

FRANCESCO DIMICHINA*

Dottorando in diritto dell'economia presso l'Università di Pisa
francesco.dimichina@phd.unipi.it

**IL PROBLEMA DEI PRESUPPOSTI OGGETTIVI DELLE
MISURE DI INTERVENTO PRECOCE
NELL'ORDINAMENTO BANCARIO: TRA *CLIMAX* E
SINEDDOCHE**

**THE PROBLEM OF EARLY INTERVENTION MEASURES
PRECONDITIONS IN THE ITALIAN BANKING SYSTEM: BETWEEN
CLIMAX AND SYNECDOCHE**

SINTESI

In attesa della soluzione che la CGUE elaborerà nel caso Corneli c. BCE, lo scritto si propone di affrontare la questione dei presupposti delle misure di intervento precoce nell'ordinamento italiano, con particolare riferimento al rapporto tra la nozione di «*deterioramento della situazione della banca*», di cui all'art. 69-*octiesdecies*, d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385 (*tub*), e la nozione di «*gravi perdite del patrimonio*» di cui all'art. 70, *tub*, nella consapevolezza che la proposta modifica del cd. *CMDI framework* mira a risolvere sul nascere il problema.

ABSTRACT

Pending the solution that the CJEU will take in the Corneli v. ECB case, the paper focuses on the interpretation of the requirements established for early intervention measures in Italian law, with reference to the relationship between the notion of «*deterioration of the bank's situation*», set out in Art. 69-*octiesdecies*, Consolidated Law of Banking (TUB), and the notion of «*serious loss of assets*» referred to in Art. 70, TUB, despite knowing that the proposed amendment of the CMDI framework will probably solve the matter.

*** Le opinioni espresse sono attribuibili esclusivamente all'Autore e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza.

PAROLE CHIAVE: misure d'intervento precoce – presupposti – deterioramento – interpretazione – diritto nazionale

KEYWORDS: early intervention measures – requirements – deterioration – interpretation – national law

INDICE: 1. *Il mutamento di prospettiva nella gestione delle crisi bancarie* – 2. *Le caratteristiche salienti delle misure* – 3. *I presupposti oggettivi delle misure: tra BRRD e Testo Unico bancario* – 4. *Sulla nozione di significativo deterioramento della situazione finanziaria* – 5. *Conclusioni e prospettive de iure condendo*.

1. Il mutamento di prospettiva nella gestione delle crisi bancarie

La disciplina italiana in materia di gestione delle crisi bancarie ha subito, sulla scorta del diritto europeo, un «*radicale cambiamento di prospettiva*»¹ veicolato dalla Direttiva 2014/59/UE (*brrd*)². Invero, fino a un decennio fa, nell'ordina-

1 F. CAPRIGLIONE, *Conclusioni generali*, in M. Perassi, M. Rabitti, F. Sartori e V. Troiano (a cura di), *A 30 anni dal Testo unico bancario (1993-2023): The Test of Time. Atti del Convegno*, Quaderni di ricerca giuridica della consulenza legale, 100, 2024, p. 306; nonché, tra gli altri, G. L. GRECO, *Proporzionalità, polimorfismo degli interessi e mercato nella gestione delle crisi bancarie*, in A. Urbani, R. Natoli, D. Rossano (a cura di), *A 30 anni dal Testo unico bancario (1993-2023): The Test of Time. Atti dei workshops*, Quaderni di ricerca giuridica della consulenza legale, 99, 2024, Roma, p. 313.

2 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 Testo rilevante ai fini del SEE. La Direttiva è stata recepita, nel nostro ordinamento, mediante il d.lgs. 16 novembre 2015, n. 180, concernente le procedure di risanamento e risoluzione, ed il d.lgs. 16 novembre 2015, n. 181, che ha modificato la disciplina sulla gestione delle crisi delle banche di cui al tub. Come rilevano A. CAMPBELL – P. MOFFATT (*Early intervention* in B. Wessels, M. Haentjens (edited by), *Research Handbook on Cross-Border Bank Resolution*, Cheltenham, 2019, 80), al verificarsi della crisi del 2007-'08, in molti altri Paesi europei erano assenti tali tipi di misure. Anzi, in alcuni di questi Paesi, come il Regno Unito, mancava altresì una disciplina specifica per fronteggiare le crisi delle imprese bancarie. Viceversa, da tempo alcune misure di gestione delle crisi sono state ritenute necessarie nel nostro ordinamento, in quanto le banche sono fisiologicamente (cfr. F. CAPRIGLIONE – I. SUPINO, (sub) art. 70, in F. Capriglione (diretto da) - M. Pellegrini, M. Sepe e V. Troiano (con la collaborazione di), *Commentario al Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, Wolters Kluwer, Milano, 2018, 992) esposte a crisi in considerazione dell'alto rischio di liquidità e dell'alta probabilità di contagio connessa ai rapporti interbancari, così G. B. PORTALE, *Dalla "pietra del vituperio" al "bail-in"*, in *Riv. del dir. comm.*, 1, 2017, 25; nonché, da ultimo, BRESCIA MORRA, *Potere e governo delle banche*, (voce) *Potere e governo delle banche*, in *Enc. dir., I Tematici*, V, 2023, 495. Invero, «*la particolarità della banca rispetto alle imprese operanti in altri settori produttivi è che l'indebitamento – rappresentato in massima parte dai depositi della clientela – è un multiplo rilevante del patrimonio. La raccolta del risparmio si fonda essenzialmente sulla fiducia del cliente nella banca*», come rileva G. BOCCUZZI, *Amministrazione straordinaria*, in P. Ferro-Luzzi – G. Castaldi (a cura di), *La nuova legge bancaria. Il T.U. delle leggi sulla intermediazione bancaria e creditizia e le disposizioni di attuazione*, Tomo II, Milano, 1996, 1138. Sull'evoluzione della normativa bancaria, in Italia e in Europa, si v. di recente A. AMOROSINO, *Le regolazioni pubbliche delle attività economiche*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 35 ss.; nonché A. BROZZETTI, *La legislazione bancaria tra disciplina*

mento bancario italiano, lo strumento di gestione delle crisi potenzialmente reversibili era principalmente quello dell'amministrazione straordinaria delle banche³, caratterizzato dal fatto che all'esito di tale procedura, nella maggior parte dei casi, si venivano a costituire forme d'integrazione tra l'ente in crisi ed un altro ente dello stesso settore che, a fronte di alcuni ristori, si accollava i crediti deteriorati del primo⁴.

europea e disciplina nazionale: profili evolutivi e prospettive, in M. P. Chiti – V. Santoro (a cura di), *Il diritto bancario europeo. Problemi e prospettive*, Pacini, Pisa, 2022, p. 1 ss.

3 L'amministrazione straordinaria delle banche è stata diffusamente studiata da diverse prospettive, per cui, senza pretesa di esaustività, si segnalano, per la disciplina precedente all'emanazione del Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia v. R. GOLDSCHMIDT, *L'amministrazione straordinaria delle aziende di credito*, in *Banca, borsa e tit. cred.*, 1973, I, p. 69 ss.; C. PAOLILLO, *Sull'amministrazione straordinaria dell'impresa bancaria individuale*, ivi, 1976, I, p. 231 ss.; G. RESTUCCIA, *L'amministrazione straordinaria delle aziende di credito*, Milano, 1983; A. NIGRO, *Crisi e risanamento delle imprese: il modello dell'amministrazione straordinaria delle banche*, Milano, 1985. Quanto agli studi successivi all'emanazione del testo unico si v., tra gli altri, O. CAPOLINO, *L'amministrazione straordinaria delle banche nella giurisprudenza*, Quaderni di ricerca giuridica della Consulenza Legale, Roma, 1993; O. CAPOLINO, G. COSCIA, E. GALANTI, *La crisi delle banche e delle imprese finanziarie*, in Galanti (a cura di), *Diritto delle banche e degli intermediari finanziari*, Padova, 2008, p. 879 ss.; R. COSTI, *L'ordinamento bancario*, cit., p. 809 ss.; L. STANGHELLINI, *La disciplina delle crisi bancarie: la prospettiva europea*, in M. Perassi, M. Rabitti, F. Sartori e V. Troiano (a cura di), *Dal Testo unico bancario all'Unione bancaria: tecniche normative e allocazione di poteri*, Atti del convegno tenutosi a Roma il 16 settembre 2013, Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale, n. 75, 2014, Roma, p. 173; O. CAPOLINO, *Banking Recovery and Resolution: riparto delle funzioni, compiti responsabilità*, Rapporto sull'attività di ricerca, Convegno conclusivo del progetto PRIN 2010-11, 2016, p. 7, in www.regolazionedeimercati.it; A. CASTIELLO D'ANTONIO, *L'amministrazione straordinaria delle banche nel nuovo quadro normativo. Profili sistematici*, in *Analisi giur. econ.*, 2, 2016, p. 556; R. CERCONE, *L'amministrazione straordinaria delle banche*, in Jorio – Sassani (a cura di), *Trattato delle procedure concorsuali*, V, Milano, 2017, p. 1113, ss.; ROSSANO, *La nuova regolazione delle crisi bancarie*, Milano, 2017, p. 80; G. BOCCUZZI, *Il regime speciale della risoluzione bancaria. Obiettivi e strumenti*, Bari, 2018, p. 84; F. CAPRIGLIONE – I. SUPINO, (*sub*) art. 70, cit., p. 999; M. MALTESE, (*sub*) art. 69-octiesdecies, ivi, p. 959; M. ROSSI, (*sub*) art. 70, in Costi – Vella (a cura di), *Commentario breve al Testo Unico Bancario*, Padova, 2019, p. 380; N. ROCCO DI TORREPADULA, (*sub*) art. 70, in C. Costa - A. Mirone (a cura di), *Commento al Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, 2^a ed., Torino, 2024, p. 922 e ss. Per una «rilettura» dei procedimenti speciali di commissariamento in genere v. M. PASSALACQUA, *Diritto del rischio nei mercati finanziari: prevenzione, precauzione ed emergenza*, Cedam, Padova, 2012, p. 38 ss.

4 F. CAPRIGLIONE, (*sub*) art. 69-bis, in F. Capriglione (diretto da) - M. Pellegrini, M. Sepe e V. Troiano (con la collaborazione di), *Commentario al Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, cit., p. 840, sul punto v. anche R. COSTI, *L'ordinamento bancario*, cit., 804 e G. B. PORTALE, *Dalla "pietra del vituperio" al "bail-in"*, cit., 26. Nonostante l'importante mutamento di prospettiva indotto dalla nuova disciplina europea, va rilevato che l'esigenza di gestire le crisi evitando la liquidazione dell'impresa è da tempo avvertita nell'ordinamento bancario italiano; anzi, la regolamentazione di tale aspetto è ritenuta centrale nell'intera disciplina bancaria, così F. CAPRIGLIONE – I. SUPINO, (*sub*) art. 70, in F. Capriglione (diretto da), *Commentario*, cit., p. 990. Invero, già la l.b. del 1936 contemplava gli istituti dell'amministrazione straordinaria delle

La preoccupazione di base era invero quella di perseguire la stabilità complessiva del sistema garantendo altresì la continuità dell'impresa bancaria⁵.

Oggi, invece, la disciplina della gestione delle crisi bancarie appare complessivamente volta a scongiurare il verificarsi di situazioni patologiche, oltre che al fine di garantire la stabilità del sistema e la continuità dell'impresa bancaria, con l'obiettivo di inibire il più possibile l'impiego di denaro pubblico per fronteggiare le crisi⁶, anche a costo di attenuare la tutela un tempo accordata, prioritariamente, ai depositanti⁷.

banche e della liquidazione coatta amministrativa, G. B. PORTALE, *Dalla "pietra del vituperio" al "bail-in"*, p. 25; sul punto v. anche A. CASTIELLO D'ANTONIO, *L'amministrazione straordinaria delle banche nel nuovo quadro normativo. Profili sistematici*, cit., p. 551, il quale sottolinea come paradossalmente ciò non abbia escluso la presenza di "novità dirompenti", richiamando sul punto il pensiero di O. Capolino. La prima destinata a fronteggiare crisi reversibili, la seconda quelle dall'esito infausto. Del resto, l'amministrazione straordinaria ha antecedenti che risalgono a fine '800, sul punto v. R. COSTI, *L'ordinamento bancario*⁵, Bologna, 2012, p. 812 ss.

⁵ R. COSTI, *L'ordinamento bancario*, cit., p. 799.

⁶ Cfr. *Considerando* n. 1, BRRD. In tema, tra i tanti, C. BRESCIA MORRA, *Nuove regole per la gestione delle crisi bancarie: risparmiatori vs contribuenti*, in *Analisi giur. econ.*, 2, 2016, 279 ss. Peraltro, già con riferimento all'introduzione, da parte del Ministro del Tesoro, del cd. decreto Sindona, di cui al d.m. 27 settembre 1974, emerse nella dottrina la consapevolezza che l'addossare alla collettività l'onere dei salvataggi bancari, sulla scorta di tale decreto, non poteva "trovare spazio nel nuovo ordinamento bancario" giacché, essendo stata qualificata l'attività bancaria come attività d'impresa, appariva contraddittorio coinvolgere la collettività nelle conseguenze della gestione. In questo senso R. COSTI, *op. cit.*, 806. Come ricorda, peraltro, C. BRESCIA MORRA (*voce*) *Potere e governo delle banche*, cit., p. 495) tale decreto non può più trovare applicazione in quanto contrasta con gli obblighi derivanti dall'adesione all'UE, in particolare in virtù di quanto sancito dall'art. 123 TFUE.

⁷ F. CAPRIGLIONE, *loc. ult. cit.* Come ricorda G. B. PORTALE (*Dalla "pietra del vituperio" al "bail-in"*, 28), la necessità di tutelare i depositanti, a suo tempo sostenuta da Guido Carli, eccetto che per i depositanti in mala fede, era osteggiata da G. Minervini in quanto in tale maniera tutti i creditori delle banche, comprese altre banche, venivano così deresponsabilizzati nella scelta dell'intermediario al quale affidarsi. Come evidenzia, tuttavia, C. BRESCIA MORRA (*Potere e governo delle banche*, cit., 496), le crisi bancarie non sono sempre imputabili a errori di gestione, scelte errate o conflitti d'interesse. L'impresa bancaria può trovarsi in crisi anche a causa di difficoltà endogene, per esempio legate a difficoltà dei principali clienti, del settore finanziato o del territorio in cui opera. Oggi, peraltro, una crisi può ben conseguire pure a fenomeni esterni al sistema bancario (in questo senso R. COSTI, *L'ordinamento bancario*, cit., 800) nonché di portata globale, come la recente crisi legata alla pandemia da Covid 19. La necessità di un ripensamento dei processi economici e decisionali, a livello politico, all'esito di tale crisi è stata recentemente evidenziata da F. CAPRIGLIONE, *Clima energia finanza. Una difficile convergenza*, Milano, Utet, 2023, p. XI. Con specifico riferimento alle implicazioni per i depositanti, legate all'introduzione del *bail-in*, si v., *ex multis*, F. CAPRIGLIONE, *Luci e ombre nel salvataggio di quattro banche in crisi*, in *Riv. dir. banc.*, 2016, 10; A. CLINI, *Sovranità della persona nelle determinanti di tutela del risparmio*, in questa *Rivista*, 1, 2017, 377, secondo il quale "Se il risparmiatore è considerato tradizionalmente soggetto debole nelle operazioni finanziarie, in questo contesto diviene paradossalmente del

Detto altrimenti, se la previgente disciplina mirava innanzitutto a salvaguardare i risparmiatori, le nuove regole mirano a raggiungere un punto di equilibrio tra la tutela dei risparmiatori e quella dei contribuenti⁸.

Peraltro, alla mutata prospettiva del diritto dell'economia⁹, e del diritto bancario in particolare, fa oggi da *pendant* una nuova sensibilità emersa pure nel diritto dell'impresa. Il cambio di passo generale è, infatti, attestato dalla faticosa entrata in vigore del Codice della crisi d'impresa¹⁰, caratterizzato da «una nuova cultura del superamento dell'insolvenza, vista come evenienza fisiologica del ciclo vitale [...], da prevenire ed eventualmente regolare al meglio, ma non da esorcizzare»¹¹.

tutto inerte?»; ma v. pure ID, *Ordinamento sezionale del credito e diritti fondamentali della persona*, ivi, 1, 2019, 137 ss. e ID, *Funzionamento, funzione e finalità dell'organizzazione europea del credito e della moneta*, ivi, 1, 2021; A.A. DOLMETTA, *Le tutele mancanti. Scritto per il Convegno "Salvataggio bancario e tutela del risparmio"*, in *Riv. dir. banc.*, 2016, 2; G.L. GRECO, *La tutela del risparmiatore alla luce della nuova disciplina di "risoluzione" delle banche*, in *Banca imp. soc.*, 2016, pp. 77 ss.; M. PASSALACQUA, *Per una regolazione bancaria che «incoraggia e tutela il risparmio»*, in *Riv. trim. dir. ec.*, 4, 2021, p. 537. Con riguardo, invece, alla tutela dei piccoli investitori si v., di recente, V. SANTORO, *L'attuazione dell'Unione bancaria europea e la tutela degli investitori, in particolare, piccoli azionisti delle banche*, in M. P. Chiti – V. Santoro (a cura di), *Il diritto bancario europeo. Problemi e prospettive*, cit., 267 ss.

8 In questo senso C. BRESCIA MORRA, *Nuove regole per la gestione delle crisi bancarie: risparmiatori vs contribuenti*, cit., *passim*, nonché specificatamente p. 282.

9 Sul *proprium* del diritto dell'economia, tra i più recenti si rinvia, *ex multis*, a S. AMOROSINO, *Le dinamiche del diritto dell'economia*, Pacini, Pisa, 2018, 9 ss.; F. CAPRIGLIONE, M. SEPE, *Riflessioni a margine del Diritto dell'economia. Carattere identitario ed ambito della ricerca*, in *Riv. trim. dir. ec.*, 3, 2021, 385 ss.; M. GIUSTI, *Un grazie e... ADDitotE!*, ivi, suppl. 4, 2022, 1 ss.; G. LUCHENA, *Orizzonti del Diritto dell'economia: un'introduzione oggetto, metodo, dottrine*, ivi, 4, 2023, 424 ss.; F. SARTORI, *Il diritto dell'economia nell'epoca neoliberale tra scienza e metodo*, in *Riv. dir. banc.*, II, 2022, 309 ss.; A. TUCCI, *Il diritto dell'economia nella prospettiva storico-istituzionale*, in *L'amministrazione in cammino*, rivista on-line, 20 dicembre 2016, p. 1 ss.

10 Di cui al d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14, recante appunto il *Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza*, emanato in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155. Il Codice ha ricevuto molteplici commenti. Tra i tanti, si segnalano S. BIANCONI, *The European Directive on preventive restructuring and the new Italian Insolvency Code*, in *Bancaria* 9, 2019, 57 ss.; G. D'ATTORRE, *La formulazione legislativa dei principi generali nel codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza*, in *Banca borsa tit. cred.*, 4, 2019, 461 ss.; G. RIOLFO, *Il nuovo codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza e le modifiche al codice civile: il diritto societario tra "rivisitazione" e "restaurazione"*, in *Contr. Impr.*, 2, 2019, 399 ss.; M. STELLA RICHTER JR., *La società a responsabilità limitata dalle codificazioni dell'Ottocento al Codice della crisi d'impresa*, in *Riv. soc.*, 4, 2019, 645.

11 Così la Relazione al d.d.l. - *Delega al governo per la riforma organica delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza*, reperibile all'url https://www.giustizia.it/giustizia/en/mg_1_2_1.wp?facetNode_1=0_10&facetNode_3=0_0&facetNode_2=4_59&previousPage=mg_1_2&contentId=SAN1218151#. Ma v. già la *Raccomandazione della Commissione del 12 marzo 2014 su un nuovo approccio al fallimento delle imprese e all'insolvenza*, avente quale obiettivo «l'accesso a un quadro nazionale in materia di insolvenza che permetta [alle imprese sane in difficoltà finanziaria] di ristrutturarsi in una fase precoce in modo da evitare l'insolvenza» (Considerando 1). In una recente

Invero, se al fine di dare attuazione alla *brrd*, con il d.lgs. 16 novembre 2015, n. 181, il legislatore italiano ha modificato il Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (*tub*), di cui al d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385¹², incrementando l'armamentario a disposizione dell'Autorità di vigilanza per fronteggiare sul nascere le crisi bancarie¹³, prevedendo una pluralità di misure di intervento precoce disciplinate dagli artt. 69-*octiesdecies* e ss.; oggi anche il Codice della crisi d'impresa, emanato nel 2019, prevede, all'art. 3¹⁴, l'obbligo per

intervista a Luca Enriques (*Il Sole 24ore*, 14 gennaio 2024, p. 10), questi affermava che, sebbene la crisi d'impresa sia “*un fenomeno naturale. [...] In Italia questo non è mai stato accettato come un dato fisiologico*”. Invero, che la crisi d'impresa sia un fenomeno mai accettato, in Italia, come connaturato alla natura delle cose ce lo testimonia il fatto che ancora agli inizi degli anni '20 dello scorso secolo, in alcune zone d'Italia, fosse diffusa l'usanza di percuotere i debitori inadempienti sulla cd. pie-tra del vituperio, mentre tale prassi in altri Paesi, come la Francia, era scomparsa già nell'800, cfr. G. B. PORTALE, *Dalla “Pietra del vituperio” al “bail-in”*, cit., p. 21. Del resto, in senso figurativo, è invalsa nella lingua italiana l'espressione “*è un fallito*”, per indicare una “*persona che nella vita non ha concluso nulla, non è riuscita in nessuna delle sue aspirazioni*”; mentre etimologicamente *fallere* significa «ingannare», pertanto l'espressione fallire doveva originariamente essere intesa con “*ingannarsi, sbagliare*”, il che può accadere a ognuno, v. (voce) Fallire, in *Vocabolario on line*, Treccani, consultato all'url <https://www.treccani.it/vocabolario/fallire> in data 20 gennaio 2024. Viceversa, si ritiene che il fallimento nei Paesi anglosassoni e nordamericani venga inteso evento fisiologico e necessario per l'imprenditore e per il mercato, così V. PELLICIA, *Il valore del fallimento*, in *Harvard Business Review - Italia*, consultabile all'url <https://www.hbritalia.it/speciale-crisi/2021/05/24/news/il-valore-del-fallimento-15058/>.

12 Nonché il Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (t.u.f.), di cui al d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58. La BRRD è stata altresì recepita col d.lgs. 16 novembre 2015, n. 180, che reca, tra l'altro, la disciplina della risoluzione.

13 La necessità di predisporre misure più efficienti in materia di gestione delle crisi era stata prospettata, a livello europeo dal Rapporto de Larosièr, del 2009. Sul rapporto, tra gli altri, v. R. CALDERAZZI, *La funzione organizzativa del capitale nell'impresa bancaria*, Torino, 2020, 14 ss.

14 Incluso tra i Principi generali. Negli ordinamenti cd. di *civil law* si avverte da sempre l'insofferenza per la crescente congerie normativa frutto di angherie e ingiustizie, considerato che «*in ogni tempo l'abbondanza di leggi non assicura affatto né un equilibrato sistema di diritto, né l'integrità delle istituzioni politiche, né un buon antidoto alle ingiustizie*» (M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, IV ed., Torino, Giappichelli, 2019, p. 34). Pertanto, oggi, che il numero delle leggi è sempre più vasto (In questo senso, di recente, S. CASSESE, *Labirinto di leggi con vie di uscita*, in *Il Sole 24ore*, 9 ottobre 2022), in quest'ultimo tipo di sistemi assumono ancora più importanza i principi che consentono di introdurre uniformità lì dove c'è difformità, sotto il profilo tanto esegetico quanto applicativo e di *law making* (M. D'ALBERTI, *loc. ult. cit.*). Per quanto riguarda il nostro ordinamento, tuttavia, almeno sino all'emanazione del saggio di Dworkin intitolato *The Model of Rules* (R. M. DWORKIN, *The Models of Rules*, *The University of Chicago Law Review*, vol. 35, n. 1, 1967, p. 17 ss. e 22 ss., consultabile all'url <https://www.jstor.org/stable/1598947>), dichiaratamente contrapposto al modello positivista propugnato da Hart (*The concept of law*, Oxford at the Clarendon Press, 1961, I ed., specialmente p. 89-96, trad. ita. a cura di M. A. Cattaneo, Torino, 2002), è stato per anni svalutato il ricorso ai principi generali, a causa dell'emanazione della legge 30 gennaio 1941, n. 14, che attribuiva alla Carta del Lavoro, di matrice fascista, il carattere di «*principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato*»; nonché, alla

l'imprenditore di «rilevare tempestivamente lo stato di crisi e assumere senza indugio le iniziative necessarie a farvi fronte», predisponendo poi alcuni strumenti di allerta agli artt. 25-*octies* e ss.¹⁵

Si conferma, dunque, quel ruolo d'avanguardia della legislazione bancaria rispetto al diritto d'impresa¹⁶.

Tornando alla *brdd*, in dettaglio, per fronteggiare le situazioni antecedenti al cd. *point of non-viability* la Direttiva disciplina due diverse tipologie di strumenti: le misure preventive, che è possibile attuare in vista di una eventuale crisi pur trovandosi la banca *in bonis*¹⁷, costituite dall'adozione di piani di risanamento e

connessa idea che il richiamo ai principi generali s'identificasse col ricorso ai principi ispiratori di un dato regime politico (G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, in A. Cicu – F. Messineo (diretto da) - L. Mengoni (continuato da), *Trattato di diritto civile e commerciale*, 1980, Milano, Giuffrè, p. 385-386). Da un po' di tempo, viceversa, la tendenza appare opposta, sul p. si v. V. FANTI, *(Il diritto amministrativo per principi*, in *Dir. proc. amm.*, 2, 2014, p. 432), ove si richiama il pensiero di G. Zagrebelsky; in questo senso anche M. P. CHITI, *Principi*, in M. A. Sandulli (a cura di), *Trattato sui contratti pubblici*, vol. I, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019, I, 288. Su natura, funzioni, operatività e matrice dei principi generali, si v., tra gli altri, A. Massera, *I principi generali*, in *Dir. amm.*, 3, 2017, p. 427 ss., ove ampi richiami dottrinali.

15 In realtà, il Codice della crisi d'impresa dava, originariamente, ben maggior risalto agli strumenti di allerta, in tema si v. G. GARESIO, *Gli strumenti di allerta previsti dal Codice della crisi: un cantiere ancora aperto*, in *DEI*, 4, 2020, 570 ss. Ciò in linea con la Direttiva (UE) 2019/1023, cd. *Insolvency*, che al considerando 22 si esprime in questi termini: “*Quanto prima un debitore è in grado di individuare le proprie difficoltà finanziarie e prendere le misure opportune, tanto maggiore è la probabilità che eviti un'insolvenza imminente o, nel caso di un'impresa la cui sostenibilità economica è definitivamente compromessa, tanto più ordinato ed efficace sarà il processo di liquidazione*”. Le disposizioni relative agli strumenti di allerta sono oggi relegate agli artt. 25-*octies* ss., nonostante il contrario parere espresso dal Consiglio di Stato (Cons. St., comm. sec., 13 maggio 2022, n. 832, § 2); sul punto si rinvia a M. SCIUTO, *Quel che resta degli obblighi di segnalazione nel Codice della crisi*, in *VTDL*, 3, 2022, p. 475 specialmente da 476.

16 In questo senso, di recente, R. CALDERAZZI, *La funzione di controllo nell'impresa bancaria*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 1, nonché 3, ove ulteriori riferimenti di dottrina. Nello stesso senso, con riguardo al rapporto tra disciplina della trasparenza bancaria e diritto delle obbligazioni, R. NATOLI, *Intervento di apertura*, in A. Urbani, R. Natoli, D. Rossano (a cura di), *A 30 anni dal Testo unico bancario (1993-2023): The Test of Time. Atti dei workshops*, cit., p.148. Il ravvicinamento tra disciplina sulla crisi d'impresa *tout court* e quella sulle crisi bancarie è stato segnalato, di recente, da A. SACCO GINEVRI, *La prevenzione delle crisi bancarie*, ivi, p. 305. Sulla necessità che l'armonizzazione in campo bancario proceda di pari passo con quella del diritto societario v. A. SCIARRONE ALIBRANDI, *Integrazione verticale: verso un codice bancario europeo*, in M. Perassi, M. Rabitti, F. Sartori e V. Troiano (a cura di), *A 30 anni dal Testo unico bancario (1993-2023): The Test of Time. Atti del convegno*, cit., p. 98.

17 Così M. MALTESE, *sub art. 69-octiesdecies*, in F. Capriglione (diretto da), *Commentario*, cit., 956.

di risoluzione, e le misure di intervento precoce¹⁸, che le Autorità competenti possono adottare per fronteggiare tempestivamente il deterioramento della situazione finanziaria ed economica di una banca¹⁹, al fine di evitare che la situazione di difficoltà diventi irreversibile²⁰.

Quanto a queste ultime, si tratta di strumenti di gestione delle crisi destinati ad essere utilizzati allorché l'ente versi in una situazione di difficoltà che, come accennato, non integra però lo stato di dissesto o il ri-

18 In merito alle quali si v. V. BABIS, *European Bank Recovery and Resolution Directive: Recovery Proceedings for Cross-Border Banking Groups*, in *European Business Law Review*, 25, 3, 2014, p. 459 ss.; G. BOCCUZZI, *Il regime speciale della risoluzione bancaria. Obiettivi e strumenti*, Cacucci, Bari, 2018, p. 80 ss.; A. CAMPBELL – P. MOFFATT, *Early intervention* in B. Wessels, M. Haentjens (edited by), *Research Handbook on Cross-Border Bank Resolution*, cit., p. 80; E. CECCHINATO, *I poteri di intervento precoce della Banca Centrale Europea a dieci anni dall'istituzione del Meccanismo di Vigilanza Unico: alcune riflessioni dopo il caso Carige* (nota a Tribunale (IV sez. ampl.), 12 ottobre 2022, Causa T-502/19), in *Banca borsa tit. cred.*, 1, 2024, p. 6 ss.; EBA, *Discussion paper on the application of early intervention measures in the European Union according to Articles 27-29 of the BRRD*, 26 giugno 2020; D. G. MAYES, *Early intervention and prompt corrective action in Europe*, in *Bank of Finland Research Discussion Papers*, 17, 2009; M. MACCHIA, *Integrazione amministrativa e unione bancaria*, Giappichelli, Torino, 2018, 142 ss.; M. PELLEGRINI, *Piani di risanamento e misure di early intervention*, in *federalismi.it*, 2, 2018, p. 2 ss.; D. ROSSANO, *La nuova regolazione delle crisi bancarie*, Utet giuridica, Milano, 2019, p. 76 ss.; J.-P. SVORONOS, *Early intervention regimes for weak banks*, *FSI Insights on policy implementation*, 6, 2018, p. 1 ss., consultabile all'url <https://www.bis.org/fsi/publ/insights6.pdf>.

19 Tale nozione verrà precisata meglio *infra*.

20 Con specifico riguardo all'amministrazione straordinaria delle banche, si è tuttavia sostenuto che alla discrezionalità dell'Autorità di vigilanza non dovrebbe essere preclusa la possibilità di disporre l'amministrazione straordinaria della banca altresì a fronte di crisi irreversibili, in particolare nel caso di crisi cd. di "legalità" di eccezionale gravità. Ciò dal momento che gli strumenti connessi all'adozione di tale procedura sembrano di per sé idonei a rimuovere anche le situazioni di illegalità più gravi, così S. BONFATTI, (*sub*) art. 80, in F. Capriglione (diretto da), *Commentario*, cit., vol. II, p. 1099 e 1122.

schio di dissesto, presupposti per la risoluzione²¹ ovvero per la procedura di liquidazione coatta amministrativa²².

Invero, le misure di intervento precoce si pongono al crocevia tra l'attività di supervisione e quella di «recovery», che poi porta alla risoluzione²³, essendo definibili come «provvedimenti amministrativi ad effetto conformativo che incidono direttamente sulla sfera giuridica degli enti o in termini di ordini ad eseguire una data attività o di divieti a non eseguirne altre»²⁴.

2. Le caratteristiche salienti delle misure

In dettaglio, la disciplina nazionale è stata emanata in attuazione delle disposizioni contenute nel titolo III della *brrd* (artt. 27-30), ove si prevedono: le misure di intervento precoce in senso stretto (art. 27), da distinguersi almeno concettualmente dalle misure di vigilanza previste dall'art. 104 della Direttiva

21 Che però può essere disposta solo in presenza di un interesse pubblico. Senza pretesa d'eshaustività, sulla nozione di interesse pubblico nella risoluzione si v., *ex multis*, CLARICH, *Presupposti per la risoluzione e interesse pubblico nella gestione delle crisi bancarie*, in *Banca impr. soc.*, 1, 2023, p. 3 ss.; G. MARRA, *Il concetto di interesse pubblico dall'esperienza italiana alla prospettiva europea della resolution*, in M. P. Chiti – V. Santoro (a cura di), *Il diritto bancario europeo. Problemi e prospettive*, cit., p. 249 ss.; con riguardo, invece, alle crisi bancarie in genere si v. S. AMOROSINO, *Individuazione e tutela dell'interesse pubblico nella regolazione delle crisi bancarie*, in Troiano – Uda (a cura di), *La Gestione delle Crisi Bancarie Strumenti, Processi, Implicazioni nei Rapporti con la Clientela*, 2018, Cedam - Wolters Kluwer, Milano, p. 165 ss.; G. MULAZZANI, *La regolazione dell'attività bancaria tra interesse pubblico e logiche del mercato*, in *Il diritto dell'economia*, 1, 2020, p. 421 e, specificatamente, p. 451 ss. e D. VESE, *Gli interessi pubblici nelle crisi bancarie Per una nuova analisi giuridica dell'ordinamento europeo del credito. Per una nuova analisi giuridica dell'ordinamento europeo del credito*, Cedam, Padova, 2024, *passim*; con riferimento alla crisi d'impresa *tout court* si v. L. R. PERFETTI, *Crisi di impresa ed interesse pubblico tra amministrazione e giurisdizione*, *Riv. dir. ban.*, II, 2023, p. 223 ss., secondo il quale, ultimamente, lo scopo della gestione di una crisi d'impresa è quello “delle persone a vedere compromessi il meno possibile i loro diritti fondamentali” (ivi, p. 229), in questo senso anche R. CALDERAZZI, *La funzione organizzativa del capitale nell'impresa bancaria*, cit., p. 90. Con riguardo al concetto di pubblico interesse in genere, da ultimo, si v. L. R. PERFETTI, *Diritti fondamentali e potere amministrativo: per una teoria giuridica del pubblico interesse*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, II, 2023, p. 45 ss., ove ampi riferimenti di dottrina e giurisprudenza.

22 Tale opportunità era stata inizialmente prevista dai *Core Principles for Effective Banking Supervision* del Comitato di Basilea elaborati nel 2012, (cfr. in particolare il n. 8). La necessità in parola è stata poi richiamata nel Considerando n. 40 della BRRD.

23 Così M. P. CHITI, *The new banking union. the passage from banking supervision to banking resolution*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunitario*, 2, 2014, p. 608 e specificamente 611.

24 M. MACCHIA, *Integrazione amministrativa e unione bancaria*, cit., 144.

2013/36/UE (Capital Requirements Directive – crd)²⁵; il cd. removal (art. 28)²⁶ ed il temporary administrator (art. 29-30)²⁷.

Le disposizioni surricordate sono state attuate, in parte, nella sezione 01-1, del capo I, del libro IV, del *tub* e, in particolare, negli articoli da 69-*octiesdecies* a 69-*viciesbis*²⁸.

Per il resto, le norme sul *temporary administrator*, di cui all'art. 29 *brird*, sono state recepite negli artt. 70 ss., mantenendo la collocazione che l'Istituto

25 Recepito nel nostro ordinamento dall'art. 53-*bis* del *tub*, rubricato “*poteri d'intervento*”. In sintesi, questa disposizione prevede il potere, dell'Autorità di vigilanza, di convocare gli amministratori, i sindaci ed il personale delle banche e dei soggetti ai quali siano state esternalizzate funzioni aziendali; ordinare la convocazione ovvero, in difetto, convocare direttamente gli organi collegiali delle banche; adottare, nell'ambito dei poteri di vigilanza regolamentare, specifici provvedimenti nei confronti di una, più banche o dell'intero sistema concernenti, tra l'altro, l'imposizione di fondi propri aggiuntivi, la restrizione di attività o della struttura territoriale, il divieto di effettuare talune operazioni e di distribuire utili, ecc... Di fatti, si tratta di una tipologia aperta di provvedimenti, come si desume dalla lettera d) del co. I (“*La Banca d'Italia può: [...] d) adottare per le materie indicate nell'articolo 53, comma 1, ove la situazione lo richieda, provvedimenti specifici nei confronti di una o più banche o dell'intero sistema bancario riguardanti anche*”). In parte i poteri menzionati erano previsti già dalla versione originaria del *tub*, sul punto si v., tra gli altri, R. COSTI, *L'ordinamento bancario*, cit., 637 ss. La disposizione prevede, poi, la possibilità di disporre il *removal* di uno o più esponenti aziendali, “*qualora la loro permanenza in carica sia di pregiudizio per la sana e prudente gestione della banca*”, salvo che ricorrano i presupposti di cui all'art. 26 e non vi sia urgenza di provvedere. Sulle molteplici configurazioni del *removal*, si rinvia a A. ANTONUCCI, *I poteri di "removal" degli esponenti aziendali nell'ambito del "Single Supervisory Mechanism"*, in *Banca Impresa Soc.*, p. 39. Tali misure sono, peraltro, parzialmente sovrapponibili, seppur teoricamente distinte, a quelle di intervento precoce, così M. MALTESE, *op. cit.*, p. 956-957, secondo il quale si tratterebbe, alla fin fine, di due *species* di misure appartenenti al medesimo *genus*. Da ciò inferendo, a fronte di lacune della disciplina sulle *early intervention measures*, di poter fare ricorso in via analogica ai principi che regolano l'attività di vigilanza, essendo predisposte per perseguire le medesime finalità. Quanto al *proprrium* delle misure di intervento precoce, la giurisprudenza, con specifico riferimento al *removal* (Corte d'appello di Milano, n. 71 e 382 del 2019) ed all'amministrazione straordinaria, sembra orientata ad escluderne la natura sanzionatoria, definendo la natura del primo in senso lato cautelare (così Cons. Stato, sent. 19 luglio 2022, n. 6254, § 10.2). Come rileva tale pronuncia, l'esclusione della natura sanzionatoria della misura comporta, dunque, che l'applicabilità dei principi di cui alla legge n. 241 del 1990 è soggetta, secondo l'art. 24, l. 262/2005, a riserva di compatibilità. Pertanto, nel caso in cui sia rivolta a «*prevenire la crisi di una banca, potenzialmente dotata di effetti sistemici sulla stabilità dell'intero funzionamento del mercato creditizio - devono ritenersi sussistenti quelle "particolari esigenze di celerità del procedimento" che legittimano, anche ai sensi dell'art. 7 della L. 241/1990, di omettere l'avvio della comunicazione del procedimento*» (ivi).

26 Su cui si v. A. ANTONUCCI, *I poteri di "removal" degli esponenti aziendali nell'ambito del "Single Supervisory Mechanism"*, in *Banca Impresa Soc.*, 39 ss.; A. BLANDINI, *Profili procedurali della rimozione dei componenti degli organi di amministrazione e controllo delle banche*, in *Riv. trim. dir. ec.*, 1, 2019, 31 ss.; F. CIRAOLO, *La Banca d'Italia ed il potere di rimozione degli esponenti aziendali tra vigilanza prudenziale e disciplina della crisi*, in *Banca, impr., soc.*, 1, 2016, p. 51 ss.; ID., *Il removal alla prova dei fatti. Note minime intorno al caso Credito di Romagna s.p.a.*, in *Riv. dir. banc.*, fasc. II, sez. I, 2017, p. 199 ss.; L. DI BRINA, *La rimozione di amministratori, sindaci e dirigenti nella disciplina delle*

dell'amministrazione straordinaria²⁹, che ha costituito l'archetipo delle norme europee³⁰, aveva originariamente nel *tub*. Come anticipato, le misure di intervento precoce si pongono in corrispondenza di una sottile linea di confine con le ordinarie misure di vigilanza adottabili dalle autorità competenti ai sensi della *crd*, allorché un intermediario non è ancora in odore di dissesto³¹. Per questo motivo, anche le misure d'intervento precoce vengono disposte, secondo la *brdd*, dall'autorità di vigilanza competente.

crisi bancarie, 1, 2019, 96 ss.; G. FIDONE, *Sulla qualificazione del potere di "removal" della Banca d'Italia, sulla natura del potere esercitato e sul correlato sindacato del Giudice amministrativo. Il Consiglio di Stato compie un altro passo verso la "full jurisdiction"*, in *Giur. comm.*, 3, 2023, p. 407 ss.; L. LIPPOLIS, *Il "removal" della Banca d'Italia e il sindacato del giudice amministrativo*, in *Giorn. dir. amm.*, 1, 2023, 82 ss.

27 Sostanzialmente coincidente con l'amministrazione straordinaria delle banche su cui si rinvia alla nota 5.

28 Corrispondenti agli artt. da 27-28 direttiva BRRD.

29 La natura di misura d'intervento precoce dell'amministrazione straordinaria è stata di recente riconosciuta anche dalla Corte Costituzionale, nella sent. 6 luglio – 21 ottobre 2021, n. 248, con nota di F. APERIO BELLA, *Sulla motivazione della rilevanza della questione di legittimità costituzionale, sollevata con riferimento alla controversia riguardante l'impugnazione di un provvedimento sostituito da un atto confermativo*, in *Il Foro amm.*, 2021, 11; F. APERIO BELLA, A. COIANTE, *L'interferenza delle regole del giudizio amministrativo impugnatorio sul giudizio di l.c. in via incidentale (nota a Corte cost., 21 dicembre 2021, n. 248)*, in www.giustiziasieme.it, 2022; BINDI E., *L'autorizzazione preventiva della Banca d'Italia alla proposizione delle azioni civili di responsabilità avverso i commissari straordinari delle banche: un problema ancora aperto*, in *Giur. Cost.*, 2021, 6, p. 2743 e F. DIMICHINA, *Conferma in senso proprio e inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 9, t.u.b., che subordina l'esperibilità delle azioni civili contro gli organi dell'amministrazione straordinaria delle banche alla previa autorizzazione della Banca d'Italia*, in *Giur. comm.*, 2022, 6, I, p. 1279.

30 Così, tra gli altri, O. CAPOLINO, *Prevenzione e gestione delle crisi bancarie nell'ordinamento italiano*, in O. Capolino (a cura di), *Le crisi bancarie: risoluzione, liquidazione e prospettive di riforma alla luce dell'esperienza spagnola e italiana*, in *Quaderni di ricerca giuridica della Consulenza legale*, 95, 2023, p. 48.

31 Da un punto di vista più generale, La disciplina del testo unico bancario sarebbe suddivisibile in tre piani d'intervento: un primo relativo alle banche *in bonis*, che concerne la pianificazione delle misure d'intervento, mediante la predisposizione di un piano di risanamento, che spetta alle banche redigere, e di un piano di risoluzione, redatto dall'Autorità di vigilanza. Un secondo piano d'intervento, poi, riguarda le crisi reversibili: all'interno di questo convergerebbero sia gli interventi di vigilanza di cui all'art. 53bis del *tub*, che le misure d'intervento precoce, compresa l'amministrazione straordinaria, di cui agli artt. 69octiesdecies, *tub*. Un terzo piano d'intervento, infine, riguarderebbe le crisi irreversibili da affrontare mediante liquidazione coatta amministrativa, disciplinata dagli artt. 80 ss., *tub*; ovvero, in presenza di interesse pubblico, la risoluzione, di cui agli artt. 17 ss., d.lgs. n. 180 del 2015, così N. ROCCO DI TORREPADULA, (*sub*) art. 70, in C. Costa - A. Mirone (a cura di), *Commento al Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, 2^a ed., Torino, 2024, p. 924; in senso analogo, con riferimento alla disciplina europea, M. P. CHITI, *The new banking union. the passage from banking supervision to banking resolution*, cit., p. 610.

Più precisamente, quest'autorità andrà designata in base al regolamento (UE) n. 1024 del 2013 (SSMR), che disciplina il funzionamento del Meccanismo di Vigilanza Unico (MVU o SSM). Tale Regolamento, com'è noto, stabilisce la competenza esclusiva, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, della Banca Centrale Europea (BCE) nel caso in cui il soggetto vigilato sia una istituzione finanziaria significativa (cd. *significant institution*), mentre nel caso delle istituzioni d'importanza meno significativa (*less significant institutions*) la competenza sarà delle autorità di vigilanza nazionali, che coadiuvano la BCE «mediante un'attuazione decentralizzata di alcuni compiti»³². Pertanto, anche l'esercizio dei poteri di intervento precoce seguirà tale regola³³.

Con una disposizione tuttora oggetto di grande dibattito, ovvero l'art. 4, par. 3, Reg. (UE) 1024/2013, peraltro, a tali fini la BCE applica il pertinente diritto dell'Unione e, in assenza di disposizioni europee direttamente applicabili, la legislazione nazionale di recepimento³⁴. Ciò comporta che, nel caso di una si-

32 CGUE, sent. 8 maggio 2019, *Landeskreditbank Baden-Württemberg c. BCE*, causa C-450/17 P, § 41. La sentenza conferma quella di primo grado, Tribunale dell'Unione europea, sent. 16 maggio 2017, *Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE* (T-122/15, su cui v. ANNUNZIATA, *Chi ha paura della Banca Centrale Europea? Riflessioni a margine del caso Landeskreditbank c. BCE*, in *Giur. Comm.*, 6, 2017, p. 1118; D'AMBROSIO e LAMANDINI, *La «prima volta» del Tribunale dell'Unione europea in materia di Meccanismo di Vigilanza Unico*, in *Giur. Comm.*, 4, 2017, p. 594; LEMMA, «Too big to escape»: un significativo chiarimento sull'ambito di applicazione del single supervisory mechanism, in *Riv. trim. dir. ec.*, 2017, II, p. 45 e ss.; TRÖGER, *How Not to Do Banking Law in the 21st Century – The Judgment of the European General Court (EGC) in the Case T-122/15 – Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank v European Central Bank (ECB)*, in *Oxford Business Law Blog*, 16 giugno 2017).

33 Invero, secondo l'art. 2, par. 1, n. 21, BRRD, per autorità competente s'intende quella «definita all'articolo 4, paragrafo 1, punto 40, del regolamento (UE) n. 575/2013, fra cui la Banca centrale europea relativamente ai compiti specifici attribuiti dal regolamento del Consiglio (UE) n. 1024/2013». In questo senso, con riferimento alle misure di *early intervention* in genere G. BOCCUZZI, *The European Banking Union, Supervision and Resolution*, London, 2016, 44; nonché O. CAPOLINO, *The Single Resolution Mechanism: Authorities and Proceedings*, in M. P. Chiti – V. Santoro (a cura di), *The Palgrave Handbook of European Banking Union Law*, London, 2019, 254, la quale sottolinea però che la BCE rimane comunque competente, anche per le banche *less significant*, nel caso delle cd. *common procedures* di cui agli art. 14 e 15 del reg. MVU, che possono essere richieste durante una procedura di risoluzione.

34 Come rilevano A. BARONE, G. DRAGO, C. NICOLOSI (*L'erompere della vigilanza bancaria europea*, in questa *Rivista*, 1, 2021, p. 704), la BCE «potrebbe talora trovarsi ad applicare disposizioni nazionali in tutto o in parte contrastanti col diritto europeo. Al riguardo, l'ineludibile esigenza di garantire l'uniforme interpretazione e applicazione del diritto europeo può indurre a riflettere sulla estensione della operatività del principio della «interpretazione conforme» ai casi in cui l'attività di applicazione del diritto nazionale di recepimento del diritto UE sia svolta (piuttosto che da un'amministrazione nazionale)

gnificant institution stabilita in Italia, spetterà alla BCE la decisione di adottare le misure di *early intervention* in applicazione della normativa nazionale di recepimento della *brrd*. Viceversa, nel caso di istituzioni d'importanza meno significativa, ai sensi dell'art. 6, Reg. (UE) 1024/2013, l'esercizio di tali poteri spetterà alla Banca d'Italia, che dovrà attenersi a quanto stabilito dal Reg. (UE), n. 468 del 2014, che prevede meccanismi di coordinamento tra la BCE e le autorità nazionali competenti³⁵.

Più nel dettaglio, le misure di intervento precoce in senso stretto sono elencate dall'art. 27, par. 1, *brrd*, che, con una formula aperta (“*gli Stati membri provvedono a che le autorità competenti dispongano [...] almeno delle misure seguenti*”) fa riferimento essenzialmente al potere di: *i*) richiedere di attuare uno o più dei dispositivi o delle misure previsti nel piano di risanamento ovvero di aggiornarlo; *ii*) esigere di esaminare la situazione e prospettare le misure e i tempi per fronteggiarla; *iii*) domandare la convocazione, in difetto potendo convocare direttamente l'assemblea degli azionisti, fissandone l'ordine del giorno; *iv*) rimuovere o sostituire uno o più membri dell'organo di amministrazione; *v*) chiedere di predisporre un piano per negoziare la ristrutturazione del debito con i creditori; *vi*) richiedere cambiamenti nella strategia aziendale dell'ente; *vii*) esigere cambiamenti alle strutture giuridiche o operative dell'ente; nonché *viii*) richiedere l'acquisizione di documenti, anche tramite ispezioni *on site*, al fine di fornire all'autorità di risoluzione tutte le informazioni necessarie.

direttamente da un'amministrazione europea”, con la conseguenza che andrebbe valutata la “*possibile estensione alla BCE dell'obbligo di disapplicazione delle norme nazionali in contrasto con il diritto europeo dotato di efficacia diretta, obbligo come noto finora analizzato con riferimento alle autorità nazionali (giudici e amministrazioni)*”.

35 Peraltro, com'è stato recentemente ribadito da C. MURACA (*sub art. 69-octiesdecies*, in C. Costa – A. Mirone (a cura di), *Commento al Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, cit., p. 900), in considerazione della natura e delle finalità delle misure di intervento precoce, il legislatore nazionale ha stabilito che le misure d'intervento precoce in senso stretto ed il *removal* collettivo possano essere disposti dalla Banca d'Italia unicamente nei riguardi di una banca o di una società capogruppo di un gruppo bancario. Pertanto, tali misure non potranno essere disposte nei confronti di società controllate finanziarie o strumentali, che potranno al più ricevere, a cascata, le relative indicazioni ricevute dalla capogruppo, come prevede l'art. 61 del tub. Viceversa, l'amministrazione straordinaria potrà essere avviata, oltre che nei confronti di banche e società capogruppo, anche dalle altre componenti del gruppo bancario ai sensi dell'art. 100 tub.

La disposizione in parola è stata recepita nel corpo del *tub* con l'introduzione dell'art. 69-*novesdecies*, il quale, in modo più sintetico, si limita a richiamare la facoltà di esercitare i poteri d'intervento di cui agli art. 53-*bis* e 67-*ter*, aggiungendovi la possibilità, per l'Autorità di vigilanza, di chiedere di “*dare attuazione, anche parziale, al piano di risanamento adottato o di preparare un piano per negoziare la ristrutturazione del debito con tutti o alcuni creditori secondo il piano di risanamento, ove applicabile, o di modificare la propria forma societaria*”.

In questa maniera, se da un lato si sottolinea l'esistenza di una zona grigia costituita dalle misure al contempo preventive e di *early intervention*, si individuano quali misure esclusivamente³⁶ di intervento precoce quelle da ultimo menzionate: l'attuazione di un piano di risanamento, la predisposizione di un piano per la rinegoziazione del debito e la modifica della forma societaria.

Il secondo comma della disposizione in commento, poi, esplicita che i poteri di cui al comma primo possono estrinsecarsi nel richiedere l'aggiornamento del piano di risanamento e nel fissare un termine per l'attuazione del piano e l'eliminazione delle cause che formano presupposto dell'intervento precoce.

Misura di intervento precoce in senso lato deve, invece, ritenersi la rimozione, complessiva o parziale, “*dell'alta dirigenza o dell'organo di amministrazione dell'ente*”, alla quale consegue la necessaria approvazione dell'autorità di vigilanza sulla nomina della nuova dirigenza o del nuovo consiglio d'amministrazione (art. 27 *brdd*). Misura che consta, in sostanza, di un «*potere di intervento mirato e diretto sulla composizione soggettiva della guida della banca*»³⁷. Infine, viene oggi annoverata tra questo tipo di misure la nomina di uno o più amministratori temporanei dell'ente, in sostituzione ovvero in affiancamento dell'organo amministrati-

³⁶ Sebbene, in realtà, la formula aperta utilizzata dal legislatore all'art. 53-*bis, tub*, consenta in astratto di disporre, come preventive, misure a queste assimilabili. Sul punto cfr. la nt. 25.

³⁷ Secondo la definizione di A. ANTONUCCI, *loc. ult. cit.*; ovvero «*potere di rimozione forzata degli esponenti bancari che abbiano tenuto una condotta non adeguata*», secondo quella di F. CIRAIOLO (*La Banca d'Italia ed il potere di rimozione degli esponenti aziendali tra vigilanza prudenziale e disciplina della crisi*, cit., p. 53).

vo esistente (art. 29 *brrd*), istituto pressappoco coincidente con la tutt'ora vigente amministrazione straordinaria delle banche.

3. I presupposti oggettivi delle misure di intervento precoce: tra *BRRD* e Testo Unico bancario

Le misure di intervento precoce, in senso stretto e in senso lato, sono accomunate almeno parzialmente dai loro presupposti oggettivi, che a loro volta le distinguono dalle misure preventive di vigilanza.

Nel delineare le condizioni al cui verificarsi le misure di intervento precoce sono condizionate, la direttiva *brrd* sembra fare ricorso alla figura retorica della *climax*³⁸. Invero, l'art. 27 della Direttiva, rubricato “*misure di intervento precoce*”, elenca una serie di strumenti³⁹ adottabili dalle autorità competenti a condizione che “*l'ente violi o rischi di violare nel prossimo futuro una serie di requisiti normativi*”, a causa tra l'altro di un rapido deterioramento della situazione finanziaria⁴⁰.

Mentre l'art. 27, *brrd*, subordina le misure di *early intervention* in senso stretto all'ipotesi di una violazione effettiva o probabile dei requisiti previsti dalla disciplina bancaria⁴¹, in ipotesi dovuta ad «*un rapido deterioramento della situazione finanziaria*»; l'art. 28, *brrd*, prevede la possibilità di disporre il *removal* collettivo⁴² in presenza, tra l'altro, di «*un significativo deterioramento della situazione finan-*

38 Che, mentre nella lingua comune esprime “*una progressione, un'intensificazione graduale di effetti*”, nell'uso specialistico può costituire anche “*un modo di costruire e di collegare frasi e periodi*”, ma altresì “*un'espediente argomentativo per garantirsi punto per punto l'accordo di chi ascolta o legge*”, così B. MORTARA GARAVELLI, *Il parlar figurato. Manualletto di figure retoriche*, Roma-Bari, 2010, specificamente p. 59-60 e 136.

39 Cfr. § precedente.

40 Nonché “*del peggioramento della situazione di liquidità, del rapido aumento dei livelli di leva finanziaria, dei crediti in sofferenza o della concentrazione di esposizioni*”.

41 Più precisamente, «*Qualora un ente violi o [...] rischi di violare nel prossimo futuro i requisiti del regolamento (UE) n. 575/2013, della direttiva 2013/36/UE, del titolo II della direttiva 2014/65/UE o di uno degli articoli da 3 a 7, da 14 a 17, e 24, 25 e 26 del regolamento (UE) n. 600/2014, gli Stati membri provvedono a che le autorità competenti dispongano, fatte salve le misure di cui all'articolo 104 della direttiva 2013/36/UE ove applicabili*».

42 Nella sua totalità ovvero parzialmente.

ziaria di un ente»⁴³ purché, in ossequio ad un canone di proporzionalità⁴⁴, le altre misure «attuare in conformità dell'articolo 27» non consentano di invertire la situazione.

L'art. 29 della *brdd*, poi, enuclea la misura d'intervento precoce più pervasiva⁴⁵, costituita dalla nomina di uno o più amministratori temporanei dell'ente (cd. *temporary administrator*), che corrisponde all'amministrazione straordinaria delle banche domestica. Tale misura è adottabile, in ossequio al già richiamato

43 Ovvero laddove «vi siano gravi violazioni di disposizioni legislative, regolamentari o dello statuto dell'ente o gravi irregolarità amministrative». Il grado di gravità delle violazioni o delle irregolarità può implicare il passaggio dalle misure di intervento precoce alla più grave misura della risoluzione, giacché il dissesto o il rischio di dissesto, presupposto per disporre quest'ultima misura, può essere integrato anche da «irregolarità nell'amministrazione o violazioni di disposizioni legislative, regolamentarie o statutarie che regolano l'attività della banca di gravità tale che giustificerebbero la revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività», art. 17, co. II, d.lgs. 16 novembre 2015, n. 180. Sul concetto di «gravi irregolarità» v., da ultimo, N. ROCCO DI TORREPADULA, (sub) art. 70, in Costa – Mirone (a cura di), *Commentario*, cit., p. 931; nonché, già prima, ID., *Le "gravi irregolarità" nell'amministrazione delle società per azioni*, Milano, Giuffrè, 2005, *passim* e specificatamente 50 ss. Quanto alle gravi violazioni, evidenzia R. COSTI (*L'ordinamento bancario*, cit., 817) che eventuali violazioni intanto possano essere rilevanti e, quindi, ritenute «gravi», in quanto siano in grado di minare gli specifici interessi connessi all'esercizio dell'attività bancaria, giacché l'Autorità di vigilanza è preposta non al rispetto della legalità *tout court*, bensì alla «salvaguardia sostanziale degli interessi connessi all'esercizio dell'attività bancaria».

44 Richiamato implicitamente dall'art. 29, *BRRD*. Il principio è poi richiamato, in generale, dall'art. 23, co. II, della l. n. 262 del 2005. Come rileva A. CASTIELLO D'ANTONIO (*L'amministrazione straordinaria delle banche nel nuovo quadro normativo. Profili sistematici*, cit., p. 560): «stabilire che l'attività amministrativa è retta dal principio di proporzionalità sta a significare non solo che questo principio trova applicazione in sede di sindacato giurisdizionale sul cattivo uso della discrezionalità amministrativa, ma anche che esso rappresenta un parametro di riferimento costante per la P.A., il cui agire deve essere, perciò, costantemente proporzionato all'obiettivo perseguito dalla norma attributiva del potere; ciò che si rende possibile soltanto attraverso l'individuazione e il raffronto di tutti gli interessi concorrenti». Sul principio di proporzionalità nel diritto bancario europeo v., *ex multis*, M. ARRIGONI – E. R. RESTELLI, *Proportionality in the European Banking Law. Lessons from Silicon Valley Bank*, in *ECFR*, 5-6, 2023, p. 936 ss.; B. CELATI, *Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi: divieto di aiuti di stato e principio di proporzionalità*, in *Riv. dir. ban.*, 2, 2020, p. 293 ss.; M. P. CHITI, M. MACCHIA, A. MAGLIARI, *The Principle of Proportionality and the European Central Bank*, in *Eur. Public Law*, 26, 3, 2020, p. 643; P. DE BIASI, «One Size Fits All vs». *Principio di proporzionalità in ambito bancario e mobiliare*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2, 2018, p. 197; I. DONATI, *La gestione delle crisi bancarie: verso una maggiore (e desiderabile) proporzionalità?*, in *Banca Imp.*, 2, 2023, 315 ss.; R. MASERA, *La (non) proporzionalità della sorveglianza bancaria nell'UE: problemi e prospettive*, in *Riv. trim. dir. ec.*, 1, 2020, p. 40 ss.; D. MESSINEO, *Quattro osservazioni in tema di proporzionalità nella vigilanza bancaria*, in questa *Rivista*, 1, 2020, p. 521 ss.; M. ORTINO, *Il principio di proporzionalità dell'Unione europea e la ripartizione dei compiti normativi e di vigilanza in materia bancaria*, in *Studi int. eur.*, 2, 2020, p. 281 ss.; G. VACCARELLA, *L'applicazione del principio di proporzionalità nel nuovo Sistema dei controlli interni bancari*, in *Bancaria*, 2, 2014, 93 ss.; U. VIOLANTE, *Il principio di proporzionalità tra prezzo inefficiente e inefficienza delle regole: l'esempio della "regulation" bancaria*, 1, 2018, p. 185 ss. L'esigenza che le crisi bancarie vengano gestite mediante una regolamentazione flessibile è oggetto, peraltro, della *in-depth analysis requested by the ECON committee* intitolata *Completing the Banking*

principio di proporzionalità, «qualora la sostituzione dell'alta dirigenza o dell'organo di amministrazione ai sensi dell'articolo 28 sia ritenuta insufficiente da parte dell'autorità competente per porre rimedio alla situazione» (par. 1). Quindi, stessi parametri, più insufficienza del meno grave rimedio costituito dal *removal* (cd. requisito negativo).

La *climax* mi pare evidente, allora, sia nel continuo riferimento all'insufficienza delle misure previste dalla disposizione precedente⁴⁶, sia nel passaggio da «un rapido deterioramento»⁴⁷ (art. 27) ad «un significativo deterioramento della situazione finanziaria di un ente»⁴⁸ (art. 28).

Union. The case of crisis management of small- and medium-sized banks e redatta da C. BRESCIA MORRA; A. F. POZZOLO E N. VARDI in *Economic Governance Support Unit (EGOV) Directorate-General for Internal Policies PE 741.514*, May 2023, disponibile all'url [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_IDA\(2023\)741514](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_IDA(2023)741514). Una migliore attuazione del principio di proporzionalità è, peraltro, tra gli obiettivi della riforma del cd. CMDI framework, in quanto attualmente “Le condizioni di accesso ai meccanismi di finanziamento della risoluzione nell'ambito del quadro attuale non tengono sufficientemente conto delle distinzioni per motivi di proporzionalità basate sulla strategia di risoluzione, sulle dimensioni e/o sul modello di business” (Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2014/59/UE per quanto riguarda le misure di intervento precoce, le condizioni per la risoluzione e il finanziamento dell'azione di risoluzione). Sulla proposta si tornerà nell'ultimo §.

45 Così, tra gli altri, G. BOCCUZZI, *Il regime speciale della risoluzione bancaria. Obiettivi e strumenti*, cit., p. 84. In dottrina si è affermato che l'amministrazione straordinaria, obbedendo alla concezione secondo la quale le crisi bancarie richiedono di essere fronteggiate con istituti diversi da quelli di diritto comune, sarebbe manifestazione della “tendenza alla riduzione (talvolta anche forte) degli spazi di considerazione e di tutela degli interessi diversi da quelli di cui sono portatrici le autorità pubbliche di governo del settore”, così A. NIGRO, *L'amministrazione straordinaria bancaria e il problema e il problema delle tutele: esiste (finalmente) «un giudice a Berlino»?*, in *Dir. banc. fin.*, 1, 2021, p. 132. Tuttavia, appare significativo che, anche nel diritto della crisi d'impresa *tout court*, alcune previsioni, in modo simile a quanto avviene sulla base del provvedimento che dispone l'a.s. delle banche, limitino le prerogative sociali. Così, ad esempio, in modo parzialmente assimilabile a quanto previsto dall'art. 70, co. II, tub, anche l'art. 120-quinquies, co. I, d.lgs. 14/2019, «esautora» l'assemblea (Così G. STRAMPELLI, *La prevenzione e la tempestiva emersione della crisi d'impresa. Dal capitale sociale agli assetti adeguati*, in *Analisi giur. econ.*, 1-2, 2023, p. 97), prevedendo che «Il provvedimento di omologazione dello strumento di regolazione della crisi e dell'insolvenza determin[i] la riduzione e l'aumento del capitale e le altre modificazioni statutarie nei termini previsti dal piano», demandando altresì «agli amministratori l'adozione di ogni atto necessario a darvi esecuzione» e autorizzandoli «a porre in essere, nei successivi trenta giorni o nel diverso termine previsto dal piano, le ulteriori modificazioni statutarie programmate dal piano».

46 Così sia l'art. 28 che disciplina il *removal*, sia l'art. 29 che riguarda il *temporary administrator*.

47 Della situazione finanziaria, ovvero dal “peggioramento della situazione di liquidità” o dal “rapido aumento dei livelli di leva finanziaria, dei crediti in sofferenza o della concentrazione di esposizioni”.

48 Ovvero alla presenza di “gravi violazioni di disposizioni legislative, regolamentari o dello statuto dell'ente” o di “gravi irregolarità amministrative”.

A prima lettura, però, questa *gradatio* parrebbe sia stata solo parzialmente riproposta dal legislatore italiano, nella sezione 01-I del capo I del Titolo IV del *tub*, dedicato a «*Misure preparatorie, di intervento precoce e liquidazione coatta*»⁴⁹.

Invero, l'art. 69-*octiesdecies*, rubricato «presupposti», prevede alla lettera a) che l'attuazione dei piani di risanamento e le altre misure contemplate dall'art. 69-*noviesdecies* sia legata al ricorrere della violazione di alcuni requisiti normativamente previsti, ovvero al fatto che «*si preveda la violazione dei predetti requisiti anche a causa di un rapido deterioramento della situazione della banca o del gruppo*». Alla lettera b) si prevede, poi, che la rimozione dei componenti degli organi di amministrazione e controllo e dell'alta dirigenza, prevista dall'art. 69-*vicies semel*, sia subordinata, tra l'altro, ad un «*deterioramento della situazione della banca [...] particolarmente significativo*»⁵⁰.

49 Va peraltro considerato che, pur in presenza di normative nazionali differenti, l'Autorità Bancaria Europea (ABE o EBA) ha emanato, sulla base dell'art. 27, par. 4, della BRRD, degli Orientamenti concernenti le condizioni che possono giustificare la decisione di adottare le misure di intervento precoce (*EBA Guidelines on Early intervention triggers – EBA/GL/2015/03*). In tali Orientamenti, l'EBA individua in particolare tre indicatori costituiti, *in primis*, dal punteggio complessivo ottenuto nell'ambito dello SREP (*Supervisory review and evaluation process*), ovvero il processo periodico di revisione e valutazione prudenziale dei principali indicatori finanziari e non degli enti, nonché la valutazione ottenuta nello stesso ambito in determinate aree di rischio. Secondo l'EBA, l'ottenimento di un punteggio complessivo SREP pari a 4 (rischio elevato), ovvero l'assegnazione di un punteggio complessivo pari a 3 (rischio medio) ma a fronte di un punteggio uguale a 4 con riguardo a specifici componenti di rischio (es. liquidità, adeguatezza patrimoniale, ecc.), dovrebbe comportare l'adozione di misure d'intervento precoce. In secondo luogo, l'EBA considera la presenza di anomalie o mutamenti rilevati nell'ambito della valutazione SREP. Infine, viene considerato il verificarsi di ulteriori eventi significativi che possano ripercuotersi significativamente sulle condizioni finanziarie di un ente, ponendolo quindi in una situazione nella quale i presupposti per un intervento precoce potrebbero manifestarsi a breve termine. Infine, tali Orientamenti stabiliscono che l'adozione delle misure di intervento precoce possa essere giustificata anche dalla violazione degli indicatori e delle soglie individuate dalle autorità competenti, in base delle peculiarità di singoli enti o gruppi di enti. Ad ogni modo, il verificarsi delle condizioni riportate non implica un obbligo di intervento da parte dell'autorità, essendo questa caratterizzata dalla possibilità di determinare discrezionalmente la scelta di intervenire o meno. È chiaro, però, che a fronte di punteggi particolarmente allarmanti la scelta di non intervenire richiederà, però, una motivazione rafforzata.

50 Ma si aggiunga «*sempre che gli interventi indicati dalla medesima lettera a) o quelli previsti negli articoli 53-bis e 67-ter non siano sufficienti per porre rimedio alla situazione*». Tali articoli disciplinano i poteri di intervento previsti, rispettivamente, nell'ambito dell'attività di vigilanza *tout court* e della vigilanza consolidata.

Una differenza rilevante tra le disposizioni domestiche e quelle europee è legata all'espunzione dell'aggettivo finanziario, volto a qualificare nella Direttiva il tipo di deterioramento rilevante. A parte ciò, la crescente intensità dei presupposti, già prevista dalla *brrd*, pare sin qui rispecchiata in quelli previsti dal *tub*. Corre l'obbligo di chiedersi, allora, come mai l'art. 70 del *tub*, che disciplina i presupposti per disporre l'amministrazione straordinaria delle banche, non si limiti a stabilire, come fa l'omologo art. 29 della *brrd*, che essa possa essere disposta «qualora la sostituzione dell'alta dirigenza o dell'organo di amministrazione [...] sia ritenuta insufficiente da parte dell'autorità competente per porre rimedio alla situazione». Detto altrimenti, perché mai il legislatore del *tub*, nel recepire la *brrd*, sembra interrompere la *climax* che, probabilmente, sarebbe stato più semplice riproporre letteralmente?

Ritengo che il motivo sia stato quello di non voler intaccare, ulteriormente, una disposizione dalla tradizione secolare che, del resto, ha costituito un punto di partenza per l'elaborazione della Direttiva sulla crisi e il risanamento delle banche⁵¹.

In effetti, l'art. 70 del *tub*, nell'enucleare le condizioni in virtù delle quali è possibile disporre l'assoggettamento di una banca ad amministrazione straordinaria, si limita a richiamare il ricorrere delle «violazioni o [...] irregolarità di cui all'art. 69-octiesdecies, comma 1, lettera b)» (cd. crisi di legalità⁵²), ovvero l'ipotesi costituita dalla previsione di «gravi perdite del patrimonio»⁵³ (cd. crisi patrimoniale⁵⁴), giacché il ricorrere di «gravi irregolarità nell'amministrazione delle aziende di credito» o

51 Ed anche della legislazione *medio tempore* adottata, all'indomani della Grande Recessione, in Paesi come la Germania e l'Inghilterra, sul punto F. CAPRIGLIONE – I. SUPINO, *sub art. 70*, cit., p. 993.

52 Così R. CERCONE, *L'amministrazione straordinaria delle banche*, cit., p. 1141.

53 Oltre all'eventualità di una «richiesta con istanza motivata dagli organi amministrativi ovvero dall'assemblea ordinaria», che però, secondo la dottrina maggioritaria, non varrebbe di per sé quale autonomo presupposto. Così F. CAPRIGLIONE – I. SUPINO, (*sub art. 70*, cit., p. 1001, i quali richiamano quanto sostenuto da Boccuzzi, ma già prima A. NIGRO, *sub art. 70*, in M. Porzio - F. Belli - G. Losappio - M. Rispoli Farina - V. Santoro (a cura di), *Testo Unico bancario. Commentario*, Milano, 2010, 626, che la ritiene attinente al piano della legittimazione. Del resto, si richiede una motivazione, che logicamente non può risolversi nel riferimento alla richiesta stessa.

54 Così R. CERCONE, *L'amministrazione straordinaria delle banche*, cit., p. 1142.

di «gravi perdite [effettive] del patrimonio» costituivano i presupposti di tale procedura già nella legge bancaria del 1936⁵⁵.

D'altro canto, è vero che manca il richiamo letterale al «*significativo deterioramento della situazione finanziaria di un ente*»⁵⁶, ma in cosa differisce il diverso presupposto delle «gravi perdite del patrimonio» previsto già nella legge bancaria e reiterato dal *tub*, nonostante il recepimento della *brrd*?

4. Sulla nozione di significativo deterioramento della situazione finanziaria

Molti dei commentatori della norma in parola non si preoccupano di esplicitare il significato del sintagma «*significativo deterioramento della situazione di un ente*». Da un lato vi è chi, senza chiarirne le ragioni, ritiene che il presupposto, previsto dall'art. 69-*octiesdecies*, delle «gravi violazioni [...] o gravi irregolarità [...] ovvero [...] del [...] deterioramento della situazione [...] particolarmente significativo», riprenda «*fedelmente*» oltre che l'art. 28 della *brrd*, altresì i presupposti per l'avvio dell'amministrazione straordinaria stabiliti dall'art. 70 *tub* e, già prima, dall'art. 57 della legge bancaria del 1936. Si specifica, anzi, che in tale maniera il legislatore avrebbe voluto chiarire che, per disporre il *removal* collettivo, sarebbe stato indispensabile «*accertare una situazione tanto grave quanto quella che giustifica(va) l'avvio dell'amministrazione straordinaria*». Pertanto, la caratteristica distintiva del *removal* collettivo rispetto all'a.s. non andrebbe cercata con riguardo ai presupposti, quanto con riguardo agli effetti⁵⁷ delle due misure. All'opposto, vi è chi ritiene che il deterioramento particolarmente significativo della situazione della

55 G. B. PORTALE, *Dalla "pietra del vituperio" al "bail-in"*, p. 25. Una novità è costituita dal fatto che, oggi, le gravi perdite possono essere anche solo previste. Peraltro, come rileva R. COSTI (*L'ordinamento bancario*, cit., p. 813), «già prima della legge bancaria del 1926, per importanti categorie di enti creditizi, era prevista la possibilità di uno scioglimento degli organi amministrativi da parte delle autorità di controllo e la sostituzione temporanea degli stessi con un commissario governativo tutte le volte in cui venissero riscontrate gravi violazioni di norme o gravi irregolarità nella gestione».

56 L'art. 69-*octiesdecies* si esprime nei termini di «*deterioramento della situazione della banca o del gruppo bancario [...] particolarmente significativo*», secondo R. CERCONE, *L'amministrazione straordinaria delle banche*, cit., p. 1147, la formula domestica sarebbe rafforzata dall'avverbio «particolarmente», che così rivela di essere allineata «*semanticamente alla nozione di gravità, [...] propria dei presupposti tradizionali dell'amministrazione straordinaria [...] Anzi, forse proprio la contiguità dei concetti potrebbe aver convinto il legislatore a non richiamare anche il deterioramento della situazione della banca*» (ivi).

banca o del gruppo bancario non sia identificabile con le condizioni richieste per l'avvio dell'amministrazione straordinaria. Ciò in quanto il deterioramento sarebbe un presupposto che riguarda la situazione attuale, mentre le gravi perdite sarebbero solo prospettiche («sono previste»)⁵⁸.

Tuttavia, nonostante la *littera legis*, in dottrina si tende a considerare il riferimento alla previsione di gravi perdite di cui al 70, co. I, *tub* come comprensivo sia di perdite attuali che future, in quanto in previsione gravi⁵⁹. Peraltro, si sottolinea che il deterioramento riguarderebbe «l'intera situazione» e non solo quella patrimoniale⁶⁰.

A fronte di tale opinione, tuttavia, un autorevole Autore esprime la necessità di superare un'esegesi meramente letterale della disposizione, interpretandola estensivamente «nel senso di valutare il peggioramento delle condizioni finanziarie dell'ente alla stregua di una condizione valida (anche) per il commissariamento dell'impresa bancaria in difficoltà»⁶¹. Si sottintende, dunque, che le diverse espressioni, da un punto di vista letterale, non possano essere considerate sinonimiche.

Altri, poi, inclina a ritenere che le espressioni «deterioramento» e «perdite patrimoniali» non sarebbero pienamente sovrapponibili, in quanto «la situazione finanziaria – di cui parla l'art. 28, co. 1, richiamato nell'art. 29, co. 1, BRRD – deve qui intendersi riferita sia alla situazione patrimoniale – e quindi alle perdite patrimoniali – che a quella di liquidità», pur riconoscendo però che «la crisi di liquidità potrebbe presentarsi come un fattore propulsivo di perdite patrimoniali e rientrare nella previsione di perdite gravi»⁶². Peraltro, quest'ultimo autore ricorda che, nell'armamentario dei commissari straordinari, vi è lo strumento della sospensione dei pagamenti, discipli-

57 Così M. MALTESE, sub art. 69-octiesdecies, in F. Capriglione (diretto da), *Commentario*, cit., p. 963. In senso analogo, più di recente, E. CECCHINATO, *I poteri di intervento precoce della Banca Centrale Europea a dieci anni dall'istituzione del Meccanismo di Vigilanza Unico: alcune riflessioni dopo il caso Carige*, op. cit., p. 16.

58 Così A. CASTIELLO D'ANTONIO, *L'amministrazione straordinaria delle banche nel nuovo quadro normativo. Profili sistematici*, cit., 559.

59 Cfr. F. CAPRIGLIONE – I. SUPINO, sub art. 70, cit., p. 1000.

60 v. ancora A. CASTIELLO D'ANTONIO, loc. ult. cit.

61 Così F. CAPRIGLIONE – I. SUPINO, (sub) art. 70, cit., p. 1001.

62 R. CERCONE, *L'amministrazione straordinaria delle banche*, cit., p. 1149-1150.

nato dall'art. 74 *tub*, che appunto mira a fronteggiare crisi di liquidità⁶³. Ad ogni modo, questa opinione ritiene ricomprese le gravi perdite nel concetto di deterioramento. Pertanto, richiamare esclusivamente il deterioramento non escluderebbe di per sé la presenza, attuale o prospettica, di gravi perdite.

In senso analogo, ma ancora più dettagliato, un altro Autore, valorizzando il considerando n. 40 della *brrd*, che fa riferimento al deterioramento della situazione economica e finanziaria, lo ritiene comprensivo di «*tutte le situazioni di rilevante deterioramento degli assetti aziendali, di carattere sia [...] organizzativo (governance, sistema dei controlli interni) sia economico-finanziario, ivi incluso il profilo della liquidità della banca*»; comprendente, quindi, «*i profili di governance, di redditività e di liquidità [...] con un contenuto più ampio delle gravi perdite del patrimonio*»⁶⁴. Tale opinione è letteralmente in contrasto con quella usata dal legislatore dell'Unione che, all'art. 28 della *brrd*, si esprime nei termini di un «*significativo deterioramento della situazione finanziaria di un ente*», tuttavia è forse giustificata dall'espunzione nella disciplina domestica dell'aggettivo finanziaria. Ancora una volta, comunque, le gravi perdite si inscriverebbero all'interno del grave deterioramento.

Infine, vi è chi si limita a segnalare che si tratti di una questione dubbia⁶⁵.

5. Conclusioni e prospettive *de iure condendo*

Dunque, per la maggior parte dei commentatori, pur essendo non coincidenti, la nozione di «*deterioramento della situazione*» *tout court* comprenderebbe quella di «*perdite del patrimonio*». Pertanto, pur non essendo particolarmente puntuale, nel disporre l'amministrazione straordinaria, il riferimento al deterioramento della situazione dell'ente, ciò non necessariamente comporterebbe un travisamento dei presupposti di fatto cui è subordinata l'adozione del relativo

⁶³ Su questo strumento v., *ex multis*, R. LENER, (sub) art. 74, in F. Capriglione (diretto da), *Commentario*, cit., p. 1028.

⁶⁴ Così G. BOCCUZZI, *Il regime speciale della risoluzione bancaria. Obiettivi e strumenti*, Bari, 2018, 94-95.

⁶⁵ M. ROSSI, (sub) art. 70, cit., p. 382.

provvedimento. Almeno nella misura in cui, come nel caso di Banca Carige⁶⁶, il deterioramento della situazione della banca è legato a perdite del patrimonio⁶⁷.

Non vi è ragione, perciò, di leggere in termini necessariamente antinomici i due concetti. Invero, il grave deterioramento, almeno in alcuni casi, può portare a perdite gravi. Pertanto, giacché il legislatore fa in realtà riferimento a perdite previste, le due situazioni possono anzi coincidere. Ciò in quanto il deterioramento attuale, se relativo alla situazione finanziaria, può condurre ad una verosimile realizzazione, in futuro, di una perdita del patrimonio. Ancor più nelle banche, in quanto, come noto, queste sono particolarmente esposte ai *deposit run*⁶⁸ e, quindi, a crisi di liquidità. In definitiva, del resto, considerato che l'interpretazione della legislazione nazionale di recepimento delle direttive deve tenere conto del sistema giuridico di riferimento⁶⁹, può ritenersi allora che anche la Corte di Giustizia dell'Unione europea debba poter ricorrere all'armamentario linguistico del giurista locale.

66 Tribunale della CGUE, nel caso Corneli c. BCE, Causa T-502/19. La decisione, poi appellata sia dalla BCE che dalla Commissione europea, è stata variamente commentata, si v., *ex multis*, S. AMOROSINO, *Il Tribunale UE annulla la decisione della BCE di assoggettare Banca CARIGE ad amministrazione straordinaria*, in *Riv. dir. ban.*, ott-dic. 2022, 269 ss.; F. ANNUNZIATA - T. DE ARRUDA, *The Corneli Case (T-502/19) Challenges and issues in the application of national law by the ECB and EU Courts*, in *EU Law Live*, February 18, 2023, n. 131, 2 ss.; A. MAGLIARI, *L'applicazione del diritto nazionale da parte della BCE: i nodi vengono al pettine*, in *Giorn. dir. amm.*, 2, 2023, 213 ss.; E. CECCHINATO, *I poteri di intervento precoce della Banca Centrale Europea a dieci anni dall'istituzione del Meccanismo di Vigilanza Unico: alcune riflessioni dopo il caso Carige*, cit., 6 ss.

67 Superiori ad oltre 1,6 miliardi di euro, tra il dicembre 2014 e il 1° gennaio 2019. Cfr. S. AMOROSINO, *Il Tribunale UE annulla la decisione della BCE di assoggettare Banca CARIGE ad amministrazione straordinaria*, cit., p. 269.

68 In tema, è d'obbligo il rinvio allo scritto dei recenti premi Nobel DOUGLAS W. DIAMOND - PHILIP H. DYBVIK, *Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity*, in *Journal of Political Economy*, Jun., 1983, Vol. 91, No. 3, p. 401.

69 In questi termini, sulla base di alcuni precedenti, CGUE (Grande sez.), sent. 15 aprile 2008, *Impact v Minister for Agriculture and Food & Others*, case C-268/06, § 101, ove si afferma che: «Il principio di interpretazione conforme richiede nondimeno che i giudici nazionali si adoperino al meglio nei limiti della loro competenza, prendendo in considerazione il diritto interno nella sua interezza e applicando i metodi di interpretazione riconosciuti da quest'ultimo, al fine di garantire la piena effettività della direttiva di cui trattasi e pervenire ad una soluzione conforme alla finalità perseguita da quest'ultima (v. citate sentenze Pfeiffer e a., punti 115, 116, 118 e 119, nonché Adeneler e a., punto 111)». Sul punto v., *ex multis*, A. CIRCOLO, *Il giudice nazionale e l'obbligo di interpretare il proprio diritto in maniera conforme al diritto dell'Unione*, in *rivista.eurojus.it*, 2, 2023, p. 99 e nt. 23, ove ulteriori richiami giurisprudenziali.

Invero, come accaduto in altri rami dell'ordinamento⁷⁰, si potrebbe ritenere che il riferimento all'espressione «*significativo deterioramento della situazione dell'ente*» possa considerarsi implicito, avendo il legislatore fatto ricorso alla figura retorica della *sineddoche*⁷¹. Detto altrimenti, l'espressione «*quando ricorrono le violazioni o le irregolarità di cui all'articolo 69-octiesdecies, comma 1, lettera b)*» potrebbe essere letta come se implicasse la seguente: «*quando ricorrono le violazioni [.] le irregolarità [o il deterioramento] di cui all'articolo 69-octiesdecies, comma 1, lettera b)*». Senza considerare selettivo il rinvio alla lettera b) del co. I, dell'art. 69-octiesdecies⁷².

D'altronde, è ovvio che, nell'art. 70, *tub*, laddove il legislatore si è espresso con il sintagma «*le violazioni*» intendesse riferirsi alle «*gravi violazioni*», mentre dove ha usato l'espressione «*le irregolarità*» abbia avuto riguardo alle «*gravi irregolarità*» di cui all'art. 69-octiesdecies, co. I, lett. b). Quindi, l'uso della figura retorica in parola non gli è estraneo. Ne discende, allora, che tutto il richiamo che l'art. 70 fa all'art. 69-octiesdecies, co. I, lett. b) può essere complessivamente interpreta-

70 Scontato il riferimento a L. MENGONI, (voce) *Responsabilità contrattuale (diritto vigente)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, 1988, p. 1072, con riguardo all'espressione «responsabilità contrattuale».

71 Sulla problematicità definitoria di tale figura retorica si v. B. MORTARA GARAVELLI, *Il parlar figurato. Manualetto di figure retoriche*, cit., p. 21 ss. Secondo A. GIULIANI ((voce) *Logica (teoria dell'argomentazione)*), in *Enc. dir.*, XXV, 1975, p. 23): «Il giurista, come il filosofo, deve rinunciare ad una chiarezza assoluta: le nozioni confuse hanno una funzione in quanto permettono una divisione del lavoro e della conoscenza. Chiarezza e precisione sono qualità indispensabili del linguaggio scientifico: ma quando si tratta di prescrizioni legali, esse possono talora rappresentare un ostacolo o un limite. L'argomentazione non è un semplice calcolo, ma valutazione della 'forza' di questo o quel ragionamento: permane invero una certa oscillazione tra il concetto di 'rilevanza' e di 'concludenza' (o di forza) di un argomento. L'affermazione che argomento 'forte' è quello che si riferisce ad un precedente minaccia di trasformare la rilevanza in una verifica empirica, sociologica: il mancato approfondimento del concetto di 'rilevanza' è forse in relazione alla circostanza che la sofistica (intesa come teoria della patologia dell'argomentazione) non ha ancora ricevuto adeguata attenzione. La nuova retorica ha ispirato i lavori del Centre national de recherches de logique (Bruxelles) che si è dedicato a ricerche collettive su specifici argomenti di logica giuridica (distinzione tra fatto e diritto, antinomie, lacune, ecc.), connessi con l'effettivo ragionamento del giudice. Tali temi rappresentano un terreno particolarmente fertile per verificare la tesi centrale della teoria dell'argomentazione: e cioè il ruolo attivo del giudice, il quale non giudica arbitrariamente, ma ricorrendo a procedimenti di prova e di giustificazione».

72 Per giunta è noto che «ovvero» nella lingua italiana può significare «cioè», oltre che «o». In questo senso, quindi, l'espressione «*quando risultano gravi violazioni di disposizioni legislative, regolamentari o statutarie o gravi irregolarità nell'amministrazione ovvero quando il deterioramento della situazione della banca o del gruppo bancario sia particolarmente significativo*», potrebbe essere così intesa: «cioè quando il deterioramento della situazione della banca o del gruppo bancario sia particolarmente significativo». Così inteso il punto richiamato, ribadire che il «deterioramento» integra i presupposti della misura avrebbe integrato una ripetizione inutile, perché ridondante.

to come una metalessi, intesa nel senso di «sostituzione di un termine [in questo caso di un'intera espressione] con un traslato prodotto da passaggi (implici) attraverso più nozioni che rimangono sottintese e che sono l'una rispetto all'altra sineddochi, metonimie, metafore, alternative o coesistenti»⁷³.

D'altro canto, *de iure condendo*, va considerato che, a livello europeo, sono in corso i negoziati per approvare una modifica del sistema delle misure d'intervento precoce. Tale modifica è stata proposta, per giunta, in forma di regolamento europeo, le cui disposizioni sarebbero quindi direttamente applicabili⁷⁴. Sarebbe, dunque, così risolto in radice il problema dei presupposti così come configurati nei differenti ordinamenti. Pur permanendo, tuttavia, le incertezze quanto alle controversie originate da provvedimenti emanati nel vigore della precedente disciplina.

Il riferimento è alle proposte di Direttiva e di Regolamento dell'aprile 2023⁷⁵, che mirano a riprodurre le disposizioni in materia di poteri di interven-

⁷³ Così B. MORTARA GARAVELLI, *Il parlar figurato. Manualetto di figure retoriche*, cit., p. 24 – 25.

⁷⁴ Si confermerebbe, così, anche per il *Single Resolution Mechanism* quel carattere attribuito già all'SSM quale «imponente fenomeno di europeizzazione e centralizzazione dell'enforcement delle regole della vigilanza prudenziale attraverso il ruolo di primazia attribuito alla BCE», A. BARONE, G. DRAGO, C. NICOLOSI, *L'erompere della vigilanza bancaria europea*, cit., p. 703.

⁷⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2014/59/UE per quanto riguarda le misure di intervento precoce, le condizioni per la risoluzione e il finanziamento dell'azione di risoluzione*, 18 aprile 2023, COM/2023/227 final, consultabile all'url <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX:52023PC0227> e COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica il Regolamento (UE) n. 806/2014 per quanto riguarda le misure di intervento precoce, le condizioni per la risoluzione e il finanziamento dell'azione di risoluzione*, 18 aprile 2023, COM/2023/226 final, consultabile all'url <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex%3A52023PC0226>, su cui da ultimo G. BOCCUZZI, *Automatismo o flessibilità? Quale modello per la revisione della disciplina sulle crisi bancarie in Europa (CMDI Framework)*, in *Banca imp.* (in corso di pubb.), secondo il quale, sul progetto di revisione del progetto di revisione del CMDI Framework “il dibattito è ampio e gli sviluppi sono incerti, data la complessità della materia e l'assenza, in tale progetto, di un disegno chiaro e di una proposta concreta per l'introduzione nell'eurozona del terzo pilastro dell'Unione Bancaria, il sistema unico di assicurazione dei depositi (European Deposit Insurance Scheme – EDIS), per le difficoltà di fondo che tuttora si frappongono al raggiungimento di un accordo politico tra i Paesi partecipanti” (ivi, 2); ma v. anche C. V. GORTSOS, *A reform of the CMDI framework that supports completion of the Banking Union*, in *EBI Working Paper Series*, 142, 2023; nonché I. G. ASIMAKOPOULOS - T. H. TRÖGER, *Reform of the CMDI Framework - Driving Off With the Breaks On*, ivi, 418, 2024. Come evidenzia A. CANEPA (L'efficacia della disciplina delle crisi bancarie e le proposte di riforma tra ripartizione di competenze, banche digitali e rischi di “fuga istantanea” dei depositi, in *Proporzionalità, polimorfismo degli interessi e mercato nella gestione delle crisi bancarie*, in A. Urbani, R. Natoli, D. Rossano (a cura di), *A 30 anni*

to precoce previsti nella *brrd* anche nel Regolamento sull'SRM, al fine di evitare la *competition in laxity* tra gli ordinamenti nazionali⁷⁶.

Sulla base dell'ultima versione licenziata dal Consiglio⁷⁷, l'art. 27 *brrd* verrebbe quindi riformato prevedendo, al par. 1, dei presupposti generali validi per l'adozione di qualsiasi tipo di misura di intervento precoce. Al par. 2, invece, si specificherebbe però che «*le autorità competenti dovrebbero scegliere le misure di intervento precoce appropriate sulla base di quanto appare proporzionato agli obiettivi perseguiti, con riferimento alla gravità della violazione o della possibile violazione ed alla rapidità del deterioramento della situazione finanziaria dell'istituzione o entità [...] sulla base delle informazioni pertinenti*». In senso analogo si propone di modificare l'art. 13 del Regolamento (UE) n. 806/2014⁷⁸.

In definitiva, sebbene l'impianto della *brrd* debba considerarsi senz'altro perfettibile, va rimarcato che è stato foriero di un importante affinamento degli strumenti a disposizione dell'autorità al fine di prevenire le crisi bancarie. Invero se, come accennato, lo strumento di prevenzione delle crisi reversibili, originariamente previsto nel nostro ordinamento, era essenzialmente quello

dal Testo unico bancario (1993-2023): *The Test of Time. Atti dei workshops*, cit., p. 337), le proposte di modifica in parola appaiono limitate alla disciplina delle crisi, senza considerare invece la connessa disciplina sugli aiuti di Stato in *subiecta* materia. Peraltro, all'orizzonte si vanno profilando ulteriori rischi da attenzionare, connessi con l'evoluzione tecnologica che è potenzialmente capace di velocizzare le crisi bancarie, rendendo conseguentemente più difficili e costosi eventuali interventi.

76 COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione al Parlamento Europeo e al Consiglio sull'applicazione e sulla revisione della Direttiva 2014/59/UE (Direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche) e del Regolamento (UE) n. 806/2014 (Regolamento sul Meccanismo di Risoluzione Unico)*, 30 aprile 2019, COM/2019/213 final, con nota di A. BROZZETTI, *Il punto della Commissione europea sul quadro normativo applicabile in caso di crisi bancarie: qualche annotazione per la prossima legislatura*, in *Dir. banc. merc. fin.*, 2019, II, 81, 91 ss. In argomento A. CANEPA, *L'efficacia della disciplina delle crisi bancarie e le proposte di riforma tra ripartizione di competenze, banche digitali e rischi di "fuga istantanea" dei depositi*, in *Proporzionalità, polimorfismo degli interessi e mercato nella gestione delle crisi bancarie*, cit., p. 336.

77 *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2014/59/UE as regards early intervention measures, conditions for resolution and financing of resolution action*, 14 giugno 2024, 11140/24.

78 *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 806/2014 as regards early intervention measures, conditions for resolution and funding of resolution action*, 14 giugno 2024, 11146/24. Sulla necessità, in genere, di non limitarsi a cambiare le regole di fronte alla loro sperimentata inadeguatezza, dovendo invece soffermarsi sulla *ratio* delle stesse, M. PASSALACQUA, *Diritto del rischio nei mercati finanziari: prevenzione, precauzione ed emergenza*, cit., p. 249.

dell'amministrazione straordinaria delle banche⁷⁹, dal 2014 nella giusta ottica di perseguire l'interesse «delle persone a vedere compromessi il meno possibile i loro diritti fondamentali»⁸⁰ è stata codificata una scala crescente d'interventi, sempre più intrusivi, che culminano nell'amministrazione straordinaria, ma non la postulano necessariamente.

Si può infatti ritenere che la *climax* che è stata individuata nel riferimento al deterioramento della situazione finanziaria dell'ente, quale presupposto esemplificativo, per disporre le misure di cui all'art. 27 *brdd* («Qualora un ente violi o, a causa tra l'altro di un rapido deterioramento della situazione finanziaria [...] rischi di violare»)⁸¹; effettivo, per disporre il *removal* ai sensi dell'art. 28 *brdd* («Qualora si verifichi un significativo deterioramento») e, implicito, per assoggettare la banca ad amministrazione straordinaria, costituisca il riflesso della *gradatio* che, in ossequio al canone di proporzionalità, il legislatore ha costruito, pur con qualche imprecisione, nel definire le caratteristiche delle misure d'intervento precoce.

Un esempio icastico può essere costituito, a tal riguardo, dal *removal*.

L'art. 27, par. I, lett. d) della *brdd* prevede, al verificarsi dei più tenui requisiti lì previsti, la possibilità, per l'autorità deputata, di «richiedere la rimozione o la sostituzione di uno o più membri dell'organo di amministrazione». L'art. 28, poi, consente di disporre la «rimozione dell'alta dirigenza o dell'organo di amministrazione dell'ente, nella sua totalità o per quanto riguarda singole persone», stabilendo al contempo che «La nomina della nuova alta dirigenza o dell'organo di amministrazione [...] è soggetta all'approvazione o al consenso dell'autorità competente». Quindi, all'aggravarsi dei presupposti si prevede un'ingerenza maggiore nelle scelte dei soci. Infine, l'art. 29, all'acme di una situazione patologica, seppure reversibile, prevede la

⁷⁹ Sebbene molte delle norme del tub, da un certo punto di vista, possano essere lette in funzione di prevenzione delle crisi bancarie, come si evince dagli interessanti contributi raccolti nel volume curato da G. RESTUCCIA, intitolato *La prevenzione della crisi bancaria nell'ordinamento italiano e comunitario*, ESI, Napoli, 1996, che raccoglie gli atti di un Convegno tenutosi a Taormina all'indomani dell'emanazione del tub.

⁸⁰ Così, secondo la formula riassuntiva proposta da L. R. PERFETTI, *Crisi di impresa ed interesse pubblico tra amministrazione e giurisdizione*, cit., p. 229.

⁸¹ Enfasi aggiunta.

massima intrusione nelle scelte degli *shareholders*, stabilendo che le autorità deputate possano nominare direttamente un amministratore temporaneo anche in sostituzione dell'organo di amministrazione dell'ente.

In sintesi, e con riferimento ad una visione complessiva, all'acuirsi delle minacce per gli interessi tutelati dalla *brdd* (continuità dell'impresa bancaria, stabilità del sistema e, non da ultimo, tutela delle ragioni dei contribuenti)⁸², il legislatore ha previsto rimedi via via più lesivi dei diritti fondamentali delle persone coinvolte (*shareholders*, *stakeholders* e, nei casi in cui è previsto l'intervento pubblico, contribuenti). Pertanto, anziché limitarsi ad una considerazione formalistica dei presupposti previsti dalla normativa, l'interprete dovrebbe spingersi a verificare in profondità il grado di minaccia, costituito dalla situazione in cui si trova la banca, nel momento in cui questa viene sottoposta alle misure di intervento precoce.

⁸² Cfr. S. Amorosino, Individuazione e tutela dell'interesse pubblico nella regolazione delle crisi bancarie, cit., p. 166 e 178, nonché A. NIGRO, *Il nuovo ordinamento bancario e finanziario europeo: aspetti generali*, in *Giur. comm.*, 2, 2018, p. 191/I.