



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II  
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

# **INNOVAZIONE E DIRITTO**

# LE NUOVE COMPETENZE DELLA BCE. LE IMPLICAZIONI DELL'UNIONE BANCARIA PER LA DISCIPLINA DEL TUB

*di Mario Affinita*

## ABSTRACT

*The process of reviewing the rules and controls that have been initiated as a result of the financial crisis has given important changes to the regulatory framework.*

*In the European context, there has been a process of harmonization of the rules first and then the centralization of control systems both in the ordinary course of business intermediaries both in crisis situations. Even the Italian supervisory model has provided important contributions to the construction of the new European system of rules and institutions responsible for the supervision of the banking sector.*

*Have now reached a critical stage of the “road map” to the Banking Union, there arise some questions in reference to the Italian system: the purposes for which it was inspired by the T.U.B. will continue to guide the activities of supervision, once fallen into the new institutional and regulatory framework in Europe?*

*The objectives and principles of the national banking legislation should be pursued within the framework of the Single Supervisory Mechanism and in perspective of what a resolution, based on rules derived from the European Union?*

*As will be coordinated with each other, the various tasks and the various powers of the ECB and the National authorities competent? And some of these national authorities will still be really necessary?*

*The answers are not simple. The Banking Union is a complex and demanding challenge, which certainly will lead to a revision and updating of many of the rules governing the national banking system; but it is necessary challenge to improving the regulation of the banking sector and at the same time achieving greater integration at the European level.*

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. La vigilanza delle banche nell'Unione bancaria. Obiettivi e caratteristiche dell'MVU (Cenni) – 3. Le nuove competenze della BCE. I nuovi Compiti – 3.1. Segue. I nuovi Poteri – 4. Il futuro del T.U.B. nell'Unione Bancaria. Prospettive di modifica e ridimensionamento dei poteri delle Autorità Nazionali – 5. Considerazioni conclusive

## 1. Introduzione

La crisi finanziaria concentratasi a partire dagli anni 2007-2008 ha rappresentato una sorta di “terremoto finanziario” e, nello stesso tempo, un fattore di forte spinta propulsiva verso l’adozione di una vigilanza bancaria pienamente integrata, evidenziando le crepe del “vecchio” sistema<sup>1</sup>; in particolare, la crisi ha posto il problema legato sostanzialmente al rapporto tra banche e Stati, a causa del denaro pubblico speso per il salvataggio degli enti creditizi in *default*<sup>2</sup>. In tale contesto, il Rapporto Van Rompuy<sup>3</sup> mise in luce l’urgenza di definire una strategia per la crescita economica e la stabilità dell’intera area europea, che si fondasse, in particolare, su una architettura “antisismica” nei settori finanziario, di bilancio, economico e politico, da realizzare, eventualmente, anche attraverso opportune modifiche dei Trattati, aumentando i poteri e le competenze delle Istituzioni europee, e consolidando il percorso già avviato con la creazione di nuove autorità europee (le ESAS, *European Supervisory Authorities*)<sup>4</sup> e del sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF o ESFS, *European System of Financial Supervision*)<sup>5</sup>. Le misure successive (soprattutto il via libera politico al Regolamento per l’attribuzione di poteri di supervisione alla BCE), rappresentano un primo e fondamentale passo verso l’obiettivo - fatto proprio dal Consiglio del giugno 2012 - di “spezzare il circolo vizioso tra banche e debito sovrano”.

Giova ricordare che una prima importante opera di organizzazione del nuovo assetto è

<sup>1</sup> Sulla necessità di superare il precedente modello della vigilanza nazionale armonizzata basata sul principio del *home country control* in base alle direttive 77/80(CE) e soprattutto 89/646(CE) v. SANTORO-TONELLI, *La crisi dei mercati finanziari: analisi e prospettive*, Vol. I e II, Milano, 2012 e 2013.

<sup>2</sup> In ordine al problematico rapporto *rischio bancario/rischio sovrano*, anche in riferimento al funzionamento dei cd. Fondi salva Stati, l’ESM (*European Stability Mechanism*), e l’EFSF (*European Financial Stability Facility*) v. RISPOLI FARINA, *Verso la vigilanza unica europea. Stato dell’arte*, in questa Rivista, 6, 2012, p.1 ss.

<sup>3</sup> Cfr. VAN ROMPUY, *Relazione del Presidente del Consiglio europeo*, Bruxelles, 26 giugno 2012; in particolare, nelle conclusioni del Consiglio del 28/29 giugno 2012 si può leggere: *The report "Towards a Genuine Economic and Monetary Union" presented by the President of the European Council, in cooperation with the Presidents of the Commission, Eurogroup and ECB, sets out "four essential building blocks" for the future EMU: an integrated financial framework, an integrated budgetary framework, an integrated economic policy framework and strengthened democratic legitimacy and accountability.*

<sup>4</sup> Si tratta delle tre “Agenzie europee indipendenti di vigilanza” istituite nel gennaio 2011: l’*European Banking Authority* (EBA, per le banche), l’*European Securities and Markets Authority* (ESMA, per i mercati e gli strumenti finanziari) e l’*European Insurance and Occupational Pensions Authority* (EIOPA, per le assicurazioni e le pensioni aziendali e sociali).

<sup>5</sup> Il SEVIF si compone dell’*European Systemic Risk Board* (ESRB), e delle ESAs, compreso, ora, fra queste, l’MVU. Inoltre, fa parte del SEVIF il Comitato congiunto fra le stesse Autorità europee (*Joint Committee of the ESAs*). Il SEVIF poggia fundamentalmente sulla leale cooperazione di tutte le sue componenti, che devono esercitare i poteri conferiti in conformità agli atti adottati nelle rispettive materie dalle istituzioni europee. In argomento, CIRAOLO, *Il processo di integrazione del mercato unico dei servizi finanziari dal metodo Lamfalussy alla riforma della vigilanza finanziaria europea*, in *Dir. ec.*, 2011, n. 2, p. 415. V. anche D’AMBROSIO, *Le Autorità di vigilanza finanziaria dell’Unione*, in *Dir. banc. merc. fin.*, 2011, n. 2, p. II, p. 109; PELLEGRINI, *L’architettura di vertice dell’ordinamento finanziario europeo: funzioni e limiti della supervisione*, in *Riv. trim. dir. ec.*, 2012, n. 2, p. 52.

stata svolta attraverso il “percorso” delineato dal Rapporto Larosière, e cioè evidenziando, da un lato, la necessità di assicurare maggiore uniformità alle norme regolamentari, eliminando le eccezioni e le deroghe nazionali alle direttive europee, dall’altro, l’esigenza di accentrare a livello europeo alcuni compiti e poteri di vigilanza, reputando necessaria un’ulteriore spinta federalista alla realizzazione di una vera e propria *Banking Union*<sup>6</sup>.

Orbene, dei tre “pilastri” necessari alla realizzazione di una “genuina Unione economica e monetaria”, secondo la definizione di Van Rompuy, si registrano significativi progressi sia per quanto riguarda il primo, il “Meccanismo di vigilanza unico” (di seguito MVU; nella terminologia inglese *Single Supervisory Mechanism*), istituito con Regolamento UE n. 1024/2013<sup>7</sup> (di seguito reg. MVU), sia per quanto riguarda il secondo, il “Meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie” (*Single Resolution Mechanism*) di cui è stato pubblicato il rispettivo Regolamento UE n. 806 del 15 luglio 2014<sup>8</sup>. Il terzo pilastro, riguardante uno “Schema unico europeo di assicurazione dei depositi”, resta ancora in sospeso, in quanto al momento ci si accontenta solo di una armonizzazione dei sistemi nazionali di garanzia dei depositi bancari<sup>9</sup>. Tuttavia, si può dire che l’ideale federalista che fin dalle origini ha ispirato il progetto europeista si stia concretizzando o, quantomeno, sembri ora meno irraggiungibile<sup>10</sup>.

Se, da una parte, l’iter realizzativo del secondo pilastro richiede ancora un discreto margine

<sup>6</sup> Cfr. *The High-Level Group on financial supervision in the EU, Chaired by Jaques de Larosiere*, REPORT, Brussels, 25 February 2009.

<sup>7</sup> REGOLAMENTO (UE) n. 1024/2013 DEL CONSIGLIO del 15 ottobre 2013 che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi.

<sup>8</sup> Il Regolamento UE n. 806/2014 (che avrà efficacia dal 01/01/2016) e la direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, adottata il 15 maggio 2014 (cd. BRRD, *Bank Recovery and Resolution Directive*, le cui disposizioni di ricevimento dovranno entrare in vigore per tutti gli Stati nazionali dal 01/01/2015 eccettuate le regole relative al cd. *bail-in* che entreranno in vigore dal 01/01/2016) formano un primo blocco normativo del Meccanismo unico di risoluzione, il quale, entrerà in vigore nel 2016 - anche se la piena operatività è prevista per il 2018 - e si baserà su un Fondo di risoluzione unico (*Single Resolution Fund*) atto a rifinanziare il sistema bancario in caso di crisi, che, tuttavia, dovrebbe divenire pienamente operativo entro il 2025. Per una visione critica del nuovo sistema “anti-crisi” delineato dalla normativa europea v. VELLA, *Le vie del compromesso del sistema bancario europeo*, su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).

<sup>9</sup> Al fine di una maggiore armonizzazione delle legislazioni nazionali, da ultimo è stata emanata la direttiva 2014/49/UE, del 16 aprile 2014, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi (SGD), la quale costituisce una rifusione della direttiva 94/19/CE, già modificata, in precedenza, dalla direttiva 2009/14/CE. Tale direttiva si inserisce nel quadro dell’Unione bancaria, come dimostra la disposizione (art. 11), ai sensi della quale i mezzi finanziari raccolti dagli SGD, pur destinati principalmente al rimborso dei depositanti, potranno essere utilizzati anche per la risoluzione degli enti creditizi, conformemente alla cd. BRRD, espressamente richiamata. Gli Stati membri dovranno trasporre le disposizioni della direttiva 2014/49 – diverse da quelle già previste dalla direttiva 94/19 e dalle sue successive modificazioni – entro il 3 luglio 2015, ad eccezione di talune norme tecniche, che dovranno essere recepite entro il 31 maggio 2016.

<sup>10</sup> Cfr. DRAGHI, *Building the bridge to a stable European economy, Speech by the President of the European Central Bank at the annual event organized by the Federation of German Industries*, Berlino, 25 settembre 2012 secondo il quale, sebbene una federazione piena tra gli Stati europei non sia indispensabile, nel lungo termine occorre procedere a realizzare progressivamente quattro pilastri: *financial union, fiscal union, economic union, political union*.

di tempo, dall'altra, la realizzazione dell'MVU si può dire ultimata: già nei mesi precedenti le banche nazionali che rientrano nel nuovo sistema sono state sottoposte a controlli e valutazioni, basati sui requisiti stabiliti dall'accordo cd. di "Basilea III"<sup>11</sup> e, a partire dal 4 novembre 2014, l'MVU è pienamente operativo, cioè la BCE è ufficialmente e pienamente investita dei suoi compiti di vigilanza, mentre, coerentemente con il principio di attribuzione enunciato all'art. 5 del Trattato sull'Unione Europea, le Autorità nazionali conservano tutti i poteri non trasferiti alla BCE (la quale può però chiedere loro di esercitarli "nella misura necessaria ad assolvere i compiti attribuiti").

Il presente articolo si propone di mettere a fuoco le novità del primo pilastro, in ordine alle nuove competenze esclusive (compiti e poteri) della BCE, così come delineate dal Regolamento MVU, ed inoltre, di evidenziare le esigenze di armonizzazione e aggiornamento del T.U.B., considerata la "rivoluzione" apportata della nuova disciplina in ordine a competenze, da sempre, appartenenti alle autorità di vigilanza nazionali.

## 2. La vigilanza delle banche nell'Unione bancaria. Obiettivi e caratteristiche dell'MVU (Cenni)

Prima di proseguire l'analisi delle nuove competenze attribuite alla BCE, è opportuno ricordare, brevemente, gli obiettivi dell'MVU, nonché le caratteristiche principali dello stesso<sup>12</sup>.

L'MVU è un sistema privo di personalità giuridica, connotato dalla interazione di diverse autorità. Esso si prefissa tre obiettivi fondamentali: rompere il circolo vizioso tra banche ed emittenti sovrani; superare la frammentazione dei mercati; contribuire ad assicurare

<sup>11</sup> In particolare si tratta della valutazione generale del rischio (*risk assessment*), della verifica della qualità degli attivi (*asset quality review*) e la simulazione di situazioni estreme cui sottoporre i bilanci delle banche onde verificarne la capacità di reazione (*stress test*). Cfr. *BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION, Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking system (revised version June 2011)*. Tale valutazione "approfondita" ha il fine di contribuire a risanare le banche dell'Eurozona, secondo i principi di Trasparenza (volto a migliorare la qualità delle informazioni disponibili sulla situazione delle banche); Correzione (volto ad individuare e intraprendere le azioni correttive eventualmente necessarie) e Rafforzamento della fiducia (assicurando a tutti i soggetti interessati dall'attività bancaria che gli istituti sono fundamentalmente sani e affidabili).

<sup>12</sup> Per una sintetica indicazione degli obiettivi e dei vantaggi di un Meccanismo unico di vigilanza v. BAGLIONI, BONGINI, LOSSANI, NIERI, *Verso l'Unione bancaria europea: disegno istituzionale e problemi aperti*, in *Banca Impresa Società*, 2012, 3, p. 314; CONSTANCIO, *Towards a European Banking Union*, Amsterdam, 7 September 2012 (reperibile su [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu)), ove l'autore spiega, peraltro, come l'istituzione dell'Unione bancaria sia in grado di offrire, attraverso l'istituzione di un Meccanismo unico di sorveglianza, una soluzione al c.d. *financial trilemma* (SCHOENMAKER, *The Financial Trilemma*, in *Economics Letters*, Vol. 111, 2011, p. 57-59; *Duisenberg School of Finance - Tinbergen Institute Discussion Papers* n. TI 11-019 / DSF 7), teoria economica secondo la quale sarebbe impossibile raggiungere contemporaneamente (o meglio, più di due alla volta) 3 diversi obiettivi: a) stabilità finanziaria, b) integrazione finanziaria *cross-border*, c) mantenimento della sovranità nazionale.

un'adeguata allocazione del risparmio nell'Eurozona<sup>13</sup>. Ciò dovrebbe garantire la sicurezza e la solidità del sistema bancario europeo – prevenendo ed eventualmente superando ulteriori crisi – nonché una maggiore integrazione e stabilità del settore finanziario.

Superando alcune perplessità, l'istituzione più adatta a realizzare tali obiettivi nonché a coordinare i compiti di sistema bancario europeo è stata individuata nella BCE; quanto alle ragioni di ordine giuridico di tale scelta, basti precisare che la norma contenuta nell'art. 127, par. 6 TFUE ha fornito la necessaria e legittima base giuridica per l'attribuzione alla BCE dei nuovi compiti di vigilanza<sup>14</sup>. Peraltro, il Regolamento MVU ha accolto il principio della separazione delle funzioni monetarie e di vigilanza. Al Consiglio di sorveglianza è, infatti, attribuito un ruolo rilevante e distinto, sia per funzioni che per composizione, da quello del Consiglio direttivo; ciò rappresenta, senz'altro, una delle garanzie ai fini della netta separazione tra la funzione monetaria e quella di vigilanza della BCE (art. 25 reg. SSM, rubricato “Separazione dalla funzione di politica monetaria”<sup>15</sup>).

Inoltre, come si è giustamente osservato in sede europea, l'MVU non intende “reinventare la ruota”, bensì sviluppare le migliori prassi di vigilanza già esistenti. Si tenga, infatti, presente che la BCE è comunque soggetta alle norme tecniche elaborate dall'*European Banking Authority* (EBA) e adottate dalla Commissione europea, nonché al manuale di vigilanza europeo dell'EBA (cfr. art. 4, par. 3, co. 2, reg. MVU)<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Si tratta di obiettivi essenziali, anche per il mercato unico e, in sostanza, per la crescita economica. Cfr. FERRARINI, CHIARELLA, *Common Banking Supervision in the Eurozone: Strengths and Weaknesses*, in *ECGI Law Working Paper* n. 223/2013, reperibile su <http://ssrn.com/abstract=2309897>.

<sup>14</sup> Per un'analisi più accurata della base normativa dell'MVU e del superamento della cd. “dottrina Meroni”, cfr. MANCINI, *Dalla vigilanza nazionale armonizzata alla Banking Union*, in Banca d'Italia, *Quaderni di Ricerca Giuridica*, Roma, 2013, n. 73, p. 13 ss. reperibile sul sito [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it); nonché AFFINITA, *L'attuazione dell'Unione Bancaria europea: il Meccanismo di vigilanza unica e il Meccanismo unico di risoluzione delle crisi. Profili generali*, in questa *Rivista*, 5, 2013, p. 68 ss.

<sup>15</sup> In ossequio a tale principio la BCE con decisione del 17 settembre 2014 (BCE/2014/39), ha fornito una disciplina compiuta della separazione non solo in ordine alla struttura organizzativa, ma anche in riferimento al segreto professionale, all'accesso e allo scambio di informazioni riservate.

<sup>16</sup> Ci si riferisce al cd. *single rulebook*, ovvero un *corpus* unico di norme; il termine è stato coniato nel 2009 dal Consiglio europeo, nell'ottica di delineare un quadro normativo unitario per il settore finanziario dell'UE che avrebbe completato il mercato unico dei servizi finanziari. Esso mira a garantire un'applicazione uniforme di Basilea III in tutti gli Stati membri, colmando le lacune normative e contribuendo così a un più efficace funzionamento del mercato unico. L'EBA è appunto incaricata di promuovere l'adozione di prassi di vigilanza uniformi attraverso la predisposizione di un manuale che definisca determinati standard tecnici di regolamentazione o di attuazione adottati dalla Commissione europea su proposta delle autorità del SEVIF. L'EBA, oltre a conservare la responsabilità del *single rulebook*, dovrebbe assumere anche la funzione di garantire pratiche uniformi di vigilanza, ovvero il cd. *single handbook*. Entrambi sono cruciali per preservare il mercato interno, soprattutto con riferimento agli Stati Membri non appartenenti all'area euro che decideranno di non aderire all'MVU. Cfr. Circolare B.I. n. 285 del 17 dicembre 2013 nella cui Premessa può leggersi che: “la disponibilità di un set di norme prudenziali chiare e coerenti, conformi al *single rulebook* europeo, costituisce altresì una precondizione per l'efficace funzionamento del *Single Supervisory Mechanism*”. Per la problematica

Quanto al perimetro territoriale, l'MVU riguarderà i diciotto attuali Stati Membri dell'Eurozona; ma è prevista anche la possibilità di concludere accordi di cooperazione cd. "stretta" con banche centrali o autorità nazionali di vigilanza degli Stati Membri non partecipanti. In breve, l'esigenza di preservare il mercato interno impone un'apertura dell'MVU a tutti gli Stati membri non-euro che vogliano aderirvi (cd. *opt-in*). Del pari, si è precisato che la partecipazione di questi ultimi presuppone l'instaurazione di una "stretta cooperazione" tra l'autorità nazionale competente e la BCE (art. 7 reg. MVU), che può cessare per decisione dello Stato membro (cd. *opt-out*), o per volontà della BCE (assumendo, in questo caso, una sorta di valenza sanzionatoria).

Quanto al funzionamento dell'MVU, è previsto un riparto di funzioni e di competenze fra la BCE e le Autorità nazionali competenti (di seguito ANC) dei paesi partecipanti<sup>17</sup>, al fine di coniugare le forze delle diverse Autorità: in particolare sfruttando al meglio, da una parte, le competenze della BCE in materia di stabilità macroeconomica e finanziaria e, dall'altra, le importanti e consolidate conoscenze e competenze delle ANC in merito alla vigilanza sugli enti creditizi nelle rispettive giurisdizioni, tenendo conto delle loro peculiarità economiche, organizzative e culturali.

Venendo alle competenze della BCE, esse sono individuate in parte in base ad un criterio per materia (di cui si dirà nei successivi paragrafi), in parte sulla scorta di un criterio per soggetti, atteso che essa, avvalendosi della cooperazione delle autorità nazionali, va ad esercitare la vigilanza prudenziale diretta e i relativi poteri sui soggetti vigilati più rilevanti, definiti "significativi", alla stregua dei criteri di valutazione fissati dall'art. 6, par. 4, del reg. MVU (dimensioni, l'importanza assunta per l'economia dell'Unione o per uno Stato membro e la significatività dell'operatività transfrontaliera, l'assistenza finanziaria pubblica diretta richiesta o ricevuta), mentre i compiti di vigilanza sui soggetti "meno significativi" (con eccezione di alcuni compiti fondamentali, di cui si dirà, riservati in ogni caso alla BCE), vengono svolti dalle autorità nazionali<sup>18</sup>.

---

relativa ai rapporti tra BCE ed EBA, inerente, in particolare, alla gerarchia delle fonti normative disciplinanti la vigilanza bancaria v. MANCINI, *op. cit.*, 35.

<sup>17</sup> Cfr. DONATO, *Gli strumenti della nuova vigilanza bancaria europea. Dalla Legge Bancaria al Single Supervisory Mechanism*, in *Quaderni di ricerca giuridica della Banca d'Italia*, n. 75, p. 114 ss., in [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), il quale rileva che la disciplina prevede una sorta di esercizio "diretto" da parte della BCE dei poteri di vigilanza su alcuni operatori; in relazione ai restanti operatori l'attività di vigilanza continuerà a essere di competenza delle autorità nazionali, prevedendo tuttavia alcuni correttivi tesi ad assicurare che la vigilanza sul sistema bancario dell'Eurozona sia attuata con sufficiente coerenza.

<sup>18</sup> È previsto, tuttavia, una sorta di potere di avocazione, cioè la possibilità per la BCE di esercitare direttamente i poteri di vigilanza per uno o più enti creditizi meno rilevanti, per garantire la coerente applicazione degli

Si può notare, dunque, come si sia optato per un sistema che, pur attribuendo alla BCE pieni poteri e la responsabilità ultima del buon funzionamento dell'MVU, lascia una certa "libertà di manovra" alle autorità domestiche, valorizzandone il ruolo e l'esperienza, ed evitando un accentramento eccessivo dei compiti di supervisione che finirebbe, sul piano pratico, per appesantire oltremodo le mansioni della BCE; sul piano giuridico, si tratta sicuramente di una scelta più rispondente ai fondamentali principi di sussidiarietà e proporzionalità sanciti dall'art. 5 TUE<sup>19</sup>.

### 3. Le nuove competenze della BCE

Ai fini della descrizione delle nuove competenze di vigilanza della BCE, bisogna premettere che, nel contesto così delineato, assume centralità la funzione di vigilanza prudenziale. Infatti, ai sensi dell'art. 1, par. 1, del reg. MVU, sono attribuiti alla BCE "compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi, al fine di contribuire alla sicurezza e alla solidità degli enti creditizi e alla stabilità del sistema finanziario all'interno dell'Unione e di ciascuno Stato membro, con pieno riguardo e dovere di diligenza riguardo all'unità e all'integrità del mercato interno, in base alla parità di trattamento degli enti creditizi al fine di impedire l'arbitraggio regolamentare".

Giova ricordare che col termine "vigilanza prudenziale" viene tradizionalmente indicato il controllo degli istituti di credito da parte delle autorità di vigilanza. Essa rappresenta una delle molteplici applicazioni al sistema economico del controllo amministrativo, che si realizza con il monitoraggio continuo, e di tipo prudenziale, degli istituti bancari e degli intermediari finanziari; la vigilanza prudenziale, in particolare, riguarda una serie di attività che sono tradizionalmente raggruppate in tre categorie: 1) attività di tutela degli investitori, che riguardano principalmente l'emanazione e l'applicazione di regole di condotta per gli intermediari e l'informativa al pubblico; 2) vigilanza microprudenziale, che comprende la vigilanza informativa e ispettiva, tesa a verificare la solidità delle singole istituzioni e, in particolare, a garantire la tutela dei depositanti e di altri creditori al dettaglio; 3) analisi

---

standard di vigilanza elevati, nonché il potere di acquisire informazioni, avviare indagini ed eseguire ispezioni, avvalendosi in qualsiasi momento dei poteri indicati negli articoli da 10 a 13 del reg. MVU (artt. 6, par. 5, lett. b) e d). È necessario, peraltro, che la BCE e la autorità nazionali cooperino strettamente, onde evitare duplicazioni di controlli o oneri ingiustificati per i soggetti vigilati.

<sup>19</sup> Si è affermato, del resto, che i principi di sussidiarietà e proporzionalità "integrano il presupposto per l'adozione della procedura speciale prevista dall'art. 127 TFUE, paragrafo 6", atteso che tale disposizione impedisce una devoluzione alla BCE dell'intera materia della vigilanza prudenziale, richiedendo invece l'individuazione di "compiti specifici"; cfr. MANCINI, *op. cit.*, p. 21.



macroprudenziale, che include le attività volte a verificare l'esposizione al rischio sistemico e ad identificare potenziali fonti d'instabilità per le istituzioni derivanti dagli andamenti macroeconomici o dei mercati finanziari, nonché dalle infrastrutture del mercato<sup>20</sup>. L'insieme delle attività appena menzionate hanno come obiettivo principale quello della stabilità del sistema creditizio e finanziario; secondo un'efficace sintesi rilevabile in dottrina, la vigilanza prudenziale è finalizzata a: “rinsaldare la solidità sistemica dell'industria finanziaria, promuovendo l'efficienza e la concorrenza al suo interno; sceverare l'illiquidità dall'insolvenza nella prevenzione e nella risoluzione delle crisi; evitare che intermediari solo illiquidi ma solvibili soccombano; assicurare l'*exit* degli operatori inefficienti; impedire con il minor costo in termini di *moral hazard*, che le difficoltà dei singoli operatori si estendano per contagio all'intero sistema, sino a minare il valore della moneta e la fiducia in essa”<sup>21</sup>.

Venendo, ora, all'esame delle nuove funzioni attribuite alla BCE, il Capo II del Regolamento MVU, dopo aver introdotto il principio di cooperazione all'art. 3, nel successivo art. 4, rubricato appunto “Compiti attribuiti alla BCE” individua le competenze generali della BCE. Nel quadro dei nuovi compiti è, inoltre, opportuno aver presente alcuni Considerando del Regolamento in questione.

Orbene, il legislatore europeo identifica, preliminarmente, una serie di “competenze esclusive” della BCE, incaricata di svolgere i compiti “determinanti” ai fini dell'efficace e coerente attuazione delle politiche UE in materia di vigilanza prudenziale sugli enti creditizi stabiliti negli Stati membri partecipanti.

I nuovi compiti possono essere sintetizzati in nove punti: i) rilasciare e revocare l'autorizzazione all'esercizio dell'attività creditizia; ii) autorizzare gli enti creditizi stabiliti in

<sup>20</sup> In tali termini si è espressa la stessa BCE (cfr. *Il ruolo delle banche centrali e la vigilanza prudenziale*, in [http://www.ecb.int/pub/pdf/other/prudentialsupcbrole\\_it.pdf](http://www.ecb.int/pub/pdf/other/prudentialsupcbrole_it.pdf)); sulla vigilanza prudenziale il contributo della dottrina è decisamente sterminato. Per un'introduzione sul tema si vedano, per quanto riguarda l'Italia: BORELLO, *Il controllo pubblico del credito*, in CASSESE (dir.), *Trattato di diritto amministrativo*, parte speciale, tomo 3, Milano, 2003, p. 2069 ss.; COSTI, *L'ordinamento bancario*, Bologna, 1994; VALENTINI, voce *Vigilanza*, in *Enc. Dir.*, Vol. XLVI, Milano, 1993, pp. 702-710; FERRO LUZZI-CASTALDI (dir.), *La nuova legge bancaria*, Roma, 1996; MERUSI, *Vigilanza e vigilanze nel Testo Unico*, in AA.VV., *Il testo unico bancario: esperienze e prospettive. L'ordinamento bancario e creditizio dopo la riforma: nuove regole e nuovi intermediari*, Roma, 1996; CERA (dir.), *La regolazione dei soggetti finanziari nell'attività normativa delle autorità*, Milano, 2002; ADAMO, *La vigilanza bancaria. Profili evolutivi*, Napoli, 2003; RISPOLI FARINA (dir.), *La vigilanza sul mercato finanziario*, Milano, 2005; BOCCUZZI, *Rischi e garanzie nella regolazione finanziaria*, Bari, 2006; BRESCIA MORRA-MORREA, *L'impresa bancaria*, Napoli, 2006; GHETTI, *Vigilanza vigilanze*, in BANI-GIUSTI (dir.), *Vigilanze Economiche. Le regole e gli effetti. Atti del convegno nazionale organizzato dalla Fondazione Cassa di risparmio di Livorno e dal dipartimento di Diritto Pubblico dell'Università di Pisa (Portoferraio 10-11 ottobre 2003)*, Padova, 2004, p. 18 ss.; BANI, *Le strutture della vigilanza tra modelli e revirements*, in BANI-GIUSTI (dir.), *op. cit.*, p. 43 ss.; AMOROSINO, *Tipologia e funzioni delle vigilanze*, in BANI-GIUSTI (dir.), *op. cit.*, p. 26 ss.

<sup>21</sup> Cfr. CIOCCA, *La nuova finanza in Italia. Una difficile metamorfosi (1980-2000)*, Torino, 2000, p. 174 ss.; in senso analogo, cfr. RISPOLI FARINA, *Verso la vigilanza unica europea*, *op. cit.*, p.14 ss.

uno Stato membro partecipante ad aprire una succursale o prestare servizi transfrontalieri in uno Stato membro non partecipante; iii) valutare le notifiche di acquisizione e di cessione di partecipazioni qualificate in enti creditizi; iv) assicurare il rispetto dei requisiti prudenziali, da parte degli enti creditizi, relativamente ad operazioni particolari (es. fondi propri, cartolarizzazione, leva finanziaria); v) assicurare il rispetto delle regole di *governance*, organizzazione e controlli interni; vi) effettuare le valutazioni prudenziali (*asset quality review*, comprese le prove di stress), ed eventualmente imporre specifici requisiti di informativa e di liquidità, nonché altre misure, ove specificamente contemplati dal diritto dell'Unione; vii) esercitare la vigilanza su base consolidata; viii) partecipare alla vigilanza supplementare sui conglomerati finanziari; ix) assolvere i compiti di vigilanza collegati ai piani di risanamento e alle misure di intervento precoce.

Il Regolamento MVU prevedrebbe, più che un accentramento di funzioni normative nel settore bancario (già realizzato in gran parte con l'istituzione dell'Autorità bancaria europea), un trasferimento di funzioni propriamente amministrative di vigilanza, dalle autorità nazionali competenti (nel nostro ordinamento, la Banca d'Italia) alla BCE. In proposito, si è affermato che il MVU è un sistema, non tanto di regolazione, quanto di "amministrazione attiva", con tutto ciò che ne consegue anche in termini di esigenza di attuare una cooperazione e integrazione tra apparati amministrativi preposti alle funzioni<sup>22</sup>.

L'art. 4 contiene, dunque, un elenco tassativo di funzioni attribuite alla competenza esclusiva della Banca centrale e ciò in coerenza con l'art. 127, par. 6, del TFUE che, come si è già accennato, consente l'attribuzione di "*specific task*." in materia di vigilanza prudenziale.

Alle ANC degli Stati membri partecipanti, di quelli cioè la cui moneta è l'euro oppure che hanno aderito spontaneamente al nuovo sistema di vigilanza, spettano invece, in via residuale, tutti i compiti e poteri non attribuiti espressamente alla BCE (art. 1, par. 4 Reg. SSM).

Come chiarisce il considerando n. 28 le ANC continuano, tra l'altro, a esercitare la vigilanza in materia di: antiriciclaggio, protezione del consumatore, vigilanza sulle succursali di banche extraeuropee, vigilanza sui soggetti non rientranti nella definizione di "ente creditizio", adottata nella Direttiva 2013/36/UE (cd. CRD IV)<sup>23</sup>, servizi di pagamento ed

<sup>22</sup> Cfr. CLARICH, *I poteri di vigilanza della Banca centrale europea* Relazione svolta al Convegno "L'ordinamento italiano del mercato finanziario tra continuità e innovazioni", Modena, 26 ottobre 2012, disponibile online.

<sup>23</sup> La Direttiva 2013/36/UE del 16 giugno 2013 sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, insieme al Regolamento (UE) n. 575/2013 del 26 giugno 2013 relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento, costituisce il c.d. "pacchetto CRD IV"; in particolare il regolamento, composto di ben 521 articoli, introduce regole uniformi sui requisiti prudenziali; la direttiva disciplina, modificando le prescrizioni delle precedenti direttive in materia, l'accesso all'attività bancaria e la

eventuali competenze che consentano l'applicazione di strumenti macroprudenziali riservati alle autorità nazionali. Si tratta, a ben vedere, di compiti che non hanno un'attinenza diretta con la vigilanza prudenziale in senso stretto che l'art. 127, par. 6, non avrebbe probabilmente consentito di attribuire alla BCE.

Un aspetto interessante riguarda l'applicazione integrata di normative europee e nazionali da parte della BCE. Infatti, per l'assolvimento dei propri compiti, spetta a quest'ultima applicare direttamente non soltanto il diritto dell'Unione europea, ma anche le normative nazionali di recepimento di direttive europee e di regolamenti europei che concedano agli Stati membri opzioni da esplicitare in normative nazionali (cfr. art. 4, par. 3 reg. MVU).

Fino a oggi il sistema dei rapporti tra diritto europeo e diritti nazionali prevedeva esclusivamente l'applicazione decentrata del primo da parte di autorità nazionali (amministrative e giudiziarie). Con il Regolamento MVU si introduce il "principio dell'applicazione accentrata" di diritti nazionali da parte di un'autorità europea (ma anche, in sede di impugnazione degli atti della BCE, da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea). Questo passaggio è risultato necessario proprio per il fatto che l'attività degli enti creditizi sottoposti ai poteri di vigilanza della BCE è regolata in parte in fonti di rango europeo in parte in fonti nazionali di recepimento delle prime<sup>24</sup>.

La BCE è titolare, inoltre, di poteri normativi e di indirizzo generale piuttosto incisivi. Essa infatti può emanare regolamenti, orientamenti o istruzioni generali rivolte alle autorità nazionali competenti in modo da rendere il più possibile omogenea l'applicazione delle regole europee previste per gli enti creditizi (art. 6, par. 5, reg. MVU), e può adottare regolamenti nella misura in cui sia necessario per organizzare o precisare le modalità di assolvimento dei compiti attribuiti (art. 4, par. 3, reg. MVU). Sia chiaro che quello della BCE è un potere regolamentare peculiare, che esula dal potere generale, riconosciuto a Parlamento, Consiglio e Commissione europea, di emanare l'atto tipico di cui all'art. 288, co. 2, TFUE.

Il principale atto normativo adottato dalla BCE nell'ambito di questo potere "legislativo" è il Regolamento n. 468/2014 (BCE/2014/17, cd. Regolamento quadro sull'MVU del 16 aprile 2014), che definisce un "quadro per l'organizzazione delle modalità pratiche di attuazione"

---

funzione di vigilanza. Il complesso normativo costituito dalla direttiva e dal regolamento intende assicurare l'uniformità delle regole tecniche, dei criteri applicativi, delle prassi di vigilanza, delle modalità di esercizio dei poteri. In questo quadro, lo spazio per l'esercizio delle cd. discrezionalità nazionali risulta ormai abbastanza contenuto.

<sup>24</sup> Ciò è chiarito meglio nel considerando n. 34 che spiega come le norme sostanziali concernenti la vigilanza prudenziale sono contenute anche in direttive e in regolamenti che concedono esplicitamente opzioni per gli Stati membri.

della cooperazione tra BCE e autorità nazionali nell'esercizio delle funzioni di vigilanza (art. 6, par. 7)<sup>25</sup>.

I contenuti minimi di un siffatto Regolamento quadro (cd. *framework regulation*) includono, in particolare, la definizione delle procedure per la preparazione dei progetti di decisione, di cui si dirà nel paragrafo seguente, che le autorità nazionali devono trasmettere per l'esame alla BCE in relazione ai provvedimenti di vigilanza attribuiti alla competenza di quest'ultima e la necessità di notificare alla BCE qualsiasi procedura rilevante di vigilanza di competenza delle autorità nazionali in modo tale che la BCE possa richiedere una valutazione ulteriore o possa esprimere comunque una propria valutazione. Inoltre il Regolamento quadro chiarisce i criteri atti a qualificare un soggetto come "significativo" o meno.

L'art. 5 del reg. MVU, si sofferma, invece, sulla vigilanza macroprudenziale, concepita quale tecnica relativamente nuova per affrontare il rischio sistemico<sup>26</sup>. In sintesi, nell'ambito dei compiti e degli strumenti macroprudenziali, rientra la possibilità per la BCE di applicare requisiti più elevati in materia di riserve di capitale rispetto a quelli definiti dalle autorità nazionali e adottare misure più rigorose per fronteggiare i rischi sistemici o macroprudenziali a livello delle singole banche, purché siano compatibili con il diritto dell'UE, in considerazione del sistema finanziario, della situazione economica e delle condizioni congiunturali nel paese in questione.

Inoltre, qualora reputi necessario applicare requisiti più elevati in materia di riserve oppure misure più rigorose per affrontare rischi sistemici o macroprudenziali, la BCE dovrà agire in cooperazione stretta con l'autorità nazionale competente del relativo paese e dovrà notificare a quest'ultima le proprie intenzioni prima di assumere una decisione.

<sup>25</sup> La base giuridica del Regolamento quadro sull'MVU è, dunque, espressamente richiesta, per determinati profili, dall'art. 6, par. 7 del reg. MVU: ai sensi del citato articolo il Regolamento quadro deve essere adottato e pubblicato sulla base della consultazione con le competenti autorità nazionali e su proposta del Consiglio di vigilanza. In realtà, nel preambolo del Regolamento quadro vengono richiamati anche un'altra serie di articoli: in particolare, l'art. 4, par. 3 e l'art. 33, par. 2 del reg. MVU. Questi ultimi due articoli concernono il potere "generale" regolamentare attribuito alla BCE; si tratta, in sostanza, della facoltà concessa alla BCE di emanare regolamenti ulteriori (rispetto alla *framework regulation* di cui all'art. 6, par. 7). Inoltre, sempre nel preambolo, sono richiamati sia l'art. 127, par. 6 (e cioè la base giuridica del MVU), sia l'art. 132 del TFUE che riguarda più in generale la potestà normativa della BCE. Infine viene richiamato l'art. 34, par. 1 dello Statuto SEBC, il quale (insieme all'art. 25, par. 2 dello stesso Statuto), concerne il potere regolamentare del SEBC e in particolare della BCE. Si può notare come si tratti di una base giuridica particolarmente ampia.

<sup>26</sup> Per un'attenta analisi delle caratteristiche essenziali della politica macroprudenziale, alla luce delle linee direttive tracciate dalla Dodd-Frank Act negli Stati Uniti, si rinvia a NAPOLETANO, *Legal aspects of macroprudential policy in the United States and in the European Union*, in *Quaderni di ricerca giuridica della Banca d'Italia*, n. 76.

### 3.1. Segue. I nuovi poteri

Il Regolamento MVU non si ferma all'elencazione dei nuovi compiti specifici attribuiti alla BCE, ma dedica l'intero Capo III (art. 9-18), suddiviso in 2 Sezioni, ai "Poteri della BCE".

Innanzitutto, il Regolamento attribuisce alla BCE una serie di poteri più specifici di vigilanza. In particolare, si tratta di poteri informativi e di indagine, piuttosto penetranti, in quanto ai sensi dell'art. 9 par. 1, la BCE può chiedere, mediante istruzioni, alle autorità nazionali in questione di utilizzare i propri poteri, in virtù e in conformità delle condizioni stabilite dal diritto nazionale, qualora il Regolamento non attribuisca tali poteri alla BCE stessa.

La Sezione 1 si sofferma sui poteri di indagine (possibilità di richiedere di informazioni, di svolgere tutte le indagini generali necessarie, effettuare ispezioni in loco), ma ai fini del presente articolo, occorre soffermarsi sulla Sezione 2 - ovvero sui "poteri di vigilanza specifici" attribuiti alla BCE - destinati, probabilmente, ad avere maggiori implicazioni sull'attuale normativa delineata dal T.U.B. - analizzandone le norme principali.

Il regolamento sull'MVU ha stabilito, infatti, diverse procedure, note come "procedimenti comuni", su cui decide in definitiva la BCE a prescindere dalla significatività dell'ente creditizio interessato. Queste sono la procedura di autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria, la procedura per la revoca delle autorizzazioni e la procedura di valutazione delle acquisizioni di partecipazioni qualificate. Il Regolamento MVU e il Regolamento quadro sull'MVU<sup>27</sup> indicano le modalità secondo cui la BCE e le ANC sono coinvolte nelle predette procedure<sup>28</sup>.

A) L'art. 14 del Reg. SSM (si noti il casuale parallelismo con l'art. 14 del T.U.B.) è rubricato "Autorizzazione" e rappresenta sicuramente la novità più evidente e "rivoluzionaria".

Infatti, l'autorizzazione preliminare all'accesso all'attività di ente creditizio viene considerata un presidio prudenziale fondamentale per assicurare che tale attività sia svolta soltanto da operatori dotati di una base economica solida, di un'organizzazione atta a gestire i rischi specifici insiti nella raccolta di depositi e nell'erogazione di crediti e di idonei amministratori (Considerando n. 20). Pertanto, il diritto dell'Unione attribuisce alla BCE, assistita dalle ANC, il compito di autorizzare gli enti creditizi che devono stabilirsi in uno Stato membro partecipante nonché la competenza a revocare le autorizzazioni. Il

<sup>27</sup> V. Parte II, Titolo 3, artt. 11-17 del reg. quadro sull'MVU.

<sup>28</sup> Per il "recepimento" di tali procedure da parte della Banca d'Italia, v. *Bollettino di Vigilanza Banca d'Italia n. 11, novembre 2014*, disponibile su [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it); v. anche par. successivo.

Regolamento a tal proposito introduce uno “sdoppiamento” della fase autorizzativa.

Più precisamente, la domanda di autorizzazione all’accesso all’attività dell’ente creditizio, nella prima fase, continua ad essere presentata alle ANC dello Stato in cui si intende costituire la banca nel rispetto dei requisiti previsti dal diritto nazionale.

Tuttavia, verificata la sussistenza da parte del richiedente di tutte le condizioni di autorizzazione<sup>29</sup> previste dal diritto nazionale dello Stato membro, l’ANC adotterà una sorta di proposta, definita “progetto di decisione”<sup>30</sup> e la notificherà alla BCE e al richiedente l’autorizzazione.

Alla BCE, dunque, spetterà in ultima istanza, valutare il progetto di decisione e rilasciare l’autorizzazione<sup>31</sup>, a meno che non sollevi obiezioni entro un termine massimo di dieci giorni lavorativi (prorogabile una sola volta per lo stesso periodo in casi debitamente giustificati), esponendone per iscritto i motivi. La norma precisa poi che le obiezioni al progetto di decisione possono essere sollevate solo se le condizioni di autorizzazione stabilite nel pertinente diritto dell’Unione non sono soddisfatte.

B) Analogamente, L’ANC, valutata la carenza delle condizioni per l’autorizzazione già concessa, dovrà trasmettere alla BCE una proposta di revoca. In tal caso, la BCE prenderà una decisione sulla proposta di revoca tenendo pienamente conto della giustificazione della revoca avanzata dall’ANC.

La BCE potrà, inoltre, revocare l’autorizzazione nei casi previsti dal diritto dell’Unione, di propria iniziativa previa consultazione<sup>32</sup> dell’ANC dello Stato membro partecipante in cui l’ente creditizio è stabilito oppure su proposta dell’ANC.

L’ultimo paragrafo dell’art. 14, prevede una norma transitoria, fino a quando le ANC rimarranno competenti per la risoluzione delle crisi degli enti creditizi. In particolare, qualora le ANC ritenessero che la revoca dell’autorizzazione potrebbe pregiudicare l’adeguata attuazione della risoluzione o le azioni necessarie per la stessa, anche al fine di mantenere la

---

<sup>29</sup> In caso di esito negativo l’autorità nazionale competente respingerà la domanda di autorizzazione.

<sup>30</sup> La BCE dovrà tener conto delle eventuali condizioni supplementari, stabilite dalle ANC, rispetto a quelle stabilite nel diritto dell’UE, per l’autorizzazione degli enti creditizi e per i casi di relativa revoca. Infatti il considerando n. 21 del reg. MVU chiarisce che “La BCE dovrebbe quindi assolvere i suoi compiti in materia di autorizzazione degli enti creditizi e di revoca dell’autorizzazione in caso di non conformità al diritto nazionale su proposta della pertinente autorità nazionale competente, la quale valuta il soddisfacimento delle condizioni applicabili stabilite dal diritto nazionale”.

<sup>31</sup> È importante precisare che la BCE non è vincolata alle proposte delle ANC; le sue decisioni si fonderanno sulla propria valutazione di ciascuna domanda ai sensi del diritto dell’UE.

<sup>32</sup> Ai sensi dell’art. 14 par. 5, “tale consultazione assicura in particolare che, prima di prendere decisioni relative alla revoca, la BCE conceda un periodo di tempo sufficiente affinché le autorità nazionali decidano in merito alle necessarie azioni correttive, comprese eventuali misure di risoluzione, e ne tenga conto”.

stabilità finanziaria, dovranno notificare alla BCE la propria obiezione, illustrando nel dettaglio il danno che la revoca provocherebbe<sup>33</sup>. In questi casi, la BCE non procederà alla revoca per un periodo concordato con le ANC. Fatto salvo i casi di proroga dell'astensione dalla revoca, qualora vi sia stata inerzia da parte delle ANC nell'attuare le opportune azioni necessarie per mantenere la stabilità finanziaria, la sanzione è molto pesante, infatti, si procederà immediatamente alla revoca delle autorizzazioni.

C) L'art. 15 del Reg. SSM, invece, attribuisce alla BCE il potere di effettuare la "valutazione delle acquisizioni di partecipazioni qualificate". La BCE è, infatti, considerata in una posizione favorevole per poter effettuare la necessaria valutazione dell'idoneità di qualsiasi nuovo proprietario prima che esso acquisti una quota rilevante nell'ente creditizio, senza imporre restrizioni indebite sul mercato interno, e garantendo pur sempre l'idoneità e la solidità sotto il profilo finanziario della partecipazione.

Anche in questo caso - tranne che nel contesto della risoluzione delle crisi - la notifica di acquisizione di una partecipazione qualificata in un ente creditizio stabilito in uno Stato membro partecipante, nonché ogni informazione connessa, deve essere presentata, in prima istanza, alle ANC dello Stato membro nel quale è stabilito l'ente creditizio.

Successivamente, l'ANC, valutata l'acquisizione proposta, deve trasmettere alla BCE la notifica e formulare una "proposta di decisione" che potrà essere negativa o positiva e cioè vietare o non vietare l'acquisizione, almeno dieci giorni lavorativi prima della scadenza del termine per la valutazione stabilito dal diritto dell'Unione. La BCE deciderà se vietare l'acquisizione sulla base dei criteri di valutazione stabiliti dal diritto dell'Unione e conformemente alla procedura ed entro i termini per la valutazione ivi stabiliti.

Ulteriori poteri attribuiti alla BCE vengono delineati nell'articolo 16 reg. MVU, rubricato "poteri di vigilanza". Innanzitutto, in determinate circostanze<sup>34</sup>, la BCE potrà imporre all'ente creditizio di adottare per tempo le misure necessarie per affrontare i relativi problemi; inoltre, la BCE può esercitare poteri prescrittivi e ordinatori molto incisivi nei confronti di singoli enti creditizi, inclusi quelli meno significativi. Può, per esempio, ordinare di detenere fondi propri

<sup>33</sup> Cfr. *Provvedimento Banca d'Italia 04 novembre 2014 prot. n. 1088399/14*, con il quale la B.I. ha chiarito che la revoca dell'autorizzazione all'attività bancaria può essere disposta, a seconda dei casi, su iniziativa della BCE o su proposta della Banca d'Italia; la revoca è disposta dalla BCE, fermo restando il potere della Banca d'Italia di proporre al MEF la liquidazione coatta amministrativa ai sensi degli artt. 80 e seguenti del T.U.B.

<sup>34</sup> Precisamente, ai sensi dell'art. 16, par. 1, reg. MVU, quando: a) l'ente creditizio non soddisfa i requisiti previsti dal diritto dell'Unione; b) la BCE dispone di prove del fatto che l'ente creditizio rischia di violare i suddetti requisiti, entro l'anno successivo; c) è constatato che i dispositivi, le strategie, i processi e i meccanismi attuati dall'ente creditizio e i fondi propri e la liquidità da esso detenuti non permettono una gestione solida e la copertura dei suoi rischi.

superiori a quelli minimi allo scopo far fronte a particolari profili di rischi; richiedere il rafforzamento dei dispositivi, dei processi, dei meccanismi e delle strategie; richiedere la presentazione di un piano volto a ripristinare il rispetto dei requisiti richiesti in materia di vigilanza; restringere o limitare le attività e le operazioni ed esigere la cessione di attività che presentano rischi eccessivi per la solidità dell'ente; vietare o limitare la distribuzione di utili agli azionisti; imporre requisiti specifici in materia di liquidità; rimuovere in qualsiasi momento membri del consiglio di amministrazione che non soddisfino i requisiti richiesti dalla normativa europea<sup>35</sup>.

È da rilevare che l'attribuzione alla BCE di tali poteri non è accompagnata nel Regolamento MVU da una predeterminazione espressa dei fini della vigilanza, sulla falsariga di quanto fa il nostro T.U.B. (art. 5) che pone tra gli obiettivi delle autorità creditizie soprattutto il "canone-fine" di "sana e prudente gestione"<sup>36</sup> e la stabilità complessiva, l'efficienza e la competitività del sistema finanziario. Tuttavia, vari considerando del Regolamento MVU, nel chiarire il senso dell'istituzione dell'MVU, pongono l'accento sulla necessità di "preservare la stabilità finanziaria nell'Unione", "garantire un controllo efficace e solido di un intero gruppo bancario e della sua salute complessiva" (Considerando n. 5); fanno riferimento ai "rischi per la solidità di alcuni enti creditizi e la stabilità del sistema finanziario nella zona euro e nell'Unione nel suo complesso" (Considerando n. 6); giustificano l'attribuzione di poteri alla BCE "ai fini di un'attuazione coerente ed efficace della politica dell'Unione in materia di vigilanza prudenziale sugli enti creditizi" e per garantire la "solidità prudenziale" (Considerando n. 23 e 24 oltre all'art. 4, par. 1, lett. f), nonché "la stabilità macroprudenziale" (Considerando n. 15) cui si è già accennato. Inoltre, non sono tralasciati i presidi di *governance*, infatti è attribuito alla BCE il compito di applicare requisiti che assicurino la presenza, negli enti creditizi degli Stati membri partecipanti, di solidi dispositivi, processi e meccanismi di governo societario, compresi processi e strategie per valutare e mantenere l'adeguatezza del capitale interno (Considerando n. 25); rilevante a tal fine è l'art. 4, par. 1 lett. e) del reg. MVU, ai sensi del quale è attribuito alla BCE il compito di verificare il rispetto delle regole che impongono agli enti creditizi requisiti che assicurino la presenza di solidi dispositivi di governo societario, compresi i requisiti di professionalità e onorabilità per le persone responsabili dell'amministrazione degli enti creditizi, di processi di gestione del rischio, di meccanismi di controllo interno, di politiche e prassi di remunerazione e di processi efficaci di

<sup>35</sup> V. art. 16, par. 2, reg. MVU.

<sup>36</sup> V. anche art. 14 e 56 T.U.B.



valutazione dell'adeguatezza del capitale interno, compresi i modelli basati sui *rating* interni.

Infine, l'effettività dei poteri attribuiti alla BCE è assicurata attraverso la previsione di un sistema articolato di sanzioni amministrative (art. 18 reg. MVU). I poteri in questione sono attribuiti in funzione di garanzia del rispetto da parte degli enti vigilati degli obblighi previsti dal diritto dell'Unione europea; comportano sanzioni pecuniarie fino al doppio dei profitti ricavati o delle perdite evitate per effetto delle violazioni o comunque fino al 10% del fatturato complessivo annuo; sono esercitati secondo le procedure previste dal Regolamento (CE) n. 2532/98 che ha per oggetto i procedimenti sanzionatori correlati alla funzione monetaria.

#### **4. Il futuro del T.U.B. nell'Unione Bancaria. Prospettive di modifica e ridimensionamento dei poteri delle Autorità Nazionali**

Alla luce di quanto esposto nei paragrafi precedenti, non è arduo prevedere un intervento di modifica sull'attuale assetto del T.U.B., oltre che un vero e proprio "cambio di mentalità" nel concepire l'ordinamento bancario, se non altro con un'apertura maggiore verso l'Europa. Da una parte, infatti, l'istituzione dell'MVU rappresenta il passaggio da un sistema di regolamentazione e di supervisione finanziaria degli Stati Membri ad un sistema sicuramente più accentrato a livello di UE; dall'altra, le autorità nazionali sembrano "destinate sempre più ad assumere un ruolo meramente esecutivo rispetto alle decisioni assunte in sede comunitaria, sia pure con il loro concorso partecipativo"<sup>37</sup>.

Basti pensare alla parte della nuova disciplina sopra delineata, per comprendere che molte rilevanti parti del nostro T.U.B. saranno investite da un processo di riforma molto penetrante. Si pensi, in primo luogo, al Capo II del Titolo II e, in particolare, alla disciplina dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria<sup>38</sup>. Fermi restando, la natura giuridica dell'autorizzazione (riguardante l'esercizio dell'attività bancaria e non la costituzione dell'ente) e il rispetto delle condizioni previste dal diritto nazionale, di cui all'art. 14 co. 1, lett. a-f), con tutta probabilità l'art. 14 dovrà essere riscritto o modificato con la previsione della "proposta di decisione" oggetto della "corrispondenza tra Autorità centrale e periferica" se così si può dire.

Sul punto, tuttavia, è opportuno precisare che, un primo *step* di adeguamento, a livello di

<sup>37</sup> Così, PELLEGRINI, *L'Architettura di vertice dell'ordinamento finanziario europeo: funzioni e limiti della supervisione (EU Financial Supervision System)*, in *Riv. Trim. Dir. Econ.*, 2012, 2, p. 67 ss.

<sup>38</sup> Analogamente si può prevedere anche una modifica dell'art. 15 T.U.B. relativamente all'apertura di succursali italiane in uno Stato extracomunitario.

regolamentazione, è già stato fatto. Infatti, contestualmente all'implementazione dell'MVU, la Banca d'Italia ha provveduto ad aggiornare – seppure in via meramente ricognitiva e a soli fini chiarificatori – le “disposizioni di vigilanza delle banche” della Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013<sup>39</sup>. In particolare, viene definito chiaramente il ruolo della Banca d'Italia e della BCE nel procedimento amministrativo di autorizzazione all'attività bancaria; infatti, “alla prima spetta il compito di ricevere la domanda e la relativa documentazione, richiedere le eventuali integrazioni, svolgere un'istruttoria sui requisiti previsti dal diritto nazionale (ivi inclusi quelli derivanti dal recepimento della direttiva 2013/36/UE “CRD IV”), rigettare direttamente l'istanza qualora da tale esame non risulti verificata l'esistenza delle condizioni di sana e prudente gestione; alla Banca centrale europea compete la valutazione dei presupposti e la concessione dell'autorizzazione sulla base di un “progetto di decisione” della Banca d'Italia, nonché l'eventuale revoca nei casi previsti dalla disciplina europea (art. 18 CRD IV)”. Inoltre, è stato accolto il criterio “soggettivo” di competenza precisando che “la Banca centrale europea acquisisce la competenza a valutare le richieste delle banche italiane significative che intendano operare in ambito comunitario con qualunque modalità; la Banca d'Italia mantiene tale responsabilità per le richieste presentate dalle banche italiane meno significative”.

Tornando al T.U.B., una riforma potrebbe interessare, poi, altri articoli del capo II: si pensi l'art. 16, relativo alla possibilità concessa anche alle banche extracomunitarie di esercitare le attività ammesse al mutuo riconoscimento<sup>40</sup>, previa autorizzazione concessa dalla Banca d'Italia, mentre ai sensi dell'art. 17 è compito della Banca d'Italia disciplinare (in conformità con le delibere del CICR) l'esercizio da parte di banche comunitarie di attività non ammesse al mutuo riconoscimento.

Gli effetti di una modifica dell'art. 14 T.U.B. potrebbero poi “riverberarsi” anche su altre norme collocate in altra parte del T.U.B.; innanzitutto, sull'art. 56 T.U.B., relativo al procedimento autorizzativo per le modificazioni degli statuti delle banche, anche se la norma parla di accertamenti. Si pensi, inoltre, alle norme di cui agli art. 54 e 55 dedicate alla vigilanza

<sup>39</sup> Cfr. *Bollettino di Vigilanza Banca d'Italia n. 11, novembre 2014, 6° aggiornamento*. La B.I. dopo aver ribadito l'efficacia diretta e la *primauté* del Regolamento MVU in caso di conflitto con norme interne, specifica, inoltre, che le disposizioni di vigilanza della Banca d'Italia in vigore alla data del 4 novembre 2014 devono intendersi automaticamente adattate in conseguenza dell'avvio dell'MVU, nelle more del loro specifico emendamento e ripubblicazione, e che i poteri attribuiti alla Banca d'Italia da tali disposizioni si intendono da essa esercitati nei limiti e secondo le modalità stabilite dalle disposizioni dell'MVU in materia di compiti di vigilanza sulle banche.

<sup>40</sup> Attività di cui alla lista allegata alla seconda direttiva del 1989 e riportata all'art. 1 T.U.B.

ispettiva attribuita alla Banca d'Italia, nonché una serie di norme in materia di crisi bancarie<sup>41</sup>, in attesa che diventi pienamente operativo il Meccanismo unico di risoluzione.

Altra parte del T.U.B. che probabilmente necessiterà di revisione è quella relativa alle “partecipazioni nelle banche” disciplinate nel Capo III del Titolo II. In particolare, due profili principali potrebbero cozzare con la nuova normativa europea: quello relativo alla necessità dell'autorizzazione della Banca d'Italia per la legittima detenzione di partecipazioni qualificate da parte di chiunque (art. 19, co. da 1 a 5, prima e seconda parte, e co. 8), e quello sanzionatorio che, da un lato, attribuisce alla Banca d'Italia il potere di sospendere o revocare l'autorizzazione qualora “i presupposti e le condizioni per il suo rilascio” vengano meno o si modificano (art. 19, co. 5 terza parte), e che, dall'altro lato, prevede la sospensione del diritto al voto nel caso di detenzione di partecipazioni qualificate non autorizzate o non autorizzabili o non comunicate e, nel caso di esercizio del diritto di voto sospeso, prevede l'impugnabilità della delibera assembleare e l'obbligo di alienazione delle partecipazioni qualificate non autorizzate o non autorizzabili (art. 24). Queste norme necessiteranno quantomeno di un coordinamento con la nuova previsione comunitaria esaminata nel paragrafo precedente. Peraltro, in riferimento ai criteri per il rilascio dell'autorizzazione, anche dopo la riforma operata dal d.lgs. 21/2010 in attuazione della direttiva 2007/44/CE – che introduce la valutazione dei parametri della “qualità del potenziale acquirente” e della “solidità finanziaria del progetto di acquisizione” – conserva ancora una volta il riferimento alla “sana e prudente gestione”, mentre la normativa comunitaria prevede che i criteri utilizzabili debbano essere solo quelli espressamente previsti (e tra questi manca la sana e prudente gestione) e prevede altresì che gli Stati membri non possano introdurre parametri diversi. Tuttavia, ad oggi, il parametro della sana e prudente gestione non sembra essere in discussione, atteso che il Regolamento MVU consente alle ANC di fare riferimento alle “condizioni previste dal pertinente diritto nazionale”.

Inoltre, potrà presumibilmente essere oggetto di rimodellamento anche la disciplina della trasparenza posta dagli articoli 20-21 (rispettivamente, obblighi di comunicazione verso la Banca d'Italia e potere della stessa di richiedere informazioni).

Orbene, la modifica più ovvia potrebbe riguardare il Titolo III (artt. 51-69) del T.U.B. in

---

<sup>41</sup> Cfr. artt. 77 (Amministrazione straordinaria di Succursali di banche extracomunitarie), 78-79 (Provvedimenti straordinari della Banca d'Italia relativi rispettivamente a Banche autorizzate in Italia – italiane e succursali di banche extracomunitarie - e a Banche comunitarie), 95 (Liquidazione coatta amministrativa di Succursali di banche extracomunitarie) e 95 ss. (Riconoscimento delle procedure di risanamento e liquidazione, sia pure con alcune deroghe e previo rispetto di alcuni obblighi).

materia di vigilanza, in modo da renderla compatibile e funzionale con l'MVU. Si ricorda, in particolare, che sia la vigilanza informativa sia quella regolamentare sono state rafforzate dalle norme successive al T.U.B.; più precisamente, la vigilanza informativa ha visto estendersi il proprio ambito alle vicende relative ai soggetti incaricati della revisione legale dei conti (art. 51, comma 1-bis) e ha imposto agli stessi il medesimo obbligo, di informare l'organo di vigilanza delle vicende che possono costituire irregolarità nella gestione della banca, previsto per i sindaci (art. 52, co. 2).

Nell'attuale normativa, particolarmente rafforzati ed ampliati risultano, poi, i poteri di vigilanza regolamentare orientata al modello di cd. *better regulation* (secondo cui la legge fissa i principi generali la cui attuazione è rimessa alle Autorità di Vigilanza che, a loro volta, dettano, non tanto regole puntuali, quanto disposizioni ancora di carattere generale, rimettendo ai soggetti vigilati il compito di dar specifica attuazione alle regole generali): infatti, è stato esplicitamente ricompreso nell'ambito della vigilanza regolamentare il "governo societario", attribuendo così alla Banca d'Italia il potere di dettare le regole di governo delle società bancarie; inoltre, è stato imposto, dando attuazione al terzo pilastro di "Basilea II", che le banche forniscano al pubblico le informazioni relative alle materie di vigilanza regolamentare (art. 53, co. 1, lett. d-bis); ancora, sono stati legislativamente fissati i metodi (*rating*, sistemi interni) di misurazione dei rischi; infine, ha avuto una specifica consacrazione nel T.U.B. la necessità che vengano fissati i limiti e le condizioni per le operazioni con parti correlate e per la gestione dei conflitti di interessi (art. 53, co. 4) ed è stato rafforzato il potere nella Banca d'Italia di adottare provvedimenti specifici nei confronti di singole banche, potere che concerne sia l'attività della banca sia la vita della società bancaria (distribuzione di utili e livello delle remunerazioni degli esponenti aziendali (art. 53, comma 3, lett. d). Ora, anche questi poteri di vigilanza nazionale dovranno essere coordinati con quelli di supervisione accentrata.

Ma, a ben vedere, questa potrebbe anche essere un'occasione per una revisione intera e ragionata sulle funzioni (e talvolta sull'esistenza) delle Autorità creditizie nazionali. È evidente, a questo punto, che le conseguenze per l'ordinamento italiano non si limitano alla doverosità di un preciso adeguamento alle prescrizioni europee, ma si traducono, a ben considerare, nella necessità di un profondo ripensamento dell'intero assetto attuale della vigilanza sul settore bancario: "in altri termini, non sarà sufficiente rimodulare, in linea con le nuove disposizioni europee, i rapporti tra l'autorità centrale e quelle periferiche, ma bisognerà altresì valutare la

compatibilità, sotto significativi aspetti, dell'ordinamento italiano con quello comunitario"<sup>42</sup>. Nello scenario delineato dalle nuove regole europee, sembra, dunque essere giunto il momento opportuno per rivedere alcune peculiarità del sistema di vigilanza nazionale che potrebbero essere oggetto di revisione. Si pensi al perdurante - e per molti versi anacronistico - mantenimento di peculiari attribuzioni di vigilanza in capo al CICR o al Ministro dell'economia<sup>43</sup>, cui pure l'ordinamento italiano attribuisce tuttora varie competenze di rilievo<sup>44</sup>.

Una delle conseguenze di una normativa complessa, dettagliata e tecnica, quale è quella ormai prevalente a livello europeo, è, infatti, aver reso definitivamente superflue fasi intermedie di elaborazione, a livello politico o comunque di "alta amministrazione", della disciplina di settore.

Ma, a ben riflettere, tali considerazioni non sono nuove: ad esempio, già da tempo parte della dottrina aveva definito il CICR un organo "inutile" e forse anche "pericoloso"<sup>45</sup>. Le ormai residue competenze regolamentari del CICR sono, infatti, vanificate dall'evoluzione della legislazione europea (tanto che quasi non residua spazio per l'esercizio di poteri regolamentari a livello nazionale) sempre più basata sull'integrazione fra le attività delle singole autorità tecniche nazionali, realizzata attraverso l'istituzione di agenzie *ad hoc* o, come nel caso dell'MVU, rafforzando il ruolo di istituzioni già esistenti.

Sia chiaro che l'istituzione dell'MVU non giustifica, di per sé, l'abolizione del CICR (competente, peraltro, anche per materie diverse dalla vigilanza prudenziale, come la

<sup>42</sup> Così CIRAIOLO, *Regolamento UE n. 1024/2013 sul meccanismo unico di vigilanza e l'unione bancaria europea. Prime riflessioni*, in *Amministrazione in cammino. Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione*, 5 luglio 2014, a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", p. 35 disponibile sul sito [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it)

<sup>43</sup> Sul ruolo recessivo del CICR, nel contesto determinato dall'esplosione della crisi finanziaria del 2007 (e dal conseguente spostamento in sede europea della vigilanza sul settore bancario), MERUSI, *Comm. sub art. 2*, in *Commentario al Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, dir. da CAPRIGLIONE, Padova, 2012, t. I, pp. 17-8.; sul punto v. anche ANTONUCCI, *Diritto delle banche*, Milano, 2012, pp. 37-8. Più ampiamente, per interessanti riflessioni critiche in ordine alle discutibili mansioni di "alta vigilanza" del CICR, v. SEPE, *Il Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio tra presente e futuro*, in *Rivista elettronica di diritto, economia e management*, 2011, n. 1, p. 22 ss.

<sup>44</sup> Cfr. MANCINI, *op. cit.*, p. 38, si pensi al riconoscimento dell'alta vigilanza per il credito e il risparmio (art. 2 T.U.B.), al potere di emanare deliberazioni contenenti i principi cui devono conformarsi le disposizioni secondarie adottate dalla Banca d'Italia (cfr., *ex multis*, art. 53 T.U.B.); di decidere gli eventuali reclami presentati contro i provvedimenti di vigilanza adottati dalla Banca d'Italia (art. 9 T.U.B.); di determinare con proprio regolamento i requisiti di onorabilità dei partecipanti al capitale delle banche (art. 25 T.U.B.) o i requisiti di onorabilità, professionalità e indipendenza degli esponenti bancari (art. 26 T.U.B.); di adottare, su proposta della Banca d'Italia, i provvedimenti di amministrazione straordinaria o di liquidazione coatta amministrativa di una banca (artt. 70 e 80 T.U.B.).

<sup>45</sup> Ci si riferisce a BELLI, *Corso di Legislazione bancaria italiana (1861-2010)*, Pacini editore, Pisa, 2010, p. 251 e ss. che critica il concetto di "alta vigilanza oltre che la natura giuridica autarchica del Comitato.

trasparenza delle relazioni tra banche e clienti), ma va considerato che il mantenimento di competenze regolamentari in favore di organi diversi dalle autorità tecniche di settore appare comunque difficilmente conciliabile con la rigorosa nozione di indipendenza prevista nel Regolamento MVU. Soprattutto, “non sembra che la futura, complessa architettura di vigilanza europea conservi alcuno spazio per l’esercizio di poteri da parte di soggetti diversi dalle autorità tecniche competenti: il grado di dettaglio delle norme contenute nel “pacchetto CRD IV”<sup>46</sup>, infatti, privano di significato i poteri normativi del Comitato interministeriale, e la previsione dell’istituzione di un’autorità macroprudenziale nazionale ne vanifica anche una possibile funzione di luogo di coordinamento delle diverse autorità interessate ai profili della stabilità finanziaria”<sup>47</sup>, senza considerare, poi, l’entrata in vigore del *Single Resolution Mechanism* che, prevedendo l’intervento di un Comitato Unico per la Risoluzione, della Commissione europea, e del Consiglio europeo per la gestione della funzione di risoluzione delle crisi bancarie, lascerebbe ancor meno spazio alle funzioni ricondotte dal T.U.B. alle Autorità nazionali<sup>48</sup>.

## 5. Considerazioni conclusive

Una prima considerazione concerne l’attuale contesto storico; certamente la situazione politica economica e finanziaria che sta vivendo l’Europa tutta non è delle migliori; le istituzioni europee hanno dovuto fronteggiare e risolvere diversi problemi susseguitisi alla crisi del 2008, che ha cominciato prima a colpire gli Stati, per poi travolgere anche le banche, realizzando il famoso “circolo vizioso” tra debito sovrano e passività bancarie. Nel corso degli anni è emersa la tendenza dell’UE a muoversi non solo a “più velocità”, ma anche percorrendo “più strade” (si pensi all’*European Stability Mechanism* e agli altri Accordi internazionali che, sotto certi punti di vista, da più flessibilità al diritto dell’Unione), per poi addivenire, attraverso la base giuridica di cui all’art. 127, par. 6 TFUE, alla creazione dell’MVU, il primo dei tre pilastri, finalizzati al raggiungimento di una piena integrazione degli ordinamenti bancari europei.

<sup>46</sup> Ai sensi del Regolamento n. 575/2013, relativo ai requisiti prudenziali, “autorità competente” è solo la pubblica autorità abilitata all’esercizio della vigilanza (art. 4.1, n. 40). Detta autorità ha del resto la possibilità di emanare disposizioni di diretta attuazione delle norme europee (cfr. ad es. art. 6, co. 1, del T.U.B.).

<sup>47</sup> Cfr. CAPOLINO, *Il Testo unico bancario e il diritto dell’Unione Europea*, in *Dal Testo unico bancario all’Unione bancaria: tecniche normative e allocazione di poteri. Atti del convegno tenutosi a Roma il 16 settembre 2013, Quaderni di ricerca giuridica della Banca d’Italia*, n. 75, in [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), p. 65 ss.

<sup>48</sup> Si pensi all’evidente incompatibilità tra la nuova procedura di risoluzione delle crisi e il potere attribuito al Ministro dell’economia e delle finanze di adottare, su proposta della Banca d’Italia, i provvedimenti di amministrazione straordinaria o di liquidazione coatta amministrativa di una banca (artt. 70 e 80 T.U.B.).

Sicuramente, affinché siano pienamente apprezzate le novità normative e le consequenziali modifiche dell'ordinamento nazionale, ci vorrà un po' di tempo e pazienza: a partire dal fatidico 4 Novembre 2014 ci vorrà un periodo necessario di assestamento e di maturazione.

L'MVU rappresenta un qualcosa di diverso dal Sistema europeo delle Banche Centrali, delineato dal Trattato di Maastricht, uno *step* ulteriore rispetto ad esso. Affinché un siffatto *network* possa ben funzionare, sarà necessario che queste autorità dialoghino fra di loro, alla ricerca del miglior equilibrio possibile. Un ruolo fondamentale giocherà, ancora una volta, il principio di cd. leale cooperazione sancito dall'art. 6 del Regolamento MVU, ma che in realtà è un principio base del Trattato di Lisbona (art. 4, par. 3 TFUE); esso dovrà costituire la chiave di lettura del sistema, il "filo di Arianna" per uscire da quello che apparentemente può sembrare un intricato labirinto di norme. Probabilmente, allo stato attuale, non si può dire qual è il modello migliore di vigilanza, se cioè sia meglio avere due autorità distinte o concentrare presso la sola BCE sia la vigilanza che la politica monetaria. Ciò che è certo è che la crisi ha orientato il sistema bancario-finanziario verso un accentramento (anche se non esasperato) delle competenze, e il percorso europeo tracciato è ora chiaro e lineare.

In conclusione, sebbene nell'attuale contesto non si respiri aria di grande *favor* per il progetto europeo, molto probabilmente, la normativa europea sostituirà le regole, se non addirittura i principi, contenuti nel T.U.B.. Ciò ha suscitato in taluni il dubbio circa la sopravvivenza o meno della normativa italiana nel nuovo scenario della regolamentazione europea<sup>49</sup>.

Ebbene, nonostante qualche voce detrattiva, sembra prevalere una visione ottimistica perché tutto sommato il T.U.B. ha dimostrato, nei suoi ormai trascorsi vent'anni di vita, una certa resilienza e flessibilità nei confronti delle riforme, caratteristiche che gli hanno permesso di modificarsi ma di non stravolgere la propria l'ossatura<sup>50</sup>.

Inoltre, come si è osservato nel paragrafo 4 del presente articolo, si tratterà, non di sostituire l'intero complesso di norme, ma di aggiornare alcune norme e di adeguarle in maniera razionale e non troppo artificiosa alla disciplina europea. Certo si corre il rischio di

<sup>49</sup> Cfr. COSTI, *Il Testo Unico bancario, oggi*, in *Dal Testo unico bancario all'Unione bancaria: tecniche normative e allocazione di poteri. Atti del convegno tenutosi a Roma il 16 settembre 2013, Quaderni di ricerca giuridica della Banca d'Italia*, n. 75, p. 49, in [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it)

<sup>50</sup> Si pensi che dal 1993 ad oggi, ha assorbito riforme importanti, quali quelle sugli istituti di moneta elettronica, gli istituti di pagamento, i fondi di tutela dei depositi, le nuove regole e le nuove prospettive in materia di rapporti delle banche con la clientela, le modifiche alla disciplina degli intermediari finanziari, l'estensione a nuovi soggetti delle regole ormai collaudate per le banche. Tutti aspetti che erano disciplinati poco o per niente, venti anni fa, nel testo del d.lgs. n. 385, e che hanno trovato però agevole collocazione nel suo schema normativo.

un appesantimento rispetto alla stesura originaria, ma d'altra parte va riconosciuto come molte nuove regole abbiano potuto trovare posto in uno schema fondamentalmente ancora valido, e che ha consentito di mantenere in una "cornice unitaria le molteplici novità normative degli ultimi due decenni"<sup>51</sup>.

Pertanto, non è da escludere che il T.U.B. possa accogliere senza troppe difficoltà anche le ultime, rilevanti, novità normative di provenienza europea, tra le quali, appunto gli interventi modificativi che deriveranno dalle previsioni del Regolamento MVU<sup>52</sup>.

Gli interventi di "ristrutturazione" riguarderanno, probabilmente, non solo aspetti procedurali, ma anche quelli, per così dire, sostanziali, andando a toccare i principi cui finora si è informato l'*agere* delle Autorità creditizie. Ci si riferisce in particolar modo al principio-fine della "sana e prudente gestione" delle banche che potrà essere rivisto e perseguito nell'ambito dell'MVU e, in prospettiva, del Meccanismo unico di risoluzione.

Al netto di questi correttivi ed adeguamenti, il T.U.B. potrà essere conservato nella sua impalcatura originaria e, probabilmente continuerà a svolgere la funzione centrale nella disciplina normativa del settore creditizio italiano, ma con la raggiunta consapevolezza, negli studiosi e negli operatori del diritto, che le regole sono sempre più spesso di derivazione europea e che anche il T.U.B. (*de iure condendo*), è parte di un sistema normativo più grande e (forse) finalmente unito.

---

<sup>51</sup> Cfr. CAPOLINO, *op. cit.*, p. 71.

<sup>52</sup> Pur essendo, infatti, il Regolamento direttamente applicabile, saranno certamente necessari anche aggiustamenti volti a rendere le previsioni del testo unico coerenti con quelle del regolamento stesso.