



Bruxelles, 27.11.2017
COM(2017) 661 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**sulla revisione degli articoli 13, 18 e 45 relativamente ai poteri dell'ABE di condurre
mediazioni vincolanti al fine di tenere conto degli sviluppi futuri nel diritto dei servizi
finanziari**

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sulla revisione degli articoli 13, 18 e 45 relativamente ai poteri dell'ABE di condurre mediazioni vincolanti al fine di tenere conto degli sviluppi futuri nel diritto dei servizi finanziari

INTRODUZIONE

In conformità con l'articolo 129 della direttiva 2014/59/UE che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento (nel seguito "la direttiva"), nonché previa consultazione dell'Autorità bancaria europea (ABE), la Commissione europea ha redatto la presente relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla revisione dell'applicazione degli articoli 13 (*Piani di risoluzione di gruppo*), 18 (*Impedimenti alla possibilità di risoluzione: regime di gruppo*) e 45 (*Requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili – MREL*) relativamente ai poteri dell'ABE di condurre mediazioni vincolanti, al fine di tenere conto degli sviluppi futuri nei servizi finanziari.

NORME

Gli articoli 13, 18 e 45 della direttiva si basano sul principio generale secondo cui, per i gruppi, le decisioni nei rispettivi ambiti devono essere prese congiuntamente dalle autorità di risoluzione interessate. Le tre norme indicano tutte un periodo di quattro mesi entro il quale si dovrà raggiungere un accordo a tale riguardo. Gli articoli 13 e 18 stabiliscono che durante tale periodo l'ABE potrà essere incaricata di prestare assistenza alle autorità nel raggiungimento di una decisione congiunta relativamente ai piani di risoluzione di gruppo e agli impedimenti alla possibilità di risoluzione, se così richiesto da un'autorità di risoluzione. Inoltre, le tre norme stabiliscono che in assenza di una decisione congiunta qualsiasi autorità di risoluzione, alla fine del periodo di quattro mesi (che vale come periodo di conciliazione ai fini dell'articolo 19, paragrafo 2, del regolamento ABE)¹, potrà sottoporre la questione all'ABE chiedendole di adottare una decisione di mediazione vincolante in conformità con l'articolo 19 del regolamento ABE. In tal caso, la responsabilità di decidere sulla questione sarà demandata dall'autorità di risoluzione inizialmente responsabile all'ABE. In conformità con l'articolo 19, paragrafo 3, di tale regolamento, l'ABE dovrà adottare la propria decisione entro un mese. La decisione dell'ABE sarà quindi vincolante per le rispettive autorità di risoluzione.

La tabella seguente pone a confronto i poteri di mediazione vincolante e non vincolante dell'ABE e indica le materie oggetto delle rispettive norme.

¹ Regolamento (UE) n. 1093/2010 che istituisce l'Autorità bancaria europea.

Articoli	Poteri di mediazione non vincolante (articolo 31, lettera c), del regolamento ABE)	Poteri di mediazione vincolante (articolo 19, paragrafo 3, del regolamento ABE)
Piani di risoluzione di gruppo (articolo 13)	Su richiesta di un'autorità di risoluzione, l'ABE può prestare assistenza nel raggiungimento di una decisione congiunta durante il periodo di conciliazione (paragrafo 4). (Eccezione: la decisione può incidere sulle competenze degli Stati membri in materia di bilancio (paragrafo 9))	Se la decisione è demandata da un'autorità di risoluzione all'ABE alla fine del periodo di conciliazione - a livello di gruppo (paragrafo 5) - a livello di filiazione (paragrafo 6)
Impedimenti alla possibilità di risoluzione di gruppo (articolo 18)	Su richiesta di un'autorità di risoluzione, l'ABE può prestare assistenza nel raggiungimento di una decisione congiunta durante il periodo di conciliazione (paragrafo 5)	Se la decisione a livello di gruppo (paragrafo 6) o a livello di filiazione (paragrafo 7) è demandata da un'autorità di risoluzione all'ABE alla fine del periodo di conciliazione in caso di interventi quali - modifiche alle strutture giuridiche o operative - costituzione di una società di partecipazione finanziaria madre - costituzione di una società di partecipazione finanziaria separata per controllare una filiazione
Requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili (articolo 45)		Se la decisione a livello di gruppo (paragrafo 9) o a livello di filiazione (paragrafo 10) è demandata da un'autorità di risoluzione all'ABE alla fine del periodo di conciliazione

In dettaglio, l'articolo 13, paragrafo 4, della direttiva stabilisce che un *piano di risoluzione di gruppo* deve essere deciso congiuntamente dall'autorità di risoluzione a livello di gruppo e dalle autorità di risoluzione delle filiazioni. L'ABE può essere consultata affinché presti assistenza in tale processo. In assenza di una decisione congiunta sul piano di risoluzione entro quattro mesi dalla comunicazione dell'informazione, l'autorità a livello di gruppo deve adottare la propria decisione a livello di gruppo e le autorità di risoluzione delle filiazioni devono adottare le proprie decisioni a livello individuale (rispettivamente paragrafo 5 e 6). Se tuttavia una qualsiasi delle autorità di risoluzione demanda la questione entro il periodo di quattro mesi all'ABE, l'autorità a livello di gruppo o l'autorità di risoluzione competente per la filiazione su base individuale dovrà rinviare la propria decisione e attendere la decisione adottata dall'ABE. Quest'ultima avrà un mese di tempo per adottare la propria decisione, che sarà quindi vincolante per l'autorità pertinente e dovrà essere applicata dalle altre autorità di risoluzione interessate.

Tuttavia, qualora l'autorità di risoluzione a livello di gruppo individui impedimenti alla risoluzione, il termine per la predisposizione del piano di risoluzione di gruppo sarà sospeso². In tal caso l'ente dovrà proporre all'autorità di risoluzione possibili misure per affrontare o rimuovere

² Articolo 17, paragrafo 2, della direttiva 2014/59/UE.

gli impedimenti rilevanti nell'arco di quattro mesi. L'autorità di risoluzione dovrà valutare l'efficacia delle misure proposte.

Qualora l'autorità di risoluzione ritenga che le misure proposte non riducono o rimuovono in maniera efficace gli impedimenti in questione, dovrà richiedere all'ente di adottare misure alternative. In un contesto di gruppo, ai sensi dell'articolo 18 della direttiva, l'autorità di risoluzione a livello di gruppo, in collaborazione con l'autorità di vigilanza su base consolidata e con l'ABE, dovrà predisporre una relazione sulle misure volte ad affrontare tali impedimenti.

L'impresa madre nell'Unione può presentare osservazioni entro quattro mesi dalla data di ricevimento della relazione.

L'autorità di risoluzione a livello di gruppo e le autorità di risoluzione delle filiazioni, entro quattro mesi dal ricevimento delle osservazioni dell'impresa madre o alla scadenza del termine per la loro presentazione, dovranno giungere a una decisione congiunta sull'individuazione degli impedimenti sostanziali e sulle misure di sostegno, previa consultazione dell'autorità competente e delle autorità di risoluzione delle giurisdizioni delle succursali rilevanti, nonché dopo aver preso in considerazione le potenziali osservazioni dell'impresa madre nell'Unione. Ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 5, l'ABE può essere consultata affinché presti assistenza nel raggiungimento di una decisione congiunta. In assenza di una decisione congiunta sulla relazione sugli impedimenti alla possibilità di risoluzione, l'autorità a livello di gruppo deve adottare la propria decisione a livello di gruppo e le autorità di risoluzione delle filiazioni devono adottare le proprie decisioni a livello individuale. Tuttavia, durante il periodo di quattro mesi, all'ABE può essere chiesto di fornire una mediazione vincolante³ in riferimento alle misure concernenti modifiche significative alle strutture giuridiche o operative⁴, alla costituzione di una società di partecipazione⁵ o alla costituzione di una società di partecipazione allo scopo di controllare l'ente⁶. Se una qualsiasi delle autorità di risoluzione demanda la questione entro il periodo di quattro mesi all'ABE, l'autorità a livello di gruppo o l'autorità di risoluzione competente per la filiazione su base individuale dovrà rinviare la propria decisione e attendere la decisione adottata dall'ABE. L'ABE adotta una decisione vincolante entro un mese.

Ai sensi dell'articolo 45, paragrafo 9, della direttiva concernente l'applicazione del requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili, l'autorità di risoluzione a livello di gruppo e l'autorità di risoluzione responsabile delle filiazioni su base individuale fanno tutto quanto in loro potere per raggiungere una decisione congiunta sul requisito minimo consolidato. In assenza di una decisione congiunta da parte delle autorità di risoluzione pertinenti sul requisito minimo a livello consolidato, l'autorità a livello di gruppo dovrà adottare una decisione prendendo in debita considerazione la valutazione delle filiazioni effettuata dall'autorità di risoluzione pertinente. In assenza di una decisione congiunta a livello di filiazione, la decisione è adottata dalle rispettive autorità di risoluzione delle filiazioni, prendendo in debita considerazione le opinioni e le riserve espresse dall'autorità di risoluzione a livello di gruppo. Se qualsiasi autorità di risoluzione demanda la questione entro il periodo di quattro mesi all'ABE, l'autorità a livello di gruppo o, rispettivamente, l'autorità di risoluzione competente per la filiazione su base individuale dovrà rinviare la propria decisione e attendere la decisione che l'ABE potrà adottare entro un mese e che sarà quindi vincolante per le autorità di risoluzione interessate. La decisione sarà riesaminata e, se del caso, aggiornata periodicamente.

ESPERIENZA MATURATA CON L'APPLICAZIONE DEI POTERI DI MEDIAZIONE DELL'ABE

Da quando è stata costituita mediante il regolamento (UE) n. 1093/2010, l'ABE ha ricevuto nove richieste di mediazione, di cui tre per mediazioni vincolanti e sei per mediazioni non vincolanti. Di questi nove casi, due richieste di mediazione sono state presentate all'ABE sulla base della

³ Articolo 18, paragrafo 9, della direttiva 2014/59/UE.

⁴ Articolo 17, paragrafo 5, lettera g), della direttiva 2014/59/UE.

⁵ Articolo 17, paragrafo 5, lettera h), della direttiva 2014/59/UE.

⁶ Articolo 17, paragrafo 5, lettera k), della direttiva 2014/59/UE.

direttiva 2014/59/UE, che è entrata in vigore il 1° gennaio 2015⁷. Finora tutte le richieste di procedure di mediazione (vincolante, non vincolante) si sono risolte da ultimo con un accordo tra le parti interessate sotto la guida e con l'assistenza dell'ABE. Per tale ragione, sino ad oggi non vi è stato bisogno di procedere con mediazioni vincolanti per giungere a una decisione.

L'esperienza tratta da questi casi, benché limitata, sembra indicare che il processo di mediazione può essere uno strumento efficace nell'incentivare decisioni congiunte tra le autorità competenti, in quanto l'ABE è riuscita a risolvere le controversie già nella fase di conciliazione⁸ (o di mediazione non vincolante⁹).

Tuttavia, non è stata adottata alcuna decisione congiunta riguardo alle misure per affrontare o rimuovere impedimenti sostanziali¹⁰, né in riferimento al requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili¹¹.

Sulla base di tale esperienza limitata, sono state individuate le seguenti difficoltà per un'applicazione efficace dei poteri di mediazione:

- limiti alla partecipazione delle autorità di risoluzione in seno ai gruppi di mediazione;
- mancanza di potere dell'ABE nell'avviare una conciliazione o una mediazione vincolante di propria iniziativa;
- implicazioni delle attuali norme della direttiva sulle salvaguardie in materia di bilancio.

DIFFICOLTÀ INDIVIDUATE

1. COMPOSIZIONE DEI GRUPPI DI MEDIAZIONE

Il regolamento ABE limita la partecipazione delle autorità di risoluzione in seno ai gruppi di mediazione. Le norme pertinenti a tale riguardo limitano la partecipazione ai gruppi di esperti per la risoluzione di controversie ai soli membri votanti del consiglio delle autorità di vigilanza dell'ABE¹².

Di conseguenza, il regolamento ABE esclude la partecipazione di alcune entità (che non sono membri votanti del consiglio delle autorità di vigilanza dell'ABE) dai gruppi di mediazione, tra cui il comitato di risoluzione unico, la BCE e le autorità di risoluzione nazionali¹³. La partecipazione ridotta delle autorità di risoluzione dà luogo a situazioni potenzialmente contraddittorie nel caso di mediazioni che riguardano questioni di risoluzione, in quanto le entità che dovrebbero gestire tali questioni non hanno modo di manifestare i propri interessi e preoccupazioni e di contribuire alle decisioni di mediazione pertinenti.

D'altro canto, l'articolo 127 della direttiva prevede che l'ABE costituisca un comitato interno permanente per la risoluzione, composto da alti rappresentanti delle autorità di risoluzione, ai fini della preparazione delle decisioni del consiglio delle autorità di vigilanza in conformità con gli articoli 41 e 44 del regolamento ABE.

In tale contesto si potrebbe valutare se, in caso di disaccordo tra le autorità di risoluzione, i membri e i sostituti del gruppo di esperti possano nominare un supplente dal comitato per la risoluzione.

⁷ Un caso si riferiva a una mediazione non vincolante, mentre l'altro riguardava originariamente una richiesta di mediazione vincolante che è stata successivamente ritirata e ripresentata come mediazione non vincolante.

⁸ Articolo 19, paragrafo 2, del regolamento ABE.

⁹ Articolo 31, lettera c), del regolamento ABE.

¹⁰ Articolo 18 della direttiva 2014/59/UE.

¹¹ Articolo 45 della direttiva 2014/59/UE.

¹² Articolo 41, paragrafi 2 e 3, del regolamento ABE, come chiarito al considerando (15) del regolamento 1022/2013 (che ha modificato il regolamento ABE).

¹³ Le autorità di risoluzione nazionali possono presenziare alle riunioni del consiglio delle autorità di vigilanza soltanto se accompagnano rappresentanti delle amministrazioni nazionali.

Concretamente, ciò significherebbe che un gruppo di mediazione sarebbe composto dal presidente del consiglio delle autorità di vigilanza e da altri sei membri, che sarebbero membri del consiglio delle autorità di vigilanza in caso di disaccordo su questioni di vigilanza e membri del comitato per la risoluzione in caso di disaccordo su questioni di risoluzione. Nei casi in cui il disaccordo dovesse riguardare sia una questione di risoluzione sia una questione di vigilanza, gli altri sei membri dovrebbero includere tre membri del consiglio delle autorità di vigilanza e tre membri del comitato per la risoluzione.

In ogni caso, la questione sarà risolta una volta adottata la recente proposta della Commissione di un regolamento relativo alla revisione delle autorità europee di vigilanza¹⁴. Il testo della Commissione, in particolare, prevede modifiche all'articolo 41 del regolamento ABE. Se tali proposte di modifica venissero confermate nel testo legislativo finale, i gruppi di esperti sarebbero del tutto soppressi dal regolamento ABE.

2. POTERE D'INIZIATIVA

In conformità con gli articoli 13, 18 e 45 della direttiva, l'ABE ha il potere di intervenire con l'obiettivo di promuovere la conciliazione e adottare misure di mediazione vincolante soltanto su richiesta di un'autorità di risoluzione.

Si può sostenere che prevedendo la possibilità per l'ABE di intervenire di propria iniziativa nel contesto della conciliazione e della mediazione vincolante ai sensi della direttiva, si aumenterebbe la probabilità di decisioni congiunte e si ridurrebbe il rischio di decisioni separate da parte di singole autorità. Inoltre, il potere di adottare misure di mediazione vincolante di propria iniziativa potrebbe favorire il ruolo dell'ABE nel contesto dei gruppi di mediazione, in quanto le consentirebbe di adottare misure in una fase anticipata del processo. Poteri più estesi di conciliazione e mediazione potrebbero quindi tradursi in una maggiore efficacia, prevenendo i disaccordi e accrescendo la motivazione delle autorità di risoluzione a raggiungere quanto prima un accordo.

La proposta della Commissione di revisione delle autorità europee di vigilanza affronta tale problema, in quanto modifica l'articolo 19 del regolamento ABE¹⁵ e attribuisce all'ABE il potere di aiutare le autorità competenti a raggiungere un accordo, anche di propria iniziativa.

3. SALVAGUARDIE IN MATERIA DI BILANCIO

L'articolo 13, paragrafo 9, della direttiva prevede che l'ABE possa esercitare i propri poteri di mediazione vincolante soltanto qualora nessuna delle autorità di risoluzione interessate valuti che la materia oggetto di dissenso possa incidere in qualunque modo sulle competenze degli Stati membri in materia di bilancio.

La salvaguardia in materia di bilancio contenuta in tale norma può condurre a discrepanze con la salvaguardia corrispondente contenuta nell'articolo 38 del regolamento ABE.

In particolare, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 9, si può sostenere che alle autorità di risoluzione è conferito il potere di *impedire* la mediazione dell'ABE sostenendo, esclusivamente sulla base della propria valutazione, che la decisione di mediazione potrebbe incidere sulle competenze degli Stati membri in materia di bilancio.

L'articolo 38 del regolamento ABE è più specifico. La norma prevede che l'ABE garantisca che nessuna decisione di mediazione incida sulle competenze degli Stati membri in materia di bilancio e prevede che gli Stati membri possano notificare *ex-post* (ossia dopo l'adozione della decisione) le loro preoccupazioni circa l'eventualità che una decisione di mediazione incida sulle loro competenze in materia di bilancio. La notifica, inoltre, deve essere trasmessa sia all'ABE sia alla

¹⁴ COM(2017) 536 final.

¹⁵ Articolo 1, paragrafo 9; della proposta della Commissione.

Commissione, entro un determinato periodo di tempo dalla notifica della decisione all'autorità competente.

CONCLUSIONI

La mediazione è una componente fondamentale del processo di risoluzione e può rivelarsi estremamente utile nel garantire che le decisioni concernenti questioni complesse che interessano gruppi di entità, come l'adozione di un piano di risoluzione, affrontare gli impedimenti alla risoluzione e definire i livelli di requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili, siano adottate sotto forma di decisioni congiunte. Ciò è in linea con i principi sottostanti della direttiva e può agevolare il processo di risoluzione.

La proposta della Commissione sulla revisione delle autorità europee di vigilanza affronta alcune delle questioni evidenziate in precedenza.

Per le altre questioni, e in funzione dell'esito della procedura legislativa sulla proposta della Commissione relativa alla revisione delle autorità europee di vigilanza, la Commissione le esaminerà, se del caso, sulla base di ulteriori esperienze raccolte durante il riesame generale della direttiva che la Commissione è incaricata di effettuare¹⁶.

¹⁶ Articolo 129 della direttiva.