ritenersi base giuridica adeguata.

È innovativo il *Comitato di risoluzione* quale organo collegiale definito *Agency* con piena personalità giuridica e che in realtà evidenzia i caratteri di una nuova Autorità europea con un'indipendenza riconosciuta alla maggioranza dei membri e con poteri propri e non delegati dalle altre istituzioni.

Vi sono altri istituti innovativi disciplinati dal regolamento, quale ad es. l'*intervento precoce* previsto dall'art. 13 sulla base delle informazioni raccolte dal Comitato sulle misure adottate dalla BCE o dalle Autorità competenti degli Stati membri partecipanti e dei dati forniti nonché di un attento monitoraggio esercitato dal Comitato, in collaborazione con la BCE e l'Autorità competente, circa le condizioni dell'ente (o dell'impresa madre) e la conformità a qualsiasi misura di intervento precoce già adottata.

Il Fondo unico di risoluzione, che dovrebbe contribuire a garantire una prassi amministrativa uniforme circa il finanziamento della risoluzione, è inizialmente finanziato dalle banche nazionali (da enti privati) e, quindi, costituito da componenti nazionali che saranno gradualmente fuse dopo dieci anni. Quindi anche il Fondo presenterebbe un carattere *federale*, dato che non deriva semplicemente da una compartecipazione di fondi nazionali e la "mutualizzazione" tra essi sarà progressivamente incrementata; di conseguenza mentre nel primo anno il costo della ristrutturazione delle banche sarà a carico delle singole partecipazioni degli Stati membri in cui le banche sono insediate, in seguito la quota diminuirà gradualmente in relazione all'incremento del contributo degli altri Paesi coinvolti (15). Peraltro la direttiva 2014/59/UE impone agli Stati membri di istituire fondi di risoluzione e contributi straordinari *ex ante* (artt. 100, 101 e 103) per garantire l'applicazione efficace degli strumenti di risoluzione delle crisi ed i fondi nazionali dovrebbero raggiungere entro il 31 dicembre

---

(15) Come emerge dal documento *Bank recovery and resolution: Council confirms agreement with EP*, in [www.consilium.europa.eu/press](http://www.consilium.europa.eu/press), 2.

2024 un *livello-obiettivo* (16) (art. 102) pari ad almeno 1% dei depositi protetti di tutti gli enti creditizi autorizzati nel territorio di insediamento. Inoltre gli Stati membri sarebbero liberi nella decisione di separare o di unire i rispettivi fondi di risoluzione delle crisi e sistemi di garanzia dei depositi conservando il medesimo livello-obiettivo oppure di fissare un livello superiore a tale ammontare.

In definitiva i fondi nazionali di risoluzione sono volti al sostegno temporaneo per enti soggetti a risoluzione mediante prestiti, garanzie, acquisti di attività o capitale per enti-ponte; inoltre i fondi hanno finalità di contribuire a compensare azionisti o creditori se le perdite che rientrano nello strumento di *bail-in* risultino superiori a quelle emergenti in una procedura ordinaria di insolvenza, secondo la regola generale che nessun creditore può essere svantaggiato. Peraltro le Autorità nazionali di risoluzione sembrano caratterizzarsi per una certa flessibilità nell'escludere passività e nell'utilizzo del Fondo di risoluzione per assorbire perdite o ricapitalizzare un ente (17).

Una volta attivata la complessa disciplina per la raccolta dei contributi e conclusa la fase iniziale di costituzione del Fondo unico di risoluzione (artt. 67-74), le banche dovranno versare ulteriori contributi se la base contributiva aumenta o se il Fondo eroga finanziamenti; l'entità dei contributi è definita nella direttiva (artt. 100 ss.) in base alla passività della banca, ai fondi propri e ai depositi coperti esclusi, da adattare al profilo di rischio dell'ente. Per le banche finanziate da depositi, i contributi saranno esigui, ma dovranno comunque

---

(16) Infatti, l'art. 102 prevede che "1. Gli Stati membri provvedono a che, entro il 31 dicembre 2024, il rispettivo meccanismo di finanziamento disponga di mezzi finanziari pari ad almeno 1% dell'ammontare dei depositi protetti di tutti gli enti autorizzati nel rispettivo territorio. Gli Stati membri possono fissare livelli-obiettivo superiori a tale ammontare. 2. Nel periodo iniziale di cui al paragrafo 1, i contributi ai meccanismi di finanziamento raccolti in conformità dell'articolo 103 sono spalmati nel tempo nel modo più uniforme possibile, fino al raggiungimento del livello-obiettivo, tenendo tuttavia debito conto della fase del ciclo economico e dell'impatto che possono avere i contributi prociclici sulla situazione finanziaria degli enti contribuenti".

(17) La flessibilità sarebbe ammissibile dopo l'imposizione ad azionisti e creditori di un ente di una certa perdita di almeno 8% delle passività totali inclusi i fondi propri o in casi particolari del 20% delle attività di un ente in relazione al rischio, qualora il meccanismo di finanziamento della risoluzione delle crisi abbia a disposizione contributi *ex ante* almeno fino al 3% dei depositi coperti. Inoltre il contributo del fondo di risoluzione sarebbe limitato al massimale del 5% delle passività totali di un ente; se tale limite è stato raggiunto e le passività non garantite e non privilegiate, diverse dai depositi ammissibili, sono state sottoposte allo strumento di *bail-in*, l'Autorità di risoluzione può acquisire finanziamenti da fonti alternative; ciò emerge già dall'accordo del 27 giugno 2013, 11228/13, in una sessione del Consiglio "Economia e Finanza" in <http://www.consilium.europa.eu/Newsroom>. Per uno studio approfondito: A. GARDELLA, *Bail-in and the financing of the SRM*, in D. BUSH, G. FERRARINI (Edited by), *The EU Banking Union*, Oxford University Press, 2015 (in corso di pubblicazione).

contribuire ai relativi sistemi nazionali di garanzia e sono previste garanzie per evitare che il prelievo dei contributi non comporti difficoltà di stabilità per gli enti sani, mediante un'esenzione temporanea di versare contributi *ex post*. In ogni caso, come emerge dalla relazione (18) al progetto di regolamento, se i contributi *ex ante* risultano insufficienti e i contributi *ex post* non siano immediatamente accessibili, potrebbero essere necessarie risorse supplementari, soprattutto nella fase di transizione, al fine di garantire la continuità delle funzioni sistemiche durante il procedimento di ristrutturazione della banca o delle banche. Il Fondo potrà inoltre contrarre prestiti o ottenere altre forme di sostegno da enti creditizi o da altri terzi inclusi i fondi pubblici e in seguito il sostegno dovrà essere rimborsato dall'ente sottoposto a risoluzione. Il regolamento prevede, per questo caso, che le perdite siano ripartite tra tutte le banche inserite nel Meccanismo nella forma di contributi straordinari *ex post* e in tal modo i fondi pubblici utilizzati saranno rimborsati (art. 71). Tra l'altro è inserita una deroga per gli Stati membri partecipanti che hanno già istituito meccanismi nazionali di finanziamento della risoluzione, dato che essi possono prevedere che questi meccanismi utilizzino i mezzi finanziari di cui dispongono (ricevuti dal giugno 2010 all'entrata in vigore della direttiva 2014/59/UE) al fine di compensare gli enti creditizi dei contributi *ex ante* che devono versare al Fondo (art. 70.5). Si aggiungono mezzi di finanziamento alternativi (art. 73) e in particolare il Comitato può utilizzare per il Fondo prestiti o altre forme di sostegno presso gli enti, enti finanziari o altri terzi che offrono condizioni finanziarie migliori al momento più opportuno in modo da rendere più ottimale il costo del finanziamento (art. 73.1).

La missione del Fondo è chiaramente espressa nell'art. 76 che indica gli scopi per i quali il Comitato può utilizzarne le risorse e tra questi "a) garantire le attività o passività dell'ente soggetto a risoluzione, delle sue filiazioni, dell'ente-ponte o della società veicolo per la gestione delle attività; b) erogare prestiti all'ente soggetto a risoluzione della crisi, alle sue filiazioni, all'ente-ponte o alla società veicolo per la gestione delle attività; c) acquistare attività dell'ente soggetto a risoluzione".

Il problema di un'eventuale "concorrenza" tra il sistema nazionale di garanzia dei depositi e l'applicazione del Meccanismo unico di risoluzione della crisi è risolto nel senso che il primo contribuirà,

---

(18) V. la relazione al progetto di regolamento della Commissione, cit., 16.

fino al limite dei depositi coperti, per l'ammontare delle perdite che avrebbe dovuto sostenere se la banca fosse stata sottoposta a procedura ordinaria di insolvenza, soluzione che è regolata anche dalla direttiva. Quindi il Meccanismo di risoluzione *non interferisce* con i sistemi di tutela istituzionale e gli altri strumenti di sostegno finanziario predisposti dal settore privato (da gruppi di enti creditizi) ed interviene se queste soluzioni non siano state in grado di sanare la situazione di dissesto. Tuttavia, dato che il Fondo di risoluzione subentra ai meccanismi nazionali di finanziamento, se gli Stati membri partecipanti hanno già istituito tali meccanismi, a questi è riconosciuta la facoltà di decidere come utilizzarli secondo la disciplina interna nonché di decidere che i meccanismi nazionali versino i contributi dovuti al Fondo per conto delle banche, fino a completo esaurimento (19).

Come sempre sono emerse posizioni divergenti: da un lato la Germania che auspica un forte coinvolgimento nazionale e altri Paesi (Italia, Francia, Spagna, Irlanda e Portogallo) che invece affermano il ruolo preminente del Meccanismo europeo, quando il contributo del settore finanziario privato non fosse adeguato o non possibile per motivi di stabilità finanziaria generale.

L'*iter* di stesura della disciplina si è rivelato anche imprevedibile in quanto dal compromesso concluso (18 dicembre 2013) in sede di Ecofin (20) è derivata la decisione degli Stati dell'Eurozona di negoziare tra loro un *accordo intergovernativo* (soluzione sostenuta soprattutto dalla Germania) circa il funzionamento del Fondo di risoluzione entro il 1° marzo 2014, quale *presupposto giuridico*, mediante un atto di diritto internazionale non riconducibile al Parlamento europeo, che ha evidenziato un certo dissenso dato che in tal modo è nuovamente superato il *metodo comunitario* (21); vi è,

---

(19) Queste soluzioni emergono dalla Relazione al progetto di regolamento della Commissione, cit., 16-17.

(20) V. "Comunicato Stampa 3281 sessione del Consiglio - Economia e finanza, Bruxelles, 18 dicembre 2013", 17983/13, in [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

(21) Come è noto il *metodo comunitario* è la procedura decisionale che consente il funzionamento trasparente, efficace e democratico dell'UE e si fonda sull'interazione tra tre istituzioni autonome (il c.d. "triangolo istituzionale"): Commissione europea, Parlamento europeo e Consiglio dei Ministri. Tra le caratteristiche principali del *metodo comunitario*: la Commissione europea detiene il monopolio dell'iniziativa legislativa, che esercita nell'interesse europeo generale; il Consiglio dei Ministri, che rappresenta gli Stati membri, decide a maggioranza qualificata sulla maggior parte delle materie; il Parlamento europeo, eletto direttamente dai cittadini europei, interviene nel processo legislativo o viene quanto meno consultato. Si rinvia alla *Nota esplicativa sul "metodo comunitario"*, in [www.europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-02-102\\_it.pdf](http://www.europa.eu/rapid/press-release_MEMO-02-102_it.pdf). Per un esame dell'evoluzione del *metodo comunitario* e di

quindi, una disciplina *mista* che coinvolge un accordo intergovernativo, un regolamento e una direttiva.

È stato assai discusso lo strumento di *bail-in* che è regolato dall'art. 27 del regolamento che illustra le finalità e tra queste quella di ricapitalizzare un ente creditizio che soddisfi le condizioni per la risoluzione in misura sufficiente a ripristinare la capacità di rispettare le condizioni di autorizzazione, di esercitare le attività per le quali è autorizzato (direttiva 2013/36/UE sull'accesso all'attività degli enti creditizi o direttiva 2014/65/UE relativa ai mercati degli strumenti finanziari) e di "convertire in capitale o ridurre il valore nominale dei crediti o dei titoli di debito ceduti". Tuttavia l'art. 27.3 esclude alcune categorie di passività dalla svalutazione o conversione, quali ad es. i depositi protetti, passività garantite (incluse le obbligazioni garantite) oppure passività derivanti dal fatto che l'ente creditizio detiene attività o liquidità dei clienti ovvero qualsiasi passività sorta da un rapporto fiduciario tra l'ente creditizio (fiduciario) e un'altra persona (beneficiaria), a condizione che il beneficiario sia protetto dal diritto fallimentare o dal diritto civile in vigore. Peraltro, in circostanze eccezionali, alcune passività possono essere escluse (integralmente o parzialmente) dall'applicazione dei poteri di svalutazione e di conversione ad es., nel caso in cui non sia possibile sottoporre la passività a *bail-in* entro un periodo ragionevole nonostante gli sforzi in buona fede dell'Autorità di risoluzione oppure quando l'applicazione del *bail-in* a tali passività determinerebbe "una distruzione di valore tale da causare ad altri creditori perdite superiori a quelle che si verificherebbero nel caso in cui tali passività fossero escluse dal *bail-in*" (art. 27.5, *d*).

L'art. 27.7, di contenuto complesso, specifica le *modalità di finanziamento* del Fondo, le finalità e le condizioni generali per l'erogazione del contributo da parte del Fondo all'ente soggetto alla

---

quello intergovernativo (la struttura del Trattato di Maastricht prevedeva un "pilastro" integrato o comunitario e due "pilastri" intergovernativi) e del nuovo metodo decisionale dell'UE che si basa sull'azione congiunta (e "consensuale") delle istituzioni e degli Stati membri, si rinvia a M.P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, cit., 34-35 e 50 ss.; S. BATTINI, *L'Unione Europea quale originale potere pubblico*, in M.P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2013, 35 ss. e al saggio di P. PONZANO, *Un nuovo metodo per l'Unione?*, in *Papers di diritto europeo*, n. 1/2013, in [www.univr.it/europa.univr.it/rivista12013.pdf](http://www.univr.it/europa.univr.it/rivista12013.pdf). Per il dibattito e le perplessità circa la natura obbligatoria (e le conseguenze sanzionatorie) di strumenti di diritto internazionale in relazione alla sovranità degli Stati, profili che potrebbero suscitare una riflessione attuale considerando la complessità dell'ordinamento e degli atti giuridici dell'UE, v. H. L. A. HART, *Il concetto di diritto*, Einaudi, Torino, 1965, 250-262.



risoluzione e in particolare sono contestualmente necessarie due condizioni: “Gli azionisti, i detentori di pertinenti strumenti di capitale ed altre passività ammissibili dell’ente soggetto a risoluzione hanno fornito, tramite svalutazione, conversione o altrimenti, un contributo all’assorbimento delle perdite e alla ricapitalizzazione per un importo non inferiore all’8% delle passività totali, fondi propri compresi, dell’ente soggetto a risoluzione calcolate al momento dell’azione di risoluzione in base alla valutazione di cui all’articolo 20, paragrafi da 1 a 15” e “il contributo del Fondo non supera il 5% delle passività totali, fondi propri compresi, dell’ente soggetto a risoluzione calcolate al momento dell’azione di risoluzione in base alla valutazione di cui all’articolo 20, paragrafi da 1 a 15”.

Lo strumento del *bail-in* coinvolge, quindi, categorie di creditori privati diversi dai depositanti nel pagamento dei costi “da debolezza bancaria” con richieste di contenimento dell’entità del contributo dei privati dell’8% delle passività, a cui si aggiunge il 5% dell’intervento del Fondo di risoluzione; è assai nota la preoccupazione tedesca circa l’eventualità che le Autorità nazionali possano estendere oltre il 13% l’entità delle perdite degli istituti di credito in crisi per ottenere i fondi europei, ma la funzione di vigilanza prudenziale sarà gestita direttamente dalla BCE che dovrebbe garantire controlli adeguati.

Le contrapposizioni hanno riguardato anche il ruolo della Commissione europea che decide la risoluzione e del Comitato di risoluzione che dovrebbe contribuire in modo rilevante nella preparazione della decisione nonché il contributo decisionale dei Governi se la risoluzione comporti effetti per il bilancio pubblico (22). Nell’accordo del dicembre 2013 sono state precisate le fasi della procedura di risoluzione di cui all’art. 18: la BCE assume un ruolo determinante dato che ad essa spetta la valutazione della condizione di *dissesto* o *a rischio di dissesto* dell’ente creditizio (art. 18.1, *a*) previa consultazione del Comitato a cui fornisce informazioni; qualora la condizione sia realizzata, la BCE comunica senza indugio la valutazione in questione alla Commissione e al Comitato e quest’ultimo adotta il

---

(22) Sulle questioni controverse fino a metà dicembre 2013 circa l’Autorità che assume la decisione finale sulle banche in crisi, le modalità di reperimento delle risorse, le modalità di coinvolgimento dei privati e l’eventuale utilizzo di risorse europee (Fondo MES), si rinvia a A. MERLI, *Stretta finale sull’Unione bancaria*, in *Il Sole24ore*, 7 dicembre 2013, n. 336, 3; per le preoccupazioni della Germania di evitare la “mutualizzazione” dei rischi esclusa dal TFUE e di basare il contributo al Fondo di risoluzione sui rischi delle banche nazionali si rinvia ad alcuni spunti di dibattito in B. ROMANO, *Maratona sull’Unione bancaria*, in *Il Sole24ore*, 11 dicembre 2013, n. 340, 5.



programma di risoluzione per l'ente, determina l'applicazione degli strumenti ed il ricorso al Fondo. Dopo l'adozione il programma è trasmesso alla Commissione che, entro ventiquattro ore, "lo approva o obietta ad esso per quanto riguarda gli *aspetti discrezionali* del programma"; entro dodici ore la Commissione può proporre al Consiglio, che decide con delibera a maggioranza semplice, di obiettare al programma se non è soddisfatto il criterio dell'interesse pubblico oppure di approvare o obiettare a una modifica significativa dell'importo del Fondo previsto nel programma di risoluzione.

Quanto ai poteri della Commissione, l'art. 93 del regolamento prevede l'adozione di atti delegati e i casi sono ad es. previsti dagli artt. 65.5 (sui contributi alle spese amministrative), 69.5 (livello-obiettivo), 71.3 (contributi straordinari *ex post*) e dall'art. 75.4 (amministrazione del Fondo: gli investimenti); è necessaria la notifica al Parlamento europeo e al Consiglio che possono revocare la delega e l'entrata in vigore dell'atto delegato dipende dall'assenza di obiezioni entro un periodo di tre mesi, prorogabile per lo stesso tempo su iniziativa delle medesime istituzioni.

Il regolamento conferma il ruolo dell'ABE, già delineato nel regolamento istitutivo del 2010 modificato in conseguenza della disciplina della vigilanza bancaria europea (23), inclusi i poteri di mediazione nei confronti del Comitato di risoluzione; la disciplina del Meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie comporta ulteriori conseguenze modificative per il regolamento (UE) n. 1093/2010 che ha istituito l'ABE e, tra le modifiche (art. 95), è stato introdotto nell'art. 25 il comma 1-*bis* secondo cui "L'Autorità può organizzare ed effettuare verifiche *inter pares* dello scambio di informazioni e delle attività congiunte del Comitato di cui al regolamento (UE) n. 806/2014 e delle Autorità nazionali di risoluzione degli Stati membri non partecipanti al Meccanismo di risoluzione unico nella risoluzione dei gruppi transfrontalieri, per rafforzare l'efficacia e la coerenza dei risultati. A tale scopo l'Autorità elabora metodi che consentano una valutazione ed un raffronto oggettivi".

L'ulteriore questione critica attiene alla complessa fase di transizione che coinvolge anche la vigilanza bancaria: nel 2014 gli *stress test* e la verifica degli *assets* delle banche, l'attività preliminare svolta

---

(23) Per alcuni profili critici si rinvia all'interessante contributo di G. CERRINA FERONI, *Verso il Meccanismo unico di vigilanza sulle banche. Ruolo e prospettive dell'European Banking Authority (EBA)*, relazione (in corso di pubblicazione) nel Convegno "La sovranità finanziaria condizionata", Università di Siena, 9 maggio 2014.

dalla BCE e poi i tempi di attivazione del Fondo operativo con le riserve complete e, quindi, con le risorse da erogare in caso di necessità.

#### 4. LA PROCEDURA DI RISOLUZIONE E LE QUESTIONI DISCUSSE.

Tra le ultime scelte decisive elaborate nelle riunioni di Ecofin del 18-19 dicembre 2013 è stata assai discussa la fase transitoria di durata decennale prima della piena attivazione del Fondo di risoluzione: i Governi potranno prevedere tasse per le banche al fine di finanziare il Meccanismo e in caso di necessità potrà essere utilizzato denaro pubblico e in ultima istanza aiuti europei mediante il MES; mentre è stata assai incerta un'intesa su un eventuale "paracadute europeo" pubblico dopo la valutazione dei bilanci da parte della BCE. Ulteriori complicazioni derivano dalla diversa composizione di Ecofin (28 Stati membri) e dell'Eurogruppo (18 Stati membri), ma con un accordo per le regole comuni per i 28 Stati membri circa le garanzie sui depositi bancari, anche se il Regno Unito afferma come sempre una posizione difficilmente conciliabile con la linea seguita dagli altri Paesi (24). Le questioni a lungo discusse attengono all'individuazione dell'Autorità più adatta per decidere la risoluzione (Commissione, Autorità nazionali o BCE), le tempistiche dell'intervento e le modalità di voto degli Stati membri che partecipano al Fondo.

Nella *procedura di risoluzione* delle crisi (art. 18) la BCE comunica al Comitato la valutazione di dissesto dell'istituto, condizione di cui all'art. 18.1, lett. a), e il Comitato di risoluzione valuta la sussistenza delle altre condizioni: la situazione di dissesto o a rischio di dissesto (se la BCE non vi provvede); in base alle circostanze e alla tempistica, se non è ragionevolmente prospettabile una qualsiasi azione (intervento privato o azione di vigilanza, misure di intervento precoce o svalutazione e conversione degli strumenti di capitale ai sensi dell'art. 21) che consenta di evitare il dissesto dell'istituto in tempi ragionevoli e, infine, se l'azione di risoluzione è necessaria nell'interesse pubblico (definito dall'art. 18.5). Sulla base di tali condizioni, il Comitato adotta il programma di risoluzione e lo trasmette alla Commissione (art. 18.6 e 18.7).

---

(24) Si rinvia alla sintesi di B. ROMANO, *Unione bancaria, intesa nella notte. Per Olli Rehn progressi decisivi sul meccanismo di gestione delle crisi*, in *Il Sole24ore*, 18 dicembre 2013, in [www.ilssole24ore.com](http://www.ilssole24ore.com).

Il programma di risoluzione delle crisi (art. 23), adottato dal Comitato con la relativa procedura, contiene i dettagli circa gli strumenti da applicare all'ente considerato quali ad es., le misure relative alla vendita dell'attività di impresa (art. 24), allo strumento dell'ente-ponte (art. 25), alla separazione delle attività (art. 26) e allo strumento del *bail-in* (art. 27). Inoltre il programma determina gli importi e gli scopi specifici per i quali è utilizzato il Fondo; sono, peraltro, ammesse modifiche e aggiornamenti del programma nel corso della procedura di risoluzione, in relazione al caso concreto e a circostanze specifiche.

Un ulteriore presupposto che precede l'azione di risoluzione o l'esercizio del potere di ridurre o convertire gli strumenti di capitale è la valutazione di cui all'art. 20: il Comitato nomina un soggetto "valutatore", indipendente da qualsiasi autorità pubblica, dal Comitato stesso, dall'Autorità di risoluzione e dall'istituto bancario interessato, con il fine di effettuare "una valutazione equa, prudente e realistica delle attività e passività di un'entità di cui all'articolo 2"; la valutazione, che ha quale scopo la stima del valore delle attività e delle passività degli enti in dissesto o a rischio di dissesto, sarà considerata definitiva e se non sia possibile una valutazione indipendente, il Comitato può effettuare una valutazione provvisoria delle attività e passività. L'art. 20 nei paragrafi da 4 a 18 contiene dettagliati criteri utili per la stesura della valutazione, riferimenti alle modalità e alle informazioni che devono essere acquisite ed è qualificata come "atto procedurale in preparazione della raccomandazione del Comitato di applicare uno strumento di risoluzione delle crisi o esercitare un potere di risoluzione delle crisi". La valutazione definitiva *ex post* è effettuata non appena possibile ed è volta ad assicurare che eventuali perdite sulle attività di un ente siano rilevabili nei libri contabili e ad orientare la decisione di ripristinare il valore dei crediti o incrementare il valore del corrispettivo pagato (art. 20.11).

L'art. 22 definisce gli strumenti di risoluzione delle crisi già richiamati nelle diverse disposizioni e, in particolare, la vendita dell'attività d'impresa (art. 24), l'ente-ponte (art. 25), la separazione delle attività (art. 26), lo strumento di *bail-in* (art. 27); nella procedura di risoluzione il Comitato adotta il programma di risoluzione considerando alcuni fattori predeterminati che attengono alle attività e passività dell'ente, alla situazione di liquidità, al periodo di tempo disponibile e alla commerciabilità del valore di *franchise* dell'ente

soggetto a risoluzione sulla base delle condizioni economiche e di concorrenza del mercato.

Dagli accordi finali è risultata definitiva la qualificazione *esclusivamente privata* delle risorse che dovranno costituire il Fondo invece di utilizzare denaro pubblico come è stato fatto fino ad oggi per le crisi bancarie; tuttavia nella fase transitoria vi saranno finanziamenti provvisori anche di natura pubblica. Il c.d. “paracadute finanziario” comune dovrebbe consentire nella fase iniziale transitoria il prestito di somme da parte del Fondo, senza conseguenze per i bilanci nazionali, dato che è il settore bancario che dovrà rimborsare i prestiti al Fondo di risoluzione mediante prelievi sui bilanci degli istituti di credito (25).

L'accordo faticosamente elaborato deriva dalla difficoltà di conciliare la preoccupazione di alcuni Paesi (soprattutto la Germania (26)) di vincolarsi ad un'intesa eccessivamente onerosa per il bilancio nazionale anche per le attività precedenti la vigilanza unica e la necessità di altri Stati dell'Eurozona (ad es., l'Italia) di dotarsi di uno strumento di garanzia *convincente* per i mercati finanziari in un periodo ancora di significativa incertezza. Secondo la procedura (art. 18), le decisioni riguardo al programma di risoluzione e all'utilizzo del Fondo spettano al *Comitato di risoluzione* ma con il successivo e necessario assenso della Commissione e l'attuazione entro ventiquattro ore dalla trasmissione; invece in caso di obiezioni la questione sarebbe decisa dal Consiglio con una decisione a maggioranza semplice.

Quindi la decisione di ristrutturare o chiudere una banca dipenderà da nuove regole sulle modalità di contributo di azionisti e obbligazionisti e dal 2016 le funzioni di risoluzione e il sistema *bail-in* saranno vigenti; di conseguenza le categorie individuate dovranno contribuire fino all'8% degli attivi della banca e oltre a questo livello sarà possibile utilizzare il Fondo fino al 5% degli attivi. Tuttavia le limitazioni dei diritti di azionisti e creditori devono essere conformi all'art. 52 della Carta dei diritti fondamentali, come è precisato nei

---

(25) Per alcuni sommari riferimenti a questa evoluzione si rinvia a B. ROMANO, *Unione bancaria al traguardo*, in *Il Sole24ore*, 19 dicembre 2013, n. 348, 8.

(26) La Germania si è a lungo opposta temendo di doversi esporre economicamente per le banche (non tedesche) in difficoltà e di incorrere nella violazione del TFUE che prevede un divieto di “mutualizzazione” dei debiti degli Stati membri; la posizione è stata in seguito modificata soprattutto in vista dell'attuazione della vigilanza unica. Inoltre l'ulteriore richiesta della Germania è stata quella di quantificare il contributo al Fondo di risoluzione in relazione ai rischi delle banche nazionali; per questi profili e per alcuni spunti di dibattito in B. ROMANO, *Maratona sull'Unione bancaria*, in *Il Sole24ore*, 11 dicembre 2013, n. 340, 5; ID., *Nasce l'Unione bancaria europea*, in *Il Sole24ore*, 20 dicembre 2013, n. 349, 11.

punti n. 61 e n. 62 dei *Considerando* del regolamento, evitando un eccessivo pregiudizio dei diritti di proprietà.

Il contenuto degli artt. 16-17 del regolamento è assai chiaro sia nell'individuazione delle competenze, sia nella definizione dell'ordine di priorità dei crediti; per l'applicazione dello strumento di *bail-in* ad un istituto sottoposto alla risoluzione, ad esclusione delle passività di cui all'art. 27.3, il Comitato, la Commissione o, se del caso, le Autorità nazionali decidono circa l'esercizio di poteri di svalutazione e di conversione dei crediti.

Il modello richiede una certa *flessibilità* nella ripartizione delle perdite tra i creditori e lo strumento *bail-in*: l'obiettivo è procedere alla risoluzione della crisi dell'istituto bancario in dissesto, conservando l'impresa attiva, sul presupposto della sostenibilità economica, e i servizi rilevanti a livello sistemico sono trasferiti ad un "ente-ponte", mentre la parte residua dell'ente non opera ed è liquidata.

La complessità dei meccanismi e delle diverse modalità di voto dipendono dall'ulteriore *trasferimento di sovranità* anche per la risoluzione delle crisi bancarie a completamento dell'Unione bancaria; le regole uniformi circa le garanzie sui depositi bancari sono contenute nella direttiva 2014/49/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi, che stabilisce l'ammontare dei fondi nazionali e le scadenze riguardo al rimborso dei correntisti (27). Per ora il sistema suscita perplessità proprio per la disciplina dell'attuazione in situazione di emergenza, dato che comporta complesse consultazioni tra il *Comitato di risoluzione*, composto da rappresentanti nazionali, la BCE, la Commissione europea e il Consiglio che ha un significativo potere decisionale.

Riguardo all'ambito di applicazione (art. 2), quando il Fondo (attivo dal 2015) sarà a pieno regime (capacità di intervento di 55 miliardi di Euro), il Meccanismo di risoluzione sarà applicabile a 250 banche numero quasi doppio rispetto a quelle che saranno sottoposte alla vigilanza prudenziale della BCE e, quindi, si applicherà alle banche sistemiche e a quelle con attività transfrontaliera; in definitiva riguarderà tutti gli Stati membri partecipanti al MVU e, quindi, quelli la cui moneta è l'Euro (18 Stati e da ultimo la Lettonia da gennaio 2014) e i Paesi non inclusi nell'Eurozona ma che intendono

---

(27) Per il recente accordo si rinvia a B. ROMANO, *Nasce l'Unione bancaria europea*, cit., 11.

partecipare mediante accordi di collaborazione (art. 7 del regolamento (UE) n. 1024/2013).

Ad una prima lettura, lo schema di *governance* sembra inadeguato, dato che presenta difficoltà applicative non trascurabili per la complessità del processo decisionale (livello di funzionamento del *Comitato di risoluzione* in sede plenaria o esecutiva) e per le eccessive fasi burocratiche, quando vi sono invece esigenze di tempestivo intervento proprio in situazioni di crisi bancarie (28), dato che la crisi dell'Euro è stata causata a sua volta da una crisi di *governance*.

La nuova disciplina seguirà tappe di attuazione gradualità dato che il Meccanismo di risoluzione si applicherà dal gennaio 2016 con alcune deroghe espresse (art. 99.3-5). Infine l'art. 94 del regolamento prevede la clausola di revisione in base ad una relazione della Commissione entro il 31 dicembre 2018 (in seguito ogni tre anni) circa l'applicazione del presente regolamento e con particolare riferimento al monitoraggio dell'impatto potenziale sul corretto funzionamento del mercato interno. La relazione deve contenere una valutazione del funzionamento del sistema (ad es., circa l'efficienza per i costi e l'impatto della sua attività di risoluzione sugli interessi dell'UE) sulla base di alcune valutazioni relative, ad es., all'esercizio da parte di un ente indipendente dell'Unione delle funzioni attribuite al Comitato, al Consiglio e alla Commissione con la necessità di eventuali modifiche delle vigenti disposizioni di diritto primario, all'idoneità della cooperazione tra l'SRM, l'SSM, il CERS, l'ABE, l'ESMA e l'E-IOPA (29) e le altre Autorità che sono incluse nel SEVIF e se "il legame tra debito sovrano e rischio bancario è stato spezzato".

## 5. LA DIRETTIVA SUL RISANAMENTO E LA GESTIONE DELLE CRISI BANCARIE.

Nel gennaio 2014 è stato presentato il progetto di risoluzione legislativa (30) del Parlamento europeo sulla proposta di regolamen-

---

(28) Sull'eccessiva complessità del processo decisionale si sono espressi Mario Draghi in sede di Parlamento europeo a metà dicembre 2013 e il Presidente dell'ABE a metà novembre 2013, si segnala A. LEIPOLD, *È tutta una questione di governance*, in *Il Sole24ore*, 19 dicembre 2013, in [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com).

(29) La direttiva 2014/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014, modifica i regolamenti istitutivi del 2010 dell'Autorità europea di vigilanza delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e dell'Autorità europea di vigilanza degli strumenti finanziari e dei mercati.

(30) V. *Relazione* sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consi-



to in cui è sottolineato il ruolo decisivo della *direttiva* che dovrà garantire *condizioni paritarie* nel mercato interno e disciplinare (con eventuali atti delegati) qualunque quadro di risanamento e risoluzione nel settore bancario; la direttiva esamina in modo specifico la pianificazione in materia di risanamento e risoluzione, l'intervento precoce, le condizioni e i principi di risoluzione nonché l'utilizzo degli strumenti. Mentre il principale obiettivo del regolamento è quello di disciplinare gli aspetti necessari per garantire che il Meccanismo unico di risoluzione attui la direttiva e disponga di adeguati finanziamenti. In questo contesto la Commissione e il Comitato devono conformarsi alle prescrizioni della direttiva (e degli eventuali atti delegati) e al diritto dell'UE applicabile, incluse le norme tecniche di regolazione e di attuazione vincolanti elaborate dall'ABE e adottate dalla Commissione (artt. 10-15 del regolamento (UE) n. 1093/2010); quindi il Comitato sarebbe vincolato agli orientamenti e alle raccomandazioni dell'ABE e a tutte le decisioni adottate dall'ABE con riferimento ad una mediazione vincolante di cui all'art. 19.3 del regolamento (UE) n. 1093/2010.

La *direttiva* 2014/59/UE che istituisce un quadro di risoluzione degli enti creditizi (31) è un atto normativo con un'ampia premessa sulle ragioni e sugli obiettivi (32), che dovrà essere attuato negli ordinamenti nazionali e che attribuisce alle Autorità nazionali poteri

---

glio che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del Meccanismo unico di risoluzione e del Fondo unico di risoluzione bancaria e che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010 ed il progetto di risoluzione legislativa; si rinvia al documento A7-0478/2013 in [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

(31) Si rinvia alla Proposta di direttiva adottata dalla Commissione del 6 giugno 2012 (COM 2012, 280 final - 2012/0150 COD) che istituisce un quadro di risanamento e di risoluzione delle crisi degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica le direttive del Consiglio 77/91/CEE e 82/891/CE, le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE e 2011/35/UE e il regolamento (UE) n. 1093/2010" (documento identificato 11148/1/13 REV 1, in <http://register.consilium.europa.eu>; in seguito la proposta è stata oggetto di accordo politico in sede di Ecofin da cui è conseguita l'adozione del testo della proposta di direttiva del 28 giugno 2013 (11148/1/13, REV 1; cf 132 ECOFIN 572, DRS 121, CODEC 1511) e, infine, il testo consolidato dopo gli emendamenti del Parlamento europeo con il progetto di risoluzione legislativa del 14 ottobre 2013 (PE 497.897v01-00; A7-0196/2013), adottato dal Parlamento europeo in sede di Plenaria del 15 aprile 2014, in [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu). Per i documenti ufficiali: *Council agrees general approach on Single Resolution Mechanism*, Council of the European Union, Brussels, 18 December 2013; *Bank recovery and resolution: Council confirms agreement with EP*, Council of the European Union, Brussels, 20 December 2013, reperibili in [www.consilium.europa.eu/press](http://www.consilium.europa.eu/press). Riguardo agli elementi essenziali della proposta di direttiva, si rinvia al documento n. 18093/13 del Consiglio dell'Unione Europea, *Bank recovery and resolution: Council confirms agreement with EP*, 1 ss. (in [www.consilium.europa.eu/press](http://www.consilium.europa.eu/press)) e per le diverse fasi della procedura di codecisione si rinvia a [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu), Sezione "Prelex - Decisioni e leggi in arrivo".

(32) La direttiva è, infatti, preceduta da 133 *Considerando* che illustrano approfonditamente lo schema del Meccanismo di risoluzione delle crisi bancarie.



comuni e strumenti per prevenire situazioni di crisi bancaria e di risanamento di un'istituzione finanziaria secondo regole di risoluzione nel caso di perdite, preservando al tempo stesso le operazioni bancarie essenziali per minimizzare l'esposizione dei contribuenti alle perdite.

L'ambito di applicazione della direttiva (art. 1) è esteso e riguarda gli enti creditizi con sede nell'Unione nonché enti finanziari, filiazioni di un ente creditizio o di un'impresa di investimento o di una società di partecipazione finanziaria, sottoposti alla vigilanza dell'impresa madre su base consolidata come previsto dal regolamento n. 575/2013 (requisiti prudenziali per gli enti creditizi); sono incluse le società di partecipazione finanziaria, le società di partecipazione finanziaria mista stabilite nell'Unione e le società di partecipazione finanziaria madri in uno Stato membro e quelle di partecipazione finanziaria mista madri nonché le succursali di enti creditizi stabiliti fuori dell'Unione.

L'art. 3 disciplina la designazione da parte dello Stato membro di un'unica Autorità di risoluzione (o in via eccezionale più Autorità di risoluzione) abilitata ad applicare gli strumenti e ad esercitare i poteri di risoluzione, qualificata come *autorità amministrativa pubblica* a cui sono conferiti *poteri amministrativi pubblici* e, in particolare, il paragrafo 3 precisa che possono essere Autorità di risoluzione le banche centrali nazionali, i Ministeri competenti o altre autorità amministrative pubbliche o Autorità a cui sono conferiti *poteri amministrativi pubblici*; inoltre “gli Stati membri possono prevedere in via eccezionale che l'Autorità di risoluzione sia l'Autorità competente per la vigilanza ai fini del regolamento (UE) n. 575/2013 e della direttiva 2013/36/UE. Sono introdotte idonee disposizioni strutturali per garantire indipendenza operativa e per evitare conflitti di interesse tra le funzioni di vigilanza ai sensi del regolamento (UE) n. 575/2013 e della direttiva 2013/36/UE o le altre funzioni dell'Autorità in questione e le funzioni di Autorità di risoluzione ai sensi della presente direttiva, lasciando impregiudicati gli obblighi di reciproca informazione e cooperazione di cui al paragrafo 4”.

Quindi gli Stati garantiscono l'*indipendenza operativa* tra la funzione di risoluzione delle crisi (esercitata da Autorità competenti, banche centrali nazionali, Ministeri o altre Autorità in questione) e quella di vigilanza. È richiesta altresì la *stretta collaborazione* nella preparazione, pianificazione e applicazione delle decisioni di risoluzione tra le Autorità (e le persone) che esercitano funzioni di

vigilanza e di risoluzione delle banche (art. 3.4) anche quando le funzioni sono svolte dalla stessa entità.

L'ABE è coinvolta in più occasioni nella disciplina, dato che ai sensi dell'art. 3.7 le decisioni adottate dalle autorità competenti, dalle Autorità di risoluzione e dall'ABE in base alla direttiva devono tenere conto del "potenziale impatto della decisione in tutti gli Stati membri in cui opera l'ente o il gruppo e riducono al massimo gli effetti avversi sulla stabilità finanziaria e le ripercussioni socioeconomiche negative negli Stati membri interessati". Ai sensi dell'art. 3.9 l'ABE, in cooperazione con le Autorità competenti e le Autorità di risoluzione "sviluppa le competenze, le risorse e le capacità operative necessarie e monitora l'applicazione del paragrafo 8 anche mediante periodiche verifiche *inter pares*" riguardo all'esercizio delle competenze, alle risorse e capacità operative delle autorità designate e circa la rapidità e flessibilità necessarie per gli obiettivi della risoluzione; peraltro lo Stato membro può designare anche più di un'autorità indicando all'ABE e alla Commissione una completa motivazione della scelta (art. 3.10) e in ogni caso gli Stati membri comunicano all'ABE le nominate Autorità nazionali di risoluzione con le relative funzioni e competenze (art. 3.11).

Riguardo al potenziale impatto che il dissesto di un istituto di credito potrebbe produrre sui mercati finanziari, su altri enti, sulle condizioni di finanziamento o sull'economia in generale, per il tipo di attività, forma giuridica, struttura azionaria, profilo di rischio, dimensioni o per le connessioni con il sistema finanziario, gli Stati membri assicurano che le Autorità competenti e quelle di risoluzione stabiliscano contenuto e particolari dei piani di risanamento e di risoluzione, la frequenza nell'aggiornamento di detti piani nonché il contenuto e i particolari delle informazioni che devono essere fornite dagli enti (art. 4.1). È inoltre previsto un potere normativo specifico dell'ABE, dato che l'art. 4.5 stabilisce l'emanazione di *orientamenti* per la valutazione dell'impatto di dissesto di un ente e l'art. 4.6 prevede la predisposizione di progetti di *norme tecniche di regolamentazione*, da presentare alla Commissione, per indicare i criteri nella valutazione dell'impatto del dissesto di un ente sui mercati finanziari, su altri enti e sulle condizioni di finanziamento (così anche nell'art. 5.10).

Quanto al contenuto, la direttiva stabilisce una serie di strumenti adottabili in caso di potenziale crisi di una banca secondo tre fasi di cui la prima in via preventiva (quindi in una fase iniziale), di tempestivo intervento prima del fallimento e quella in corso di crisi

di effettiva risoluzione; agli Stati membri si richiede come regola generale di attivare preventivamente *ex ante* i fondi per la risoluzione al fine di assicurare che la successiva risoluzione possa intervenire efficacemente. Gli enti creditizi non appartenenti a un gruppo hanno l'obbligo di presentare *piani di risanamento* da sottoporre alla verifica delle Autorità competenti e da aggiornare, in cui sono stabilite le misure che dovrebbero essere adottate per ripristinare la situazione finanziaria in caso di *deterioramento significativo* (art. 5). Detti piani devono essere sottoposti alla verifica da parte delle Autorità competenti (art. 6) circa la sussistenza dei requisiti di cui all'art. 5 e di questi criteri: "la ragionevole probabilità che l'attuazione delle disposizioni proposte nel piano preservi o ripristini la sostenibilità economica e la situazione finanziaria dell'ente o del gruppo" e "la ragionevole probabilità che l'attuazione del piano e delle opzioni specifiche ivi contenute sia rapida ed efficace in situazioni di *stress* finanziario evitando quanto più possibile in situazioni di crisi finanziaria senza provocare effetti negativi di entità significativa sul sistema finanziario" (art. 6.2). Nel caso, invece, dell'impresa madre nell'Unione, questa deve presentare all'autorità di vigilanza su base consolidata un piano di risanamento per l'intero gruppo (33) (art. 7).

Le Autorità di risoluzione, sulla base di una disciplina assai dettagliata (artt. 9-14), dovranno predisporre i *piani di risanamento* con il complesso degli indicatori stabiliti dall'ente e le relative opportune azioni, acquisendo tutte le informazioni necessarie per un'adeguata pianificazione (art. 10) con la cooperazione dell'ente creditizio e preparando le azioni che potrebbero intraprendere se la banca dovesse soddisfare le condizioni per la risoluzione e valutando le possibilità di risoluzione per gli enti; in particolare, "il piano di risoluzione delle crisi tiene conto degli scenari pertinenti, tra cui l'ipotesi che il dissesto sia specifico o si verifichi in un momento di instabilità finanziaria più ampia o di eventi a carattere sistemico" e della valutazione delle possibilità di risoluzione delle crisi per gli enti e per i gruppi (artt. 11-13). In caso di ostacoli sostanziali (art. 10.2) ravvisati dall'Autorità di risoluzione è necessaria la notifica all'ABE, all'Autorità competente e questa notifica all'ente che dovrà proporre possibili misure volte ad affrontare o eliminare gli impedimenti

---

(33) Per il caso complesso dei gruppi bancari si rinvia a V. SG BABIS, *European Bank Recovery and Resolution Directive: Recovery Proceedings for Cross-Border Banking Groups*, in *European Business Law Review*, 2014, vol. 25, 3, 459 ss.

sostanziali; è quindi necessaria la valutazione della possibilità di risoluzione per gli enti (art. 15) e l'esercizio di poteri per affrontare o rimuovere impedimenti alla possibilità di risoluzione (art. 17).

#### 6. IL RAPPORTO INTRICATO TRA REGOLAMENTO E DIRETTIVA SUL MECCANISMO UNICO DI RISOLUZIONE.

Quanto al rapporto tra regolamento e direttiva, l'art. 5 del regolamento precisa che qualora il Comitato svolga compiti o eserciti poteri che la direttiva attribuisce alle Autorità nazionali di risoluzione, il Comitato deve essere considerato, per l'applicazione del regolamento e della direttiva, l'Autorità nazionale di risoluzione delle crisi "pertinente" e per l'ipotesi del gruppo transfrontaliero, la pertinente Autorità nazionale di risoluzione "a livello di gruppo".

L'art. 5 del regolamento affronta la relazione tra regolamento, direttiva 2014/59/UE e la normativa nazionale applicabile: il Comitato, il Consiglio, la Commissione e le Autorità nazionali di risoluzione "prendono decisioni in conformità della pertinente normativa dell'Unione e in particolare di qualsiasi atto legislativo e non legislativo, compresi quelli di cui agli articoli 290 e 291 TFUE".

Quindi la direttiva rappresenta un elemento determinante per l'*armonizzazione* delle norme nazionali in materia di risoluzione bancaria ed essa ha inoltre previsto la cooperazione tra le Autorità di risoluzione per il caso di dissesto di banche transfrontaliere. L'applicazione centralizzata delle norme sulla risoluzione bancaria presuppone che il regolamento istitutivo sia direttamente applicabile negli Stati membri secondo modalità che evitano divergenze interpretative.

Tuttavia non si tratta di un'armonizzazione assoluta e neppure può ritenersi centralizzato il processo decisionale, dato che la direttiva prevede strumenti e poteri *comuni* di risoluzione a disposizione delle Autorità nazionali, ma ad esse è riconosciuto un *significativo livello di discrezionalità* nell'applicazione degli strumenti e dei meccanismi di finanziamento nazionali a sostegno delle procedure di risoluzione. Peraltro, circa la risoluzione dei gruppi transfrontalieri, non sembrano escluse in concreto decisioni distinte ed incongruenti adottate dagli Stati membri che hanno conseguenze sui costi della procedura, nonostante le previste funzioni di regolamentazione e di mediazione dell'ABE. Inoltre i meccanismi di finanziamento nazionali non vietano inequivocabilmente il sostegno alle banche da parte

dei bilanci nazionali e neppure sono esclusi orientamenti diversi dei vari Stati membri circa l'utilizzo.

La direttiva prevede un'ulteriore disciplina specifica di istituti presenti nel regolamento mediante regole che dovranno essere attuate dagli ordinamenti nazionali in tema di misure di intervento precoce (art. 27 della direttiva e già art. 13 del regolamento), riguardo agli obiettivi della risoluzione delle crisi (art. 31 della direttiva) e tra questi ad es., "a) garantire la continuità delle funzioni essenziali; b) evitare effetti negativi significativi sulla stabilità finanziaria, in particolare attraverso la prevenzione del contagio, anche delle infrastrutture di mercato, e con il mantenimento della disciplina di mercato", alle condizioni per la risoluzione (art. 32) anche in relazione ad enti finanziari e società di partecipazione (art. 33). Inoltre tra i principi generali che disciplinano la risoluzione delle crisi (art. 34), oltre al presupposto secondo cui gli strumenti di risoluzione sono applicati e i poteri di risoluzione sono esercitati in linea con un piano di risoluzione, è ad es. previsto che "a) gli azionisti dell'ente soggetto a risoluzione della crisi sopportano per primi le perdite; b) i creditori dell'ente soggetto a risoluzione sostengono le perdite dopo gli azionisti, secondo l'ordine di priorità delle loro pretese con procedura ordinaria di insolvenza, salvo espresse disposizioni contrarie a norma della presente direttiva; c) l'organo di amministrazione e l'alta dirigenza dell'ente soggetto a risoluzione sono sostituiti, salvo i casi in cui il mantenimento della totalità o di parte dell'organo di amministrazione e dell'alta dirigenza, a seconda delle circostanze, sia considerato necessario per conseguire gli obiettivi di risoluzione".

Prima di attivare un'azione di risoluzione o di esercitare il potere di ridurre o di convertire gli strumenti di capitale, le Autorità di risoluzione provvedono a che un soggetto indipendente da qualsiasi Autorità pubblica "effettui una valutazione equa, prudente e realistica delle attività e passività dell'ente" (art. 36); così sono esaminati i principi generali degli strumenti di risoluzione (art. 37): vendita dell'attività d'impresa, ente-ponte, separazione delle attività, strumento di *bail-in*, specificando regole già previste dal regolamento.

Sono disciplinate *misure di risoluzione* definite dal regolamento e, quindi, la vendita dell'attività dell'impresa (artt. 38-39), l'ente-ponte con un'attività transitoria circa il trasferimento degli attivi bancari ad un ente controllato pubblicamente (artt. 40-41), la separazione delle attività, passività e diritti mediante il trasferimento di quelli deteriorati ad una gestione patrimoniale ("veicoli di gestione"

nell'art. 42), misure di intervento precoce (art. 27), la rimozione dell'alta dirigenza e dell'organo di amministrazione (art. 28) e la nomina di un amministratore temporaneo (art. 29). Infine occorre considerare le misure di *bail-in* consistenti nell'imposizione di perdite a carico degli azionisti e dei creditori chirografari con un ordine di priorità secondo una serie di norme di contenuto molto complesso che riguardano le finalità dello strumento, l'ambito di applicazione, la valutazione dell'importo del *bail-in*, il trattamento degli azionisti, la sequenza della riduzione e della conversione nel *bail-in*, gli effetti dello strumento (art. 43) e l'eliminazione di ostacoli procedurali al *bail-in* (art. 54); peraltro misure di risanamento e piani di riorganizzazione aziendale possono essere adottate contestualmente allo strumento di *bail-in* (artt. 51-52).

La disciplina, che entrerà in vigore nel gennaio 2016, consentirà alle Autorità di risoluzione di scrivere o convertire in azioni le richieste dei soci e dei creditori delle banche che stanno fallendo o che possono fallire e alcuni tipi di passività saranno esclusi definitivamente dal *bail-in*. Un livello minimo di perdita pari all'8% delle passività totali, compresi i fondi propri, dovrà essere inflitta agli azionisti e ai creditori di un istituto prima che possa essere concesso l'accesso al fondo di risoluzione. I depositi di persone fisiche e delle micro, piccole e medie imprese avranno la preferenza nell'esclusione rispetto ai crediti ordinari non garantiti, i creditori non privilegiati e i depositanti di grandi aziende.

Lo schema di garanzia dei depositi, che potrà sempre prevalere per i depositi coperti (al di sotto di euro 100.000), presenta invece una classificazione superiore per i depositi sottoposti alle perdite. Più precisamente vi sono esclusioni dal sistema *bail-in*: le passività (retribuzioni, prestazioni pensionistiche) verso i dipendenti di istituti in fallimento, i depositi coperti, i crediti commerciali relativi a beni e servizi rilevanti per il funzionamento quotidiano dell'istituzione, passività derivanti da una partecipazione a sistemi di pagamento che hanno una durata residua di meno di sette giorni e le passività interbancarie con scadenza originaria inferiore a sette giorni.

Le Autorità nazionali di risoluzione hanno il potere di escludere, anche parzialmente, le passività sulla base di *valutazioni discrezionali* per queste ragioni: se gli istituti creditizi non possono essere salvati in un termine ragionevole, per assicurare la continuità o le funzioni critiche oppure per evitare il contagio o la distruzione di valore che aumenta le perdite a carico di altri creditori. Queste Autorità po-



tranno compensare nell'esercizio di scelte discrezionali l'esclusione di alcune passività trasferendo queste perdite su altri creditori fino a che nessun creditore sia sottoposto alla procedura ordinaria di insolvenza o sia destinatario di un contributo da parte del Fondo di risoluzione.

L'art. 63 disciplina i poteri generali delle Autorità di risoluzione e tra questi il potere di assumere il controllo dell'ente soggetto a risoluzione della crisi e di esercitare tutti i diritti e poteri attribuiti ai suoi azionisti o ai suoi altri proprietari e al suo organo di amministrazione, il "potere di svalutare, anche azzerandolo, il valore nominale o l'importo dovuto ancora non corrisposto a fronte delle passività ammissibili dell'ente soggetto a risoluzione" e il potere di trasferire azioni e altri titoli di proprietà emessi dall'ente sottoposto a risoluzione nonché poteri accessori. Gli artt. 81 e 83 prevedono vari obblighi procedurali (ad es. di notifica), soprattutto informativi, delle Autorità di risoluzione e l'art. 82 stabilisce modalità dettagliate circa l'adozione della decisione dell'Autorità di risoluzione.

Per i meccanismi di finanziamento è prevista un'ampia disciplina nella forma di finanziamenti nazionali (art. 100) e di prestiti fra meccanismi nazionali di finanziamento (art. 106); circa il Fondo di risoluzione, la regola generale è quella di attivare i fondi di risoluzione per assicurare che gli strumenti di risoluzione possano essere effettivamente attuati. Questi fondi dal 2025 dovrebbero consistere in almeno 1% dei depositi coperti di tutti gli istituti di credito del Paese di appartenenza e per raggiungere il *target level* (livello-obiettivo, v. art. 102) del finanziamento, le banche devono versare un contributo annuale che si basa sulle loro passività, escludendo i propri fondi e i depositi coperti, e rettificati per il rischio.

L'art. 102 prevede che "Gli Stati membri provvedono a che, entro il 31 dicembre 2024, il rispettivo meccanismo di finanziamento disponga di mezzi finanziari pari ad almeno l'1% dell'ammontare dei depositi protetti di tutti gli enti autorizzati nel rispettivo territorio. Gli Stati membri possono fissare livelli-obiettivo superiori a tale ammontare"; è previsto l'utilizzo dei *sistemi di garanzia dei depositi* nel contesto della risoluzione (art. 109).

I Fondi di risoluzione saranno a disposizione per fornire un sostegno temporaneo alle banche in risoluzione tramite prestiti, garanzie, acquisti di *asset* o capitale; inoltre essi possono essere finalizzati a compensare soci o creditori, se e nella misura in cui le loro perdite dovute a *bail-in* superano le perdite che avrebbero



subito in una procedura ordinaria di insolvenza. Le Autorità nazionali di risoluzione possono in casi eccezionali escludere alcune passività e usare il Fondo di risoluzione per assorbire le perdite o ricapitalizzare; tuttavia una flessibilità di questo tipo sarebbe disponibile dopo un livello minimo di perdite uguali all'8% del totale che includono i Fondi che sono stati imposti all'istituto creditizio.

Il contributo del Fondo di risoluzione è ridotto al 5% delle passività totali della banca; in casi straordinari, qualora il limite venga superato, dopo tutti i crediti non garantiti e le passività non privilegiate diversi dai depositi inseriti nello schema *bail-in*, l'Autorità di risoluzione può cercare finanziamenti in fonti alternative. In definitiva la direttiva offre questa ulteriore possibilità in presenza di circostanze eccezionali e dopo tutti i crediti non garantiti e le passività non privilegiate diverse dai depositi ammissibili (artt. 104-105; contributi straordinari *ex post* e meccanismo di finanziamento alternativo).

Sono previste disposizioni su sanzioni e altre misure amministrative (artt. 110-114), effettive, proporzionate e dissuasive, applicabili quando le disposizioni nazionali adottate in attuazione della direttiva non siano rispettate; gli Stati membri assicurano che in caso di violazione degli obblighi a cui sono soggetti gli enti creditizi, finanziari e imprese madri dell'UE possano essere applicate sanzioni ai membri della direzione e ad altri soggetti responsabili, secondo le condizioni previste dalla normativa nazionale. Nell'applicazione della sanzione o della misura amministrativa e per il livello delle sanzioni pecuniarie amministrative, le Autorità competenti devono tener conto ad es., della gravità e della durata della violazione, del grado di responsabilità, dell'entità degli utili conseguiti o delle perdite evitate dalla persona fisica o giuridica responsabile, delle potenziali conseguenze sistemiche della violazione. La competenza per l'esercizio dei poteri sanzionatori è attribuita alle Autorità di risoluzione o alle Autorità competenti, che *cooperano strettamente*, in base alla tipologia della violazione per i risultati e coordinano la loro azione nei casi transfrontalieri; inoltre ad esse sono conferiti tutti i poteri di indagine.

Infine per l'impugnazione delle decisioni, ai sensi dell'art. 85 (*Diritto di impugnazione ed esclusione di altre azioni*), la legislazione nazionale deve prevedere il diritto di ricorso giurisdizionale per tutte le persone interessate nei confronti di una decisione di avviare una procedura di gestione della crisi o di una decisione di esercitare un potere, diversa da una misura di gestione delle crisi. Tuttavia vi sono

delle *limitazioni*: la presentazione del ricorso o di altra misura provvisoria non comporta la sospensione automatica degli effetti della decisione e la decisione dell'autorità di risoluzione è immediatamente esecutiva e non può essere soggetta ad alcun provvedimento sospensivo emanato dal giudice.

L'annullamento della decisione di un'Autorità di risoluzione a tutela dei terzi in buona fede che hanno acquisito attività, diritti e passività dell'ente soggetto a risoluzione, lascia impregiudicati i successivi atti amministrativi o le transazioni concluse dall'Autorità di risoluzione interessata che si basano proprio sulla decisione annullata; inoltre le misure correttive applicate a una decisione o azione indebita delle Autorità di risoluzione sono limitate alla compensazione della perdita subita dal ricorrente in conseguenza della decisione o azione.

L'intesa intergovernativa sul contenuto del compromesso relativo al Meccanismo di risoluzione è stata faticosamente raggiunta tra il 20/21 marzo 2014 e in seguito le proposte degli atti normativi nei testi consolidati sono stati sottoposti a votazione nella Sessione Plenaria (34) del Parlamento del 15 aprile 2014, dopo che il Consiglio ha espresso una posizione favorevole a maggioranza qualificata. Le novità attengono alla natura "*più federale*" rispetto alla precedente impostazione; il Fondo di risoluzione finanziato dalle banche "metterà in comune" il 70% delle proprie risorse in tre anni e opererà a regime in otto anni anziché in dieci anni (35).

Per la questione relativa ai sistemi di garanzia dei depositi bancari, Parlamento europeo e Consiglio si sono limitati a uniformare le regole nazionali con la disciplina prevista dalla direttiva (36) 2014/49/UE del 16 aprile 2014. Quindi per la prima volta sono

---

(34) Per l'ordine del giorno del 15 aprile 2014 ed i documenti che saranno votati nel testo consolidato, si rinvia a [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu). Per alcuni riferimenti all'approvazione v. B. ROMANO, *Banche, gestione unica per le crisi. Dal Parlamento si finale al meccanismo di risoluzione - Resta il nodo del fondo*, in *Il Sole24ore*, 16 aprile 2014, n. 105, 21.

(35) Si richiamano le conclusioni del Consiglio europeo del 20 e 21 marzo 2014 (EUCO 7/1/14 REV 1, in [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)) da cui emerge il richiamo all'accordo raggiunto tra i negoziatori del Parlamento e del Consiglio e l'intenzione di adottare il regolamento prima delle elezioni europee del maggio 2014 a cui si aggiunge l'accordo intergovernativo sul trasferimento e la messa in comune dei contributi nel Fondo unico di risoluzione delle crisi.

(36) Si rinvia alla *II Raccomandazione per la seconda lettura*, relativa alla posizione del Consiglio in prima lettura in vista dell'adozione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai sistemi di garanzia dei depositi (rifusione) del 21 marzo 2014, Documento A7-0216/2014, nonché al Progetto di risoluzione legislativa del Parlamento europeo; la direttiva deriva dalla proposta della Commissione COM(2010)0368-C7-0177/2010. Tutti i documenti sono reperibili in [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

stabiliti *requisiti uniformi* in una direttiva dell'UE per tutti i sistemi di garanzia indipendentemente dalle diverse modalità di funzionamento negli ordinamenti nazionali; la soluzione *flessibile* presuppone le differenze inevitabili tra i sistemi e i mercati bancari ma *armonizza* le relative disposizioni.

Dall'esame della disciplina sulla risoluzione delle crisi è emerso il ruolo determinante della BCE che deve decidere, nell'esercizio della vigilanza bancaria, se ritenere una banca prossima alla crisi, in crisi oppure ormai destinata al fallimento. Invece le scelte circa l'adozione del programma di risoluzione spettano al Comitato con una decisione in sessione esecutiva (art. 53 del regolamento) oppure in sessione plenaria (art. 49 del regolamento) e l'approvazione alla Commissione (o l'eventuale obiezione per gli aspetti discrezionali); è stato inoltre escluso, sempre per iniziativa del Parlamento, il diritto di veto anche se espresso da uno solo degli Stati per bloccare un'operazione di salvataggio. Le scelte saranno comunque votate con maggioranza qualificata, considerando anche la rilevanza dei singoli Stati membri in relazione al Fondo di risoluzione, costituito dai contributi delle singole banche che dovranno impegnare l'1% del valore dei propri depositi e versarli nei fondi nazionali e in quello europeo tra il 2015 e 2023. L'obiettivo da raggiungere affinché il Fondo possa ritenersi pienamente operativo è di 55 miliardi di Euro e in caso di emergenza potranno essere emesse delle obbligazioni per finanziare importi superiori, aprendo così il Fondo al finanziamento sui mercati.

Non è stato invece raggiunto un accordo sul c.d. "*backstop*" ("paracadute finanziario") da collegare al Fondo come risorse necessarie per coprire eventuali esigenze di intervento in attesa che il Fondo sia pienamente operativo, al fine di interrompere il c.d. "circolo vizioso" tra crisi bancarie e bilanci dello Stato; vi sono posizioni diverse: la Germania afferma un "*backstop*" di fonte nazionale (le risorse sarebbero contabilizzate nel debito pubblico del singolo Stato), mentre altri Paesi inclusa l'Italia preferiscono una soluzione pubblica europea (37) quale il Fondo "Salva-Stati".

---

(37) Per la convinzione che il Fondo unico di risoluzione delle crisi bancarie necessiti di un solido "*public backstop*" come capacità di prestito temporanea dal mercato assistita dalle garanzie degli Stati membri partecipanti o mediante l'accesso a una linea di credito potenzialmente dal MES, si rinvia a M. DRAGHI, *Financial Integration and Banking Union*, Speech at the conference for the 20th anniversary of the establishment of the European Monetary Institute, Brussels, 12 February 2014, in [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu).

Il Parlamento europeo ha ottenuto diverse integrazioni nel negoziato e tra queste la riduzione da dieci a otto anni di periodo transitorio del Fondo unico di risoluzione e la fusione dal 1° gennaio 2015 del 40% delle risorse dei fondi di risoluzione nazionali nel Fondo unico e la quota dovrà salire al 60% entro 1° gennaio 2016 (il Fondo diviene più importante dei fondi nazionali) e al 70% entro gennaio 2017 (il Fondo sarà vicino alla piena operatività) e gradualmente fino al 100% nei cinque anni successivi. È stato assai discusso anche il ruolo della Commissione europea nel *Comitato di risoluzione*, dato che i Ministri dell'Economia e delle Finanze (ECOFIN) hanno più volte affermato l'intenzione di escluderla e a febbraio 2014 di includerla ma con una posizione non rilevante. Nell'ultimo testo del regolamento (art. 43.3) la Commissione è presente nel *Board* con un rappresentante, come per la BCE, con diritto di partecipare alle riunioni delle sessioni esecutive e plenarie in qualità di *osservatore permanente* e alle discussioni con la possibilità di accedere a tutti i documenti; tuttavia, come è già emerso, entrambe le istituzioni esercitano poteri assai rilevanti nella procedura di risoluzione.

## 7. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE:

### 7.1. *I nuovi compiti della BCE, l'evoluzione dell'integrazione amministrativa e le conseguenze dirette per l'ordinamento bancario nazionale.*

L'attuazione del regolamento in materia di compiti specifici di vigilanza prudenziale della BCE e del regolamento e della direttiva per il Meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie realizzano l'Unione bancaria e comportano un sostanziale e ulteriore trasferimento di poteri dal livello nazionale a quello sovranazionale con effetti innovativi determinanti per i sistemi bancari nazionali che dovranno, con uno sforzo significativo, adeguare o sostituire le regole vigenti.

Tuttavia, nonostante l'intenzione di introdurre meccanismi uniformi in linea con l'Unione monetaria, in realtà esiste ancora una sostanziale *differenziazione* tra gli Stati membri e un *doppio sistema* di politica monetaria, di vigilanza bancaria e di disciplina di risoluzione delle crisi bancarie; infatti non sembra realizzarsi un'effettiva centralizzazione bancaria, dato che la vigilanza della BCE (che si basa sulla distinzione tra enti creditizi significativi e non significati-

vi (38)) e il Meccanismo di risoluzione coinvolgono solamente gli Stati membri dell'Eurozona e gli Stati membri che aderiranno con accordi di stretta collaborazione (39). Inoltre è individuabile uno *sdoppiamento* per il profilo applicativo ma non per la disciplina, dato che vi sono norme comuni — regolamenti e direttive, atti normativi volti all'armonizzazione — per tutte le banche. Mentre vi è una differenziazione per le procedure e ciò appare evidente se consideriamo il ruolo della BCE e quello conservato (e in parte integrato) dell'EBA; infatti questa Autorità europea esercita compiti amministrativi e regolamentari (predisposizione *standards* tecnici da inserire in *rulebook*) che coinvolgono anche i sistemi bancari non inseriti nell'Eurozona (ad es., del Regno Unito (40)), dato che vigila sull'applicazione delle regole da parte delle Autorità di vigilanza nazionali con la possibilità di sostituirsi ad esse in caso di violazioni gravi. Le

---

(38) Per ulteriori approfondimenti: B. WOLFERS, T. VOLAND, *Level the Playing Field: The new supervision of credit institutions by the European Central Bank*, in *Common Market Law Review*, 2014, vol. 51, 5, 1463 ss. V. BCE, *Elenco dei soggetti vigilati significativi ed elenco degli enti creditizi meno significativi*, ai sensi dell'art. 49.1 del regolamento n. 468/2014 della BCE del 16 aprile 2014, sul MVU (BCE/2014/17), in [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu).

(39) In particolare si rinvia alla decisione della BCE del 31 gennaio 2014 (BCE/2014/5, in [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu)) sulla *cooperazione stretta* con le Autorità nazionali competenti degli Stati membri partecipanti la cui moneta non è l'Euro; nella decisione è prevista la disciplina della procedura per l'instaurazione della cooperazione, il contenuto necessario della richiesta, le modalità di valutazione e di decisione favorevole della BCE nonché di eventuale sospensione o di cessazione.

(40) La posizione del Regno Unito non favorevole all'Unione bancaria è emersa in recenti convegni con un significativo dibattito tra gli studiosi delle connesse tematiche, prevalentemente orientati in senso assai critico; così in occasione del Convegno *Britain Alone*, University of London, 9 May 2014, è stato contestato il Meccanismo di risoluzione delle crisi bancarie (ad es. la relazione di P. SCHAMMO (Durham University), *Differentiated Integration and the Single Supervisory Mechanism*), mentre T. TRIDIMAS, nella relazione *EU Law and Monetary Union: Parallel Universes*, ritiene che le recenti innovazioni circa la vigilanza della BCE, il Meccanismo di risoluzione e l'Unione bancaria siano conseguenza del sostanziale fallimento del modello delle Autorità europee di vigilanza secondo la logica dei regolamenti del 2010 e, in particolare, dell'ABE che non è titolare di poteri diretti, ma di compiti di regolazione comunque conservati con problemi di coordinamento con la BCE. Sono emerse ulteriori interessanti considerazioni nel convegno *Europe in crisis*, 2 June 2014, London, King's College; la crisi finanziaria ha comportato misure di intervento adottate dalle istituzioni in modo "autoritativo" con un'evidente carenza di legittimazione democratica (T. TRIDIMAS) e di *accountability*. Da ciò la crisi di costituzionalismo della c.d. Troika e la frammentazione politica dell'UE (così la relazione di I. SOLTY, York University, Canada); la crisi finanziaria e poi economica sono strettamente correlate alla crisi politica che ne è anche conseguenza (S. GILL, York University, Canada). La regolazione del sistema bancario e finanziario è al centro dell'attenzione per tutte le misure di intervento, soprattutto per la prevalente tendenza alla stretta cooperazione tra le istituzioni coinvolte e per l'armonizzazione di livello internazionale, secondo sistemi assai complessi (L. QUAGLIA, *The "ebb and flow" of transatlantic regulatory cooperation in banking*) e una nuova architettura composta da Autorità europee e nazionali di vigilanza, volta all'applicazione delle regole dell'UE (A. TÜRK, *Institutional Architecture of EU Financial Regulation*); questi profili sono approfonditamente esaminati anche nella relazione di P. PETIT, *Charting ways out of Europe's impasse*.

funzioni di controllo dell'ABE sono esercitate nei confronti di tutte le Autorità di supervisione bancaria ed anche nei confronti della BCE per i diversi compiti di vigilanza prudenziale ed i più limitati poteri di regolazione; inoltre in caso di controversie (ad es., per attività bancaria esercitata da istituti appartenenti a gruppi bancari con filiali in Stati membri diversi) tra le Autorità di vigilanza, l'ABE svolge una funzione di mediazione e di coordinamento di eventuali conflitti di interessi (41). Ne deriva un'*architettura complessa* che suscita diversi interrogativi riguardo all'organizzazione delle competenze in materia di vigilanza bancaria accentrata in Autorità sovranazionali a seguito di un'ulteriore cessione di sovranità sul presupposto dell'elevata tecnicità dei compiti.

Sono ancora discusse alcune questioni intricate: l'applicazione dei criteri per l'individuazione delle Autorità nazionali di risoluzione che dipenderà da decisioni nazionali in base a linee guida ancora non definite, i dubbi sulla duplicazione delle stesse funzioni della BCE e dell'EBA e il ruolo del *Board* di risoluzione delle crisi bancarie per l'eccessiva delega di funzioni e con la complicazione della composizione plenaria ed esecutiva. È invece certamente assai completo il sistema di giustiziabilità degli atti, coerente con il principio di effettività della tutela; inoltre per limitare il contenzioso avanti alla Corte di giustizia (competente anche nel rinvio pregiudiziale per l'interpretazione di norme dell'UE) è stato previsto lo strumento del ricorso amministrativo.

Dopo la sentenza (42) della Corte di giustizia che riguarda direttamente l'AESFEM (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati, istituita con regolamento (UE) n. 1095/2010) sono

---

(41) Per le funzioni dell'EBA si rinvia a S. ANTONIAZZI, *La Banca Centrale Europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, cit., 177 ss. e 252 ss. e alla bibliografia ivi citata.

(42) Corte di giustizia, 22 gennaio 2014, C-270/12, in *www.europa.eu*. In particolare per quanto riguarda la portata dell'art. 114 TFUE, la Corte di giustizia precisa che un atto legislativo adottato su tale base giuridica deve, da un lato, prevedere misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri e, dall'altro, avere ad oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno; inoltre « con l'espressione "misure relative al ravvicinamento", gli estensori del Trattato FUE hanno voluto attribuire al legislatore dell'Unione, in funzione del contesto generale e delle circostanze specifiche della materia da armonizzare, un margine di discrezionalità in merito alla *tecnica di ravvicinamento* più appropriata per ottenere il risultato auspicato, in particolare in settori caratterizzati da particolarità tecniche complesse ». Peraltro l'Unione, nella scelta della tecnica di ravvicinamento e del margine di discrezionalità, "può delegare a un organo o a un organismo dell'Unione talune competenze volte all'attuazione dell'armonizzazione che si intende perseguire. In particolare, ciò avviene quando le misure da adottare devono fondarsi su una *perizia professionale e tecnica* particolare, nonché su una capacità di reazione di detto ente".



stati superati tutti i dubbi circa la legittimità della base giuridica ricondotta all'art. 114 TFUE, che è anche riferimento normativo per il Sistema unico di risoluzione delle crisi bancarie e il Comitato di risoluzione, ulteriore nuovo organo dell'Unione; la linea della Corte di giustizia, volta a legittimare i nuovi enti e strumenti giuridici, è stata ormai accolta anche dalla Corte costituzionale tedesca (43) che si è di recente pronunciata sul Fondo ESM adeguandosi nella sostanza all'orientamento della Corte di giustizia.

Il quadro dell'Unione bancaria è quindi completo con l'adozione degli atti giuridici del 2014 relativi al Meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie secondo quell'impostazione federale già emersa con riferimento alla relazione tra BCE e Sistema europeo di banche centrali (44) che segue lo schema della centralizzazione delle

---

(43) La Corte costituzionale tedesca, in linea con la Corte di giustizia (Seduta Plenaria, 27 novembre 2012, causa C-370/2012, in [www.europa.eu](http://www.europa.eu)), con sentenza 2 BvR 1390-1312 del 18 marzo 2014 (in [www.bverfg.de/entscheidungen/rs20140318\\_2bvr139012.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20140318_2bvr139012.html)), ha affermato la legittimità del Fondo MES (Meccanismo europeo di stabilità, già intervenuto per i "salvataggi" di Irlanda, Grecia, Portogallo, Cipro e del sistema bancario spagnolo) confermando la sentenza preliminare del 12 settembre 2012 (2BvR 1390/12) per la ratifica dell'ESM da parte del Parlamento tedesco, mentre è ancora pendente la questione di incostituzionalità relativa al piano OMT (*Outright monetary transactions*, Programma di acquisto illimitato di titoli di Stato, con scadenze da uno a tre anni, sul mercato secondario a condizione di un piano di risanamento di bilancio e di riforme strutturali, mai attivato ad oggi ma con effetti positivi per la previsione) il cui ricorso era inizialmente collegato al MES e poi oggetto di una questione interpretativa pregiudiziale avanti alla Corte di giustizia (febbraio 2014). La Corte costituzionale ha espresso una posizione non positiva, dato che l'attivazione dell'OMT non rientrerebbe nel mandato della BCE per la politica monetaria, ma in un'azione indipendente di politica economica che ha quale obiettivo immediato: neutralizzare gli *spread* dei *bonds* di alcuni Paesi; lo strumento sembra integrare una forma di finanziamento diretto degli Stati senza legittimazione parlamentare e la condizione necessaria del monitoraggio per i programmi di assistenza nonché influenzare la formazione di prezzi sul mercato. In ogni caso secondo la sentenza del 18 marzo 2014 sul Fondo ESM, detto strumento non viola la competenza del Parlamento tedesco a decidere sulle questioni di bilancio, salva comunque la possibilità del *Bundestag* di esercitare dei poteri di controllo del Fondo (700 miliardi di Euro di capitale e capacità di prestito fino a 500 miliardi) e, in sostanza, di votare ogni decisione che comporti un finanziamento, escludendo così versamenti automatici da parte della Germania a fondi europei per il sostegno alle banche. La sentenza ha anche confermato la costituzionalità del *Fiscal compact*, il patto europeo per la disciplina di bilancio, strumento assai confortato dalla Germania. Per un commento della sentenza 18 marzo 2014 della Corte tedesca si rinvia a G. RIVISECCHI, *Il Trattato sul Mes e il Fiscal Compact al vaglio del Tribunale Costituzionale Federale e della Corte di giustizia*, in *Giornale dir. amm.*, 2014, 478 ss. Per la recente tendenza al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia da parte della Corte costituzionale tedesca circa la compatibilità delle operazioni di rifinanziamento decise dalla BCE (decisione del Consiglio direttivo del 6 settembre 2012) con gli artt. 119, 123 e 127 TFUE e gli artt. da 17 a 24 dello Statuto SEBC-BCE, v. Corte costituzionale tedesca (Bundesverfassungsgericht - BVerfG), 14 gennaio 2014, 2, BvR 2728/13 ed il commento R. CAPONI, *Salvaguardare l'euro con ogni mezzo? Il primo rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale tedesca*, in *Giornale dir. amm.*, 2014, 469 ss. Per ulteriori considerazioni sugli orientamenti della Corte costituzionale tedesca si rinvia a F. CAPRIGLIONE, *Mercato Regole Democrazia*, cit., 189 ss. con particolare riferimento alla decisione 12 settembre 2012 (2 BvR 1390/12).

(44) Per riferimenti agli studiosi che affermano un'organizzazione federale: S. ANTONIAZZI, *op. cit.*, 38 ss. e 287 ss.

decisioni nell'istituzione europea e del decentramento dell'attuazione in Autorità nazionali.

Quindi è in corso di attuazione e di adozione un'ampia riforma normativa del sistema bancario di livello sovranazionale per i profili della vigilanza e della risoluzione delle crisi bancarie a cui dovranno adeguarsi gli ordinamenti nazionali in via diretta per i regolamenti e con norme di recepimento per le direttive. La riforma riguarda anche la struttura e i principi che emergono da alcuni documenti della Commissione parlamentare europea "Affari economici e monetari" (45), quali l'incentivazione della concorrenza, la limitazione delle interrelazioni tra le attività commerciali (eventualmente rischiose) e le operazioni bancarie e le operazioni bancarie tradizionali, il miglioramento del governo societario, la creazione di un sistema di remunerazione responsabile, il rafforzamento del capitale delle banche e la regolamentazione della liquidità (regolamento (UE) n. 575/2013 e la quarta revisione dei requisiti patrimoniali con la direttiva 2013/36/UE) nonché la disponibilità di crediti per l'economia reale e la possibilità di attuare in modo efficace i meccanismi di risanamento e di risoluzione della crisi; a ciò si sono aggiunte la direttiva 2013/14/UE in materia di agenzie di *rating* (46) e la proposta per un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli indici usati come valori di riferimento negli strumenti e nei contratti finanziari (47).

Peraltro, già nel novembre 2011, la Commissione aveva affidato ad un gruppo di esperti la stesura di una relazione (*Report Liikanen*) per valutare l'opportunità di una *riforma strutturale* del sistema bancario europeo anche a seguito di iniziative simili in altri ordinamenti (48); la relazione (49), presentata nell'ottobre 2012, afferma

---

(45) V. "Progetto di relazione" dell'8 marzo 2013, identificato (2013/2021- INI) e i documenti di emendamento (*Amendments*, 2013/2021 (INI) del 18 aprile 2013) relativi alla disciplina "*Reforming the structure of the EU banking sector*" circa i criteri per separare i possibili rischi conseguenti all'attività di investimento finanziario dai servizi bancari ai clienti; *Report* del 24 giugno 2013 (A7-0231/2013) in [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

(46) Per alcuni commenti della nuova disciplina v. G. DEIPENBROCK, *Trying or Failing Better Next Time? - The European Legal Framework for Credit Rating Agencies after Its Second Reform*, in *European Business Law Review*, 2014, n. 25, 207 ss.; A. KERN, *The Risk of Ratings in Bank Capital Regulation*, in *European Business Law Review*, 2014, n. 25, 295 ss.

(47) Proposta di regolamento della Commissione denominata COM (2013) 641 final, reperibile in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu); assai interessante il parere espresso dalla BCE del 7 gennaio 2014 (CON/2014/2, in [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu)) con le integrazioni suggerite.

(48) Ad es., negli USA il dibattito su *Volcker rule* e *Dodd-Frank Act*. La soluzione della separazione tra le attività bancarie è stata di recente adottata in alcuni progetti di riforma in Francia (*Loi de séparation et de régulation des activités bancaires*, progetto di legge adottato dal Senato il 22 marzo 2013, in [www.senat.fr](http://www.senat.fr)), in Germania (*Trennbankengesetz*, presentato nel marzo 2013, in [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de); si rinvia anche al parere della BCE: CON/

una terza soluzione che si pone tra l'impostazione americana e quella inglese sulla base di alcune raccomandazioni che sono state certamente considerate nella formulazione del Sistema unico di risoluzione delle crisi bancarie. Le raccomandazioni attengono, infatti, alla separazione legale obbligatoria in due soggetti giuridici delle attività di *trading* dal resto dell'attività bancaria sopra una certa soglia, mentre la separazione non sarebbe necessaria quando le attività di *trading* rappresentano il 15-25% degli attivi o non superano i 100 miliardi di euro; ciò non comporterebbe una vera e propria cessazione delle *banche universali*, ma solo una *separazione giuridica* anche se la *best practise* dovrebbe evolversi in quella direzione. Inoltre sono illustrate la necessità che le banche siano dotate di piani di risoluzione delle crisi, l'utilizzo di strumenti di *bail-in* come la conversione forzata di debito in capitale, l'applicazione di "maggiori pesi" per il rischio della determinazione del capitale minimo e di modelli interni di trattamento dei rischi uniformi per le banche europee; questi profili sono stati considerati nel Meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie. Infine è evidenziata la necessità di adottare misure specifiche (ad es., rafforzamento del *board*, del *management* e dei poteri sanzionatori) per la *corporate governance*.

Dal rapporto è conseguita la presentazione di una proposta relativa alla *separazione obbligatoria* tra "le attività al dettaglio e quelle di investimento delle banche", mediante una "*delimitazione precisa*, trasparente e credibile delle attività bancarie essenziali per l'economia reale, ad esempio quelle relative alle funzioni di erogazione crediti, ai sistemi di pagamento e ai depositi", soluzione che supera per diversi profili il modello della *banca universale*, che ha consentito a tutte le banche di sconfinare nella finanza per incrementare gli utili limitati derivanti dall'attività di intermediazione del risparmio col credito e che è attualmente oggetto di un ripensamento e di rilevanti critiche (50); in caso di fallimento dell'istituto bancario, la delimitazione deve garantire "la continuità delle attività al detta-

---

2013/28) e nel Regno Unito (*Independent Commission on Banking "Vickers"*, istituita dal Governo nel giugno 2010; *The Financial Services (Banking Reform) Bill*, presentato al Parlamento il 4 febbraio 2013, in [www.hm-treasury.gov.uk/fin\\_stability\\_regreform\\_ich.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/fin_stability_regreform_ich.htm)).

(49) Si rinvia al rapporto "*High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector, Chaired by Erkki Liikanen, Final Report*", Brussels, 2 October 2012, in [http://ec.europa.eu/internl\\_market/bank/docs/high-level\\_expert\\_group/report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internl_market/bank/docs/high-level_expert_group/report_en.pdf).

(50) Per lo sconfinamento "pericoloso" delle banche nella finanza e sulle recenti conseguenze si rinvia a F. MERUSI, *Il sogno di Diocleziano. Il diritto nelle crisi economiche*, cit., 15 ss. e 67 ss.

glio, senza problemi operativi, perdite finanziarie, difficoltà nel reperire finanziamenti o danni di immagine a causa della liquidazione o dell'insolvenza dell'entità dedita alle attività di investimento" (51).

## 7.2. *Esigenze di democratic accountability.*

Il processo di riforma in corso non ha però superato le questioni della carenza di legittimazione democratica, di trasparenza e di adeguate garanzie di *democratic accountability* (52) anche per il Sistema

---

(51) V. Progetto di relazione "Sulla riforma della struttura del settore bancario dell'UE" (2013/2021- INI), cit., 6.

(52) Più in generale anche in tema di esercizio di compiti di politica monetaria, si rinvia a S. ANTONIAZZI, *op. cit.*, 241 ss. e 288 ss. Per un esame approfondito dei temi dell'*accountability* e della trasparenza nella prospettiva europea, si rinvia a A. CYGAN, *Accountability, Parliamentarism and Transparency in the EU, The Role of National Parliaments*, Cheltenham, Edward Elgar, 2013, 34 ss.; 67 ss. e 185 ss. L'Autore affronta la tendenza alla c.d. *deparliamentarisation* degli Stati membri che hanno trasferito la loro sovranità per diversi settori dell'economia e della politica monetaria; infatti il primo effetto dell'integrazione è che i Parlamenti nazionali hanno ceduto competenze legislative alle istituzioni europee, causa prima di *deparliamentarisation* con la conseguenza che sono proprio i Parlamenti le "vittime" dell'integrazione europea perché le caratteristiche tecnocratiche del processo decisionale europeo favoriscono i poteri esecutivi e il Consiglio con sacrificio delle regole democratiche parlamentari. Il paradosso del processo di democratizzazione europeo è che sembra aver allontanato l'UE dai cittadini che sono considerati i veri destinatari della legislazione europea; la natura sovranazionale e tecnocratica dell'integrazione europea ha di fatto emarginato i cittadini con poche possibilità di intervento. Peraltro l'esclusione dei Parlamenti dalla "comitologia" è un altro fattore che ha contribuito alla critica della tendenza generale; l'importanza della trasparenza come valore dell'integrazione non può essere superata e una *governance* democratica e controllabile non richiede solamente istituzioni rappresentative e meccanismi di partecipazione per i cittadini, ma si basa anche sui principi chiave del "the rule of law" e della protezione dei cittadini a fronte dell'esercizio arbitrario del potere. Garantire un adeguato controllo del potere per prevenire l'esercizio arbitrario nell'UE è una finalità complessa e non solo perché include il monitoraggio delle attività del Consiglio e della Commissione — fisicamente e politicamente distanti — ma anche perché coinvolge le attività dei rappresentanti nazionali a Bruxelles che sono responsabili della negoziazione di gran parte della legislazione. Un problema specifico dell'estensione del potere esecutivo è che il suo esercizio non è necessariamente rappresentativo o rapidamente rendicontabile, aspetti aggravati dall'assenza di un effettivo controllo parlamentare. Per una chiara interpretazione del "the rule of law" si rinvia a T. BINGHAM, *The Rule of law*, Perguin Books, London, 2011; il principio è stato recentemente invocato con significative potenzialità, considerata la crisi finanziaria, per i settori economici: S. A. RAMIREZ, *The Supreme Crisis and the Case for an Economic Rule of Law*, New York University Press, 2013, circa spec. 184 ss. Circa il tema assai discusso delle conseguenze della crisi e della nuova regolazione sulla *governance* e sull'integrazione europea: L. BESSELINK, F. PENNING, S. PRECHAL (Edited by), *The Eclipse of the Legality Principle in the European Union*, Wolter Kluwer, 2011; A. CAFRUNY, M. RYNER, *The global financial crisis and the European Union: the irrelevance of integration theory and the pertinence of critical political economy*, in P. NOUSIOS, H. OVERBEEK, A. TSOLAKIS (Edited by), *Globalisation and European Integration*, Routledge, New York, 2012, 32 ss.; M. J. RODRIGUES, E. XIARCHOGIANNOPOULOU (Edited by), *The Eurozone Crisis and the Transformation of EU Governance*, Ashgate, Bruxelles, 2014, spec. 4 ss.; D. DAIANU, G. BASEVI, C. D'ADDA, R. KUMAR (Edited by), *The Eurozone Crisis and the Future of Europe, The Political Economy of Further Integration and Governance*, Palgrave Macmillan, Houndmills, 2014, spec. 239 ss.; I. GLINAVOS, *Redefining the Market-State Relationship, Responses to the Financial Crisis and the Future of Regulation*, Routledge, London, 2014, spec. 5-34 circa le resistenze alla

di risoluzione delle crisi bancarie, strettamente correlato al Meccanismo di vigilanza unico considerato il ruolo determinante della BCE nell'individuazione degli istituti di credito in crisi o prossimi alla crisi; le modalità adottate per garantire una certa democraticità sono simili a quelle previste dagli artt. 20-21 del regolamento (UE) n. 1024/2013 e sono definite negli artt. 45-46 del regolamento sulla risoluzione: la presentazione della relazione del Comitato di risoluzione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione e alla Corte dei Conti sull'esecuzione dei compiti e di una relazione annuale al Parlamento europeo e al Consiglio con la possibilità di partecipare ad audizioni e di rispondere ad interrogazioni o a quesiti; la relazione è presentata anche ai Parlamenti nazionali degli Stati membri partecipanti, che possono rivolgere al Comitato delle osservazioni motivate. Si tratta di adempimenti (presentazione di una relazione annuale al Parlamento europeo) in parte richiesti alla BCE come garanzia di democraticità nell'esercizio della politica monetaria in attuazione dell'Unione monetaria. Queste modalità sono state, quindi, riprodotte e perfezionate (relazioni inviate anche ai Parlamenti nazionali) in materia di vigilanza prudenziale e di risoluzione delle crisi nell'Unione bancaria per le medesime esigenze. Infatti l'esecuzione di compiti *altamente tecnici* in questi settori da parte di Autorità amministrative dotate di un'ampia indipendenza (soprattutto la BCE con poteri di indirizzo) comporta inevitabilmente una limitazione del consenso democratico degli organi parlamentari la cui partecipazione è conoscitiva dell'attività già svolta sulla base del diritto a ricevere relazioni ed eventualmente a richiedere chiarimenti, senza alcuna possibilità di influenzare le scelte con funzioni di indirizzo. Queste lacune di democraticità dell'ordinamento europeo e l'inevitabile depauperamento della rilevanza dei Parlamenti nazionali (53) rappresentano le ulteriori conseguenze dell'assenza di un'unione politica.

---

regolazione che di fatto impedisce scelte democratiche; L. QUAGLIA, *The European Union and Global Financial Regulation*, Oxford University Press, 2014, che esamina la regolazione globale nei settori bancario, finanziario e assicurativo secondo la nuova architettura delle istituzioni.

(53) Per l'ordinamento italiano si consideri comunque la legge-quadro 24 dicembre 2012, n. 234 "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea" che prevede diverse modalità di coinvolgimento del Parlamento nel processo decisionale dell'Unione Europea; il presupposto è il Trattato di Lisbona che ha innovato con la partecipazione dei Parlamenti nazionali nei processi decisionali europei e ha migliorato le modalità per la trasmissione e il monitoraggio dei dati, riconoscendo quindi un ruolo chiave quali attori della politica europea. Per approfondimenti si rinvia a A. CYGAN, *Accountability, Parliamentarism and Transparency in the EU*, cit., 210 ss.



Più in generale, per effetto dell'integrazione europea, ambiti sempre più rilevanti di sovranità in settori economici sono stati trasferiti dagli ordinamenti nazionali a quello europeo, livello che può non presentare lo stesso grado di legittimazione democratica dei primi con la conseguenza che l'integrazione europea comporta una perdita progressiva delle garanzie democratiche e da ciò il *deficit* democratico dell'UE. A ciò si aggiungono le modalità di deliberazione degli organi intergovernativi che in alcuni casi decidono all'unanimità ma quando decidono a maggioranza (anche qualificata) i cittadini degli Stati membri in minoranza dipendono di fatto dalla volontà espressa da soggetti che non li rappresentano e che non sono interessati ad acquisire comunque il loro consenso. Una possibile soluzione potrebbe consistere nella previsione di organi decisionali che siano effettivamente sovranazionali e quindi espressione dell'UE anche mediante un collegamento elettorale con i cittadini europei.

Negli ultimi anni l'obiettivo di un elevato grado di responsabilità democratica ha assunto il ruolo di criterio-guida delle istituzioni europee da applicare diffusamente, soprattutto in un periodo di crisi per la maggiore intrusione europea nella politica economica e fiscale degli Stati membri con diverse conseguenze; in effetti, come abbiamo visto, la questione dell'*accountability* è considerata in modo significativo nella disciplina del Meccanismo unico di vigilanza bancaria e del Meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie (54). Tuttavia le decisioni circa gli Stati membri in difficoltà e le condizioni di aiuto sono state decise solamente dall'Eurogruppo e, pertanto, dai Governi degli Stati dell'Eurozona che sono comunque soggetti ai controlli parlamentari secondo diverse modalità. Un coinvolgimento più rilevante del Parlamento europeo potrebbe essere la soluzione per superare queste significative preoccupazioni; inoltre potrebbe essere altrettanto importante per i dibattiti europei la considerazione delle questioni discusse nei Parlamenti nazionali e di rilevanza nazionale per un maggiore coinvolgimento dei cittadini europei così forse più vicini al livello sovranazionale (55).

---

(54) Per una ricostruzione delle dinamiche di *accountability* si rinvia ai documenti istituzionali: C. BOURGAULT-M. HAUPTMAN, *Single Supervisory Mechanism (SSM), Main Features, Oversight and Accountability*; M. MAGNUS, *Single Resolution Mechanism (SRM) and Single Resolution Fund (SRF), Main Features, Oversight and Accountability*, in [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

(55) Per diverse questioni critiche collegate v. G. GUARINO, *Cittadini europei e crisi dell'euro*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014; peraltro il Parlamento europeo è dotato di limitate funzioni per garantire il raccordo democratico nel processo decisionale, per diversi



Le recenti innovazioni normative adottate confermano la scelta ormai consolidata di affidare l'unificazione economica, monetaria, bancaria e finanziaria ad *organi settoriali e tecnici* (56) dotati di ampia indipendenza e discrezionalità nell'adozione delle decisioni; lo studio del tema dell'Unione bancaria ha anche consentito l'approfondimento dei rapporti tra democrazia, politica e *tecnocrazia* (57) a tutt'oggi prevalente nelle scelte dell'UE anche per la progressiva recente introduzione di nuove Autorità in diversi settori economici.

Lo studio dei temi della vigilanza bancaria della BCE, del Meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie e del contesto generale in cui sono state elaborate le relative discipline consente alcune considerazioni di sintesi che attengono ai recenti obiettivi di politica economica e monetaria (58) con conseguenze innovative per l'*integrazione amministrativa* e, in particolare, emergono gli obiettivi del miglioramento delle economie nazionali (59) tramite riforme strutturali indotte da *sollecitazioni* dirette dell'UE e della BCE e la creazione di un mercato finanziario integrato e adeguatamente vigilato tramite l'Unione bancaria. La progressiva integrazione amministrativa coinvolge il settore bancario mediante regole uniformi (per evitare l'arbitraggio regolamentare e, quindi, la ricerca di zone di applicazione di regole più vantaggiose) applicabili negli ordinamenti nazionali dell'Eurozona ed eventualmente negli Stati membri la cui

---

“livelli di rappresentatività dell'organo parlamentare” e per la “difficile conciliabilità multipartitica” come chiarito da F. CAPRIGLIONE, *Mercato Regole Democrazia*, cit., 147 ss.

(56) Per le obiezioni al c.d. “governo dei tecnici” e riferimenti di bibliografia, si rinvia a S. ANTONIAZZI, *op. cit.*, 277 ss.; in tema di tecnocrazia e sul fondamento del potere come competenza a decidere in modo insindacabile in situazioni di necessità e di eccezione, si rinvia a G. COFRANCESCO, *Fondamenti e prospettive evolutive del potere tecnocratico in Italia*, in G. COFRANCESCO-F. BORASI, *Il potere tecnocratico. Il sistema corporativo in periodo di crisi*, Torino, Giappichelli, 2013, 116 ss.

(57) Circa la prevalenza degli atti *tecnocratici* della BCE proprio nell'adozione di misure dell'UE per contrastare la crisi finanziaria ed economica: A. MOZZATI, *La strutturale instabilità dei servizi pubblici locali tra ordinamento europeo, spinte tecnocratiche e diritto interno*, in G. COFRANCESCO-F. BORASI, *Il potere tecnocratico*, cit., 177-178; l'Autore si riferisce alla lettera della BCE indirizzata allo Stato italiano del 4 agosto 2011 in cui tra le azioni da intraprendere vi era “la piena liberalizzazione dei servizi pubblici locali” (v. Parte Prima, § 3).

(58) Per la recente evoluzione della politica monetaria si rinvia ad alcune osservazioni di sintesi espresso da M. DRAGHI, *Euro area economic outlook, the ECB's monetary policy and current policy challenges*, Statement prepared for the twenty-ninth meeting of the International Monetary and Financial Committee, Washington, D.C., 10 Aprile 2014; ID., *Recovery and Reform in the euro area*, Brookings Institutions, Washington, 9 October 2014, in [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu).

(59) Sull'apparente convergenza economica degli Stati membri prima della crisi e sulle attuali prospettive di sostenibilità si rinvia alla relazione di P. PRAET (Membro del Comitato esecutivo della BCE), *The financial cycle and real convergence in the euro area*, Annual Hyman P. Minsky Conference on the State of the US and World Economies, Washington D.C., 10 April 2014, in [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu).

moneta non è l'Euro comunque aderenti al Sistema unico di vigilanza bancaria e al Sistema unico di risoluzione.

L'*integrazione amministrativa* si è così evoluta in conseguenza della nuova disciplina sulla vigilanza bancaria e di quella sul Meccanismo unico di risoluzione con norme innovative che hanno introdotto nuovi organi (*board*, agenzie), nuovi procedimenti amministrativi complessi e composti e atti giuridici (prevalentemente provvedimenti) soggetti alla giurisdizione della Corte di Giustizia e in alcuni casi alla giurisdizione nazionale; i profili da esaminare attengono, infatti, agli atti normativi coinvolti e agli atti giuridici inquadrabili in quelli amministrativi. Ma come è noto l'evoluzione normativa per l'organizzazione e l'amministrazione è dipesa dalla crisi economico-finanziaria, quindi i percorsi non sono sempre lineari mediante il c.d. *metodo comunitario* (comunque in parte già superato con il Trattato di Lisbona), ma con soluzioni decise dall'urgenza degli interventi.

Per il primo aspetto occorre evidenziare la molteplicità delle fonti che non sono inquadrabili in un sistema immediatamente chiaro e ordinato per i settori bancario e finanziario: regolamenti e direttive dell'UE, atti normativi della BCE e regole tecniche dell'ABE (anche richiamate da atti normativi delegati della Commissione: artt. 290-291 TFUE): un panorama complesso di norme coesistenti che devono essere applicate contestualmente. Il quadro intricato si prospetta sia per la vigilanza bancaria, sia per il Meccanismo unico di risoluzione, presupposti costitutivi dell'Unione bancaria.

Per quanto riguarda la vigilanza bancaria le fonti consistono in un regolamento del Consiglio, in atti della BCE e dell'ABE; il regolamento pone minori problemi anche se è stata assai discussa l'applicazione della procedura di cui all'art. 127.6 TFUE per l'attribuzione di compiti specifici alla BCE, dato che la disciplina prevede in realtà poteri assai rilevanti e non si limita ad alcuni compiti determinati. È certo più problematico l'esame degli atti della BCE, che peraltro già in materia di politica monetaria dispone di un potere normativo molto ampio in via esclusiva e con l'utilizzo di atti giuridici atipici e di *soft law*, tanto da delineare un sistema di fonti settoriale e quasi indipendente (60); invece per l'esercizio di compiti di vigilanza bancaria la BCE non dispone di un'esclusiva potestà normativa, ma può adottare *orientamenti, raccomandazioni e decisioni, regolamenti* (art. 4.3, 2° comma, del regolamento (UE) n. 1024/2013), salva la pertinente

---

(60) Si rinvia a S. ANTONIAZZI, *op. cit.*, 49 ss. e 249 ss. e alla bibliografia ivi richiamata.

normativa (qualsiasi atto legislativo e non legislativo, compresi quelli di cui agli artt. 290-291 TFUE) dell'UE nonché *istruzioni generali* (61) (artt. 6.5, lett. *a*), 2° comma; 9.1, 3° comma, del regolamento (UE) n. 1024/2013). Inoltre la vigilanza prudenziale della BCE è soggetta a *norme tecniche* di regolamentazione vincolanti dell'ABE e inserite in atti della Commissione (artt. 10-16 del regolamento (UE) n. 1093/2010) nonché agli *orientamenti* e alle *raccomandazioni* dell'ABE. Tutti questi atti giuridici hanno un'efficacia diretta negli ordinamenti nazionali, ad esclusione degli Stati membri dell'UE che non hanno ancora adottato l'Euro, tra i quali il Regno Unito che, da un lato, si adatta agli atti giuridici dell'ABE e, dall'altro, si pone ormai in una posizione consolidata assai critica circa l'evoluzione dell'integrazione europea; le obiezioni diffuse riguardano non solo l'Unione monetaria (è chiaro che non ci sarà l'adesione all'Euro) ma anche la recente Unione bancaria, tanto da alimentare una seria discussione politica interna conflittuale sull'appartenenza futura all'UE e un altrettanto acceso dibattito europeo sulle conseguenze di un'eventuale uscita del Regno Unito dall'Europa (62). Più in generale, nella fase attuale, sono comunque in discussione diversi profili del sistema dell'UE e tra questi le esigenze di modifica o di una diversa interpretazione dei Trattati (63), il coordinamento sovranazionale delle riforme (64), le deroghe per una maggiore flessibilità del Patto di Sta-

---

(61) V. Parte I, § 7.

(62) Le elezioni amministrative e le successive elezioni europee del maggio 2014 sono state due occasioni assai significative per comprendere la situazione interna: sono emerse una decisa posizione contraria all'UE e all'Euro e profonde difficoltà di conciliazione delle opinioni; sul punto si rinvia a L. MAISANO, *Londra, avanzata degli euroscettici, Alle amministrative l'Ukip di Nigel Farage guadagna consensi a danno dei Tories*, in *Il Sole24ore*, 24 maggio 2014, n. 140, 6. Per alcune interessanti considerazioni riguardo alle ragioni culturali dell'attuale posizione assai critica del Regno Unito, che comunque esprime una diversità culturale di grande valore nell'analisi delle questioni europee, v. L. ZINGALES, *Se Londra esce dal Continente*, in *Il Sole24ore*, 22 giugno 2014, n. 169, 21, in cui è evidenziata la diffidenza per l'ideologia sottostante al progetto europeo, che ha un'origine soprattutto franco-tedesca, e che afferma un unico mercato secondo un'unica legge; proprio l'obiettivo dell'uniformità delle regole è in contrasto con la cultura inglese per tradizione orientata verso la *diversità* e la *sperimentazione* e, quindi, l'Europa è intesa come area di libero scambio ma secondo le diverse regole nazionali che dovrebbero essere automaticamente riconosciute dagli altri Stati membri senza discriminazioni in un sistema di competizione che dovrebbe produrre le regole migliori per i cittadini. Da qui l'insofferenza per le regole comuni imposte da "un cartello di Governi" influenti (considerati anche "in collusione" tra loro) e la storica diffidenza per l'egemonia tedesca.

(63) Per alcune considerazioni sull'attuale dibattito: A. CERRETELLI, « *Trattati da reinterpretare* », *Fitoussi: serve una nuova politica per l'economia e un nuovo motore per l'UE*, in *Il Sole24ore*, 17 giugno 2014, n. 164, 21.

(64) La proposta di un coordinamento sovranazionale delle riforme strutturali è stata espressa da Mario Draghi (in occasione di una *Lecture* a Londra in ricordo di Tommaso Padoa-Schioppa; si rinvia a A. MERLI, « *Governance europea sulle riforme* », in *Il Sole24ore*, 10

bilità e di Crescita (65), nonostante l'opposizione iniziale di alcuni Stati membri *leaders* (soprattutto la Germania), e l'ammissibilità del *Fiscal Compact* (66).

È quindi evidente la complessità della disciplina che coinvolge norme adottate da istituzioni e Autorità europee diverse con intricate regole di organizzazione e altrettanto complessi sono i procedimenti che coinvolgono la BCE e le Autorità nazionali di vigilanza, ad es. per il rilascio dell'autorizzazione bancaria; la fase di attuazione negli ordinamenti nazionali non sarà immediata e certo si prospetteranno inevitabili questioni interpretative sollevate in relazione alle particolarità delle Autorità di vigilanza nazionali attualmente operative.

La stessa complessità emerge dalla disciplina sul Meccanismo unico di risoluzione bancaria per i contenuti del regolamento e della direttiva e gli istituti, per la disciplina richiamata (ad es., il regolamento e la direttiva in materia di regole prudenziali e di requisiti patrimoniali degli istituti di credito); inoltre il Comitato di risoluzione è soggetto alle norme tecniche di regolamentazione e di attuazione vincolanti elaborate dall'ABE e adottate dalla Commissione nonché agli orientamenti, alle raccomandazioni e alle decisioni adottate dall'ABE.

Quindi dal panorama intricato delle norme applicabili al settore bancario possono derivare conseguenze solo in parte prevedibili e le difficoltà di adeguamento per gli Stati dell'Eurozona potrebbero dipendere direttamente sia dal Meccanismo unico di vigilanza, sia dal

---

luglio 2014, n. 187, 3), che ha evidenziato come il risultato finale di produttività e di competitività riguardi non un singolo Stato membro, ma l'UE complessivamente. Ciò conferma la strategia delle regole comuni nell'Eurozona per rafforzare la coesione dell'Unione monetaria e per una maggiore integrazione e non tanto la razionalizzazione delle singole economie nazionali.

(65) Tra coloro che ritengono già sufficientemente flessibile il Patto di stabilità nell'attuale formulazione: Mario Draghi che, peraltro, ha insistito proprio sul necessario coordinamento europeo delle riforme strutturali; sul punto si rinvia a B. ROMANO, *Draghi: il Patto non va annacquato*, in *Il Sole24ore*, 15 luglio 2014, n. 192, 2; mentre per la posizione (espressa ad es., dall'Italia) che richiede un *Fiscal compact soft* per gli Stati che prevedono riforme: ID., *Patto, si tratta sulla flessibilità, Confronto Italia-Germania sulla formalizzazione di nuove concessioni*, in *Il Sole24ore*, 27 giugno 2014, n. 174, 3; ID., *I popolari: non allentare le regole. Scontro tra il capogruppo Weber e Renzi sull'applicazione del Patto di stabilità UE*, in *Il Sole24ore*, 3 luglio 2014, n. 180, 2. Per un intervento chiarificatore del Cancelliere tedesco Angela Merkel volto a moderare l'atteggiamento rigido di chiusura del Presidente (Weidmann) della *Bundesbank*: A. MERLI, « *Usare la flessibilità del Patto* », in *Il Sole24ore*, 26 giugno 2014, n. 173, 6.

(66) Sul *Fiscal Compact* v. G. BOGGERO, P. ANNICCHINO, *Who Will Ever Kick Us Out?: Italy, the Balanced Budget Rule and the Implementation of the Fiscal Compact*, in *European Public Law*, 2014, vol. 20, 2, 247 ss.

Meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie; inevitabilmente l'ulteriore trasferimento di sovranità e di competenze delle banche centrali nazionali e delle Autorità di vigilanza nazionali alla BCE e l'individuazione delle Autorità di risoluzione comporterà la necessità di rivedere i criteri di interpretazione degli atti giuridici, il ruolo delle istituzioni e degli organi (anche nuovi con particolare indipendenza) dell'UE e dei rapporti tra questi enti, considerate alcune contraddizioni quali ad es., l'eccessiva frammentazione delle competenze e la pluralità di atti giuridici e di procedimenti amministrativi composti e le evidenti esigenze di semplificazione del sistema per garantire l'efficienza in un settore in cui prevale particolarmente l'urgenza degli interventi delle Autorità europee e nazionali.

### 7.3. *La necessaria eccezionalità delle misure non convenzionali adottate e ancora adottabili dalla BCE.*

Infine alcune osservazioni critiche riguardano le frequenti *misure non convenzionali* adottate dalla BCE, espressione di *poteri impliciti* al fine di garantire effettività alla politica monetaria, e le nuove modalità di interrelazione tra BCE, Stati membri e altre istituzioni in conseguenza della crisi; tuttavia occorre evidenziare che l'adozione di misure non ordinarie è dipesa dall'inattività o dal ritardo di interventi da parte degli Stati membri a fronte della crisi finanziaria ed economica e non solo con riferimento a singoli Stati ma in generale. L'assenza di un'adeguata azione è stata ovviamente determinata da varie cause: la mancanza di scelte politiche chiare di livello nazionale, le complesse procedure decisionali di livello europeo o i limiti previsti dal quadro giuridico dell'UE oppure i limiti costituzionali nazionali; inoltre quando l'azione è decisa a livello europeo spesso, per le esigenze delle procedure democratiche, è necessario il decorso di un rilevante periodo di tempo prima dell'effettiva esecuzione; quindi, in un certo senso, di fatto gli Stati membri hanno costretto la BCE ad adottare decisioni al loro posto e le decisioni del Consiglio direttivo sono in effetti più veloci per le modalità, dato che non è previsto alcun intervento parlamentare e non è richiesto il voto unanime. Inoltre il Consiglio direttivo proprio durante il periodo di crisi ha dimostrato un particolare impegno nell'adottare decisioni a maggioranza e non solo per le misure non convenzionali, ma anche per i tassi di interesse; peraltro la BCE non deve certo rispondere ad elettori e le misure adottate comportano conseguenze (e pregiudizi)



più facilmente percepibili dagli operatori del settore e non tanto dai cittadini. Di fatto essa è considerata l'unica istituzione in grado di agire velocemente, caratteristica che si addice al dinamismo dei mercati finanziari rispetto alle ben "più lente" procedure democratiche.

Queste considerazioni generali possono ritenersi un'adeguata giustificazione istituzionale per l'azione della BCE mediante misure eccezionali di acquisto di *bonds* (67) e di assistenza al credito, ma diversa deve essere la motivazione dell'*intervento* nelle *politiche economiche nazionali* mediante forme di "pressione" nei confronti degli Stati membri in difficoltà per le riforme strutturali, condizioni prospettate come necessarie per assicurare l'effettività delle misure non convenzionali. L'intervento potrebbe essere interpretato come modalità per la BCE per evidenziare i limiti dell'impegno nel gestire il ruolo istituzionale e la natura temporanea delle misure non convenzionali, azione complessiva che però da sola non può risolvere le crisi interne degli Stati. Nel contesto di lento e difficile percorso della politica di reazione alla crisi, la BCE ha introdotto misure di politica monetaria che hanno offerto in concreto anche l'opportunità di avviare riforme a cui gli interventi sono condizionati. Tuttavia questa influenza della BCE è limitata a singoli Stati dell'Eurozona al fine di riforme economiche, ma talvolta coinvolge tutti gli Stati membri la cui moneta è l'Euro per le riforme istituzionali di livello sovranazionale, ad es., il Meccanismo di risoluzione delle crisi bancarie che consentirà di superare il mercato dei *bonds* e di consolidare la struttura della UE per la *governance* economica. Peraltro sembra che le misure non convenzionali abbiano limitato le preoccupazioni per l'avvio di un processo di *deflazione* causato dalla crisi (68), anche se più recentemente il rischio di effettiva deflazione ha indotto la BCE a prospettare dei nuovi interventi (69) e considerazioni critiche.

---

(67) In tema di acquisto di *bonds* nazionali: P. DE GRAUWE, *The European Central Bank: Lender of Last Resort in the Government Bond Markets?*, in *CESifo Working Paper*, 2011, n. 3569.

(68) Si rinvia allo studio più ampio di P. DE GRAUWE, *The European Central Bank: Lender of Last Resort in the Government Bond Markets*, in F. ALLEN, E. CARLETTI, S. SIMONELLI (edited by), *Governance for the Eurozone. Integration or Disintegration?*, FIC Press, Philadelphia, 2012, 17 ss.; circa gli effetti della c.d. "sterilizzazione" conseguente al programma di acquisto di *bonds* della BCE che nel contempo toglie liquidità dai mercati: T. PETCH, *The compatibility of Outright Monetary Transactions with EU law*, in *Law and Financial Markets Review*, 2013, n. 7, 1, 16.

(69) Per le frequenti anticipazioni di Draghi circa la nuova adozione di *misure non convenzionali* per contrastare la deflazione e sul problema dell'inflazione troppo bassa si



Quindi la BCE ha gestito queste iniziative di “pressione” sugli Stati dell'Eurozona superando la modalità tradizionale *soft* di comunicare suggerimenti o raccomandazioni generali, per adottare modalità più forti ed incisive quali la richiesta di *aggiustamenti* di programmi economici quale condizione per l'assistenza finanziaria, l'acquisto di fatto di *bonds* e in seguito procedure formali sempre condizionate a riforme di politica economica (70) e, peraltro, delineando le puntuali condizioni o mediante raccomandazioni dettagliate (il “caso-limite” della *lettera* al Governo italiano) oppure negoziando un *Memorandum* di accordo tra BCE, Commissione e FMI, che ha progressivamente rafforzato il ruolo della BCE.

L'interazione tra la BCE e soggetti politici è stata negli anni istituzionalizzata mediante diverse occasioni formali, ma soprattutto informali (ad es., vari *forum*, conferenze di dibattito) ed i Trattati prevedono un “dialogo” di politica monetaria tra BCE e il Parlamento europeo mediante la presentazione annuale di un *report*, la

---

rinvia a L. VERONESE, *Madrid in trappola fa appello alla Bce*, in *Il Sole24ore*, 1 aprile 2014, n. 90, 11; A. MERLI, *Draghi: acquisti di titoli se necessario*, in *Il Sole24ore*, 4 aprile 2014, n. 93, 3; D. MASCIANDARO, *I due pilastri per l'azione « all'europea »* e V. LOPS, *Spread ai minimi sull'ipotesi di intervento Bce*, in *Il Sole24ore*, 4 aprile 2014, n. 93, 1 e 2; A. MERLI, *Bce studia acquisti fino a mille miliardi*, e V. CARLINI, *BTP ai minimi storici il mercato crede a Draghi*, in *Il Sole24ore*, 5 aprile 2014, n. 94, 2 e 3; A. FRANCESCHI, *Lo spread risale sulla « frenata » Bce*, in *Il Sole24ore*, 8 aprile 2014, n. 97, 8; A. MERLI, *Bce: l'euro non è più a rischio. Scongiurato il pericolo di rottura dell'area ma resta alta la frammentazione dei mercati*, in *Il Sole24ore*, 29 aprile 2014, n. 117, 6; il lieve aumento (da 0,5% al 0,7%) dell'inflazione in aprile potrebbe indurre la BCE a non adottare alcuna misura per risolvere il problema della “bassa inflazione” (l'obiettivo sarebbe attorno al 2%), così A. MERLI, *Per l'eurozona aumento modesto*, in *Il Sole24ore*, 1 maggio 2014, n. 119, 11. Peraltro nel maggio 2014 è stata rilevata la crescita dei Paesi che hanno introdotto nuove regole fiscali, sui conti pubblici e flessibilità nel mercato del lavoro prima o dopo la crisi: R. SORRENTINO, *Eurozona, premiate le riforme*, in *Il Sole24ore*, 17 maggio 2014, n. 134, 6; A. LEIPOLD, *La Bce ha fatto, ora tocca ai governi*, in *Il Sole24ore*, 11 giugno 2014, n. 158, 20; riguardo alle misure (la nuova liquidità ha favorito gli acquisti di titoli di Stato a breve scadenza) adottate per far risalire l'inflazione: V. LOPS, *Manovra Bce, effetti ancora limitati sui mercati*, in *Il Sole24ore*, 3 luglio 2014, n. 6; per il nuovo intervento di finanziamento alle banche per prestiti a imprese e a privati: A. MERLI, *Dalla Bce mille miliardi per l'economia*, in *Il Sole24ore*, 4 luglio 2014, n. 181, 3; tuttavia per l'Italia la deflazione è ravvisabile: v. R. BOCCIARELLI, *L'Italia entra in deflazione (-0,1%)*, in *Il Sole24ore*, 30 agosto 2014, n. 237, 5.

(70) Le occasioni di “sconfinamento” nelle scelte di politica economica nazionale sono ultimamente assai frequenti: v. per alcuni riferimenti A. MERLI, *Draghi: meno tasse e più riforme*, in *Il Sole24ore*, 8 agosto 2014, n. 216, 3; ID., *Allarme della Bce sui conti italiani*, in *Il Sole24ore*, 12 settembre 2014, n. 250, 2; ID., *Draghi: investimenti per la ripresa. “Indispensabili assieme ad azioni di politica monetaria e riforme strutturali”*, *ivi*, 3; R. BOCCIARELLI, *Draghi: la politica monetaria di pari passo con le riforme*, in *Il Sole24ore*, 13 settembre 2014, n. 251, 3; infine chiari riferimenti sollecitano l'unione politica: J. PISANI-FERRY, *La sveglia di Draghi per la politica. Il presidente della Bce ha voluto rompere tre tabù per spronare l'Unione*, in *Il Sole24ore*, 3 settembre 2014, n. 240, 19, e, considerate le note difficoltà di coordinamento delle politiche strutturali, fiscali e monetarie, la BCE “si propone” con il ruolo di favorire la cooperazione tra gli Stati dell'Eurozona per stimolare gli investimenti: v. G. TONIOLO, *Il coordinamento secondo Draghi*, in *Il Sole24ore*, 24 settembre 2014, n. 262, 22.

possibilità di audizione di membri del Comitato esecutivo (art. 284.3 TFUE); il Presidente del Consiglio e un membro della Commissione europea possono partecipare agli incontri del Consiglio direttivo della BCE, sede in cui sono adottate importanti decisioni. Il Presidente della BCE è invitato agli incontri del Consiglio quando i temi di discussione riguardino i compiti del SEBC (art. 284.2 TFUE) e un'ulteriore importante occasione è la sua partecipazione ai *forum* informali dell'Eurogruppo che non solo migliorano il coordinamento delle politiche economiche degli Stati dell'Eurozona, ma anche l'interazione tra questi Stati e la BCE. Infatti è questa la sede in cui il Presidente può "trasmettere" i "messaggi" della BCE circa l'importanza di riforme strutturali per alcuni Stati con dettagli sulle modalità da cui deriva in effetti una "pressione". L'informalità degli incontri e l'assenza di processi decisionali facilitano il coinvolgimento della BCE e gli accordi organizzativi circa le relazioni con la medesima istituzione senza obblighi di vincoli formali; attualmente il Presidente della BCE è un membro effettivo dell'Eurogruppo e si inserisce pienamente nei dibattiti politici (71).

La crisi nell'Eurozona ha, quindi, comportato quale effetto un evidente incremento dell'interazione tra BCE e soggetti politici mediante la partecipazione in *forum* di discussione di politica economica, l'istituzione di nuove occasioni di incontro con il Consiglio europeo e i Capi di Stato e di Governo (*Euro Summits*) e incontri regolari tra il Presidente dell'*Euro Summit*, il Presidente della Commissione e il Presidente dell'Eurogruppo a cui può partecipare il Presidente della BCE nonché *summits* informali più ristretti tra *leaders* politici per specifiche questioni. Inoltre la BCE può nominare un osservatore che partecipi al Consiglio dei Direttori del EFSF e del ESM e nel Consiglio dei Governatori del ESM; quindi essa è presente in tutte le occasioni di importanti decisioni adottate dai Ministri delle Finanze dell'Eurozona riguardo agli aiuti finanziari e le relative condizioni di riforme economiche.

È inevitabile che in queste occasioni la BCE manifesti precise posizioni che condizionano le decisioni in diverse sedi, contribuendo alla discussione sulle linee di indirizzo dell'UE influenzando la formulazione della politica economica e fiscale degli Stati dell'Eurozo-

---

(71) Un'ulteriore occasione di *forum* informale che consente un'interrelazione tra BCE e Stati membri riguardo alla politica economica è il c.d. *Dialogo Macroeconomico*, istituito dal Consiglio europeo tra BCE, Consiglio e Commissione e altri *social partners* di livello europeo nel 1999; sull'attività svolta si rinvia T. BEUKERS, *op. cit.*, 1584.

na; infatti la BCE è stata coinvolta nella negoziazione delle necessarie misure a cui è subordinata l'assistenza finanziaria e nelle verifiche di conformità e del rendimento economico, anche se non è stata delineata una precisa responsabilità. La "pressione" della BCE per sollecitare riforme è certo più facilmente giustificabile se è collegata alla ricapitalizzazione delle banche nell'interesse della stabilità del sistema finanziario comunque riconducibile alla stabilità dei prezzi, mentre è più difficile motivare l'ingerenza se sono indicati specifici strumenti giuridici (ad es. interventi per il mercato del lavoro per migliorare la concorrenza).

Peraltro nel TFUE sono previsti dei limiti nell'interazione tra BCE e Stati membri a garanzia dell'indipendenza della BCE e delle banche centrali nazionali dall'influenza delle altre istituzioni europee e dei Governi degli Stati membri (artt. 130-131 TFUE) in materia di politica monetaria; la sovranità monetaria è stata trasferita alla BCE, mentre le politiche fiscali, le riforme strutturali e la stabilità finanziaria sono ancora di competenza degli Stati membri senza adeguate previsioni di coordinamento. Inoltre rappresenta un ulteriore mandato, ma *secondario*, del SEBC e della BCE il sostegno delle "politiche economiche generali nell'Unione al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione definiti dall'art. 3 del TUE" (art. 127.1 TFUE); quindi non vi è alcuna norma specifica che proibisca espressamente l'intervento della BCE nella formazione della politica economica degli Stati membri e proprio in occasione della crisi dell'Eurozona è emersa l'attenzione per l'esistenza di eventuali limiti, della loro rilevanza e della compatibilità del mandato della BCE con il principio di legalità e i vincoli conseguenti (artt. 5 e 13 TUE).

La posizione di indipendenza, la struttura e la specifica competenza della BCE nell'Unione economica e monetaria hanno conferito ad essa una dimensione del tutto particolare e la situazione di crisi ha evidenziato una *tensione continua* tra l'esercizio di un mandato chiaro secondo il principio di legalità e l'esigenza di concreta flessibilità nell'esecuzione dei compiti, aspetti che emergono anche per i compiti che riguardano l'Unione bancaria. Come è noto, l'indipendenza dovrebbe essere intesa come "distanza dalla politica" al fine di garantire una *coerenza nel lungo periodo* evitando il rischio di obiettivi soggetti a frequenti modifiche per esigenze di elettorato (ad es., la tendenza dei Governi ad allentare la politica monetaria prima di procedure elettorali).

In concreto l'influenza della BCE nella politica economica degli Stati membri si è affermata mediante iniziative senza precedenti nella politica economica di singoli Stati membri e degli Stati membri dell'Eurozona in senso complessivo, situazione da cui è derivato inevitabilmente un cambiamento (e una preoccupazione) nella percezione di un'adeguata e chiara "distinzione" di ambiti di sovranità; gli interventi non convenzionali fino ad oggi adottati, essendo collegati alla crisi finanziaria ed economica, non avrebbero però natura di regola generale di fatto permanente, ma carattere contingente ed eccezionale e, quindi, dovrebbero essere superati una volta raggiunta una situazione di adeguata stabilità.

È evidente che contestualmente alla necessaria flessibilità e all'adozione di misure non convenzionali, la BCE deve gestire il difficile bilanciamento tra i poteri previsti dal mandato espresso nel TFUE e nello Statuto per la politica monetaria e quelli stabiliti dalla nuova disciplina circa i compiti di vigilanza prudenziale per l'Unione bancaria (72); vi è il rischio persistente che dall'intervento di fatto nella politica economica nazionale, mediante l'indicazione di specifiche riforme fiscali e strutturali, derivi un ruolo "politico" o "politizzato" di certo in contrasto con la visione ormai consolidata della rilevante indipendenza dell'istituzione. In ogni caso le misure non convenzionali e le recenti operazioni sui tassi di interesse (73),

---

(72) Per recenti considerazioni sull'integrazione v. V. CONSTANCIO, *Reflections on financial integration and stability*, Speech at the Joint ECB-EC Conference on Financial Integration and Stability in a New Financial Architecture, Frankfurt, 28 April 2014, in [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu).

(73) Circa la questione dei tassi di interesse che la BCE ha deciso di conservare invariati, le ultime informazioni rivelano che l'area dell'Euro continua un recupero moderato mediante bassi livelli di inflazione e una crescita monetaria e creditizia limitata, si rinvia al documento *Introductory statement to the press conference (with Q&A)* che contiene risposte approfondite di Mario Draghi ad una serie di domande sui recenti programmi di intervento della BCE, reperibile in [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu). Le aspettative di inflazione per il medio e lungo termine continuano ad essere in linea con l'obiettivo di mantenerla vicina al 2%; la combinazione delle misure di politica monetaria decise a giugno 2014 ha portato ad un ulteriore allentamento e le operazioni monetarie che saranno introdotte nei prossimi mesi confortano questa linea e sostengono il prestito bancario. Gli interessi di prestito bancario decisi dalla BCE saranno confermati con i livelli attuali in vista della prospettiva corrente per l'inflazione; inoltre dall'intervista di Draghi emerge che il Consiglio direttivo è unanime anche circa l'adozione di *strumenti non convenzionali* nell'ambito del mandato e finalizzati a migliorare il funzionamento del meccanismo di trasmissione della politica monetaria (il 5 giugno il Consiglio direttivo ha deciso di intensificare i lavori preparatori relativi all'acquisto definitivo di attività cartolarizzate: *asset-backed securities*, ABS), poiché è necessario allontanare i rischi di un periodo troppo prolungato di bassa inflazione. Quindi l'orientamento della BCE è quello di salvaguardare una salda affermazione delle aspettative di inflazione dal medio al lungo periodo. Per le decisioni assunte dal Consiglio direttivo in aggiunta a quelle che fissano i tassi di interesse si rinvia alle operazioni di mercato del giugno 2014 e ai relativi atti giuridici (reperibili in [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu)) e tra queste le modifiche al quadro normativo dell'Eurosi-

adottate dalla BCE in conseguenza della crisi finanziaria, hanno comportato profondi cambiamenti nella politica monetaria (74): innovazioni mediante diverse scelte macroprudenziali (75) e nuovi strumenti quali il Meccanismo unico di vigilanza e il Meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie con effetti diretti negli ordinamenti nazionali per le nuove Autorità amministrative previste, i procedimenti amministrativi composti, i provvedimenti e le nuove forme di tutela in via amministrativa con conseguenze per l'evoluzione dell'amministrazione europea (76) e del diritto amministrativo negli Stati dell'UE coinvolti.

---

stema in vista dell'applicazione del tasso di interesse negativo sui depositi presso la banca centrale e le modifiche alle operazioni di rifinanziamento. Dall'inizio del 2014 gli interventi di modifica di precedenti atti giuridici sono stati vari, ad es. la decisione BCE/2014/11 relativa a misure temporanee supplementari sulle operazioni di rifinanziamento dell'Eurosistema e sull'idoneità delle garanzie; l'indirizzo BCE/2014/10 sugli strumenti e sulle procedure di politica monetaria e l'indirizzo BCE/2014/12 relativo a misure temporanee supplementari sulle operazioni di rifinanziamento dell'Eurosistema e sull'idoneità delle garanzie; il regolamento della BCE n. 756/2014 in tema di statistiche sui tassi di interesse applicati alle istituzioni finanziarie (BCE/2014/30). Infine per dati recenti sul credito bancario si rinvia al documento "30 July 2014 - Results of the July 2014 euro area bank lending survey" (in <http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2014/html/pr140730.en.html>). Per i recenti interventi circa la riduzione dei tassi di interesse sulle operazioni di rifinanziamento v. *Press release, 4 September 2014 - ECB modifies loan-level reporting requirements for some asset-backed securities*, in [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu). Si segnala altresì la decisione della BCE del 29 luglio 2014 relativa a misure sulle operazioni mirate di rifinanziamento a più lungo termine (BCE/2014/34). Per l'intervento sui tassi d'interesse: A. MERLI, *La Bce taglia i tassi e compra Abs. A sorpresa costo del denaro allo 0,05%, in ottobre i primi acquisti di titoli cartolarizzati*, in *Il Sole24ore*, 5 settembre 2014, n. 243, 3; ID., *Domanda debole all'asta Bce. Con 86, 2 miliardi, la richiesta delle banche nettamente al di sotto delle aspettative*, in *Il Sole24ore*, 19 settembre 2014, n. 257, 3. Si rinvia altresì ai documenti istituzionali in tema di liquidità e di recenti operazioni di politica monetaria: BCE, *Bollettino*, settembre 2014, 43 ss.; BCE, *Legal Framework of the Eurosystem and the European System of Central Banks*, July 2014, 18 ss.

(74) Per gli obiettivi di politica monetaria in conseguenza dei rischi di un prolungato periodo di bassa inflazione e di una protratta lenta crescita, si rinvia al discorso di P. PRAET, *Current issues of monetary policy*, 8th Kiel Institute Summer School on Economic Policy: Reassessing Monetary Policy, Kiel, 3 July 2014; sulla situazione economica e le misure sui tassi di interesse: M. DRAGHI, *Introductory remarks at the EP's Economic and Monetary Affairs Committee*, Brussels, 22 September 2014 (in [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu)) ove il Presidente ribadisce che "The Governing Council remains fully determined to counter risks to the medium-term outlook for inflation. Therefore, we stand ready to use additional *unconventional instruments* within our mandate, and alter the size and / or the composition of our *unconventional interventions* should it become necessary to further address risks of a too prolonged period of low inflation (...). Courageous structural reforms and improvements in the competitiveness of the corporate sector are key to improving business environment".

(75) Per approfondimenti si rinvia al discorso di V. CONSTANCIO, *The ECB and Macroprudential policy: from research to implementation*, at the Third Conference of the Macroprudential Research Network, Frankfurt-am-Main, 23 June 2014, in [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu).

(76) Per uno studio approfondito e, in particolare, circa il ruolo degli Stati membri nell'esecuzione del diritto dell'UE e la tendenza alla *cooperazione amministrativa*, si rinvia al saggio di D. SORACE, *L'amministrazione europea secondo il Trattato di Lisbona*, in *Dir. pubbl.*, 2013, 167 ss.