

23 MAGGIO 2018

*La Brexit* nelle procedure di risoluzione  
delle crisi bancarie

di **Andrea Miglionico**  
Lecturer in Banking and Finance Law  
University of Reading, School of Law



# La *Brexit* nelle procedure di risoluzione delle crisi bancarie\*

**di Andrea Miglionico**

Lecturer in Banking and Finance Law  
University of Reading, School of Law

**Sommario:** 1. Le nuove forme di risoluzione delle crisi bancarie. – 2. Specificità del sistema inglese: i piani di ristrutturazione. – 3. *Segue:* e quelli di risoluzione. – 4. Considerazioni di sintesi.

## 1. Le nuove forme di risoluzione delle crisi bancarie

La tensione nella ricerca di soluzioni ottimali per il conseguimento di effettivi livelli di convergenza normativa ha caratterizzato i recenti accordi raggiunti dall'Unione sul «meccanismo unico di gestione delle crisi bancarie» e sul sistema di garanzie dei depositi bancari<sup>1</sup>. Il lavoro compiuto dalla Commissione nella ridefinizione delle forme di salvataggio degli enti creditizi in *default* riflette l'intento di favorire il tempestivo intervento delle *authorities* competenti, sì da evitare implicazioni della crisi che – in un primo momento – tendevano ad escludere la possibilità di utilizzo dei depositi per il risanamento delle banche in difficoltà<sup>2</sup>.

Si è voluto, quindi, attuare un processo di cambiamento volto ad evitare la traslazione dei costi del fallimento degli istituti bancari dagli azionisti (e creditori) ai risparmiatori, così da garantire equilibrate modalità di svolgimento della gestione della crisi<sup>3</sup>. In tale contesto, si comprende la ragione per cui la Commissione ha fornito indicazioni idonee a facilitare la rapida esecuzione delle procedure di insolvenza bancaria, con ovvio, conseguente contenimento del *moral hazard* sul mercato. Da qui l'ulteriore prospettiva di effetti positivi sul piano della stabilità degli istituti di credito che potranno, quindi, beneficiare di una tempestiva ristrutturazione patrimoniale e di un auspicabile ridimensionamento di comportamenti opportunistici<sup>4</sup>.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Si v. COMMISSIONE EUROPEA, *Commissioner Barnier welcomes trilogue agreement on the framework for bank recovery and resolution*, Memo/13/1140, Bruxelles, 12 dicembre 2013, ove viene affermato che «ensuring that failing banks can be wound down in a predictable and efficient way with minimum recourse to public money is fundamental to restoring confidence in Europe's financial sector».

<sup>2</sup> Si v. la Direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio.

<sup>3</sup> Cfr. BERNARDI, *Unione bancaria, gestione delle crisi e protezione dei depositanti*, in *Bancaria*, 2012, n. 12, 50.

<sup>4</sup> Si v. COMMISSIONE EUROPEA, *Technical Details of a possible EU Framework for Bank Recovery and Resolution*, DG Internal Market and Services, *Working Document*, 2011.

Come precisato nei *considerando* introduttivi della Direttiva 59/2014 sul risanamento e la ristrutturazione degli enti creditizi (BRRD), è rimesso alle *authorities* di supervisione il compito di intervenire nelle fasi anteriori al piano di risoluzione<sup>5</sup>; si è inteso, in tal modo, ridurre i rischi di un «effetto contagio» che potrebbe derivare dal progressivo deterioramento degli assetti patrimoniali della banca. Detto riconoscimento di una autonoma possibilità interventistica rimessa agli organi di vigilanza domestici non esclude, tuttavia, la necessità di forme di collaborazione tra i medesimi, quale indispensabile condizione per il superamento delle difficoltà, che al presente si frappongono alla realizzazione di una compiuta disciplina delle crisi<sup>6</sup>. L'efficacia di tale framework normativo è stata legata ad una innovazione del quadro ordinatorio di riferimento; significativa, al riguardo, è l'osservazione avanzata in dottrina secondo cui in vista della corretta gestione transfrontaliera delle crisi sono attuabili diverse misure correttive: (a) la *full universal insolvency*; (b) la *territorial insolvency*; (c) la *modified universal insolvency*<sup>7</sup>.

La direttiva, su un piano generale, obbliga le banche a predisporre piani di ristrutturazione o risanamento (cd. *recovery plans*) che sono monitorati dalle autorità del Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF); mentre a livello nazionale le *authorities* conservano compiti di intervento per la definizione dei piani di risoluzione (cd. *resolution plans*) per le banche in dissesto<sup>8</sup>. Più in particolare, le autorità designate alla gestione delle crisi nella direttiva BRRD sono abilitate ad attivare uno strumentario di interventi: (i) la vendita delle linee di *business* dell'ente creditizio; (ii) la creazione di una banca ponte (cd. *bridge bank*); (iii) la separazione in «bad bank/good bank» e l'utilizzo di meccanismi di *bail-in*. Per vero, siamo di fronte ad un complesso sistema procedimentale che innova profondamente il quadro della supervisione bancaria, nell'intento di superare i limiti della regolazione emersi nel corso dei recenti eventi di patologia finanziaria. In tale contesto, occorre far presente che l'uscita dall'UE del Regno Unito per effetto della *Brexit*<sup>9</sup> comporterà l'esigenza di spostare la sede dell'EBA – attualmente operante nella 'City' – e, dunque, un ripensamento del riparto di competenze tra gli organismi che compongono il SEVIF.

<sup>5</sup> Si v. i *considerando* nn. 4 e 5 della direttiva BRRD.

<sup>6</sup> Cfr. NINAN, *Too hard to resolve? A comparison of US and UK resolution regimes*, in *Journal of International Banking and Financial Law*, 2012, vol. 27, n. 6, 374. Si osserva che una soluzione ideale per risolvere le problematiche relative agli assetti interni delle banche transfrontaliere potrebbe essere la sottoscrizione di accordi tra le autorità preposte alla risoluzione delle crisi e le banche cd. *global systemically important*.

<sup>7</sup> Così GALLETTI D., *L'insolvenza transfrontaliera nel settore bancario*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2006, V, 546 ss.

<sup>8</sup> Nello specifico, il provvedimento delinea un sistema di intervento complesso, composto da misure di (a) preparazione e prevenzione (tra cui la predisposizione ed il costante aggiornamento dei piani di risanamento); (b) intervento precoce; (c) risoluzione delle crisi. Con riguardo a quest'ultimo punto, la Commissione prevede talune procedure alternative a quelle ordinarie d'insolvenza finalizzate a ristrutturare o liquidare un ente il cui dissesto sia dichiarato dall'autorità competente o dall'autorità di risoluzione delle crisi «quando non si possa ragionevolmente prospettare di evitarne il fallimento in tempi ragionevoli e l'azione di risoluzione della crisi sia necessaria nell'interesse pubblico» (art. 27).

<sup>9</sup> Il 23 giugno 2016 i cittadini del Regno Unito si sono pronunciati sull'uscita del proprio paese dall'UE attraverso lo *European Union Referendum Act 2015*.

Passando ad un esame analitico delle forme di intervento sopra menzionate, va in primo luogo fatto presente che nella procedura di *vendita* è consentito il trasferimento della proprietà (di tutta o parte delle attività della banca) a condizioni di mercato. Si prescinde, quindi, dal previo consenso degli azionisti e si fa riferimento alle norme comunitarie che disciplinano la materia degli aiuti di Stato. Nel delineato contesto viene riconosciuto un ruolo specifico alla cd. *bridge bank*, cui è ascritta la funzione di facilitare il trasferimento della totalità (o parte) delle operazioni di *business* dell'istituto in crisi. Tale 'banca ponte' (di proprietà di una o più autorità pubbliche) appare, dunque, finalizzata all'obiettivo di consentire la continuità dell'esercizio dei servizi essenziali alla clientela (erogazione del credito e deposito delle somme di denaro), nonostante l'assoggettamento a procedura di risoluzione della banca. Da ultimo, la BRRD prevede la separazione «*bad bank/good bank*», in vista della finalità di introdurre uno specifico veicolo di gestione nel quale far confluire le attività non più recuperabili della banca in *default*.

Rilevanti, sul punto, appaiono le considerazioni formulate dalla dottrina che non ha mancato di sottolineare come «la *bad bank* dovrebbe essere gestita in economicità e con una prospettiva di rendimento a termine interessante e coerente con il profilo di rischio assunto»<sup>10</sup>. Si individua, quindi, un quadro regolamentare nel quale l'esito positivo dei piani di salvataggio risulta fondato su forme di interazione attiva tra intervento pubblico ed autonomia privata. Da sottolineare sotto il profilo della innovazione recata al sistema finanziario europeo l'introduzione dei meccanismi di *bail-in*, a base dei quali v'è l'intento del legislatore comunitario di porre un freno ai flussi monetari in uscita dalle banche in crisi verso creditori non garantiti. Tale procedura è formulata in modalità semplificate, demandando cioè alle *authorities* di vigilanza la facoltà di imporre (in caso di necessità) ai creditori di una banca la conversione dei crediti in azioni ordinarie di quest'ultima.

Come si dirà più ampiamente nel prosieguo dell'indagine, tale strumento si presta ad un'interpretazione che – in vista di una piena fattibilità del programma di risoluzione delle crisi<sup>11</sup> – sovverte le logiche del mercato fino ad oggi raccordate alla tutela dei risparmiatori/creditori delle banche<sup>12</sup>. Ancora una volta, appare confermata la tendenza a superare le diversità esistenti tra i paesi UE con misure orientate alla determinazione di rigidi criteri di *omogeneizzazione* disciplinare. Non a caso è stato osservato che sebbene

---

<sup>10</sup> Cfr. SCARDOVI, *Asimmetrie informative, fallimento del mercato e bad bank: esperienze internazionali e proposte per l'Italia*, in *Bancaria*, 2009, n. 11, 71.

<sup>11</sup> Sul punto BERNARDI, *op. cit.*, 51.

<sup>12</sup> Va, inoltre, tenuto presente che le autorità competenti possono intervenire nel caso in cui una banca non è più in grado di soddisfare i requisiti minimi di capitale. Al riguardo, la nuova regolamentazione prevede la nomina di un *manager* per un periodo limitato qualora vi sia un significativo deterioramento degli *asset* patrimoniali ed in presenza di rischi per la sana e prudente gestione dei depositi. Si v. COMMISSIONE EUROPEA, *Consultation on Technical Details of a Possible Crisis Management Framework for financial institutions*, Memo/11/6, 6 gennaio 2011, 3. Il *manager* acquisirebbe tutti le competenze dei dirigenti della società e non avrebbe alcun potere di agire sui diritti degli azionisti.

gli interventi comunitari *in subiecta materia* siano volti a colmare il *gap* normativo esistente, gli obiettivi della direttiva in esame risultano forse eccessivamente ambiziosi, tali cioè da risolversi in un sostanziale loro abbandono di fronte alle difficoltà rivenienti dalle condizioni in cui oggi versa l'Unione<sup>13</sup>. In tale contesto, assume fondamentale rilievo – anche al fine di scongiurare il rischio di pericolosi arbitraggi regolamentari – la considerazione contenuta nel preambolo della BRRD, secondo cui «occorre trovare un equilibrio tra la necessità di lasciare alle autorità di vigilanza la discrezionalità con riguardo alla specificità di ciascun caso e la necessità di garantire parità di condizioni operative»<sup>14</sup>.

## 2. Specificità del sistema inglese: i piani di ristrutturazione

Passando ad esaminare la realtà del sistema inglese, va in primo luogo fatto presente che, all'indomani della crisi finanziaria si registrano gravi turbolenze sul comparto bancario della Gran Bretagna. Come è avvenuto nel resto dell'UE, tali eventi hanno dato il via ad un processo di modifica del complesso disciplinare che in tale paese regola il settore creditizio; si è evidenziata, infatti, l'insufficienza delle misure poste a salvaguardia degli operatori del mercato e, dunque, i limiti delle forme di cooperazione esistenti tra le diverse autorità di vigilanza<sup>15</sup>.

A ben considerare nel Regno Unito, a fronte di talune incertezze *in subiecta materia* connesse alle carenze del processo di armonizzazione degli strumenti operativi, rilevano le contraddizioni di un *regulatory framework* non in grado di assicurare *uniformità* ed *unitarietà* delle politiche d'intervento. Ed invero, al presente, non sembrano siano stati attivati processi strutturali idonei a determinare valide condizioni di *omogeneizzazione* dei regimi di risoluzione delle crisi bancarie. Ciò risulta chiaro ove si pensi all'esito del voto sulla *Brexit* che ha sancito la definitiva uscita del Regno Unito dall'UE ed alimentato il sentimento di *euroscetticismo* per le politiche comunitarie<sup>16</sup>. Devono ritenersi, pertanto, non superate le difficoltà riconducibili a forme procedurali degli intermediari in *default* divenute ormai obsolete<sup>17</sup>.

Da qui la riconosciuta necessità di procedere ad una ridefinizione dell'attuale sistema regolatorio, vuoi attraverso una tempestiva ed ordinata ristrutturazione delle banche, vuoi mediante la prevenzione dei rischi sistemici che, come già si è sottolineato, recano profonde turbative all'equilibrato svolgimento

<sup>13</sup> Cfr. RUSSO C., *The UK and proposed EU bank resolution and recovery regimes: clash of the Titans?*, in *Corporate Rescue and Insolvency Journal*, 2012, vol. 5, n. 3, 87.

<sup>14</sup> Si v. Direttiva 59/2014 sul risanamento e la risoluzione degli enti creditizi (BRRD).

<sup>15</sup> Si v. COMMISSIONE EUROPEA, *Gestione delle crisi: nuove misure per evitare di dover ricorrere al salvataggio delle banche*, Comunicato stampa, Bruxelles, 6 giugno 2012, 2.

<sup>16</sup> Cfr. MASERA, *Le radici della BREXIT: per una rivisitazione critica della conventional wisdom sulla relazione tra il Regno Unito e l'Europa*, in *dirittobancario.it*, settembre 2016, 1.

<sup>17</sup> Cfr. HUPKES, *Bank Insolvency: the last frontier*, in *Towards a New Framework for Financial Stability*, a cura di Mayes, Pringle e Taylor, London, Central Banking Publications Ltd, 2009, 185.

dell'attività finanziaria<sup>18</sup>. E' evidente che su tale realtà incide la *Brexit* i cui effetti, nell'incrementare le incertezze che hanno caratterizzato la definizione dei meccanismi di controllo, di certo appaiono destinati a rendere ancora più difficile l'operatività degli strumenti di risoluzione nella nuova regolazione europea<sup>19</sup>. Sul punto l'Autorità bancaria europea ha chiarito che nelle procedure di intervento delle crisi bancarie «institutions and authorities need to assess their stock and issuance plans for instruments used to meet the minimum requirement for own funds and eligible liabilities (MREL) in the light of Brexit, and in particular their reliance on instruments issued under English law»<sup>20</sup>.

Ferme restando le considerazioni dianzi esposte in ordine agli interventi previsti nella direttiva sulle crisi bancarie<sup>21</sup>, devono qui essere analizzati i particolari piani di risanamento (cd. *recovery plans*) e quelli di liquidazione degli enti creditizi (cd. *resolution plans*), gli uni e gli altri in grado di introdurre formule operative preordinate ad una rapida risoluzione delle situazioni di patologia in cui possono incorrere gli istituti bancari<sup>22</sup>. Significative, al riguardo, appaiono le considerazioni formulate dal *Financial Stability Board*, il quale nell'esaminare i meccanismi di cui trattasi fa presente come l'azione da questi svolta dovrebbe essere finalizzata essenzialmente ad una salvaguardia delle banche realizzata previo assorbimento delle perdite da parte di azionisti e creditori<sup>23</sup>. Anche tale *global regulator* sembra, quindi, favorevole ad un cambiamento disciplinare fondato su una innovativa partecipazione di tutti coloro che, a vario titolo, sono in rapporto con la banca caduta in dissesto; va da sé che la validità di tale linea guida dovrà essere raccordata al grado di coinvolgimento degli operatori del mercato nel ripianamento delle perdite degli enti in crisi.

Più in particolare, per quanto riguarda i 'piani di risanamento' (cd. *recovery plans*), le modalità d'intervento si articolano in momenti diversi. Nella fase anteriore al dissesto rileva la richiesta alla banca della loro definizione in vista di un pronto ripristino dello stato finanziario dell'ente. Trattasi di una misura di prevenzione che si estrinseca nell'elaborazione, da parte dell'istituto in crisi, di programmi di emergenza nei quali il recupero delle attività patrimoniali dell'ente risulta sostanzialmente fondato sulla

---

<sup>18</sup> Cfr. RANDELL, *The great British banking experiment: will the restructuring of UK banking show us how to resolve G-SIFIs?*, in *Law and Financial Markets Review*, 2012, vol. 6, n. 1, 41-49.

<sup>19</sup> Cfr. CAPRIGLIONE, *Incidenza della Brexit sui rapporti bancari e finanziari*, in *Federalismi.it*, 16, 2017, 10.

<sup>20</sup> Si v. Opinion of the European Banking Authority on issues related to the departure of the United Kingdom from the European Union (EBA/OP/2017/12), Part IV Resolution and deposit guarantee schemes, 12 ottobre 2017, 16.

<sup>21</sup> Si v. il par. 4.4.3 della relazione alla proposta di Direttiva 59/2014 sul risanamento e la risoluzione degli enti creditizi (BRRD).

<sup>22</sup> Appare necessario porre in evidenza la distinzione tra *insolvenza* e *illiquidità*: si definisce *insolvenza* la situazione finanziaria in cui le passività superano le attività, mentre *illiquidità* la situazione di temporanea difficoltà di cassa ovvero qualora si è momentaneamente in grado di far fronte ai debiti maturati alla scadenza.

<sup>23</sup> Si v. FINANCIAL STABILITY BOARD, *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, ottobre 2011, 3.

identificazione analitica dei mezzi e degli strumenti adeguati al conseguimento della cennata finalità<sup>24</sup>. È evidente come detti ‘piani’ siano predisposti per ridurre la probabilità di fallimento della banca insolvente attraverso iniezioni di liquidità (o interventi sul capitale), tali da contenere un eventuale rischio di *default*. Si è dunque in presenza di strumenti cd. ‘early intervention’ che si concretizzano in aumenti di capitale, restrizioni alla distribuzione dei dividendi, richiesta di supporto finanziario intra-gruppo, revisione delle strutture di gestione dei rischi e sostituzione degli amministratori<sup>25</sup>. Sotteso alla loro applicazione è l’intento di attuare ‘going concern solutions’ idonee ad assicurare la tutela dei creditori che partecipano all’esecuzione del piano, nonché dei debitori che ne sono destinatari<sup>26</sup>.

Non a caso orientato a supportare dette finalità appare l’art. 5, comma 3, della menzionata direttiva BRRD nella parte in cui prevede che “i piani di risanamento non presuppongono l’accesso a un sostegno finanziario pubblico straordinario né il suo ottenimento, ma comprendono, ove pertinente, un’analisi delle modalità e delle situazioni in cui l’ente può chiedere di accedere a meccanismi della banca centrale in condizioni di crisi, e le relative garanzie reali disponibili”<sup>27</sup>. A ben considerare, le modifiche disciplinari che verranno introdotte a seguito dei negoziati per la *Brexit* potranno comportare mutamenti delle logiche operative finora osservate in ambito UE<sup>28</sup>. Si intravedono, infatti, cambiamenti (nelle relazioni tra gli Stati membri) che interagiscono sotto il duplice profilo vuoi dell’adozione di linee comportamentali di maggiore *coesione* ed *unitarietà*, vuoi della presa d’atto della impossibilità di conservare legami diversi da quelli economico-commerciali con i paesi dell’Unione<sup>29</sup>. Ed invero l’Autorità bancaria europea non ha

---

<sup>24</sup> Cfr. FINANCIAL SERVICES AUTHORITY, *Recovery and Resolution Plans*, Consultation Paper, agosto 2011, n. 16, 22-28; ID, *Recovery and Resolution Plans*, in *Feedback Statement 12/1*, maggio 2012, 9, ove vengono avanzate alcune ipotesi di riforma relative alla possibile commistione dei piani di ristrutturazione e liquidazione, alla uniformità nella raccolta delle informazioni sulle esposizioni debitorie ed infine al rafforzamento dei controlli sui dati inerenti le operazioni *cross-border*.

<sup>25</sup> Sul tema BOCCUZZI, *Towards a new framework for banking crisis management. The international debate and the italian model*, in Quaderni di Ricerca Giuridica della Banca d’Italia, ottobre 2011, n. 71, 149; ID, *A new framework for banking crisis management. The international debate*, lezione presentata nell’ambito del corso di Master in “Regolazione dell’attività e dei mercati finanziari” presso l’Università LUISS – Guido Carli, Roma, 23 giugno 2012.

<sup>26</sup> Cfr. HERRING, *The Central Role of Resolution Policy in Dealing with Systemically Important Financial Institutions*, contributo presentato all’International Association of Deposit Insurers, 2011, 25. In particolare, viene sottolineata l’importanza della funzione di protezione dei depositi al fine di preservare la stabilità finanziaria nelle fasi antecedenti e successive alle fasi di risoluzione.

<sup>27</sup> La valutazione e la verifica dei piani di risanamento è rimessa alle autorità competenti – ai sensi dell’art. 6, comma 2, della proposta di direttiva –, le quali procedono all’analisi delle disposizioni contenute nel progetto redatto dalla banca. In ordine ai *recovery plans* di gruppo, la Commissione ha previsto che l’impresa madre prepari e presenti all’autorità di vigilanza su base consolidata un piano di risanamento per l’intero complesso societario e per ciascun ente che ne faccia parte (art. 7, comma 1).

<sup>28</sup> Cfr. CAPRIGLIONE, *The UK referendum and Brexit hypothesis (The way out perspective and the convenience to ‘remain united’)*, University of Oslo Faculty of Law Legal Studies Research Paper Series No. 2016-05, 7-8.

<sup>29</sup> Cfr. BECK – GROS – SCHOENMAKER, *On the Design of a Single Resolution Mechanism, in European Parliament, Directorate General for Internal Policies*, Note, February 2013, 6-7.

mancato di sottolineare che il sistema di garanzie dei depositi dovrà assicurare adeguata protezione ai Paesi membri «by assessing (where relevant) the equivalence of the UK's deposit protection regime at the date of Brexit, and should consider putting in place cooperation arrangements with the UK DGS after Brexit»<sup>30</sup>.

### 3. Segue: e quelli di risoluzione

Passando, poi, alla valutazione delle possibili forme d'intervento successive a quelle di 'prevenzione' testè esaminate, rilevano i cd. *resolution plans*, la cui attuazione è rimessa alle autorità di vigilanza che hanno il compito di elaborarne la stesura, identificando i relativi contenuti in modalità atte a garantire un'ordinata risoluzione (o liquidazione) della banca in stato d'insolvenza. Più in particolare, va sottolineata l'opportunità di intervenire, per tal via, attraverso misure cd. 'gone concern solutions', la cui praticabilità ovviamente ha luogo nel momento in cui non sia più possibile ricorrere ad operazioni di ristrutturazione (*recovery plans*)<sup>31</sup>.

Si è, quindi, di fronte a misure di intervento *ex post* finalizzate soprattutto ad evitare fenomeni distorsivi della realtà di mercato consistenti nella diffusione di rischi sistemici e nel timore di un possibile «effetto contagio»<sup>32</sup>. Non v'è dubbio che le valutazioni al riguardo formulate dall'Organo di vigilanza sono riconducibili al perseguimento di finalità d'interesse generale, in primo luogo l'obiettivo della tutela dei depositanti. Da qui la rilevanza pubblicistica ascrivibile alla procedura in parola, che si inquadra nel complessivo contesto delle misure preordinate al regolare funzionamento dei mercati finanziari<sup>33</sup>.

Va da sé che l'ordinata risoluzione delle crisi bancarie, a livello UE, non potrà prescindere da un'attenta opera di coordinamento tra le diverse giurisdizioni ed autorità di supervisione. Conseguisce l'opportunità di introdurre appositi meccanismi relazionali che consentano forme di cooperazione maggiormente progredite rispetto a quelle oggi riscontrabili; nelle quali, cioè, il coordinamento tra gli interessi dei differenti paesi a confronto sia la risultanza di un *comune* guardare verso la meta di una Europa più coesa e solidale<sup>34</sup>. Non a caso la dottrina, sul punto, ha sottolineato che le disposizioni contenute nella direttiva

---

<sup>30</sup> Si v. Opinion of the European Banking Authority on issues related to the departure of the United Kingdom from the European Union, *cit.*, 16.

<sup>31</sup> Orbene, se ulteriori misure di risoluzione della crisi non fossero perseguibili le autorità di controllo possono decidere di iniziare la fase di liquidazione, nel qual caso la banca cessa di esistere come entità giuridica, i realizzi sono distribuiti ai creditori secondo le regole concorsuali ed i depositanti sono tutelati dai sistemi di garanzia dei depositi.

<sup>32</sup> Cfr. FOX – KINGSLEY – PUTNIS – RANDELL, *Unfinished testaments: the blueprints for recovery and resolution*, in *Butterworths Journal of International Banking and Financial Law*, dicembre 2011, 708.

<sup>33</sup> Cfr. ALEXANDER K., *Bank Resolution Regimes: Balancing Prudential Regulation and Shareholder Rights*, in *Journal of Corporate Law Studies*, 2009, vol. 9, n. 1, 64.

<sup>34</sup> Significativo, al riguardo, il contenuto del *considerando* 62 della direttiva BRRD secondo cui «anche se il fatto che le autorità di risoluzione delle crisi disporranno degli stessi strumenti e degli stessi poteri agevolerà un'azione



sulla risoluzione delle crisi bancarie «which may well be helpful in certain countries with more restrictive corporate law regimes, will be seen as limiting the powers of banking groups in countries such as the U.K.»<sup>35</sup>.

Connessa alla costruzione disciplinare in parola è, poi, la proposta avanzata in sede tecnica di introdurre uno specifico sistema di assorbimento delle perdite per le *global systemically banks institutions*, previa definizione di un *set* di indicatori per la valutazione del grado sistemico dei gruppi bancari di grandi dimensioni<sup>36</sup>; proposta che individua nell'adozione delle misure ivi previste una funzione catalizzatrice nella comune ricerca di possibili soluzioni e, dunque, di una auspicabile via d'uscita dalle presenti difficoltà<sup>37</sup>.

Concludendo su tali aspetti dell'indagine, risulta evidente come una adeguata sintesi tra momenti interventistici pubblici e forme di regolazione privata divenga, nella logica della regolazione britannica, il percorso ottimale per ricercare nuove modalità di composizione degli interessi coinvolti nelle situazioni di crisi bancarie<sup>38</sup>. Va da sé che l'ordinata risoluzione delle crisi bancarie dopo la *Brexit*, non potrà prescindere da un'attenta opera di coordinamento tra le diverse giurisdizioni ed autorità di supervisione.<sup>39</sup> Sotto altro profilo, la *Brexit* sembra avvalorare le indicazioni formulate da un'attenta dottrina secondo cui l'atteggiamento del Regno Unito manifesta «una sorta di *distacco* nei confronti della restante parte del continente o, più, esattamente, l'intento di non volersi far coinvolgere appieno nelle vicende di un'Europa

---

coordinata in caso di dissesto di un gruppo transfrontaliero, sembrano tuttavia necessarie ulteriori misure per promuovere la cooperazione e prevenire risposte nazionali frammentarie».

<sup>35</sup> Cfr. FOX – KINGSLEY – PUTNIS – RANDELL, *op. cit.*, 692, ove viene notato che la normativa comunitaria prevede specifici requisiti in base ai quali il sostegno finanziario alle imprese in crisi «should be mutual and should be approved by the shareholders of both parties, neither of which is always required under English company law practice». In tale contesto, l'ordinamento inglese ha introdotto una specifica disciplina sui piani di ristrutturazione e liquidazione (*section 7* del *Financial Services Bill 2010*). Più precisamente, il legislatore britannico ha affidato alle autorità di controllo (in particolare la *Financial Services Authority*) il potere di emanare norme di secondo livello «to make rules requiring each authorised person (or each authorised person of a specified description) to prepare, and keep up-to-date, a recovery plan or resolution plan». A tale normativa si affianca il *The Bank Recovery and Resolution Order 2016 No. 1239*, provvedimento che ha recepito la direttiva BRRD nel *Banking Act 2009* apportando una serie di modifiche alla legge bancaria.

<sup>36</sup> Si v. BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION, *Global systemically important banks: assessment methodology and the additional loss absorbency requirement*, novembre 2011, 2.

<sup>37</sup> Cfr. PARKER D.C., *Closing a Failed Bank. Resolution Practices and Procedures*, *International Monetary Fund*, 2011, 2. ove viene notato che «one of the biggest problems regarding bank resolution in countries without a special bank insolvency regime is the common inability to make prompt payment to depositors».

<sup>38</sup> Cfr. HART O., *Different Approaches to Bankruptcy*, in Harvard Institute of Economic Research, *Discussion Paper*, n. 1903, 2000, 4-5.

<sup>39</sup> Cfr. IBRIDO, *L'Unione bancaria europea. Profili costituzionali*. Torino, 2017, 192-193, ove si sottolinea che «qualora *Brexit* dovesse comportare un minor coinvolgimento della Gran Bretagna anche nel campo della integrazione bancaria, l'unica strada che resta è quella di cogliere quanto meno alcune opportunità rispetto a uno scenario che rimane comunque sconcertante per il futuro del progetto europeo».

la cui realtà è, forse, avvertita come estranea, eccessivamente lontana da quella domestica, considerata prioritaria ad ogni effetto»<sup>40</sup>.

#### 4. Considerazioni di sintesi

Da quanto precede, si evince come le misure normative adottate nel Regno Unito se per un verso denotano una presa d'atto di un necessario cambiamento dei presidi di contrasto delle crisi delle banche, per altro appaiono limitate nella loro efficacia al solo ambito nazionale. Tale elemento evidenzia una mancanza di coordinamento degli interventi in parola con i processi di rinnovamento dei meccanismi di tutela dei depositi che a livello comunitario si stanno con forza delineando. Sul punto appare indicativa la precisazione secondo cui «ipotizzare una realtà giuridico istituzionale caratterizzata da una omogeneizzazione dell'*agere* bancario, governandolo in modalità uniformi ... significa perseguire obiettivi di convergenza che, evitando le diversità, promuovano innovativi schemi di condivisione e, dunque, consentano la realizzazione di condizioni volte alla stabilità ed al progresso»<sup>41</sup>. Siffatta considerazione, al presente, sembra non trovi pieno riscontro ove riferita al contesto ordinamentale della Gran Bretagna nel quale si è proceduto ad un vasto processo di riforme della regolamentazione finanziaria, che è stato avviato, talvolta, senza l'opportuno raccordo operativo con l'Unione europea.

Ciò posto, va considerato che nella ridefinizione del quadro delle regole non si può prescindere da strategie comuni sulle modalità e sui termini del cambiamento. A tal fine, deve essere tenuta distinta l'azione disciplinare volta a colmare i *gap* della regolazione esistente (ampliando, quindi, l'azione di supervisione sul *risk management*)<sup>42</sup> da quella volta nel tempo a migliorarne ed innovarne la portata. Ma l'adozione di tali misure regolamentari – cui incideranno le decisioni dei negoziati post-*Brexit* – appare in contrasto con il livello di armonizzazione necessario alla realizzazione di un unico *framework* normativo<sup>43</sup>. Ne consegue che il processo evolutivo della normativa inglese risulta svincolato da politiche di cooperazione volte ad una maggiore uniformità delle regole e ad una omogeneizzazione delle forme disciplinari.

---

<sup>40</sup> Cfr. CAPRIGLIONE-SACCO GINEVRI, *Politica e Finanza nell'Unione Europea. Le ragioni di un difficile incontro*, Padova, 2015, 216.

<sup>41</sup> Cfr. CAPRIGLIONE, *Mercato Regole Democrazia. L'UEM tra euroscetticismo e identità nazionali*, Torino, 2013, 73.

<sup>42</sup> Cfr. COLOMBINI, *Crisi finanziarie e risk management. Rilievi critici*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2011, IV, 306-308.

<sup>43</sup> Si v. il documento pubblicato dalla Commissione europea, 'Notice to Stakeholders. Withdrawal of the United Kingdom and EU rules in the field of banking and payment services', Brussels, 8 febbraio 2018, 2-3.