



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 20.10.2010
COM(2010) 579 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, AL
COMITATO DELLE REGIONI E ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA**

Un quadro dell'UE per la gestione delle crisi nel settore finanziario

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, AL
COMITATO DELLE REGIONI E ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA**

Un quadro dell'UE per la gestione delle crisi nel settore finanziario

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. INTRODUZIONE

Nel corso della crisi finanziaria, i governi hanno dovuto prendere atto del fatto che le banche e gli altri istituti finanziari sistemici non potevano essere abbandonati al fallimento. In parole povere, per una banca in situazione di insolvenza non era semplice continuare ad erogare i servizi bancari essenziali e, nel caso di fallimento di una banca di grandi dimensioni, i servizi non potevano essere interrotti se non a rischio di generare un significativo danno sistemico. Le azioni che i governi si sono trovati a dover intraprendere per gestire casi di istituti bancari in dissesto – iniezione di capitali, misure di sostegno a fronte di attività deteriorate, garanzie su attività e passività e sostegno alla liquidità – sono riuscite a stabilizzare il sistema finanziario. Tuttavia, le azioni sono servite anche a puntellare istituti in fallimento e a sostenere i creditori, con costi elevatissimi per le finanze pubbliche: i governi dell'UE hanno impegnato aiuti per un importo pari a circa il 30% del PIL dell'UE, e gli aiuti utilizzati sono ammontati al 13%¹. Gli interventi pubblici hanno inciso significativamente sull'uniformità delle condizioni di concorrenza all'interno del mercato interno².

Esiste un consenso sul fatto che ciò non debba ripetersi. Anche le banche devono poter fallire, al pari di ogni altra attività. Le autorità devono poter ricorrere a strumenti che consentano loro di prevenire i danni sistemici provocati dal fallimento disordinato di un ente creditizio, evitando di esporre inutilmente i contribuenti a rischi di perdite e di provocare un danno economico più ampio. Accanto a una regolamentazione più severa volta a limitare l'eventualità che una banca si trovi in difficoltà, è necessario introdurre un regime credibile per ripristinare una disciplina di mercato derivante dal deterrente costituito dalla minaccia di fallimento e per ridurre il rischio morale – la protezione implicita dal fallimento di cui attualmente beneficia il settore bancario.

La Commissione ha elaborato una risposta strategica dell'Unione europea e, ad oggi, ha adottato due comunicazioni in materia di gestione delle crisi e di misure di risoluzione delle insolvenze bancarie. La prima, risalente all'ottobre 2009³, esaminava i cambiamenti necessari per consentire una gestione e una risoluzione efficaci delle crisi o un'ordinata liquidazione in caso di fallimento di una banca transfrontaliera, ed è stata oggetto di pubblica consultazione. I risultati della consultazione sono stati presentati nel corso di una conferenza sulla gestione

¹ Servizi della Commissione e informazioni fornite dagli Stati membri tramite il comitato economico e finanziario, fino al dicembre 2009.

² La Commissione europea ha pertanto richiesto, ove necessario, una ripartizione degli oneri e misure volte a limitare la distorsione della concorrenza, ai sensi delle disposizioni del trattato UE.

³ COM(2009) 561.

delle crisi organizzata dalla Commissione nel marzo 2010⁴. Nella primavera 2010, la Commissione ha istituito un gruppo di esperti in materia di diritto fallimentare in modo che potessero contribuire al lavoro preparatorio. La seconda comunicazione, pubblicata nel maggio 2010⁵, scandagliava le opzioni di finanziamento delle misure di risoluzione delle insolvenze bancarie in modo da minimizzare il rischio morale e proteggere i fondi pubblici⁶. Raccomandazioni importanti sono contenute anche in una relazione a cura del Parlamento europeo sulla gestione transfrontaliera delle crisi nel settore bancario (la "relazione Ferreira")⁷.

La Commissione sta contribuendo a dar forma al lavoro dell'FSB (*Financial Stability Board*, Consiglio per la stabilità finanziaria) e del G20, tenendo inoltre sotto stretto controllo gli altri sviluppi sul piano internazionale. Il vertice G20 che si è tenuto a Toronto nel giugno 2010 si è impegnato ad elaborare e attuare sistemi nei quali le autorità sono investite di poteri e strumenti che consentono misure di ristrutturazione o risoluzione per qualsiasi tipo di istituto finanziario in crisi, senza che gli oneri ricadano, in ultima analisi, sui contribuenti. Il G20 si è inoltre rivolto all'FSB invitandolo a prendere in considerazione e a formulare raccomandazioni concrete riguardo ai problemi associati agli istituti finanziari sistemicamente importanti e a come risolverli, prima dello svolgimento del vertice di Seoul programmato per il novembre 2010⁸. Negli Stati Uniti, la legge Dodd-Frank⁹ ha introdotto un quadro di risoluzione per gli istituti finanziari sistemici a livello di gruppo.

La presente comunicazione stabilisce gli orientamenti programmatici che la Commissione intende seguire sulla base del lavoro svolto ad oggi in materia di gestione e risoluzione delle crisi. La Commissione continuerà nel lavoro preparatorio coerentemente con quanto già discusso, in vista di presentare proposte legislative nella primavera 2011. Le proposte saranno accompagnate da una valutazione d'impatto e porteranno a termine l'esecuzione, da parte della Commissione, delle principali riforme del G20 nel settore della regolamentazione finanziaria. Nel dicembre 2010 verrà lanciata una consultazione pubblica sui dettagli tecnici del quadro normativo all'esame. La sezione 6 della presente Comunicazione, inoltre, illustra l'ulteriore lavoro da svolgere sulla riforma della normativa in materia di insolvenza e sulle misure di risoluzione da applicare ai gruppi transfrontalieri.

2. CAMPO DI APPLICAZIONE E OBIETTIVI

Il quadro delineato nella presente Comunicazione si applicherà agli enti creditizi e ad alcune imprese di investimento¹⁰, a prescindere dal fatto che operino sul mercato interno o su scala transfrontaliera. Tuttavia, la Commissione si propone di esaminare più approfonditamente misure di risoluzione per altri istituti finanziari, in modo da poter presentare una relazione

⁴ Informazioni sulla conferenza, incluse le presentazioni e le relazioni, sono pubblicate sul sito internet della Commissione: http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm#conference COM(2010) 254.

⁵ Il testo delle due precedenti comunicazioni della Commissione è reperibile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm

⁶ Relazione A7-0000/2010 del Parlamento europeo, commissione per i problemi economici e monetari, relatore: Elisa Ferreira.

⁷ Le idee contenute nel presente documento sono coerenti con le raccomandazioni elaborate dall'FSB.

⁸ *The Wall Street Reform and Consumer Protection Act* (Pub.L. 111-203, H.R. 4173).

⁹ Scopo della politica proposta dalla Commissione è di includere le imprese di investimento dal cui fallimento rischierebbe di derivare un'instabilità sistemica, e la Commissione sta esaminando varie opzioni circa la definizione da dare alla categoria interessata.

entro fine 2011. In questo ambito prenderà in considerazione, in particolare, quali disposizioni sono eventualmente necessarie e adeguate per la gestione delle crisi e le procedure di risoluzione di altri istituti finanziari, comprese le imprese di assicurazione, i fondi di investimento e le controparti centrali.

L'obiettivo primario di un quadro europeo in materia di misure di risoluzione dovrebbe essere quello di consentire agli istituti in sofferenza, di qualsiasi tipo e dimensione, e in particolare agli istituti sistemicamente importanti, di fallire senza che ciò comporti rischi per la stabilità finanziaria e contemporaneamente evitando l'insorgere di costi a carico dei contribuenti. Per giungere a un risultato di questo tipo nel settore bancario, la Commissione sta elaborando un quadro per la prevenzione, la gestione delle crisi e le misure di risoluzione, basato sui seguenti obiettivi:

- **Porre in primo piano la prevenzione e la preparazione:** una programmazione organica e misure preventive che dovrebbero aiutare le autorità e le imprese chiamate ad affrontare situazioni di risoluzione, accanto ad altre riforme intese a limitare i rischi per il settore finanziario;
- **Fornire strumenti di risoluzione credibili** che consentano alle autorità di scegliere tra possibili opzioni per la risoluzione degli istituti, in modo da minimizzare i rischi di contagio e assicurare la continuità operativa dei servizi finanziari essenziali, inclusa la continuità d'accesso ai depositi per i depositanti garantiti;
- **Consentire un'azione veloce e decisa**, mettendo in opera procedure e poteri ben definiti ed eliminando incertezze giuridiche riguardo alla tempistica d'intervento delle autorità e alle azioni che possono intraprendere;
- **Attenuare il rischio morale** assicurando una ripartizione adeguata delle perdite tra azionisti e creditori e proteggendo i fondi pubblici. Ciò comporta, come minimo, che i costi generati dalle misure di risoluzione siano a carico degli azionisti e, quanto più possibile, dei creditori dell'istituto in questione nell'ordine che rispecchia il rango dei loro crediti, nonché, se necessario, dell'intero settore bancario;
- **Contribuire a una risoluzione ordinata dei gruppi transfrontalieri** in modo da limitare al minimo le turbative sul mercato interno, ripartire equamente gli oneri e salvaguardare i servizi bancari essenziali;
- **Garantire la certezza giuridica**, offrire garanzie adeguate per i terzi e limitare le eventuali interferenze con il diritto di proprietà a ciò che è necessario e giustificato dall'interesse pubblico. Il quadro deve mirare a far sì che i creditori ricevano un trattamento simile a quello che sarebbe stato loro destinato se la banca a cui si applica il dispositivo di risoluzione fosse stata liquidata¹¹;
- **Limitare le distorsioni della concorrenza**, generate dagli interventi che distorcono le condizioni di concorrenza nel settore finanziario a livello europeo. Ciò implica che gli aiuti di Stato erogati all'interno del quadro di risoluzione siano compatibili con le norme del trattato e col mercato interno.

¹¹ Vale a dire, far sì che i creditori non emergano in una posizione migliore o peggiore rispetto a quella in cui si sarebbero trovati in caso di liquidazione dell'istituto.

Un quadro di gestione delle crisi basato sugli obiettivi sopra esposti dovrebbe assicurare che le banche in difficoltà escano dal mercato senza compromettere la stabilità finanziaria. In sua assenza, la mancanza di un'alternativa realistica potrebbe rendere nuovamente necessario il ricorso a misure di salvataggio degli istituti finanziari in caso di crisi future.

3. ELEMENTI PRINCIPALI DEL QUADRO

Il quadro di gestione delle crisi che la Commissione sta elaborando comprende tre tipi di disposizioni: misure preparatorie e preventive; interventi di vigilanza precoci; poteri e strumenti di risoluzione. Alcuni di questi strumenti sono già contemplati nei regimi nazionali, altri farebbero la loro comparsa per la prima volta in alcuni Stati membri. Occorrerà dunque assicurare una transizione graduale tra le attuali disposizioni nazionali e il futuro quadro proposto. L'intervento precoce e le misure di risoluzione devono mettere a disposizione delle autorità un'ampia gamma di opzioni, e, fissate determinate soglie di intervento, il quadro non dovrebbe essere prescrittivo per quanto riguarda le misure da utilizzare nei singoli casi.

3.1. Autorità responsabili della gestione delle crisi

I poteri per un intervento precoce continueranno ad essere prerogativa delle autorità di vigilanza prudenziali ai sensi della direttiva sui requisiti patrimoniali ("CRD")¹².

Il nuovo quadro di gestione delle crisi richiederà a ciascuno Stato membro di individuare un'autorità preposta alla risoluzione investita dei poteri in materia. Dovrebbe trattarsi di autorità di tipo amministrativo e non giudiziario, ma al momento non si ritiene necessario disporre in modo più specifico quale organismo nazionale debba svolgere funzione di autorità responsabile della risoluzione. Ciò consentirà agli Stati membri di mantenere le disposizioni nazionali esistenti che, a seconda dei casi, investono della responsabilità per le procedure di risoluzione il ministero delle Finanze, la banca centrale o un regime di garanzia dei depositi. La Commissione rileva, tuttavia, che in molti paesi vige una corretta separazione tra autorità di risoluzione e autorità di vigilanza e ritiene che tale separazione sia rilevante al fine di limitare i rischi di tolleranza.

3.2. Misure preparatorie e preventive

La Commissione sta esaminando una serie di misure intese a facilitare l'individuazione di eventuali problemi in fase precoce, in modo da poterli affrontare tempestivamente e aumentare il livello di preparazione delle imprese e delle autorità per affrontare efficacemente le difficoltà più gravi.

Vigilanza rafforzata

La carenza di un'efficace vigilanza è un fattore preesistente che ha contribuito alla recente crisi. La Commissione intende pertanto: rafforzare il regime di vigilanza ai sensi della direttiva CRD e richiedere la preparazione di un programma di vigilanza annuale per ogni singolo istituto vigilato sulla base di una valutazione dei rischi; fare un uso più esteso e sistematico delle ispezioni di vigilanza in loco; introdurre norme più severe e una valutazione più approfondita, nonché anticipatrice di possibili evoluzioni, da parte delle autorità di vigilanza.

¹² Direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE.

Trasferibilità degli attivi

La Commissione sta esaminando alcune misure volte a precisare le circostanze e le condizioni alle quali gli istituti disciplinati dalla direttiva CRD possono trasferire le attività all'interno di un gruppo, ivi compreso nei casi in cui entità facenti parti del gruppo siano in crisi di liquidità¹³. L'obiettivo è la creazione di un quadro che consenta la gestione della liquidità all'interno dei gruppi e che includa i meccanismi di salvaguardia necessari a preservare la stabilità finanziaria degli Stati membri nei quali sono stabilite le entità all'origine dei trasferimenti e a proteggere i diritti dei creditori e degli azionisti.

Piani di ripresa e di risoluzione

Lo studio, su scala internazionale, dei piani di ripresa e risoluzione quali elementi essenziali della programmazione in caso di fallimento di enti creditizi di rilievo continua a progredire; tali piani sono generalmente considerati componenti essenziali di un regime efficace per la gestione delle crisi. La Commissione partecipa ai lavori e terrà adeguatamente conto degli esiti delle proposte a livello internazionale.

Gli enti creditizi e le imprese di investimento interessate dal regime in questione dovranno preparare e aggiornare con regolarità i piani di ripresa indicando, a seconda dei diversi possibili scenari, le misure da intraprendere da parte dell'istituto o del gruppo per rispondere a situazioni di crisi di liquidità, reperire capitali o ridurre i rischi. I piani dovranno essere dettagliati e realistici e non presupporre l'accesso a fondi pubblici. Tuttavia, l'obbligo di preparare un piano di ripresa va applicato proporzionalmente, tenendo conto della dimensione dell'impresa, della natura delle sue fonti di finanziamento e di quanto, credibilmente, possa far ricorso a un sostegno a livello di gruppo o settoriale. Agli istituti competerà l'obbligo di presentare i piani alle autorità di vigilanza in modo che esse ne valutino la completezza e l'eventuale capacità di ripristinare la solvibilità dell'istituto.

Il requisito relativo ai piani di risoluzione aggiornati si applicherebbe a tutti gli enti creditizi e alle imprese di investimento interessate dal regime, allo scopo di assicurare la programmazione necessaria a consentire che le attività della banca o dell'impresa siano trasferite o ridotte in maniera ordinata in caso di fallimento. I piani sono elaborati da autorità di risoluzione e di vigilanza in stretta cooperazione con le imprese, che dovranno fornire le informazioni necessarie¹⁴. I piani di risoluzione dovrebbero, ad esempio, contenere informazioni dettagliate su struttura del gruppo, garanzie all'interno del gruppo e accordi sul livello di servizio, contratti e controparti, debiti, disposizioni di custodia, oltre che informazioni pratiche su sistemi informatici e risorse umane.

I piani di ripresa e di risoluzione sarebbero richiesti a livello sia di entità che di gruppo e andrebbero concordati congiuntamente all'interno di collegi di risoluzione¹⁵.

Poteri preventivi

A complemento delle misure per la programmazione delle risoluzioni, la Commissione ritiene che alle autorità debbano competere chiari poteri preventivi da utilizzare eventualmente

¹³ Occorre esaminare con attenzione come trattare, in base al regime fiscale applicabile, trasferimenti di questo tipo. Anche la loro contabilizzazione potrebbe necessitare di considerazioni a parte.

¹⁴ Si applicano i normali vincoli sulla divulgazione delle informazioni riservate da parte delle autorità di vigilanza o di altre autorità.

¹⁵ Cfr. sezione 4.1.

laddove le autorità preposte alla risoluzione ritengano che vi siano impedimenti alla procedura di risoluzione di un istituto o di un gruppo ai sensi del regime applicabile. Lo scopo è quello di consentire alle autorità di vigilanza¹⁶, previa consultazione delle autorità di risoluzione, di esigere dagli istituti l'adozione di misure ritenute necessarie a far sì che la risoluzione sia fattibile ai sensi del quadro normativo applicabile e che comprendono la modifica delle attività e della struttura aziendale. I poteri preventivi in corso d'esame comprendono requisiti volti a limitare o modificare l'esposizione degli istituti finanziari; ad incrementare la rendicontazione; a limitare o proibire alcune attività; o, infine, a modificare strutture di gruppo (inclusa la mappatura delle attività specifiche dei singoli soggetti giuridici). Dato che il potere di richiedere modifiche alla struttura legale e all'organizzazione delle attività è senza dubbio intrusivo, sarebbe necessario prevedere un adeguato sistema di "pesi e contrappesi". Tale sistema deve includere, per l'impresa, il diritto di contestare eventuali richieste di ristrutturazione imposte dall'autorità di vigilanza o risoluzione.

3.3. Soglie di intervento

È necessario che le soglie che fanno scattare un intervento precoce e una procedura di risoluzione garantiscano che le autorità coinvolte siano in grado di intraprendere un'azione tempestiva, e che la loro definizione sia sufficientemente chiara e trasparente onde limitare rischi di incertezza da parte dell'autorità di vigilanza, delle imprese e delle controparti di mercato riguardo al fatto che le condizioni di intervento siano soddisfatte.

Soglie per un intervento precoce

La direttiva CRD prevede la possibilità di un intervento tempestivo da parte delle autorità di vigilanza al fine di imporre misure a un ente creditizio che non soddisfa i requisiti della direttiva stessa¹⁷. Per consentire un intervento sufficientemente precoce da parte delle autorità di vigilanza in modo da affrontare efficacemente e sul nascere eventuali problemi, le circostanze nelle quali l'autorità può imporre misure simili potrebbero essere ampliate fino a comprendere i casi in cui un ente creditizio o un'impresa di investimento sia *suscettibile* di non ottemperare a un requisito della direttiva CRD. Poiché i requisiti della direttiva CRD sono estesi, la violazione di uno di essi, effettiva o eventuale, non significa necessariamente che l'istituto in questione si trovi in una situazione critica al punto tale che, se non viene gestita, può portarlo al declino e al potenziale fallimento. Le misure per un intervento precoce che potrebbero essere a disposizione ai sensi della direttiva CRD sono caratterizzate da diversi gradi di invasività, e le autorità di vigilanza dovranno scegliere quali utilizzare secondo criteri adeguati e proporzionali alla natura e alla severità della violazione.

Soglie per far scattare la procedura di risoluzione

Per motivi di stabilità finanziaria, le soglie che fanno scattare l'uso degli strumenti e dei poteri di risoluzione devono assicurare che le autorità di risoluzione siano in grado di intervenire prima che una banca sia insolvente a termini di bilancio¹⁸. Ritardare l'intervento fino a che una banca abbia raggiunto tale situazione critica significa limitare con ogni probabilità la

¹⁶ L'autorità responsabile della vigilanza consolidata, ai sensi della direttiva 2006/48/CE, deciderebbe in merito ad eventuali cambiamenti necessari a livello di gruppo.

¹⁷ Articolo 136 della direttiva 2006/48/CE. Tali poteri si applicano alle imprese di investimento ai sensi dell'articolo 37 della direttiva 2006/49/CE.

¹⁸ L'insolvenza a termini di bilancio è generalmente considerata la soglia che fa scattare le procedure ordinarie di insolvenza.

scelta di opzioni efficaci per la risoluzione o far lievitare l'importo dei fondi da impegnare a sostegno dell'opzione scelta. Tuttavia, giacché gli strumenti in questione possono incidere in modo significativo sui diritti di proprietà degli azionisti o dei creditori, le soglie che fanno scattare l'intervento di risoluzione devono anche assicurare che un'azione in tal senso non venga intrapresa senza aver prima vagliato tutte le altre opzioni realisticamente suscettibili di portare a una ripresa e che l'azione sia giustificata da motivi di interesse pubblico.

La Commissione sta esaminando una serie di opzioni che fanno proprio il requisito che un istituto debba trovarsi in una situazione di sofferenza acuta, in assenza di prospettive realistiche di ripresa in un quadro temporale adeguato rispetto ai rischi per la stabilità finanziaria che deriverebbero dalla situazione di crisi e dal probabile fallimento dello stesso. Le eventuali condizioni riguardanti la soglia d'intervento per la solvibilità o liquidità di un ente creditizio includono la valutazione da parte delle autorità di vigilanza della possibilità che esso abbia subito o sia probabilmente passibile di subire perdite che hanno portato o porterebbero a ridurre il patrimonio di vigilanza; che le sue attività possano essere inferiori alle passività; che probabilmente non sia in grado di adempiere ai propri obblighi in condizioni normali di attività; o, più in generale, che non disponga di risorse adeguate per l'esercizio delle sue attività. Ulteriori opzioni qualitative comprendono la valutazione espressa dalle autorità di vigilanza circa il fatto che l'ente non soddisfa più o prevedibilmente non soddisferà più le condizioni richieste per fruire dell'autorizzazione a svolgere attività bancarie o di investimento. Esiste, ovviamente, un margine di sovrapposizione tra le diverse opzioni e la Commissione considererà in modo più approfondito quale di esse offra il miglior equilibrio tra flessibilità e oggettività.

Oltre alle soglie qualitative o quantitative sopra descritte, la Commissione propone di includere un'ulteriore condizione, secondo la quale la risoluzione è necessaria per motivi di interesse pubblico. Questa condizione sarebbe soddisfatta, ad esempio, quando la liquidazione dell'istituto secondo le procedure ordinarie di insolvenza non garantirebbe la stabilità del sistema finanziario o la continuità dei servizi essenziali delle infrastrutture finanziarie. Se la condizione legata ai motivi di interesse pubblico non viene soddisfatta, l'istituto deve essere liquidato una volta raggiunta la soglia che fa scattare la liquidazione per insolvenza.

Anche in caso di armonizzazione delle soglie che fanno scattare l'intervento precoce e la risoluzione, permane il rischio che le autorità agiscano con ritardo o addirittura non si rendano conto tempestivamente dell'avvenuto raggiungimento di tale soglie. Lo scrutinio da parte dei membri nel quadro di collegi dovrebbe contribuire a ridurre il rischio che eventuali problemi non siano individuati o affrontati appena emergono.

3.4. Intervento precoce

La presente sezione presenta le misure, in corso d'esame, che consentono di affrontare tempestivamente i problemi in fase iniziale a livello sia di entità che di gruppo, in modo da evitare che si aggravino e da facilitare la ripresa.

Poteri di vigilanza

I poteri di intervento precoce da parte delle autorità di vigilanza saranno ampliati e resi più chiari. Le nuove misure a disposizione delle autorità di vigilanza potrebbero includere la capacità, chiaramente definita, di proibire il pagamento dei dividendi e, dove fattibile, di cedole di strumenti ibridi ammissibili quali patrimonio di vigilanza; di richiedere la sostituzione di amministratori o dirigenti; o di richiedere a un ente creditizio di cedere le

attività o i rami di attività che costituiscono un rischio eccessivo per la sua solidità finanziaria. Come indicato sopra, si potrà ricorrere a tali poteri in caso di violazione o probabile violazione dei requisiti della direttiva CRD: si tratta quindi di poteri distinti da quelli preventivi discussi nella sezione precedente.

Attuazione dei piani di ripresa

Al fine di assicurare che gli enti intraprendano tempestivamente azioni volte ad affrontare i problemi in fase iniziale, gli enti creditizi e le imprese di investimento soggetti al presente quadro devono essere sottoposti a un nuovo requisito, a richiesta delle autorità di vigilanza, che impone di presentare un piano contenente le misure che intendono porre in atto per risanare l'istituto in una situazione specifica di sofferenza finanziaria. Tale obbligo si applicherebbe laddove un ente non ottemperi ai requisiti di solvibilità della CRD o a eventuali requisiti futuri in tema di liquidità. Si ritiene che, nella maggior parte dei casi, il piano prevedrà l'attuazione di misure già contenute nel piano di ripresa dell'impresa.

Manager speciale

Alle autorità potrebbe essere attribuita, accanto a più ampi poteri di vigilanza di cui alla direttiva CRD, la facoltà di designare un manager speciale per un periodo limitato di un anno al massimo, che si occupi in prima persona, o affiancando i quadri esistenti, della gestione di un istituto che non ottempera ai requisiti della CRD e non ha presentato un piano credibile (con le caratteristiche di cui al paragrafo precedente) o non lo ha attuato in modo efficiente. Al manager in questione competerebbero tutti i poteri gestionali ma il suo compito principale sarebbe il ripristino della solidità dell'istituto. Non vi sarebbe alcuna ripercussione sui diritti degli azionisti, e sarebbe necessaria l'approvazione da parte di questi ultimi per azioni intraprese dal manager speciale se in caso di azioni analoghe intraprese dagli amministratori ne fosse necessario il consenso. La decisione di designare un manager speciale non dovrebbe implicare il ricorso a una garanzia di Stato o esporre le autorità di vigilanza a responsabilità derivanti dalle sue azioni. La portata della responsabilità del manager speciale merita di essere analizzata più approfonditamente.

3.5. Risoluzione

La regola generale detterebbe che gli enti creditizi in fallimento siano liquidati secondo procedure ordinarie di insolvenza. Tuttavia, a differenza che in altri settori dell'economia, nel settore finanziario, fino ad oggi, gli istituti in fallimento e in particolare quelli che rivestono un'importanza sistemica non sono stati oggetto di procedure ordinarie. La Commissione esaminerà quale riforma della normativa in materia di insolvenza nel settore bancario sia necessaria ad assicurare che le banche fallite possano essere liquidate in una seconda fase, come descritto nella sezione 5, allo scopo ultimo di garantire che la liquidazione sia un'ipotesi realistica.

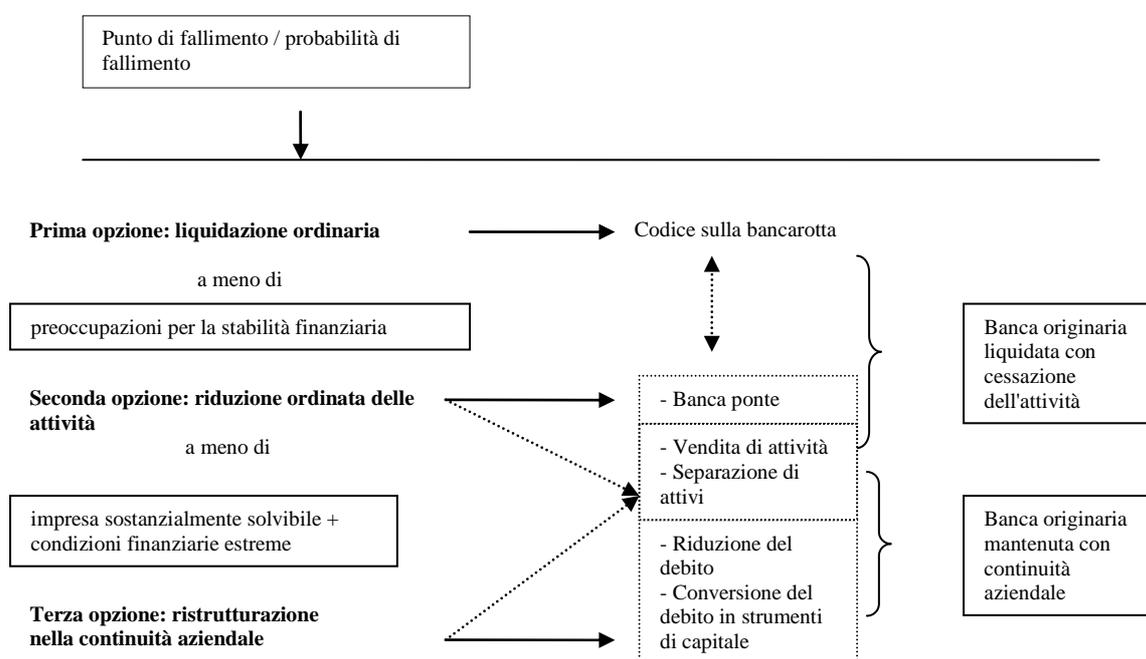
Tuttavia, non sarà sempre possibile procedere alla liquidazione di un ente creditizio o di un'impresa d'investimento secondo le procedure normali di insolvenza. In alcuni casi, per motivi di stabilità finanziaria e di interesse pubblico, si renderà necessario il ricorso a un procedimento di riduzione ordinata dell'attività attraverso l'impiego di misure di risoluzione che minimizzino gli effetti di contagio, assicurino la continuità delle funzioni economiche

vitali, massimizzino il valore degli attivi rimasti e ne facilitino il ritorno ad un uso produttivo nel settore privato¹⁹.

Si dovrebbe ricorrere solo in ultima istanza e solo in situazioni debitamente giustificate a misure, quali ad esempio la riduzione del debito o la sua conversione in capitale²⁰, volte a mantenere in attività l'impresa. Ciò contribuirebbe a rafforzare la disciplina di mercato.

La Commissione ritiene che il presente quadro inerente alle misure di risoluzione, insieme ai poteri di prevenzione volti a semplificare le strutture legali e commerciali nei casi in cui un'impresa non potrebbe altrimenti essere oggetto di risoluzione, garantirà che le autorità responsabili della risoluzione possano gestire il fallimento di qualsiasi ente incluso nel quadro, indipendentemente dalle sue dimensioni e interconnessioni, senza compromettere la stabilità finanziaria.

Risoluzione e insolvenza



Il quadro per la risoluzione dovrà consistere di strumenti comprendenti una combinazione di poteri e specificherà sia gli strumenti che i poteri, insieme alle condizioni soglia che debbono essere soddisfatte prima della loro applicazione ed esercizio.

Tra gli **strumenti di risoluzione** rientra la vendita di attività, che consentirà alle autorità di vendere l'ente creditizio o parti della sua attività ad uno o più acquirenti senza il consenso degli azionisti²¹; la banca ponte, che consentirà alle autorità di trasferire una parte o la totalità

¹⁹ Sia nella liquidazione ordinaria che nella riduzione ordinata dell'attività, in pratica l'impresa scompare in toto o in parte. Si considera pertanto che l'impresa cessa l'attività.

²⁰ Cfr. sezione 3.6.

²¹ La vendita di enti o parti della loro attività dovrebbe avvenire, per quanto le circostanze lo consentano, in modo aperto, trasparente e non discriminatorio, in modo da garantire il più possibile che venga pagato un prezzo di mercato equo e che non vengano concessi aiuti di Stato all'acquirente. La Commissione riconosce tuttavia che vi saranno circostanze in cui una vendita deve essere completata in

delle attività di un ente creditizio in fallimento (compresi i suoi depositi o il portafoglio di crediti ipotecari) ad una banca ponte temporanea²²; la separazione delle attività che consentirà alle autorità di trasferire attività deteriorate o "tossiche" ad una società veicolo distinta ("*bad bank*") in modo da ripulire il bilancio di una banca in dissesto; e la riduzione del debito di cui si tratta nella sezione 3.6. I **poteri di risoluzione** sono i vari poteri giuridici che le autorità esercitano, in diverse combinazioni, quando applicano gli strumenti di risoluzione. Includono i poteri fondamentali di trasferire azioni o attività o diritti o passività di una banca in fallimento ad un'altra entità come un altro istituto finanziario o una banca ponte; i poteri di estinguere o cancellare azioni, o ridurre o convertire il debito di una banca in fallimento; il potere di sostituire l'alta dirigenza ed il potere di imporre una moratoria temporanea al pagamento dei crediti. Potrebbero essere necessari anche poteri supplementari, compreso quello di richiedere ad altre parti del gruppo di garantire la continuità di servizi essenziali.

L'applicazione di questi strumenti e poteri può interferire con i diritti degli azionisti e, nella maggior parte dei casi, dei creditori. Il quadro deve di conseguenza includere meccanismi di salvaguardia e di risarcimento laddove necessario. Il principio guida per il risarcimento che la Commissione sta valutando è che le perdite delle parti interessate non debbano essere superiori a quelle che avrebbero subito qualora l'istituto fosse stato liquidato secondo il regime applicabile in materia di insolvenze²³.

In aggiunta il quadro includerà anche meccanismi di salvaguardia per controparti e accordi di mercato che potrebbero essere toccati da un trasferimento di beni immobili, attività o passività, insieme a disposizioni sul ricorso giurisdizionale per garantire che le parti interessate dispongano di diritti appropriati per contestare le azioni delle autorità e chiedere un risarcimento finanziario. La Commissione ritiene infine che il quadro dovrebbe includere una sospensione temporanea dei diritti di compensazione per *close out* sui contratti trasferiti dalle autorità nel quadro di una misura di risoluzione e consulterà esperti in merito ai dettagli di tale disposizione. Si potrebbe inoltre dover considerare ulteriormente l'esercizio dei diritti di *close out* in rapporto alle misure di intervento precoce.

Il quadro non dovrebbe essere rigidamente prescrittivo per quanto riguarda i mezzi giuridici attraverso i quali vengono esercitati i poteri. Nei vari Stati membri esistono attualmente una serie di modelli, tra cui la curatela, l'amministrazione controllata ed il semplice esercizio del potere esecutivo. In questa fase non è necessario imporre un modello unico per poter collaborare in modo efficace.

Questi strumenti e poteri devono essere applicati ed esercitati nel rispetto delle disposizioni del trattato UE ed in particolare del quadro sugli aiuti di Stato se pertinente.

3.6. Riduzione del debito

I problemi posti dalla risoluzione di istituti finanziari grandi e complessi è attualmente al centro delle discussioni internazionali. I responsabili politici riconoscono che possono esservi circostanze in cui gli altri strumenti di risoluzione sopra descritti potrebbero non essere

un periodo molto breve per preservare la stabilità finanziaria. In tali casi sarà impossibile applicare una normale procedura di appalto pubblico, ma i requisiti di trasparenza, apertura e non discriminazione dovranno essere per quanto possibile rispettati.

²² La banca ponte ha la finalità di mantenere l'accesso ai depositi garantiti o preservare le funzioni bancarie essenziali per un periodo limitato, nella prospettiva di una successiva vendita al settore privato una volta che le condizioni del mercato si sono stabilizzate.

²³ Questo principio è attualmente applicato in alcuni paesi.

sufficienti per garantire la stabilità finanziaria in caso di risoluzione di un istituto grande e complesso. In una crisi sistemica, ad esempio, le procedure tradizionali di risoluzione potrebbero non essere sufficienti per consentire alle autorità di mantenere le attività sistemicamente cruciali di una grande banca commerciale, ad esempio i suoi sistemi di pagamento e la funzione di erogazione di prestiti. L'attività potrebbe essere troppo ampia per poter essere venduta ad altre banche nelle condizioni prevalenti senza il sostegno pubblico o evitando effetti negativi sulla concorrenza, mentre in caso di riduzione dell'attività dell'istituto è possibile che le sue funzioni di mercato non siano prontamente rimpiazzate da concorrenti o da nuovi operatori. La Commissione sta pertanto studiando meccanismi supplementari che consentano all'istituto di preservare la propria continuità aziendale, in modo tale che la riorganizzazione o, se del caso, la riduzione di talune attività possano avvenire in modo ordinato e minimizzando il contagio.

Uno dei meccanismi all'esame è la riduzione del valore di tutti gli strumenti di capitale e la conversione del debito dell'istituto dissestato in capitale così da ripristinarne la situazione patrimoniale e consentirgli di continuare (temporaneamente o permanentemente) la propria attività aziendale. Esistono tuttavia una serie di questioni di natura giuridica e politica, tra le quali rientrano:

- se il meccanismo debba basarsi sulla concessione per legge alle autorità del potere di ridurre o convertire il debito in determinate condizioni oppure sull'introduzione di clausole contrattuali obbligatorie relative alla riduzione o alla conversione che dovrebbero essere incluse in una parte del debito emesso dagli istituti finanziari che rientrano nel quadro di gestione delle crisi;
- se il potere è previsto per legge, le categorie di debito che dovrebbero essere coperte (sorgono ad esempio difficili questioni di natura giuridica e politica per quanto riguarda i crediti di fornitori, i derivati, i depositi all'ingrosso, il debito garantito, le passività intragruppo²⁴) e l'impatto che l'ambito di applicazione avrebbe sul rango dei crediti²⁵;
- l'impatto sul costo del finanziamento, il rischio di spingere verso il breve termine o il debito garantito, la necessità di regolare il lato passività dello stato patrimoniale e l'eventuale necessità di modificare il rango di taluni creditori;
- la complessità di applicare questo strumento ad un gruppo transfrontaliero e la necessità di garantire il riconoscimento delle eventuali riduzioni o conversioni del debito di tribunali esteri quando il debito è iscritto o regolato dalla legge di un paese non appartenente all'UE.

La Commissione osserva che sono all'esame una serie di iniziative con obiettivi analoghi di rafforzamento dell'assorbimento delle perdite tramite la conversione del debito in strumenti di capitale o la riduzione del debito prima che la banca debba cessare l'attività. Tra di esse figurano la proposta esaminata nel documento di consultazione del comitato di Basilea del 19 agosto di convertire il debito subordinato in strumenti di capitale al momento dell'insolubilità o dell'intervento pubblico. La Commissione svolgerà ulteriori consultazioni in merito all'attuazione delle nuove regole sul capitale convertibile che potrebbero essere adottate e

²⁴ Occorre fare attenzione a non svantaggiare talune categorie di investitori quali gli investitori al dettaglio e le PMI.

²⁵ La Commissione ritiene che in linea di massima la riduzione del debito dovrebbe essere applicata in modo da rispettare il rango dei crediti nell'insolvenza.

garantirà che queste ultime vengano coordinate con eventuali proposte sulla riduzione del debito come strumento di risoluzione.

Sebbene la messa a punto di un meccanismo di riduzione del debito presenti dei problemi di natura tecnica, la Commissione ritiene che rappresenti uno strumento di risoluzione aggiuntivo che rafforzerebbe significativamente la capacità delle autorità di risolvere le insolvenze di istituti grandi e complessi. In caso di mancanza di meccanismi efficaci per gestire il fallimento di tali istituti senza danni sistemici, diventano quanto meno più forti le ragioni per introdurre requisiti prudenziali aggiuntivi, accompagnati da misure strutturali volte a garantire la possibilità di risoluzione come alternativa ad un migliore assorbimento delle perdite.

4. COORDINAMENTO DELLA GESTIONE TRANSFRONTALIERA DELLE CRISI

4.1. Risoluzione coordinata delle insolvenze di gruppi bancari dell'UE

Le misure descritte alla sezione 2 garantiranno che le autorità preposte alla risoluzione dispongano degli stessi strumenti e degli stessi poteri. Ciò agevolerà l'azione coordinata in caso di fallimento di un gruppo transfrontaliero. Per promuovere la cooperazione e prevenire risposte nazionali frammentarie sembrano però essere necessarie ulteriori misure.

In linea di principio, un quadro integrato per la risoluzione di enti transfrontalieri da parte di un unico organismo europeo fornirebbe un processo di risoluzione rapido, decisivo ed equo per i gruppi finanziari europei e rifletterebbe meglio la natura pan-UE dei mercati bancari. Tuttavia, la Commissione riconosce che sarebbe difficile creare un modello integrato a livello UE per la risoluzione delle insolvenze di gruppi bancari transfrontalieri in assenza di un regime di insolvenza armonizzato e di un'autorità europea di vigilanza unica per tali enti. La Commissione ritiene che l'approccio europeo alla risoluzione dovrebbe riflettere l'approccio più ampio adottato in materia di meccanismi di vigilanza.

Per questo motivo la Commissione, come primo passo, caldeggia un quadro di coordinamento basato su strumenti di risoluzione armonizzati, oltre all'obbligo di consultazione e cooperazione per le autorità in caso di risoluzione delle insolvenze di controllate. A questo scopo, la Commissione sta ipotizzando due riforme principali.

In primo luogo, la creazione di collegi di risoluzione, accanto ai collegi delle autorità di vigilanza già esistenti, attraverso l'inclusione di autorità preposte alla risoluzione per gli enti appartenenti a gruppi. I collegi di risoluzione sarebbero presieduti dall'autorità preposta alla risoluzione responsabile dell'ente creditizio impresa madre ("l'autorità preposta alla risoluzione a livello di gruppo") e sarebbero responsabili della pianificazione in caso di crisi e della preparazione di piani di risoluzione che comprendono, se opportuno, principi di ripartizione degli oneri. In caso di crisi, il collegio di risoluzione rappresenterebbe un forum per lo scambio di informazioni e per il coordinamento delle misure di risoluzione.

In secondo luogo, le autorità preposte alla risoluzione a livello di gruppo dovrebbero avere il potere di decidere, in caso di fallimento di un gruppo, se un meccanismo di risoluzione di gruppo è indicato. In mancanza di tale decisione, che dovrebbe essere presa rapidamente, alle autorità nazionali si richiederebbe di astenersi dall'adottare misure nazionali che potrebbero mettere a repentaglio l'efficacia del meccanismo di risoluzione di gruppo. L'autorità preposta alla risoluzione a livello di gruppo, in cooperazione con le altre autorità del collegio di

risoluzione, potrebbe concludere che la risoluzione separata applicata ai singoli enti sia la più adeguata alla struttura e all'organizzazione del gruppo, nel qual caso ciascuna autorità nazionale prenderebbe decisioni autonome. Un meccanismo di risoluzione di gruppo sarebbe basato sul piano di risoluzione di gruppo già preparato dalle autorità competenti, e sarebbe attuato dalle autorità nazionali utilizzando gli strumenti e i poteri di risoluzione previsti dal nuovo quadro.

L'elaborazione di un meccanismo di risoluzione di gruppo dovrebbe, nei casi opportuni, agevolare una risoluzione coordinata, che ha più probabilità di produrre i risultati migliori per il gruppo. Tuttavia, dato che i poteri di risoluzione si applicano alle singole entità giuridiche e che la competenza per la risoluzione resterebbe nazionale, il meccanismo di risoluzione di gruppo non sarebbe vincolante. Le autorità nazionali in disaccordo con il meccanismo avrebbero la possibilità di agire autonomamente qualora lo ritenessero necessario per ragioni di stabilità finanziaria nazionale. In tal caso sarebbero tenute a considerare l'impatto della loro azione sulla stabilità finanziaria di altri Stati membri, a motivare la loro decisione al collegio di risoluzione e, se fattibile nei termini previsti, a discutere le loro motivazioni con gli altri membri del collegio prima di agire individualmente.

Questo quadro creerebbe un equilibrio adeguato tra il coordinamento delle misure nazionali, necessario per gestire coerentemente il fallimento di un gruppo, e la comprovata necessità che le autorità agiscano in maniera rapida e decisiva laddove la situazione lo richieda.

4.2. Quadro di coordinamento con i paesi terzi

Una risoluzione efficace di gruppi attivi a livello internazionale implica, come minimo, il riconoscimento reciproco e l'applicazione di misure prese dalle autorità preposte alla risoluzione nelle giurisdizioni pertinenti. Gli accordi internazionali necessari per conseguire questo risultato saranno più agevoli se i regimi di risoluzione si fondano su principi e approcci comuni: la Commissione sostiene vigorosamente il lavoro svolto in tal senso dal G20 e dall'FSB (Financial Stability Board, Consiglio per la stabilità finanziaria). La Commissione appoggia inoltre l'elaborazione di accordi di cooperazione specifici per società tra le autorità nazionali responsabili della gestione del fallimento delle grandi società, con l'intento di garantire pianificazione, processo decisionale e coordinamento efficaci per i gruppi internazionali.

4.3. Il ruolo delle autorità europee di vigilanza nella gestione delle crisi

Il quadro descritto nella presente comunicazione è pienamente compatibile con i recenti regolamenti che istituiscono le Autorità europee di vigilanza (ESA). A seguito di negoziati in sede di Parlamento europeo e di Consiglio, i regolamenti relativi alle ESA ampliano il ruolo di queste ultime a diversi settori, tra cui la gestione delle crisi e le azioni di preparazione e di prevenzione. In particolare, l'EBA (Autorità bancaria europea), in cooperazione, quando opportuno, con l'ESMA (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati), potrebbe, nei limiti stabiliti dalla legislazione UE, avere una funzione di controllo sugli aspetti del quadro relativi alle misure di preparazione, prevenzione, intervento tempestivo e coordinamento, oltre ad alcuni compiti specifici legati a questi aspetti, tra cui il potere di indagare sulle violazioni al diritto dell'UE, il potere di mediazione e il potere di decisione in situazioni di emergenza²⁶. L'EBA avrebbe inoltre un ruolo centrale nel coordinamento

²⁶ Articoli 9, 10 e 11 dei testi di compromesso dei regolamenti ESA concordati dal Consiglio e dal Parlamento europeo.

transfrontaliero previsto dal quadro, essendo presente come osservatore nei collegi di risoluzione e partecipando e contribuendo allo sviluppo e al coordinamento di piani di ripresa e di risoluzione²⁷. Nei settori nei quali si applicano i poteri di mediazione e di decisione d'urgenza conferiti alle ESA (Autorità europee di vigilanza), sarebbe applicabile anche la salvaguardia di bilancio²⁸, per garantire che qualsiasi decisione delle ESA non incida in alcun modo sulle responsabilità di bilancio degli Stati membri.

Per quanto riguarda la risoluzione, nei casi in cui è previsto il coinvolgimento di autorità diverse da quelle di vigilanza, la Commissione valuterà attentamente dove l'intervento dell'EBA potrebbe essere di maggiore aiuto al processo. L'EBA, ad esempio, potrebbe utilmente fungere da organismo di coordinamento a livello UE in maniera sostanzialmente analoga a quella in cui le autorità di vigilanza sostengono le azioni delle autorità di risoluzione a livello nazionale. Si deve tuttavia tenere presente anche il rischio di conflitti di interesse: se in molte giurisdizioni le autorità di vigilanza e quelle di risoluzione sono separate, è proprio per ridurre gli incentivi alla tolleranza regolamentare.

5. FINANZIARE LA RISOLUZIONE

Il costo della risoluzione dovrebbe essere sostenuto in primo luogo da azionisti e creditori. Nella maggior parte dei casi, però, ciò non sarebbe sufficiente. Affinché la risoluzione rappresenti un'opzione credibile, dovrebbero essere creati meccanismi di finanziamento adeguati. Come annunciato nella sua comunicazione del 26 maggio, la Commissione intende proporre la creazione di fondi nazionali a sostegno della risoluzione delle insolvenze bancarie.

La Commissione ritiene necessario un approccio coordinato a livello UE per assicurare un legame chiaro tra i meccanismi di finanziamento e il nuovo quadro di risoluzione. Meccanismi credibili per il finanziamento della risoluzione dovrebbero contribuire a rafforzare la stabilità finanziaria e la resilienza del sistema. Eliminando le potenziali differenze e distorsioni, un approccio comune migliorerebbe anche le prospettive di una cooperazione transfrontaliera efficace. La Commissione ritiene che un sistema di fondi di risoluzione finanziati ex ante ridurrebbe, nel lungo termine, i costi a carico dell'intera società.

La Commissione ritiene inoltre che un approccio comune al finanziamento del settore privato potrebbe agevolare l'accordo su meccanismi adeguati per la ripartizione dei costi della risoluzione, che sarà importante per un'efficiente risoluzione delle insolvenze di enti transfrontalieri.

5.1. Uso dei fondi di risoluzione

L'esistenza di fondi di risoluzione garantirà la credibilità della risoluzione stessa. Le preoccupazioni circa il potenziale aumento del rischio morale associato all'esistenza di fondi di risoluzione saranno attenuate se l'uso dei fondi sarà limitato a fornire supporto finanziario per gli strumenti di risoluzione, ad esempio finanziare una "banca ponte" temporanea o garantire le sue passività per prevenire il ritiro del credito.

²⁷ Articolo 12 quater e seguenti del testo di compromesso del regolamento EBA concordato dal Consiglio e dal Parlamento europeo.

²⁸ Articolo 23 dei testi di compromesso dei regolamenti ESA concordati dal Consiglio e dal Parlamento europeo.

Nei casi in cui l'obiettivo delle misure di risoluzione (ad esempio la riduzione del debito) è quello di ripristinare la continuità delle attività per un ente in crisi, qualsiasi fonte supplementare di finanziamento temporaneo deve essere accompagnata da misure adeguate intese a ristrutturare l'ente, eliminare la cattiva gestione, ridurre gli importi dovuti ai creditori non garantiti e diluire o estinguere i crediti degli azionisti esistenti.

Qualsiasi misura di finanziamento a sostegno della risoluzione (comprese le misure sul capitale, sulla liquidità, sulle garanzie e di altro tipo) deve essere conforme al trattato UE. In particolare, qualora esse implicino l'uso di risorse statali²⁹ e conferiscano ad un soggetto economico che continua ad operare sul mercato un vantaggio – ancorché limitato – che potrebbe provocare distorsioni di concorrenza e condizionare gli scambi intra-UE, tali misure devono essere conformi alle disposizioni in materia di aiuti di Stato

5.2. Fondi di risoluzione e regimi di garanzia dei depositi

I fondi di risoluzione e i regimi di garanzia dei depositi non hanno lo stesso obiettivo. Ciononostante, in alcuni Stati membri i regimi di garanzia dei depositi sono già in grado di fornire alcune forme di finanziamento della risoluzione. A luglio la Commissione ha proposto³⁰ che i fondi ex-ante dei regimi di garanzia dei depositi potrebbero essere usati per misure di risoluzione nel settore bancario che implicino il trasferimento di depositi ad un altro ente (ad esempio la vendita a o la fusione con un altro ente del settore privato, o una banca ponte) a condizione che l'importo dei fondi dei regimi di garanzia dei depositi utilizzati non superi l'importo che sarebbe stato necessario per rimborsare i depositanti.

L'introduzione di un nuovo quadro per la gestione delle crisi potrebbe estendere la necessità di finanziamento al di là delle misure intese a preservare i depositi garantiti. Il costo di tali misure aggiuntive potrebbe allora ricadere sul fondo di risoluzione. Inoltre, un sistema di finanziamento della risoluzione fondato esclusivamente su depositi garantiti penalizzerebbe ingiustamente gli istituti di raccolta depositi più piccoli e più specializzati a vantaggio delle banche più grandi e universali, che hanno una struttura di bilancio più diversificata e sono potenzialmente più importanti sotto il profilo sistemico. Ciononostante, si approfondiranno le potenziali sinergie tra i regimi di garanzia dei depositi e i fondi di risoluzione.

5.3. Configurazione dei fondi di risoluzione

Pur non ritenendo necessario disciplinare tutti gli elementi che regolano il funzionamento dei fondi di risoluzione, la Commissione ritiene opportuno coordinare i seguenti aspetti:

- le banche soggette al quadro per la gestione delle crisi contribuirebbero a *fondi ex ante*, con l'appoggio di meccanismi di finanziamento ex post, per garantire che il finanziamento sia disponibile a prescindere dalla dimensione della banca fallita, e che i costi che superano la capacità del fondo siano successivamente recuperati attingendo al settore bancario.
- *I requisiti per contribuire ai fondi* dovrebbero riflettere la distribuzione delle responsabilità per la vigilanza e la gestione delle crisi. Come per i regimi di garanzia dei

²⁹ Generalmente si ritiene che si tratti di aiuti di Stato quando fondi provenienti da contributi resi obbligatori dalla legislazione statale vengono gestiti e ripartiti in conformità a tale legislazione, anche se sono amministrati da istituzioni separate dallo Stato (cfr. ad esempio causa 173/73 Repubblica italiana contro Commissione delle Comunità europee, Racc. 1974, pag. 709, punto 16).

³⁰ COM(2010) 368.

depositi, ciascun fondo di risoluzione riceverebbe contributi dagli istituti autorizzati nello stesso Stato membro, a copertura anche delle succursali di tali istituti operanti negli altri Stati membri.

- La **base di calcolo dei contributi** dovrà essere studiata con attenzione. Mentre la Commissione, in linea di principio, ritiene che la piena armonizzazione fondata essenzialmente sulle passività sia la maniera migliore di coprire i costi della risoluzione, a questo stadio potrebbero essere previste altre opzioni, in vista di una successiva armonizzazione della base di calcolo della contribuzione. Se la struttura del loro sistema finanziario, il contesto di bilancio più ampio o i costi potenziali della risoluzione lo giustificano, agli Stati membri potrebbe essere data la possibilità di decidere i contributi su una base di calcolo diversa, a condizione che ciò non provochi distorsioni al funzionamento del mercato interno. La Commissione esaminerà i costi e i benefici di ciascun approccio e vaglierà attentamente i punti di vista dei vari interessati.

Mentre in una prima fase sembra opportuno mirare alla creazione di una rete di fondi nazionali di risoluzione, la Commissione ritiene che un fondo unico a livello UE risponderebbe meglio all'obiettivo di un regime europeo di risoluzione che funzioni in maniera efficace. Tale fondo presupporrebbe una base armonizzata per il calcolo dei contributi.

5.4. Entità dei fondi

La Commissione riconosce la necessità di calibrare la dimensione dei fondi nazionali armonizzati tenendo conto degli oneri imposti da altre riforme del settore finanziario. I fondi dovrebbero essere creati progressivamente e i contributi dovrebbero essere più bassi all'inizio e aumentare man mano che la ripresa economica si consolida.

Per stabilire l'entità dei fondi, la Commissione presterà particolare attenzione, nella sua valutazione dell'impatto, al costo delle recenti misure di risoluzione, tenendo conto del fatto che l'entità dei fondi dovrebbe dipendere anche dall'impatto di altre riforme, quali il rafforzamento dei requisiti patrimoniali e il miglioramento della capacità dei fondi propri di assorbire le perdite, nonché dall'efficacia di altri meccanismi di assorbimento degli shock (i regimi di garanzia dei depositi, ad esempio), che potrebbero ridurre tanto la probabilità quanto l'impatto di un fallimento bancario. L'entità del fondo potrà poi risultare ulteriormente ridotta in quanto la spesa legata alla sua costituzione potrà essere in parte recuperata (ad esempio con la vendita di una banca ponte). Sarà infine possibile adeguare gli importi depositati nei fondi alla luce delle esperienze in corso, in modo che essi riflettano con maggiore precisione i bisogni di finanziamento previsti.

6. PROSSIME FASI E LAVORI FUTURI

6.1. Prossime fasi: un quadro di coordinamento (2011)

La Commissione sta attualmente lavorando sulla messa a punto di un quadro per la gestione delle crisi e sulla valutazione d'impatto che ne guiderà lo sviluppo e che accompagnerà la proposta formale, nella primavera 2011. Prima di adottare questa proposta, la Commissione, nel dicembre 2010, procederà a consultazioni relative agli aspetti tecnici delle sue possibili disposizioni. Il quadro comprenderà gli aspetti politici descritti nella presente comunicazione: armonizzazione degli strumenti, coordinamento delle misure nazionali e meccanismi di finanziamento.

Ai fini di questo quadro, le legislazioni nazionali in materia di insolvenza saranno modificate soltanto nella misura necessaria per sostenere le misure di cui sopra. Potrebbe trattarsi di modifiche necessarie per offrire la tutela necessaria ai creditori ed agli azionisti dell'ente da cui proviene il trasferimento in caso di trasferimento di attività tra enti dello stesso gruppo (sezione 3.3) e per dare la preferenza ai depositanti qualora ciò si rivelasse opportuno alla luce di un potere legale di riduzione del debito.

6.2. Lavori futuri

Regime di insolvenza (medio termine)

La Commissione valuterà la necessità di un'ulteriore armonizzazione dei regimi di insolvenza bancaria, nella prospettiva di procedere alla risoluzione ed alla liquidazione delle banche con le stesse regole procedurali e sostanziali in materia di insolvenza.

Ciò implica quanto segue: valutare l'opportunità di procedure amministrative di liquidazione per agevolare una liquidazione più rapida e più ordinata rispetto alla procedura giudiziaria standard; prevedere un'armonizzazione dei principi fondamentali della legislazione in materia di insolvenza bancaria, compresa una classifica dei crediti in funzione del rango e norme sulle azioni di recupero ("*claw back*").

La Commissione pubblicherà una relazione sull'ulteriore armonizzazione della legislazione in materia di insolvenza entro la fine del 2012.

Un quadro integrato (medio termine)

Parallelamente alla revisione del regolamento EBA, prevista per il 2014, la Commissione valuterà il modo migliore per creare un quadro più integrato per la risoluzione dei gruppi transfrontalieri. Ciò potrebbe coinvolgere un'autorità UE, la cui capacità operativa dovrebbe però dipendere dall'instaurazione di un regime di risoluzione e di insolvenza a livello UE, nonché di un fondo di risoluzione UE finanziato in maniera armonizzata.

7. CONCLUSIONI

Le azioni strategiche future descritte nella presente comunicazione rafforzerebbero notevolmente la resilienza del sistema finanziario, assicurando che le imprese e le autorità siano più preparate ai problemi e più attrezzate per affrontarli tempestivamente. La Commissione porterà avanti le sue azioni in tal senso, conformemente al programma di lavoro allegato, in modo che le autorità europee dispongano degli strumenti e delle risorse finanziarie necessari per intervenire efficacemente e per gestire il fallimento di una banca o di un'impresa di investimento in maniera ordinata, riducendo al minimo l'impatto sistemico e i costi per le finanze pubbliche e per i contribuenti.

Azioni strategiche future

Obiettivi	Azione proposta	Scadenza
<i>Quadro di coordinamento</i>		
Garantire che tutti gli Stati membri dispongano di un regime efficace di gestione delle crisi per le banche e per determinate imprese di investimento, con poteri sufficienti ed armonizzati in materia di intervento precoce e di risoluzione	Proposta di direttiva sulla gestione delle crisi che preveda: - poteri di vigilanza allargati - obbligo di pianificazione adeguata, compresi piani di ripresa e di risoluzione - strumenti di risoluzione armonizzati	Primavera 2011
Garantire cooperazione e coordinamento efficaci tra le autorità in caso di fallimento di un'impresa transfrontaliera	Proposta di direttiva sulla gestione delle crisi che preveda un quadro di coordinamento transfrontaliero	Primavera 2011
Garantire la disponibilità di finanziamenti privati a sostegno delle azioni di gestione delle crisi	Proposta di direttiva sulla gestione delle crisi che preveda la creazione di fondi nazionali di risoluzione	Primavera 2011
Valutare quali misure di gestione delle crisi siano necessarie per gli altri istituti finanziari	Relazione al Consiglio ed al Parlamento europeo	Fine 2011
<i>Insolvenza</i>		
Valutare quale riforma dei regimi di insolvenza bancaria sia necessaria a livello UE per garantire che la liquidazione è una possibilità realistica per la banche in fallimento e per porre rimedio alle attuali lacune nelle procedure di insolvenza per i gruppi bancari transfrontalieri	Relazione al Consiglio ed al Parlamento europeo, accompagnata, se necessario, da una proposta legislativa	Fine 2012
<i>Risoluzione integrata delle insolvenze di gruppi bancari transfrontalieri</i>		
Valutare il modo migliore per creare un quadro per la risoluzione integrata delle insolvenze di gruppi bancari transfrontalieri, compresa la partecipazione di un'autorità UE alla risoluzione	Da prevedere in parallelo con la revisione del regolamento EBA	2014
Valutare la necessità di creare un fondo di risoluzione UE a sostegno di un approccio integrato alla risoluzione	Da prevedere in parallelo con la revisione del regolamento EBA	2014

delle insolvenze di gruppi bancari
transfrontalieri