



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 7 maggio 2013 (13.05)
(OR. en)**

9229/13

**Fascicolo interistituzionale:
2012/0150 (COD)**

**EF 88
ECOFIN 332
DRS 90
CODEC 990**

NOTA

del:	Segretariato generale del Consiglio
al:	Comitato dei Rappresentanti permanenti (parte seconda)
Oggetto:	Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione delle crisi degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica le direttive del Consiglio 77/91/CEE e 82/891/CE, le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE e 2011/35/UE e il regolamento (UE) n. 1093/2010 <i>- Dibattito orientativo</i>

1. La suddetta proposta della Commissione (in prosieguo proposta di direttiva sul risanamento e la risoluzione delle crisi nel settore bancario) è stata trasmessa al Consiglio il 6 giugno 2012 ¹.
2. La proposta di direttiva sul risanamento e la risoluzione delle crisi nel settore bancario mira a introdurre un quadro effettivo di risanamento e risoluzione per enti creditizi e imprese di investimento a livello nazionale e a garantire un'armonizzazione minima a livello dell'UE. La direttiva proposta stabilisce tre fasi di prevenzione e gestione delle crisi: una fase preventiva, una fase di intervento precoce e una fase di risoluzione. Essa istituisce inoltre meccanismi nazionali di finanziamento della risoluzione delle crisi e meccanismi di cooperazione con le autorità dei paesi terzi. Un obiettivo chiave consiste nell'eliminare il concetto di "troppo grande per fallire" e quindi minimizzare il ricorso a fondi pubblici per enti in dissesto o a rischio di dissesto.

¹ Doc. 11066/12 EF 136 ECOFIN 552 DRS 91 CODEC 1600.

3. Il Comitato economico e sociale europeo ha formulato il proprio parere sulla proposta di direttiva il 12 dicembre 2012². La Banca centrale europea ha espresso il proprio parere su tale proposta il 29 novembre 2012³.
4. La commissione per i problemi economici e monetari (ECON) del Parlamento europeo dovrebbe adottare prossimamente la sua relazione sulla proposta e il PE sarebbe quindi pronto ad avviare triloghi al fine di raggiungere un accordo in prima lettura. A partire da giugno 2012, il gruppo "Servizi finanziari" del Consiglio si è riunito 21 volte e la presidenza ritiene che siano stati compiuti notevoli progressi verso la definizione di un orientamento generale in sede di ECOFIN e verso una base concordata per il proseguimento dei negoziati con il Parlamento europeo. Alcune questioni politiche chiave rimangono tuttavia ancora aperte.

STATO DEI LAVORI

5. Le discussioni all'interno del gruppo di lavoro e del COREPER hanno consentito alla presidenza di individuare come questione centrale **la concessione dello strumento di bail-in**; tale strumento consentirebbe alle autorità di risoluzione delle crisi di ridurre o convertire in titoli azionari i crediti degli azionisti e dei creditori degli enti in dissesto o a rischio di dissesto. Sviluppi recenti hanno evidenziato l'importanza politica di raggiungere un'intesa comune sulla portata e sul funzionamento di tale strumento, in particolare su come debbano essere trattati nell'ambito del bail-in i depositi ammissibili superiori a 100 000 EUR. Al fine di preparare il terreno per un accordo finale sulla proposta, questo tema richiederà pertanto un esame dei ministri in occasione dell'ECOFIN del 14 maggio.

Osservazioni sui tre principali approcci per la concezione dello strumento di bail-in:

6. Le discussioni in sede di gruppo di lavoro e di COREPER hanno consentito alla presidenza di individuare tre approcci principali alla concezione dello strumento di bail-in. I tre approcci - approccio armonizzato, approccio discrezionale e approccio misto - sono descritti nell'allegato della presente relazione.

² GU C 44 del 15.2.2013, pag. 68.

³ Doc. 17849/12 EF 322 ECOFIN 1087 DRS 141.

- 6.1 Il primo approccio può essere considerato un **"approccio armonizzato"**, composto da una serie limitata di esclusioni definite dal bail-in, quasi privo di esclusioni discrezionali (limitate ai derivati) e con preferenza ai depositanti assicurati. Tale approccio fornirebbe un grado elevato di prevedibilità e certezza giuridica ex ante ai mercati riguardo al trattamento dei creditori in uno scenario di bail-in. Dato che un'unica categoria di creditori, i titolari di derivati, possono essere esclusi su base discrezionale, questo modello consente un'elevata armonizzazione tra i diversi Stati membri.

Una variante del modello sopra descritto, che riflette la proposta iniziale della Commissione, riguarda il **bail-in nel sistema di garanzia dei depositi sulla stessa base di tutti gli altri creditori privilegiati non garantiti (*trattamento paritario*)**. La **principale differenza** tra il *trattamento paritario* e la preferenza ai depositanti assicurati è che quest'ultima, **nella maggior parte, dei casi significa che il bail-in per il sistema di garanzia dei depositi è improbabile**, dato che altri creditori dovranno assorbire le perdite in primo luogo. Alcuni Stati membri hanno suggerito che assegnare la preferenza ai depositanti assicurati implicherà maggiori costi per le banche in ordine ai depositanti non preferenziali e altre categorie di creditori, tuttavia negli Stati Uniti, in Australia e in alcuni altri paesi sviluppati già vige la preferenza ai depositanti senza alcuna sensibile differenza nei costi rispetto ai sistemi bancari senza tale preferenza. In ogni caso, visto le piccole dimensioni dei fondi del sistema di garanzia dei depositi rispetto ai saldi dei depositanti assicurati, tali fondi non potrebbero coprire le perdite nel caso di bail-in di una grande banca se fosse adottato un approccio di *trattamento paritario*, rendendo virtualmente inutilizzabile lo strumento di bail-in nel modello.

Molti Stati membri ritengono che il principale svantaggio dell'approccio armonizzato sia l'incapacità di far fronte a eventi imprevisti e il fatto che la mancanza di flessibilità possa portare l'autorità di risoluzione a evitare di o a non poter utilizzare lo strumento di bail-in. Questa situazione potrebbe darsi, ad esempio, in caso di preoccupazioni sulla stabilità finanziaria o di impedimenti pratici al bail-in per una determinata categoria di creditori per motivi di stabilità finanziaria. In assenza di un margine di flessibilità che consenta di escludere tale creditore o categoria di creditori dal bail-in, l'autorità di risoluzione non può utilizzare lo strumento di bail-in e potrebbe invece far ricorso al fondo di risoluzione o effettuare un salvataggio a spese dei contribuenti.

6.2 Il secondo approccio al bail-in, pertanto, è l'"**approccio discrezionale**", che prevede che le autorità di risoluzione delle crisi dispongano di un certo margine di discrezionalità riguardo alle modalità d'applicazione dello strumento di bail-in, a seconda delle circostanze. Il principio è che, affinché il bail-in sia praticabile e credibile, l'autorità di risoluzione deve avere la possibilità, qualora lo ritenga necessario, di escludere le passività (ad es. per motivi di stabilità finanziaria o di continuità delle funzioni essenziali) che altrimenti impedirebbero l'utilizzo del bail-in.

Si possono prendere in considerazione una serie di modelli alternativi, caratterizzati da diversi gradi di discrezionalità (margine discrezionale limitato o ampio con adeguate salvaguardie). Ad esempio:

- un piccolo numero di **esclusioni discrezionali**, ad esempio depositi ammissibili e/o debiti a breve termine (adeguatamente precisati, ad es. limitati alle persone fisiche e alle PMI e con possibilità di limitazione a specifiche scadenze), passività connesse alla partecipazione a sistemi di pagamento o di compensazione e di regolamento, eventualmente soggette a un rigido limite di scadenza, derivati OTC; le passività che figurano nell'elenco delle possibili esclusioni discrezionali sono limitate a quelle che rischiano maggiormente di suscitare preoccupazioni in ordine alla stabilità finanziaria o al proseguimento delle funzioni essenziali);
- prevedere, come regola generale, che i **depositi ammissibili (superiori a 100.000 EUR) di una persona fisica** siano esclusi dal bail-in, non di meno con un margine di discrezionalità per il bail-in in circostanze specifiche, qualora necessario per assorbire perdite e ove ciò non comporti rischi per la stabilità finanziaria. Ciò potrebbe essere integrato con un numero ristretto di esclusioni discrezionali soggette all'approvazione del CERS e dell'ABE entro 48 ore dalla notifica;
- un approccio alternativo consisterebbe nel **dare all'autorità di risoluzione delle crisi la facoltà** di escludere, caso per caso, qualsiasi passività dal bail-in. Si tratta di un approccio molto più ampio, che richiederebbe criteri particolarmente rigorosi (ad es. l'autorità di risoluzione delle crisi deve potere giustificare che una determinata passività non è in pratica ammissibile al bail-in). L'argomento a favore di questo approccio è che dal punto di vista pratico un'autorità di risoluzione delle crisi dovrebbe avere la possibilità di escludere qualsiasi passività che impedisca un bail-in efficace, in quanto l'alternativa, ossia il ricorso al fondo di risoluzione o a un bail-out, sarebbe ancor meno appetibile. Questo approccio garantisce la costante disponibilità dello strumento. Un'ulteriore salvaguardia potrebbe essere quella di limitare l'attuale esclusione a una percentuale del totale delle passività ammissibili al bail-in.

Alcuni Stati membri sostengono che l'inconveniente di questa flessibilità sia una riduzione dell'armonizzazione e un notevole livello di incertezza del diritto per gli investitori e per gli altri creditori non garantiti, il che comporterebbe un aumento del costo del finanziamento superiore a quello risultante dalla mera soppressione dell'implicita garanzia pubblica e richiederebbe agli enti di incrementare gli importi minimi di fondi propri e la passività ammissibili al bail-in onde garantire il mantenimento di una capacità sufficiente e appropriata di assorbimento delle perdite.

6.3 Il terzo approccio, l'"**approccio misto**" prevede una serie di esclusioni definite e un piccolo numero di esclusioni discrezionali. Elemento importante, esso prevede anche di dare la preferenza ai depositanti per i depositi ammissibili. Tale approccio tenta di conciliare l'esigenza di prevedibilità e di certezza del diritto, da un lato, e la necessità di garantire un certo grado di flessibilità, dall'altro. Esso fornisce una soluzione alternativa praticabile in ordine al trattamento dei depositi ammissibili (superiori ai 100.000 EUR), prevedendo di dare la preferenza ai depositanti per questi depositi non assicurati. Alcuni Stati membri insistono affinché questi depositi siano inclusi nel campo di applicazione del bail-in, mentre altri ritengono che questa categoria, in particolare le persone fisiche e le PMI, non possa essere esposta al medesimo livello di rischio degli obbligazionisti privilegiati e sia quindi difficilmente soggetta al bail-in nella pratica.

Il compromesso dell'approccio discrezionale (cfr. punto 6.2), ossia la possibilità di escludere i depositi ammissibili su base discrezionale, tenta di conciliare questi due punti di vista, ma conduce a una mancanza di armonizzazione.

L'approccio misto fornisce una soluzione al problema dell'armonizzazione e concilia nel contempo i due punti di vista dando la preferenza ai depositi ammissibili. Ciò riduce la probabilità di bail-in per i depositanti ammissibili, ma mantiene la possibilità di assorbimento delle perdite ove necessario. Questo approccio rende lo strumento del bail-in più credibile, in quanto evita il rischio che le autorità di risoluzione delle crisi non vi ricorrano per timore del possibile impatto sulla fiducia dei cittadini. Si potrebbero limitare i depositi ammissibili a una sottocategoria più ristretta, ad es. le persone fisiche e le PMI.

Questioni comuni ai tre approcci

7. Si rilevi che i tre approcci hanno un punto di partenza comune che sembra universalmente condiviso, ossia prevedono un'ampia portata del bail-in, con un elenco limitato di esclusioni definite (quali depositi assicurati, passività garantite, retribuzioni e passività fiscali, prestiti garantiti, ecc.).
8. La maggior parte degli Stati membri concorda sul fatto che qualora sia applicata la discrezionalità, anche in maniera molto limitata (solo per i derivati), la capacità di un ente di assorbire le perdite dovrebbe essere fissata a un livello tale da rispecchiare le potenzialità di un gruppo ristretto di creditori che assorbono le perdite. In altre parole non esiste alcun modo gratuito di escludere una passività, in quanto il contributo che questa avrebbe dato alle perdite complessive dovrà essere trovato altrove, da un requisito minimo più elevato in materia di assorbimento delle perdite, ovvero trasferendo l'onere su altri creditori, oppure dal fondo di risoluzione.
9. Il trattamento dei depositanti non assicurati resta una questione fondamentale in particolare dopo gli avvenimenti recenti. L'approccio armonizzato sopra descritto richiederebbe che tali depositi siano automaticamente oggetto del bail-in, mentre l'approccio discrezionale consentirebbe l'opzione di escluderli dal bail-in in funzione della misura della discrezionalità fornita. Il terzo approccio (l'applicazione della preferenza ai depositanti per i depositi ammissibili) elimina l'esclusione discrezionale dal bail-in per i depositanti non assicurati, ma significherebbe che in molti casi i depositi non assicurati non sarebbero oggetto del bail-in poiché sussiste la ragionevole possibilità che altri creditori assorbano la totalità delle perdite in primo luogo. Tuttavia questo consente loro di essere oggetto del bail-in qualora le perdite superino la capacità di assorbimento degli altri creditori.

Altre questioni

10. Oltre al bail-in, l'altra grande questione politica da definire in sede di ECOFIN è rappresentata dai **meccanismi di finanziamento**. Un aspetto di tale questione è direttamente collegato allo strumento del bail-in, ossia il ricorso al fondo di risoluzione. Il progetto di direttiva richiede che lo strumento del bail-in sia utilizzato in primo luogo come regola generale (ossia, azionisti, capitale e creditori di primo rango che saranno oggetto del bail-in) prima di poter ricorrere al fondo di risoluzione. Tuttavia, un esiguo numero di Stati membri gradirebbe una maggiore flessibilità nel ricorso al fondo di risoluzione per consentire allo stesso di essere utilizzato per il sostegno diretto alla solvibilità. La presidenza è del parere che tale approccio non incontri un ampio sostegno.

11. Secondo la presidenza, se la portata dello strumento del bail-in può essere convenuta e il legame con la capacità di assorbimento delle perdite può essere definito più chiaramente, ciò dovrebbe a sua volta permettere di raggiungere un accordo sul **livello-obiettivo minimo necessario per il fondo di risoluzione.**
12. In relazione all'opzione di spostare la **data di applicazione del bail-in** al 2015, la presidenza ha preso atto dell'argomentazione adottata nel COREPER secondo cui la data di avvio del bail-in non può essere modificata senza prendere in considerazione le necessarie misure compensative per garantire che, nei primi anni, lo stesso possa funzionare efficacemente e in condizioni di parità. Tale tematica richiede un'ulteriore considerazione qualora si proseguiva l'opzione di anticipare la data di applicazione.
13. Infine, un terzo blocco di questioni critiche che deve essere convenuto riguarda gli **accordi tra paese d'origine e paese ospitante** (che interessano ben oltre 20 articoli della proposta). La presidenza prende atto che sono stati compiuti progressi significativi al fine di trovare un accordo di massima su queste disposizioni, ma ritiene necessario impegnarsi ulteriormente a livello tecnico prima di poter presentare al COREPER un progetto di accordo.

CONCLUSIONE

14. Si invita il Coreper a sottoporre ai ministri i seguenti quesiti:
- a. I ministri possono convenire sugli elementi comuni precedentemente illustrati e, in particolare, sui punti 7 e 8?
 - b. Quale trattamento illustrato al punto 9 dovrebbe essere riservato ai depositi non assicurati superiori a 100 000 EUR?
 - c. Quale dei 3 approcci sopra descritti - approccio armonizzato, approccio discrezionale o approccio misto - preferiscono i ministri?
-

Approccio armonizzato - In base alla proposta della Commissione

Elementi principali	<i>Variante: proposta iniziale della Commissione</i>
• Sistema di garanzia dei depositi sostituisce depositi coperti (=assicurati) • Preferenza ai depositanti assicurati (al sistema di garanzia dei depositi è applicata la preferenza ai depositanti) • Definizione di una serie limitata di esclusioni obbligatorie dal bail-in: retribuzioni, alcuni debiti d'imposta, debiti a breve termine (da definire), prestiti garantiti • Unica esclusione discrezionale (facoltativa): derivati • Depositanti non assicurati sempre oggetto di bail-in	• Nessuna preferenza ai depositanti assicurati = sistema di garanzia dei depositi oggetto di bail-in)

Approccio discrezionale

Elementi principali	<i>Varianti</i>
• Sistema di garanzia dei depositi sostituisce depositi coperti (=assicurati) • Preferenza ai depositanti assicurati (al sistema di garanzia dei depositi è applicata la preferenza ai depositanti) • Definizione di una serie limitata di esclusioni obbligatorie dal bail-in: retribuzioni, alcuni debiti d'imposta, prestiti garantiti • Esclusioni discrezionali (facoltative) - possibili candidati: = tutti i depositi non assicurati = depositi non assicurati con una scadenza inferiore a un mese = passività derivanti da operazioni di pagamento, compensazione e regolamento = tutti i derivati = debiti a breve termine (con diverse scadenze dei debiti a breve termine con esclusione obbligatoria) Margine di discrezionalità in base ai criteri definiti nella direttiva • Il bail-in per i depositanti non assicurati è essenzialmente una questione da decidersi caso per caso (SE rientrano nell'elenco delle esclusioni discrezionali).	• Tutte le passività possono essere in linea di principio escluse, MA in base a condizioni generali rigorose (l'autorità di risoluzione delle crisi deve poter giustificare pienamente che una determinata passività non può essere nella pratica soggetta al bail-in) • Una seconda variante potrebbe consistere nel prevedere come regola generale che i depositi ammissibili (superiori a 100 000 EUR) di una persona fisica siano esclusi dal bail-in, prevedendo non di meno un margine di discrezionalità per i bail-in in circostanze specifiche, qualora necessario per assorbire perdite e ove ciò non comporti rischi per la stabilità finanziaria

Approccio misto

Elementi principali	<i>Variante:</i>
• Sistema di garanzia dei depositi sostituisce depositi coperti (=assicurati) • Preferenza ai depositanti assicurati (al sistema di garanzia dei depositi è applicata la preferenza ai depositanti) • Preferenza ai depositanti non assicurati • Definizione di una serie ampia di esclusioni obbligatorie dal bail-in: retribuzioni, alcuni debiti d'imposta, prestiti garantiti ed eventualmente debiti risultanti da operazioni di pagamento, compensazione e regolamento • numero ridotto di esclusioni discrezionali (facoltative): ad es. derivati	• I depositanti non assicurati potrebbero essere limitati a una sottocategoria più ristretta che beneficerebbe di preferenza: ad es. effettuare il bail-in per le persone fisiche e le PMI, ma solo DOPO che altri crediti sono stati oggetto di bail-in