

Risanamento e risoluzione delle crisi degli enti creditizi

Una delle tappe fondamentali nel processo di creazione della Unione bancaria secondo il percorso delineato dalla Commissione europea (v. la Comunicazione 12 settembre 2012, in Dir. banc., 2012, II, p. 79 ss.) è rappresentata dalla istituzione di un “quadro di risanamento e di risoluzione delle crisi degli enti creditizi e delle imprese di investimento”, costituito da un corpus unico di norme e di competenze, con il superamento quindi dell’attuale eterogeneità dei sistemi nazionali di soluzione delle crisi bancarie, volto a consentire agli Stati membri di prevenire l’insorgere di crisi bancarie e, ove tali crisi intervengano, di gestirle in maniera più ordinata ed efficace.

La Commissione, nel giugno 2012, ha presentato una proposta di direttiva sul tema, che contiene una disciplina assai articolata e meritevole della più attenta considerazione. Ne pubblichiamo (I) la Relazione di accompagnamento che illustra i punti salienti di tale disciplina.

Pubblichiamo altresì (II) il parere reso sulla proposta dalla Banca Centrale Europea. [NOTA REDAZIONALE]

I

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 – Relazione

1. Contesto della proposta.

La capacità delle autorità nazionali e unionali di gestire i problemi degli enti creditizi è stata messa a dura prova dalla crisi finanziaria. I mercati finanziari dell’Unione europea sono ormai integrati a tal punto

che le crisi a livello nazionale in uno Stato membro possono trasmettersi rapidamente ad altri Stati membri.

In questo contesto, nell'ottobre 2010 la Commissione ha emanato una comunicazione ¹ contenente piani per un quadro unionale per la gestione delle crisi nel settore finanziario. Il quadro fornirebbe alle autorità strumenti e poteri comuni ed efficaci per prevenire le crisi bancarie, salvaguardando la stabilità finanziaria e riducendo al minimo le perdite a carico del contribuente in caso di insolvenza.

A livello internazionale, i leader del G20 hanno sollecitato un riesame dei regimi di risoluzione delle crisi e del diritto fallimentare alla luce delle recenti esperienze, per garantire che essi consentano una liquidazione ordinata degli enti transfrontalieri grandi e complessi ². A Cannes, nel novembre 2011 hanno approvato il documento del Consiglio per la stabilità finanziaria (Financial Stability Board, FSB) "Caratteristiche essenziali dei regimi efficaci di risoluzione delle crisi per gli enti finanziari" ("caratteristiche essenziali") ³, che stabilisce gli elementi fondamentali che l'FSB reputa necessari ai fini di un regime efficace di risoluzione delle crisi e la cui attuazione dovrebbe consentire alle autorità di risolvere le crisi degli enti finanziari in maniera ordinata senza che ciò incida sul contribuente, che sarebbe altrimenti esposto a perdite derivanti dal sostegno alla solvibilità, pur tutelando allo stesso tempo la continuità delle funzioni economiche fondamentali degli enti. Nel giugno 2012 il G20 dovrebbe iniziare i lavori di valutazione dei progressi compiuti nell'applicazione di queste disposizioni nei diversi paesi.

Nel giugno 2010 il Parlamento europeo ha adottato una relazione di iniziativa riguardante raccomandazioni sulla gestione transfrontaliera delle crisi nel settore bancario ⁴, in cui sottolinea la necessità di un quadro unionale per la gestione delle banche in dissesto e raccomanda di procedere verso una maggiore integrazione e coerenza in materia di obblighi e meccanismi per la risoluzione delle crisi di enti transfrontalieri. Nel dicembre 2010 il Consiglio ECOFIN ha adottato conclusioni ⁵ in cui sollecita l'istituzione di un quadro unionale per la prevenzione, gestio-

¹ COM(2010) 579 definitivo.

² Dichiarazione dei leader G20 al vertice sui mercati finanziari ed economia mondiale, aprile 2009.

³ http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104cc.pdf

⁴ (2010/2006(INI)).

⁵ 17006/1/10.

ne e risoluzione delle crisi, sottolineando che dovrebbe applicarsi alle banche di ogni dimensione, migliorare la collaborazione transfrontaliera e consistere di tre pilastri (misure preparatorie e preventive, intervento precoce e strumenti e poteri di risoluzione delle crisi). Questi ultimi dovrebbero “prefiggersi di preservare la stabilità finanziaria tutelando la fiducia dei cittadini e del mercato, porre in primo piano la prevenzione e la preparazione, fornire strumenti di risoluzione credibili, consentire un’azione veloce e decisa, attenuare l’azzardo morale e ridurre quanto più possibile i costi complessivi a carico dei fondi pubblici assicurando un’equa ripartizione degli oneri tra le parti interessate degli istituti finanziari, contribuire a una risoluzione ordinata dei gruppi transfrontalieri, garantire la certezza giuridica, e limitare le distorsioni della concorrenza”.

Inoltre un gruppo ad alto livello deve presentare alla Commissione, nella seconda metà del 2012, una relazione in cui esamina se l’adozione, in aggiunta alle riforme della regolamentazione attualmente in corso, di riforme strutturali delle banche unionali rafforzerebbe la stabilità finanziaria e migliorerebbe l’efficienza e la protezione dei consumatori ⁶. Le proposte del gruppo saranno valutate separatamente una volta completati i lavori.

Infine, il 30 maggio 2012 la Commissione ha indicato che avvierà un processo per «definire le tappe principali verso un’unione economica e monetaria» «consistenti tra l’altro, nella transizione verso un’unione bancaria, comprendente una vigilanza finanziaria integrata e un regime unico di garanzia dei depositi» ⁷.

2. Esito della consultazione delle parti interessate e valutazioni dell’impatto.

Nel periodo tra il 2008 e il 2012 i servizi della Commissione hanno organizzato una serie di consultazioni e discussioni con esperti e portatori di interesse riguardanti il risanamento e la risoluzione delle crisi delle banche. Nel quadro dell’ultima consultazione pubblica prima dell’adozione della proposta, nel gennaio 2011 è stato pubblicato un documento di lavoro dei servizi della Commissione che descrive nel det-

⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/group_of_experts/index_en.htm#High-level_Expert_Group

⁷ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/eccomm2012_en.pdf

taglio le opzioni potenziali considerate dai servizi della Commissione. La consultazione si è conclusa il 3 marzo 2011. Nell'aprile 2012 sono state organizzate, con esperti degli Stati membri, del settore bancario, del mondo accademico e di studi legali, discussioni mirate in merito ad uno degli strumenti di risoluzione delle crisi, il cosiddetto strumento di bail-in o di riduzione del debito, che si sono concentrate sui parametri fondamentali dello strumento di riduzione del debito, incluse in particolare le soglie per l'attivazione della risoluzione, la portata del bail-in, il suo livello minimo potenziale, la risoluzione delle crisi dei gruppi nonché il grand fathering. I documenti relativi alle consultazioni pubbliche sono disponibili sul sito internet della Commissione europea ⁸.

Su questa base la Commissione europea ha preparato la presente proposta legislativa, nonché una valutazione d'impatto della proposta, consultabile sul suo sito internet ⁹.

Sono state prese in considerazione le osservazioni espresse dal comitato per la valutazione d'impatto nel suo primo e secondo parere del maggio e giugno 2011. Inoltre il testo della valutazione d'impatto è stato aggiornato per riflettere gli ultimi sviluppi nei forum internazionali ed incorporare i risultati delle discussioni sullo strumento del bail-in svoltesi nell'aprile 2012. In concreto, la valutazione d'impatto riveduta migliora la presentazione del contesto giuridico e istituzionale descrivendo le responsabilità delle autorità di vigilanza e di risoluzione delle crisi nazionali e le relazioni tra la proposta di bail-in e i previsti requisiti della CRD IV. Essa spiega meglio il contenuto delle opzioni, in particolare di quella relativa allo strumento di bail-in/riduzione del debito, nonché gli effetti dello strumento di bail-in sui costi di finanziamento delle banche e delle imprese non finanziarie (PMI). È stata inserita una sezione relativa alla coerenza della proposta con altre proposte di regolamentazione e sono state infine ulteriormente chiariti i meccanismi di monitoraggio e valutazione identificando gli indicatori più rilevanti da monitorare.

Le conclusioni della valutazione d'impatto sono le seguenti:

- La proposta di un quadro unionale di risoluzione delle crisi per il settore bancario raggiungerà gli obiettivi di rafforzare la stabilità finanziaria, ridurre l'azzardo morale, tutelare i depositanti e i servizi bancari essenziali, risparmiare denaro pubblico e proteggere il mercato interno degli enti finanziari;

⁸ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/index_en.htm

⁹ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/index_en.htm

- Il quadro dovrebbe avere un impatto sociale positivo: in primo luogo perché riduce la probabilità di una crisi sistemica del settore bancario ed evita le perdite di welfare economico che fanno seguito a una crisi bancaria, e in secondo luogo perché riduce al minimo l'esposizione del contribuente a perdite derivanti dal sostegno agli enti in stato di insolvenza;
- I costi per la messa in opera di un simile quadro derivano da un eventuale aumento dei costi di finanziamento per gli enti, a causa della rimozione dell'implicito sostegno statale, e dai costi relativi ai fondi di risoluzione delle crisi. Gli enti potrebbero 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 del capitale. Tuttavia, la concorrenza potrebbe ridurre la capacità delle banche di trasferire la totalità dei costi. I vantaggi potenziali del quadro in termini di welfare economico a lungo termine, derivanti dalla riduzione della probabilità di una crisi sistemica, sono sostanzialmente più elevati del costo potenziale.

3. Spiegazione generale: un quadro di risanamento e risoluzione delle crisi.

3.1. La necessità di un quadro di risanamento e risoluzione delle crisi efficace.

Le banche e le imprese di investimento (nel seguito "enti") forniscono servizi fondamentali ai cittadini, alle imprese e all'economia nel suo insieme (raccolta dei depositi, erogazione dei prestiti e gestione dei sistemi di pagamento). Un elemento fondamentale per l'attività di questi enti è la fiducia e tali enti possono trovarsi rapidamente in crisi se i loro clienti e le loro controparti perdono la fiducia nella loro capacità di soddisfare i loro obblighi. In caso di fallimento le banche dovrebbero essere liquidate in base alle procedure di insolvenza ordinarie. Tuttavia, le interdipendenze esistenti tra gli enti creano il rischio di una crisi sistemica quando i problemi di una banca possono estendersi a cascata all'intero sistema. A causa di questo rischio sistemico e dell'importante funzione svolta dagli enti, le procedure ordinarie di insolvenza potrebbero non essere appropriate in alcuni casi e l'assenza di strumenti efficaci per la gestione degli enti in crisi ha richiesto troppo spesso l'impiego di fondi pubblici per ripristinare la fiducia in enti anche relativamente piccoli in

modo da impedire che un effetto domino di enti in dissesto danneggi seriamente l'economia reale.

Di conseguenza è necessario un quadro politico efficace per gestire i fallimenti bancari in modo ordinato ed evitare il contagio ad altri enti. La finalità di tale quadro sarebbe fornire alle autorità competenti strumenti e poteri comuni ed efficaci per prevenire le crisi bancarie salvaguardando la stabilità finanziaria e riducendo al minimo le perdite a carico del contribuente.

3.2. Preparazione e prevenzione, intervento precoce e risoluzione delle crisi.

A tal fine la gamma di poteri a disposizione delle autorità pertinenti dovrebbe consistere di tre elementi: i) misure preparatorie e piani per ridurre al minimo i rischi di problemi potenziali (preparazione e prevenzione¹⁰); ii) in caso di problemi incipienti, i poteri di arrestare il deterioramento della situazione della banca in fase precoce in modo da evitare l'insolvenza (intervento precoce); e iii) se l'insolvenza di un ente suscita preoccupazioni per quanto riguarda l'interesse pubblico (ai sensi degli articoli 27 e 28), uno strumento chiaro per risanare o liquidare la banca in modo ordinato preservando le sue funzioni essenziali e limitando al massimo l'esposizione dei contribuenti alle perdite in caso di insolvenza (risoluzione delle crisi). Nel loro complesso questi poteri costituiscono un quadro efficace per il risanamento e, laddove appropriato, la risoluzione delle crisi degli enti. Poiché la misura in cui una singola banca costituisca un rischio per la stabilità finanziaria non può essere accertata in anticipo, le autorità pertinenti dovrebbero disporre di tali poteri in relazione a qualsiasi banca, indipendentemente dalle dimensioni e dalla portata delle relative attività.

3.3. Risoluzione delle crisi – un regime speciale per gli enti in materia di insolvenza.

Nella maggior parte dei paesi, le società bancarie e non bancarie in difficoltà finanziarie sono soggette a procedure di insolvenza ordinarie, che consentono o il risanamento della società (che implica una riduzione, concordata con i creditori, del suo debito) o la sua liqui-

¹⁰ "Prevenzione" in questo contesto significa evitare fallimenti disordinati che potrebbero causare un'instabilità finanziaria, non la preclusione del fallimento tout court.

dazione e l'imputazione delle perdite ai creditori o entrambe le cose. In tutti i casi i creditori e gli azionisti non sono rimborsati appieno. Tuttavia l'esperienza di diverse crisi bancarie indica che le leggi in materia di insolvenza non sono sempre adatte a far fronte in modo efficiente al fallimento di enti finanziari in quanto non tengono conto adeguatamente della necessità di evitare distorsioni della stabilità finanziaria, mantenere servizi essenziali o proteggere i depositanti. In aggiunta le procedure di insolvenza sono lunghe e, in caso di risanamento, richiedono negoziati ed accordi complessi con i creditori, a potenziale detrimento dei debitori e dei creditori in termini di ritardi, costi e risultati.

La risoluzione delle crisi costituisce un'alternativa alle procedure ordinarie di insolvenza e offre i mezzi per ristrutturare o liquidare una banca in dissesto e il cui fallimento creerebbe preoccupazioni sotto il profilo dell'interesse pubblico (in quanto minaccerebbe la stabilità finanziaria, la continuità delle funzioni essenziali di una banca e/o la sicurezza dei depositi, delle attività dei clienti e dei fondi pubblici)¹¹. Di conseguenza, la risoluzione delle crisi dovrebbe consentire di raggiungere, per gli enti, risultati analoghi a quelli delle procedure di insolvenza ordinarie tenuto conto delle regole unionali in materia di aiuti di Stato, in termini di imputazione delle perdite ad azionisti e creditori, salvaguardando nel contempo la stabilità finanziaria e limitando le perdite accollate ai contribuenti chiamati a finanziare le misure di sostegno alla solvibilità. Nel processo dovrebbe essere altresì garantita la certezza giuridica, la trasparenza e la prevedibilità per quanto riguarda il trattamento degli azionisti e dei creditori delle banche e dovrebbe essere preservato un valore che potrebbe essere altrimenti distrutto nella bancarotta. Inoltre, eliminando la certezza implicita del salvataggio pubblico degli enti, l'opzione della risoluzione delle crisi dovrebbe incoraggiare i creditori non assicurati a valutare meglio il rischio connesso ai loro investimenti. Inoltre, per poter centrare gli obiettivi globali del quadro di risoluzione delle crisi occorre che i relativi meccanismi di finanziamento nazionali siano in linea con le regole sugli aiuti di Stato.

¹¹ Se le autorità valutano che la stabilità finanziaria e i contribuenti non sono a rischio, una banca (o parti di essa) potrebbe essere lasciata fallire normalmente.

3.4. Trovare un punto di equilibrio tra la prevedibilità per gli investitori e la discrezionalità per le autorità.

Per salvaguardare i diritti di proprietà esistenti, la risoluzione della crisi dovrebbe essere avviata quando la banca è molto vicina all'insolvenza, ovvero sull'orlo del fallimento. Tuttavia il giudizio sul punto di avvio della risoluzione della crisi può dipendere da diverse variabili e fattori collegati alle condizioni di mercato prevalenti o a questioni specifiche di liquidità o solvibilità, il che implica la necessità di un certo grado di discrezionalità per l'autorità di risoluzione delle crisi. Analogamente, le azioni concrete da adottare nel quadro della risoluzione non dovrebbero essere predeterminate per qualsiasi banca, ma dovrebbero essere adottate piuttosto sulla base delle circostanze concrete.

Un quadro unionale con strumenti, principi e procedure omogenee è necessario per garantire una convergenza adeguata nelle modalità di attuazione da parte delle autorità nazionali. Nel delineare questo quadro occorre trovare un equilibrio tra la necessità di lasciare alle autorità di vigilanza la discrezionalità per tenere conto delle specificità di ciascun caso e la necessità di garantire parità di condizioni operative e preservare l'integrità del mercato unico. L'Autorità bancaria europea (ABE) dovrebbe essere investita di un ruolo chiaro, consistente nell'emanazione di orientamenti e norme tecniche che consentano un'applicazione uniforme dei poteri di risoluzione delle crisi, nella partecipazione alla pianificazione della risoluzione delle crisi di enti transfrontalieri e nello svolgimento di una mediazione vincolante tra le autorità di vigilanza nazionali in caso di disaccordi sull'applicazione del quadro.

Infine, il buon esito della risoluzione delle crisi presuppone l'impiego di fondi sufficienti, ad esempio per l'emissione di garanzie o l'erogazione di prestiti a breve termine, volti a far sì che le parti essenziali di un'entità soggetta a risoluzione della crisi ritornino ad essere economicamente sostenibili. Questi fondi dovrebbero essere forniti in linea di massima dal settore bancario in modo equo e proporzionato e – nella misura del possibile, tenuto conto del costo economico – in anticipo. Considerate nel loro complesso, queste misure garantiscono che, a prescindere dall'azione di risoluzione della crisi intrapresa, i costi siano sostenuti principalmente dagli enti stessi e dai loro proprietari e investitori.

3.5. Il mercato interno – Trattamento dei gruppi transfrontalieri.

I gruppi transfrontalieri sono composti da enti stabiliti in diversi Stati membri. Il quadro di risoluzione delle crisi riconosce l'esistenza di grup-

pi transfrontalieri in Europa come uno dei fattori trainanti per l'integrazione dei mercati finanziari dell'Unione. Esso stabilisce regole speciali per i gruppi transfrontalieri per quanto riguarda la preparazione e la prevenzione (articoli 7, 8, 11, 12 e 15), l'intervento precoce (articolo 25) e la fase di risoluzione della crisi (articoli da 80 a 83) nonché il trasferimento delle attività tra entità affiliate ad un gruppo in periodi di dissesto finanziario (articoli da 16 a 22).

Le regole sui gruppi mirano ad equilibrare l'esigenza di garantire che la risoluzione della crisi sia efficace per il gruppo nel suo insieme con la necessità di proteggere la stabilità finanziaria sia negli Stati membri in cui opera il gruppo che nell'Unione. Dotarsi di metodi efficaci per la risoluzione delle crisi dei gruppi transfrontalieri è l'unico modo per assicurare la stabilità finanziaria dell'Unione e migliorare di conseguenza il funzionamento del mercato interno anche in tempi di crisi. In particolare, e senza trascurare le garanzie necessarie per gli Stati membri ospitanti, attribuendo un ruolo preminente all'autorità di risoluzione delle crisi a livello di gruppo dovrebbe essere assicurata una risoluzione efficiente e rapida che minimizzi la perdita di valore per il gruppo.

Nonostante il ruolo preminente attribuito all'autorità di risoluzione a livello di gruppo, gli interessi delle autorità di risoluzione delle crisi ospitanti saranno sufficientemente presi in considerazione grazie: a) alla conclusione di intese di cooperazione tra le autorità di risoluzione delle crisi tramite la creazione di collegi di tali autorità; b) al riconoscimento che occorre tenere conto della stabilità finanziaria in tutti gli Stati membri quando si prendono decisioni in materia di gruppi; c) alla definizione di un chiaro processo decisionale che consenta a tutte le autorità di manifestare le proprie opinioni, garantendo nel contempo che venga presa una decisione unica in materia di risoluzione delle crisi di un gruppo; e d) grazie all'istituzione di meccanismi per la composizione dei conflitti tra le autorità di risoluzione delle crisi (mediazione dell'ABE).

L'ABE¹² svolgerà un ruolo di mediazione vincolante, come previsto dal regolamento (UE) n. 1093/2010, in particolare dall'articolo 19. In questo contesto si applicano tutte le regole pertinenti di tale regolamento, compresi l'articolo 38 e l'articolo 44, paragrafo 1.

¹² Per garantire che le autorità di risoluzione delle crisi siano rappresentate in seno all'ABE e mitigare i conflitti di interesse, il regolamento (UE) n. 1093/2010 è modificato onde includere le autorità nazionali di risoluzione delle crisi nel concetto di autorità competenti definito dal regolamento.

Tutti questi meccanismi dovrebbero garantire che la risoluzione delle crisi di un gruppo, o il sostegno finanziario tra enti affiliati, non vada a detrimento di alcuna parte del gruppo e che non sia trascurata la stabilità finanziaria dello Stato membro in cui è ubicata una filiazione.

4. Elementi giuridici della proposta.

4.1 Base giuridica.

La base giuridica della presente proposta è l'articolo 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che consente l'adozione di misure di ravvicinamento delle disposizioni nazionali che hanno per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno.

La proposta armonizza le leggi nazionali sul risanamento e la risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento per quanto necessario a garantire che gli Stati membri siano in possesso dei medesimi strumenti e delle medesime procedure per affrontare dissesti sistemici. In questo modo, il quadro armonizzato dovrebbe promuovere la stabilità finanziaria nel mercato interno assicurando una capacità minima di risoluzione delle crisi degli enti in tutti gli Stati membri e agevolando la cooperazione tra le autorità nazionali quando si trovano ad affrontare il dissesto di gruppi bancari transfrontalieri.

L'articolo 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea costituisce pertanto la base giuridica appropriata.

4.2. Sussidiarietà.

In virtù del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione.

Solo un intervento a livello dell'Unione può garantire che gli Stati membri applichino misure sufficientemente compatibili quando si occupano di banche in dissesto. Sebbene il settore bancario dell'Unione sia fortemente integrato, i dispositivi di gestione delle crisi bancarie hanno carattere nazionale e si differenziano fortemente l'uno dall'altro. Attualmente, molti ordinamenti giuridici nazionali non conferiscono alle

autorità i poteri necessari a procedere a una riduzione ordinata delle attività degli enti finanziari preservando contemporaneamente i servizi essenziali alla stabilità finanziaria e riducendo al minimo l'esposizione dei contribuenti a perdite derivanti dal sostegno alla solvibilità. Norme nazionali divergenti mal si prestano ad affrontare adeguatamente il problema della dimensione transfrontaliera delle crisi, complicando le intese di cooperazione tra lo Stato membro di origine e lo Stato membro ospitante.

Inoltre, differenze significative tra le procedure nazionali per la risoluzione delle crisi potrebbero portare a rischi inaccettabili per la stabilità finanziaria e mettere a rischio l'efficace risoluzione delle crisi dei gruppi transfrontalieri. Dato che l'introduzione di meccanismi per la risoluzione delle crisi a livello di Unione richiede una forte armonizzazione delle pratiche e procedure nazionali, è opportuno che l'Unione proponga le necessarie azioni legislative. La risoluzione delle crisi è tuttavia strettamente legata a settori non armonizzati della legislazione nazionale, come il diritto in materia di insolvenza e di proprietà. Pertanto, la direttiva è lo strumento giuridico appropriato in quanto è necessario il suo recepimento per garantire che il quadro sia attuato in un modo da consentire il raggiungimento dell'effetto desiderato, all'interno delle specificità della pertinente legislazione nazionale.

4.3. Proporzionalità.

In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi stabiliti dai trattati.

In linea di principio, una banca in dissesto è soggetta alle procedure ordinarie di insolvenza, come qualsiasi altra attività d'impresa. Il settore bancario, tuttavia, è diverso dalla maggior parte delle altre attività d'impresa in quanto svolge funzioni determinanti nel sistema economico ed è particolarmente vulnerabile alle crisi sistemiche. Date queste caratteristiche, la liquidazione di una banca può avere conseguenze più gravi rispetto all'uscita dal mercato di altre imprese. Ciò può giustificare il ricorso a norme e procedure speciali in caso di crisi bancaria.

Dato che l'importanza sistemica del dissesto di una banca non può essere preventivamente determinata con certezza, il quadro proposto per la gestione della crisi è in linea di principio applicabile a tutti gli enti creditizi, a prescindere dalla loro dimensione e complessità. Se è certo che il fallimento di un ente la cui dimensione, importanza sul mercato e interconnessione sono di livello mondiale provocherebbe una grave

perturbazione nel sistema finanziario globale e conseguenze economiche negative in diversi paesi, è chiaro anche che il fallimento simultaneo, nel quadro di una crisi diffusa, di molti piccoli enti che costituiscono una parte significativa del settore bancario di un paese potrebbe avere sull'economia effetti altrettanto devastanti. Il quadro assicura pertanto che le autorità di vigilanza e di risoluzione delle crisi siano dotate di regole e procedure speciali per gestire efficacemente il dissesto di qualsiasi tipo di banca in caso di rischio sistemico. Tuttavia, nel contesto dei piani di risanamento e di risoluzione delle crisi e nel ricorso ai vari strumenti a loro disposizione, è opportuno che le autorità nazionali tengano conto del rischio, delle dimensioni e delle interconnessioni dell'ente accertandosi che il regime sia applicato in modo appropriato.

Le disposizioni sono pertanto proporzionate rispetto agli obiettivi preposti. Inoltre, le limitazioni del diritto di proprietà che l'esercizio dei poteri proposti può comportare devono essere in linea con la Carta dei diritti fondamentali, secondo l'interpretazione della Corte di giustizia dell'Unione europea. È per questo motivo che il punto d'avvio della procedura di risoluzione delle crisi dovrebbe essere il più possibile prossimo all'insolvenza e l'esercizio dei poteri di risoluzione delle crisi dovrebbe limitarsi a quanto necessario per conseguire un obiettivo di interesse generale, segnatamente il mantenimento della stabilità finanziaria nell'Unione.

4.4. Presentazione dettagliata della proposta.

4.4.1. Oggetto e ambito di applicazione (articolo 1).

La proposta affronta la gestione (preparazione, piani di risanamento e risoluzione) delle crisi, in relazione a tutti gli enti creditizi e ad alcune imprese di investimento. L'ambito di applicazione della proposta è identico a quello della direttiva sui requisiti patrimoniali (CRD) ¹³, che armonizza i requisiti prudenziali per gli enti finanziari appartenenti ad un gruppo bancario e le imprese di investimento. Le imprese di investimento devono far parte del quadro poiché, come è stato dimostrato dal caso Lehman Brothers, un loro fallimento può avere gravi conseguenze sistemiche. È altresì opportuno che i poteri delle autorità di risoluzione

¹³ 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.

della crisi si applichino anche alle società di partecipazione quando uno o più enti creditizi o imprese d'investimento filiazioni soddisfano le condizioni per la risoluzione della crisi e l'applicazione degli strumenti e dei poteri di risoluzione delle crisi all'entità madre è necessaria ai fini della risoluzione della crisi di una o più delle sue filiazioni oppure del gruppo nel complesso.

4.4.2. Autorità preposte alla risoluzione delle crisi (articolo 3).

La proposta prevede che gli Stati membri conferiscano poteri di risoluzione delle crisi ad autorità amministrative pubbliche per garantire che gli obiettivi previsti possano essere raggiunti in modo tempestivo. La proposta non precisa l'autorità specifica da nominare in qualità di autorità preposta alla risoluzione delle crisi, in quanto ciò non è necessario per garantire un'efficace risoluzione e interferirebbe con le disposizioni costituzionali e amministrative dei singoli Stati membri. Ciascuno Stato membro è pertanto libero di designare in qualità di autorità preposta alla risoluzione, ad esempio, la banca centrale nazionale, l'autorità di vigilanza finanziaria, il sistema di garanzia dei depositi, il ministero delle finanze o un'autorità speciale.

Le autorità preposte alla risoluzione delle crisi devono possedere adeguate competenze e risorse per gestire procedure di risoluzione di banche a livello nazionale e transfrontaliero. Vista la probabilità di conflitto di interessi, la separazione funzionale delle attività di risoluzione dalle altre attività delle autorità designate è obbligatoria.

4.4.3. Piani di risanamento e di risoluzione delle crisi (articoli da 5 a 13).

Il ricorso ad azioni tempestive basate sui piani di risanamento può evitare che i problemi si aggravino e ridurre i rischi di dissesto bancario. Gli enti saranno tenuti a redigere piani di risanamento che stabiliscono modalità e misure che consentano di intervenire in fase precoce per ripristinarne la sostenibilità economica a lungo termine in caso di grave deterioramento della loro situazione finanziaria. I gruppi dovranno elaborare piani sia a livello di gruppo che per i singoli enti facenti parte del gruppo. Le autorità di vigilanza valuteranno e approveranno i piani di risanamento.

I piani di risoluzione delle crisi consentiranno di applicare i meccanismi di risoluzione ad un ente riducendo al minimo l'esposizione del contribuente alle perdite derivanti dal sostegno alla solvibilità, pur tutelando le funzioni economiche fondamentali. Il piano di risoluzione della crisi, elaborato in tempi normali dalle autorità preposte alla risol-

zione delle crisi in cooperazione con le autorità di vigilanza, stabilirà le opzioni a disposizione per la risoluzione della crisi dell'ente a partire da vari scenari, inclusa una crisi sistemica. Tali piani dovrebbero comprendere dettagli sull'applicazione degli strumenti di risoluzione e su come garantire la continuità delle funzioni essenziali. Un piano di risoluzione della crisi di un gruppo dovrà includere sia un piano di risoluzione per il gruppo sia i singoli piani per gli enti al suo interno.

4.4.4. Poteri di affrontare o eliminare impedimenti alla possibilità di risoluzione delle crisi (articoli da 14 a 16).

Sulla base del piano di risoluzione delle crisi, le autorità preposte alla risoluzione valutano la possibilità di risoluzione delle crisi per un ente o un gruppo. Se le autorità preposte alla risoluzione delle crisi individuano ostacoli significativi che si frappongono alla risoluzione delle crisi di un ente o di un gruppo, avranno il potere di obbligare l'ente o il gruppo ad adottare misure opportune per agevolare la risoluzione delle crisi.

Tali provvedimenti possono includere: ridurre la complessità, grazie a modifiche alla struttura giuridica o operativa, per garantire che le funzioni essenziali siano giuridicamente ed economicamente separate da altre funzioni; elaborare accordi sui livelli di servizio per garantire la prestazione delle funzioni essenziali; stabilire dei limiti per le esposizioni singole o aggregate; imporre requisiti in materia di segnalazione; limitare o cessare le attività esistenti o proposte; restringere o impedire lo sviluppo di nuove aree di attività o prodotti; emettere ulteriori strumenti di capitale convertibili.

La valutazione della possibilità di risoluzione delle crisi per i gruppi si fonda sul coordinamento, la consultazione e la valutazione congiunta tra le autorità preposte alla risoluzione delle crisi dei gruppi, le autorità preposte alla risoluzione delle crisi delle filiazioni, altre autorità competenti pertinenti e l'ABE.

Il ruolo dell'ABE sarà determinante per garantire che la valutazione della possibilità di risoluzione delle crisi e l'uso di poteri di intervento preventivo da parte delle autorità competenti siano applicati uniformemente in tutti gli Stati membri. Concretamente, l'ABE dovrà elaborare norme tecniche che definiscano i parametri necessari per analizzare l'impatto sistemico dei piani di risoluzione delle crisi e norme tecniche che specifichino gli aspetti da esaminare per valutare la possibilità di risolvere le crisi di un ente o di un gruppo.

4.4.5. Sostegno finanziario intragruppo (articoli da 17 a 23).

La proposta mira a superare le attuali restrizioni giuridiche al sostegno

finanziario da parte di un'entità di un gruppo a favore di un'altra entità. Gli enti che operano all'interno di un gruppo potranno concludere accordi per fornire sostegno finanziario (in forma di prestiti, di garanzie o di conferimenti di attività utilizzabili in qualità di garanzia per operazioni) ad altre entità del gruppo in difficoltà finanziarie. La fornitura tempestiva di un simile sostegno finanziario può far fronte all'insorgere di problemi finanziari all'interno dei singoli membri del gruppo. L'accordo potrà essere approvato preventivamente dalle assemblee degli azionisti di tutte le entità partecipanti, secondo quanto previsto dalla normativa nazionale, e autorizzerà gli organi di gestione a fornire un sostegno finanziario, se necessario, entro i termini dell'accordo. Su questa base vi sarà maggiore certezza giuridica in quanto risulteranno chiare la tempistica e la modalità di fornitura del sostegno finanziario. Gli accordi sono volontari e consentono ai gruppi bancari di stabilire se le loro modalità siano nell'interesse del gruppo (un gruppo può essere più o meno integrato e perseguire in modo più o meno deciso una strategia comune) e di individuare le imprese che dovrebbero essere coinvolte nell'accordo (può essere opportuno escludere le imprese che esercitano attività più rischiose).

A titolo di tutela, l'autorità di vigilanza dell'ente trasferente avrà il potere di vietare o limitare il sostegno finanziario secondo l'accordo, se tale trasferimento mette a repentaglio la liquidità o solvibilità del trasferente o la stabilità finanziaria.

4.4.6. Intervento precoce – Amministrazione speciale (articoli da 23 a 26)

La proposta amplia i poteri delle autorità di vigilanza in modo che possano intervenire in una fase precoce in caso di deterioramento della situazione finanziaria o della solvibilità di un ente. I poteri contemplati nella proposta integrano quelli conferiti alle autorità di vigilanza di cui all'articolo 136 della direttiva sui requisiti patrimoniali. Questi poteri non derogano ai diritti o agli obblighi procedurali stabiliti in conformità al diritto societario.

I poteri di intervento precoce comprendono la possibilità di richiedere all'ente di attuare le disposizioni e le misure previste nel piano di risanamento; elaborare un programma d'azione e un calendario per la sua attuazione; convocare direttamente un'assemblea degli azionisti, o richiedere all'organo di gestione di convocarla, proponendo l'ordine del giorno e l'adozione di talune decisioni; richiedere all'ente di elaborare un piano per la ristrutturazione dei debiti con i creditori.

Inoltre, quando si ritiene che la solvibilità di un ente sia ad un livello di rischio sufficientemente elevato da giustificarlo, l'autorità di vigilan-

za avrà il potere di nominare un amministratore straordinario per un periodo limitato. Compito principale dell'amministratore straordinario è risanare la situazione finanziaria dell'ente e provvedere a una sana e prudente gestione della sua attività. Un amministratore straordinario sostituirà l'alta dirigenza dell'ente e ne assumerà tutti i poteri, senza pregiudicare i diritti degli azionisti ordinari. Il potere di nominare un amministratore speciale costituirà un elemento di disciplina per la dirigenza e gli azionisti e rappresenterà un mezzo per promuovere soluzioni mutate dal settore privato a problemi che, se non affrontati, potrebbero portare al dissesto di un ente.

4.4.7. Condizioni per la risoluzione delle crisi (articolo 27).

La proposta stabilisce parametri comuni per le soglie di applicazione degli strumenti di risoluzione delle crisi. Le autorità possono intervenire quando un ente è insolvente o molto vicino a diventarlo nella misura in cui il non intervento comporta l'insolvenza dell'ente in un prossimo futuro.

Al tempo stesso, è necessario garantire il ricorso a misure invasive solo quando l'interferenza con i diritti degli azionisti sia giustificata. Quindi, il ricorso alle misure di risoluzione delle crisi è giustificabile solo quando l'ente è in dissesto, o vi è la probabilità che lo sia, e non c'è altra soluzione per un risanamento entro limiti di tempo accettabili. Inoltre, il ricorso a misure di risoluzione delle crisi deve essere giustificato da motivi di interesse pubblico così come definiti all'articolo 28.

4.4.8. Principi generali – in particolare il principio secondo cui nessun creditore può essere svantaggiato (articolo 29).

Il quadro stabilisce alcuni principi generali che le autorità preposte alla risoluzione delle crisi dovranno rispettare. Questi principi si riferiscono, tra l'altro, all'assegnazione delle perdite e al trattamento degli azionisti e dei creditori, nonché alle conseguenze che l'uso degli strumenti previsti potrebbe avere sulla gestione dell'ente.

Il quadro stabilisce che le perdite, una volta individuate attraverso un processo di valutazione (articolo 30), debbano essere distribuite tra gli azionisti e i creditori dell'ente, in base alla gerarchia dei crediti stabilita nell'ambito di ciascun regime di insolvenza nazionale. Tuttavia, come osservato (cfr. punto 3), i regimi ordinari di insolvenza non tengono sufficientemente conto della stabilità finanziaria o di altri aspetti di interesse pubblico. Il quadro di risoluzione delle crisi stabilisce quindi alcuni principi per l'assegnazione delle perdite che dovranno essere rispettati indipendentemente da quanto stabiliscono i singoli regimi di insolven-

za nazionali. Tali principi sono i seguenti: a) le perdite devono essere prima assegnate in toto agli azionisti e poi ai creditori; e b) i creditori della stessa categoria possono essere trattati in maniera diversa se ciò è giustificato da ragioni di interesse generale, in particolare per rafforzare la stabilità finanziaria. Questi principi si applicano a tutti gli strumenti di risoluzione delle crisi. Inoltre, per quanto riguarda lo strumento del bail-in, il quadro stabilisce una gerarchia dei crediti più dettagliata (articolo 43), che integrerà e se del caso sostituirà quella prevista dai diversi regimi di insolvenza nazionali.

Nei casi in cui i creditori ricevono una somma inferiore a quella che avrebbero recuperato se l'ente fosse stato liquidato con procedura ordinaria di insolvenza, le autorità devono assicurare loro che riceveranno la differenza. Questa eventuale compensazione sarà pagata attingendo al fondo di risoluzione delle crisi. Il principio secondo cui le perdite devono essere assegnate prima agli azionisti e poi ai creditori, unito all'obbligo di avviare azioni di risoluzione delle crisi prima di ricorrere ad un sostegno finanziario pubblico straordinario, consente, in linea di principio, di garantire l'efficacia dell'obiettivo di ridurre al minimo le perdite a carico del contribuente (articolo 29).

4.4.9 Valutazione (articolo 30).

L'attuazione degli strumenti e dei poteri di risoluzione si basa sulla valutazione del valore reale delle attività e delle passività dell'ente vicino al dissesto. Per questo motivo, il quadro include una valutazione basata sul principio del "valore di mercato", che garantirà che le perdite siano rilevate al momento in cui per l'ente viene avviata una procedura di risoluzione della crisi.

Sarebbe opportuno che la valutazione fosse effettuata da un esperto indipendente, a meno che non vi siano ragioni d'urgenza, nel qual caso le autorità preposte alla risoluzione delle crisi procederebbero ad una valutazione provvisoria che sarebbe successivamente completata da una valutazione definitiva da parte di un esperto indipendente. Alle autorità preposte alla risoluzione delle crisi sono stati accordati i poteri necessari per modificare le proprie azioni di risoluzione della crisi ¹⁴ sulla base di eventuali discrepanze tra la valutazione provvisoria e quella definitiva.

¹⁴ Le autorità preposte alla risoluzione delle crisi, ad esempio, possono ritrasferire attività o passività trasferite ad un ente-ponte.

4.4.10. Strumenti e poteri di risoluzione delle crisi (articoli da 31 a 64).

Quando le condizioni che giustificano il ricorso alla risoluzione sono riunite, le autorità preposte possono utilizzare i seguenti strumenti di risoluzione delle crisi:

- (a) vendita dell'attività d'impresa;
- (b) "ente-ponte";
- (c) separazione delle attività;
- (d) bail-in.

Al fine di utilizzare tali strumenti, le autorità di risoluzione delle crisi avranno i poteri di assumere il controllo di un ente in dissesto o vicino al dissesto, assumere il ruolo degli azionisti e dell'organo di gestione, trasferire attività e passività e far rispettare i contratti.

Gli strumenti di risoluzione possono essere applicati singolarmente o in combinazione. Tutti questi strumenti comportano un certo livello di ristrutturazione della banca. Tale ristrutturazione non è una caratteristica propria soltanto del bail-in. Lo strumento della separazione delle attività deve essere applicato in tutti i casi, insieme agli altri strumenti (articolo 32). L'uso di uno strumento di risoluzione delle crisi dovrà essere coerente con il quadro degli aiuti di Stato dell'Unione, laddove questo sia applicabile. Al riguardo, il ricorso al sostegno pubblico e/o l'uso dei fondi di risoluzione delle crisi per enti in dissesto dovranno essere notificati alla Commissione e saranno valutati in conformità con le disposizioni pertinenti in materia di aiuti di Stato per stabilirne la compatibilità con il mercato interno.

La proposta contiene un insieme minimo di strumenti di risoluzione delle crisi che tutti gli Stati membri dovrebbero adottare. Tuttavia, le autorità nazionali saranno in grado di detenere, in aggiunta, gli strumenti e i poteri nazionali specifici necessari per occuparsi di enti in dissesto, se questi sono compatibili con i principi e gli obiettivi del quadro UE di risoluzione e del TFUE e se non ostano all'efficace risoluzione delle crisi a livello di gruppo ¹⁵. Le autorità nazionali di risoluzione delle crisi potranno usare tali strumenti e poteri nazionali solo dimostrando che nessuno degli strumenti (applicati singolarmente o in combinazione) previsti dal quadro UE consente loro di avviare azioni efficaci di risoluzione delle crisi.

Lo strumento della vendita dell'attività d'impresa consente alle autorità preposte di procedere alla vendita dell'ente nella sua totalità, o di una

¹⁵ In questo senso uno strumento che consiste nel separare un ente dal resto del gruppo non sarebbe compatibile con il quadro.

parte della sua attività, a condizioni di mercato, senza dover richiedere il consenso degli azionisti o soddisfare requisiti procedurali altrimenti applicabili. Per quanto possibile in simili circostanze, le autorità di risoluzione dovrebbero mettere sul mercato l'ente o le parti della sua attività che devono essere cedute.

Lo strumento dell'ente-ponte permette alle autorità preposte alla risoluzione di trasferire la totalità o parte dell'attività di un ente a un'entità controllata da poteri pubblici. L'ente-ponte deve essere autorizzato in conformità con la direttiva sui requisiti patrimoniali e sarà gestito come un'impresa commerciale, entro i limiti fissati dal quadro degli aiuti di Stato. L'operatività di un ente-ponte è temporanea: il suo scopo è di vendere l'attività al settore privato quando le condizioni di mercato siano adeguate.

Lo strumento della separazione delle attività ha come fine di consentire alle autorità preposte alla risoluzione di trasferire attività compromesse o problematiche a un veicolo di gestione dove tali attività verranno gestite e le loro problematiche risolte nel tempo. Le attività dovrebbero essere trasferite al valore di mercato o al valore economico a lungo termine (a norma dell'articolo 30) in modo che le perdite siano rilevate al momento del trasferimento. Al fine di ridurre al minimo le distorsioni della concorrenza e il rischio di azzardo morale, questo strumento dovrebbe essere utilizzato solo congiuntamente a un altro strumento di risoluzione.

4.4.11. Strumento del bail-in (articoli da 37 a 51).

Lo strumento del bail-in consentirà alle autorità di risoluzione delle crisi di ridurre gli importi dovuti ai creditori di un ente in dissesto non garantiti e di convertire tali crediti in capitale. Lo strumento può essere utilizzato per ricapitalizzare un ente in dissesto o vicino al dissesto, consentendo alle autorità di ristrutturarlo attraverso la procedura di risoluzione e di ripristinarne la sostenibilità economica dopo la riorganizzazione e la ristrutturazione. Ciò consentirebbe una maggior flessibilità di risposta da parte delle autorità in caso di dissesto di enti finanziari grandi e complessi. Lo strumento verrebbe accompagnato dalla rimozione dell'organo di gestione responsabile dei problemi dell'ente in questione e dall'attuazione di un piano di risanamento.

Le autorità di risoluzione delle crisi dovrebbero avere il potere di ricorrere al bail-in per tutte le passività dell'ente. Vi sono, tuttavia, alcune passività che sarebbero escluse ex-ante (quali ad esempio le passività garantite, i depositi coperti e le passività con scadenza residua inferiore a un mese). In via eccezionale e qualora esistesse la giustificata neces-

sità di garantire le operazioni essenziali dell'ente, le sue aree di attività principali o la stabilità finanziaria (articolo 38) l'autorità di risoluzione potrebbe escludere le passività risultanti da derivati. L'applicazione armonizzata in tutta l'UE di questa possibile esclusione sarà garantita da atti delegati della Commissione.

Per applicare lo strumento del bail-in le autorità preposte alla risoluzione delle crisi devono essere in grado di garantire che gli enti abbiano in bilancio una quantità sufficiente di passività che potrebbero essere soggette al bail-in. L'importo minimo sarà proporzionato e adattato per ciascuna categoria di enti sulla base del loro rischio o della composizione delle fonti di finanziamento (articolo 39). L'applicazione armonizzata in tutta l'UE di questo importo minimo sarà garantita da atti delegati della Commissione. A titolo di esempio, e sulla base di elementi di prova forniti dalla recente crisi finanziaria nonché di simulazioni effettuate con l'aiuto di modelli, il 10% del totale delle passività (oltre al patrimonio di vigilanza) rappresenterebbe una percentuale adeguata ai fini del bail-in.

Come illustrato al punto 4.4.8, gli articoli 43 e 44 stabiliscono una gerarchia dettagliata che integra e se del caso sostituisce quella prevista dai diversi regimi di insolvenza nazionali. In linea di principio, i crediti degli azionisti dovrebbero essere esauriti prima di quelli dei creditori subordinati. È soltanto quando tali crediti sono esauriti che le autorità preposte alla risoluzione delle crisi possono imputare le perdite ai crediti di primo rango (articoli 43 e 44). Possono esserci casi, tuttavia, in cui le autorità preposte alla risoluzione potrebbero interferire nei diritti dei creditori senza aver prima esaurito i crediti degli azionisti. Si tratta di circostanze specifiche dello strumento del bail-in, che potrebbero verificarsi qualora un ente soggetto a risoluzione abbia del capitale residuo (in base alle condizioni per la risoluzione della crisi, un ente è in dissesto o a rischio di dissesto se ha esaurito tutto il proprio patrimonio o una parte sostanziale di esso). In questo caso, le autorità preposte alla risoluzione delle crisi potrebbero, dopo aver assegnato le perdite agli azionisti e ridotto o cancellato la maggior parte dei crediti degli azionisti, convertire in capitale i crediti subordinati e, se necessario, le passività di primo rango. Questa conversione dovrà avvenire in maniera tale da diluire significativamente i rimanenti crediti degli azionisti.

4.4.12. Restrizioni del diritto di recesso e protezioni per le controparti (articoli da 68 a 73 e articolo 77).

Per un'efficace applicazione degli strumenti di risoluzione, è necessario che le autorità di risoluzione delle crisi possano imporre una sospensione temporanea dell'esercizio da parte di creditori e controparti

dei diritti esecutori dei loro diritti e dei diritti di close-out, o di anticipare il termine o comunque recedere dai contratti nei confronti di un ente in dissesto. Tale sospensione temporanea, che dovrebbe durare al massimo fino alle 17.00 del giorno lavorativo successivo, fornisce alle autorità il lasso di tempo necessario ad individuare e valutare i contratti che devono essere trasferiti a una terza parte solvente, senza correre il rischio che il valore e il contenuto dei contratti finanziari cambino in seguito all'esercizio del diritto di recesso da parte delle controparti. I diritti di recesso per le controparti che restano con l'ente in dissesto riprendono normalmente corso alla fine del periodo di sospensione. Al contrario, il trasferimento a una terza parte solvente non deve considerarsi come un caso di inadempimento tale da giustificare il diritto di recesso.

Queste necessarie restrizioni dei diritti contrattuali sono controbilanciate da una protezione per le controparti che consiste nel divieto per le autorità di frazionare obbligazioni, diritti e contratti collegati: se si procede a un trasferimento parziale di beni, è necessario trasferire la totalità dei contratti collegati oppure non trasferirli affatto. I contratti in questione comprendono: accordi di netting per close-out, accordi di compensazione, contratti di garanzia finanziaria con trasferimento del titolo di proprietà, accordi di garanzia e contratti di finanza strutturata.

4.4.13. Restrizioni applicabili ai procedimenti giudiziari (articoli 77 e 78).

Ai sensi dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali, le parti interessate hanno diritto a un giudice imparziale e a disporre di mezzi di ricorso efficaci nei confronti delle misure che le riguardano. Di conseguenza, occorre prevedere la possibilità di ricorso giurisdizionale avverso le decisioni prese dalle autorità di risoluzione delle crisi. Inoltre, sia per tutelare i terzi che hanno acquistato attività, diritti e passività dell'ente soggetto a risoluzione della crisi in virtù dell'esercizio dei poteri delle autorità in tal senso, sia per assicurare la stabilità dei mercati finanziari, il ricorso giurisdizionale non dovrebbe incidere sugli atti amministrativi e/o sulle transazioni conclusi in base a una decisione di risoluzione della crisi annullata.

Occorre pertanto limitare le misure correttive applicate a una decisione indebita al riconoscimento alle persone lese di un indennizzo per i danni subiti.

È inoltre necessario evitare l'avvio di altre azioni legali in relazione ad una banca soggetta a risoluzione di una crisi. A questo scopo, il quadro prevede che, prima che il giudice nazionale avvii le procedure di insolvenza relative ad un ente, ne informi l'autorità nazionale preposta alla

risoluzione delle crisi, la quale ha il diritto, entro 14 giorni dalla notifica, di decidere di avviare un'azione di risoluzione della crisi nei confronti dell'ente interessato.

4.4.14. Risoluzioni transfrontaliere (articoli da 80 a 83).

Il quadro di risanamento e risoluzione delle crisi tiene conto della natura transfrontaliera di alcuni gruppi bancari, con l'obiettivo di creare un quadro completo e integrato per il risanamento e la risoluzione delle crisi bancarie nell'Unione.

Di conseguenza, i piani di risanamento e risoluzione delle crisi devono essere preparati, concordati e attuati per l'intero gruppo, tenendo però conto delle peculiarità della struttura di ciascun gruppo e della ripartizione delle responsabilità tra le autorità del paese ospitante e quelle del paese di origine. Ciò sarà realizzato attraverso misure che richiederanno una più stretta cooperazione tra le autorità nazionali e la creazione di incentivi per l'applicazione di un approccio di gruppo in tutte le fasi di preparazione, risanamento e risoluzione.

Saranno costituiti collegi di risoluzione con una leadership chiara e con la partecipazione dell'Autorità bancaria europea (ABE). L'ABE agevolerà la collaborazione tra le autorità e, se necessario, ricoprirà un ruolo di mediazione. L'obiettivo dei collegi è coordinare le misure preparatorie e di risoluzione tra le autorità nazionali per garantire soluzioni ottimali a livello UE.

4.4.15 Relazioni con paesi terzi (articoli da 84 a 89).

Dato che molte banche e gruppi bancari dell'UE sono attivi in paesi terzi, un quadro efficace per la risoluzione delle crisi deve prevedere la cooperazione con le autorità di tali paesi. La proposta conferisce alle autorità dell'UE i poteri necessari a sostenere azioni esterne di risoluzione per una banca estera disastata, conferendo efficacia al trasferimento delle sue attività e passività situate nell'UE o soggette alla sua giurisdizione. Tuttavia, tale sostegno viene fornito solo se l'azione estera garantisce condizioni eque e di parità di trattamento per creditori e depositanti locali e non compromette la stabilità finanziaria dello Stato membro. Le autorità dell'UE preposte alla risoluzione dovrebbero altresì avere il potere di applicare strumenti di risoluzione alle succursali nazionali di enti di paesi terzi, nel caso in cui la risoluzione separata si rendesse necessaria per ragioni di stabilità finanziaria o per la protezione dei depositanti locali. La proposta prevede che il sostegno alle azioni esterne di risoluzione delle crisi sia accordato nel caso in cui le autorità preposte alla risoluzione abbiano stretto un'intesa di cooperazione con

le autorità preposte dei paesi terzi. Tali accordi dovrebbero costituire un mezzo per garantire un'efficace attività di pianificazione, decisione e coordinamento rispetto ai gruppi internazionali.

È opportuno che l'ABE elabori e concluda accordi quadro amministrativi con le autorità dei paesi terzi a norma dell'articolo 33 del regolamento (UE) n. 1093/2010 e che le autorità nazionali concludano accordi bilaterali conformi, per quanto possibile, agli accordi quadro dell'ABE.

4.4.16 Finanziamento delle risoluzioni delle crisi (articoli da 90 a 99).

La risoluzione delle crisi consente una migliore ripartizione dei costi tra azionisti e creditori quando le procedure di insolvenza sono ritenute inadeguate alla luce dei potenziali rischi alla stabilità finanziaria. È tuttavia possibile che ciò non sia sempre sufficiente e debba essere integrato da finanziamenti supplementari allo scopo, ad esempio, di fornire liquidità ad una banca-ponte. Sulla base delle esperienze passate, per ridurre al minimo l'esposizione dei contribuenti a perdite derivanti dal sostegno alla solvibilità, è necessario stabilire meccanismi di finanziamento finanziati dagli enti stessi. Gli articoli da 90 a 99 stabiliscono le disposizioni necessarie a tale scopo.

L'articolo 89 prevede l'introduzione di meccanismi di finanziamento in ciascuno Stato membro. Gli obiettivi per i quali essi possono essere usati sono elencati all'articolo 89, paragrafo 2, e vanno dalle garanzie ai prestiti e ai contributi. Le perdite sono in primo luogo sostenute dagli azionisti e dai creditori, ma, in linea di principio, non si possono escludere altri meccanismi di finanziamento.

L'articolo 90 stabilisce le regole sui contributi ai meccanismi di finanziamento e prevede contributi ex-ante integrati da contributi ex-post e, ove necessario, prestiti da enti finanziari o dalla banca centrale. Per assicurare che alcuni fondi siano sempre disponibili, e visto il carattere prociclico dei finanziamenti ex-post, viene stabilito un livello minimo, da raggiungere con contributi ex-ante nell'arco di dieci anni. Calcolato in base a modelli, l'obiettivo minimo ottimale è fissato all'1% dei depositi coperti.

Per migliorare la resilienza dei meccanismi di finanziamento nazionali, l'articolo 97 prevede il diritto per i meccanismi nazionali di concedere prestiti alle loro controparti in altri Stati membri. Per tener conto della distribuzione delle competenze tra le varie autorità nazionali nella risoluzione delle crisi a livello di gruppo, l'articolo 98 stabilisce regole sui rispettivi contributi dei meccanismi nazionali di finanziamento alla risoluzione delle crisi a livello di gruppo. Tale contributo sarà basato su quello precedentemente concordato nell'ambito dei piani di risoluzione delle crisi a livello di gruppo. I meccanismi nazionali di finanziamento,

insieme ai meccanismi di prestito e alla messa in comune dei meccanismi nazionali in caso di risoluzione delle crisi dei gruppi transfrontalieri (articolo 98) costituiscono un sistema europeo di meccanismi di finanziamento.

L'articolo 99 tratta il ruolo dei sistemi di garanzia dei depositi nel quadro di risoluzione delle crisi. I sistemi di garanzia dei depositi possono essere chiamati a contribuire alla risoluzione delle crisi in due modi.

In primo luogo, i sistemi di garanzia dei depositi devono contribuire a garantire la continuità dell'accesso ai depositi coperti. Sistemi di garanzia dei depositi sono attualmente presenti in tutti gli Stati membri, in linea con la direttiva 94/19/CE. Essi indennizzano i depositanti al dettaglio fino a 100 000 EUR per i depositi non disponibili, prima di diventare oggetto di surrogazione nelle procedure di liquidazione. La risoluzione delle crisi, da parte sua, evita la non disponibilità dei depositi coperti, cosa che dal punto di vista dei depositanti risulta preferibile. È pertanto auspicabile che il sistema di garanzia dei depositi contribuisca per un importo equivalente alle perdite che esso avrebbe dovuto sostenere nelle procedure ordinarie di insolvenza, come risulta dall'articolo 99, paragrafo 1. Affinché il finanziamento sia sufficiente, i sistemi di garanzia dei depositi sono integrati nella gerarchia dei crediti e hanno pari trattamento rispetto ai crediti non privilegiati non garantiti. I contributi dei sistemi di garanzia dei depositi devono essere in contanti, per assorbire le perdite relative ai depositi coperti.

In secondo luogo, mentre gli Stati membri devono almeno usare i sistemi di garanzia dei depositi per fornire contanti che possano garantire il mantenimento dell'accesso ai depositi coperti, resta a loro discrezione scegliere come finanziare la risoluzione delle crisi: possono decidere di creare meccanismi di finanziamento separati dai sistemi di garanzia dei depositi, o di usare i loro sistemi di garanzia dei depositi anche come meccanismi di finanziamento a titolo dell'articolo 91. Tra i sistemi di garanzia dei depositi e la risoluzione delle crisi vi sono effetti di sinergia. L'esistenza di un quadro di risoluzione delle crisi che limita il contagio diminuisce il numero di dissesti bancari e, di conseguenza, la probabilità di ricorso ai sistemi di garanzia dei depositi. La proposta consente pertanto agli Stati membri di avvalersi dei sistemi di garanzia dei depositi ai fini della risoluzione delle crisi realizzando economie di scala. Quando i due meccanismi sono separati, il sistema di garanzia dei depositi è responsabile della protezione dei depositanti coperti alle condizioni di cui all'articolo 99, paragrafi da 1 a 4, mentre i meccanismi di finanziamento separati stabiliti a norma dell'articolo 91 forniscono un finanziamento supplementare. Invece, quando essi optano per un mec-

canismo di finanziamento unico, questo sarà utilizzato sia per coprire le perdite relative ai depositi coperti che per altri scopi, a norma dell'articolo 92. In quel caso, il sistema di garanzia dei depositi deve rispettare tutte le condizioni sui contributi, i prestiti e la messa in comune di cui agli articoli da 93 a 98.

In ogni caso, se il sistema di garanzia dei depositi ha versato un contributo e, in un secondo momento, si verifica il dissesto dell'ente soggetto a risoluzione delle crisi senza che il sistema di garanzia dei depositi disponga di fondi sufficienti per rimborsare i depositanti, il sistema di garanzia dei depositi deve dotarsi di dispositivi che gli consentano di ottenere immediatamente dai suoi membri gli importi corrispondenti.

La presenza di aiuti di Stati nell'intervento dei fondi di risoluzione delle crisi è probabile a prescindere dal tipo di meccanismo di finanziamento nazionale (ossia esiste un fondo di risoluzione delle crisi distinto dal sistema di garanzia dei depositi, o il sistema di garanzia dei depositi viene utilizzato come fondo di risoluzione delle crisi).

4.4.17. Conformità agli articoli 290 e 291 del TFUE.

Il 23 settembre 2009 la Commissione ha adottato le proposte relative ai regolamenti istitutivi dell'Autorità bancaria europea (ABE), dell'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (AEAP) e dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (AESFEM)¹⁶. A questo proposito la Commissione desidera ricordare quanto da essa dichiarato all'atto dell'adozione dei regolamenti che istituiscono le Autorità europee di vigilanza relativamente agli articoli 290 e 291 del TFUE: "Riguardo alla procedura per l'adozione degli standard tecnici di regolamentazione, la Commissione sottolinea il carattere peculiare del settore dei servizi finanziari, derivante dalla struttura Lamfalussy ed esplicitamente riconosciuta nella dichiarazione 39 allegata al TFUE. La Commissione ha tuttavia seri dubbi sul fatto che le restrizioni al suo ruolo in materia di adozione di atti delegati e misure di esecuzione siano in linea con gli articoli 290 e 291 del TFUE.

4.4.18. Modifiche alla direttiva sulla liquidazione, alle direttive in materia di diritto societario e al regolamento ABE (articoli da 104 a 111).

La direttiva 2001/24/CE dispone il riconoscimento reciproco e l'applicazione di misure per il risanamento e la liquidazione degli enti creditizi

¹⁶ COM(2009) 501, COM(2009) 502, COM(2009) 503.

che hanno succursali in altri Stati membri. Scopo della direttiva è assicurare che un ente creditizio e le relative succursali in altri Stati membri siano risanati o liquidati in base ai principi di unità e di universalità mediante l'applicazione di una procedura d'insolvenza unica che tratti l'ente creditizio come una singola entità. Grazie all'unità e universalità della procedura si garantisce ai creditori l'uguaglianza di trattamento a prescindere da nazionalità, luogo di residenza o domicilio. Ai fini del pari trattamento dei creditori anche nelle procedure di risoluzione, la direttiva 2001/24/CE è modificata al fine di ampliarne il campo di applicazione alle imprese di investimento e per consentire l'uso degli strumenti di risoluzione a qualsiasi entità coperta dal regime di risoluzione.

Le direttive dell'UE sul diritto societario contengono norme per la protezione degli azionisti e dei creditori. Alcune di queste norme possono ostacolare un rapido intervento da parte delle autorità preposte alla risoluzione.

La seconda direttiva sul diritto societario prescrive che gli aumenti di capitale in una società per azioni siano approvati dall'assemblea, mentre la direttiva 2007/36 (la direttiva sui diritti degli azionisti) prevede un termine di 21 giorni per la convocazione della stessa assemblea. Non è pertanto possibile risanare rapidamente la situazione finanziaria di un ente creditizio mediante un aumento di capitale. La proposta modifica di conseguenza la direttiva sui diritti degli azionisti, per consentire all'assemblea di poter decidere in anticipo di abbreviare il termine per la convocazione dell'assemblea nella quale discutere dell'aumento del capitale in situazioni di emergenza. Tale autorizzazione farà parte del piano di risanamento. Ciò consentirà un intervento rapido, pur garantendo agli azionisti la facoltà di esercitare il loro potere decisionale.

Inoltre, le direttive sul diritto societario stabiliscono che aumenti e riduzioni di capitale, fusioni e scissioni devono essere sottoposte all'approvazione degli azionisti e che, nel caso di un aumento di capitale sottoscritto mediante conferimenti in denaro, si applicano i diritti di prelazione. Inoltre, la direttiva sulle offerte pubbliche di acquisto impone offerte di acquisto obbligatorie quando un soggetto – compreso lo Stato – acquisisce quote in una società quotata superando la soglia di controllo (di solito, tra il 30% e il 50%). Per ovviare a tali ostacoli, la proposta consente agli Stati membri di derogare alle disposizioni che richiedono il consenso dei creditori o degli azionisti, o che possono ostacolare in altro modo la rapidità e l'efficacia della risoluzione.

Affinché le autorità competenti della risoluzione delle crisi siano rappresentate nel Sistema europeo di vigilanza finanziaria istituito dal regolamento (UE) n. 1093/2010 e affinché l'ABE disponga delle conoscenze

necessarie a svolgere i compiti previsti dalla presente direttiva, occorre modificare il regolamento (UE) n. 1093/2010 per includere le autorità nazionali di risoluzione delle crisi nella nozione di autorità competenti di cui a tale regolamento.

4.4.19. Entrata in vigore.

La direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale.

Come da prassi comune, il termine di recepimento della direttiva è stabilito a 18 mesi, ossia il 31 dicembre 2014.

Le disposizioni relative allo strumento del bail-in sono soggette ad un periodo di recepimento più lungo e saranno applicate dal 1° gennaio 2018. Tale data tiene conto dei cicli di scadenza dei debiti in essere, della necessità di evitare la riduzione della leva finanziaria e della necessità per gli enti di applicare nuovi requisiti patrimoniali entro il 2018.

In conformità della Dichiarazione politica comune degli Stati membri e della Commissione sui documenti esplicativi, del 28 settembre 2011, gli Stati membri accompagneranno la notifica delle misure di esecuzione con tavole di concordanza. Ciò è giustificato dalla complessità della direttiva, che riguarda diversi aspetti e probabilmente richiederà una notevole varietà di misure di esecuzione, nonché dal fatto che alcuni Stati membri hanno già adottato leggi che, in parte, danno attuazione alla direttiva.

5. Incidenza sul bilancio.

Le opzioni sopra illustrate avranno incidenza sul bilancio dell'Unione.

La proposta imporrebbe all'ABE di: (i) elaborare circa 23 norme tecniche e 5 orientamenti;

(ii) partecipare a collegi di risoluzione, decidere in caso di disaccordo e svolgere un ruolo di mediazione vincolante e (ii) prevedere il riconoscimento delle procedure di risoluzione delle crisi dei paesi terzi a norma dell'articolo 85 e concludere intese di cooperazione non vincolanti con i paesi terzi a norma dell'articolo 88. La pubblicazione delle norme tecniche sarà effettuata 12 mesi dopo l'entrata in vigore della direttiva, prevista tra giugno e dicembre 2013. La proposta della Commissione prevede per l'ABE funzioni di lungo termine, che richiederanno 5 posti aggiuntivi (agenti temporanei) dal 2014. Sono inoltre previsti 11 esperti nazionali distaccati (END) da assegnare a funzioni temporanee limitate al 2014 e 2015.

II

Parere della Banca Centrale Europea del 29 novembre 2012,
in merito alla proposta di direttiva che istituisce un quadro di risanamento e di risoluzione delle crisi degli enti creditizi e delle imprese di investimento

Introduzione e base giuridica

Il 10 luglio 2012 la Banca centrale europea (BCE) ha ricevuto dal Consiglio dell'Unione europea una richiesta di parere in merito alla 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/CEE, 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 (di seguito la «proposta di direttiva»). Il 27 luglio 2012, la BCE ha ricevuto dal Parlamento europeo una richiesta di parere in merito alla proposta di direttiva.

La BCE è competente a formulare un parere sulla proposta di direttiva in virtù degli articoli 127, paragrafo 4, e 282, paragrafo 5, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in quanto la proposta di direttiva contiene disposizioni riguardanti il contributo del Sistema europeo di banche centrali (SEBC) ad una buona conduzione delle politiche perseguite dalle competenti autorità per quanto riguarda la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e la stabilità del sistema finanziario, la definizione e attuazione della politica monetaria dell'Unione e la promozione del regolare funzionamento dei sistemi di pagamento. Conformemente al primo periodo dell'articolo 17.5 del regolamento interno della Banca centrale europea, il Consiglio direttivo ha adottato il presente parere.

Osservazioni di carattere generale

La BCE sostiene pienamente lo sviluppo di un quadro di risanamento e di risoluzione delle crisi nonché la rimozione degli ostacoli a una ge-

¹ COM(2012) 280 final.

stione efficace delle crisi delle istituzioni finanziarie. Tutte le istituzioni finanziarie dovrebbero poter affrontare il dissesto in maniera ordinata, salvaguardando la stabilità del sistema finanziario nel suo complesso e riducendo al minimo costi pubblici e distorsioni economiche. La BCE sostiene in particolare una disciplina a livello dell'Unione per la risoluzione delle crisi degli enti creditizi e delle imprese di investimento al fine di mantenere la stabilità finanziaria nell'Unione e di conseguenza garantire il funzionamento del mercato unico anche nei periodi di crisi. A tal fine, è essenziale l'elaborazione di strumenti comuni di supporto per la gestione del dissesto delle istituzioni finanziarie, quali i piani di risanamento e di risoluzione delle crisi, così come gli strumenti della banca-ponte, del bail-in, della vendita dell'attività d'impresa e della separazione delle attività. La BCE vede con favore che la proposta sia in linea con le caratteristiche essenziali dei regimi efficaci di risoluzione delle crisi per gli enti finanziari concordate a livello internazionale ², che esortano alla convergenza dei regimi nazionali di risoluzione delle crisi con strumenti e poteri adeguati per una risoluzione efficace. L'attuazione di tali caratteristiche essenziali consente di intervenire tempestivamente per assicurare la continuità delle funzioni essenziali.

La BCE è del parere che la direttiva in questione, rappresentando un passo molto importante verso un quadro integrato di risoluzione delle crisi per l'Unione, debba essere adottata in tempi brevi. Al contempo, saranno necessari ulteriori passi per creare un meccanismo unico di risoluzione delle crisi, che costituisce uno dei tre pilastri dell'unione bancaria. Di conseguenza, la BCE invita la Commissione a presentare urgentemente un'apposita proposta in merito a un Meccanismo europeo di risoluzione delle crisi indipendente, che includa aspetti relativi a un Fondo comune europeo per la risoluzione delle crisi. Tale Fondo sarebbe finanziato come minimo dalle istituzioni finanziarie. La coerenza tra questi tre pilastri è fondamentale per il successo dell'unione dei mercati finanziari.

² Si veda il documento «Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions» (Caratteristiche essenziali dei regimi efficaci di risoluzione delle crisi per gli enti finanziari) dell'ottobre 2011, disponibile sul sito del Consiglio per la stabilità finanziaria all'indirizzo <http://www.financialstabilityboard.org> nonché il documento «Report and Recommendations of the Cross-border Bank Resolution Group» (Relazione e raccomandazioni del gruppo sulla risoluzione transfrontaliera delle crisi nel settore bancario) del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, del marzo 2010, disponibile sul sito della Banca dei regolamenti internazionali all'indirizzo <http://www.bis.org>

1. Definizione di risoluzione delle crisi.

La proposta di direttiva definisce la risoluzione delle crisi come la ristrutturazione di un ente al fine di assicurarne la continuità delle funzioni essenziali, di preservare la stabilità finanziaria e di ripristinare la sostenibilità economica di tutto l'ente o di sue parti ³. La BCE è del parere che la risoluzione delle crisi esiga una gerarchia chiara. In tale contesto, gli enti in dissesto o a rischio di dissesto dovrebbero in linea di principio, fatta salva una decisione da parte delle autorità di risoluzione delle crisi, essere sottoposti a risoluzione utilizzando strumenti di risoluzione delle crisi quando lo si ritenga necessario e nell'interesse pubblico, compresa la prevenzione del rischio sistemico. Qualora l'autorità di risoluzione delle crisi ritenga che non sussistano aspetti di interesse pubblico, l'ente dovrebbe essere liquidato con la procedura ordinaria di insolvenza applicabile a tale ente secondo l'ordinamento nazionale. Infine, la ristrutturazione nell'ambito di una risoluzione della crisi in corso di attività dovrebbe essere contemplata soltanto ove ciò sia giustificato dall'interesse pubblico di preservare la stabilità finanziaria e nei casi in cui la risoluzione organizzata di un ente creditizio avesse l'effetto di danneggiare seriamente la stabilità del sistema finanziario, con un più elevato rischio di contagio transfrontaliero. La proposta di direttiva dovrebbe chiarire che l'obiettivo della risoluzione delle crisi non è preservare l'ente in dissesto come tale, bensì assicurare la continuità delle sue funzioni essenziali ⁴.

2. Condizioni per la risoluzione della crisi e valutazione della necessità di un sostegno finanziario pubblico straordinario.

2.1. La proposta di direttiva dispone che una delle condizioni per l'avvio di una risoluzione della crisi sia che l'autorità competente o l'autorità

³ Si veda l'articolo 2, paragrafo 1, della proposta di direttiva.

⁴ Si veda il contributo del SEBC alla consultazione pubblica della Commissione sui dettagli tecnici di un possibile quadro dell'Unione per il risanamento e la risoluzione delle crisi bancarie, maggio 2011, pagg. 4 e 5. Tutti i documenti della BCE richiamati sono disponibili nel sito Internet della BCE al seguente indirizzo <http://www.ecb.europa.eu>. Si veda altresì la modifica proposta dalla BCE n. 3.

di risoluzione della crisi determinino che l'ente è in dissesto o a rischio di dissesto ⁵. La BCE è del parere che la responsabilità di determinare se un ente sia in dissesto o a rischio di dissesto debba essere attribuita in modo chiaro all'autorità competente, nell'interesse di una pronta ed efficiente risoluzione della crisi.

2.2. La proposta di direttiva dispone inoltre che la necessità di aiuti di Stato da parte di un ente sia un indicatore di dissesto o di prossimità al dissesto. Tuttavia, lo stesso articolo della proposta di direttiva dispone che due tipi specifici di aiuti di Stato non costituiscono un indicatore di tale tipo ⁶. Mentre sostiene la durata massima di tale aiuto di Stato ⁷, la BCE rileva come un numero considerevole di enti creditizi e di imprese di investimento che attualmente ricevono aiuti di Stato sarebbero considerati in dissesto o a rischio di dissesto in base a tale indicatore. La BCE ritiene che la determinazione delle circostanze in presenza delle quali un ente è in dissesto o a rischio di dissesto dovrebbe essere basata unicamente sulla valutazione della sua situazione prudenziale. Pertanto, una particolare necessità di aiuti di Stato non dovrebbe, di per sé, costituire un criterio oggettivo adeguato ⁸, mentre le circostanze che sono alla base della concessione dell'aiuto di Stato dovrebbero essere ricomprese nella valutazione della situazione prudenziale dell'ente.

3. Coinvolgimento delle banche centrali nel risanamento e nella risoluzione delle crisi.

3.1. Le banche centrali hanno responsabilità in materia di stabilità finanziaria e macroprudenziale, nonché competenza in tema di mercati finanziari. A tale riguardo, dovrebbero essere coinvolte nel processo di risoluzione contribuendo al raggiungimento degli obiettivi della risoluzione della crisi, riducendo al contempo i rischi di effetti negativi indesiderati sullo svolgimento dei compiti di banca centrale e sul funzio-

⁵ Si veda l'articolo 27, paragrafo 2, lettera a) della proposta di direttiva.

⁶ Si veda l'articolo 27, paragrafo 2, lettera d), punti i) e ii) della proposta di direttiva.

⁷ Si veda l'articolo 27, paragrafo 2, lettera d), secondo paragrafo, della proposta di direttiva.

⁸ Si veda l'articolo 27, paragrafo 2, lettera d), secondo paragrafo, della proposta di direttiva in combinato disposto con l'articolo 2, paragrafo 26. Si vedano inoltre le modifiche proposte n. 2 e n. 8.

namento dei sistemi di pagamento e di regolamento. In tale contesto, le banche centrali possono svolgere un ruolo nella valutazione dei piani di risanamento e di risoluzione delle crisi dal punto di vista della stabilità finanziaria, come ad esempio la valutazione della probabilità di eventi scatenanti che potrebbero condurre ad una riduzione sregolata della leva finanziaria. Le banche centrali possono anche essere coinvolte nella valutazione dei corsi di azione possibili per l'autorità di risoluzione delle crisi, dato che uno degli obiettivi principali è quello di evitare perturbazioni sistemiche ⁹. La BCE pertanto ritiene necessario che, nel caso in cui la banca centrale non coincida con l'autorità di risoluzione della crisi, l'autorità competente e l'autorità di risoluzione della crisi s'impegnino ad un adeguato scambio di informazioni con la banca centrale ¹⁰.

3.2. La proposta di direttiva dispone che i piani di risanamento preparati e aggiornati da un ente per il ripristino della situazione finanziaria a seguito di un deterioramento significativo non presuppongono l'accesso a un sostegno finanziario pubblico straordinario né il suo ottenimento. Tuttavia, comprendono, ove pertinente, un'analisi delle modalità e delle situazioni in cui l'ente può chiedere di accedere a meccanismi della banca centrale in condizioni di crisi, e le relative garanzie reali disponibili ¹¹. La BCE tiene a sottolineare come tale disposizione non debba in alcun modo pregiudicare la competenza delle banche centrali di decidere, in modo indipendente e a loro piena discrezione, in merito alla fornitura di liquidità di banca centrale a enti creditizi non insolventi, sia nell'ambito di normali operazioni di politica monetaria sia in occasione di operazioni di finanziamento volte a fronteggiare gravi crisi di liquidità (*emergency liquidity assistance*), entro i limiti imposti dal divieto di finanziamento monetario a norma del trattato ¹².

⁹ Si veda anche il contributo del SEBC alla consultazione pubblica della Commissione europea riguardante i dettagli tecnici di un possibile quadro per il risanamento e la risoluzione delle crisi bancarie, maggio 2011, pag. 6, paragrafo 9.

¹⁰ A tale riguardo, l'articolo 74, paragrafo 3, lett. b) della proposta rappresenta un passo avanti nella giusta direzione, ma non è sufficiente ad assicurare uno scambio di informazioni e una collaborazione adeguati. Si vedano anche le modifiche proposte n. 4 e n. 23.

¹¹ Si veda l'articolo 5, paragrafo 3, della proposta di direttiva; si veda inoltre l'articolo 9, paragrafo 2, della proposta di direttiva per quanto riguarda i piani di risoluzione delle crisi.

¹² Si veda il rapporto sulla convergenza del 2012 predisposto dalla BCE, pag. 29. Si veda altresì la modifica proposta n. 1.

3.3. La proposta di direttiva richiede che ogni Stato membro includa nel proprio insieme di strumenti per la risoluzione delle crisi il potere di istituire e gestire un ente-ponte e una società veicolo per la gestione delle attività. La proposta di direttiva dispone che l'ente-ponte sia interamente o parzialmente di proprietà di una o più autorità pubbliche, tra cui può essere inclusa la stessa autorità di risoluzione della crisi ¹³. Laddove una banca centrale funga da autorità di risoluzione della crisi ¹⁴, dovrebbe essere chiaro, per evitare ogni dubbio, che la banca centrale non assumerà né finanzia in nessun caso alcuna obbligazione di tali enti. Il ruolo di una banca centrale in qualità di proprietario di tale ente deve rimanere in ogni circostanza coerente con il divieto di finanziamento monetario di cui all'articolo 123 del trattato, come completato dal regolamento (CE) n. 3603/93 del Consiglio ¹⁵. Questo divieto preclude, tra l'altro, qualsiasi finanziamento da parte della banca centrale di obbligazioni del settore pubblico nei confronti di terzi. Inoltre, tale ruolo deve essere svolto senza pregiudicare l'indipendenza della banca centrale, in particolare la sua indipendenza finanziaria e istituzionale.

3.4. La BCE rileva come la proposta di direttiva contenga solo i criteri minimi che gli enti-ponte e le società veicolo di gestione delle attività devono soddisfare per essere istituite dalle autorità pubbliche. La BCE desidera evidenziare come la trasparenza dei finanziamenti sia una delle questioni principali riguardanti la legittimità e la responsabilità per l'uso di fondi pubblici che l'Eurosistema ha interesse a salvaguardare. A tale riguardo, la BCE accoglie con favore che la proposta di direttiva preveda che i costi della risoluzione della crisi debbano essere sopportati in linea di principio da azionisti e creditori e, ove tali fondi non siano sufficienti, dai meccanismi di finanziamento ¹⁶. Tuttavia, la BCE sottolinea che, in linea con il divieto di finanziamento monetario, le banche centrali non possono finanziare tali meccanismi di finanziamento. In particolare ciò

¹³ Si vedano l'articolo 34, paragrafo 2, e l'articolo 36, paragrafo 2, della proposta di direttiva.

¹⁴ Si veda il parere della BCE CON/2011/39.

¹⁵ Si veda il regolamento (CE) n. 3603/93 del Consiglio, del 13 dicembre 1993, che fornisce le definizioni necessarie all'applicazione dei divieti enunciati all'articolo 104 e all'articolo 104 B, paragrafo 1, del trattato (GU L- 332 del 31.12.1993, p. 1).

¹⁶ Si veda l'articolo 92, paragrafo 2, della proposta di direttiva.

riguarda l'elencazione dei mezzi di finanziamento alternativi¹⁷ nella proposta di direttiva¹⁸.

4. Coinvolgimento delle autorità nazionali designate nella valutazione dei piani di risanamento.

La proposta di direttiva dispone che le autorità competenti verifichino i piani di risanamento per assicurare, tra l'altro, la possibilità di attuazione efficace del piano in situazioni di crisi finanziaria senza provocare effetti negativi di entità significativa sul sistema finanziario, anche nel caso in cui altri enti mettano in atto piani di risanamento nello stesso periodo¹⁹. Al fine di assicurare che tutti gli aspetti sistemici pertinenti siano presi in considerazione nel corso di tale verifica, compreso l'impatto complessivo dell'attuazione simultanea di più piani di risanamento che potrebbe condurre a comportamenti prociclici o imitativi, la BCE ritiene necessario che le autorità competenti effettuino la valutazione in consultazione con le competenti autorità nazionali designate, qualora si tratti di autorità distinte²⁰.

5. Sostegno finanziario infragruppo.

La proposta di direttiva dispone che gli Stati membri provvedano a che le entità di un gruppo possano concludere accordi per fornire sostegno finanziario infragruppo²¹. La BCE riconosce i meriti di tale requisito, in particolare del fatto che tali accordi, una volta autorizzati dalle autorità competenti, siano sottoposti all'approvazione dell'assemblea degli azionisti di ciascuna entità del gruppo che si propone di aderirvi. La BCE rileva, tuttavia, come l'attuazione di tali accordi volontari negli ordinamenti giuridici nazionali sollevi complesse questioni giuridiche. Il loro avvio dipenderà anche da quanto le loro disposizioni si inquadrano ar-

¹⁷ Si veda l'articolo 96 della proposta di direttiva.

¹⁸ Si vedano il parere della BCE CON/2011/103, paragrafo 4, e il parere della BCE CON/2010/83, paragrafo 6.3

¹⁹ Si veda l'articolo 6, paragrafo 2, lettera *b*) della proposta di direttiva.

²⁰ Si veda la modifica proposta n. 5.

²¹ Si vedano gli articoli da 16 a 22 della proposta di direttiva.

moniosamente nel diritto nazionale tributario, fallimentare e societario, per esempio rispetto al principio secondo cui le operazioni infragruppo devono essere concluse alle condizioni di mercato (*at arm's length*)²². A tal fine, secondo la BCE potrebbe essere necessario ulteriormente valutare se debbano essere garantite disposizioni supplementari per assicurare la certezza giuridica e l'applicabilità delle operazioni infragruppo approvate e attuate in base a tali accordi volontari.

6. Lo strumento del bail-in e i poteri di riduzione.

6.1. La BCE accoglie con favore lo sviluppo del bail-in come meccanismo di riduzione o conversione del debito per assorbire le perdite di enti in dissesto o a rischio di dissesto. Il meccanismo del bail-in dovrebbe essere concepito in modo tale da essere in linea con le caratteristiche essenziali per la risoluzione efficace delle crisi concordate a livello internazionale²³, tra queste in particolare il potere in capo all'autorità di risoluzione delle crisi, nell'ambito di un regime di risoluzione della crisi, di attuare il bail-in di un'ampia gamma di passività secondo la gerarchia dei creditori che si applicherebbe in una liquidazione. La BCE supporta l'introduzione di tale strumento di bail-in da parte degli Stati membri a decorrere al più tardi dal 1 gennaio 2018²⁴. Ciò consentirebbe anche di lavorare ulteriormente sullo strumento del bail-in, in particolare sulla possibilità di introdurre un requisito minimo per un determinato livello di strumenti designati per il bail-in, pur sempre mantenendo l'ambito di applicazione generale del bail-in. Inoltre, la BCE intende contribuire all'ulteriore analisi delle implicazioni pratiche del bail-in quale strumento di risoluzione delle crisi, anche riguardo alla fattibilità di un'esecuzione rapida, alla capacità di rispettare l'ordine di preferenza (*seniority*

²² Il requisito che le operazioni infragruppo siano concluse a condizioni di mercato è un principio fondamentale del diritto societario in quasi tutti gli stati membri eccettuata la Spagna. Si veda la Relazione del 2008 predisposta da DBB law per la DG Mercato interno e servizi sui vincoli giuridici ai trasferimenti infragruppo, che ha evidenziato tale rischio.

²³ Si veda il documento «Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions» (Caratteristiche essenziali dei regimi efficaci di risoluzione delle crisi per gli enti finanziari), dell'ottobre 2011, disponibile sul sito del Consiglio per la stabilità finanziaria all'indirizzo <http://www.financialstabilityboard.org>.

²⁴ Si veda l'articolo 115, paragrafo 1, terzo comma, della proposta di direttiva.

waterfall) nell'assorbimento delle perdite, i meccanismi di conversione o di riduzione (*write down*)²⁵, così come il possibile impatto sui mercati dei derivati. In tale contesto, la configurazione degli strumenti del bail-in e della banca-ponte dovrebbe essere analizzata in modo congiunto, data la capacità del secondo strumento di riprodurre molti dei risultati del primo.

6.2. La BCE ritiene che le misure di risoluzione delle crisi dovrebbero essere adottate in circostanze che lo giustifichino e dovrebbero essere accompagnate da condizioni idonee a limitare l'azzardo morale²⁶. Come affermato in precedenza, gli enti in dissesto o a rischio di dissesto dovrebbero, in linea di principio, essere liquidati secondo le procedure di insolvenza ordinarie e, ove lo si ritenga necessario, dovrebbero essere liquidate utilizzando gli strumenti di risoluzione delle crisi. In questo quadro, i poteri di bail-in, quale strumento di risoluzione delle crisi, dovrebbero essere utilizzati prevalentemente per la risoluzione delle crisi degli enti che hanno raggiunto un punto di non sostenibilità economica. La BCE ritiene che la possibilità di bail-in per mantenere un ente in dissesto o a rischio di dissesto in corso di attività (c.d. «going concern»)²⁷ dovrebbe essere considerata solamente in casi eccezionali e giustificati.

La BCE è sempre favorevole all'uso dello strumento del bail-in in combinazione con la sostituzione della dirigenza e la conseguente ristrutturazione dell'ente e delle sue attività in modo tale da fronteggiare le cause del dissesto²⁸.

6.3. La proposta di direttiva dispone che l'Autorità bancaria europea (ABE) riferisca alla Commissione in merito all'ottemperanza da parte de-

²⁵ Si veda il contributo del Sistema europeo di banche centrali (SEBC) alla consultazione pubblica della Commissione europea riguardante i dettagli tecnici di un possibile quadro per il risanamento e la risoluzione delle crisi bancarie, maggio 2011, p. 4.

²⁶ Si veda anche il contributo del SEBC alla consultazione pubblica della Commissione europea riguardante i dettagli tecnici di un possibile quadro per il risanamento e la risoluzione delle crisi bancarie, maggio 2011, p. 5.

²⁷ L'espressione «in corso di attività» (*going concern*) è utilizzata per descrivere la situazione in cui un ente continua a operare durante la risoluzione della crisi senza prospettiva di liquidazione in un futuro prossimo. Tale concetto si contrappone a quello di «gone concern» in cui le funzioni bancarie vitali sono preservate ma in seno a un'entità giuridica diversa da quella sottoposta a risoluzione della crisi e in via di liquidazione.

²⁸ Si veda il considerando 46 della proposta di direttiva.

gli enti del requisito di mantenere l'importo aggregato di fondi propri e passività ammissibili espresso in percentuale delle loro passività totali ²⁹. La BCE invita a proseguire il lavoro per valutare se i requisiti minimi in materia di bail-in debbano essere espressi in percentuale delle passività totali o in percentuale delle attività ponderate per il rischio. La seconda opzione ha il merito di tener conto dei rischi che gravano sulle attività dell'ente. La BCE raccomanda che sia l'ABE a condurre tale valutazione. La BCE raccomanda inoltre che l'ABE fornisca alla Com missione una valutazione dell'impatto di tale requisito sugli enti e sul fatto se sia o meno opportuna l'introduzione di un requisito volto a vietare o limitare che all'interno del settore bancario siano detenuti strumenti idonei al bail-in.

6.4. La proposta di direttiva dispone che, prima di avviare qualsiasi azione di risoluzione della crisi, le autorità di risoluzione della crisi esercitino il potere di riduzione ³⁰. Pertanto, la riduzione degli strumenti di capitale è un potere di risoluzione delle crisi ³¹ che appare applicabile prima che un ente entri in fase di risoluzione della crisi. La BCE è favorevole a che le autorità abbiano il potere di ridurre gli strumenti di capitale prima di avviare la risoluzione della crisi. Nella prospettiva della ricapitalizzazione degli enti, la BCE raccomanda che ciò sia chiarito espressamente nella proposta di direttiva, per evitare qualsiasi dubbio. Sarebbero anche auspicabili uno studio di casi e una simulazione dell'attuazione dello strumento del bail-in, per chiarire le interdipendenze tra le varie fasi del processo di bail-in.

7. Finanziamento della risoluzione delle crisi e volume ottimale dei meccanismi di finanziamento.

7.1. Un quadro per la risoluzione delle crisi adeguato dovrebbe garantire che i costi della risoluzione delle crisi siano sopportati innanzitutto dagli azionisti e dai creditori dell'ente in fase di risoluzione della crisi e dal settore privato nel suo complesso. La BCE, pertanto, accoglie favorevolmente che gli strumenti e i poteri di risoluzione delle crisi di cui

²⁹ Si veda l'articolo 39, paragrafo 6, della proposta di direttiva.

³⁰ Si veda l'articolo 51, paragrafo 1, della proposta di direttiva.

³¹ Si veda l'articolo 56, paragrafo 1, lettera f) della proposta di direttiva.

alla presente proposta di direttiva consentano alle autorità di addossare il peso finanziario della risoluzione delle crisi sugli azionisti e i creditori. Inoltre, la proposta di direttiva introduce due fonti supplementari di finanziamento della risoluzione delle crisi: i meccanismi di finanziamento nazionali e i contributi dei sistemi di garanzia dei depositi (*deposit guarantee schemes*, DGS) ³².

7.2. Mentre riconosce i vantaggi di fonti supplementari di finanziamento della risoluzione delle crisi, la BCE è del parere che l'ambiziosa proposta di istituire un sistema europeo di meccanismi di finanziamento non risolverà importanti questioni relative alla risoluzione delle crisi transfrontaliere. L'esistenza di 27 meccanismi nazionali soggetti al controllo delle rispettive autorità nazionali è complicato ulteriormente dal sistema di prestiti proposto, carente dal punto di vista della chiarezza su alcuni dettagli importanti, quali i diritti e gli obblighi degli erogatori di mutui e dei mutuatari.

8. Uso dei sistemi di garanzia dei depositi nel finanziamento della risoluzione delle crisi.

8.1. La proposta di direttiva dispone che il sistema di garanzia dei depositi (DGS) cui l'ente è affiliato risponda fino all'ammontare delle perdite che esso avrebbe dovuto sostenere se l'ente fosse stato liquidato con procedura ordinaria di insolvenza ³³. Il trattamento dei depositi coperti nell'ambito del trasferimento alla banca-ponte può avere un forte impatto sul coinvolgimento dei DGS. Il grado di partecipazione di un DGS alle misure di risoluzione della crisi influirà, a parità delle altre condizioni, sul livello di finanziamento richiesto alle altre due fonti disponibili, cioè i meccanismi di finanziamento e i creditori non garantiti. Tale incertezza tra creditori può aumentare il rischio di che i creditori, i clienti e altre controparti pongano in essere una corsa al ritiro preventivo dei propri fondi, il che, se realizzato, nuocerebbero all'obiettivo principale del regime stesso.

³² Articolo 96. Nella misura in cui i meccanismi finanziari riceveranno anche prestiti dalle banche centrali si potrebbe configurare un finanziamento monetario. Si veda a tale riguardo il paragrafo 3.4 e la modifica n. 29.

³³ Si veda l'articolo 99, paragrafo 1, della proposta di direttiva.

8.2. La proposta di direttiva, consente agli Stati membri di prevedere che i mezzi finanziari disponibili dei sistemi di garanzia dei depositi (DGS) stabiliti nel loro territorio possano essere usati per finanziare la risoluzione delle crisi ³⁴. La BCE, mentre supporta tale disposizione che consente sinergie tra i DGS e il finanziamento della risoluzione delle crisi, considera della massima importanza che ciò non comprometta in alcun modo la funzione fondamentale del DGS nella protezione dei depositi assicurati. La BCE accoglie con favore che la proposta di direttiva attribuisca la priorità al rimborso dei depositanti coperti da parte del DGS nel caso in cui sia richiesto al DGS di utilizzare i mezzi finanziari disponibili per finanziare la risoluzione delle crisi e, al contempo, esercitare la sua funzione ordinaria di rimborso dei depositanti assicurati e i mezzi finanziari disponibili siano insufficienti per soddisfare tutte queste richieste ³⁵.

In tale contesto, la BCE incoraggia ad assicurare la certezza del diritto definendo chiaramente il ruolo del DGS nel finanziamento della risoluzione delle crisi, indipendentemente da quale strumento di risoluzione delle crisi si scelga e dalle modalità di applicazione delle misure.

La proposta di direttiva richiede agli Stati membri di garantire che, conformemente al diritto nazionale che disciplina la procedura ordinaria di insolvenza, i sistemi di garanzia dei depositi abbiano parità di trattamento rispetto ai crediti non garantiti non privilegiati ³⁶. Tale approccio non sembra coerente con il fatto di consentire agli Stati membri di stabilire un rango di priorità tra crediti rispetto per i depositi coperti dal DGS. Attualmente sei Stati membri, tra cui la Bulgaria ³⁷, la Grecia ³⁸, la

³⁴ Si veda l'articolo 99, paragrafo 5, della proposta di direttiva.

³⁵ Articolo 99, paragrafo 8, della proposta di direttiva.

³⁶ Si veda l'articolo 99, paragrafo 2, della proposta di direttiva.

³⁷ Al DGS è attribuito il rango di creditore privilegiato dall'articolo 94, paragrafo 1, della legge sull'insolvenza delle banche (*Darjaven vestnik* n. 92 del 27.9.2002).

³⁸ Il rango di creditore privilegiato è attribuito al depositante dall'articolo 4, paragrafo 16, della legge n. 3746/2009 di recepimento della direttiva 2005/14/CE sull'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli e della direttiva 2005/68/CE relativa alla riassicurazione e altre disposizioni (FEK A 27 del 16.2.2009). L'articolo 13a, paragrafo 4 stabilisce il rango del DGS.

Lettonia ³⁹, l'Ungheria ⁴⁰, il Portogallo ⁴¹ e la Romania ⁴², hanno garantito un grado di priorità ai crediti che il DGS ha acquisito per surrogazione dopo aver rimborsato le somme corrispondenti ai depositi garantiti, in tal modo contribuendo ulteriormente a garantire che sia sempre disponibile finanziamento sufficiente per il DGS.

Le opinioni in merito all'impatto di assegnare un rango privilegiato divergono notevolmente, dato che si ritiene che un rango privilegiato dei depositanti possa avere un impatto sui costi di finanziamento disponibili per le banche e che sarà maggiore lo sforzo degli altri creditori per garantire i propri crediti. Dall'altro lato, ciò sarebbe in qualche modo mitigato dal fatto che i crediti prioritari si estendano unicamente ai depositi garantiti. Inoltre, un regime legale che stabilisca un rango di priorità dei depositanti garantiti dovrebbe facilitare l'uso delle misure di risoluzione delle crisi previste dalla proposta di direttiva (per esempio, lo strumento della vendita dell'attività d'impresa, lo strumento dell'ente-ponte). Dal punto di vista della stabilità finanziaria, la priorità dei crediti relativi ai depositi garantiti è vista con favore anche perché riduce il rischio di corse agli sportelli bancari, le perdite potenziali dei depositanti garantiti in fase di liquidazione e l'eccessivo indebolimento del DGS.

³⁹ Legge del 5 ottobre 1995 sugli enti creditizi (LV 163(446) del 24.10.1995). L'articolo 192, paragrafo 1, ha introdotto il rango privilegiato per i depositanti garantiti il 21 maggio 1998.

⁴⁰ Legge CXII del 1996 relativa agli enti creditizi e alle istituzioni finanziarie e, più in particolare, il Capo XV della legge recante disciplina dettagliata dei sistemi di garanzia dei depositi. Il rango privilegiato di tutti i crediti relativi ai depositi, e non solo di quelli garantiti, è stabilito dall'articolo 183, paragrafo 1 della legge.

⁴¹ Si veda l'articolo 166-A della versione consolidata del decreto legge n. 298/92 del 31 dicembre 1992 relativo al quadro giuridico degli enti creditizi e società finanziarie (D.R. n. 30, I del 10.2.2012).

⁴² Ordinanza governativa n. 10/2004 sulle procedure di amministrazione controllata e il fallimento degli enti creditizi e successive modifiche e integrazioni, in particolare l'articolo 38 attribuisce un diritto privilegiato, una volta regolate le spese relative alla procedura di fallimento, ai crediti derivanti dai depositi garantiti, tra cui i crediti del DGS derivanti dal rimborso dei depositanti garantiti (*Monitorul Oficial al României*, Parte Uno, n. 84 del 30.1.2004).

9. Divulgazione di materiali per la commercializzazione.

La proposta di direttiva prevede che qualsiasi divulgazione al pubblico della commercializzazione dell'ente in fase di risoluzione della crisi che sta vendendo in tutto o in parte le proprie attività d'impresa attraverso lo strumento della vendita dell'attività d'impresa può essere ritardata. La BCE ritiene che la divulgazione di informazioni idonee a influenzare il prezzo relativo a strumenti finanziari negoziati sui mercati finanziari possa dover essere ritardata anche durante l'applicazione di altri strumenti di risoluzione delle crisi. Le relative disposizioni della proposta di direttiva dovrebbero essere ampliate in una norma generale valida nell'applicazione di qualsiasi strumento di risoluzione delle crisi, laddove l'interesse dell'ente possa giustificare un ritardo nella divulgazione di informazioni idonee a influenzare il prezzo.

10. Ulteriore armonizzazione delle norme sul risanamento e la risoluzione delle crisi.

10.1. La BCE è favorevole allo sviluppo di un quadro di risanamento e di risoluzione delle crisi anche per istituzioni finanziarie diverse dalle banche aventi un'importanza sistemica, quali ad esempio le compagnie di assicurazione e le infrastrutture di mercato. Tale aspetto dovrebbe essere coordinato con altre iniziative internazionali.

10.2. Gli sforzi per un'ulteriore leggera armonizzazione delle leggi nazionali sull'insolvenza tra gli Stati membri dovrebbero continuare. L'attuale diversità delle leggi sull'insolvenza, per esempio in relazione all'ordine di priorità delle pretese dei creditori, ha un notevole impatto sull'attuazione degli strumenti di risoluzione delle crisi e in particolare sul realizzo delle attività e delle passività detenute dalle società veicolo della risoluzione della crisi.