

**SCHEMA DI VALUTAZIONE n. 68/2013
dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo
sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità**

TITOLO:	Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione delle crisi degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo unico di risoluzione delle crisi e del Fondo unico di risoluzione delle crisi bancarie e che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010		
NUMERO ATTO	COM 2013 520 final		
NUMERO PROCEDURA	2013/0253 (COD)		
AUTORE	Commissione europea		
DATA DELL'ATTO	10/07/2013		
DATA DI TRASMISSIONE	22/07/2013		
SCADENZA OTTO SETTIMANE	18/10/2013		
ASSEGNATO IL	29/07/2013		
COMM.NE DI MERITO	6 ^a	Parere motivato entro	26/09/2013
COMM.NI CONSULTATE	3 ^a , 14 ^a	Oss.ni e proposte entro	19/09/2013
OGGETTO	La proposta intende istituire un meccanismo unico di risoluzione delle crisi nel settore bancario, dotato di un organo decisionale centrale, e un Fondo unico di risoluzione delle crisi bancarie.		
BASE GIURIDICA	Articolo 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in base al quale il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno.		
PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ	La conformità della proposta al principio di sussidiarietà viene motivata con il fatto che soltanto con un intervento a livello europeo si può assicurare una risoluzione delle crisi delle banche in dissesto contenendo al minimo le ricadute e agendo con coerenza grazie a un corpus unico di norme.		

La proposta viene inoltre ritenuta conforme al principio di proporzionalità per il valore aggiunto che rappresenta in termini di certezza del diritto, e per i benefici economici che comporta un'azione centralizzata e uniforme di risoluzione delle crisi.

ANNOTAZIONI:

La proposta in esame si colloca all'interno del pacchetto di misure legislative tese a creare un quadro finanziario integrato (cd. "Unione bancaria"), e repute indispensabili per riportare l'Europa sulla via della ripresa economica e della crescita tanto dalla comunicazione della Commissione del settembre 2012 "Una tabella di marcia verso l'Unione bancaria" ([COM \(2012\) 510](#)), quanto dalla comunicazione della Commissione del novembre 2012 "Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita. Avvio del dibattito europeo" ([COM \(2012\) 777](#), cd. *Blueprint*) e dalla relazione dei quattro presidenti "[Verso un'autentica Unione economica e monetaria](#)".

Le misure legislative di cui la presente proposta va considerata parte integrante sono state adottate all'interno del quadro normativo comune ai 28 membri del mercato interno (*corpus* unico di norme). Seguendo un approccio di tipo inclusivo, la Commissione europea ha proposto una tabella di marcia, con strumenti e misure diversi, verso l'Unione bancaria, potenzialmente aperta a tutti gli Stati membri, ma che in ogni caso include i 18 paesi che fanno attualmente parte della zona euro.

Nel marzo 2013, il Consiglio europeo si è impegnato a completare l'Unione bancaria secondo le seguenti fasi:

- Completamento dell'iter legislativo per l'istituzione del meccanismo di vigilanza unico (SSM), che attribuisce alla BCE poteri di vigilanza sulle banche della zona euro ([COM \(2012\) 511](#));
- Accordo sulle modalità con cui il Meccanismo europeo di stabilità (MES) potrà ricapitalizzare direttamente le banche, dopo l'istituzione dell'SSM;
- Accordo sulla proposta di direttiva che istituisce un quadro di risanamento e di risoluzione delle crisi degli enti creditizi e delle imprese di investimento ([COM \(2012\) 280](#));
- Esame in via prioritaria della presente proposta di regolamento, onde poter disporre di un meccanismo unico di risoluzione delle crisi (SRM) e delle relative misure di sostegno entro la fine dell'attuale legislatura europea.

L'accordo sul meccanismo di vigilanza unico, raggiunto in tempi rapidissimi durante lo scorso aprile, ha rappresentato un passo in avanti fondamentale verso l'Unione bancaria. Nel 2014 la BCE assumerà la responsabilità ultima della vigilanza su tutte le banche della zona euro, esercitando la vigilanza diretta sulle banche più grandi e più attive a livello internazionale, con la possibilità di avocare a sé la vigilanza diretta sulle altre, mentre le autorità nazionali saranno responsabili della vigilanza quotidiana delle banche più piccole.

Proprio a partire dal meccanismo di vigilanza unico (SSM), appare tanto più necessaria e urgente l'istituzione del meccanismo unico di risoluzione delle crisi (SRM), per affrontare il problema dei dissesti bancari. Il rischio che una banca abbia gravi problemi di liquidità o solvibilità non potrà mai essere totalmente escluso: è quindi necessario predisporre un quadro giuridico che consenta alle autorità di procedere a una radicale ristrutturazione delle banche, evitando al contempo i gravissimi rischi per la stabilità economica e i costi che deriverebbero da una loro liquidazione disordinata conformemente alla normativa nazionale in materia di insolvenza ed eliminando la necessità di finanziare la procedura con risorse pubbliche.

Le modalità da seguire per il risanamento e la risoluzione delle crisi bancarie saranno stabilite dalla direttiva sul risanamento e la risoluzione delle crisi bancarie, sulla quale il Consiglio ha adottato un orientamento comune lo scorso 28 giugno e il Parlamento europeo dovrebbe pronunciarsi in plenaria nel febbraio del 2014. La direttiva conterrà in particolare disposizioni per la ristrutturazione delle banche dell'UE in gravi difficoltà finanziarie, il mantenimento delle funzioni vitali per l'economia reale e l'allocazione delle perdite e dei costi agli azionisti, ai creditori e ai depositanti non garantiti (al di sopra, dunque, dei 100.000 euro). La direttiva si fonderà in misura significativa sullo strumento del *bail-in*: vale a dire, un meccanismo in base al quale asset della banca in crisi (obbligazioni subordinate, immobilizzazioni, crediti) vengono convertite in capitale ordinario onde evitare un salvataggio statale. Tale meccanismo dovrebbe ripartire le perdite in modo sequenziale e ridurre i crediti degli azionisti, dei creditori subordinati e dei creditori di rango superiore.

La direttiva poggia su una rete di autorità e di fondi nazionali che rappresenta un primo passo in avanti per ridurre al minimo le differenze nazionali in materia e preservare l'integrità del mercato interno. Tale rete non è però sufficiente per gli Stati membri accomunati dalla vigilanza sugli enti creditizi nel quadro dell'SSM.

Rispetto alla rete delle autorità di risoluzione delle crisi, la previsione di un meccanismo unico di risoluzione delle crisi, dotato di un organo decisionale centrale e di un Fondo unico, recherà benefici fondamentali agli Stati membri, ai contribuenti, alle banche e alla stabilità finanziaria ed economica dell'UE, garantendo in particolare:

- Un'adozione rapida ed efficace in tutti gli Stati membri delle decisioni di risoluzione delle crisi, riducendo al minimo l'impatto negativo sulla stabilità finanziaria e limitando la necessità di sostegno finanziario;
- Una messa in comune a livello centrale delle competenze e dell'esperienza in materia di risoluzione delle crisi bancarie, che dovrebbe consentire di affrontare il problema delle banche in dissesto con maggiore sistematicità ed efficienza rispetto a quanto possibile per le singole autorità nazionali;
- La disponibilità, attraverso il Fondo unico di risoluzione delle crisi, di ingenti risorse - grazie ai contributi delle banche -, che permettano una tutela dei contribuenti più efficace rispetto ai fondi nazionali e garantiscano al contempo condizioni di parità alle banche di tutti gli Stati membri partecipanti.

Per quanto concerne la tempistica, va ricordato che il meccanismo di vigilanza unico dovrebbe entrare in vigore a metà del 2014, mentre il meccanismo unico di risoluzione delle crisi dovrebbe essere attivato nel gennaio 2015, data della prevista entrata in vigore della direttiva che fissa le norme in materia di risoluzione delle crisi bancarie in tutto il mercato interno. Il meccanismo di risoluzione delle crisi applicherebbe ai soli Stati membri facenti parte dell'SSM le norme del presente regolamento, che sono peraltro conformi a quelle della succitata direttiva, mentre le singole autorità nazionali applicherebbero agli altri Stati membri le sole norme della direttiva.

Per quanto concerne, più nel dettaglio, i contenuti e l'articolazione della presente proposta di regolamento, essi possono essere efficacemente illustrati distinguendo le parti relative al meccanismo unico, al comitato di risoluzione delle crisi e al Fondo.

Per quanto attiene al **Meccanismo unico di risoluzione delle crisi (SRM)**, esso, a differenza del meccanismo di vigilanza, si applicherà indifferentemente a tutte le banche che dovessero presentare un dissesto, indipendentemente dalle loro dimensioni. All'interno dell'SRM sarà preservato in qualsiasi circostanza il controllo della Commissione europea in materia di aiuti di Stato, il che significa che, una volta che la BCE abbia notificato alla Commissione e al Comitato di risoluzione delle crisi che una banca o un gruppo sono in dissesto o a rischio di dissesto, la procedura di risoluzione della crisi nel quadro dell'SRM dovrà svolgersi in parallelo alla procedura sugli aiuti di Stato, se applicabile; lo o gli Stati membri interessati dovranno

quindi essere invitati a notificare alla Commissione le misure prospettate, a norma dell'art. 108 del TFUE. Laddove l'attivazione del Fondo per la risoluzione delle crisi non implichi aiuti di Stato, il mantenimento dell'integrità del mercato interno per Stati membri partecipanti e Stati membri non partecipanti comporta che siano applicati per analogia i criteri fissati per l'applicazione dell'art. 107 del TFUE come presupposto dell'adozione della decisione di assoggettare la banca a risoluzione della crisi. In particolare, è necessario verificare, come previsto dal paragrafo 1 del citato art. 107 del TFUE, che gli aiuti concessi attraverso il Fondo non falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

Faranno capo all'SRM tutti i compiti di risoluzione delle crisi indispensabili in caso di dissesti bancari, tra cui: autorizzare la semplificazione degli obblighi in relazione all'elaborazione dei piani di risoluzione delle crisi; elaborare i piani di risoluzione delle crisi e rivederli; valutare la possibilità di risoluzione delle crisi delle banche; decidere di assoggettare una banca a risoluzione della crisi; esercitare i poteri di risoluzione delle crisi nei confronti di un ente soggetto a risoluzione della crisi: attuare i programmi di risoluzione delle crisi.

L'assetto decisionale dell'SRM include il Comitato unico di risoluzione delle crisi, le autorità nazionali di risoluzione delle crisi degli Stati membri partecipanti e la Commissione europea.

La banca è assoggettata a risoluzione della crisi quando è in dissesto o a rischio di dissesto, quando nessun intervento del settore privato è in grado di evitarne il fallimento e quando la risoluzione della crisi è d'interesse pubblico perché la banca ha importanza sistemica in quanto il suo fallimento comprometterebbe la stabilità finanziaria. La risoluzione della crisi mira ad assicurare la continuità delle funzioni essenziali della banca, preservare la stabilità finanziaria, ridurre al minimo il ricorso al denaro dei contribuenti e tutelare i depositanti.

La procedura di definizione delle crisi si articola nel modo seguente:

- In quanto autorità di vigilanza, la BCE comunica la situazione di dissesto alla Commissione, al Comitato e ai ministeri nazionali pertinenti;
- Il Comitato valuta se si ponga una minaccia sistemica e se non esistano soluzioni basate sul coinvolgimento del solo settore privato;
- Ultimate le sue valutazioni, il Comitato, se del caso, raccomanda alla Commissione di dare avvio alla risoluzione della crisi;
- La Commissione decide di avviare la risoluzione della crisi e indica al Comitato il quadro in cui si dovranno iscrivere l'applicazione degli strumenti di risoluzione della crisi e l'attivazione del Fondo a sostegno dell'azione di risoluzione della crisi;
- Con decisione rivolta alle autorità nazionali di risoluzione delle crisi, il Comitato adotta un programma di risoluzione della crisi che prevede i pertinenti strumenti, interventi e misure di finanziamento e che ordina alle autorità nazionali destinatarie di dare esecuzione alle misure di risoluzione della crisi;
- Le autorità nazionali di risoluzione delle crisi danno esecuzione in conformità alla normativa nazionale alle misure stabilite dal Comitato; se tali autorità non ottemperano alle sue decisioni, il Comitato ha il potere di scavalcarle e di rivolgersi direttamente alle banche per talune decisioni inerenti all'attuazione delle misure di risoluzione delle crisi.

Il Comitato dovrà rispondere al Consiglio e al Parlamento europeo di qualsiasi decisione assunta. Anche i parlamenti nazionali degli Stati membri partecipanti saranno informati delle attività del Comitato, il quale sarà tenuto a rispondere a qualsiasi osservazione o quesito essi gli rivolgano.

Il bilancio dell'SRM, inclusivo del Fondo unico per la risoluzione delle crisi, non fa parte del bilancio dell'Unione; le spese relative alle funzioni dell'SRM e alla gestione e attivazione del Fondo saranno coperte dai contributi del settore bancario.

Per quanto concerne le relazioni con gli Stati membri non partecipanti, il presente regolamento interagirà con le disposizioni della direttiva sulla risoluzione delle crisi, la quale istituisce, tra le

autorità nazionali di risoluzione delle crisi, collegi di risoluzione delle crisi incaricati di trattare le questioni inerenti ai gruppi bancari, coinvolgendo in modo adeguato ed equilibrato le autorità di risoluzione delle crisi di tutti gli Stati membri in cui opera la banca in questione. In caso di disaccordo tra le autorità nazionali sulla preparazione dei piani di risoluzione e sulla risoluzione stessa, l'Autorità bancaria europea (ABE) svolge una funzione di mediazione. La direttiva resterà di piena applicazione relativamente alle banche stabilite negli Stati membri non partecipanti, e disciplinerà integralmente l'interazione tra l'SRM e le autorità nazionali di risoluzione delle crisi degli Stati membri non partecipanti. A tutte le componenti dell'SRM è fatto esplicito divieto di operare discriminazioni nei confronti di enti creditizi, titolari di depositi, investitori o altri creditori a motivo della cittadinanza o nazionalità o sede di attività. Se un gruppo comprende sia enti creditizi stabiliti in Stati membri partecipanti sia enti creditizi stabiliti in Stati membri non partecipanti, il Comitato subentrerà alle autorità nazionali di risoluzione delle crisi degli Stati membri partecipanti nei collegi di risoluzione delle crisi previsti dalla direttiva. Agli Stati membri non partecipanti viene concessa comunque la possibilità di aderire al meccanismo di vigilanza (SSM), in modo che anche le banche stabilite nel loro territorio siano inserite nell'SRM.

Nel quadro del meccanismo unico di risoluzione delle crisi, il corpus di norme previsto dalla direttiva si applicherà agli Stati membri partecipanti in quanto si applica al mercato interno nel suo complesso. Questo principio ammette deroghe solo nei casi in cui le procedure o disposizioni previste dal regolamento sostituiscano le pertinenti disposizioni della direttiva (è il caso, ad esempio, dei collegi transfrontalieri di risoluzione delle crisi, che sono sostituiti dal processo decisionale nell'ambito dell'SRM).

Il **Comitato di risoluzione delle crisi** è composto da un direttore esecutivo, un vicedirettore esecutivo, dai rappresentanti nominati dalla Commissione e dalla BCE e dai membri nominati da ciascun Stato membro partecipante in rappresentanza dell'autorità nazionale di risoluzione delle crisi.

Lavorerà in due formazioni: sessione plenaria e sessione esecutiva. Alla prima spetteranno le decisioni di carattere generale; alla seconda, cui partecipano il direttore esecutivo, il vicedirettore esecutivo, i rappresentanti di BCE e Commissione e i membri delle autorità nazionali pertinenti a seconda della banca o del gruppo di cui si prospetta la risoluzione della crisi, le decisioni specifiche e operativa in tema di risoluzione di una crisi. Nessuno dei rappresentanti coinvolti in una sessione esecutiva dispone di diritto di veto; tuttavia, poiché gli Stati membri sono sovrani nel decidere la destinazione delle risorse dei rispettivi bilanci nazionali, la proposta di regolamento vieta espressamente all'SRM di imporre loro di fornire un sostegno pubblico straordinario ad un'entità soggetta a risoluzione della crisi.

Al Comitato, che centralizza le informazioni di cui la BCE e le autorità nazionali dispongono circa la solidità finanziaria delle banche, è conferito il potere di stabilire quando raccomandare alla Commissione di assoggettare una banca o un gruppo a risoluzione della crisi, nonché di decidere, entro il quadro delineato dalla stessa Commissione, i dettagli degli strumenti di risoluzione delle crisi da applicare e la destinazione delle risorse del Fondo.

Il Comitato provvede altresì a che le autorità nazionali diano fedele attuazione alle decisioni in materia di risoluzione delle crisi nel rispetto della normativa nazionale. A tal fine, con la capacità di ottenere, ove necessario, informazioni direttamente dalle banche o di effettuare indagini o ispezioni in loco, è conferito al Comitato il potere di supervisionare e valutare l'attuazione da parte di tali autorità dei propri piani di risoluzione.

Il direttore e il vicedirettore esecutivo non devono ricoprire alcun incarico a livello nazionale e vengono scelti dal Consiglio, previa consultazione con il Parlamento europeo, sulla base di un elenco di candidati proposto dalla Commissione.

Per quanto concerne infine il **Fondo unico di risoluzione delle crisi bancarie**, esso è istituito con lo scopo di assicurare l'efficacia delle azioni di risoluzione delle crisi, ad esempio fornendo finanziamenti a breve termine all'ente soggetto a risoluzione della crisi oppure garanzie ai potenziali acquirenti dello stesso. Poiché l'obiettivo principale del Fondo non è assorbire le perdite o fornire capitali all'ente soggetto a risoluzione della crisi, esso non va considerato un fondo di salvataggio. Possono tuttavia verificarsi circostanze eccezionali in cui si rivela impossibile conseguire l'obiettivo della stabilità finanziaria senza impiegare il Fondo per assorbire le perdite o fornire capitali: solo in tali situazioni il Fondo può servire da sostegno alle risorse private.

La motivazione principale dell'istituzione del Fondo risiede nel fatto che, in mercati finanziari integrati, il sostegno finanziario alla risoluzione della crisi di una banca rafforza la stabilità finanziaria e la solidità di tutte le banche, non soltanto nello Stato membro interessato, ma anche negli altri.

In termini di efficienza, la capacità del Fondo di mettere in comune le risorse di tutte le banche della zona euro permette di costituire una riserva molto più efficace in caso di crisi bancarie caratterizzate da una concentrazione asimmetrica su alcuni Stati membri. In questo senso, il Fondo funge da meccanismo di assicurazione a copertura dell'intera zona euro.

Per quanto concerne il finanziamento del Fondo, il livello-obiettivo da perseguire dovrebbe corrispondere almeno all'1% dei depositi coperti nel sistema bancario degli Stati membri partecipanti, livello che sarebbe sufficiente ad assicurare una risoluzione ordinata delle crisi future a condizione che i creditori si facciano carico del salvataggio interno per almeno l'8% delle passività totali e dei fondi propri dell'ente soggetto a risoluzione.

In base ai dati del 2011 sulle banche e a una stima dell'importo dei depositi coperti detenuti dalle banche della zona euro, il livello-obiettivo dell'1% si quantificherebbe in circa 55 miliardi di euro.

È previsto un periodo di transizione di dieci anni per permettere al Fondo di raggiungere il livello-obiettivo, prorogabile a quattordici se il Fondo esborse somme superiori alla metà di tale livello. Se il Fondo non dovrà effettuare erogazioni nella fase iniziale di costituzione, il settore bancario vi verserà ogni anno contributi per circa un decimo del livello-obiettivo, che in termini assoluti si quantifica in un importo intorno ai 5,5 miliardi di euro.

L'entità del contributo al Fondo sarà calcolata secondo le disposizioni della direttiva sul risanamento e la risoluzione delle crisi bancarie in base alle passività della banca, fondi propri e depositi coperti esclusi, e adattata al profilo di rischio dell'ente. Ne consegue che i contributi chiesti alle banche finanziate quasi esclusivamente da depositi saranno esigui, ma esse dovranno contribuire ai sistemi nazionali di garanzia dei depositi.

Per non penalizzare gli Stati membri che, alla data di entrata in vigore del regolamento, hanno già istituito un fondo di risoluzione delle crisi, viene lasciata loro la piena libertà di decidere in che modo utilizzarlo per adempiere gli obblighi che il regolamento impone alle loro banche.

Quando una banca è soggetta a risoluzione della crisi, il sistema nazionale di garanzia dei depositi cui è affiliata contribuirà, fino all'ammontare dei depositi coperti, per una somma pari alle perdite che avrebbe dovuto sostenere se la banca fosse stata liquidata con procedura ordinaria di insolvenza. Questo ruolo è già previsto dalla direttiva sulle crisi degli enti creditizi.

In caso di risoluzione delle crisi di gruppi che comprendono enti inseriti nell'SRM ed enti che non vi partecipano, il contributo del Fondo risponderà dei rami del gruppo inseriti nell'SRM, mentre i costi restanti saranno coperti col contributo dei meccanismi di finanziamento nazionali. Il Fondo è comunque autorizzato a concedere o contrarre, su base volontaria, prestiti con altri meccanismi di finanziamento della risoluzione delle crisi, ivi inclusi quelli degli Stati membri che non partecipano all'SRM.

Il Comitato (incluso il Fondo) sarà finanziato interamente con contributi pagati dagli enti finanziari. Non sono previste incidenze sul bilancio dell'Unione, salvo nella fase di avvio, e per un ammontare assai modesto.

Nella riunione del 19 luglio 2013, il gruppo ad hoc "Meccanismo unico di risoluzione", istituito all'interno del Consiglio, ha richiesto il parere del Servizio giuridico del Consiglio stesso su due questioni:

- Se l'articolo 114 del TFUE costituisca una base giuridica adeguata per l'adozione del regolamento proposto;
- Se la delega di poteri al Comitato, prevista dalla proposta, è compatibile con i trattati UE e i principi generali del diritto dell'Unione.

Sul primo tema, il Servizio giuridico ha stabilito che l'art. 114 del TFUE può essere la base giuridica adeguata per l'istituzione dell'SRM nella misura in cui tale meccanismo risponde a un autentico bisogno di applicazione uniforme delle norme sulla risoluzione delle crisi, che non potrebbe essere conseguita attraverso altri metodi di armonizzazione. L'art. 114 può essere altresì la base giuridica adeguata per l'istituzione del Fondo a condizione che l'istituzione sia ritenuta indispensabile per efficaci operazioni dell'SRM e sia introdotto un meccanismo appropriato per preservare la sovranità di bilancio degli Stati membri.

Sul secondo tema, il Servizio giuridico ha rilevato come la delega di poteri al Comitato debba essere più dettagliata per quanto attiene, tra l'altro, alla redazione del piano di risoluzione, ai contributi individuali degli enti creditizi, all'estensione del periodo iniziale previsto per raggiungere il livello-obiettivo dell'1%, ai prestiti concessi o contratti con meccanismi finanziari di Stati membri non partecipanti, alla strategia di investimenti del Fondo, all'uso del Fondo stesso in una procedura di risoluzione e ai poteri sanzionatori. Si tratta di un elenco molto esteso, che tocca buona parte dei settori di competenza del Comitato (fatta eccezione, in sostanza, per i soli poteri di iniziativa). Per tutti i suddetti settori, ad avviso del Servizio giuridico, va evitato che al Comitato sia concesso un margine discrezionale molto ampio, "a meno che il legislatore non decida di coinvolgere nell'esercizio dei suddetti poteri un'istituzione dell'Unione dotata di competenze di esecuzione": nel caso specifico, una delle due istituzioni rappresentate all'interno del Comitato e coinvolte nell'SRM: la BCE e la Commissione europea.