

Ottobre 2020

Piani di risanamento: le nuove disposizioni della Banca d'Italia di attuazione del regime BRRD

Francesco Ielpo, Annunziata & Conso

1. Premessa

Con il provvedimento del 1° settembre u.s., la Banca d'Italia ha emanato nuove disposizioni, in forza degli articoli 69 – *quater*, 69 – *quinquies*, 69 – *decies* e 69 – *undecies* del T.U.B. nonché degli articoli 55 – *bis* e 55 – *ter* del T.U.F., al fine di attuare il Regolamento delegato (UE) della Commissione Europea n. 348/2019, che integra la BRRD.

Il citato Regolamento, indirizzato alle autorità di vigilanza e di risoluzione, è diretto a precisare i criteri di valutazione dell'impatto del dissesto di un ente ⁽¹⁾ sui mercati finanziari, sugli altri enti e sulle condizioni di finanziamento. Come noto, detta valutazione è, a sua volta, finalizzata all'identificazione degli enti ai quali può essere concessa la possibilità di redigere piani di risanamento in forma semplificata.

Peraltro, la Banca d'Italia aveva già reso coerente il quadro normativo di vigilanza, sui piani semplificati, dettando nel febbraio 2017 disposizioni in materia, in ossequio alle Linee Guida dell'EBA (EBA/GL/2014/06; EBA/GL/2015/02; EBA/GL/2015/16).

Dopo l'esposizione dei contenuti del Regolamento delegato e del provvedimento del 1° settembre u.s. della Banca d'Italia, il presente commento si propone di illustrare le scelte effettuate dalla Banca d'Italia e di individuare, rispetto al recente passato (cfr. il citato provvedimento del febbraio 2017), differenze, eventuali conseguenze nonché possibili nodi interpretativi.

2. I contenuti del Regolamento delegato n. 348/2019

2.1. Gli Orientamenti dell'EBA/GL/2015/16 in materia di obblighi semplificati, ora sostituiti dal citato Regolamento delegato, prevedevano che le autorità, nel consentire ai destinatari della disciplina di adempiere agli obblighi di redazione dei piani di risanamento con modalità semplificate, avrebbero dovuto tenere conto delle possibili

⁽¹⁾ Nel presente commento, ogni qualvolta è utilizzato il termine ente si intende fare riferimento a Banche e/o SIM. Il termine SIM è utilizzato come alternativo a quello di impresa di investimento.

conseguenze del loro dissesto in relazione alle seguenti caratteristiche dell'ente: i) dimensione, ii) complessità operativa, iii) struttura societaria, iv) scopo mutualistico, v) adesione a un sistema di tutela istituzionale, vi) livello di interconnessione, vii) profilo di rischio, viii) status giuridico, ix) natura dell'attività svolta. Benché tali indicazioni fossero corredate da una serie di indicatori obbligatori e facoltativi, da utilizzare per quanto concerne i parametri della dimensione restavano, comunque, margini di discrezionalità tali da indurre le autorità nazionali a valutazioni non convergenti.

Tant'è che, proprio al fine di ottenere un maggiore livello di armonizzazione nelle scelte compiute dalle autorità e, quindi, "un'applicazione convergente ed efficace" della disciplina (cfr. il Considerando n. 4), il Regolamento in commento, al fine di individuare una linea di discriminazione che faccia convergere le valutazioni, ha introdotto una "**soglia quantitativa**" (tendenzialmente) **unica per tutta l'Unione (0,25% o 25 punti base)**, da calcolare attraverso metodologie, indicatori, coefficienti di ponderazione, condivisi tra le autorità, nonché dati e informazioni prodotti dagli enti alle autorità per il relativo calcolo con le medesime logiche ⁽²⁾. L'aggregato, dal quale è stato estratto il valore soglia considerato, è la risultante della ponderazione degli indicatori per un coefficiente ⁽³⁾ e il punteggio quantitativo totale è rappresentato dalla somma di tutti i punteggi degli indicatori ponderati. E', tuttavia, prevista un'ampia discrezionalità di variazione della soglia per gli enti creditizi affinché le autorità competenti possano tenere conto delle specificità dei vari sistemi bancari nazionali dell'Unione (cfr. *infra*).

Al fine di raggiungere l'obiettivo di un'applicazione convergente, il Regolamento delegato detta, quindi, precise regole tecniche (di seguito, anche criteri) da seguire nel corso della valutazione, sia di tipo quantitativo, sia di tipo qualitativo, da considerarsi in due diverse fasi logicamente e cronologicamente distinte, in quanto la valutazione delle conseguenze del dissesto, che poggia sui criteri qualitativi, deve essere utilizzata al solo scopo di confermare o meno i risultati ottenuti nella fase di valutazione quantitativa, qualora l'ente non superi la soglia quantitativa prevista per l'applicazione degli obblighi ordinari.

Il limitato connotato di suppleanza attribuito ai criteri qualitativi è spiegato con estrema chiarezza nel "Considerando" n. 3, che non necessita di commenti: "*...La specificazione dei criteri.... dovrebbe essere **pratica, efficiente ed efficace**. L'impatto che il dissesto di un ente può avere dovrebbe pertanto essere valutato in primo luogo sulla base di criteri quantitativi e successivamente sulla base di criteri qualitativi. In generale, la valutazione basata su criteri qualitativi dovrebbe essere effettuata **solo qualora la valutazione sulla base di criteri quantitativi non permetta di concludere che**, alla luce dell'impatto che il*

⁽²⁾ Il Regolamento delegato prevede che i dati siano estraibili dalle segnalazioni FINREP.

⁽³⁾ Ognuno degli indicatori è determinato rapportando gli aggregati degli enti al totale aggregato del sistema dello Stato membro. I rapporti ottenuti sono moltiplicati per 10.000 per esprimere il punteggio dell'indicatore in termini di punti base. Quest'ultimo, per gli enti creditizi, è moltiplicato per il coefficiente di ponderazione previsto (25% per il totale attivo e 8,33% per tutti gli altri indicatori, cfr. *infra*).

dissesto dell'ente potrebbe avere, si imponga l'applicazione degli obblighi pieni e non degli obblighi semplificati" ⁽⁴⁾.

2.2. In particolare, per quanto concerne più da vicino i criteri quantitativi e le connesse discrezionalità nazionali, il Regolamento tiene distinte l'area delle banche e dei gruppi bancari, dall'area delle imprese di investimento e dei gruppi di imprese di investimento. Per quanto concerne la prima area, a ciascun ente è attribuito un punteggio calcolato sulla base di indicatori ponderati previsti dal Regolamento delegato (cfr. Allegato 1) ⁽⁵⁾. All'ente che raggiunga (o superi) il punteggio di 0,25% non potrà essere applicato il regime semplificato. Tuttavia, come anticipato, al fine di tenere conto delle specificità dei sistemi nazionali ⁽⁶⁾, la Commissione ha assicurato un'ampia discrezionalità, riconoscendo alle autorità la possibilità di modificare la citata soglia entro un *range* di punti base che va da 0 a 105.

In ordine alle imprese di investimento e ai gruppi di imprese di investimento, la fase di valutazione quantitativa prevede un calcolo analogo, finalizzato ad ottenere un punteggio che discrimini le imprese di investimento tenute agli obblighi ordinari da quelle che potranno osservare gli obblighi semplificati (cfr. Allegato 2) ⁽⁷⁾. Tuttavia, a differenza degli enti creditizi, per le imprese di investimento, il Regolamento delegato **lascia alla discrezionalità delle autorità nazionali la scelta sia del coefficiente di ponderazione degli indicatori, sia della determinazione della soglia discriminante**. L'opzione adottata dal legislatore europeo è legata in larga misura ad alcune circostanze, quali l'ampiezza della gamma di imprese di investimento esistente nell'ambito dell'Unione ai fini dell'applicazione della BRRD, alle diversità insite in tale segmento di mercato nei vari ordinamenti nazionali e, infine, ma non meno rilevante, alla circostanza di non anticipare i tempi in relazione all'attività in corso circa il riesame dei requisiti prudenziali di tali imprese. In altri termini, a seguito dell'emanazione di tale ultima disciplina, il Legislatore europeo potrebbe in futuro anche ritornare sull'argomento.

Il Regolamento delegato prevede altresì alcune disposizioni specifiche dirette a consentire alle autorità di fare piena applicazione del principio di proporzionalità, rimuovendo oneri

⁽⁴⁾ Quindi, non vale l'inverso, cioè le autorità non possono utilizzare i criteri qualitativi per confermare o meno l'applicazione degli obblighi ordinari (pieni) qualora l'ente abbia superato la soglia "quantitativa". In definitiva, la categoria dei criteri qualitativi ha un peso minore dell'altra categoria.

⁽⁵⁾ Qualora i valori degli indicatori di cui all'Allegato 1 non siano disponibili, la valutazione è effettuata attraverso delle *proxy* correlate, nella misura più ampia possibile, agli indicatori previsti nell'Allegato n. 3. Gli indicatori dell'Allegato 1 riguardano: i) le dimensioni (totale delle attività); ii) l'interconnessione (Passività e Attività verso altre enti finanziari, Titoli di debito in essere); iii) Ambito e complessità delle attività (Valore nozionale dei derivati OTC, Passività e Crediti transgiurisdizionali); iv) Tipo di attività (Depositi del settore privato effettuati dai depositanti dell'Unione, Prestiti al settore privato destinati ai beneficiari dell'Unione, Valore dei pagamenti interni).

⁽⁶⁾ Il Considerando n. 5, in argomento, fornisce alcune esemplificazioni. Ad es. *“La forte concentrazione del settore bancario può giustificare una soglia più elevata, mentre la presenza di un gran numero di piccoli enti, accanto a un numero limitato di grandi enti, può giustificare una riduzione della soglia.”*

⁽⁷⁾ Gli indicatori riportati nell'Allegato 2 sono: i) Totale delle attività, Totale delle passività, Ricavi totali da commissioni e compensi, Attività in gestione).

sproporzionati per i piccoli enti creditizi. In dettaglio, questi ultimi possono essere valutati solo quantitativamente in base alle loro dimensioni. Pertanto, le autorità nazionali possono, **senza applicare il punteggio quantitativo totale**, ritenere che il dissesto di un piccolo ente creditizio non possa verosimilmente produrre riflessi negativi, a condizione che la valutazione qualitativa confermi tale conclusione ⁽⁸⁾.

2.3. In relazione ai criteri qualitativi, il Regolamento delegato introduce un **set minimo di criteri** di valutazione, che può essere arricchito dalle autorità nazionali con **ulteriori criteri aggiuntivi**. Allorché le autorità reputano che gli enti soddisfino almeno uno dei criteri qualitativi (previsti o aggiunti dalle autorità nazionali), gli enti non possono beneficiare degli obblighi semplificati ma saranno tenuti alla redazione del piano di risanamento secondo le modalità ordinarie.

Per gli enti creditizi, i criteri qualitativi minimi richiamati dall'Art. 2 del regolamento delegato sono: i) il livello di svolgimento di funzioni essenziali ⁽⁹⁾; ii) l'indisponibilità di sufficienti risorse del sistema di garanzia a coprire i depositi protetti dell'ente ovvero l'insufficiente capacità del sistema di garanzia a reperire *ex post* contributi straordinari; iii) la presenza di una struttura azionaria indisponibile o incapace di azioni tempestive nell'attuazione delle misure di risanamento e/o risoluzione; iv) la circostanza che l'ente, appartenente a un sistema di tutela istituzionale ai sensi del CRR, preli funzioni essenziali per gli altri membri del sistema (ad es. servizi di compensazione e tesoreria); v) la circostanza che l'ente sia affiliato a un organismo centrale (ai sensi dell'art. 10 del CRR) e la mutualizzazione delle perdite costituisca un impedimento alla procedura ordinaria di insolvenza.

Per le imprese di investimento, i criteri qualitativi minimi previsti dall'Art. 4 del Regolamento delegato sono in parte analoghi a quelli degli enti creditizi (livello di svolgimento di funzioni essenziali, struttura azionaria, svolgimento di funzioni essenziali nell'ambito di un sistema di tutela istituzionale, copertura solo parziale da parte del sistema di indennizzo del denaro e degli strumenti finanziari detenuti per conto dei clienti) e in parte differenti: i) rilevanza della tipologia della clientela (se al dettaglio o professionale); ii) la complessità del modello di *business*.

⁽⁸⁾ Cfr. art. 1, paragrafo n. 6 del Regolamento delegato: “Quando le attività totali dell'ente creditizio non superano lo 0,02% del totale delle attività di tutti gli enti creditizi autorizzati...le autorità competenti e le autorità di risoluzione possono, senza applicare i paragrafi da 1 a 5, stabilire che il dissesto dell'ente creditizio in questione non potrebbe verosimilmente produrre serie ripercussioni negative sui mercati finanziari, su altri enti o sulle condizioni di finanziamento, salvo nel caso in cui ciò sia giustificato sulla base dell'art. 2”.

⁽⁹⁾ Per funzioni essenziali, la BRRD intende riferirsi ad attività, servizi od operazioni la cui interruzione potrebbe verosimilmente determinare, in uno o più Stati membri, l'interruzione di servizi essenziali per l'economia reale o potrebbe compromettere la stabilità finanziaria in virtù della dimensione, della quota di mercato, delle interconnessioni esterne ed interne, della complessità o delle attività transfrontaliere di un ente o gruppo, con specifico riguardo alla sostituibilità di tali attività, servizi, operazioni (cfr. art. 2, comma 1, n. 35 della BRRD).

La principale conseguenza del descritto sistema di criteri comporterà che determinati enti, pur non raggiungendo la soglia quantitativa prevista (0,25 punti base), potranno rientrare nel novero degli enti tenuti alla stesura di un piano di risanamento con modalità ordinarie, in quanto ad es. le funzioni svolte in concreto siano considerate dalle autorità “essenziali” ovvero l’ammontare dei depositi protetti si palesi superiore alle disponibilità o alla capacità del sistema di garanzia di reperire ex post le risorse necessarie e ciò, in teoria, sia per gli enti creditizi che per le SIM ⁽¹⁰⁾.

2.4. Le descritte valutazioni, quantitative e qualitative, devono essere svolte dalle autorità periodicamente e almeno ogni due anni.

2.5. Come chiarito in Premessa, il Regolamento delegato indirizza le disposizioni in esso contenute alle autorità competenti e alle autorità di risoluzione, ognuna delle quali applicherà le predette disposizioni in modo indipendente, in considerazione dei diversi obiettivi che esse devono conseguire, ai sensi dell’art. 8 (sul punto cfr. *amplius* il successivo paragrafo n. 5).

2.6. Il Regolamento delegato, infine, introduce alcune regole dirette a disciplinare alcune fattispecie considerate eccezionali: istituti di credito agevolato ed enti creditizi sottoposti a liquidazione ordinata.

3. I contenuti del Provvedimento della Banca d’Italia del 1° settembre 2020

3.1. La Banca d’Italia che, per ovvi motivi ⁽¹¹⁾, non riproduce all’interno del Provvedimento le regole tecniche del Regolamento delegato (criteri quantitativi e qualitativi), esercita alcune discrezionalità con riguardo alle banche *less significant* e alle SIM, coordinandole con gli Orientamenti dell’EBA in materia di indicatori dei piani di risanamento e sugli scenari da utilizzare nei piani nonché con le Raccomandazioni della medesima autorità sul trattamento degli enti nell’ambito del piano di risanamento dei gruppi.

3.2. Al fine di esercitare le richiamate discrezionalità, la Banca d’Italia ha effettuato un’analisi di impatto della regolamentazione ⁽¹²⁾, i cui esiti sono stati posti a base delle scelte compiute nel provvedimento. In particolare, per quanto riguarda i criteri quantitativi delle banche, l’autorità nazionale **non ha ravvisato ragioni per applicare la discrezionalità** e, quindi, per discostarsi dalla soglia prevista nel Regolamento delegato

⁽¹⁰⁾ Ciò solo in teoria, perché in concreto non si ritiene che nel mercato italiano delle SIM, vi siano allo stato imprese di investimento che svolgano funzioni essenziali o che detengano strumenti finanziari e liquidità della clientela in misura tale da non poter essere coperti dal sistema di indennizzo.

⁽¹¹⁾ Trattasi di norme direttamente applicabili in ognuno dei Paesi dell’UE e indirizzate alle autorità di vigilanza e di risoluzione.

⁽¹²⁾ Cfr. Il documento della Banca d’Italia pubblicato nell’aprile 2020 che dà conto dei risultati dell’analisi di impatto.

(0,25) ⁽¹³⁾. In pratica, dopo aver analizzato il sistema bancario e calcolato per ogni banca/gruppo bancario un punteggio sulla base degli indicatori e dei coefficienti di ponderazione richiamati nel Regolamento delegato, è emerso che **la quasi totalità** delle LSI presenta un punteggio inferiore a 25 punti base. Pertanto, alla luce del principio di proporzionalità, la Banca d'Italia ha ritenuto che la soglia di 25 punti base sia adeguata a discriminare le banche alle quali richiedere piani ordinari e da quelle alle quali richiedere piani semplificati, fatta salva, in questo secondo caso, una diversa valutazione sulla base dei criteri qualitativi.

In ordine ai criteri qualitativi per gli enti bancari, la Banca d'Italia ha valutato di aggiungere come criterio ulteriore la classificazione delle LSI come *high priority* ⁽¹⁴⁾, in continuità d'azione, tra l'altro, con quanto previsto dal provvedimento del febbraio 2017. L'autorità, in particolare, ha considerato necessario mantenere tale criterio qualitativo basato sulla rischiosità intrinseca, al fine di effettuare una più accurata valutazione in coerenza con la maggiore intensità dell'azione di vigilanza riservata a tali intermediari.

Per quanto riguarda i criteri quantitativi delle imprese di investimento, l'analisi di impatto della regolamentazione ha fatto emergere l'opportunità di scegliere un'eguale ponderazione (al 25%) per tutti gli indicatori previsti dall'Allegato 2 e un punteggio soglia di 14,3%. La ponderazione al 25%, per il totale degli attivi, è stata scelta perché consente all'autorità di operare un confronto con l'analogo indicatore e la relativa ponderazione del segmento bancario e, considerata la sostanziale equivalenza degli altri indicatori, ha ritenuto di poter applicare la stessa ponderazione anche a questi ultimi. La scelta della soglia del 14,3% (o dei 1430 punti base) trova fondamento nella circostanza che il mercato italiano delle imprese di investimento è formato da un insieme di soggetti le cui dimensioni sono contenute o comunque tali da non destare preoccupazioni per eventuali minacce al sistema finanziario nel suo complesso (c.d. intermediari minori). D'altronde lo stesso resoconto sull'analisi di impatto della regolamentazione precisa che la soglia quantitativa prescelta consente a tutte le SIM – tenute all'obbligo di redazione del piano di risanamento ai sensi della BRRD – di formulare piani semplificati, a meno che non si debbano applicare le regole dei piani ordinari in virtù della valutazione qualitativa (cfr. pag. 6 del documento citato).

In ordine ai criteri qualitativi di valutazione delle SIM, l'autorità, come anche considerato da legislatore europeo, ha ritenuto che quelli previsti siano, per il momento, sufficienti,

⁽¹³⁾ Non si è a conoscenza delle valutazioni svolte dall'autorità di risoluzione nazionale al riguardo. Si rammenta che, in base all'art. 1, par. 3 del Regolamento delegato, le valutazioni delle due autorità possono essere divergenti. In argomento, si precisa che le due autorità godono delle medesime discrezionalità e possono quindi effettuare valutazioni diverse anche in relazione all'opzione se esercitare o meno le stesse.

⁽¹⁴⁾ Le LSI sono definite a priorità elevata se le loro dimensioni si avvicinano al limite previsto per la classificazione dell'ente come *significant*, per la loro rischiosità e, infine, per il loro livello di interconnessione con il resto del sistema finanziario.

tenuto conto della prossima evoluzione del quadro normativo sulle imprese di investimento, ed ha, pertanto, evitato di aggiungerne altri.

3.3. Sono stati altresì previste dal Provvedimento disposizioni in merito a:

- quali enti possono beneficiare degli obblighi semplificati alla luce delle soglie quantitative adottate dall'autorità, le categorie di enti che, pur evidenziando punteggi sotto soglia, devono redigere il piano in forma ordinaria (*LSI high priority* e gli enti significativi che risultano tali in esito alla valutazione dei profili qualitativi);
- la tempistica delle comunicazioni dell'autorità di vigilanza per l'indicazione circa i punteggi quantitativi evidenziati dagli enti, qualora superiori alle soglie, sulla base delle segnalazioni FINREP al 31 dicembre disponibili, l'adozione dei provvedimenti di esclusione dagli obblighi semplificati sulla base della valutazione dei criteri qualitativi nonché il venire meno dei presupposti di probabile significatività dell'impatto del dissesto;
- gli obblighi di comunicazione degli enti e di riesame e aggiornamento dei piani.

3.4. Il provvedimento contiene inoltre, in Allegato, un articolato schema di piano di risanamento in forma semplificata contenente il sommario degli elementi descrittivi di cui si deve comporre il piano e indicazioni operative nonché spiegazioni sulla compilazione dello stesso, analogamente a quanto fatto con il provvedimento del febbraio 2017.

3.5. Infine, il provvedimento in commento è entrato in vigore il giorno successivo alla pubblicazione sul sito internet della Banca d'Italia. Al riguardo, l'autorità ha previsto anche un regime transitorio disciplinando il caso più problematico. In particolare, l'autorità ha stabilito che:

- in sede di prima applicazione, effettuerà la comunicazione e avvierà i procedimenti per adottare gli eventuali provvedimenti di esclusione dagli obblighi semplificati entro 15 giorni dall'entrata in vigore del provvedimento;
- le banche meno significative, che non siano qualificate *high priority*, ma che abbiano ricevuto la comunicazione di procedere alla redazione del piano in forma ordinaria, dovranno presentare il piano di risanamento entro il 31 dicembre 2020.

4. Eventuali differenze rispetto al recente passato

4.1. L'esame comparato delle disposizioni del febbraio 2017 e del Provvedimento del 1° settembre u.s. non fa emergere differenze sostanziali. Le seconde ribadiscono quanto prescritto dalla Banca d'Italia nel febbraio 2017, esplicitando – ed è questa la novità sostanziale – le modalità attraverso le quali si giunge all'identificazione degli enti ai quali applicare gli obblighi semplificati (vale a dire l'indicazione delle soglie quantitative).

In particolare, nel febbraio 2017, la Banca d'Italia, nel conformarsi alla disciplina europea e in particolare alle *Guide Lines* dell'EBA, aveva, in estrema sintesi: i) previsto la data entro cui presentare per la prima volta i piani di risanamento e le tempistiche di riesame periodico ⁽¹⁵⁾; ii) fornito dettagliati raggugli sulle modalità semplificate dell'adempimento ⁽¹⁶⁾; iii) identificato gli enti ai quali applicare le regole di formalizzazione dei piani semplificati, scegliendo, tra l'altro, di non rendere applicabili gli obblighi semplificati alle banche *less significant*, definite, tuttavia, dalla BCE come “*high priority*” ⁽¹⁷⁾.

La struttura del nuovo provvedimento, come già considerato, non si discosta sostanzialmente dal precedente: i) disciplinando i tempi di presentazione dei piani e le tempistiche di riesame / aggiornamento degli stessi (cfr. Art. 7); ii) fornendo indicazioni operative (cfr. Art. 6 e l'Allegato); iii) identificando gli enti tenuti alla redazione di un piano semplificato, scegliendo anche in questo caso di non rendere applicabili gli obblighi semplificati alle LSI *high priority* (cfr. il citato Art. 6). A tale ultimo riguardo, è **stata però introdotta una novità rispetto al passato**, in coerenza con le novità del Regolamento delegato rispetto alle Linee Guida EBA. Infatti, il Provvedimento precisa che non possono redigere il piano in forma semplificata anche le banche meno significative e le SIM, per le quali la Banca d'Italia – in applicazione dei criteri qualitativi previsti dal Regolamento delegato – accerti con apposito provvedimento la probabile significatività del dissesto. A tale ultimo proposito, analogamente a quanto previsto nel precedente provvedimento – per quegli enti per i quali fossero venuti meno i presupposti dell'applicazione degli obblighi semplificati – ha fissato la data della comunicazione entro il 15 gennaio.

Entro la medesima data del 15 gennaio, il Provvedimento prevede ulteriori comunicazioni, rispetto al passato: i) in relazione al punteggio quantitativo, quando superiore alla soglia prevista e il conseguente obbligo di redazione dei piani in forma ordinaria; ii) l'eventuale venire meno delle condizioni di probabile significatività dell'impatto del dissesto con conseguente venire meno dell'obbligo di stesura con modalità ordinarie. E' implicita nella disposizione la circostanza che detta probabile significatività possa venire meno sia per la diminuzione del punteggio quantitativo, sia

⁽¹⁵⁾ Riesame e, se necessario, aggiornamento annuale per gli enti tenuti alle modalità ordinarie e riesame e, se necessario, aggiornamento biennale per gli enti tenuti agli obblighi semplificati. Restava fermo (e tuttora resta fermo) l'obbligo di riesame e aggiornamento qualora vi sia un significativo mutamento della struttura giuridica o organizzativa o della situazione patrimoniale o finanziaria dell'ente o del gruppo, con conseguente tempestiva trasmissione alla Vigilanza.

⁽¹⁶⁾ Nell'occasione era stato fornito, in allegato al provvedimento, un articolato schema per la redazione del piano di risanamento con modalità semplificate.

⁽¹⁷⁾ Oltre che, naturalmente, quelle LSI e quelle SIM che “*non dovessero più soddisfare i criteri previsti dagli Orientamenti dell'ABE EBA/GL2015/16 in materia di applicazione di obblighi semplificati*”. In proposito, l'autorità aveva stabilito che la circostanza sarebbe stata comunicata ai singoli intermediari – per i quali non si fosse reso più applicabile il regime semplificato – con provvedimento di carattere particolare entro il 15 gennaio al fine di consentire la redazione per tempo del piano con modalità ordinaria.

per una diversa considerazione dei criteri qualitativi, rispetto a quegli enti che non avessero (inizialmente) evidenziato un punteggio quantitativo sopra soglia.

4.3. L'esame comparato dell'allegato riportante le indicazioni operative al provvedimento in commento, rispetto al provvedimento del febbraio 2017, non ha denotato sostanziali differenze ⁽¹⁸⁾, per cui sia consentito rimandare al lavoro del marzo 2017 pubblicato nella medesima Collana "**Approfondimenti**" di DIRITTO BANCARIO dal titolo "I PIANI DI RISANAMENTO SEMPLIFICATI: INDICAZIONI OPERATIVE" a cura di *Donato Varani e Francesco Ielpo, AC Group*.

4.4. Infine, va osservato che con il provvedimento del 1° settembre u.s., l'applicazione di regole quantitative più stringenti e la scelta di non applicare, nell'ambito della valutazione quantitativa, la discrezionalità adottando, quindi, la soglia indicata dalla Commissione dello 0,25, **fa presumere che, rispetto al recente passato, vi sia ora per gli enti bancari qualche LSI in più tenuta agli obblighi ordinari di stesura dei piani di risanamento**. L'osservazione è confortata **implicitamente dalla lettura degli esiti dell'Analisi di impatto della regolamentazione** (cfr. il documento citato del marzo 2020 a pag. 4, laddove si precisa che "*la quasi totalità delle LSI presenta un punteggio inferiore a 25 punti base*") e **come si può ricavare dallo stesso regime transitorio dettato** (cfr. art. 8, comma 3 del Provvedimento in commento), sopra richiamato (cfr. paragrafo 3.5.). Non avrebbe avuto, infatti, alcun senso pratico prevedere un regime transitorio, per il passaggio agli obblighi ordinari, con esclusivo riferimento alle banche meno significative non qualificate *high priority*.

Per contro, per quanto riguarda **il mercato italiano delle SIM**, posto che nessuna supera la soglia quantitativa, è difficile immaginare che vi siano imprese di investimento per le quali la valutazione sulla base dei **solì criteri qualitativi** possa determinare, allo stato, l'assoggettamento delle stesse al regime ordinario di stesura dei Piani di risanamento.

5. Possibili nodi interpretativi

5.1. Da sottolineare che il Regolamento europeo è diretto sia alle autorità di vigilanza (competenti per il risanamento), sia alle autorità di risoluzione e che, quindi, i criteri da utilizzare per le due categorie di autorità sono i medesimi (cfr. il Considerando n. 4). Le eventuali divergenze possono manifestarsi solo **per la diversa finalità a cui le due autorità tendono, nella loro attività di valutazione e, prima ancora, a livello di decisione circa l'applicazione o meno delle discrezionalità**, come si può argomentare dal Considerando n. 16, oltre che dall'art. 8 del Regolamento delegato. Quest'ultimo, in

⁽¹⁸⁾ Le uniche differenze riscontrate, a prescindere dall'impostazione stilistica delle indicazioni operative, riguardano precisamente: i) la rimozione, nell'ambito del paragrafo n. 3.1.2. "Interconnessioni legali", di un esempio (qualunque accordo che consenta a una società del gruppo di esercitare un'influenza dominante sulle altre) che avrebbe potuto dare vita a equivoci interpretativi e ii) la modifica della nota n. 2 a pag. 9, coincidente con la nota n. 3 a pag. 8 delle previgenti indicazioni operative. In particolare, è stato eliminato il riferimento alle società poste al vertice di gruppi di SIM. Non si ritiene che tali differenze abbiano mutato il quadro complessivo.

particolare, prevede che le due autorità possono giungere a conclusioni diverse per quanto riguarda l'applicazione degli articoli da 1 a 4 e degli articoli 6 e 7 del medesimo Regolamento delegato.

In proposito, non appaiono del tutto chiare le conseguenze di una divergenza tra le due autorità. Invero, i menzionati Considerando n. 16 e Art. 8 chiariscono solo che:

- le due autorità possono giungere a conclusioni diverse: i) nel fissare le soglie del punteggio quantitativo totale; ii) nell'applicare un trattamento speciale agli istituti di credito agevolato e agli enti creditizi oggetto di un ordinato processo di liquidazione; iii) nonché in merito alla possibilità di concedere gli obblighi semplificati;
- nei casi sopra considerati, nei quali le due autorità possono giungere a conclusioni diverse, le stesse devono valutare periodicamente se la differenza sia ancora giustificata.

Tuttavia, nulla si dice in ordine a ciò che potrebbe accadere, in concreto, qualora le valutazioni siano divergenti, sia pure temporaneamente, né tanto meno allorché tali differenze di valutazione non si annullino in un ragionevole lasso di tempo, soprattutto tenuto conto dei poteri dell'autorità di risoluzione in materia di piani di risanamento contemplati da T.U.B., ai sensi dell'Art. 69 – *sexies*. Le disposizioni contenute nel richiamato articolo, infatti, prevedono che l'autorità di risoluzione, che riceve dall'autorità (competente per il risanamento) il piano, possa effettuare le proprie valutazioni e **formulare raccomandazioni** in relazione a **eventuali azioni** (previste nel piano) **che possano impattare negativamente sulla “risolvibilità” dell'ente** ⁽¹⁹⁾.

Orbene, qualora non vi sia concordanza tra le due autorità in merito all'applicazione degli **obblighi semplificati** ⁽²⁰⁾, appare difficile conciliare le due posizioni in assenza di una precisa disciplina al riguardo. Con ogni probabilità, il tema, in concreto, non si è posto e, difficilmente, si potrà porre in futuro. Ciononostante, qualora il problema venisse alla luce, si può ritenere plausibile – e implicita nel sistema complessivo – una prevalenza della volontà dell'autorità competente per i piani di risanamento (autorità di vigilanza), rispetto all'autorità di risoluzione.

Peraltro, il vero nodo problematico potrebbe essere – più precisamente – rappresentato da un eventuale disaccordo tra le due autorità sulle **raccomandazioni** che l'autorità di risoluzione potrebbe formulare per il piano di risanamento, ai sensi dell'art. 69 – *sexies* del T.U.B., **volte a preservare la capacità di risoluzione della banca**, questione quest'ultima legata **alla stessa ragion d'essere dell'autorità di risoluzione**. Con ogni

⁽¹⁹⁾ Sull'argomento, cfr. GIUSEPPE BOCCUZZI, *Il Regime speciale della risoluzione bancaria*, 2018, CACUCCI EDITORE (Cap. II, *Le misure preparatorie*, pag. 61 e segg.).

⁽²⁰⁾ In teoria, la divergenza potrebbe vertere, in ultima analisi, proprio sulla circostanza se l'ente debba essere tenuto o meno agli obblighi ordinari di redazione del piano.

probabilità, anche questa ipotesi, che prescinde dalla questione se l'ente debba essere tenuto o meno agli obblighi ordinari o semplificati, non si è concretizzata. Tuttavia, qualora il disaccordo dovesse manifestarsi su tale tema, è meno certo che possa prevalere implicitamente la volontà dell'autorità competente per i piani di risanamento, tenuto conto delle specifiche finalità alle quali sono dirette le raccomandazioni formulate dall'autorità di risoluzione.

5.2. Alcuni concetti, implicitamente posti a base delle regole tecniche quantitative, risultano *prima facie* indeterminati o quanto meno sfuggenti. Si intende fare riferimento al Considerando n. 5, allorché la Commissione, nel fissare la soglia unica per l'Unione allo 0,25%, ricorre al concetto di “*equilibrio auspicabile*” per quanto riguarda la percentuale attesa di enti non ammissibili a beneficiare degli obblighi semplificati ovvero allorché, per esprimere in sostanza lo stesso concetto, fa riferimento al “*giusto equilibrio tra il valore complessivo del totale delle attività degli enti creditizi che potrebbero essere ammissibili a beneficiare degli obblighi semplificati in un determinato Stato membro e quello degli enti creditizi che non sarebbero ammissibili in base alla valutazione quantitativa*”.

In sostanza, non si comprendono fino in fondo le determinanti tecniche che abbiano indotto la Commissione a fissare la soglia dello 0,25% e a prevedere, al tempo stesso, una possibile variazione da 0 a 105 punti base. Invero, il documento della Banca d'Italia, pubblicato nel marzo 2020 e relativo agli esiti dell'analisi di impatto della regolamentazione, chiarisce che l'EBA ha individuato detta soglia e il suo intervallo di variazione, in esito all'esame di dati forniti da un campione di 3.874 banche con sede in 22 Stati membri e che dette scelte sono state ritenute funzionali “*all'adeguata applicazione del principio di proporzionalità in tutti gli Stati membri e utile a garantire che risultasse elevata la probabilità di applicare gli obblighi semplificati a enti con dimensioni e complessità limitate.*”.

Indubbiamente la spiegazione offerta rende più evidenti alcuni aspetti, pur tuttavia spostando in avanti il punto di domanda, vale a dire, in presenza di quali determinanti ricorre un'adeguata applicazione del principio di proporzionalità, utile a garantire che il regime semplificato sia effettivamente applicato a enti con dimensioni e complessità limitate? In altri termini, quali presupposti occorrono per considerare limitate le dimensioni e la complessità in modo da applicare il regime semplificato?

Non è agevole dare una risposta agli interrogativi posti. E' probabile che il legislatore europeo abbia previsto (volutamente) una regola non stringente ma di principio, che, associata alle descritte discrezionalità nazionali, consenti un discreto margine di manovra alle autorità nazionali, affinché, queste, possano consentire una più elastica applicazione delle regole tecniche, rapportandole cioè alle specificità di ogni sistema finanziario nazionale. D'altronde, è un dato, di certo empiricamente riscontrabile, che il concetto stesso di “*limitate dimensioni e complessità*” degli enti sia relativo e, quindi, possa variare da sistema a sistema nei vari Paesi aderenti all'Unione.

6. Conclusioni

6.1. In conclusione, si può senz'altro sottolineare che l'analisi condotta sull'attuazione del nuovo Regolamento delegato n. 348/2019 si pone in linea di sostanziale continuità con il provvedimento del febbraio 2017. Infatti, pressoché identici risultano essere gli schemi dei piani di risanamento semplificati dei due provvedimenti e le relative indicazioni operative; analoghe risultano essere le discipline ivi contenute, fatta eccezione per le modalità di identificazione degli enti tenuti agli obblighi semplificati e ordinari sulla base dell'evidenziazione dei punteggi quantitativi e la rappresentazione dell'esercizio delle discrezionalità nazionali.

L'unico elemento che potrebbe determinare dei cambiamenti sostanziali, ampliando il novero delle banche tenute agli obblighi di redazione in modalità ordinaria, come considerato, è l'applicazione della soglia quantitativa di 25 punti base nonché l'applicazione di alcuni criteri qualitativi. Per il mercato delle SIM il provvedimento in questione non dovrebbe aver determinato differenze rispetto al recente passato nel modificare la natura degli obblighi (ordinari o semplificati) ai quali tali intermediari sono tenuti.

6.2 Restano, infine, alcuni margini di dubbio su come si possa conciliare, in assenza di indicazioni normative, una diversità di vedute tra le due autorità, competenti l'una per il risanamento e l'altra per la risoluzione, non tanto sull'obbligo o meno di stesura del piano di risanamento semplificato, quanto piuttosto sulle raccomandazioni formulate dall'autorità di risoluzione, ai sensi dell'Art. 69 – *sexies* del T.U.B., in ordine alla stesura dei piani di risanamento e dirette a non pregiudicare la risolvibilità dell'ente.