



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 6.6.2012
SWD(2012) 167 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DI IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio

che istituisce un quadro di risanamento e di 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

{ COM(2012) 280 final }
{ SWD(2012) 166 final }

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DI IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio

che istituisce un quadro di risanamento e di 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

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Nel corso della crisi finanziaria la capacità delle autorità pubbliche di gestire le crisi, sia a livello interno che in un contesto transfrontaliero, è stata messa a dura prova. È diventato ben presto evidente che né le autorità né le banche erano preparate adeguatamente. I piani d'emergenza per i possibili scenari di crisi finanziaria erano insufficienti. Non tutti gli Stati membri avevano il potere di intervenire, stabilizzare e risanare una banca in difficoltà in una fase precoce. In molti Stati membri le autorità non disponevano di strumenti e poteri adeguati per gestire i fallimenti di banche. Dato che il fallimento di banche grandi e interdipendenti avrebbe potuto provocare danni sistemici significativi, le autorità non avevano altra scelta che utilizzare il denaro dei contribuenti per il loro salvataggio.

Inoltre, mentre il funzionamento delle banche transfrontaliere è diventato fortemente integrato al punto che aree di attività e servizi interni sono profondamente interconnessi al di là dei confini geografici degli Stati membri, il potere di intervento delle autorità è rimasto nazionale. Di conseguenza, se una banca transfrontaliera fallisce, le autorità di vigilanza e altre autorità (di risoluzione delle crisi) si concentrano solo sulle operazioni all'interno del loro territorio. Questo rischia di complicare la collaborazione transfrontaliera e dar luogo ad approcci inefficaci e perfino confliggenti in materia di risoluzione delle crisi, con risultati non ottimali a livello UE.

Durante la crisi finanziaria, i fondi messi da parte ex ante dal settore privato per finanziare le misure di risoluzione delle crisi erano limitati o del tutto inesistenti.

L'intervento pubblico è costato ai contribuenti ingenti somme di denaro e addirittura ha messo a repentaglio le finanze pubbliche di alcuni Stati membri. Tra ottobre 2008 e ottobre 2011, la Commissione ha approvato aiuti di Stato agli enti finanziari pari a 4 500 miliardi di euro (equivalenti al 37% del PIL dell'UE), di cui 1 600 miliardi di euro (equivalenti al 13% del PIL dell'UE) sono stati utilizzati nel 2008-2010. Le garanzie e le misure a sostegno della liquidità ammontano a 1 200 miliardi di euro ovvero circa il 9,8% del PIL dell'UE. Il resto è stato destinato a misure di ricapitalizzazione e per

attività deteriorate per un importo pari a 409 miliardi di euro (3,3% del PIL dell'UE)¹. Impegni e spese di queste proporzioni non sono sostenibili dal punto di vista del bilancio e impongono un onere gravoso per le generazioni presenti e future. Inoltre la crisi, che ha avuto inizio nel settore finanziario, ha spinto l'economia dell'UE in una grave recessione, con una contrazione del PIL del 4,2%, ovvero 700 miliardi, nel 2009.

2. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

Sebbene il settore bancario sia fortemente integrato all'interno dell'UE, i dispositivi di gestione delle crisi bancarie restano nazionali e insufficienti per affrontare le difficoltà degli istituti transfrontalieri. In queste circostanze il coordinamento rischia di essere complesso e gli obiettivi perseguiti dalle singole autorità possono essere divergenti. Se le autorità dispongono di opzioni limitate per la risoluzione delle crisi delle banche, aumenta il rischio di azzardo morale e si crea l'aspettativa che le banche grandi, complesse e interconnesse avranno nuovamente bisogno di interventi pubblici in caso di problemi. Pertanto solo un'azione dell'UE può garantire che, in tempi di crisi, gli enti creditizi siano soggetti ad un intervento coerente che garantisca pari condizioni e promuova un'ulteriore integrazione nel mercato interno.

Non è invece necessaria alcuna azione a livello dell'UE per selezionare le autorità di risoluzione delle crisi e le procedure per la risoluzione delle crisi nel settore bancario. Ciò può essere deciso dagli Stati membri.

3. OBIETTIVI DELL'INIZIATIVA UE

Gli obiettivi generali sono mantenere la stabilità finanziaria e la fiducia nelle banche ed evitare il contagio. Obiettivo della proposta è ridurre al minimo le perdite a carico della società intera, in particolare dei contribuenti, e ridurre l'azzardo morale. Il quadro proposto mira inoltre a rafforzare il mercato interno dei servizi bancari mantenendo nel contempo condizioni di parità.

4. OPZIONI PREFERITE E LORO IMPATTO ATTESO

Preparazione e prevenzione

Il primo obiettivo del quadro per il risanamento e la risoluzione delle crisi delle banche è garantire che i fallimenti bancari siano evitati nella misura del possibile e che le autorità e le banche siano preparate in caso di sviluppi negativi. A tal fine, sono state esaminate e selezionate le seguenti opzioni.

Accordi volontari di sostegno finanziario all'interno dei gruppi finanziari consentiranno il trasferimento di attività tra entità quando un membro del gruppo presenta difficoltà finanziarie. In tal modo si impedirebbe l'aggravarsi dei problemi finanziari di parti di un gruppo a beneficio dell'intero gruppo. Tuttavia, il trasferimento di attività da un'entità sana potrebbe ridurre la liquidità e il capitale e di conseguenza indebolire la posizione dei suoi creditori e depositanti. Pertanto i trasferimenti dovrebbero essere eseguibili solo

¹ Fonte: Commissione europea, quadro di valutazione degli aiuti di Stato, aggiornamento autunno 2011 [COM(2011) 848].

se non compromettono la liquidità o la solvibilità del prestatore del sostegno. Le autorità di vigilanza potrebbero dare il loro accordo al quadro, il che fornirebbe garanzie per tutte le parti interessate. In determinate situazioni le autorità di vigilanza potrebbero addirittura chiedere a banche che sono parti di un accordo volontario di sostegno infragruppo di aiutare un'altra entità dello stesso gruppo. Questa possibilità di ottimizzare la ripartizione delle attività in situazioni di emergenza rafforzerebbe inoltre anche il mercato interno.

Banche e autorità dovranno preparare piani di emergenza per situazioni di crisi. I piani di risanamento elaborati dalle banche potrebbero consentire alle autorità di vigilanza di definire i provvedimenti opportuni per ripristinare la solidità della banca in una fase precoce. L'elaborazione di piani di risanamento permetterebbe alle banche stesse di riesaminare le operazioni, i rischi e le attività necessarie in una situazione problematica. I piani di risoluzione delle crisi elaborati dalle autorità permetterebbero di adottare le eventuali misure in modo più rapido, più efficiente e più efficace, riducendo così sostanzialmente il costo (sociale) dei fallimenti di banche. Se le autorità di risoluzione delle crisi sono pienamente consapevoli dei modi in cui esse possono effettivamente risolvere la crisi o liquidare una banca o gruppo in stato di dissesto in modo ordinato, la probabilità di successo è sensibilmente più elevata.

Le autorità di risoluzione delle crisi saranno dotate di poteri aggiuntivi che permettano loro di imporre modifiche alle strutture operative e commerciali delle banche e limitare l'esposizione e le attività delle banche. Le misure sono volte a garantire che le banche possano essere oggetto di misure di risoluzione delle crisi in caso di dissesto e così contribuirebbero ad eliminare il sostegno statale "implicito" (probabile salvataggio) di quelle banche troppo complesse, grandi o importanti per fallire. Ciò ridurrebbe l'azzardo morale e costringerebbe le banche ad operare con maggiore prudenza. Se le banche possono essere oggetto di misure di risoluzione delle crisi, l'uso massiccio del denaro dei contribuenti per salvarle non è l'unica soluzione, in quanto il "fallimento controllato" diventa un'opzione possibile. Tuttavia, eliminare la garanzia statale implicita aumenterebbe probabilmente i costi di finanziamento delle banche. Inoltre, sebbene i maggiori poteri delle autorità di risoluzione delle crisi contribuirebbero a difendere l'interesse pubblico, essi potrebbero limitare i diritti fondamentali degli azionisti e dei dirigenti di operare nel modo che meglio soddisfi i loro obiettivi e le strategie aziendali. Pertanto, le misure volte a rimuovere gli ostacoli che si frappongono alla risoluzione delle crisi dovrebbero essere proporzionali all'importanza sistemica dell'ente creditizio e al probabile impatto del suo fallimento sulla stabilità finanziaria. Le misure dovrebbero essere non discriminatorie e tutelare il pubblico interesse.

Intervento precoce

Il quadro di intervento precoce esistente gestito dalle autorità di vigilanza sarà ulteriormente sviluppato. Le autorità di vigilanza saranno in grado di intervenire ancora prima (ossia in caso di probabilità di violazione della direttiva sui requisiti patrimoniali (CRD)², e non solo in caso di effettiva violazione come avviene attualmente), e saranno dotate di una gamma più ampia di strumenti e poteri. In questo modo le autorità di

² Direttiva 2006/48/CE relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio e direttiva 2006/49/CE relativa all'adeguatezza patrimoniale delle imprese di investimento e degli enti creditizi.

vigilanza potrebbero evitare un ulteriore peggioramento di eventuali problemi di una banca.

Una serie più ampia e armonizzata di strumenti di intervento precoce potrebbe prevenire o correggere i problemi a livello di vigilanza e pertanto aumentare notevolmente l'efficacia globale della gestione delle crisi nell'UE. Misure quali l'obbligo di cessione di alcune attività potrebbero ridurre sostanzialmente i rischi eccessivi accumulati dagli enti, prevenendone quindi il fallimento. La nomina di un amministratore speciale consentirebbe alle autorità di porre immediatamente fine alla cattiva gestione delle banche e di attuare misure correttive per impedire l'ulteriore deterioramento di situazioni difficili.

La messa a disposizione di tutte le autorità di vigilanza di una serie più ampia e coerente di strumenti migliorerà la cooperazione fra di loro e consentirà misure importanti che non sono attualmente disponibili in tutti gli Stati membri in cui operano i gruppi bancari transfrontalieri.

Alcuni di questi strumenti potrebbero, tuttavia, limitare la libertà di gestione (ad esempio la riduzione dell'attività, la sostituzione dei dirigenti con un amministratore speciale) e degli azionisti (ad esempio la sospensione dei pagamenti di dividendi). Tali misure potrebbero pertanto essere introdotte soltanto insieme a misure di salvaguardia che garantiscano che non ne venga fatto un uso improprio, che saranno nell'interesse pubblico e proporzionate.

Per consentire alle banche di accrescere il loro capitale in una situazione di emergenza, la legislazione sarà modificata per accordare all'assemblea degli azionisti il potere di decidere prima di una crisi che l'assemblea può essere convocata con un breve preavviso qualora emergesse la necessità di un aumento di capitale urgente.

Risoluzione delle crisi

L'introduzione di un insieme minimo di strumenti speciali per la risoluzione delle crisi bancarie (ad esempio vendita di attività, separazione di attività, banca-ponte) in tutti gli Stati membri aumenterà significativamente le possibilità delle autorità di garantire una risoluzione delle crisi efficace (fallimento controllato e tempestivo) e pertanto di preservare la continuità dei servizi finanziari essenziali e la stabilità del sistema finanziario nel suo insieme. Contrariamente alle normali procedure di insolvenza, una procedura speciale per la risoluzione delle crisi bancarie permetterebbe alle autorità di utilizzare tecniche più rispondenti alle esigenze del settore bancario e di definire in modo più equilibrato le priorità in relazione alle parti interessate (la risoluzione delle crisi tutela i depositanti, la continuità dei servizi e, in ultima analisi, la stabilità finanziaria).

Un meccanismo supplementare consentirebbe la riduzione del debito delle banche o la sua parziale conversione in capitale («bail-in»). Ciò può essere utile in casi in cui altri strumenti non siano sufficienti per risolvere la crisi di un grande ente finanziario complesso ed interdipendente secondo modalità che tutelino la stabilità finanziaria e il denaro dei contribuenti.

Il quadro di risoluzione delle crisi nel settore bancario ridurrà o eliminerà anche la garanzia statale implicita sul debito delle banche più grandi ed importanti. Una conseguenza prevedibile è che i costi di finanziamento delle banche cresceranno

leggermente. In altri termini, i costi precedentemente sostenuti dai contribuenti dovranno ora essere sostenuti dalle parti interessate nel settore bancario (creditori e proprietari). Questo incremento dei costi di finanziamento delle banche potrebbe ridurre leggermente il PIL.

Le condizioni per il ricorso agli strumenti e ai poteri di risoluzione delle crisi debbono garantire che le autorità competenti siano in grado di agire prima che una banca sia economicamente insolvente per aumentare le reali possibilità di una risoluzione delle crisi riuscita ed efficace. Un fallimento controllato, in cui i dirigenti e gli azionisti sopportano in primis le perdite, ridurrà inoltre l'azzardo morale. Allo stesso tempo, le misure di risoluzione delle crisi potrebbero limitare i diritti fondamentali degli azionisti e dei creditori. Pertanto si applicherebbero soltanto in situazioni eccezionali e nell'interesse pubblico.

Cooperazione transfrontaliera

La cooperazione tra le autorità di risoluzione delle crisi sarà istituzionalizzata e formalizzata. Sono state esaminate varie opzioni, quali fornire alle autorità dell'UE poteri di risoluzione delle crisi e l'istituzione di un'autorità UE di risoluzione delle crisi. L'opzione prescelta è quella di stabilire modalità di cooperazione tramite collegi di risoluzione delle crisi, i quali garantirebbero che le autorità nazionali si informino reciprocamente delle situazioni di emergenza, ne discutano e decidano azioni congiunte o coordinate in caso di dissesto di banche transfrontaliere. La partecipazione dell'Autorità bancaria europea (ABE) nei collegi di risoluzione delle crisi garantirebbe inoltre che vengano presi in considerazione gli interessi di tutti gli Stati membri e di tutte le parti interessate e che venga evitata una frammentazione del mercato interno.

Finanziamento

Fondi di risoluzione delle crisi ex ante e sistemi di garanzia dei depositi finanziati dal settore, calibrati congiuntamente, aumenteranno il successo delle misure di risoluzione delle crisi e forniranno ulteriori garanzie per il contribuente. Sebbene i fondi di risoluzione delle crisi e i sistemi di garanzia dei depositi differiscano per portata, la loro combinazione produrrà alcune sinergie. Vi sarebbero economie di scala, poiché la risoluzione delle crisi riduce il rischio di contagio e una calibrazione ottimale del finanziamento delle misure di risoluzione delle crisi riduce il fabbisogno di finanziamento dei sistemi di garanzia dei depositi.

Sulla base dei calcoli di modello, le dimensioni ottimali dei sistemi di garanzia dei depositi e dei fondi di risoluzione delle crisi sarebbero di almeno l'1% dei depositi coperti detenuti dalle banche dell'UE. I fondi ex ante potrebbero essere accumulati nei sistemi di garanzia dei depositi, ma in tal caso tali sistemi dovrebbero essere in grado di finanziare la risoluzione delle crisi. Se uno Stato membro non consente ai sistemi di garanzia dei depositi di finanziare le misure di risoluzione delle crisi, sarebbe necessario un fondo separato.

Nel quadro di questa politica sono state valutate ma respinte anche altre opzioni, come l'istituzione di fondi nazionali di risoluzione delle crisi rigorosamente separati dai sistemi di garanzia dei depositi e di un fondo di risoluzione delle crisi a livello UE.

Impatto globale

La proposta di quadro per la gestione delle crisi a livello dell'UE è destinata a preservare la stabilità finanziaria, ridurre l'azzardo morale, tutelare i depositanti e i servizi bancari essenziali e risparmiare il denaro dei contribuenti. Mira inoltre a tutelare e a sviluppare ulteriormente il mercato interno dei servizi finanziari.

Il quadro dovrebbe avere un impatto sociale positivo, in primo luogo riducendo la probabilità di una crisi bancaria sistemica e di un successivo crollo del PIL, e in secondo luogo impedendo che il denaro dei contribuenti venga usato per salvare le banche in crisi future. Il costo delle crisi, se si verificano, dovrebbe essere sopportato in primo luogo dagli azionisti delle banche e dai creditori.

I costi per la messa in opera del quadro derivano dal potenziale aumento dei costi di finanziamento delle banche, a causa della rimozione del sostegno statale implicito, e dai costi relativi all'istituzione dei fondi di risoluzione delle crisi. Le banche possono trasferire tali costi maggiorati ai clienti o agli azionisti, facendo scendere i tassi sui depositi, aumentando i tassi sui prestiti e le commissioni bancarie o riducendo il rendimento delle loro azioni. Tuttavia, la concorrenza potrebbe ridurre la capacità delle banche di trasferire la totalità dei costi.

I maggiori costi di finanziamento potrebbero ridurre il PIL, mentre la stabilità del settore finanziario e la riduzione del rischio che il denaro dei contribuenti sia necessario per ricapitalizzare le banche in dissesto potrebbero avere un effetto positivo sul PIL. I nuovi requisiti patrimoniali previsti dall'accordo di Basilea III (che riduce la probabilità di fallimenti bancari) dovrebbero generare benefici netti annui pari allo 0,14% del PIL dell'UE. I sistemi di garanzia dei depositi e i fondi di risoluzione delle crisi calibrati congiuntamente dovrebbero apportare benefici netti annui pari allo 0,2-0,3% del PIL dell'UE. Lo strumento della riduzione del debito (*bail-in*) potrebbe produrre benefici economici netti annui pari allo 0,3-0,6% del PIL dell'UE. Nel complesso, queste misure dovrebbero generare un beneficio netto annuo complessivo pari allo 0,7-1,0% del PIL dell'UE.

Le opzioni preferite non comportano alcun onere amministrativo di rilievo. Potrebbe sembrare che alcuni elementi di questa proposta comportino oneri amministrativi, ma dalla consultazione pubblica emerge che tali oneri sono considerati irrilevanti.

La proposta è stata esaminata per verificarne la piena compatibilità con la Carta dei diritti fondamentali, in particolare con il diritto alla proprietà (articolo 17) e il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale (articolo 47). Restrizioni di tali diritti e libertà sono ammesse se sono necessarie e rispondono effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

Incidenza sul bilancio dell'UE

Le suddette opzioni avranno effetti sul bilancio dell'Unione.

In base alla presente proposta l'ABE dovrebbe i) elaborare circa 23 norme tecniche e 5 orientamenti, ii) partecipare ai collegi di risoluzione delle crisi, mediare e prendere decisioni in caso di disaccordo e iii) occuparsi del riconoscimento delle procedure di risoluzione delle crisi di paesi terzi e concludere intese di cooperazione non vincolanti

con paesi terzi. Le norme tecniche dovrebbero essere presentate 12 mesi dopo l'entrata in vigore della direttiva prevista tra giugno e dicembre 2013. Considerato che l'ABE dovrà dotarsi di competenze in un settore completamente nuovo, si stima che per elaborare le norme tecniche e gli orientamenti necessari e per svolgere gli altri compiti di cui ai precedenti punti ii) e iii) occorreranno, per il 2014 e il 2015, 5 agenti temporanei e 11 esperti nazionali distaccati.

La proposta non ha alcuna incidenza sull'ambiente.

5. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Poiché i fallimenti di banche sono imprevedibili e l'obiettivo è di evitarli, non si può prevedere di monitorare le misure di risoluzione delle crisi bancarie sulla base della gestione di casi concreti. Tuttavia, sarebbe possibile monitorare la fase di preparazione e prevenzione, in particolare l'elaborazione di piani di risanamento e di risoluzione delle crisi e le misure attuate dalle autorità in base a tali piani. Questo compito potrebbe essere affidato all'Autorità bancaria europea. Il recepimento della nuova normativa UE sarà monitorato a norma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.