

Luglio 2016

I piani di risanamento: finalità e contenuti

Francesco Ielpo e Donato Varani, AC Services Srl

1. Premessa

Come noto, il contenuto dei piani di risanamento, introdotti dalla Direttiva BRR (*Banking Resolution and Recovery*), attuata in Italia dal d.lgs. 181 del 16 novembre 2015, è al momento disciplinato dall'art. 159 *bis* del Testo Unico Bancario (di seguito TUB), che riproduce l'elencazione contenuta nella Sez. A della citata Direttiva. L'art. 69 *quater*, comma 3 del TUB prevede che il piano di risanamento debba contenere le informazioni richieste da provvedimenti di carattere generale e particolare della Banca d'Italia e da Regolamenti della Commissione Europea. Inoltre, ai sensi dell'art. 69 *undecies* del TUB, sulla concreta disciplina di attuazione, incideranno altresì gli orientamenti dell'ABE.

Considerato che le disposizioni attuative non sono state ancora emanate dalla Banca d'Italia, il presente scritto rappresenta anche un "tentativo", sulla base delle indicazioni generali dell'art. 159 *bis*, di "anticipare", almeno in parte, le logiche, i contenuti e le modalità tecniche di formulazione dei piani di risanamento, argomenti che formeranno oggetto della futura disciplina della Banca d'Italia.

2. Finalità dei piani di risanamento.

Una corretta esposizione dei contenuti dei piani non può prescindere da una piena consapevolezza delle finalità degli stessi. Questi si iscrivono tra le misure introdotte dal decreto legislativo 181/2015 finalizzate a predisporre, in via anticipata, presidi per la gestione delle crisi aziendali, nell'ottica di evitare, per quanto possibile, l'applicazione di strumenti più "traumatici", quali ad es. la risoluzione o la liquidazione coattiva, in presenza di un ulteriore aggravamento del deterioramento delle coordinate di impresa.

I piani di risanamento sono, quindi, obbligatoriamente adottati dalle banche ⁽¹⁾ e approvati dalla Banca d'Italia allorché la crisi non si è ancora manifestata; questa cioè

(1) Nel testo si fa spesso riferimento alle banche, tuttavia, l'ambito di applicazione dell'obbligo di preparazione e adozione dei piani di risanamento è più vasto e riguarda anche altri intermediari, estendendosi anche alle SIM *stand alone*, che introducono un potenziale rischio di contagio nel sistema finanziario, autorizzate a prestare servizi di negoziazione per conto proprio, sottoscrizione e/o

non è neanche allo stadio iniziale, essendo gli intermediari tenuti a “prepararsi per tempo” rispetto all’eventualità che si manifestino le prime criticità.

I piani, viceversa, sono concretamente attuati, su richiesta della Banca d’Italia, anche parzialmente, allorché il deterioramento della situazione tecnica della banca ha manifestato i primi segni ed è, quindi, ancora alla fase iniziale, non avendo raggiunto quello stadio di irreversibilità, per il quale le autorità debbano procedere con la risoluzione o con la liquidazione coattiva.

Le autorità, in questa fase, possono assumere misure di intervento precoce, tra le quali la richiesta di attuazione del piano di risanamento. Lo scopo, più propriamente, è quello di prevedere, al manifestarsi dei primi segnali di “*significativo deterioramento*” della banca (cfr. art. 69 *quater*, comma 1) o del gruppo (cfr. art. 69 *quinquies*, comma 3), l’attuazione di un piano che contempra tutte quelle misure che la banca (o la capogruppo) può adottare, ancora autonomamente, per il riequilibrio dei profili tecnici (patrimoniale, reddituale e di liquidità).

Ne consegue una duplice valenza dei piani. Sotto un primo profilo, in un’ottica di vigilanza, l’adozione di un piano di risanamento efficace rappresenta uno strumento di prevenzione delle crisi. Sotto un secondo profilo, esso rappresenta un valido strumento di *governance* aziendale, in quanto è previsto, adottato e poi attuato dal *management* della banca.

La formulazione del piano di risanamento, pertanto, investe la responsabilità degli organi aziendali, con funzione di supervisione strategica, con funzione di gestione e con funzione di controllo ⁽²⁾, nonché la struttura apicale della banca (vertice dell’esecutivo). Inoltre, anche se non richiesto esplicitamente dal citato decreto legislativo, la finalità e la natura stessa del piano implica il coinvolgimento, nella previsione delle determinanti e nella concreta stesura dello stesso, delle funzioni aziendali di controllo; segnatamente della funzione di *Risk Management*.

Il piano di risanamento, infatti, deve essere inquadrato coerentemente nell’ambito delle scelte aziendali sul governo dei rischi e sulla pianificazione patrimoniale (RAF e ICAAP).

collocamento con assunzione a fermo o assunzione di garanzia nei confronti dell’emittente, gestione di sistemi multilaterali di negoziazione. Le SIM, appartenenti a gruppi bancari, non sono tenute all’adozione del piano, rilevando l’obbligo della capogruppo, fatta salva l’ipotesi in cui ciò non sia richiesto dalla Banca d’Italia. Risultano altresì tenute all’adozione di un piano di risanamento le società capogruppo poste al vertice del gruppo definito dall’art. 11 del TUF e le succursali italiane di Imprese di investimento extracomunitarie, che svolgono le attività sopra declinate.

⁽²⁾ Cfr. “*L’unione Bancaria Europea, Nuove istituzioni e regole di vigilanza e di gestione delle crisi bancarie*”, Giuseppe Boccuzzi – Bancaria Editrice.

3. Rapporti tra piani di risanamento e prove di stress

L'ultima considerazione del precedente paragrafo induce a introdurre un tema che, seppure non esplicitamente affrontato nel d.lgs. in commento ne è in realtà presupposto. Si intende fare riferimento ai (necessari) rapporti tra la concreta formulazione del piano di risanamento e la preventiva effettuazione di *stress test*.

Questi sono stati introdotti da tempo nel più ampio “*kit*” di strumenti che le banche e la Vigilanza utilizzano al fine di verificare il livello di resilienza degli enti a situazioni avverse. In particolare, nell'ambito del processo ICAAP (cfr. Circolare n. 285 della B.I.), da parte delle banche è indispensabile procedere a *stress test* al fine di migliorare la loro valutazione circa:

- a) il proprio livello di esposizione ai rischi tipici dell'attività svolta;
- b) il proprio sistema di attenuazione dei rischi;
- c) la propria generale adeguatezza del patrimonio.

In tale ambito, la Banca d'Italia ha fornito una generale definizione delle prove di stress, con riguardo al processo ICAAP, precisando che: “*Per prove di stress si intendono le tecniche quantitative e qualitative con le quali le banche valutano la propria vulnerabilità ad eventi eccezionali ma plausibili* ⁽³⁾, esse si estrinsecano nel valutare gli effetti sui rischi della banca di eventi specifici (analisi di sensibilità) o di movimenti congiunti di un insieme di variabili economico – finanziarie in ipotesi di scenari avversi (analisi di scenario)”.

Poi, sulla base del principio di proporzionalità, l'Autorità di vigilanza detta alcuni principi, graduando gli *stress test* a seconda del livello dimensionale e di complessità delle banche stesse.

In relazione ai piani di risanamento, considerata la loro finalità, è necessario effettuare da parte degli intermediari credibili prove di stress per verificare le proprie vulnerabilità e prevedere coerenti ed efficaci misure qualora si verificassero i plausibili eventi avversi considerati nei test. Questi ultimi rappresentano la necessaria pre-condizione per procedere alla formulazione di un piano di risanamento, che possa essere considerato un idoneo strumento (di *governance*), da parte dell'organo di supervisione strategica e da parte della stessa Banca d'Italia nell'ambito delle valutazioni che la normativa le impone.

⁽³⁾ Sui concetti di plausibilità ed eccezionalità, cfr. “*Lo stress testing di Primo e Secondo Pilastro*” di Marco Berlanda, in “*Il Secondo Pilastro di Basilea e la sfida del capitale economico*”, a cura di Andrea Resti – Bancaria Editrice, pag. 67 e segg. L'autore circoscrive gli eventi plausibili a quelli osservati in passato ma che conservano un certo grado di attualità e ripetibilità nonché quelli che possono manifestarsi per la prima volta in un prossimo futuro, in relazione al prevedibile contesto ambientale, socio – economico. L'eccezionalità, poi, restringe ancora di più il campo degli eventi plausibili, che si identificano in quelli a bassissima frequenza e di estrema gravità per la banca.

In particolare, sarà necessario per gli intermediari prevedere, in relazione al proprio RAF, nella formulazione degli *stress test*, alcuni *shocks* (aventi le caratteristiche della plausibilità e della eccezionalità) che pongano in dubbio la *Risk capacity* (massimo rischio assumibile); eventi, quindi, che, qualora si verificassero, determinerebbero la violazione dei requisiti regolamentari o degli altri vincoli imposti dagli azionisti o di quelli indicati *ad hoc* dalla Vigilanza.

La conduzione di prove di *stress*, permettendo di utilizzare analisi di tipo “*what if*” per valutare l’esposizione al rischio in circostanze avverse, consente anche di vagliare in modo coerente quale sarebbe la misura di capitale adeguata a coprire quella parte di rischio che è andata oltre la *Risk capacity*. Sarà poi necessario individuare quei concreti (cioè possibili) e coerenti interventi che si renderebbero necessari per ridurre o attenuare il rischio, ad es. la ricomposizione dell’attivo e del passivo, l’adozione di misure organizzative, il reperimento di nuovi mezzi finanziari per il rafforzamento patrimoniale, etc.

Invero, partire da fondate, robuste e quindi credibili prove di *stress*, “costringe” la banca, nella formulazione del piano, a considerare innanzitutto le vulnerabilità evidenziate dagli *stress test*, finalizzando le previsioni del piano e innalzandone il livello di concretezza ed effettività, con conseguente calibratura delle misure di *remediation* sulle proprie specifiche criticità.

4. Contenuti dei piani di risanamento

Il contenuto dei piani ne rispecchia, in un certo senso, le finalità. Il d.lgs. di cui in premessa ha disciplinato il contenuto dei piani in via transitoria, rinviando all’emanazione di una più puntuale disciplina secondaria della B.I. In particolare, Allo stato attuale, l’art. 159 bis del TUB riproduce l’elenco contenuto nella Sez. A dell’allegato alla BRRD. In estrema sintesi, i piani dovrebbero contemplare, in relazione alle specificità della banca che li formula, tutte le misure che le stesse banche adotterebbero al fine di consentire l’assunzione di azioni tempestive per ripristinare la sostenibilità economica di lungo periodo nell’eventualità in cui si manifestino criticità sotto i profili tecnici, vale a dire patrimoniale, reddituale e di liquidità.

Ai sensi dell’art. 69 – *decies* del TUB la Banca d’Italia può, con provvedimenti di carattere generale o particolare, prevedere:

- modalità semplificate di adempimento degli obblighi, avendo riguardo alle possibili conseguenze del dissesto della banca o del gruppo, in considerazione delle loro caratteristiche, tra le quali la dimensione, la complessità operativa, la struttura societaria, lo scopo mutualistico, l’adesione a un sistema di tutela istituzionale;
- l’esenzione dal rispetto degli obblighi in materia di piani di risanamento di banche aderenti a un sistema di tutela istituzionale. In tal caso gli obblighi sono assolti dal sistema di tutela istituzionale in cooperazione con la banca aderente esentata.

In tale contesto, viene naturale pensare a forme semplificate per banche di minore dimensione e complessità operativa o alla possibilità di agevolazioni o, al limite, di esenzione ad es. per le BCC, qualora sia reso effettivo un sistema di tutela istituzionale.

Considerazioni piano di risanamento/BCC

Tuttavia, per le BCC, pur in presenza di un generale riconoscimento da parte dell'ordinamento giuridico della possibilità di rendere effettivo un IPS (sistema di tutela istituzionale), la Banca d'Italia ha mostrato di preferire la soluzione del gruppo bancario. D'altronde, la recente riforma del credito cooperativo ha introdotto precise modalità, forme, procedure e contenuti della disciplina del gruppo bancario cooperativo.

Si è ritenuto, in sostanza, che l'IPS si configura come una forma di integrazione più debole rispetto al gruppo e, quindi, *“potrebbe rivelarsi non del tutto capace di sostenere le esigenze di ricapitalizzazione delle banche che vi partecipano.... Allo scopo, appaiono più adeguate quelle forme di integrazione che valorizzano congiuntamente l'appartenenza a gruppi bancari...”* ⁽⁴⁾. In definitiva, l'IPS, pur rappresentando un valido strumento diretto a evitare che lo stato di crisi possa ricadere sui depositanti e altri investitori, *“non consente di conseguire, nei tempi brevi richiesti dall'attuale contesto, l'ammodernamento della gestione, il rafforzamento strutturale della redditività ed il reperimento sul mercato dei capitali di risorse patrimoniali, anche consistenti, per assicurare un'adeguata ricapitalizzazione degli aderenti”* ⁽⁵⁾.

Vale la pena, tuttavia, sottolineare, come precisato del resto dalla stessa Banca d'Italia ⁽⁶⁾, che le caratteristiche e le finalità del gruppo bancario e quelle del sistema di tutela istituzionale non sono alternative ma complementari. Posto che i due sistemi/strumenti possono sviluppare sinergie, non è da escludere che, in prospettiva, sotto lo specifico profilo esaminato, l'IPS potrà aggiungersi alla scelta del gruppo cooperativo. Se poi ciò possa costituire una valida premessa per l'esenzione dalla formulazione dei piani di risanamento per le BCC è questione diversa, anzi sembra un obiettivo già raggiungibile sulla base delle disposizioni del d.lgs. n. 181 in commento e di considerazioni legate alla riforma delle BCC, che ha previsto la nascita del gruppo (dei gruppi) di BCC.

Infatti, già il combinato disposto articoli 69 *quater*, comma 2 e 69 *quinqües*, comma 1 del TUB, introdotti dal d.lgs. 181/2015 sembra esentare in via legislativa, a meno che non sia specificamente richiesto dalla Banca d'Italia, le banche appartenenti a un gruppo dalla formulazione del piano di risanamento, al quale è invece tenuta la capogruppo.

Prima di passare all'esame dei principali contenuti dell'articolo 159 *bis* del TUB, occorre evidenziare le previsioni dei considerando n. 21 e n. 23 della Direttiva BRRD.

⁽⁴⁾ *“Le banche locali e di credito cooperativo in prospettiva: vigilanza europea ed evoluzione normativa”*. Intervento di Carmelo Barbagallo, Capo del Dipartimento di Vigilanza Bancaria e Finanziaria – Banca d'Italia. Bolzano, 12 febbraio 2015.

⁽⁵⁾ *“Seminario Istituzionale sulle tematiche relative alla riforma del settore delle banche di credito cooperativo”* – Commissioni riunite: Sesta della Camera dei Deputati (Finanze) e Sesta del Senato della Repubblica (Finanze e Tesoro). Intervento di Carmelo Barbagallo, Capo del Dipartimento Vigilanza Bancaria e Finanziaria – Banca d'Italia. Senato della Repubblica – Roma 15 ottobre 2015.

⁽⁶⁾ Cfr. nota precedente.

In particolare, sono introdotti alcuni fondamentali parametri, soprattutto di comune buon senso, che saranno utilizzati certamente nella concreta stesura, da parte delle banche, e nella loro valutazione da parte delle Autorità. In particolare, i piani devono:

- essere dettagliati e basati su ipotesi realistiche, applicabili a scenari validi e rigorosi;
- essere predisposti secondo un principio di proporzionalità, tenendo conto cioè dell'importanza sistemica dell'ente e/o del gruppo al quale ha riguardo il piano stesso;
- indicare la natura delle fonti di finanziamento, compresi i fondi e le passività con garanzia mutualistica e di quanto si possa fare credibilmente uso del ricorso a un sostegno di gruppo;
- tenere conto, nella stesura dei piani di gruppo, del potenziale impatto delle misure di risanamento in tutti gli stati membri nei quali il gruppo opera.

Per quanto concerne i singoli elementi descritti nell'art. 159 *bis*, si osserva che i primi due ⁽⁷⁾ non implicano la necessità di particolari approfondimenti, trattandosi di richieste del legislatore dirette a rendere più intellegibile il piano stesso, attraverso il richiamo, nella parte iniziale, alla sintesi degli elementi fondamentali, della capacità globale di risanamento e delle modifiche sostanziali apportate all'ente dopo l'ultimo piano di risanamento, considerata la loro periodicità annuale.

La banca, poi, deve fornire indicazioni circa le comunicazioni e le informazioni volte a chiarire in che modo intende gestire le eventuali reazioni potenzialmente negative del mercato. Anche su tale questione, non sembrano necessari particolari commenti, essendo in un certo senso ovvio che una completa trasparenza, volta a rendere note anche le azioni che saranno avviate in caso di reazioni negative del mercato, può rafforzare la fiducia che il mercato stesso e, in particolare, la clientela possono riporre nella banca.

Cruciali appaiono le indicazioni che la banca deve fornire circa le azioni sul capitale e la liquidità che si rendono necessarie per mantenere o ripristinare la sostenibilità economica e la situazione finanziaria dell'ente o del gruppo nel suo complesso e delle singole banche che ne fanno parte.

Ciò che rileva, sotto tale profilo, è la circostanza che la Direttiva pone in luce le relazioni esistenti tra i profili tecnici aziendali.

⁽⁷⁾ Le lettere a) e b) richiedono rispettivamente: la lett. a) *una sintesi degli elementi fondamentali del piano e una sintesi della capacità complessiva di risanamento*, la lett. b) *una sintesi delle modifiche essenziali apportate alla banca o al gruppo bancario dopo l'ultimo piano di risanamento*.

In particolare, le azioni sul capitale devono essere dirette a ripristinare la sostenibilità economica. E' tuttavia, necessario sottolineare che il rafforzamento dei fondi propri non sempre può risultare azione risolutiva dell'incapacità di produrre reddito e, quindi, di autofinanziarsi, qualora non sia associato ad altre misure, anche di tipo organizzativo.

L'eventuale necessità che la misura del rafforzamento patrimoniale sia coniugata ad altri interventi che la rendano più efficace è di empirica evidenza. Se, infatti, può essere vero che perdite patrimoniali di una banca, derivanti dai comparti operativi, a determinate condizioni gestionali, possono essere affrontate anche e solo da interventi di rafforzamento patrimoniale, in realtà è ben più frequente che le perdite siano causate più propriamente da fattori endogeni, quali ad es. errate scelte strategiche, inefficienze produttive, disfunzioni organizzative, incapacità del management, mancata razionalizzazione della rete distributiva.

Pertanto, la realizzazione di una consistente perdita, specie se indicativa di una strutturale incapacità reddituale, deve essere affrontata e risolta nel piano di risanamento non solo attraverso la previsione di un rafforzamento dei mezzi propri ma anche e soprattutto mediante azioni che implicino una ristrutturazione organizzativa, diretta a rimuovere le carenze e le disfunzioni organizzative, giungendo fino a un eventuale ricambio del management.

Qualora l'intervento sul capitale non fosse associato ad altre misure anche di natura organizzativa, evidentemente, potrebbe rivelarsi nell'immediato futuro solo una misura temporanea che determina, in realtà, per gli azionisti una ulteriore, quanto inutile, dispersione di risorse finanziarie.

Altre misure, da associare al rafforzamento del capitale, come già osservato, potrebbero più propriamente essere di tipo strategico, collegate all'esigenza di un riposizionamento sul mercato. Risulta necessario, quindi, che il rafforzamento dei mezzi propri abbia come obiettivo, comunque, la sostenibilità economica, nel senso di costante profittabilità dell'impresa bancaria, necessaria all'autofinanziamento e, quindi, alla crescita dell'impresa stessa. Ne consegue altresì che il piano, almeno in presenza di cospicui costi di struttura, potrebbe prevedere anche ipotesi di "dimagrimento" ad es. della rete delle filiali, del personale.

E' un dato di fatto, ormai acquisito da tempo, che la Vigilanza, nel corso degli anni, ha sempre più spesso conferito un'importanza via via crescente all'aspetto organizzativo delle imprese bancarie, specie se legato allo specifico profilo dei presidi di controllo interno. Non è da escludere che, qualora le banche limitino il contenuto dei piani di risanamento ai profili patrimoniale, reddituale e finanziario, la Banca d'Italia possa chiedere, nell'ambito del procedimento di approvazione, modifiche anche sostanziali all'assetto organizzativo ed ai controlli interni delle banche che hanno formulato il piano.

Rilevante, in secondo luogo, è la misura del rafforzamento e il suo oggetto, se cioè si deve avere riguardo ai mezzi patrimoniali di qualità primaria o l'intervento possa essere relativo al patrimonio di qualità secondaria.

Per quanto concerne gli interventi sulla liquidità, l'indicazione, tenuto conto degli scenari di *stress*, non può, in prima battuta, che essere diretta a chiarire da quali fonti di finanziamento interne ed esterne è possibile il *funding* della banca.

Ad es. potenziali misure da adottare, per fronteggiare eventuali fabbisogni di liquidità, in condizioni di *stress*, potrebbero essere rappresentati dalla liquidazione di una parte del portafoglio titoli, dall'attivazione di risorse infragruppo (soluzioni interne), dal *funding* sul mercato, che potrebbe, peraltro, avere un costo elevato, in relazione al *rating* di cui gode l'intermediario, operazioni di cartolarizzazione di crediti (soluzioni esterne); soluzioni miste come la messa a disposizione di propri strumenti finanziari come *collateral* di finanziamenti reperiti sul mercato, etc..

Sotto tale profilo si possono davvero immaginare le più svariate soluzioni, quale ad es. accordi volti a prevedere, ad un determinato evento, l'esercizio di opzioni di vendita ad altri intermediari di rami d'azienda, di linee di business che si possono ritenere non strategiche, etc.

In tale ambito, è necessario fornire qualche precisazione sugli accordi infragruppo, potenzialmente in grado di favorire la redistribuzione della liquidità all'interno del gruppo di appartenenza.

L'istituto dell'accordo infragruppo ⁽⁸⁾, in realtà, è disciplinato da un'articolata serie di disposizioni, alcune delle quali dirette a prevedere poteri autorizzatori e di "tutela" ⁽⁹⁾

⁽⁸⁾ Nel testo si dà per scontato che l'accordo infragruppo possa rappresentare un possibile contenuto nella formulazione del piano di risanamento, pur in mancanza di una precisa disposizione in tal senso. Anzi, l'art. 69 – *duodecies* (Accordi di gruppo) sembrerebbe escludere tale possibilità, legando il funzionamento stesso dell'accordo di gruppo all'esistenza dei presupposti per l'adozione dell'intervento precoce da parte della Banca d'Italia. In realtà, depongono nel senso fatto proprio dal testo la stessa collocazione sistematica dell'istituto all'interno del d.lgs. 181/2015 – posto a cavallo tra i piani di risanamento e le misure di intervento precoci – e il primo comma del successivo articolo 69 – *noviesdecies* (collocato all'interno della Sez. 01-I: Misure di intervento precoce). Quest'ultimo, in particolare, rubricato attuazione dei piani di risanamento, prescrive che la Banca d'Italia, al ricorrere dei presupposti, può chiedere, tra l'altro, alla Banca o alla società capogruppo di un gruppo bancario di dare attuazione, anche parziale, al piano di risanamento adottato. Ciò posto, appare naturale ritenere che se da un lato l'esecuzione dell'accordo infragruppo, nell'ambito dell'esecuzione del piano, rientra tra le misure di intervento precoce, dall'altro lato, la sua previsione ben può (anzi deve) essere connessa alla formulazione del piano di risanamento, che è tipica misura di prevenzione, già all'atto della sua **adozione** da parte dell'Organo di supervisione strategica e **approvazione** da parte dell'Autorità di vigilanza, altrimenti non potrebbe essere eseguita in occasione dell'intervento precoce.

⁽⁹⁾ I poteri autorizzatori riguardano l'autorizzazione del progetto di accordo elaborato dall'organo amministrativo mentre i poteri/doveri di "tutela" si concretizzano nel potere/dovere di vietare o limitare l'esecuzione del sostegno finanziario, benché la medesima autorità abbia autorizzato in precedenza il progetto, in quanto non ne sussistono più i presupposti (cfr. art. 69 – *sexiesdecies*). Trattasi,

della Banca d'Italia. Ne consegue che, all'interno della formulazione del piano, qualora la banca intendesse prevedere l'inserimento di un accordo infragruppo volto a rendere possibile, in caso di necessità, il sostegno finanziario a favore di componenti del gruppo, dovrebbe dare avvio a un procedimento amministrativo volto a sottoporre ai poteri autorizzatori della Banca d'Italia il progetto di accordo stesso. Solo in esito all'autorizzazione del progetto, questo è portato all'attenzione dell'assemblea dei soci di ciascuna società del gruppo, per l'approvazione. L'attivazione poi del sostegno finanziario è legata all'assunzione della delibera di concessione del sostegno, adottata sulla base dell'accordo, le cui condizioni di attuazione sono previste dall'art. 69 – *quinquiesdecies*.

L'art. 159 *bis* (lett. e) richiede una stima dei tempi necessari per l'esecuzione di ciascun aspetto del piano. Senza una coerente indicazione circa la tempistica necessaria per la realizzazione di ciascun aspetto sostanziale del piano, non sussisterebbe neanche un piano di risanamento. Quest'ultimo, è ovvio che debba potersi realizzare entro tempi accettabili e coerenti rispetto alle situazioni di *stress* prefigurate. Ipotizzare tempi di intervento lunghi equivale a non volere il risanamento, a prescindere dal fatto che un risanamento con *step* troppo distanti corrisponde quasi sempre a prefigurare stime che si allontanano dalla realtà dei fatti e dalla concretezza dei risultati attesi.

La disciplina vigente richiede poi (cfr. lett. f) la descrizione dettagliata di eventuali impedimenti sostanziali all'esecuzione efficace e tempestiva del piano, tenuto conto dell'impatto sul resto del gruppo, sulla clientela e sulle controparti. In proposito, occorre prevedere in modo accurato non solo i possibili ostacoli ma anche tutte le possibili vischiosità legate alle peculiarità dell'intermediario che elabora il piano, che potrebbero essere di freno, di rallentamento dell'esecuzione del piano stesso, vista l'importanza del fattore tempo. Si allude naturalmente alle ineliminabili resistenze riguardanti il gruppo, in generale, e la clientela e le controparti. Va da sé che misure volte ad es. a modificare anche in modo rilevante l'attività svolta impattano sui rapporti giuridici esistenti e possono determinare ogni possibile genere di contenziosi con dipendenti, clienti e controparti.

Per quanto concerne l'individuazione delle funzioni essenziali, la descrizione contenuta nell'allegato alla Direttiva e nell'art. 159 *bis* è estremamente sintetica, limitandosi a richiamare le funzioni essenziali, senza aggiungere altro. Ciò potrebbe ingenerare il dubbio se il concetto di essenzialità sia riferibile a eventuali impatti sull'interesse generale alla stabilità finanziaria, in relazione alla quale è anche prevista la definizione di funzioni essenziali nell'art. 1, lett. bb) del decreto n. 180/2015 ⁽¹⁰⁾ ovvero debba

evidentemente, di valutazioni di pieno merito amministrativo e l'autorità può sostituire una propria valutazione a quella della banca.

⁽¹⁰⁾ "Attività, servizi o operazioni la cui interruzione potrebbe compromettere la prestazione in uno o più Stati membri di servizi essenziali per il sistema economico o la stabilità finanziaria, in ragione della dimensione, della quota di mercato, delle interconnessioni esterne o interne, della complessità o

essere riferita all'intermediario medesimo, cioè alla descrizione delle funzioni vitali di un determinato intermediario, vale a dire le attività e le funzioni che costituiscono l'attività principale o, comunque, le funzioni che determinano un maggior valore aggiunto al conto economico di una specifica impresa.

Si ritiene che l'interpretazione più coerente, rispetto ai principi della direttiva, volti a contenere soprattutto rischi sistemici, sia quella di individuare, nell'ambito del piano, le funzioni il cui venire meno avrebbero come effetto la instabilità finanziaria, così come chiarito dal d.lgs. n. 180. Tuttavia non si può neanche escludere, in astratto, che il piano possa individuare quali siano le funzioni per quello specifico ente che risultano essenziali, anche in relazione al concetto di "sostenibilità economica", che la Direttiva introduce (cfr. *infra*).

Immediatamente collegato al precedente contenuto, è, quindi, la descrizione dettagliata delle procedure per determinare il valore e la commerciabilità delle linee di business principali, delle operazioni e delle attività dell'ente. Una dettagliata ed efficace descrizione della procedura di determinazione del valore delle linee di business rende più agevole e più celere l'adozione, in caso di necessità, delle misure di dismissione delle linee di business, facilitando altresì anche le valutazioni della stessa vigilanza.

L'art. 159 *bis* richiede inoltre la descrizione dettagliata:

- i) delle modalità con le quali la pianificazione del risanamento è integrata nella struttura di governo aziendale;
- ii) delle policy e procedure che disciplinano l'approvazione del piano di risanamento;
- iii) l'identificazione delle persone responsabili della preparazione e dell'attuazione del piano all'interno dell'organizzazione.

Trattasi di contenuti estremamente rilevanti del piano di risanamento, che, come già sottolineato, è esso stesso uno strumento di *governance* aziendale. Le modalità attraverso cui avviene la pianificazione dovrebbe riguardare gli organi di vertice dell'ente, quindi, innanzitutto l'organo di amministrazione, con funzione di supervisione strategica, che dovrebbe stabilire le linee guida e le *policy* di approvazione. Le procedure dovrebbero seguire un approccio "circolare" tra la base e il vertice dell'azienda. L'organo con funzione di supervisione strategica dovrebbe essere in grado, attraverso una efficace ed efficiente reportistica proveniente dalle unità operative di base, di pianificare efficacemente – con l'ausilio dell'Alta Dirigenza e dell'organo con funzione di gestione – il risanamento aziendale.

dell'operatività transfrontaliera di una banca o di un gruppo, con particolare riguardo alla sostituibilità dell'attività, dei servizi o delle operazioni".

E' poi richiesta la descrizione dei dispositivi e delle misure per la preservazione e il ripristino dei fondi propri (cfr. *supra*). In precedenza, si faceva riferimento alla necessità che le eventuali misure di ripristino del capitale siano sempre assunte in un'ottica di "sostenibilità economica". In tale segmento del piano devono essere indicate quali misure di conservazione ed eventuale ripristino in concreto dovranno e soprattutto potranno essere adottate.

Il decreto richiede anche la descrizione dei:

- a) dispositivi e delle misure che in concreto possano garantire all'ente un accesso adeguato a fonti di finanziamento di emergenza, comprese le potenziali fonti di liquidità. Inoltre, è necessario fornire una valutazione delle garanzie reali disponibili e una valutazione delle possibilità di trasferire liquidità tra entità del gruppo e linee di business, affinché l'ente possa continuare a svolgere le proprie funzioni e possa rispettare i propri obblighi alla scadenza. Trattasi di elementi di valutazione, tutti collegabili fra loro. Spesso la possibilità di reperire liquidità sul mercato in condizioni di *stress* si rende possibile solo a fronte della possibilità che l'ente ha di offrire in garanzia proprie attività, ciò che rende problematiche situazioni in cui l'attivo della banca interessata non sia agevolmente valutabile;
- b) dispositivi e delle misure volte a ridurre il rischio e la leva finanziaria. L'obiettivo è indicare quali possono essere, sulla base delle reali e concrete condizioni dell'ente, le misure volte a ridurre l'esposizione ai vari rischi dell'ente e a contenere la leva finanziaria. Dalla cessione di contratti, alla stipula di contratti derivati di copertura, etc.;
- c) dispositivi e delle misure volte a ristrutturare le proprie passività. L'elevato e strutturale livello di indebitamento, che costituisce un connotato tipico dell'intermediazione bancaria, può, a determinate condizioni, generare la necessità di una ricomposizione del passivo delle banche a causa di un'eccessiva esposizione al *mismatching* delle scadenze, dando luogo ad es. ad un allungamento delle stesse, attraverso l'incremento della raccolta obbligazionaria a fronte di un contenimento delle passività a vista;
- d) dispositivi e delle misure dirette a ristrutturare le linee di business. In molti casi, un'analisi accurata delle proprie linee di business potrebbe evidenziare, in presenza di determinate e plausibili condizioni di stress, la necessità di un efficientamento delle stesse, attraverso un ridisegno delle strutture organizzative e dei canali di distribuzione dei prodotti, etc.;

L'art. in commento, infine, richiede anche la descrizione di altre azioni o strategie di gestione intese a ripristinare la solidità finanziaria nonché gli effetti finanziari previsti di tali azioni o strategie. Si tratta, in altri termini, di una disposizione di "chiusura", nel senso che anche le azioni o le strategie non previste dall'articolo 159 - *bis* del TUB

possono rappresentare un possibile contenuto del piano, purché siano finalizzate a ripristinare condizioni di solidità finanziaria e ne siano evidenziati gli effetti finanziari.

5. I poteri dell'Autorità di vigilanza

L'art. 69 – *sexies* del TUB prevede che la Banca d'Italia, entro sei mesi dalla trasmissione del piano di risanamento, verifichi la completezza e l'adeguatezza del piano in conformità ai criteri indicati nelle pertinenti disposizioni dell'UE. Se all'esito della verifica, emergano carenze, la Banca d'Italia può, fissando i relativi termini:

- a) richiedere la presentazione di un piano modificato;
- b) indicare modifiche specifiche da apportare al piano;
- c) ordinare modifiche da apportare all'attività, alla struttura organizzativa, alla forma societaria della banca o del gruppo bancario ovvero altre misure per conseguire le finalità del piano.

Resta ferma la possibilità di adottare, se le circostanze lo richiedano, le misure previste dagli articoli 53 – *bis* e 67 – *ter* del TUB⁽¹¹⁾.

La disciplina del TUB, sopra richiamata, evidenzia poteri particolarmente pregnanti dell'autorità di vigilanza già nella fase iniziale di una possibile crisi. La formulazione del piano di risanamento, tuttavia, rientra nell'ambito degli strumenti preventivi di gestione della crisi; l'adozione del piano di risanamento, come osservato all'inizio, risponde in fondo all'esigenza di avere strumenti in grado di gestire una crisi ancora nella fase iniziale, evitando l'ulteriore deteriorarsi delle coordinate d'impresa e quindi il ricorso a forme e strumenti di gestione delle crisi ben più traumatici.

Pertanto, potrebbe sembrare eccessivo, già in questa fase, di preparazione del piano e quindi in assenza, lo ribadiamo, di qualsiasi segnale di crisi, dotare l'autorità di vigilanza di poteri particolarmente incisivi, di tipo sostanzialmente ablatorio, in quanto fortemente limitanti il diritto di impresa.

E' infatti previsto il potere, non solo di chiedere modifiche al piano, ma soprattutto di *“ordinare modifiche da apportare all'attività, alla struttura organizzativa o alla forma societaria della banca o del gruppo bancario”*, giungendo altresì a prevedere ordini del tutto innominati e non determinati se non nella finalità *“ordinare altre misure necessarie per conseguire le finalità del piano”*.

⁽¹¹⁾Trattasi di una serie di provvedimenti adottati verso la singola banca o la capogruppo diretti, tra l'altro, a convocare gli organi e il personale, ordinare la convocazione degli organi aziendali, fissando anche l'ordine del giorno, imporre restrizioni all'attività svolta in talune materie e, infine, disporre la rimozione di uno o più esponenti aziendali.

Inoltre, se, per un verso, l'ordine di apportare modifiche alla struttura organizzativa e di limitare l'attività di una banca non sono sconosciute alle prassi di vigilanza adottate fino ad ora, per altro verso, l'ordine di modificare la forma societaria della banca o del gruppo, in via amministrativa, sembra rappresentare una novità sostanziale, che potrebbe incidere in modo significativo su prerogative e diritti non facilmente comprimibili se non alla luce del principio di ragionevolezza.

L'obiettivo che, con ogni probabilità, il legislatore (europeo) ha inteso raggiungere è stato quello di dotare le autorità di vigilanza di strumenti e poteri in grado di rendere il piano efficace, già in via prospettica, cioè in via preventiva rispetto alla sua esecuzione.

D'altronde, l'attuazione, anche parziale del piano, può essere richiesta dalla Banca d'Italia nel quadro dell'adozione delle misure di intervento precoce, vale a dire allorché si siano manifestati i primi segnali di crisi. E' quindi possibile concludere nel senso che l'attuazione del piano ha maggiori possibilità di essere efficace se già, in fase di approvazione dello stesso, l'autorità di vigilanza sia dotata dei necessari poteri per indurre la banca a prevedere forme di intervento efficaci, sia pure solo in prospettiva.

E' comunque da supporre che l'uso di tali poteri, particolarmente invasivi, da parte dell'autorità di vigilanza, sarà cauto e, in ogni caso, parametrato alla situazione di reale pericolo che il singolo intermediario introduce nell'ambito del sistema finanziario.

6. Conclusioni

I piani di risanamento si inseriscono in un quadro normativo generale nel quale il legislatore europeo, prima, e quello nazionale, poi, in sede di attuazione, hanno disciplinato sotto diversi profili la gestione delle crisi, cercando, tra l'altro, di dotare le autorità di vigilanza e, nel caso dei piani di risanamento, anche gli intermediari, di alcuni nuovi strumenti volti ad evitare, per quanto possibile, l'adozione di provvedimenti più invasivi che possono generare dispersione di risorse pubbliche e perdite di valore degli intermediari che versano in stato crisi.

La "logica" sottostante ai piani di risanamento è strettamente legata alla progressività del deterioramento dei profili tecnici di un intermediario. La crisi non sorge dal nulla, né si potrebbe legittimamente sostenere che essa è immediatamente irreversibile, appena dopo aver manifestato i primi segnali. Essa, per contro, si rivela progressivamente attraverso fasi di minore gravità fino a giungere a segnali che ne denotano l'irreversibilità.

I piani di risanamento, pertanto, sono preparati e adottati dalle banche nonché approvati dalla Vigilanza in una fase che potremmo definire di fisiologia mentre l'attuazione, anche parziale degli stessi, è legata al manifestarsi dei primi sintomi di

crisi (fase della patologia), che, tuttavia, possono essere gestiti senza l'adozione, da parte delle autorità, di strumenti ben più "traumatici" di gestione delle crisi.

In definitiva, corrisponde all'interesse di tutti gli *stakeholders* degli intermediari, rientranti nell'ambito di applicazione del d.lgs. 181/2015, formulare piani di risanamento che possano costituire sia un valido strumento di governo aziendale, già nella fase della preparazione, sia un efficace strumento di gestione delle criticità, al fine di fermare sul nascere i primi focolai di crisi, contribuendo a restituire l'intermediario a un percorso di sana e prudente gestione.