



*Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi*

# Trattamento delle banche deboli, prevenzione e gestione complessiva delle crisi a livello UE

---

*Evoluzione del quadro regolamentare comunitario 2009-2012*

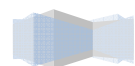
Working Papers

10

**Manuela De Cesare, Anna Laura Lombardo,**

**Francesca Pluchino, Riccardo De Lisa**

*Trattamento delle banche deboli, prevenzione e gestione complessiva delle crisi a livello UE*





*Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi*

## **Trattamento delle banche deboli, prevenzione e gestione complessiva delle crisi a livello UE**

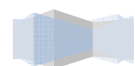
---

*Evoluzione del quadro regolamentare comunitario 2009-2012*

Di: Manuela De Cesare, Anna Laura Lombardo, Francesca Pluchino, Riccardo De Lisa\*

*\* Le opinioni espresse sono attribuibili esclusivamente agli autori e non impegnano l'Istituzione di appartenenza*

*Trattamento delle banche deboli, prevenzione e gestione complessiva delle crisi a livello UE*





## Sommario

*Il presente documento si pone l'obiettivo di delineare i diversi momenti in cui si è articolata l'evoluzione del quadro regolamentare europeo in materia di gestione e risoluzione delle crisi bancarie, alla luce delle sinergie esistenti con la funzione dei sistemi di garanzia dei depositi (DGS), negli anni 2009-2012. L'esame è condotto tenendo conto prevalentemente dei documenti pubblicati dalla Commissione Europea (CE) nel periodo indicato.*

*Da un punto di vista strutturale, il primo capitolo si occupa delle Comunicazioni della Commissione Europea, il secondo della direttiva sui DGS, il terzo dei tratti essenziali nell'evoluzione di un framework comune a livello UE e il quarto della recente proposta di direttiva sul risanamento delle banche e la risoluzione delle crisi presentata il 6 giugno 2012.*

*In termini generali, si può dire che le posizioni assunte dalle Istituzioni Europee, nel corso degli anni, sono il frutto dell'adesione o meno a un approccio integrato di gestione e risoluzione della crisi a livello UE, che si contrappone a soluzioni incentrate sulla predisposizione di uno strumentario comune (gestito a livello di singoli Stati membri).*

*L'ultimo capitolo riveste particolare importanza poiché delinea i tratti salienti delle proposte più recenti relative alla necessità di un framework complessivo, alla luce di un raffronto con la documentazione precedente.*

*In estrema sintesi, si può rilevare che le misure accolte nella proposta di direttiva si articolano in tre blocchi principali (preventivo/preparatorie, intervento precoce e risoluzione), non tralasciando delle specifiche disposizioni relative al trattamento dei fenomeni di gruppo e all'operatività cross-border.*

*Il primo gruppo di misure riguarda un momento antecedente al manifestarsi della crisi ed è strutturato in maniera da assicurare un ampio ruolo partecipativo alle imprese nella fase di prevenzione e pianificazione delle misure da attuare in caso di dissesto. Esso si sostanzia nella necessità di prevedere piani di risanamento e risoluzione per ciascuna impresa sottoposta al framework e nella possibilità di predeterminare le condizioni di operatività del sostegno finanziario infragruppo.*

*Il secondo blocco si propone di anticipare e ampliare i poteri delle autorità, previsti nella Capital Requirement Directive (CRD), al fine di intervenire precocemente risolvendo problemi connessi alla liquidità.*

*Infine, il terzo insieme di disposizioni si occupa della risoluzione della crisi, individuando tanto le condizioni di operatività di un regime alternativo alle ordinarie procedure di liquidazione, previste dai singoli Stati membri, quanto gli strumenti di risoluzione e il connesso sistema di finanziamento.*



*Due profili di rilievo contraddistinguono il quadro regolamentare proposto dalla direttiva. Il primo attiene all'applicazione delle misure in presenza di puntuali ragioni di interesse pubblico, il secondo agli strumenti di risoluzione comuni a livello UE, integrabili in via residuale con le eventuali misure ulteriori previste dai singoli Stati membri a condizione di adeguata motivazione delle ragioni che non consiglino l'adozione delle misure contemplate dalla direttiva. I quattro strumenti previsti dal framework sono: la vendita del business (sale of business); la banca ponte (bridge institution); la separazione delle attività (asset separation); la svalutazione del credito o la conversione dei crediti in capitale (bail-in).*

*Per completezza, si osservi che l'individuazione delle modalità applicative del regime alternativo di risoluzione è attuata in base a una valutazione discrezionale dell'autorità di risoluzione della crisi. L'autorità preposta applicherà gli strumenti, singolarmente o in combinazione, che risultino maggiormente adatti alla risoluzione della crisi in funzione dell'attività, della dimensione e dell'interconnessione dell'intermediario, tenendo conto di quanto già predisposto nei piani di risanamento (elaborati dalle imprese e asseverati dalla stessa autorità) e di ciò che l'autorità ha indicato nei piani di risoluzione della crisi.*

*E' opportuno sottolineare che i primi tre resolution tool indicati devono essere adottati attraverso il sostegno a opera di sistemi di finanziamento nazionali alimentati dal settore privato (resolution fund). Il bail-in, invece, rappresenta una misura di salvataggio interno, volta ad allocare le perdite direttamente su azionisti e creditori della singola impresa in crisi piuttosto che sull'intero settore finanziario.*

*La proposta di direttiva introduce un sistema articolato di finanziamento della risoluzione non circoscritto alla previsione di una rete di fondi nazionali. Si auspica, infatti, l'istituzione di uno "European System of financing arrangements" composto di tre elementi fondamentali: i fondi nazionali di finanziamento, i meccanismi di prestito e il supporto mutuale tra sistemi nazionali in caso di risoluzione di gruppi cross-border.*

*Di particolare rilievo sono le disposizioni relative al sistema di funding della risoluzione in connessione con le funzioni attualmente svolte dai DGS. La Commissione assegna agli Stati membri la possibilità di sfruttare le sinergie esistenti tra l'uso di fondi di risoluzione e le funzioni svolte dagli schemi di garanzia dei depositi, anche attraverso la previsione di un'unica entità. In tale contesto, rispetto al caso Italia, si è ritenuto opportuno operare un approfondimento relativo alla pluralità di interventi di finanziamento dello sbilancio di cessione di attività e passività operati dal Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi, per evidenziare come tale strumento di risoluzione della crisi finanziato dal settore bancario sia già esistente nel nostro ordinamento.*



## Indice

Premessa e obiettivi del lavoro.....	7
1. Le Comunicazioni della Commissione Europea .....	11
1.1 Quadro europeo per la gestione transfrontaliera delle crisi nel settore bancario .....	11
1.1.1. Finanziamento di un dispositivo di risoluzione transfrontaliera.....	13
1.1.2 Regime d’insolvenza.....	14
1.1.3 Dibattito tra Commissione e Parlamento Europeo: la posizione del Parlamento .....	15
1.1.4 Dibattito tra Commissione e Parlamento Europeo: la posizione della Commissione .....	17
1.2 Comunicazione della Commissione sul <i>Resolution Fund</i> .....	18
1.2.1 Finanziamento dei fondi di risoluzione per il settore bancario .....	19
1.2.2 Sinergie tra fondi di risoluzione e DGS .....	21
2. La direttiva sui sistemi di garanzia dei depositi .....	23
3. Linee evolutive del framework complessivo di trattamento delle crisi nell’UE.....	27
3.1 Comunicazione della Commissione sul <i>Crisis Management Framework</i> .....	27
3.1.1 Risoluzione e procedure ordinarie di insolvenza .....	31
3.1.2 Gli strumenti e i poteri di risoluzione .....	33
3.1.3 Risoluzione coordinata delle insolvenze di gruppi bancari comunitari.....	34
3.1.4 Sistema di finanziamento della risoluzione .....	35
3.2 Documento di lavoro della Commissione sui <i>Technical details of a possible EU framework for bank recovery and resolution</i> .....	37
3.2.1 Autorità di risoluzione della crisi e ruolo dell’EBA.....	39
3.2.2 Misure di vigilanza.....	40
3.2.3 Misure di prevenzione e preparazione .....	40
3.2.4 Misure di intervento precoce .....	47
3.2.5 Misure di risoluzione .....	49
3.2.6 Sistema di funding delle misure di risoluzione .....	54
3.3 Documento di discussione sul “ <i>debt write-down tool - bail-in</i> ” .....	56
3.3.1 Individuazione delle passività assoggettabili.....	58
4. Proposta della Commissione Europea per un <i>Framework for recovery and resolution of credit institutions and investment firms</i> .....	63
4.1 Aspetti chiave della proposta di direttiva .....	64



4.1.1 Autorità di risoluzione .....	66
4.1.2 Preparazione e prevenzione .....	68
4.1.3 Intervento precoce .....	69
4.1.4 Strumenti e poteri di risoluzione .....	70
4.1.5 Trattamento dei gruppi cross-border .....	74
4.1.6 Meccanismi di finanziamento della risoluzione .....	75
4.2 Differenze e integrazioni rispetto alla documentazione precedente .....	80
4.2.1 Le autorità rilevanti .....	83
4.2.2 Condizioni d'accesso alla fase di risoluzione, procedimento e strumenti di risoluzione. ....	85
4.2.3 Principi che governano la risoluzione e salvaguardie .....	88
4.2.4 Meccanismi di finanziamento della risoluzione e bail-in .....	89
<i>Bibliografia</i> .....	93
<i>Appendice terminologica</i> .....	97
<i>Allegato 1 - Estratto normativo riferito al Capitolo 4</i> .....	103





## Premessa e obiettivi del lavoro

Il trattamento delle banche deboli, la prevenzione e la gestione complessiva delle crisi bancarie sono stati oggetto di un ampio dibattito a livello internazionale, che ha conosciuto rinnovato vigore in relazione agli effetti della recente crisi iniziata nel 2007<sup>1</sup>.

Tra i primi documenti in materia, si segnala l'elaborazione di specifiche linee guida per il trattamento delle banche deboli del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (marzo 2002)<sup>2</sup>. Sulla stessa scia, alcuni lavori del Fondo Monetario Internazionale (FMI) hanno ribadito l'opportunità di uno speciale regime di regolamentazione coordinata per le *"Financial Institutions"*<sup>3</sup>.

L'idea di fondo è quella della necessità di predisporre meccanismi di prevenzione e gestione della crisi, che si affianchino a quelli derivanti dall'applicazione dell'ordinario regime delle insolvenze. Si vuole eliminare il convincimento che il ricorso all'implicita garanzia pubblica possa evitare il fallimento delle banche, specie di quelle considerate troppo grandi per fallire, e garantire l'allocazione dei costi della crisi in capo a coloro che l'hanno prodotta.

Il presente lavoro, sulla scorta delle tendenze internazionali, si propone di approfondire le posizioni assunte dalle istituzioni in sede UE a partire dal 2009, anche alla luce della recente riforma dell'architettura di vigilanza europea.

L'indicazione delle misure attualmente al vaglio della Commissione Europea e dell'interconnessione tra le stesse consentirà di individuare le sinergie tra sistemi di garanzie dei depositi e sistemi di finanziamento privato degli strumenti di risoluzione.

---

<sup>1</sup> Si vedano per approfondimento i documenti del *Financial Stability Board: "Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions"*, ottobre 2011; *"FSF Principles for Cross-border Cooperation on Crisis Management"*, aprile 2009.

<sup>2</sup> Il Comitato di Basilea ha, peraltro, fatto il punto della situazione nei documenti: *"Linee guida prudenziali per il trattamento delle banche deboli"*, marzo 2002; *"Resolution policies and frameworks - progress so far"*, luglio 2011.

<sup>3</sup> International Monetary Fund and the World Bank, *"An Overview of the Legal, Institutional and Regulatory Framework for Bank Insolvency"* Prepared by the Staffs of the International Monetary Fund and the World Bank for the IMF, approved by Sean Hagan and Christopher Towe, April 17, 2009; IMF Working Paper, European Department, *"The Need for Special Resolution Regimes for Financial Institutions -The Case of the European Union"*, Prepared by Martin Čihák and Erlend Nier<sup>1</sup>, (Authorised for distribution by Luc Everaert), September 2009.



Si registrano una serie di Comunicazioni e *working paper* della Commissione e una raccomandazione del Parlamento Europeo (PE) alla Commissione, volti a promuovere l'adozione di un *framework* di gestione delle crisi bancarie a livello UE per il trattamento complessivo delle banche deboli.

Particolare rilievo assume la Comunicazione della CE del 20 ottobre 2010 nell'individuare una prima fase riguardante l'applicazione di misure di prevenzione, gestione e risoluzione della crisi.

L'interesse per questa tematica nasce dal ragionevole convincimento che questa fase stia per essere attuata. Infatti, nell'aprile 2012 è stato pubblicato dalla Commissione uno specifico documento di discussione relativo a uno dei possibili strumenti di risoluzione della crisi il *write down tool* o *bail-in*. A ciò ha fatto seguito a giugno 2012 la diffusione di una proposta di direttiva, volta a predisporre il contesto regolamentare comunitario per la prevenzione e gestione delle crisi nel settore finanziario.

Si osservi che tra i documenti analizzati nel presente lavoro<sup>4</sup> si inserisce anche la proposta di direttiva relativa agli schemi di garanzia dei depositi del 12 luglio 2010, stante la necessità di coordinare il sistema di *funding* dei DGS con quello dei meccanismi nazionali di finanziamento della risoluzione, i c.d. *Resolution Fund* (RF)<sup>5</sup>.

Entrambe le misure perseguono l'obiettivo principe della stabilità finanziaria, mentre si rilevano finalità operative distinte per i DGS (la tutela dei depositanti) e per i RF (il finanziamento della risoluzione). Si può anticipare come la funzione precipua dei *resolution fund* sia quella di finanziare, attraverso risorse provenienti dal settore privato, gli strumenti di risoluzione delle crisi del sistema bancario alternativi ai regimi di trattamento delle insolvenze bancarie propri dei singoli Stati membri.

---

<sup>4</sup> Nel dettaglio: Comunicazione della Commissione (21 ottobre 2009) relativa a un quadro europeo per la gestione transfrontaliera delle crisi nel settore bancario; Comunicazione della Commissione sul *Resolution Fund* (26 maggio 2010); Risoluzione del Parlamento Europeo recante raccomandazioni alla Commissione sulla gestione delle crisi transfrontaliere nel settore bancario (7 luglio 2010); *Follow up* della Commissione alla Risoluzione del Parlamento Europeo contenente raccomandazioni sul *"Cross-Border Crisis Management in the Banking Sector"* della Commissione (12 ottobre 2010); Comunicazione della Commissione sul *Crisis Management Framework* (20 ottobre 2010); Documento di discussione su *"Technical Detail of a Possible EU framework for Bank Recovery and Resolution"* - gennaio/marzo 2011; Documento di discussione sul *"Debt-write-down tool - Bail-in"* (aprile 2012). Inoltre, sono stati presi in esame, tra gli altri, il lavoro del Comitato di Basilea su *"Linee guida prudenziali per il trattamento delle banche deboli"* (marzo 2002), le Conclusioni del Consiglio dell'Unione Europea del 7 dicembre 2010 su *"Prevenzione, gestione e soluzione delle crisi"* e il documento dell'IMF su *"From bail-out to Bail-in: Mandatory Debt Restructuring of Systemic Financial Institutions"* (24 aprile 2012).

<sup>5</sup> Si anticipa che tale terminologia non verrà più utilizzata nella proposta di direttiva del 6 giugno 2012, in cui si parlerà di un più articolato meccanismo di finanziamento della risoluzione inteso come sistema.



Con riferimento al dibattito che ha preceduto e accompagnato i documenti pubblicati dalla Commissione, va segnalata anche la posizione espressa sulle misure di prevenzione, gestione e risoluzione delle crisi bancarie dal Consiglio dell'Unione Europea, in particolare nella riunione Ecofin del 7 dicembre 2010. In questa sede, ai fini del potenziamento dei meccanismi di stabilità finanziaria dell'UE, è stata ribadita la tabella di marcia già approvata in precedenza e volta a introdurre misure e azioni articolate su quattro pilastri: rafforzare il quadro di vigilanza<sup>6</sup>; consolidare ulteriormente la regolamentazione europea; promuovere l'integrità del mercato finanziario attraverso il potenziamento della disciplina per la prevenzione, gestione e risoluzione delle crisi; creare un quadro completo a livello comunitario per un più stretto coordinamento delle politiche in materia di stabilità finanziaria. In particolare sulle crisi, il Consiglio ha chiesto azioni concrete su intervento precoce, misure di risoluzione e procedure di insolvenza, con una chiara articolazione di ruoli, poteri e competenze tra autorità non giudiziarie a livello UE e nazionale. Il tutto per reali esigenze di interesse pubblico: preservare la stabilità finanziaria tutelando la fiducia dei cittadini e del mercato, fornire strumenti di risoluzione credibili per un'azione veloce e decisa, ridurre quanto più possibile il *moral hazard* e il ricorso a fondi pubblici attraverso l'equa ripartizione degli oneri tra azionisti e creditori, contribuire a una risoluzione ordinata dei gruppi *cross-border* incentivando la cooperazione, garantire la certezza giuridica e limitare le distorsioni alla concorrenza.

In linea con quanto evidenziato dall'Ecofin, il Comitato Europeo per i Rischi Sistemici<sup>7</sup> (CERS) ha riaffermato la necessità di un quadro regolamentare macroeconomico coerente per l'UE nel suo complesso e per i singoli Stati membri. Si ritiene, infatti, che il rafforzamento tanto della vigilanza quanto della risoluzione sia funzionale al contenimento del rischio sistemico e, da un punto di vista macroprudenziale, si sottolinea la rilevanza di misure finalizzate all'intervento precoce.

In termini generali, si può dire che le posizioni assunte dalle Istituzioni Europee, nel corso degli anni, sono il frutto dell'adesione o meno a un approccio integrato di gestione e risoluzione della crisi a livello UE, rispetto a un regime caratterizzato dalla predisposizione di uno strumentario comune gestito a livello di singoli Stati membri.

Attualmente, all'indomani della pubblicazione della proposta di direttiva su *recovery and resolution*, si susseguono dichiarazioni e dibattiti in sede comunitaria e nazionale<sup>8</sup> circa l'opportunità di estendere ulteriormente il quadro regolamentare

---

<sup>6</sup> Qui si fa riferimento all'istituzione del Comitato Europeo per il Rischio Sistemico e delle nuove autorità europee di vigilanza.

<sup>7</sup> Cfr. il primo rapporto annuale per il 2011 pubblicato il 31 maggio 2012.

<sup>8</sup> Tra gli altri, nelle considerazioni finali del Governatore della Banca d'Italia (31 maggio 2012), pag. 16, si legge: "Va accelerato il passaggio verso un sistema uniforme di regole e sorveglianza sul settore



europeo, ai fini di una più ampia integrazione bancaria che passi attraverso una cessione di sovranità nazionale in materia di vigilanza, garanzia dei depositi e fondi di risoluzione a favore di un organismo sovranazionale, già esistente o da costituire.

---

finanziario, in particolare nell'area dell'euro. Di pari passo occorre considerare l'istituzione di meccanismi di garanzia e assicurazione comuni, in grado di rasserenare i risparmiatori, prevenire il panico e fughe destabilizzanti di capitali. Progressi rapidi nella costituzione di un fondo europeo per la risoluzione delle crisi bancarie contribuirebbero a ridurre l'incertezza sui mercati". Sulla stessa linea anche le dichiarazioni dei leader G20 a margine della riunione del 18-19 giugno 2012: *"We fully support the actions of the Euro Area in moving forward with the completion of the Economic and Monetary Union. Towards that end, we support the intention to consider concrete steps towards a more integrated financial architecture, encompassing banking supervision, resolution and recapitalization, and deposit insurance"*. Infine, va segnalata la pubblicazione del rapporto *"Towards a genuine Economic and Monetary Union"* in vista del vertice del 28-29 giugno 2012. Nel rapporto, preparato dal Presidente del Council in collaborazione con i presidenti della Commissione, dell'Eurogruppo e della Banca Centrale Europea, si delinea l'evoluzione dell'Unione Economica e Monetaria ai fini del miglior contributo possibile alla crescita, all'occupazione e alla stabilità attraverso un'architettura forte e stabile sul piano finanziario, fiscale, economico e politico. In particolare, con riferimento all'integrazione nel sistema finanziario: *"Integrated supervision is essential to ensure the effective application of prudential rules, risk control and crisis prevention throughout the EU. The current architecture should evolve as soon as possible towards a single European banking supervision system with a European and a national level. The European level would have ultimate responsibility. Such a system would ensure that the supervision of banks in all EU Member States is equally effective in reducing the probability of bank failures and preventing the need for intervention by joint deposit guarantees or resolution funds. To this end, the European level would be given supervisory authority and pre-emptive intervention powers applicable to all banks. Its direct involvement would vary depending on the size and nature of banks. (...) A European deposit insurance scheme could introduce a European dimension to national deposit guarantee schemes for banks overseen by the European supervision. It would strengthen the credibility of the existing arrangements and serve as an important assurance that eligible deposits of all credit institutions are sufficiently insured. A European resolution scheme to be primarily funded by contributions of banks could provide assistance in the application of resolution measures to banks overseen by the European supervision with the aim of orderly winding-down non-viable institutions and thereby protect tax payer funds. The deposit insurance scheme and the resolution fund could be set up under the control of a common resolution authority. Such a framework would greatly reduce the need to make actual use of the guarantee scheme. Nevertheless, the credibility of any deposit guarantee scheme requires access to a solid financial backstop. Therefore, as regards the euro area, the European Stability Mechanism could act as the fiscal backstop to the resolution and deposit guarantee authority"*. Al vertice europeo del 28-29 giugno 2012 si è registrato il sostegno alla maggiore integrazione nel settore bancario, con un impegno a dare seguito concreto alle decisioni assunte entro il 9 luglio successivo. In tale data l'Eurogruppo si è pronunciato in merito, riaffermando l'impegno ad adottare tutte le misure necessarie per rafforzare la stabilità nell'area dell'euro. A tal fine è stato concluso un accordo tra la Banca Centrale Europea (BCE) e l'*European Financial Stability Facility* (EFSF) per la concreta operatività del meccanismo, così come sarà fatto con l'istituendo *European Stability Mechanism* (ESM) in sostituzione dell'EFSF. La Commissione si è impegnata a presentare a settembre una proposta in merito al sistema di vigilanza imperniato sul ruolo della BCE e il Consiglio la prenderà in esame con urgenza entro la fine dell'anno. L'ESM potrà avviare la funzione di ricapitalizzazione delle banche in difficoltà all'indomani dell'approvazione del quadro di vigilanza a livello UE.



## 1. Le Comunicazioni della Commissione Europea

### 1.1 Quadro europeo per la gestione transfrontaliera delle crisi nel settore bancario

La Comunicazione della CE del 21 ottobre 2009 individua le cause di inefficienza della regolamentazione a livello UE rispetto alla gestione delle crisi di istituti finanziari transfrontalieri e sottolinea le principali differenze negli assetti nazionali di risoluzione delle crisi bancarie in genere.

Si pone l'accento sulla prioritaria esigenza di elaborare soluzioni per la gestione e il trattamento delle difficoltà relative alle banche transnazionali a rilevanza sistemica.

E' evidenziato come il quadro giuridico esistente consenta l'implementazione di soluzioni solo a livello di singola entità, realizzate attraverso l'isolamento di attivi nazionali. In alcuni casi, questo tipo di intervento potrebbe aumentare le perdite per l'intero gruppo.

La Commissione propone l'istituzione di un nuovo regime che dovrebbe applicarsi a tutti gli enti creditizi appartenenti a un gruppo transfrontaliero e alle succursali operanti in più paesi. La scelta è giustificata poiché le banche che operano per il tramite delle loro succursali estere possono rappresentare un rischio reale per la stabilità finanziaria degli Stati membri, attraverso il notevole volume di depositi raccolti.

Inoltre, considerando che i gruppi bancari comprendono spesso entità che realizzano attività di investimento e altri servizi finanziari, il cui fallimento può, altresì, presentare rischi sistemici per il sistema finanziario, si ipotizza l'estensione del quadro europeo armonizzato di risoluzione alle imprese di investimento e, possibilmente, alle imprese di assicurazione.

Le misure europee vigenti per risolvere i casi di fallimenti bancari hanno una portata e un contenuto minimi, riguardando esclusivamente l'intervento delle autorità di vigilanza e il mutuo riconoscimento delle procedure di insolvenza per le succursali di banche transfrontaliere.

Infatti, la direttiva 2001/24/CE, in materia di risanamento e liquidazione degli enti creditizi (la direttiva "liquidazione"), prevede che il risanamento o la liquidazione di un ente creditizio con succursali in un altro Stato membro debbano essere avviati o effettuati nell'ambito di un'unica procedura da parte delle competenti autorità del paese di origine, in conformità alla normativa nazionale in materia di insolvenza.



La direttiva, invece, non contempla il caso dei gruppi bancari transfrontalieri composti da una società madre con controllate operanti in altri Stati membri.

Per altro verso, la Commissione esamina le modalità di gestione della crisi bancaria a livello di regolamentazione dei singoli Stati membri. In particolare, si individuano due approcci e si evidenziano gli obiettivi di fondo che indirizzano le scelte degli ordinamenti interessati.

Il primo approccio è proprio di quegli Stati che applicano alla risoluzione della crisi bancaria le ordinarie misure di diritto fallimentare previste per le società, comprese le misure di amministrazione.

Le leggi in materia di insolvenza societaria perseguono tendenzialmente due finalità principali: il trattamento equo e prevedibile dei creditori e la massimizzazione degli attivi a disposizione per il soddisfacimento degli stessi.

L'altro gruppo di Stati, tra cui l'Italia, prevede l'applicazione di un regime speciale o di strumenti *ad hoc* circoscritti al settore bancario. In tale contesto, rivestono un ruolo centrale obiettivi di rilievo pubblicistico, quali la salvaguardia della stabilità finanziaria, la continuità dei servizi e l'integrità dei sistemi di pagamento.

L'assenza di uniformità degli scopi perseguiti dalle legislazioni nazionali può incentivare fenomeni di *moral hazard* e rendere difficile il coordinamento a livello transnazionale.

Si auspica l'individuazione di obiettivi comuni e condivisi, che garantiscano l'attribuzione delle perdite principalmente agli azionisti e ai creditori subordinati e chirografari, non incidendo sui governi e sui contribuenti.

Il documento in esame propone tre tipologie di misure: intervento precoce, risoluzione e insolvenza, che presentano obiettivi distinti ma interconnessi.

A tal fine, le autorità nazionali di vigilanza dovrebbero disporre di strumenti adeguati per individuare i problemi esistenti nelle banche in una fase abbastanza precoce, per intervenire e risanare la situazione dell'istituto o del gruppo o prevenirne l'ulteriore declino<sup>9</sup>. Inoltre, si dovrebbe evitare che, in caso di crollo di banche transnazionali, si producano gravi turbative in servizi bancari vitali, nonché effetti di contagio sull'intero sistema finanziario<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> L'obiettivo è perseguibile anche attraverso modifiche che incidano sul regime relativo alla vigilanza sul patrimonio delle banche. Inoltre, potrebbe essere presa in considerazione anche l'adozione di meccanismi che consentano il trasferimento di attivi tra entità facenti parte di un gruppo, per evitare che problemi attinenti alla situazione finanziaria o alla liquidità possano diventare critici.

<sup>10</sup> L'obiettivo in esame implica la necessità di: evitare che un approccio territoriale e per singole entità possa pregiudicare la risoluzione transfrontaliera della crisi; ripartire i costi di risoluzione della crisi, qualora non siano sufficienti i fondi provenienti dal settore privato, tra tutti gli Stati membri (un



Le misure indicate sono presentate come concettualmente distinte, ma non costituiscono necessariamente fasi separate o necessitate da un ordine cronologico predeterminato.

Per quanto riguarda l'intervento precoce, si tratta di misure da adottare a opera delle autorità di vigilanza, miranti a ripristinare la stabilità e la solidità finanziaria di un ente, anche attraverso il trasferimento di attivi all'interno del gruppo tra entità solvibili, a fini di supporto finanziario. Tali misure dovrebbero essere attuate prima che si presentino le condizioni per dover passare alla risoluzione e prima che gli istituti siano diventati, o stiano per diventare, insolvibili.

In tale contesto, la nuova Autorità Bancaria Europea (EBA) dovrebbe svolgere un ruolo di coordinamento tanto degli interventi quanto delle autorità di vigilanza coinvolte all'interno di un gruppo transfrontaliero.

Con riferimento alla risoluzione, questa comprende misure adottate dalle autorità nazionali competenti, volte a gestire la crisi di un istituto bancario facilitando la corretta liquidazione dell'intero ente o di sue parti.

Il documento esaminato, quindi, dà priorità a misure volte a regolamentare la gestione transfrontaliera delle crisi nel settore bancario, ma auspica anche la creazione di un più ampio quadro europeo per la risoluzione della crisi, attraverso misure atte a bilanciare l'esigenza di una rapida risoluzione con i diritti degli azionisti.

### 1.1.1. Finanziamento di un dispositivo di risoluzione transfrontaliera

In ordine al finanziamento degli strumenti di risoluzione, si prevede, da un lato, la necessità di predisporre dei dispositivi di finanziamento da parte del settore privato e, dall'altro, quella di prevedere meccanismi di ripartizione degli oneri tra Stati, nell'ipotesi in cui i fondi di provenienza privata dovessero risultare insufficienti<sup>11</sup>.

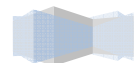
Di conseguenza, sarebbe opportuno valutare la fattibilità dell'istituzione di meccanismi *ex-ante*<sup>12</sup>, che garantiscano la disponibilità di risorse del settore privato in tempo di crisi. In relazione alle modalità di gestione dei fondi, si propone l'alternativa tra assegnare ai DGS la possibilità di finanziare gli interventi di risoluzione e valutare l'idea di creare un nuovo fondo per tali misure. In ogni caso, il fondo verrebbe finanziato con i contributi degli istituti finanziari, da calibrare in funzione della loro dimensione, della rischiosità e dell'attività sul mercato.

---

mutamento di orientamento si registrerà nei documenti successivi che sottolineeranno, a più riprese, la necessità di escludere qualsiasi possibilità di finanziamento pubblico).

<sup>11</sup> In questa fase si ipotizza ancora il ricorso a fondi pubblici per finanziare la risoluzione.

<sup>12</sup> Sul punto si veda l'appendice terminologica.





Inoltre, si propone di esplorare la possibilità di creare delle misure che facilitino il finanziamento all'interno di un gruppo dopo l'avvio di una procedura di insolvenza.

### 1.1.2 Regime d'insolvenza

Rispetto alla disciplina dell'insolvenza, la Commissione intende vagliare l'opportunità di formulare un regime separato e autonomo, che si sostituirebbe ai regimi nazionali di insolvenza altrimenti applicabili, e potrebbe essere impiegato in caso di risanamento e liquidazione di gruppi bancari transfrontalieri nell'Unione Europea.

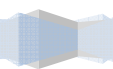
In buona sostanza, si tratterebbe di creare un "ventottesimo regime" di insolvenza relativo alla gestione delle crisi *cross-border*. Questo tipo di disciplina consentirebbe di risolvere del tutto i problemi connessi all'approccio per entità separate nell'ambito del diritto nazionale sull'insolvenza, esclusivamente qualora permettesse un trattamento integrato delle entità del gruppo.

Occorre riflettere attentamente sull'opportunità di applicare un simile regime e sulla misura in cui possa essere o meno facoltativo per i gruppi bancari transfrontalieri di importanza sistemica.

**Tabella 1 - Schema riepilogativo dei profili di incidenza proposti dalla Comunicazione del 20 ottobre 2009 rispetto alla regolamentazione giuridica antecedente**

	Vigilanza / prevenzione crisi per enti in attività	⇐ Portata della comunicazione sulla gestione delle crisi ⇒		
		Intervento precoce	Misure di risoluzione	Insolvenza
Situazione attuale	Direttiva sui requisiti patrimoniali (CRD) – approccio terzo pilastro Collegi Autorità nazionali Comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria (CEBS) Test di stress	CRD(Art. 130 + 136) Collegi Immissione di liquidità come aiuto di emergenza da parte delle banche centrali nazionali Protocollo di intesa 2008	Protocollo di intesa 2008 – determina chi (es. ministeri delle finanze, banche centrali) coordina gli interventi con le altre autorità competenti (coordinamento via i gruppi per la stabilità transfrontaliera )	Direttiva liquidazione: liquidazione di succursali transnazionali nell'ambito delle procedure di insolvenza del paese della banca controllante; liquidazione di controllate transnazionali nell'ambito delle procedure del paese in cui la controllata è autorizzata.
Modifiche eventuali da esaminare	Creazione del comitato europeo per il rischio sistemico (ERSB) e dell'Autorità bancaria europea (EBA) Coefficiente di leva Gestione del rischio (strutture di retribuzione) Quantità e qualità del capitale Rafforzamento dei requisiti patrimoniali Vigilanza sulla liquidità Preparazione di piani di liquidazione	Autorità bancaria europea Nuovi poteri nei confronti della direzione della banca Quadro comune di valutazione Piani di risanamento Quadro per la trasferibilità degli attivi Potenziamento degli strumenti comuni per le autorità di vigilanza (CEBS) Chiarire la vigilanza esercitata dal paese di origine/ospitante di una succursale (Art. 33 CRD)	Nuovi strumenti di risoluzione nel settore bancario Nuovo quadro di cooperazione Ampie modifiche del quadro normativo a sostegno dei nuovi strumenti di risoluzione Meccanismi di finanziamento della risoluzione transfrontaliera (con possibile ruolo dei sistemi di garanzia dei depositi) Applicazione di piani di liquidazione	Facilitare la liquidazione integrata di un gruppo: – Quadro di coordinamento delle procedure di insolvenza – Amministratore capofila – Risoluzione integrata a cura di una singola autorità – Trasferimenti di attivi attraverso finanziamenti posteriori all'avvio della procedura

FONTE: Comunicazione 20 ottobre 2009, pagina 5.







In questa sede si anticipa che i successivi interventi della Commissione rinverranno a una seconda fase le riflessioni relative all'armonizzazione del regime d'insolvenza e valorizzeranno la disamina delle modifiche disciplinari attinenti alla vigilanza e alla prevenzione.

### 1.1.3 Dibattito tra Commissione e Parlamento Europeo: la posizione del Parlamento

Nei mesi successivi alla pubblicazione della Comunicazione si è aperto un vivace dibattito all'interno del Parlamento Europeo (PE). Ciò ha portato alla Risoluzione del 7 Luglio 2010, contenete quattro raccomandazioni alla Commissione per la presentazione, entro il 31 dicembre 2010, di una o più proposte legislative riguardanti misure di prevenzione e gestione delle crisi bancarie nell'UE.

Nelle raccomandazioni il Parlamento rileva i profili d'incidenza che dovrebbero essere presi in considerazione dalla CE ai fini della predisposizione delle proposta legislativa, richiedendo l'istituzione di un quadro comune UE di gestione della crisi, di un fondo comunitario di stabilità finanziaria e di un'unità di risoluzione, nonché il trattamento delle banche sistemiche *cross-border*.

Dunque, il documento in esame riveste importanza fondamentale, in quanto il Parlamento prende posizione in ordine alla necessità di delineare una graduale e progressiva armonizzazione delle procedure di gestione della crisi e dell'insolvenza. Nello specifico, il punto di partenza è individuato nell'elaborazione di un insieme minimo di norme comuni applicabili a tutti gli istituti bancari, nella predisposizione di un regime urgente e speciale per le banche transfrontaliere a rilevanza sistemica e nell'istituzione di un fondo UE, gestito dall'EBA e distinto dai DGS, per il finanziamento di interventi riguardanti le banche transfrontaliere a rilevanza sistemica ed estensibile, in futuro, alle banche *cross-border* a rilevanza non sistemica.

Il Parlamento individua la competente autorità di vigilanza operando una tripartizione tra banche sistemiche transfrontaliere, banche transfrontaliere non sistemiche e banche nazionali.

Per banche sistemiche *cross-border* l'autorità è rappresentata dall'EBA, in stretta cooperazione con il collegio delle autorità nazionali di vigilanza e i gruppi di stabilità transfrontaliera (quali definiti nel memorandum d'intesa del 1° giugno 2008). Per tutte le altre banche transfrontaliere non sistemiche si individua l'autorità di vigilanza consolidata in seno al collegio (sotto la sua *governance* concordata), con il



coordinamento dell'EBA e in consultazione con i gruppi di stabilità transfrontaliera. Infine, per le banche nazionali si fa riferimento all'autorità locale di vigilanza<sup>13</sup>.

Di particolare rilievo, nell'ambito della seconda raccomandazione, è la richiesta del Parlamento alla Commissione di stabilire, entro aprile 2011, i criteri per la definizione delle banche sistemiche transfrontaliere da sottoporre alla vigilanza dell'EBA, operante attraverso le autorità nazionali competenti.

Il Parlamento rileva, altresì, la necessità di inserire i piani di risoluzione come requisito regolamentare obbligatorio.

Inoltre si sottolinea come il PE, nella terza raccomandazione, preveda l'esigenza di istituire un fondo comunitario di stabilità finanziaria, volto a finanziare le misure relative alla gestione della crisi riguardanti banche transfrontaliere a rilevanza sistemica. Si ipotizza l'estensione in un secondo tempo dell'adesione al fondo a banche transfrontaliere non sistemiche.

Questo fondo di risoluzione UE dovrebbe essere gestito dall'EBA per finanziare interventi di risanamento o liquidazione ordinata e avere le seguenti caratteristiche:

- ✓ paneuropeo;
- ✓ prefinanziato dalle banche sistemiche transfrontaliere secondo criteri anticiclici basati sul rischio e tenendo conto del rischio sistemico rappresentato dalla singola banca (in tale caso, le banche che partecipano al fondo paneuropeo non sono obbligate a contribuire anche a fondi di stabilità o unità di risoluzione analoghe nei propri paesi);
- ✓ distinto e indipendente dai sistemi di garanzia dei depositi;
- ✓ adeguatamente dimensionato per sostenere interventi temporanei (quali prestiti, acquisti di attivi e apporti di capitale) e coprire i costi delle procedure di risoluzione o insolvenza;
- ✓ strutturato gradualmente, riconoscendo il contesto economico vigente.
- ✓ concepito in modo tale da non dar luogo ad azzardo morale e da non essere utilizzato per salvare gli azionisti delle banche o per premiare la dirigenza per il proprio fallimento.

---

<sup>13</sup> Per completezza, si osservi che il *Working Document on Technical Details of a Possible EU framework for Bank Recovery and Resolution* di gennaio 2011 non terrà conto della menzionata tripartizione, muovendosi nell'ottica dell'elaborazione di un *framework* comune a tutte le istituzioni bancarie. Per altro verso, tanto nell'individuazione delle autorità di vigilanza quanto nell'individuazione della/delle autorità di risoluzione della crisi, la Commissione opterà per assegnare ampi margini di discrezionalità agli Stati membri.



Nell'ottica del Parlamento, la Commissione dovrebbe esaminare, oltre ai profili sopra evidenziati, anche le modalità di calcolo della contribuzione e le forme di gestione e investimento degli attivi raccolti, ai fini della presentazione, entro aprile 2011, di una proposta relativa allo statuto, alla struttura, alla *governance*, alle dimensioni e al modello operativo del nuovo fondo.

Nelle intenzioni del Parlamento la Commissione dovrebbe valutare la portata e la pertinenza della creazione di una rete di fondi nazionali, cui dovrebbero partecipare i soggetti non ricompresi nell'ambito di applicazione del fondo UE.

Difatti, la comunicazione della Commissione del 26 maggio 2010 (cfr. paragrafo 1.2), nell'analizzare le possibili alternative di *funding* privato, ha optato per l'istituzione di fondi nazionali coordinati, non ritenendo ancora maturi i tempi per un unico fondo Pan-UE, stante il contesto dell'attuale architettura di vigilanza.

Infine, l'ultima raccomandazione del PE riguarda la necessità di predisporre un'unità di risoluzione presso l'EBA, con il ruolo di gestire le procedure di risoluzione e insolvenza delle crisi di banche transfrontaliere a rilevanza sistemica.

#### 1.1.4 Dibattito tra Commissione e Parlamento Europeo: la posizione della Commissione

Con il *follow up* del 12 ottobre 2010 la Commissione concorda sulla necessità di intervenire, ma si discosta dal Parlamento con riferimento: al ruolo preminente dell'EBA mediante creazione di una *Resolution Unit* e gestione di un fondo di risoluzione UE; all'opportunità di istituire un fondo di risoluzione UE avente carattere di separatezza e indipendenza rispetto ai DGS; all'esigenza di uno speciale regime, da realizzare prima della fine del 2011, circoscritto alle banche a rilevanza sistemica operanti *cross-border*; alla puntuale individuazione delle autorità cui delegare la responsabilità della gestione della crisi per i diversi tipi di banche (*cross-border* a rilevanza sistemica, *cross-border* non a rilevanza sistemica, nazionali).

Nello specifico, la posizione della Commissione è sostanzialmente in linea con la prima raccomandazione del Parlamento Europeo, relativa all'opportunità di introdurre un *framework* di regole comuni di gestione e risoluzione della crisi a livello UE, da applicare a tutte le banche in modo graduale. La proposta sul punto potrebbe scostarsi da quanto evidenziato dal PE solo rispetto a profili di dettaglio. Inoltre, l'impostazione scelta è quella di valorizzare la legislazione esistente quale punto di partenza per l'azione di armonizzazione, di conseguenza elaborando il *framework* alla luce dell'attuale assetto di vigilanza decentrata.

Con riferimento alla seconda raccomandazione, la Commissione preferisce applicare il nuovo quadro regolamentare a tutte le istituzioni creditizie, siano esse domestiche, *cross-border* a rilevanza sistemica o meno, nonché includere alcune



imprese d'investimento. La scelta è giustificata dal fatto che la valutazione in ordine alla rilevanza sistemica o meno può mutare rapidamente e, di conseguenza, un'impostazione *ex-ante* potrebbe risultare inefficiente.

Per quanto attiene al sistema di *funding* (terza raccomandazione), il finanziamento *ex-ante* di fondi di risoluzione è visto come parte integrante ed essenziale del nuovo *framework* al fine di salvaguardare i contribuenti. Le risorse raccolte dovrebbero essere utilizzabili solo nel contesto degli strumenti di risoluzione<sup>14</sup>, ripartendo *in primis* le perdite tra creditori e azionisti. La Commissione considera prematura l'istituzione di un fondo di risoluzione UE, seppur circoscritta al finanziamento della risoluzione delle crisi di banche transfrontaliere a rilevanza sistemica, e opta per implementare una rete di fondi di risoluzione nazionali, in accordo con quanto già evidenziato nella propria Comunicazione del 26 maggio 2010<sup>15</sup>.

Anche con riferimento alla quarta raccomandazione, la Commissione non vede con favore l'istituzione di un'autonoma autorità di risoluzione in capo all'EBA. Nel contesto di un mercato integrato l'EBA avrà, di certo, un ruolo di coordinamento nella gestione della crisi in futuro. Al momento, le implicazioni nazionali relative al regime d'insolvenza e le risorse necessarie per l'implementazione di una simile funzione sconsigliano l'adozione di misure in materia.

## 1.2 Comunicazione della Commissione sul *Resolution Fund*

La Comunicazione della Commissione del 26 maggio 2010, come anticipato, sviluppa le osservazioni effettuate nella Comunicazione del 20 ottobre 2009, relativa al quadro europeo per la gestione transfrontaliera delle crisi nel settore bancario, concentrando la propria attenzione sulle caratteristiche del sistema di *funding* privato di risoluzione della crisi.

La Commissione sostiene la possibilità di creare fondi di risoluzione *ex-ante*, finanziati dal settore privato mediante contribuzioni a carico delle banche. L'idea è quella di estendere l'applicazione del principio "chi inquina paga" al settore delle crisi bancarie, non incentivando il *moral hazard*.

Ciò con la finalità di consentire il finanziamento delle misure di risoluzione per le banche in sofferenza ed evitare il contagio, al contempo garantendo la liquidazione ordinata della banca nei tempi atti a escludere la svendita del valore delle attività.

---

<sup>14</sup> Per la definizione compiuta di cosa si intenda per strumenti di risoluzione, cfr. paragrafo 3.2.5.

<sup>15</sup> Cfr. paragrafo 1.2.



Si rileva come si debbano predisporre dei meccanismi per allocare i costi della crisi in modo chiaro e non ambiguo, *in primis* in capo agli azionisti (a concorrenza del valore del loro investimento) e ai creditori (esclusi i depositanti, garantiti dai DGS).

I fondi di risoluzione non devono, però, essere utilizzati come un'assicurazione contro il fallimento o per il salvataggio di banche in sofferenza, ma piuttosto per consentirne una liquidazione ordinata. Per altro verso, si evidenzia che i RF per il settore bancario dovrebbero essere strettamente legati al futuro regime di risoluzione.

Il funzionamento dei fondi dovrà essere strutturato tenendo conto: del *framework* complessivo di risoluzione; della disciplina e delle funzioni dei DGS; della struttura e dei compiti della vigilanza, anche in relazione alla nuova architettura europea in tale materia.

L'attuale scelta di mantenere un sistema di vigilanza sostanzialmente decentralizzato si basa su un elevato grado di fiducia tra le autorità nazionali e sulla cooperazione in seno alle nuove autorità di vigilanza europee. Detto sistema potrà esplicare tutte le sue possibilità solo se inserito in un solido quadro transfrontaliero di gestione delle crisi, sostenuto da adeguati meccanismi di finanziamento.

La Commissione esamina l'alternativa tra la predisposizione di unico fondo di risoluzione pan-UE e l'istituzione di una pluralità di *resolution fund* a livello nazionale.

Il fondo pan-UE, oltre a riflettere in maniera adeguata la natura integrata dei mercati e dei gruppi transfrontalieri, avrebbe il pregio di aumentare la diversificazione dei rischi, generare economie di scala, ridurre l'importo soggetto alla ripartizione degli oneri, incentivare la cooperazione, accelerare il processo decisionale e garantire condizioni di parità.

Nonostante i menzionati vantaggi, l'attuale architettura della vigilanza e l'assenza di un quadro di risoluzione della crisi consolidato suggeriscono l'adozione, in prima battuta, di fondi di risoluzione nazionali.

La materia sarà oggetto di riesame entro il 2014, allo scopo di creare a lungo termine meccanismi di gestione delle crisi e di vigilanza integrati a livello UE, nonché un fondo di risoluzione comunitario.

### *1.2.1 Finanziamento dei fondi di risoluzione per il settore bancario*

I parametri su cui basare il calcolo del contributo devono consentire di raccogliere quanto necessario per finanziare correttamente la risoluzione e incentivare i comportamenti virtuosi.



La Commissione ritiene opportuno vagliare tre tipi di basi di calcolo delle contribuzioni, relative ad attività bancarie<sup>16</sup>, passività<sup>17</sup>, profitti e premi<sup>18</sup>, per individuare il più idoneo.

Si osservi che nella successiva Comunicazione di ottobre 2010 (cfr. paragrafo 3.1) la Commissione opterà per l'implementazione, nel lungo periodo, del criterio delle passività, prevedendo possibili adeguamenti, debitamente giustificati da parte degli Stati membri.

I fondi di risoluzione dovrebbero basarsi su contributi versati *ex-ante* dalle banche. L'argomento principale in favore di tale scelta è che i sistemi finanziati interamente *ex-post* sarebbero prociclici e potrebbero comportare oneri a carico dei contribuenti, specie in ipotesi di crisi di banche di grandi dimensioni.

La Commissione individua quando dovrebbero essere utilizzati i fondi di risoluzione e per finanziare quali misure, come riportato nella seguente tavola.

**Tabella 2 - Utilizzo dei fondi di risoluzione**



Fonte: Comunicazione della Commissione del 26 maggio 2010, pag. 5

<sup>16</sup> Sono un buon indicatore dei rischi assunti dalle banche e potrebbero riflettere l'importo necessario per gestire le misure di risoluzione. Tuttavia, le attività bancarie sono già soggette ai requisiti patrimoniali prudenziali ponderati per il rischio. L'imposizione di un prelievo basato sulle attività potrebbe, pertanto, equivalere all'imposizione di un ulteriore requisito patrimoniale e dovrebbe essere considerata attentamente nel contesto delle più ampie riforme attualmente in corso in materia.

<sup>17</sup> È più che probabile che i costi delle misure di risoluzione di una banca derivino dalla necessità di sostenere alcune passività (escluse le azioni e le passività garantite, ad esempio i depositi). Tuttavia, le passività bancarie potrebbero risultare un elemento meno preciso per valutare il grado di rischio.

<sup>18</sup> In aggiunta ai prelievi legati al bilancio, si potrebbero utilizzare i profitti e i premi come base per il calcolo del prelievo, poiché indicatori delle dimensioni di una banca e più in linea con il principio "chi inquina paga". Tuttavia, i profitti e i premi potrebbero non essere strettamente correlati all'importo del finanziamento delle misure di risoluzione di cui una banca potrebbe aver bisogno o alla probabilità del suo fallimento.



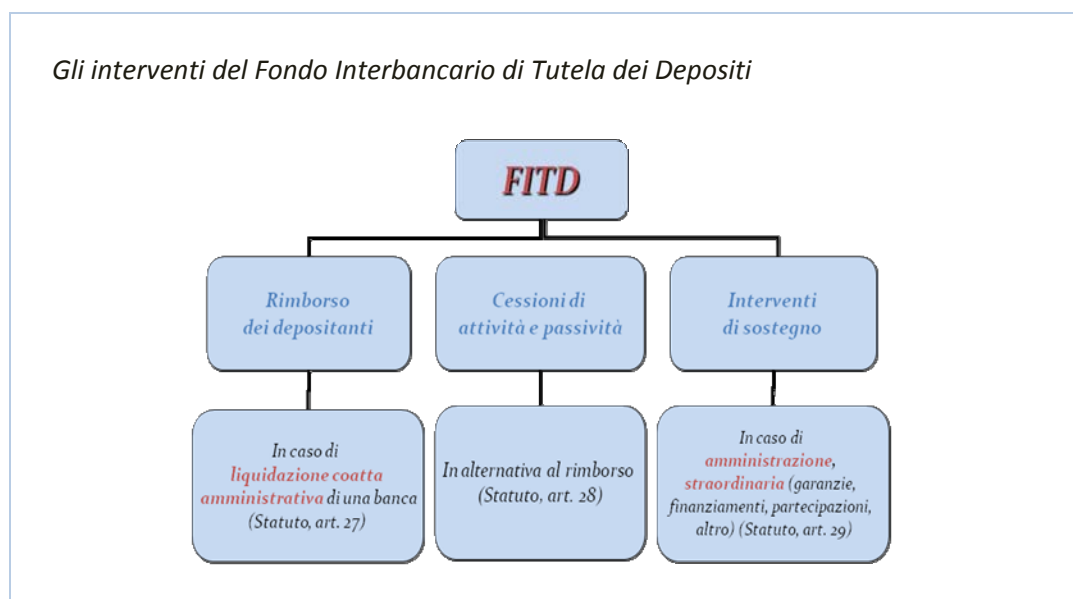
Le misure da finanziare andrebbero scelte dall'autorità di risoluzione della crisi seguendo il criterio guida del minor costo economico e sociale, tenendo comunque conto delle norme del Trattato Europeo e, in special modo, di quelle relative alla disciplina degli aiuti di Stato.

A titolo esemplificativo, la Commissione propone un'elencazione delle misure finanziabili attraverso l'impiego di *resolution fund*, riconducibili al finanziamento di una banca ponte (*bridge bank*), al trasferimento totale o parziale delle attività e/o passività e alla scissione tra banca buona (*good bank*) e banca cattiva (*bad bank*), nonché alla copertura dei costi amministrativi e delle spese legali e di consulenza.

### 1.2.2 Sinergie tra fondi di risoluzione e DGS

In una serie di Stati membri i regimi di garanzia dei depositi hanno già il compito di finanziare il trasferimento dei depositi dall'istituto in sofferenza, estendendo il proprio mandato rispetto alla funzione primaria del rimborso dei depositanti.

In Italia, ad esempio, il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD) ha effettuato, dalla sua costituzione (1987) a oggi, un unico intervento di rimborso diretto dei depositanti. In tutti gli altri casi è intervenuto prevalentemente con misure legate alla cessione di attività e passività, intendendosi per tale strumento il finanziamento dello sbilancio di cessione con risorse fornite dallo stesso sistema bancario, secondo il già menzionato principio di "chi inquina paga". Il criterio di scelta tra i diversi strumenti a disposizione del FITD è sempre quello del minor onere, avendo a riferimento l'ammontare complessivo dei depositi garantiti della banca in dissesto.





*Gli interventi sono autorizzati dalla Banca d'Italia.*

*Dal 1987 a oggi sono stati gestiti nove interventi:*

- C. R. Prato (1988) intervento di supporto (€ 413 ml)*
- Banco Tricesimo (1990) rimborso dei depositanti (€ 4 ml)*
- Banca di Girgenti (1991) cessione di attività e passività (€ 37 ml)*
- Banca di Credito di Trieste (1996) cessione di attività e passività (€ 78 ml)*
- Credito Comm. Tirreno (1997) cessione di attività e passività (€ 52 ml)*
- Sicilcassa (1997) cessione di attività e passività (€ 516 ml)*
- Banca Valle d'Itria e Magna Grecia (2010) cessione di attività e passività (€ 5 ml)*
- BER Banca (2011) intervento di supporto (€ 16 ml)*
- Banca MB (2011) cessione di attività e passività (€ 40 ml)*

Sostanzialmente, la Commissione ritiene che l'uso dei DGS a scopi di risoluzione dovrebbe essere limitato all'importo necessario per il pagamento dei depositi garantiti. I costi oltre questo limite dovrebbero essere sostenuti dai fondi di risoluzione. Occorrerà definire i sistemi con molta attenzione, in modo da evitare duplicazioni.

I fondi di risoluzione per il settore bancario dovrebbero rimanere separati dal bilancio nazionale ed essere dedicati unicamente alla copertura dei costi delle misure di risoluzione. La gestione di tali fondi dovrebbe essere affidata alle autorità incaricate della risoluzione e l'indipendenza funzionale dal governo ne assicurerebbe la destinazione unicamente al pagamento delle misure di risoluzione.

Tra i profili di rilievo relativi alla *governance* dei fondi, si dovrebbe tenere conto della necessità di elaborare dei criteri per la corretta ripartizione dei costi nel caso di risoluzione transfrontaliera.

In tale contesto, un ruolo preminente dovrebbe essere rivestito dai collegi composti dalle autorità preposte alla risoluzione, al fine di adottare decisioni comuni sulla preparazione della risoluzione di un gruppo bancario *cross-border*.

Si anticipa che questi aspetti saranno ulteriormente approfonditi dalla CE nei documenti successivi, specie in quello sui dettagli tecnici del gennaio 2011, per poi trovare espressione nella proposta di direttiva di giugno 2012.





## 2. La direttiva sui sistemi di garanzia dei depositi

L'assicurazione dei depositi nell'Unione Europea è regolata dalla Direttiva 94/19/CE sugli schemi di garanzia dei depositi, incentrata sul principio dell'armonizzazione minima. Ciò ha comportato, nel corso degli anni di applicazione della normativa, il verificarsi di una significativa eterogeneità negli aspetti organizzativi e operativi dei DGS europei.

L'attività di revisione della Direttiva 94/19/CE è in corso da tempo e si è articolata in diversi momenti.

In una prima fase, culminata con la Comunicazione della Commissione Europea di novembre 2006, sono state condotte varie indagini qualitative e quantitative sulle caratteristiche dei DGS operanti nei paesi comunitari. L'impostazione scelta nella Comunicazione è stata quella di mantenere lo *status quo*, con la possibilità di procedere a miglioramenti attraverso soluzioni non legislative evitando, così, investimenti più radicali e costosi per modificare il quadro normativo esistente almeno nel breve termine.

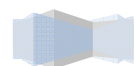
In una seconda fase, l'esplosione della crisi finanziaria ha aperto la strada a una riorganizzazione globale della legislazione in materia di DGS. Per ripristinare la fiducia nel settore finanziario minata dalla crisi, il 15 ottobre 2008 la Commissione ha presentato, su richiesta del Consiglio dell'Unione Europea, una proposta legislativa di modifica alla Direttiva 94/19/CE con riferimento al livello di copertura e ai tempi di rimborso. Nello specifico, il livello di copertura minimo è stato nell'immediato innalzato da 20.000 a 50.000 euro, con ulteriore aumento al livello massimo armonizzato di 100.000 euro entro il 31/12/2010; i tempi di rimborso sono stati ridotti da tre mesi a venti giorni lavorativi, sempre con la medesima decorrenza. Questi due emendamenti sono stati approvati in tempi rapidi dal Parlamento Europeo nella Direttiva 2009/14/CE dell'11 marzo 2009 (con obbligo di recepimento da parte degli Stati entro il 31 dicembre 2010)<sup>19</sup>.

Dalla Direttiva 2009/14/CE è derivato l'incarico alla Commissione Europea di approfondire alcuni aspetti rilevanti dei DGS e proporre una relazione entro il 31 dicembre 2009, in particolare su: armonizzazione dei meccanismi di *funding*; contribuzioni *risk-based*<sup>20</sup>; costi e benefici dell'introduzione di un DGS comunitario; procedure di *set-off*<sup>21</sup> e armonizzazione dell'oggetto della garanzia.

<sup>19</sup> La direttiva 2009/14/CE è stata recepita nell'ordinamento italiano a mezzo del decreto legislativo del 24 marzo 2011, n. 49, entrato in vigore il successivo 7 maggio.

<sup>20</sup> Per *risk-based* si veda l'appendice terminologica.

<sup>21</sup> Per *set-off* si veda l'appendice terminologica.





Quest'ampia attività di revisione è culminata nella pubblicazione di un corposo studio di impatto e nella presentazione da parte della Commissione, il 12 luglio 2010, di un'articolata proposta legislativa per la modifica della Direttiva 94/19/CE sui DGS.

In un'ottica completamente diversa dalla normativa del 1994, la proposta legislativa della Commissione Europea persegue l'obiettivo della maggiore armonizzazione possibile dei sistemi di garanzia dei depositi nell'Unione Europea.

Molti sono gli aspetti di novità per i DGS, destinati a determinare un impatto non indifferente nei vari paesi comunitari.

In particolare, in materia di *funding* la nuova normativa si traduce nell'introduzione per tutti i DGS di un sistema misto, costituito al 75% da contribuzioni ex-ante e al 25% da fondi ex-post.

All'armonizzazione del sistema di *funding* si associa l'introduzione di un livello obiettivo del fondo, inteso come rapporto fra l'ammontare del fondo e il totale dei depositi. Il *target ratio* complessivo proposto è pari al 2% dei depositi oggetto di tutela (*eligible deposits*<sup>22</sup>), con la parte *ex-ante* (1,5%) da raccogliere in dieci anni attraverso le contribuzioni annuali delle banche e la parte *ex-post* (0,5%) da versare solo in caso di necessità.

In merito all'utilizzo delle risorse dei DGS, la Commissione specifica che questi fondi debbano essere impiegati soprattutto per rimborsare i depositanti, non impedendone però l'uso a fini di risoluzione delle crisi bancarie nel rispetto delle norme sugli aiuti di Stato. Tuttavia, tale uso deve essere limitato all'importo che sarebbe stato necessario per rimborsare i depositi coperti (principio del minor onere), onde evitare che le risorse siano depauperate a beneficio dei creditori non assicurati di una banca in crisi. Poiché è indubbio che risoluzione delle banche e rimborso dei depositanti abbiano finalità diverse, risulta opportuno salvaguardare le risorse del DGS già nella fase di accumulo per il raggiungimento del livello obiettivo, in modo che la sua funzione primaria non sia messa a repentaglio o risulti compromessa.

La proposta della Commissione è attualmente al vaglio del Parlamento Europeo e del Consiglio, in attesa dell'approvazione di un testo definitivo condiviso.

In Parlamento, il 28 febbraio 2011 il relatore (Peter Simon) ha presentato un progetto di relazione contenente molteplici innovazioni rispetto alla proposta iniziale della Commissione, tra cui la definizione dell'aggregato di riferimento delle contribuzioni in termini di fondi rimborsabili (*covered deposits*) e non di depositi oggetto di tutela (*eligible deposits*). Un ulteriore testo è stato approvato il 14 giugno 2011 e votato, con alcune modifiche, il 16 febbraio 2012. Gli aspetti di

---

<sup>22</sup> Per *eligible deposits* e *covered deposits* si veda l'appendice terminologica.



maggior rilievo, con cui quest'ultima versione del Parlamento si discosta dalla proposta iniziale della Commissione, oltre a quanto citato in materia di base di calcolo delle contribuzioni, sono:

- ✓ la previsione di una parte delle risorse disponibili da detenere nella forma degli impegni irrevocabili di pagamento (max 10%);
- ✓ i tempi di rimborso sono ridotti a cinque giorni lavorativi (non meno di una settimana), con la possibilità di mantenere gli attuali venti giorni come regime transitorio fino al 31 dicembre 2016 e, in tal caso, versare ai depositanti fino a 5.000 euro entro cinque giorni lavorativi;
- ✓ nessun rimborso è dovuto in caso non ci siano state movimentazioni del conto negli ultimi ventiquattro mesi e qualora i costi amministrativi associati al rimborso siano maggiori dell'importo stesso da rimborsare;
- ✓ l'ammontare della contribuzione annuale deve tenere conto del ciclo economico e non può essere inferiore allo 0,1% dei fondi rimborsabili, fino a concorrenza del *target level* da raggiungere in quindici anni;
- ✓ il sistema di indicatori per la misurazione del rischio delle banche aderenti, descritto negli allegati alla direttiva, costituisce il metodo standard e ciascuno Stato può continuare ad applicare il modello di cui già eventualmente si avvalga per il calcolo delle contribuzioni *risk-based*. Questi modelli alternativi devono essere approvati dalle competenti autorità di vigilanza e dall'EBA ed essere conformi alle linee guida da questa elaborate;
- ✓ le risorse del DGS possono essere utilizzate anche per misure preventive e di sostegno, nonché nell'ambito di un'ordinata procedura di liquidazione di una banca per evitare di giungere al rimborso dei depositanti.

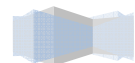
La Presidenza del Consiglio dell'Unione Europea ha contribuito al dibattito ricercando l'accordo con il Parlamento su un testo di compromesso, proponendo in più occasioni modifiche ulteriori rispetto sia alla proposta iniziale della Commissione sia allo stesso testo votato in Parlamento. In particolare, rispetto a quest'ultimo, nella versione di febbraio 2012 il documento del Consiglio prevedeva:

- ✓ il livello target stabilito nella misura dell'1% dei fondi rimborsabili, da raggiungere in quindici anni, cui si aggiunge la componente ex-post dello 0,5% in caso di necessità;
- ✓ gli impegni irrevocabili di pagamento possono costituire al più il 30% delle risorse disponibili;
- ✓ dagli attuali venti giorni, i tempi di rimborso sono ridotti gradualmente a quindici giorni entro il 31 dicembre 2016, a dieci entro il 31 dicembre 2018 e a sette giorni lavorativi entro il 31 dicembre 2022.



Al momento la direttiva si trova nella fase di seconda lettura in Parlamento, non essendo stato possibile raggiungere un compromesso con il Consiglio e la Commissione in prima lettura.

Si osservi, a margine, che i citati “impegni irrevocabili di pagamento” costituiscono una modalità attraverso la quale effettuare il pagamento di una parte della contribuzione al DGS. L’impegno di pagamento è assunto dalla banca tramite uno specifico contratto ed è irrevocabile, nel senso che l’obbligo della banca aderente nei confronti del DGS non può in alcun modo ridursi o estinguersi. Inoltre, il DGS può chiedere in qualsiasi momento alla banca il pagamento delle somme dovute, senza che ciò possa essere soggetto ad alcuna condizione. Gli impegni di pagamento sono garantiti da titoli per assicurare il diritto del DGS all’incasso delle contribuzioni. Il DGS assume un diritto permanente e irrevocabile sui titoli dati in garanzia, la cui proprietà resta alla banca fintanto che il DGS non richieda il pagamento della contribuzione. La banca non può disporre dei titoli senza il preventivo consenso dello schema di garanzia.





## 3. Linee evolutive del framework complessivo di trattamento delle crisi nell'UE

### 3.1 Comunicazione della Commissione sul *Crisis Management Framework*

Il documento in oggetto, pubblicato il 20 ottobre 2010, costituisce la terza Comunicazione predisposta dalla Commissione europea con riferimento alla gestione delle crisi e alla risoluzione delle insolvenze bancarie.

Con la stessa si è inteso stabilire gli orientamenti programmatici da seguire sulla base del lavoro precedentemente svolto, nonché illustrare l'ulteriore attività da porre in essere sulla riforma della normativa in materia di insolvenza e sulle misure di risoluzione da applicare ai gruppi transfrontalieri.

Si sviluppano, altresì, le considerazioni svolte nel documento del 12 ottobre 2010, di risposta della Commissione alla risoluzione del Parlamento europeo del precedente luglio, e si evidenziano le necessità di rafforzare la prevenzione, riducendo le ipotesi in cui una banca si può trovare in difficoltà, e di limitare il rischio di *moral hazard* da parte degli operatori economici rendendo effettiva la possibilità di un fallimento.

In concreto, le banche devono poter fallire al pari di ogni altra attività. Le autorità devono poter ricorrere a strumenti che consentano loro di prevenire i danni sistemici provocati dal fallimento disordinato di un ente creditizio, evitando di esporre inutilmente i contribuenti a rischi di perdite e di provocare un danno economico più ampio.

Rispetto alle banche *cross-border* a rilevanza sistemica, si può anticipare come la Commissione scelga un approccio di risoluzione basato sul coordinamento derivante dall'applicazione del *framework* comune a livello nazionale, piuttosto che sull'integrazione mediante un regime speciale, come auspicato invece dalla risoluzione del Parlamento.

L'ambito di applicazione del quadro delineato nella presente Comunicazione è costituito dagli enti creditizi e da alcune imprese di investimento, a prescindere dal fatto che operino sul mercato interno o su scala transfrontaliera.

Nel documento si riscontra un impegno di approfondimento della Commissione circa le misure di risoluzione per altri istituti finanziari, in modo da poter presentare



una relazione entro fine 2011<sup>23</sup> esaminando, in particolare, quali disposizioni siano opportune e adeguate per la gestione delle crisi e le procedure di risoluzione di altri istituti finanziari, comprese le imprese di assicurazione, i fondi di investimento e le controparti centrali.

Il quadro di gestione delle crisi che la Commissione propone nel *crisis management framework* comprende tre tipi di disposizioni: misure preparatorie e preventive; interventi di vigilanza precoci; poteri e strumenti di risoluzione.

Tali misure sono già presenti nei regimi dei singoli stati membri, in diverse forme e a diverse intensità.

L'intervento precoce e le misure di risoluzione devono essere accompagnati da adeguati poteri delle autorità competenti per poter avere reale effettività. In tale contesto, si devono bilanciare le esigenze di certezza in ordine alle soglie di intervento e di flessibilità nello scegliere gli interventi, in concreto, più opportuni.

Rispetto a quanto affermato nelle precedenti comunicazioni, si dà maggior risalto agli interventi preventivi, rimandando a una fase successiva gli approfondimenti relativi al coordinamento dei differenti regimi ordinari d'insolvenza<sup>24</sup>.

I poteri per un intervento precoce continuano a essere prerogativa delle autorità di vigilanza prudenziali, ai sensi della direttiva sui requisiti patrimoniali. Al momento, si intende consentire agli Stati membri di mantenere le disposizioni nazionali esistenti.

In base al nuovo quadro proposto sarà richiesto a ciascuno Stato membro di individuare un'autorità preposta alla risoluzione, che sia investita dei poteri in materia. Dovrebbe, comunque, trattarsi di autorità di tipo amministrativo.

La Commissione rileva, tuttavia, che in molti paesi vige una corretta separazione tra autorità di risoluzione e autorità di vigilanza e ritiene che tale separazione sia opportuna al fine di limitare i rischi di tolleranza. Potrebbe determinarsi, infatti, un conflitto d'interessi, nel caso in cui si abbia una concentrazione di poteri in capo a un medesimo soggetto tale da poter determinare un ritardo nell'adozione di talune azioni.

Le misure preparatorie e preventive, cui sono connessi specifici poteri delle autorità, consistono in una vigilanza rafforzata, nella trasferibilità degli attivi e nella predisposizione di piani di ripresa e di risoluzione.

---

<sup>23</sup> In realtà, è seguito un documento di consultazione relativo ai dettagli tecnici da includere nel *framework*, pubblicato nel gennaio 2011 e aperto per la discussione fino al marzo successivo (cfr. par. 3.2).

<sup>24</sup> I regimi d'insolvenza ordinari si contrappongono agli strumenti di risoluzione previsti dal *framework*.



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

Come precedentemente detto, si intende rafforzare il regime di vigilanza, ai sensi della CRD, e richiedere la preparazione di un programma di vigilanza annuale per ogni singolo istituto vigilato, sulla base di una valutazione dei rischi. A ciò si associano anche la necessità di fare un uso più esteso e sistematico delle ispezioni di vigilanza in loco e l'introduzione di norme più severe, nonché una valutazione più approfondita e anticipatrice di possibili evoluzioni.

Quanto alla trasferibilità degli attivi, la Commissione intende esaminare alcune misure volte a precisare le circostanze e le condizioni nelle quali gli istituti disciplinati dalla CRD possono trasferire le attività all'interno di un gruppo (ivi compreso il caso in cui entità che ne facciano parte siano in crisi di liquidità). L'obiettivo è la creazione di un quadro che consenta la gestione della liquidità all'interno dei gruppi e che comprenda, al contempo, i meccanismi di salvaguardia necessari a preservare la stabilità finanziaria degli Stati membri nei quali sono stabilite le entità all'origine dei trasferimenti e a proteggere i diritti dei creditori e degli azionisti.

Infine, con riferimento ai piani di ripresa e di risoluzione, se ne richiede la predisposizione a livello sia di singola entità sia di gruppo e il coordinamento congiunto all'interno di collegi di risoluzione.

I piani di ripresa sono redatti e costantemente aggiornati dagli enti creditizi e dalle imprese di investimento comprese nel *framework*, con le finalità di individuare i possibili scenari critici, indicare i meccanismi da utilizzare da parte dell'istituto o del gruppo per rispondere a situazioni di crisi di liquidità, reperire capitali o ridurre i rischi. Devono, inoltre, essere dettagliati e realistici e non presupporre l'accesso a fondi pubblici. L'istituto ha l'obbligo di presentare i piani all'autorità di vigilanza, che ne dovrà valutare la completezza e l'effettività.

L'obbligo di preparare un piano di ripresa deve essere applicato proporzionalmente, tenendo conto della dimensione dell'impresa, della natura delle sue fonti di finanziamento e di quanto, credibilmente, possa far ricorso a un sostegno finanziario a livello di gruppo o settoriale.

I piani di risoluzione sono elaborati dalle autorità di risoluzione e di vigilanza, in cooperazione con le imprese interessate, per consentire la programmazione necessaria affinché le attività della banca siano trasferite o ridotte in caso di fallimento.

Si ricorda come nei documenti precedentemente commentati si proponeva l'applicabilità dei piani di risoluzione alle sole imprese a rilevanza sistemica, mentre



ora l'ambito di applicazione si amplia a tutti gli enti creditizi e alle imprese di investimento interessate dal *framework*.

La Commissione ritiene che alle autorità debbano competere chiari poteri preventivi<sup>25</sup> da utilizzare, a completamento delle misure di risoluzione, allorché le autorità preposte ritengano che vi siano impedimenti alla procedura di risoluzione di un istituto o di un gruppo, ai sensi del regime applicabile.

Lo scopo è quello di consentire alla vigilanza, previa consultazione delle autorità di risoluzione, di esigere dagli istituti l'adozione di misure ritenute necessarie a far sì che la risoluzione sia fattibile alla luce del quadro normativo proposto.

I poteri in questione possono imporre la modifica delle attività e della struttura aziendale e, di conseguenza, è opportuno predisporre dei meccanismi che consentano di contestare la decisione delle autorità di vigilanza o risoluzione.

L'esigenza di garantire la certezza e la prevedibilità dei rapporti ha indotto la Commissione a individuare puntualmente le condizioni di intervento relative all'intervento precoce e alle misure di risoluzione.

I presupposti applicativi e le misure d'intervento precoce fanno riferimento a quanto disposto dalla direttiva sui requisiti patrimoniali (in particolare, art. 136)<sup>26</sup>. La Commissione propone di anticipare il momento d'intervento e di ampliare e rendere più chiari i poteri a disposizione delle autorità di vigilanza, al fine di consentire di affrontare efficacemente e tempestivamente eventuali problemi connessi agli istituti ricompresi nel *framework*, evitando di aggravare la crisi e facilitando la ripresa.

---

<sup>25</sup> I poteri preventivi previsti consistono: nella limitazione o l'esposizione degli istituti finanziari; nell'incremento della rendicontazione; nella limitazione o la cessazione di alcune attività; nella modifica di strutture di gruppo (inclusa la mappatura delle attività specifiche dei singoli soggetti giuridici).

<sup>26</sup> L'articolo 136 della Crd dispone che: "1. Le autorità competenti esigono che ciascun ente creditizio che non soddisfa i requisiti della presente direttiva adotti tempestivamente le azioni o le misure richieste dalla situazione. A tali fini, tra le misure a disposizione delle autorità competenti figurano le seguenti: a) obbligare gli enti creditizi a detenere fondi propri superiori al livello minimo fissato dall'articolo 75; b) chiedere il rafforzamento dei dispositivi, processi, meccanismi e strategie messi in atto per conformarsi agli articoli 22 e 123; c) esigere che gli enti creditizi applichino una politica di accantonamenti specifica o che riservino alle voci dell'attivo un trattamento specifico con riferimento ai requisiti patrimoniali; d) restringere o limitare le attività, le operazioni o la rete degli enti creditizi; e) chiedere la riduzione del rischio connesso alle attività, ai prodotti e ai sistemi di enti creditizi. L'adozione di tali misure è soggetta al capo 1, sezione 2.

2. Le autorità competenti impongono un requisito patrimoniale specifico, superiore al livello minimo fissato dall'articolo 75, almeno agli enti creditizi che non soddisfano i requisiti fissati agli articoli 22, 109 e 123, o nei confronti dei quali è stata presa una decisione negativa circa gli elementi di cui all'articolo 124, paragrafo 3, se la semplice applicazione di altre misure non sembra in grado di migliorare sufficientemente i dispositivi, i processi, i meccanismi e le strategie entro un periodo di tempo adeguato."





I nuovi poteri a disposizione delle autorità di vigilanza potrebbero includere quelli di proibire il pagamento dei dividendi e, dove fattibile, di cedole di strumenti ibridi ammissibili quali patrimonio di vigilanza; richiedere la sostituzione di amministratori o dirigenti; imporre a un ente creditizio di cedere le attività o i rami di attività rappresentanti un rischio eccessivo per la sua solidità finanziaria.

Inoltre, le autorità di vigilanza, nel caso in cui un ente non ottemperi ai requisiti di solvibilità della CRD o a eventuali requisiti futuri in tema di liquidità, possono imporre la presentazione e la successiva attuazione di un piano di ripresa, contenente le misure da porre in atto per risanare l'istituto nella specifica situazione di sofferenza finanziaria. Si ritiene che, nella maggior parte dei casi, il piano prevederà l'attuazione delle misure già contenute nel piano di ripresa dell'intermediario.

E' oggetto di valutazione anche la possibilità di designare un manager speciale per un periodo limitato (al più un anno), che si occupi, in sostituzione o in affiancamento agli organi amministrativi esistenti, della gestione di un istituto che non ottemperi ai requisiti della CRD, non abbia presentato un piano credibile o non lo abbia attuato in modo efficiente. Al manager in questione competerebbero tutti i poteri gestionali, ma il suo compito principale sarebbe il ripristino della solidità dell'istituto. Gli azionisti non sarebbero pregiudicati dall'azione del manager, poiché sottoposta alle medesime autorizzazioni necessarie agli amministratori in accordo con le vigenti disposizioni di diritto societario. Le autorità di vigilanza o lo Stato non dovrebbero essere coinvolti in azioni derivanti da responsabilità del medesimo.

### *3.1.1 Risoluzione e procedure ordinarie di insolvenza*

La Comunicazione prevede, come regola generale, che gli enti creditizi in fallimento siano liquidati secondo procedure ordinarie di insolvenza.

Qualora non sia opportuno procedere in tal senso per motivi di interesse pubblico o di tempo, al fine di garantire l'effettiva risoluzione della crisi si renderà necessario il ricorso a misure alternative di risoluzione ordinata, che minimizzino gli effetti di contagio, assicurino la continuità delle funzioni economiche, massimizzino il valore degli attivi rimasti e ne facilitino il ritorno a un uso produttivo nel settore privato. Solo in situazioni debitamente giustificate e in ultima istanza si dovrebbe ricorrere a modalità per mantenere in attività l'impresa, quali ad esempio la svalutazione del debito o la sua conversione in capitale (*Bail-in*, cfr. par. 3.3)

Si precisa che per motivi di interesse pubblico si fa riferimento, in particolare, alla stabilità finanziaria e alla continuità dei servizi essenziali degli intermediari finanziari. Se la condizione legata ai motivi di interesse pubblico non è soddisfatta, le misure di risoluzione non possono essere applicate e l'istituto deve essere



liquidato una volta determinatesi le condizioni di avvio della liquidazione per insolvenza.

Per ragioni di stabilità finanziaria, le soglie che fanno scattare l'uso degli strumenti e dei poteri di risoluzione del *framework* devono assicurare che le autorità di risoluzione siano in grado di intervenire prima che una banca sia insolvente (generalmente considerata come la soglia che fa scattare le procedure ordinarie di insolvenza).

Nel prevedere le condizioni per un intervento tempestivo, le finalità di massimizzare l'efficacia dell'intervento, e possibilmente, ridurre l'importo dei fondi da impiegare, devono essere contemperate con l'esigenza di non incidere sui diritti di proprietà degli azionisti o dei creditori, in presenza di opzioni alternative che possano assicurare la ripresa o in assenza di adeguati motivi di interesse pubblico<sup>27</sup>.

In buona sostanza, le misure di risoluzione proposte dalla Commissione trovano concreta applicazione a condizione che un istituto si trovi in una situazione di sofferenza acuta e si riscontri l'assenza di prospettive realistiche di ripresa in un quadro temporale adeguato rispetto ai rischi per la stabilità finanziaria.

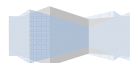
*Condizioni di applicazione delle misure di risoluzione in presenza di interesse pubblico.*

*Quantitative: attengono alla solvibilità o alla liquidità di un ente creditizio, valutata da parte delle autorità di vigilanza con riguardo a:*

- *perdite subite o potenziali, tali da ridurre il patrimonio di vigilanza;*
- *valore delle attività inferiori alle passività;*
- *probabile incapacità dell'istituto di adempiere ai propri obblighi in condizioni normali di attività o, più in generale, di disporre di risorse adeguate per l'esercizio dell'attività.*

*Qualitative: valutazioni circa il fatto che l'ente non soddisfi, o prevedibilmente non soddisferà, più le condizioni richieste per fruire dell'autorizzazione a svolgere attività bancaria o di investimento.*

<sup>27</sup> Il riferimento a criteri di interesse pubblico è ampiamente ripreso nel documento relativo ai dettagli tecnici sul *framework* del gennaio/marzo 2011 e nella proposta di direttiva del giugno 2012 .





### 3.1.2 Gli strumenti e i poteri di risoluzione

Tra gli strumenti di risoluzione a disposizione dell'autorità rientrano:

- ✓ la vendita di attività, intesa come vendita dell'ente creditizio o di sue parti a uno o più acquirenti senza il consenso degli azionisti;
- ✓ la banca ponte, per trasferire una parte o la totalità delle attività di un ente creditizio in fallimento (compresi i suoi depositi o il portafoglio di crediti ipotecari) a una banca temporanea, avente la finalità di mantenere l'accesso ai depositi garantiti o preservare le funzioni bancarie essenziali per un periodo limitato. Ciò nella prospettiva di una successiva vendita al settore privato una volta che le condizioni del mercato si siano stabilizzate;
- ✓ la separazione delle attività, finalizzata a trasferire attività deteriorate o tossiche a una società veicolo distinta (*bad bank*), in modo da ripulire il bilancio di una banca in dissesto;
- ✓ il bail-in, consistente nella svalutazione o conversione del debito, l'estinzione o la cancellazione di azioni.

I poteri di risoluzione riguardano i vari poteri giuridici che le autorità esercitano, in diverse combinazioni, quando applicano gli strumenti di risoluzione e consistono nel trasferire azioni, attività, diritti o passività di una banca in fallimento ad altra entità (altro istituto finanziario o una banca ponte); estinguere o cancellare azioni, ridurre o convertire il debito di una banca in fallimento; sostituire l'alta dirigenza; imporre una moratoria temporanea al pagamento dei crediti. Inoltre, potrebbero essere necessari anche poteri supplementari, compreso quello di richiedere ad altre parti del gruppo di garantire la continuità dei servizi essenziali.

Si osservi che l'applicazione di questi strumenti e poteri può interferire con i diritti degli azionisti e, nella maggior parte dei casi, dei creditori. Il quadro deve di conseguenza includere meccanismi di salvaguardia e di risarcimento, laddove necessario.

Il principio guida per il risarcimento che la Commissione intende valutare è che le perdite delle parti interessate non debbano essere superiori a quelle che le stesse avrebbero subito qualora l'istituto fosse stato liquidato secondo il regime ordinario di insolvenza.

Considerato che negli Stati membri esistono attualmente vari modelli, tra cui la curatela, l'amministrazione controllata e il semplice esercizio del potere esecutivo, in questa fase non è ritenuto necessario imporre un modello unico per poter collaborare in modo efficace. Dunque, il quadro non dovrebbe essere rigidamente



prescrittivo per quanto riguarda i mezzi giuridici attraverso i quali sono esercitati i poteri.

Possono esservi circostanze in cui la vendita di attività, la banca ponte o la separazione di attività potrebbero non essere sufficienti per garantire la stabilità finanziaria, come nel caso di risoluzione di un istituto grande e complesso.

Infatti, l'attività potrebbe essere troppo ampia per essere venduta ad altre banche nelle condizioni prevalenti senza il sostegno pubblico o evitando effetti negativi sulla concorrenza, mentre in caso di separazione dell'attività è possibile che le funzioni di mercato dell'intermediario non siano prontamente rimpiazzate da concorrenti o da nuovi operatori.

La Commissione valuta, pertanto, meccanismi supplementari che consentano all'istituto di preservare la propria continuità aziendale, in modo tale che la riorganizzazione o, se del caso, la riduzione di talune attività possano avvenire in modo ordinato e minimizzando il contagio.

Tra gli istituti in esame vi è quello della svalutazione del valore di tutti gli strumenti di capitale e della conversione del debito dell'istituto dissestato in capitale (*bail-in*)<sup>28</sup>.

L'obiettivo delle misure in esame è di rendere possibile il ripristino della situazione patrimoniale, al fine di consentire alla banca di continuare (temporaneamente o permanentemente) la propria attività aziendale<sup>29</sup>.

### 3.1.3 Risoluzione coordinata delle insolvenze di gruppi bancari comunitari

La Commissione preferisce un'azione coordinata nella gestione dell'insolvenza dei gruppi *cross-border*, basata sull'applicazione degli strumenti di risoluzione armonizzati del *framework* e sull'istituzione di collegi di autorità di risoluzione.

Il quadro di coordinamento dovrebbe comprendere l'obbligo di consultazione e cooperazione tra le autorità in caso di risoluzione delle controllate, oltre che l'applicazione degli strumenti di risoluzione armonizzati precedentemente descritti.

In tale prospettiva, si auspica la creazione di collegi di risoluzione, speculari agli esistenti collegi delle autorità di vigilanza, costituiti dalle autorità preposte alla risoluzione per gli enti appartenenti a gruppi.

---

<sup>28</sup> In questa prima fase, la Commissione valuta l'alternativa tra l'opportunità di basare il meccanismo su un potere concesso per legge alle autorità, oppure di prevedere l'introduzione di clausole contrattuali obbligatorie che consentano di assicurare operatività allo strumento. Nei successivi documenti si opterà per la prima alternativa.

<sup>29</sup> Si rinvia al paragrafo 3.3 per gli opportuni approfondimenti sul *bail-in*.



I collegi sarebbero responsabili della pianificazione e della preparazione di piani di risoluzione relativi al gruppo, se opportuno comprendenti principi di ripartizione degli oneri. Nello svolgimento di una crisi, il collegio di risoluzione rappresenterebbe un *forum* per lo scambio di informazioni e per il coordinamento delle misure di risoluzione. Le autorità preposte alla risoluzione a livello di gruppo dovrebbero avere il potere di decidere, nel caso concreto, se un meccanismo di risoluzione di gruppo sia il più indicato a risolvere la crisi o se sia più opportuno procedere alla risoluzione separata.

### 3.1.4 Sistema di finanziamento della risoluzione

Si ribadisce l'idea secondo cui il costo della crisi debba essere *in primis* sostenuto da azionisti e creditori e da un sistema di fondi finanziati dal settore bancario.

Il sistema di fondi di risoluzione finanziati *ex-ante* è visto, in questa prima fase, come una rete di fondi nazionali destinati a operare in maniera coordinata.

Le misure finanziabili attraverso i *resolution fund* coincidono con quelle puntualmente indicate dal *framework*.

Si specifica che, nelle ipotesi di impiego di misure di risoluzione volte a ripristinare la continuità delle attività per un ente in crisi, qualsiasi fonte supplementare di finanziamento temporaneo deve essere accompagnata da misure adeguate ed effettive, volte a ristrutturare l'ente, eliminare la cattiva gestione, ridurre gli importi dovuti ai creditori non garantiti e diluire o estinguere i crediti degli azionisti.

Quanto al rapporto tra DGS e *resolution fund*, come noto la Comunicazione del 26 maggio 2010, nel trattare la tematica dei fondi di risoluzione, prevede la possibilità che i sistemi di garanzia dei depositi, alla luce delle esperienze di taluni Stati membri, possano finanziare gli strumenti di risoluzione nei limiti degli importi necessari per finanziare un ipotetico rimborso dei depositanti.

Poiché gli obiettivi dei fondi di risoluzione e dei DGS non sono perfettamente coincidenti e le risorse necessarie potrebbero essere superiori ai summenzionati importi, occorrerà precisare l'entità dei fondi.

Il fondo per il finanziamento della risoluzione dovrebbe essere strutturato in maniera da prevedere una contribuzione *ex-ante* da parte dei soggetti sottoposti al *framework*, con possibilità di integrazione attraverso contributi *ex-post*, al fine di garantire l'efficacia delle misure a prescindere dalla dimensione delle banche in dissesto.

Con riferimento alle modalità di calcolo della contribuzione, nel lungo periodo la Commissione auspica una piena armonizzazione fondata sul criterio delle passività, ma nella fase attuale si possono prevedere dei correttivi.



Gli Stati membri, infatti, a condizione di non provocare distorsioni al funzionamento del mercato interno, potrebbero utilizzare basi di calcolo diverse per le contribuzioni, adducendo giustificate ragioni relative al proprio sistema finanziario.

In ogni caso, la base armonizzata per il calcolo dei contributi sembra essere necessaria nell'ottica di un futuro fondo Pan-UE.

La Commissione riconosce la necessità di calibrare la dimensione dei fondi nazionali sulla base dei potenziali bisogni di finanziamento relativi all'impiego degli strumenti del *framework*. Le stime dovrebbero essere effettuate anche alla luce del costo dei recenti interventi di risoluzione. Inoltre, l'entità dei fondi dovrebbe essere calibrata tenendo conto anche degli oneri derivanti da altre riforme del settore finanziario, già attuate o in corso di introduzione.

Come già anticipato nel paragrafo dedicato alla Comunicazione sul *resolution fund*, di particolare interesse sono le problematiche relative all'operatività e al coordinamento tra DGS e RF.

Proprio nell'ottica del perseguimento degli obiettivi della risoluzione, occorre valutare la possibilità e le modalità d'interazione tra DGS e meccanismi di finanziamento della risoluzione della crisi.

Sono individuabili sinergie tra DGS e finanziamento della risoluzione delle crisi alla luce del quadro regolamentare proposto. Si parte dalla constatazione che l'effettiva tutela dei depositanti può essere perseguita anche attraverso misure che consentano la risoluzione della crisi.

Un sistema adeguato per il finanziamento della risoluzione, che al contempo assicuri un'efficace protezione ai depositanti, potrebbe essere basato sui seguenti aspetti:

- ✓ disponibilità di risorse *ex-ante*, da ancorare a un aggregato costituito in linea generale da passività non garantite;
- ✓ determinazione del finanziamento *ex-ante* necessario per assicurare il rimborso dei depositanti da parte dei DGS (profilo da coordinare con la proposta di direttiva in materia, attualmente al vaglio del PE);
- ✓ scelta lasciata agli Stati membri se fondere in un singolo fondo le risorse destinate alla *resolution* e quelle relative ai DGS;
- ✓ disponibilità sia per la risoluzione sia per i fondi di garanzia dei depositi degli strumenti necessari per allocare i costi dell'intervento sul settore bancario e non sui contribuenti attraverso meccanismi *ex-post* che tengano conto del costo di ogni intervento.



### 3.2 Documento di lavoro della Commissione sui *Technical details of a possible EU framework for bank recovery and resolution*

Il 6 gennaio 2011 la Commissione ha pubblicato il presente documento volto a integrare e implementare la Comunicazione del 20 ottobre 2010 sul *crisis management framework*. A ciò ha fatto seguito un periodo di consultazione terminato nel successivo mese di marzo.

*All'atto della pubblicazione, la Commissione scandisce il trattamento delle crisi nel settore finanziario secondo la seguente articolazione:*

**FASE 1** (prima dell'estate 2011) proposta per un regime armonizzato della prevenzione e della gestione delle crisi a livello UE, attraverso misure (di prevenzione, intervento precoce e risoluzione con strumenti comuni) che siano alternativi alle procedure ordinarie di insolvenza;

**FASE 2** (nel 2012) disciplina delle insolvenze bancarie regole procedurali relative alle liquidazioni;

**Ipotetica 3° FASE** (nel 2014) creazione di un regime integrato di risoluzione facente capo a un'unica autorità di risoluzione della crisi (European Resolution Authority)<sup>30</sup>.

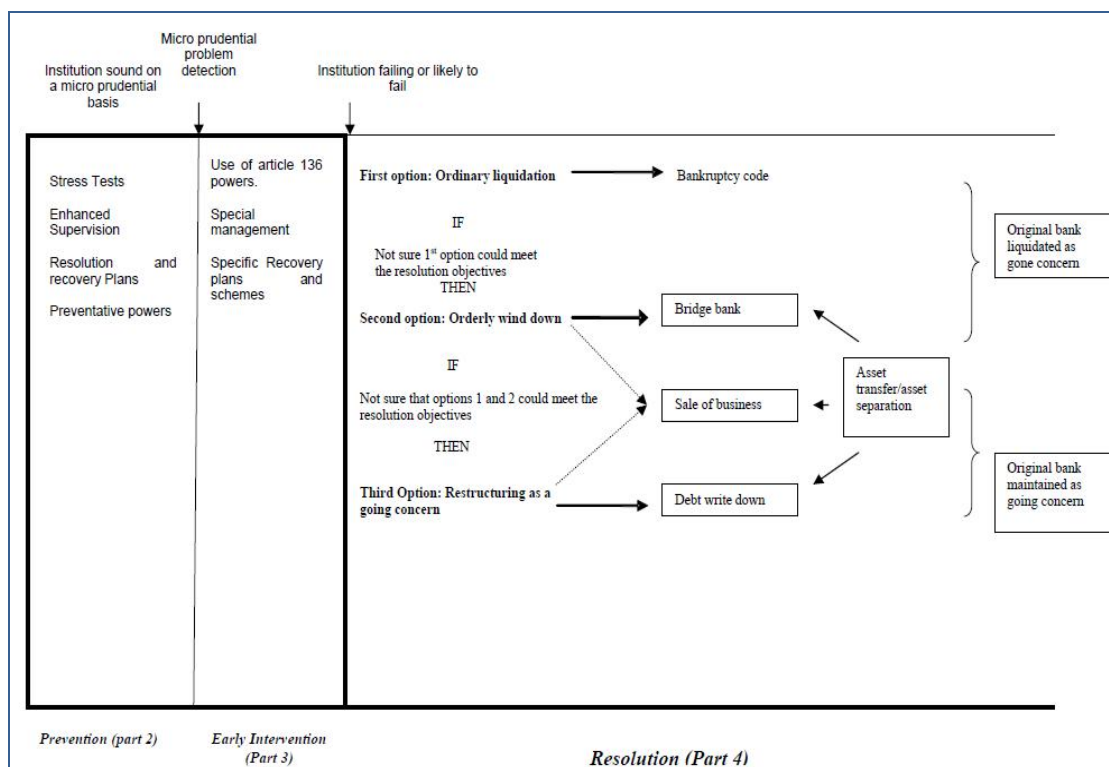
Il quadro complessivo di gestione della crisi delineato dal presente documento si può desumere dallo schema di seguito riportato.

---

<sup>30</sup> Si ritiene che sia realizzabile solo alla luce della preventiva creazione delle summenzionate misure di risoluzione e insolvenza.



Tabella 3 - Quadro complessivo di gestione della crisi



**FONTE:** Working document on technical details of a possible EU framework for bank recovery and resolution, pag.10

Ferma restando l'applicabilità della disciplina complessiva del *framework* a tutte le banche (per il rischio sistemico connesso all'attività bancaria, al ruolo svolto nel sistema dei pagamenti e ai rischi di un'eventuale corsa agli sportelli), un aspetto di rilievo riguarda l'estensione o meno delle misure proposte alle imprese d'investimento e ai gruppi.

In merito, la posizione del documento relativo ai dettagli tecnici si allinea a quanto esposto dalla Commissione nella Comunicazione dell'ottobre 2010, auspicando la sottoposizione alla nuova disciplina tanto delle *credit institutions*, come definite dall'art. 4 della direttiva 2006/48/CE, quanto di un'appropriata categoria di imprese di investimento.

Il *discrimen* proposto per le imprese di investimento attiene ai servizi offerti, alle dimensioni, all'interconnessione, alla rilevanza sistemica, all'appartenenza o meno a un gruppo, con particolare riferimento al potenziale rischio sistemico. Nello specifico, si ritiene che molte imprese d'investimento possano essere trattate adeguatamente mediante l'applicazione dell'ordinario regime d'insolvenza.





### 3.2.1 Autorità di risoluzione della crisi e ruolo dell'EBA

Si auspica la separazione dei ruoli tra autorità di vigilanza e di risoluzione; gli Stati membri dovrebbero essere liberi di ripartire le funzioni relative al quadro di risoluzione della crisi tra autorità diverse.

Si conferma e si integra l'idea, già espressa nella Comunicazione di ottobre 2010, secondo cui i *resolution tool*<sup>31</sup> debbano essere gestiti da una o più autorità amministrative che possano adottare gli strumenti di risoluzione previsti dal *framework* ed esercitare i poteri ivi connessi. Il documento precisa che le autorità coinvolte possono essere autorità di vigilanza, banche centrali, Ministero dell'Economia e delle Finanze o sistemi di garanzia dei depositi.

La scelta concernente la ripartizione di competenze dovrebbe essere rimessa agli Stati membri<sup>32</sup>. Inoltre, si sottolinea che, nell'ipotesi in cui l'autorità di gestione della crisi corrisponda con l'autorità di vigilanza, occorre assicurare la separazione di funzioni. Infine, allorché le autorità siano distinte, è evidenziata la necessità di assicurare che l'autorità di vigilanza supporti adeguatamente la *resolution authority* e che le funzioni e le responsabilità siano correttamente allocate e coordinate anche ai fini di un'agevole individuazione delle autorità di contatto tra gli Stati membri.

Il documento in esame, in accordo con la posizione assunta nell'ottobre 2010, propone un ruolo di rilievo per l'EBA rispetto alla supervisione, allo sviluppo e al coordinamento dei piani di ripresa e risoluzione, nonché alla composizione dei potenziali conflitti tra posizioni di diverse autorità di risoluzione della crisi.

In tale contesto, si osserva la necessità di creare procedure *ad hoc* poiché taluni potrebbero considerare inappropriato che il *Board* di vigilanza dell'EBA, composto da rappresentanti delle autorità di vigilanza, prenda decisioni in ordine alle autorità di risoluzione. A tal fine, le alternative proposte sono riconducibili alla creazione di un sottocomitato addizionale di autorità di risoluzione o di un *panel* di autorità di risoluzione che elabori delle proposte per le decisioni finali del *Board* di vigilanza dell'EBA.

---

<sup>31</sup> Sul punto si veda l'appendice terminologica.

<sup>32</sup> Si esemplificano le modalità di potenziale suddivisione di responsabilità tra autorità del medesimo Stato in relazione al *framework*: decidere se siano integrati o meno i requisiti per dare corso alla procedura; decidere quale strumento applicare; condurre la procedura di risoluzione.



### 3.2.2 Misure di vigilanza

Un quadro efficiente di misure di prevenzione può aiutare tanto le autorità quanto le imprese a preparare la risoluzione. Allo scopo, il documento in esame propone un insieme articolato di misure di vigilanza, prevenzione e preparazione.

Rispetto alle misure di vigilanza, l'obiettivo è quello di rafforzare il regime predisposto dalla CRD, richiedendo l'elaborazione annuale di programmi per ogni organismo sottoposto a controllo e rafforzando la supervisione attraverso un *framework* di *stress test*.

Sotto il primo profilo, i programmi annuali di vigilanza dovrebbero indicare le modalità in cui le autorità sono tenute a portare avanti i compiti loro affidati e allocare le risorse disponibili, includere previsioni relative alle ispezioni, identificare i criteri che autorizzino a procedere a una vigilanza rafforzata e comprendere i criteri relativi alle ispezioni interne.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, la vigilanza dovrebbe attuare degli *stress test* al fine di valutare la resistenza dei soggetti vigilati alle condizioni economiche avverse, da condurre sui singoli intermediari e sul sistema bancario complessivamente considerato in ciascuno Stato membro.

Dal coordinamento delle due misure indicate discende che, qualora emergano dagli *stress test* e dalle attività di vigilanza l'esposizione dell'intermediario a rischi significativi, anche di tipo sistemico, nonché a violazione dei requisiti della CRD, lo stesso sia sottoposto a un rafforzamento della supervisione secondo quanto previsto dal piano di vigilanza.

La vigilanza rafforzata potrà contemplare le misure necessarie a monitorare lo sviluppo dei rischi evidenziati attraverso: l'aumento del numero o della frequenza delle ispezioni; la predisposizione o il mantenimento di rappresentanti permanenti; la richiesta di informazioni aggiuntive dalle banche; la più frequente o addizionale rivisitazione dei piani di *business*, operazionali o strategici; l'esame di proposte volte a monitorare rischi specifici.

Si anticipa che la disciplina in relazione alla vigilanza non sarà successivamente ripresa nella proposta di direttiva pubblicata il 6 giugno 2012.

### 3.2.3 Misure di prevenzione e preparazione

Tra le misure di prevenzione e preparazione sono inclusi i piani di ripresa, elaborati dalle banche e dalle istituzioni rientranti nel *framework* e approvati dalle autorità di vigilanza, il supporto finanziario infragruppo e i piani di risoluzione.



I piani di ripresa sono previsti a livello sia d'impresa sia di gruppo e sono volti a preventivare le misure da mettere in atto nei differenti scenari presi in considerazione, per risolvere problemi di liquidità, aumentare il capitale o ridurre i rischi. Un piano di ripresa deve essere realistico, dettagliato, tale da evitare il ricorso a fondi pubblici e deve prevedere misure proporzionate, adeguate alle dimensioni dell'impresa e alle risorse disponibili.

Le istituzioni creditizie, in questa fase, hanno ancora un ampio margine di esercizio della propria autonomia privata, in quanto chiamate a individuare le soluzioni migliori senza l'incondizionata imposizione di misure da parte dell'autorità preposta.

In relazione alla struttura dei *recovery plan*, la Commissione ripropone le caratteristiche già evidenziate nella Comunicazione dell'ottobre 2010 e specifica gli interventi da includere<sup>33</sup>.

Le banche devono sottoporre i piani di ripresa alla vigilanza, che è tenuta a rivedere e valutarli in accordo con una serie di criteri. Si tratterà di verificare se gli accordi proposti siano credibili, realistici e sufficienti, se la loro attuazione sia in grado di restaurare l'attività o favorire una dismissione ordinata delle parti problematiche e se siano attuabili senza causare effetti sistemici.

Nell'ipotesi in cui i piani non risultino idonei al perseguimento degli scopi indicati, la Vigilanza deve notificare alla banca le proprie osservazioni e richiedere la predisposizione di un piano revisionato alla luce dei rilievi mossi e l'adozione di ogni misura necessaria ad assicurare che non ci siano impedimenti nella fase attuativa dello stesso.

I piani dovrebbero essere elaborati alla luce di criteri che tengano conto delle implicazioni *cross-border*, in modo da assicurare un'applicazione uniforme e prevedere forme di coordinamento.

Con riferimento alla predisposizione dei *recovery plan*, si segnala la recente iniziativa dell'EBA per la definizione di un modello da utilizzare per la redazione dei piani, anche ai fini della convergenza dell'attività di vigilanza.

Allo scopo è stato pubblicato un documento di consultazione, volto a promuovere l'individuazione degli elementi chiave da inserire in un modello finalizzato alla predisposizione dei piani di ripresa attraverso la partecipazione attiva di ogni parte interessata al dibattito. La proposta del servizio studi dell'EBA, oltre a valorizzare la

---

<sup>33</sup> Si tratta, per esempio, di: accordi e misure per ripristinare i fondi propri; accordi e misure per consentire adeguato accesso alla liquidità necessaria per assicurare che la banca possa fare fronte alle proprie obbligazioni; accordi e misure per ridurre il rischio e l'indebitamento; accordi preparatori per facilitare la vendita tempestiva di *asset* o rami di attività al fine di far fronte alla situazione di difficoltà; ove possibile, accordi per il finanziamento infragruppo adottati secondo accordi volontari per il supporto finanziario; altre azioni o strategie per restaurare difficoltà finanziarie.



funzione di prevenzione della crisi propria dei piani di ripresa, fornisce uno schema comune di dati rilevanti, utili come indirizzo per le imprese e per le autorità preposte alla valutazione.

Documento della European Banking Authority: "A Template for Recovery Plans" (15 maggio 2012)

*L'iniziativa assume particolare rilievo per due ordini di ragioni:*

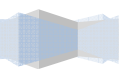
- 1) da una parte, l'EBA ha la necessità di predeterminare gli elementi centrali da inserire nei piani di ripresa in relazione al ruolo che il regolamento UE 1093/2010 (artt. 16 e 25) le assegna nel quadro della futura normativa europea di prevenzione e gestione della crisi;*
- 2) dall'altra, l'individuazione di elementi uniformi da ricomprendere nei recovery plan è ritenuta di particolare utilità ai fini della promozione della convergenza dell'attività di vigilanza, poiché taluni Stati hanno già introdotto disposizioni legislative riguardanti la necessità di predisporre i piani di ripresa e risoluzione (Recovery and Resolution plan - RRP).*

*Si può osservare come il modello proposto dall'EBA sia di fatto ispirato al lavoro del Financial Stability Board (FSB) "Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions" di ottobre 2010, contenente specifiche disposizioni attinenti agli RRP da applicare alle G-SIFI (Global Systemically Important Financial Institutions).*

*Il modello generale proposto dall'EBA si compone di tre parti principali:*

- la prima (A) fornisce informazioni generali ma complete in relazione alla struttura dell'ente e alla governance in relazione al piano di ripresa. Inoltre riassume le principali conclusioni del piano;*
- la seconda (B) comprende il nucleo del piano di ripresa, vale a dire le ipotesi alla base e l'elenco delle opzioni disponibili in una situazione di crisi, nonché una valutazione della loro esecuzione e il possibile impatto;*
- la terza (C) identifica le misure che l'istituzione intende attuare per facilitare la redazione del piano di ripresa, l'aggiornamento e la sua attuazione in tempi di crisi.*

Per quanto riguarda i gruppi bancari, la Commissione ha espresso il suo favore all'elaborazione di piani di ripresa di gruppo, aventi l'obiettivo di ricostituire l'attività complessiva del gruppo o di una parte dello stesso interessata da un deterioramento finanziario.





Nello specifico, il piano dovrebbe individuare le situazioni in cui un approccio di gruppo sia da ritenersi il migliore e prevedere meccanismi che assicurino il coordinamento tra i singoli piani di ripresa e quello di gruppo.

Il *recovery plan* deve essere elaborato dall'impresa madre e può comprendere piani per ogni singola società. L'autorità di vigilanza consolidata dovrebbe trasmetterlo alle singole autorità di vigilanza rilevanti, in modo da condurre la valutazione del piano di ripresa di gruppo in cooperazione con gli altri supervisori coinvolti riuniti in appositi collegi. I criteri di valutazione, di revisione e i poteri dei collegi di *supervisor* sono tendenzialmente corrispondenti a quelli indicati in relazione alle singole entità, in ogni caso tenendo in considerazione le peculiarità concrete del gruppo.

Nell'ipotesi di disaccordo tra le autorità coinvolte, si auspica l'espletamento di una procedura di mediazione con il coinvolgimento dell'EBA.

Per quanto riguarda il supporto finanziario infragruppo nell'ambito delle misure di prevenzione, la Commissione rivolge particolare attenzione alle esigenze inerenti al fenomeno di gruppo e ciò si riflette, in modo particolare, nella regolazione della gestione della liquidità infragruppo con lo strumento degli accordi preliminari.

La disciplina complessiva è volta a bilanciare le esigenze relative alla gestione e alla risoluzione delle crisi, tenendo conto tanto dell'interesse di gruppo quanto di quelli relativi ad azionisti e creditori delle singole entità.

Di conseguenza, si individua in maniera puntuale l'ambito di operatività dell'istituto, indicando il tipo di supporto che può essere fornito, le condizioni necessarie per la predisposizione dell'accordo e per la sua implementazione, nonché il ruolo delle autorità di vigilanza (di rilievo è il profilo del coordinamento tra le autorità interessate).

I trasferimenti tra imprese appartenenti a un gruppo sono solitamente ristretti da una serie di previsioni predisposte dagli ordinamenti nazionali e sono espressione della valorizzazione della personalità giuridica di ciascun ente in funzione della tutela di azionisti e creditori.

Solo alcuni sistemi prendono in considerazione l'interesse di gruppo inteso come l'interesse indiretto che ciascun membro dello stesso ha rispetto al gruppo nel suo complesso.

La Commissione, già nella Comunicazione dell'ottobre 2010, prende in esame le condizioni di ammissibilità dei trasferimenti infragruppo in funzione della migliore gestione della liquidità, con particolare riguardo alle ipotesi in cui il gruppo si trovi in condizioni di *stress* finanziario.



Il documento di consultazione di gennaio 2011 chiarifica le condizioni in cui possono verificarsi i trasferimenti tra le entità di un gruppo bancario *cross-border*, nelle ipotesi di *stress* di liquidità<sup>34</sup>. La disciplina in esame ruota attorno alla necessità di un accordo preliminare tra azionisti, che deve essere valutato dalle autorità competenti e che dovrebbe indicare le condizioni per il trasferimento e abilitare gli organi amministrativi a porlo in essere, allorché le condizioni siano integrate.

Ciò dovrebbe essere funzionale al perseguimento della certezza dei rapporti giuridici e alla necessità di porre al riparo gli organi amministrativi da potenziali azioni esperite dalla minoranza degli azionisti o dei creditori.

L'accordo preliminare degli azionisti deve essere sottoposto all'autorità di vigilanza del trasferente e incluso nel piano di ripresa del soggetto che riceve il trasferimento.

Si prevede la possibilità di inserire poteri restrittivi o proibitivi, al fine di salvaguardare la stabilità dello Stato membro di provenienza.

A tal fine, è richiesto che il trasferente, prima di procedere all'operazione, notifichi al supervisore la propria intenzione di procedere e che, qualora non vi sia una specifica proibizione in tal senso in un ragionevole lasso temporale, si consideri abilitato al trasferimento.

Nella valutazione della Commissione, il supporto dovrebbe essere circoscritto a determinate operazioni<sup>35</sup>, quali prestiti, forniture di garanzie e di attività da utilizzare come garanzie in transazioni tra beneficiario e terzi.

Perché il supporto finanziario possa attuarsi, è necessario che si verifichino le seguenti condizioni:

- ✓ siano individuate ragionevoli prospettive di ripianamento delle difficoltà finanziarie dell'impresa ricevente;
- ✓ il supporto sia da considerarsi funzionale al ripristino o al mantenimento della stabilità finanziaria del gruppo nel suo complesso;
- ✓ l'accordo preveda una congrua controprestazione o delle modalità di calcolo della stessa a fronte dell'apporto;

---

<sup>34</sup> Il documento apre la discussione in ordine all'opportunità di consentire che la fornitura di *financial support* avvenga solo *down-stream* (dall'impresa madre alla figlia) o anche *up-stream* (dalla figlia alla madre) e *cross-stream* (figlia - figlia). Si dovrebbe prevedere una condizione di reciprocità qualora un'impresa figlia prometta sostegno finanziario all'impresa madre.

<sup>35</sup> Si considera la possibilità di estendere il potenziale ambito d'applicazione del supporto finanziario, in accordo con quanto suggerito dall'UNCITRAL, ad altri tipi d'operazioni.



- ✓ sia ragionevolmente certo che il prestito fornito o la controprestazione individuata siano sostenibili dall'impresa che riceve il supporto;
- ✓ la liquidità e la solvibilità dell'impresa del trasferente non siano messe a rischio;
- ✓ le imprese tra cui si stipula l'accordo rispettino tutti i requisiti relativi al capitale, alla liquidità e al rischio di insolvenza;
- ✓ le previsioni contenute nell'accordo siano compatibili con la disciplina degli aiuti di Stato e le altre disposizioni del Trattato.

Ogni accordo approvato dalle autorità di vigilanza, dell'impresa madre e da tutte le imprese interessate, deve essere successivamente approvato dagli azionisti di queste ultime.

Al momento di fornire il supporto concreto, la decisione deve essere assegnata agli organi amministrativi, sulla scorta della precedente approvazione dell'accordo, e motivata in base ai criteri sopra riportati.

A ciò deve far seguito la notifica alle autorità di vigilanza interessate, da parte degli organi amministrativi competenti, dell'intenzione di voler concretamente provvedere alla fornitura del supporto finanziario, ai fini delle opportune valutazioni e, se del caso, dell'eventuale divieto all'operazione.

Si osservi che la richiesta di supporto finanziario potrebbe provenire anche dall'autorità di vigilanza di un'impresa in difficoltà, qualora riscontri la violazione potenziale o attuale delle condizioni previste dalla direttiva 2006/48/CE, in accordo con le altre autorità interessate.

Infine, sono previsti degli specifici meccanismi di salvaguardia nelle ipotesi di susseguente insolvenza dell'ente che fornisce il supporto o dell'ente che riceve il supporto.

L'ultima misura di prevenzione e preparazione presa in esame dal documento relativo ai dettagli tecnici è rappresentata dai piani di risoluzione.

In accordo con quanto previsto dalla Comunicazione dell'ottobre 2010, si ribadisce che i *resolution plan* sono elaborati a livello di singola impresa e di gruppo dalle autorità di risoluzione, in cooperazione con le autorità di vigilanza e le imprese interessate, al fine di predeterminare la programmazione necessaria a consentire che le attività della banca siano trasferite o ridotte in caso di fallimento. Inoltre, si dovrebbero basare su informazioni compiute che tengano conto anche delle previsioni relative alla struttura del gruppo.



La disciplina è articolata in modo da prevedere un aggiornamento annuale dei piani e, comunque, una revisione in caso di mutamenti significativi che possano interessare le imprese sottoposte al *framework*.

*Il piano di risoluzione individuale include:*

- *le scelte relative all'adozione di specifici strumenti di risoluzione in relazione a ipotetici scenari comprendenti ipotesi di instabilità finanziaria;*
- *l'identificazione tanto delle funzioni critiche quanto delle funzioni necessarie e la predisposizione delle misure utili ad assicurare la continuità di queste ultime;*
- *l'identificazione delle misure preparatorie, incluse la separazione economica e legale delle funzioni critiche e di quelle essenziali, al fine di assicurare tempestività d'intervento;*
- *l'identificazione delle informazioni necessarie<sup>36</sup> alle autorità di risoluzione della crisi per implementare correttamente i poteri alle stesse spettanti;*
- *l'identificazione delle modalità di finanziamento per le resolution option.*

Per quanto riguarda i piani di risoluzione di gruppo, predisposti da un'autorità di risoluzione a livello di gruppo in cooperazione con le autorità di risoluzione interessate, i criteri operativi da utilizzare nella redazione sono tendenzialmente corrispondenti a quelli per i piani relativi alle singole entità, avendo in considerazione l'interesse di gruppo.

Il coordinamento tra piani di gruppo e singoli piani riveste particolare rilevanza, così come la scelta relativa all'implementazione dell'uno piuttosto che degli altri in funzione delle circostanze specifiche.

I poteri preventivi e preparatori funzionali all'applicazione dei piani individuali e di gruppo, già previsti nella Comunicazione di ottobre 2010, trovano ulteriore specifica nel documento di gennaio 2011<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Il documento individua, a titolo esemplificativo, i flussi informativi che dovrebbero essere garantiti alle autorità di risoluzione. I dati dovrebbero avere a oggetto: informazioni inerenti alla struttura legale e operativa; mappatura delle attività rilevanti per il *business* dell'impresa; lista delle funzioni economiche critiche relative all'assetto di gruppo; informazioni economiche dettagliate relative alle funzioni economiche critiche; informazioni concernenti le infrastrutture che supportano le funzioni economiche critiche; informazioni riguardanti l'esposizione infragruppo e nei confronti delle controparti, dettagli relativi ai contratti e alle garanzie infragruppo.





Si sottolinea come i poteri in questione possano imporre la modifica delle attività e della struttura aziendale. Di conseguenza, si ritiene necessario predisporre dei meccanismi di cooperazione tra imprese e autorità, oltre a procedure per contestare la decisione delle autorità preposte. Il fine è quello di minimizzare l'incidenza degli interventi rispetto alle posizioni di azionisti, creditori e *stakeholder*.

Si auspica un ruolo del Comitato Europeo per il Rischio Sistemico nell'identificare i problemi e proporre misure preventive, qualora l'applicazione dei poteri in esame possa ingenerare un rischio sistemico.

### 3.2.4 Misure di intervento precoce

Il documento in esame sviluppa le osservazioni contenute nella Comunicazione dell'ottobre 2010, in relazione alla necessità di predisporre delle misure di intervento precoce.

Come già evidenziato, i poteri di intervento precoce sono anticipati e ampliati rispetto alle previsioni della CRD (Cfr. paragrafo 3.1.2) e, nel loro ambito, assume particolare rilievo l'attuazione, e l'eventuale rivisitazione, di un piano di ripresa specifico promossa dall'autorità di vigilanza in base alle esigenze emerse in concreto.

Il documento relativo ai dettagli tecnici si concentra sull'analisi delle opzioni e sulle caratteristiche dello *special manager*.

Quanto al primo punto, le alternative proposte ruotano attorno a una valutazione di inadeguatezza dell'organo amministrativo aziendale preposto all'attuazione delle misure che si rendano necessarie.

---

<sup>37</sup> Rispetto all'adozione dei poteri relativi ai piani per le singole entità, le autorità di risoluzione della crisi possono richiedere: la predisposizione di accordi, infragruppo o con terze parti, al fine di sopperire ad aspetti critici economici o relativi a funzioni e servizi; la limitazione delle esposizioni individuali e aggregate; l'imposizione di uno specifico regime di informazioni; l'incremento della rendicontazione; la limitazione o la cessazione di alcune attività; la modifica di strutture di gruppo (inclusa la mappatura delle attività specifiche dei singoli soggetti giuridici); l'emissione di strumenti convertibili in capitale. Per ciò che attiene ai poteri funzionali ai piani di gruppo, è necessaria una stretta collaborazione tra le autorità interessate, nonché tra l'autorità di risoluzione di gruppo e la vigilanza consolidata, al fine di rilevare gli impedimenti all'adozione efficace delle misure di risoluzione al gruppo e identificare gli strumenti idonei a eliminarli. Allorché le decisioni congiunte tra le autorità di risoluzione di gruppo e individuali non siano assunte nel termine di sei mesi, l'autorità di risoluzione di gruppo assume le proprie decisioni avendo riguardo all'interesse complessivo del gruppo. Nel caso in cui l'autorità relativa a una singola impresa non le ritenga idonee a risolvere le criticità evidenziate a livello di singola entità, potrà applicare quelle misure individuali che non pregiudichino il gruppo nel suo complesso.



Opzione 1:

- *L'ente creditizio non riesce a fornire il piano specifico di richiesto dall'autorità preposta;*
- *l'autorità ritiene che il piano di ripresa specifico proposto non consenta di ripristinare la situazione finanziaria dell'ente creditizio;*
- *il management dell'impresa non è in grado di attuare il piano specifico di ripresa in modo efficace;*
- *vi è una ragionevole probabilità che l'impresa non preparerà il piano o non riuscirà ad attuare il piano di ripresa specifico richiesto dal supervisore.*

Opzione 2:

*L'autorità di vigilanza, nell'esercizio dei poteri di cui all'articolo 136 CRD e qualora ritenga che la violazione sia così grave da comportare il rischio di fallimento, riscontra che il management non è in grado o non è disposto ad attuare le misure necessarie.*

In merito ai poteri e alle responsabilità del *manager*, si ribadisce come il suo compito principale dovrebbe essere quello di perseguire il ripristino della solidità dell'istituto, da assolversi promuovendo l'implementazione del piano di ripresa o mediante la preparazione all'ordinata liquidazione in dipendenza dalla gravità della difficoltà riscontrata.

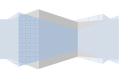
Al fine di non pregiudicare gli azionisti, si prevede l'obbligo di avere le medesime autorizzazioni necessarie agli amministratori in accordo con le vigenti disposizioni di diritto societario.

Al verificarsi delle condizioni che richiedono l'adozione di misure di *early intervention*, rispetto alla capogruppo bancaria comunitaria o a due o più imprese figlie, si richiedono delle specifiche valutazioni in ordine all'opportunità di un'azione a livello di gruppo o di singola entità.

L'autorità di vigilanza consolidata, in collaborazione con le autorità di vigilanza interessate, riunite in collegi ai sensi dell'articolo 131 bis della CRD<sup>38</sup>, prende la propria decisione tenendo conto dei seguenti elementi:

---

<sup>38</sup> L'articolo 131 della CRD stabilisce che: "al fine di agevolare e di rendere efficace la vigilanza, l'autorità competente incaricata della vigilanza su base consolidata e le altre autorità competenti concludono





- ✓ le prospettive di un più agevole ripristino della redditività delle singole imprese e della solidità finanziaria del gruppo nel suo complesso, mediante l'attuazione di un piano di ripresa di gruppo;
- ✓ la necessità di evitare l'adozione di misure, assunte da una o più autorità di vigilanza inclusa l'autorità di vigilanza consolidata, in grado di generare un impatto sfavorevole sulle altre imprese.

Tenendo conto della pluralità di autorità coinvolte nel processo decisionale, il documento valorizza il ruolo dell'EBA, attribuendole una funzione di mediazione in ipotesi di disaccordo, anche in merito alla valutazione dei piani di ripresa di gruppo.

### 3.2.5 Misure di risoluzione

Per ciò che riguarda gli aspetti sostanziali relativi alle misure di risoluzione, si rinvia a quanto analizzato con riferimento alla Comunicazione dell'ottobre 2010.

In questo paragrafo s'intendono approfondire i profili di disciplina riguardanti i requisiti per l'accesso alla procedura di risoluzione.

Gli strumenti di risoluzione sono adottati allorché:

- ✓ un'istituzione sia "*failing or likely to fail*"<sup>39</sup>;
- ✓ non siano applicabili in breve tempo misure alternative, in grado di ripristinare le condizioni ordinarie di gestione;
- ✓ l'azione sia giustificata da un pubblico interesse basato sulla stabilità finanziaria, sulla continuità dei servizi, sulla protezione dei fondi pubblici e sulla tutela dei depositanti.

---

accordi scritti di coordinamento e di cooperazione. Tali accordi possono assegnare ulteriori compiti all'autorità competente incaricata della vigilanza su base consolidata e possono specificare le procedure per quanto riguarda il processo decisionale e la cooperazione con le altre autorità competenti.

Le autorità competenti che hanno rilasciato l'autorizzazione ad una filiazione di un'impresa madre che sia un ente creditizio, possono delegare, con un accordo bilaterale, la propria responsabilità di vigilanza alle autorità competenti che hanno rilasciato l'autorizzazione all'impresa madre affinché esse si incarichino della vigilanza della filiazione conformemente alle disposizioni della presente direttiva. La Commissione viene informata dell'esistenza e del tenore di tali accordi. Essa trasmette queste informazioni alle autorità competenti degli altri Stati membri ed al comitato bancario europeo.

<sup>39</sup> Alternative al vaglio per considerare che un'impresa sia "*failing or likely to fail*":

Opzione 1) Un'impresa che: a) abbia sostenuto o rischi di sostenere perdite che intacchino il suo capitale; o b) le cui attività siano (o stiano per diventare) inferiori alle passività; c) non sia in grado (o è probabile che lo non sia) di far fronte ai propri obblighi nel corso della normale attività.

Opzione 2) Valutazione dell'autorità in ordine al permanere delle condizioni necessarie al mantenimento dell'autorizzazione; Opzione 3) Un requisito puramente quantitativo basato sul capitale, in corrispondenza con quanto disposto dalla CRD.



Nell'ipotesi in cui non vi sia un interesse pubblico che giustifichi l'adozione di misure e poteri di risoluzione, si ritiene che l'impresa *failing or likely to fail* debba essere liquidata secondo le ordinarie procedure d'insolvenza.

Per quanto riguarda il rapporto tra autorità di vigilanza e autorità di risoluzione, ai fini di un intervento tempestivo, si fa presente che l'autorità di vigilanza, qualora si renda conto che si stanno per verificare le condizioni per l'impiego di strumenti di risoluzione della crisi o stia per adottare misure di *early intervention* (art 136 CRD), avverte prontamente l'autorità di risoluzione della crisi.

Principi che governano la scelta degli strumenti di risoluzione:

- *gli azionisti devono essere i primi a sopportare le perdite dell'ente;*
- *i creditori chirografari sopportano le perdite residue;*
- *se del caso, il management dell'istituto deve essere sostituito e sostenere le perdite connesse alle proprie responsabilità;*
- *i creditori della medesima classe sono trattati allo stesso modo;*
- *su nessun creditore dovrebbero gravare perdite maggiori di quelle che potrebbero derivare dall'ordinaria liquidazione;*
- *le deroghe ai diritti di proprietà non devono contravvenire alle disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;*

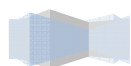
Con riferimento agli strumenti di risoluzione, non si rinvengono scostamenti significativi rispetto alla posizione espressa nel documento del 2010. Sostanzialmente, si ripropone l'applicazione dei quattro strumenti<sup>40</sup> precedentemente analizzati:

- ✓ *sale of business tool* (vendita di attività);
- ✓ *bridge bank* (banca ponte);
- ✓ *asset separation tool* (separazione delle attività);
- ✓ *debt conversion tool* o *bail-in* (svalutazione o conversione del debito, estinzione o cancellazione di azioni).

Si individuano, altresì, una serie di poteri di risoluzione, in capo alle autorità preposte, ai fini della concreta applicazione degli strumenti summenzionati. Tali

---

<sup>40</sup> Per ulteriori approfondimenti in relazione agli strumenti, si rinvia al successivo esame della proposta di direttiva del 6 giugno 2012.





poteri sono previsti senza necessità di requisiti procedurali o autorizzazioni da parte degli azionisti<sup>41</sup>.

Specifiche previsioni scendono nel dettaglio dei meccanismi di risoluzione. In estrema sintesi, si evidenzia come siano proposti tre modelli, aventi differenti incidenze quanto alle modalità e all'assunzione o meno di controllo e gestione dell'impresa in difficoltà da parte dell'autorità di risoluzione della crisi<sup>42</sup>.

Le autorità preposte alla gestione della crisi dovrebbero poter scegliere liberamente quale sia, in concreto, il modello più idoneo da attuare sulla scorta degli obiettivi e dei principi che governano la risoluzione.

Il documento si propone di aprire un dibattito per determinare quali implicazioni potrebbero derivare dal fatto che tutti e tre i modelli non siano operanti nei singoli Stati membri, specie in relazione al fatto che ciò potrebbe rappresentare un ostacolo alla coordinata risoluzione transfrontaliera.

Per completezza si aggiunge che, in relazione all'esigenza di certezza e conoscibilità dei rapporti giuridici, sono previsti puntuali obblighi procedurali e di informativa nei confronti dei soggetti interessati e dell'EBA.

Il documento in esame si sofferma su una pluralità di misure di salvaguardia applicabili nel caso in cui dall'impiego della procedura di risoluzione possano derivare pregiudizi ai diritti di azionisti e creditori dell'impresa sottoposta alle misure. Di particolare rilievo sono la nomina di un *valuer* indipendente dall'autorità di risoluzione o da altro pubblico potere e la predisposizione di meccanismi di compensazione fondati sulla riaffermata esigenza di non allocare in capo ad azionisti e creditori, attraverso le misure di risoluzione, perdite maggiori di quante deriverebbero dalle ordinarie procedure di insolvenza.

Si prevede, altresì, una serie di diritti di sospensione temporanea funzionali all'efficace applicazione degli strumenti in questione.

---

<sup>41</sup> Più specificamente, i menzionati poteri attengono a: presa di controllo dell'istituto di credito interessato; trasferimento delle azioni e di altri specifici strumenti finanziari; trasferimento di strumenti di debito; facoltà di trasferire a un'altra impresa o persona indicata diritti, beni e passività di un istituto di credito soggetto a risoluzione; potere di incidere su azioni o taluni strumenti finanziari; potere di ridurre o cancellare le pretese dei creditori chirografari; potere di convertire alcuni strumenti di debito o altri strumenti *non-core Tier 1* ; potere di richiedere la conversione di strumenti di debito con una clausola contrattuale per la conversione; potere di rimuovere o sostituire il *management*; potere di emettere nuove azioni.

<sup>42</sup> Le alternative proposte attengono al modello di *receivership*, a quello di *administration* e a quello dell'*order or decree* delle autorità amministrative competenti. Con il primo, l'autorità prende il controllo, sulla base della constatazione che l'impresa sia *failing or likely to fail* e gestisce la proprietà dell'impresa esercitando i poteri spettanti ad azionisti e *management*, anche al fine di liquidare la restante parte dell'ente. Il secondo attiene alla nomina di un *administrator* incaricato di portare avanti la procedura. Il terzo, infine, riguarda gli strumenti di risoluzione applicati senza che il controllo sia preso dalla *resolution authority* o da persona dalla stessa nominata.



Infine, occorre evidenziare come, nonostante la puntuale previsione di una pluralità di meccanismi di salvaguardia, la tutela spettante ai singoli soggetti interessati pregiudicati dall'adozione delle misure di risoluzione sia limitata al risarcimento del danno e non possa invalidare le decisioni dell'autorità di risoluzione.

Al pari, nessuna procedura di insolvenza o liquidazione potrà essere messa in atto in presenza di strumenti di risoluzione.

Per quanto attiene all'applicazione delle procedure di risoluzione a livello di gruppo, il documento sui dettagli tecnici riprende l'impostazione della Comunicazione di Ottobre 2010. Il riferimento è, in particolare, all'abbandono dell'approccio integrato espresso nei documenti iniziali e, per alcuni versi, fatto proprio dal Parlamento Europeo nella risoluzione del 7 luglio 2010 (cfr. paragrafo 1.1.3).

Il superamento di tale impostazione è motivato in ragione della sua complessa attuabilità in assenza di un regime armonizzato di insolvenza a livello Comunitario.

Ciò premesso, la Commissione focalizza l'attenzione sulle caratteristiche e il ruolo dei collegi di risoluzione, sulla rilevanza dell'autorità di risoluzione di gruppo all'interno di questi ultimi, sull'opzione relativa all'attuazione del piano di gruppo o di quelli individuali e sull'opportunità di stabilire accordi con paesi terzi.

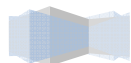
Si precisa che i collegi di risoluzione devono essere istituiti in relazione ai gruppi con operatività *cross-border*<sup>43</sup> per favorire una struttura di cooperazione che si inserisca e si coordini nelle procedure di gestione della crisi elaborate a livello internazionale.

La *group level resolution authority* coordina i collegi, li presiede e decide quali autorità debbano partecipare agli incontri.

Funzioni principali dei collegi di risoluzione:

- *facilitare l'esercizio dei compiti connessi all'elaborazione di piani di risoluzione di gruppo (sviluppo dei piani, valutazione degli ostacoli all'effettiva applicazione degli strumenti e dei poteri di risoluzione e individuazione di approcci comuni per l'applicazione degli stessi su base individuale o di gruppo);*

<sup>43</sup> L'obiettivo è quello di istituzionalizzare i *cross-border stability group* elaborati dal Comitato Economico e Finanziario (CEF), mantenendo la composizione degli stessi flessibile e aperta ai paesi terzi.





- *coordinare e organizzare la cooperazione tra le autorità preposte alla risoluzione e, se del caso, con le autorità dei paesi terzi che svolgano funzioni equivalenti nel loro territorio (predisposizione di un quadro per l'accordo sui sistemi di risoluzione di gruppo e sulle azioni di coordinamento da parte delle singole autorità di risoluzione);*
- *coordinare lo scambio di informazioni con i collegi di vigilanza.*

Quanto all'ambito di applicazione, nella scelta tra risoluzione di gruppo o risoluzione per singole entità, la prima deve essere facilitata e, in alcuni casi, preferita, tenendo in rilievo preminente l'esigenza di stabilizzare nel breve periodo la situazione del gruppo nel suo complesso.

La valutazione relativa all'opportunità di portare avanti un'azione di gruppo deve avere riguardo alla circostanza che gli obiettivi di risoluzione siano raggiungibili in maniera più efficace mediante tale tipo di azione, piuttosto che con un'azione a livello nazionale.

La scelta dell'applicazione di misure di gruppo deve essere tempestiva e motivata. La *group resolution authority*, nell'effettuare le proprie valutazioni, deve tenere conto dei possibili impatti avversi e, qualora si scelga l'attuazione della risoluzione di gruppo, deve procedere all'elaborazione di uno schema coerente di risoluzione di gruppo. In assenza di una sua decisione, le singole autorità nazionali possono muoversi indipendentemente.

Nell'attuazione delle misure per il gruppo, ciascuna autorità responsabile per le entità coinvolte dallo schema potrà discostarsi da quanto in esso previsto a condizione di non inficiarne l'obiettivo ultimo, al fine di tutelare la propria stabilità finanziaria nazionale.

In estrema sintesi, nella risoluzione di gruppo il principio guida consiste nell'adottare tutte le azioni atte a stabilizzare nel breve periodo il gruppo nel suo complesso, nel quadro più generale del coordinamento con l'azione delle singole autorità nazionali specificamente descritte dallo schema di risoluzione di gruppo. Una volta reso stabile il gruppo, si procederà ad azioni di coordinamento e riorganizzazione delle singole imprese da parte di tutte le autorità interessate.

Quanto, infine, agli accordi multilaterali con i paesi terzi, l'obiettivo è quello di prevedere l'efficacia dell'azione di risoluzione a livello internazionale. Perciò la CE propone di far riferimento ai lavori del FSB e del G20 per i principi comuni del *framework*, con la finalità di assicurare procedure di negoziazione di accordi multilaterali con paesi terzi e garantire all'EBA un ruolo centrale nell'elaborazione degli accordi.



Nel quadro degli accordi multilaterali, possono esserne stipulati ulteriori relativi alla risoluzione di una specifica impresa, con la funzione di favorire il coordinamento tra le autorità coinvolte e il migliore impiego dei poteri e degli strumenti di risoluzione.

Le autorità coinvolte nella risoluzione devono procedere alla valutazione relativa dell'effettiva operatività degli strumenti di risoluzione in paesi terzi ove si trovino succursali o imprese appartenenti al gruppo. Sulla scorta delle osservazioni effettuate, le autorità possono imporre cambiamenti organizzativi o strutturali alle imprese UE.

### 3.2.6 Sistema di funding delle misure di risoluzione

La Commissione prende posizione in ordine all'opportunità di istituire una rete di fondi nazionali piuttosto che un unico fondo integrato.

Si analizzano, altresì, le possibili sinergie e integrazioni di tali fondi con i DGS<sup>44</sup> e, allorché sia assicurato il *pay-out* dei depositanti, si prevede la possibilità di fusione in un unico fondo con decisione in merito attribuita ai singoli Stati membri.

I fondi dovrebbero essere utilizzati esclusivamente per l'applicazione degli strumenti di risoluzione descritti nel *framework*, in connessione con i poteri di risoluzione e in funzione del perseguimento degli obiettivi della medesima risoluzione.

Per ciò che concerne la dotazione finanziaria dei fondi nazionali, sono tenute alla contribuzione le istituzioni creditizie e le imprese di investimento nell'ambito di applicazione del *framework* e le imprese sottoposte all'art. 38 della direttiva 2006/48/EC<sup>45</sup>.

Si individua un livello *target* delle risorse, parametrato a una predeterminata percentuale dell'aggregato *eligible liabilities*<sup>46</sup> e da raggiungere gradualmente entro il 31 dicembre 2020.

In materia di finanziamento dei fondi di risoluzione, si affermano i seguenti principi:

- ✓ l'ammontare delle risorse disponibili dovrebbe corrispondere almeno al *target* ed essere alimentato attraverso contribuzioni regolari;

<sup>44</sup> Si vedano in merito le posizioni espresse in precedenza dalla Commissione (Cfr. paragrafi 1.2.2 e 3.1.4).

<sup>45</sup> Si tratta delle succursali stabilite da una istituzione creditizia che ha sede fuori dall'Unione Europea.

<sup>46</sup> In questa fase, per *eligible liabilities* si intende il totale delle passività dell'istituzione creditizia, al netto del capitale e dei depositi garantiti. Per quanto attiene alla proposta di direttiva del 6 giugno 2012, si veda l'appendice terminologica.





- ✓ si dovrebbero predisporre dei meccanismi che, sulla base delle necessità derivanti da un intervento imminente, consentano di richiedere contribuzioni straordinarie, da restituire alle imprese se non utilizzate interamente;
- ✓ gli Stati membri dovrebbero predisporre accordi per assicurare il reperimento di ulteriori risorse, qualora i parametri predeterminati risultino inadeguati. In ogni ipotesi, le citate fonti alternative dovrebbero essere sostenute dalle banche.

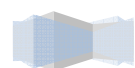
Con riferimento alle interrelazioni tra fondi di risoluzione privati e schemi di garanzia dei depositi, si ribadisce l'opportunità di valorizzare e sfruttare le sinergie esistenti. Tali sinergie derivano dal fatto che tanto i DGS quanto i *resolution fund* sono funzionali al mantenimento della stabilità finanziaria. Di contro, si sottolinea che il costo della risoluzione può essere superiore a quello necessario per la salvaguardia dei depositi e si auspica la predisposizione di meccanismi di coordinamento operanti in tal senso, come già evidenziato.

Nell'ipotesi in cui gli Stati membri assegnino ai DGS la funzione di finanziare le misure di risoluzione, la contribuzione di ogni singola banca al sistema dovrebbe essere dedotta dalla contribuzione richiesta alla medesima impresa per il *resolution fund*.

Si osservi che in questa sede si ritiene opportuno assicurare al fondo di risoluzione, in relazione agli interventi effettuati, un privilegio rispetto ai creditori chirografari dell'impresa soggetta alla procedura di risoluzione.

Sull'argomento delle interrelazioni tra DGS e RF, si menziona il documento del *Centre for European Policy Studies (CEPS)*, in cui gli autori evidenziano la necessità e le prospettive di evoluzione di un fondo europeo di garanzia dei depositi e di risoluzione attraverso argomentazioni che, in varia misura, si discostano dagli orientamenti della Commissione e del Consiglio europeo. Se ne riportano di seguito i principali aspetti.

*Le soluzioni proposte per la realizzazione di uno European Deposit Insurance and Resolution Fund (EDIRF) si basano sulla considerazione che l'operata valorizzazione dell'home country principle dia prevalenza alle politiche nazionali piuttosto che alla stabilità finanziaria e all'operatività cross-border.*





*Sono individuati i principi per una “European Safety Net” e si auspica la creazione di una European Deposit Insurance and Resolution Authority (EIDRA) nel quadro di un istituendo “European banking regime”. L’architettura complessiva delle autorità di vigilanza dovrebbe essere composta dall’EBA, (BCE) e dalla costituenda EIDRA.*

*Si propone la costituzione del menzionato European Deposit Insurance Fund per un ammontare pari a 55 miliardi di euro, cui dovrebbero partecipare 35 banche europee individuate in ragione delle loro dimensioni e, qualora si aderisse al secondo scenario ipotizzato nel documento, tutte le banche degli Stati membri che preferiscano un regime di vigilanza e un fondo UE.*

*Il fondo dovrebbe essere costituito in 10 anni sulla base delle contribuzioni delle menzionate banche, calcolate in base a un metodo risk-based. Dopo essere entrato a pieno regime, il fondo dovrebbe assolvere anche funzioni di risoluzione e tramutarsi in un European Deposit and Resolution Fund.*

### 3.3 Documento di discussione sul “*debt write-down tool - bail-in*”

Il documento di discussione in oggetto è stato pubblicato ad aprile 2012 e si occupa di approfondire l’operatività di uno degli strumenti di risoluzione della crisi individuati dalla Comunicazione di ottobre 2010 e successivamente ripresi dal documento sui dettagli tecnici del gennaio 2011, ove il *bail-in* è qualificato come uno strumento aggiuntivo di particolare rilievo qualora le altre misure non risultino idonee alla risoluzione della crisi dell’impresa interessata.

La misura in esame consiste nell’esercizio del potere, da parte dell’autorità di gestione della crisi, di annullare le azioni, svalutare taluni crediti o di convertire questi ultimi in azioni.

Il *bail-in* (o *debt write-down tool*) è individuato come strumento di risoluzione aggiuntivo che trova il suo ambito principale di applicazione in relazione alla risoluzione di crisi transfrontaliere e, in particolare, nelle crisi delle banche a rilevanza sistemica.

Difatti, proprio in queste ipotesi si dà particolare rilievo all’interesse pubblicistico alla prosecuzione dell’attività, al mantenimento dei servizi essenziali e alla stabilità del sistema finanziario nel suo complesso.

Dunque, le ragioni che sostengono l’impiego di questo strumento attengono all’esigenza di procrastinare l’espletamento della procedura di risoluzione e a quella di evitare la fuoriuscita dal mercato di imprese aventi un’attività particolarmente interconnessa.



Nel caso di istituti di rilievo sistemico, infatti, può risultare difficile riuscire a risolvere la situazione di crisi esclusivamente attraverso operazioni di cessioni di attività o passività o vendita degli attivi, senza compromettere le funzioni cruciali del sistema<sup>47</sup>.

Il ricorso al *bail-in* come strumento di risoluzione, a integrazione o in sostituzione delle altre misure previste dal *framework*, deve tenere conto dell'esigenza di far gravare le perdite relative alla crisi di un intermediario sugli azionisti e i creditori dello stesso, evitando o riducendo al minimo il ricorso al denaro pubblico (contribuenti).

La Commissione si propone di individuare puntualmente le condizioni di operatività della misura, al fine di assicurare certezza, trasparenza e prevedibilità agli investitori e ai risparmiatori e la conoscibilità dei rischi connessi all'operazione economica prima del manifestarsi dell'insolvenza.

Le autorità si troveranno a decidere in merito alla soluzione migliore per la gestione della crisi tra le seguenti alternative: ristrutturare e riorganizzare la banca in una logica di continuità operativa (*going concern o open bank*); ristrutturare l'intermediario, in una logica di cessazione dell'attività (*gone concern o closed bank*), attraverso una banca ponte o una combinazione di *bridge bank* e *bail-in* che consenta una riutilizzazione produttiva degli attivi in capo ad altro soggetto; liquidare la banca, in tutto o in parte, secondo le ordinarie procedure.

Il primo scenario, abbinato all'applicazione dei piani di ristrutturazione, è subordinato alla valutazione dell'autorità di supervisione relativa alla realistica prospettiva di prosecuzione dell'attività nel lungo periodo, tenuto conto del rispetto dei requisiti patrimoniali richiesti per l'autorizzazione e l'esercizio dell'attività bancaria. Al contrario, gli altri due scenari implicano la chiusura dell'intermediario.

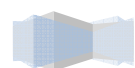
In termini generali, è opportuno evidenziare come la regolamentazione proposta sia volta a evitare fenomeni di *moral hazard*. A tal fine, rispetto all'impiego dello strumento del *bail-in* in scenari *open bank*, è espressamente indicata la necessità di coordinare l'operatività dello strumento con l'attuazione dei piani di ripresa e risoluzione.

In buona sostanza, il *bail-in* è inteso come strumento sussidiario e supplementare.

Tra le questioni giuridiche di rilievo relative al *bail-in*, assume particolare importanza quella relativa all'individuazione delle passività assoggettabili allo strumento.

---

<sup>47</sup> Sul punto si rimanda agli approfondimenti contenuti nel documento dell'IMF "from bail-out to bail-in" (24 aprile 2012).





Il *discussion paper*, nell'ottica di perseguire la certezza della regolamentazione e di contenere l'innalzamento dei costi di finanziamento connessi all'applicazione dell'istituto, propone di definire puntualmente le condizioni di operatività dello stesso, di identificare le categorie di crediti interessati e di determinare le modalità di incidenza delle perdite sulle passività assoggettabili.

In ordine al primo profilo, si rileva come il punto di intervento di questo particolare strumento di risoluzione debba essere vicino all'insolvenza<sup>48</sup>, ovvero debba riguardare tutte quelle situazioni in cui la banca è incapace di risolvere da sola la crisi. In aggiunta, vi si può ricorrere qualora appaia evidente che, con riguardo al complesso delle circostanze, non sussistano alternative nel settore privato in grado di prevenire il fallimento dell'intermediario, inclusi gli accordi di ristrutturazione con i creditori.

L'effettività dello strumento dipende dalla modulazione del regime, che deve tener conto di una serie di aspetti, concernenti tra gli altri: il rispetto della gerarchia dei creditori al pari delle ordinarie procedure d'insolvenza, al fine di garantire esigenze di certezza e prevedibilità; l'individuazione di livelli minimi di passività assoggettabili; l'impiego dell'istituto qualora finalizzato al perseguimento dello scopo del mantenimento della stabilità finanziaria; il costo del finanziamento non eccessivo in contropartita dell'utilizzo dello strumento; la minimizzazione dell'impatto nel mercato interno.

Nell'ambito delle misure di ripresa e risoluzione elaborate dalla Commissione, l'uso del *bail-in* in uno scenario *open bank* deve essere accompagnato da operazioni efficaci di ristrutturazione, che possono implicare la chiusura o la vendita di parti dell'attività, la sostituzione del *management*, nonché il sostegno attraverso il ricorso al *resolution fund*.

### 3.3.1 Individuazione delle passività assoggettabili

Poiché il meccanismo del *bail-in* deve essere in linea di principio applicabile a tutti i crediti non considerati esclusi, la Commissione evidenzia la necessità di prevedere puntualmente quali azioni o crediti possano essere sottoposti allo strumento.

Le autorità di risoluzione non esercitano poteri di conversione o svalutazione con riferimento ai seguenti crediti:

---

<sup>48</sup> Può dirsi che un'istituzione sia fallita o in prossimità di fallimento avendo riguardo al rispetto dei requisiti patrimoniali; all'attuale o futura composizione dell'attivo, se insufficiente rispetto alle passività; a elementi di fatto che lascino ipotizzare che l'istituzione non è (o non sarà) in grado di portare a termine le proprie obbligazioni e, infine, appaia evidente che la banca necessita di un sostegno pubblico.



- ✓ crediti garantiti<sup>49</sup>;
- ✓ depositi garantiti secondo la direttiva 94/19/CE;
- ✓ crediti garantiti con scadenza originaria inferiore a un mese;
- ✓ ogni credito derivante dalla proprietà di *asset* o denaro di clienti o da relazioni fiduciarie banca/cliente.

Le prime due categorie di crediti non sono escluse rispetto all'eccesso di garanzia. Dunque, i depositi oltre il limite di tutela previsto dalla direttiva 94/19/CE possono essere soggetti al *bail-in*.

Le esclusioni devono essere individuate in maniera tale da assicurare il corretto funzionamento del mercato, rafforzare la stabilità finanziaria e garantire l'effettività dell'impiego dell'istituto.

A tal fine, il *discussion paper* propone, come visto, di escludere crediti di breve periodo (meno di un mese) e di valutare l'opportunità di incidere su crediti compresi tra un mese e un anno. In tale contesto, si auspica che questi ultimi siano aggrediti solo dopo i crediti a lunga scadenza.

Si richiede, altresì, un'attenta valutazione in ordine alla possibile inclusione dei DGS, al fine di garantire l'effettività dello strumento del *bail-in*. La proposta avanzata nel documento di discussione è di trattare i DGS al pari degli altri creditori soggetti allo strumento. Conseguentemente si ipotizza la necessità di modificare la disciplina dei DGS in funzione di coordinamento rispetto al nuovo istituto.

Si evidenzia, infatti, che i depositi rappresentano una parte importante dei debiti della banca e che, di conseguenza, l'inclusione nell'ambito operativo dello strumento avrebbe l'effetto di minimizzare l'impatto dell'istituto rispetto agli altri crediti. Inoltre, ciò non si porrebbe in contrasto con la funzione precipua dei DGS di garantire la continuità dell'accesso ai depositi.

In ogni caso, la Commissione non ha ancora preso posizione sull'argomento in questa fase, aprendo anzi la discussione sull'assoggettabilità o meno dei DGS allo strumento del *bail-in*.

Al fine di evitare che le banche decidano di concentrare gran parte delle loro passività in tipologie escluse dall'ambito di applicazione dello strumento, la

---

<sup>49</sup> La Commissione sottolinea come l'esclusione del credito garantito non dovrebbe riguardare la parte di credito eccedente la garanzia, al fine di escludere un pregiudizio per gli altri creditori. Di contro, deve tenersi in considerazione che, al fine di evitare un'eccessiva complessità, occorre valutare se le procedure concorsuali applicabili nei sistemi nazionali contemplino articolati trattamenti preferenziali o meccanismi di separazione patrimoniale.



Commissione si interroga sull'opportunità di fissare una soglia minima di posizioni assoggettabili che sia rispettata da ciascuna istituzione.

A tal proposito, si profilano tre diverse possibilità: che non sia previsto alcun requisito minimo (soluzione ritenuta inefficiente); che sia rimessa all'autorità di gestione della crisi l'individuazione caso per caso della soglia di *assets* soggetti al *bail-in*; che spetti all'EBA l'elaborazione di standard e criteri al fine di perseguire l'uniforme applicazione dello strumento. Le ultime due soluzioni possono comportare la determinazione di un criterio minimo. Si osservi che, sulla base dei dati relativi alla crisi in atto, parrebbe adeguata una soglia del 10% della totalità dei crediti.

La Commissione rileva che, senza pregiudicare le proposte di riforma contenute nella direttiva sui DGS, il limite stabilito per i *bail-inable instrument* possa essere correlato, rispetto ai depositi, all'uso dei DGS. L'obiettivo è un bilanciamento tra questo strumento, il sistema di contribuzione *ex-ante* dei DGS e gli istituendi *resolution fund*.

Dopo aver individuato quali azioni, crediti o strumenti finanziari assoggettare a *bail-in*, la Commissione analizza dettagliatamente l'ordine di assorbimento delle perdite. Il criterio guida è che azioni e strumenti equiparabili debbano sopportare le perdite prima degli altri elementi soggetti.

L'alternativa principale è quella relativa al rispetto della gerarchia definita nell'ambito dei regimi d'insolvenza nazionali o alla modifica dell'ordine delle priorità in dipendenza dall'applicazione dell'istituto.

La prima, rispettosa dei regimi d'insolvenza nazionali, prevede l'allocatione prorata delle perdite in relazione a tutti gli altri creditori dell'impresa assoggettabili. I vantaggi di tale soluzione sono rappresentati dalla chiarezza e semplicità di ripartizione degli oneri. A fronte di tale evidenza, si sottolinea la necessità di valutare se la soluzione proposta possa ingenerare un aumento sproporzionato del costo dei finanziamenti. La soluzione alternativa consiste nel graduare l'assorbimento delle perdite. Segnatamente, i crediti di lungo termine dopo le azioni e gli strumenti assimilabili e, solo se la ricapitalizzazione non dovesse essere ancora sufficiente, si inciderebbe sui crediti di breve periodo. In ogni caso, dovranno essere rispettati i requisiti previsti da Basilea 3.

Anche in ordine ai crediti derivanti dall'esposizione in derivati, che dovrebbero essere inclusi nell'ambito di applicazione del *bail-in*, è in discussione la gradazione più opportuna attraverso l'assimilazione tra crediti a breve e crediti di lungo periodo.

Le misure di risoluzione si applicheranno in relazione alla singola banca, quelle relative alla gestione della crisi nell'ambito del gruppo saranno implementate dalle autorità competenti.



Infine, il testo della Commissione si sofferma sulle modalità di incidenza del *bail-in* rispetto alle azioni e ai crediti preesistenti, anticipando una serie di aspetti tecnici e procedurali che troveranno analisi compiuta nella proposta di direttiva del 6 giugno 2012.

In merito al *bail-in*, si riportano di seguito le osservazioni dell'Assonime attinenti ai poteri di intervento nella gestione della crisi e all'impiego operativo dello strumento.

*Il documento di discussione dell'Assonime sul Bail-in propone due osservazioni rispetto a quanto indicato dalla Commissione ad aprile 2012.*

*La prima attiene all'opportunità di prevedere, nella gestione della crisi ed eventuale risoluzione, una serie di poteri di intervento a intensità crescente, puntualmente individuati e obbligatoriamente esercitabili da parte di autorità preposte in funzione del grado di deterioramento dei requisiti di capitale. In tal senso, si auspicherebbe un rinvio al modello US del Prompt Corrective Action (PCA) che identifica, secondo specifiche fasce predeterminate di requisiti di capitale, puntuali misure d'intervento da attuare obbligatoriamente da parte delle autorità di vigilanza.*

*Di contro, il framework EU nel documento sui dettagli tecnici assegna alle autorità un margine di discrezionalità piuttosto ampio, in ragione delle esigenze di flessibilità e, comunque, nel contesto delle misure di vigilanze e preventive previste dalla regolamentazione.*

*La seconda osservazione attiene all'impiego dello strumento del *bail-in*, come delineato dalla Commissione nel documento di aprile 2012.*

*Qui lo strumento è inserito tra quelli di risoluzione e strutturato per ripianare le perdite *ex-post*; non sono previste misure che consentano di prevenire l'accumulazione di perdite *ex-ante* attraverso una conversione del debito.*

*Per altro verso, si evidenzia la discrezionalità del potere assegnato all'autorità nell'adottare la misura.*

*Sulla scorta di tali constatazioni, si fa presente che la regolamentazione proposta potrebbe avere l'effetto di destabilizzare i mercati, stante l'incertezza derivante dal momento applicativo, senza provvedere all'immissione di denaro fresco e limitandosi a ripianare i debiti pregressi.*



*Si auspica l'applicazione di CoCos (contingent convertible instrument)<sup>50</sup> quale debito convertibile in capitale al verificarsi di condizioni predeterminate connesse a requisiti di capitale. Tale applicazione avrebbe una funzione preventiva.*

---

<sup>50</sup> Sul punto si veda l'appendice terminologica. In materia di Cocos e di altri strumenti per la gestione del capitale, il rapporto annuale della BIS pubblicato a giugno 2012 riporta che *"Going forward, regulators will encourage large banks to use a wider range of instruments, such as convertible bonds, in managing their capital base. These include bail-in bonds, which protect depositors and taxpayers by absorbing losses if a bank fails, and contingent convertible instruments (cocos), which convert to equity if a bank is in distress in order to keep it solvent and active. Several European banks have already issued cocos with conversion triggers based on regulatory capital ratios. The role such financial instruments will play in the future will depend to a large extent on whether they can attract sufficient demand from non-bank investors and whether the conversion mechanism insulates issuer banks from speculative behaviour"*.





## 4. Proposta della Commissione Europea per un *Framework for recovery and resolution of credit institutions and investment firms*

La crisi finanziaria ha messo a dura prova la capacità delle autorità di gestire le crisi bancarie, in particolare in mercati finanziari altamente integrati come quelli attuali, in cui le difficoltà in un paese possono rapidamente diffondersi in altri paesi e agli intermediari ivi operanti.

Ciò ha portato alla richiesta del G20 di procedere alla revisione dei sistemi di risoluzione e di liquidazione, al fine di permettere la risoluzione ordinata delle crisi delle grandi istituzioni finanziarie con impatto significativo sulla stabilità dei sistemi. Sempre il G20, nella riunione di novembre 2010, ha adottato il rapporto del *Financial Stability Board* sulle istituzioni finanziarie sistematicamente rilevanti (SIFI), contenente la raccomandazione per tutti i paesi di intraprendere le azioni e le riforme necessarie per dotarsi di un quadro regolamentare in grado di risolvere le crisi di ogni intermediario finanziario senza il coinvolgimento dei contribuenti, al tempo stesso preservando le funzioni vitali dell'impresa facendo gravare le perdite su azionisti e creditori non garantiti. Infine, a ottobre 2011 il FSB ha adottato un apposito documento (*Key attributes of effective resolution regimes of financial institutions*) per definire gli elementi necessari in un sistema di risoluzione efficace che consenta l'ordinata risoluzione di un intermediario, preservandone la continuità delle funzioni essenziali e senza ricorso a denaro pubblico.

A completamento del quadro, si aggiunga il documento del Comitato di Basilea in materia di regole per la metodologia di valutazione delle banche a rilevanza sistemica globale (G-SIB), cui ha fatto seguito l'emanazione dei relativi requisiti aggiuntivi per l'assorbimento delle perdite approvati dal G20 a novembre 2011<sup>51</sup>.

Nel contesto descritto si inserisce la proposta legislativa diffusa il 6 giugno 2012 dalla Commissione Europea, che nelle parole del Commissario Barnier è presentata come la risposta europea agli impegni assunti in sede di G20, ai fini di una migliore regolamentazione finanziaria. Infatti, la direttiva è volta a introdurre a livello

---

<sup>51</sup> La logica delle misure aggiuntive per le G-SIB si fonda sulla considerazione delle esternalità negative che le stesse possono produrre, in termini di impatto che il fallimento o la crisi di una banca interconnessa e di grandi dimensioni può determinare con la trasmissione di *shock* al sistema finanziario e, per questa via, all'economia reale. Questi effetti sono possibili anche nel mercato domestico, quando una banca assume caratteristiche sistemiche rispetto alle altre. Per questo, ai fini della determinazione dell'impatto della possibile crisi di una banca con tali caratteristiche sul sistema finanziario e l'economia di riferimento, si segnala il documento di consultazione recentemente pubblicato dal Comitato di Basilea con specifico riferimento alle banche domestiche a rilevanza sistemica, D-SIB (*A framework for dealing with domestic systemically important banks - consultative document*, 29 giugno 2012).



comunitario un insieme di norme armonizzate per il risanamento delle banche e la risoluzione delle crisi bancarie, al fine di assicurare che le autorità dispongano degli strumenti e dei poteri adeguati per intervenire con decisione prima del verificarsi dei problemi, quando questi sono già in atto e al deteriorarsi ulteriore e irrimediabile della condizione finanziaria dell'intermediario. Il quadro di risoluzione delineato trae spunto dalle decisioni assunte in materia da alcuni Stati membri per il miglioramento dei sistemi nazionali di trattamento delle banche in dissesto, in risposta alla fase acuta della crisi internazionale. La Commissione ne ha rafforzato gli aspetti fondamentali e, mediante l'armonizzazione degli strumenti e dei poteri di risoluzione, determinato l'applicabilità al mercato finanziario integrato europeo.

#### 4.1 Aspetti chiave della proposta di direttiva

La proposta di direttiva in esame costituisce l'atto finale di un processo iniziato dalla Commissione nel 2008 con una serie di consultazioni pubbliche sull'argomento, seguite da un corposo studio di impatto utilizzato a base del lavoro. Si pone l'obiettivo di realizzare, a livello europeo e con la convergenza delle legislazioni nazionali unitamente ad alti gradi di cooperazione e coerenza, l'impianto regolamentare necessario per l'efficacia del sistema. In particolare, l'ambito applicativo della proposta di direttiva coincide con quello della CRD in materia di requisiti patrimoniali, comprendendo non solo le banche ma estendendosi anche alle imprese di investimento, per le serie conseguenze sistemiche di un loro fallimento.

Le crisi bancarie minano la stabilità finanziaria e le ordinarie procedure di insolvenza non sembrano in molti casi offrire una soluzione valida al problema, specie per le banche di struttura più complessa, per le quali potrebbero protrarsi per anni. Inoltre, l'obiettivo delle procedure ordinarie di insolvenza, inquadrabile nella massimizzazione del valore degli attivi nell'interesse dei creditori, non coincide con quello della risoluzione, volta a mantenere la stabilità finanziaria e a minimizzare le perdite per le finanze pubbliche. Queste finalità si ritengono meglio perseguibili attraverso strumenti amministrativi speciali di risoluzione (in linea con le regole sugli aiuti di Stato) che, dunque, si configurano come un'alternativa all'ordinario trattamento dell'insolvenza bancaria, consentendo di giungere a risultati simili in termini di allocazione delle perdite in capo ad azionisti e creditori. Anzi, rimuovendo la certezza implicita del salvataggio pubblico in caso di dissesto bancario, la risoluzione incoraggerebbe i creditori non garantiti a valutare meglio il rischio associato al loro investimento.

Il quadro regolamentare proposto è volto a evitare il più possibile i fallimenti bancari e a far sì che le autorità siano adeguatamente preparate all'eventuale degenerare di una crisi, potendo disporre di un insieme di strumenti caratterizzati da un'incisività crescente al deteriorarsi della situazione finanziaria della banca e



articolati in misure di prevenzione e preparazione, di intervento precoce e di risoluzione della crisi.

Si tratta in pratica di tre momenti diversi di intervento delle autorità, cui si associano poteri e strumenti coerenti al contesto dato dalle condizioni dell'intermediario. La proposta mira a definire in modo chiaro la divisione di funzioni tra risoluzione e vigilanza, ai fini dell'efficace e omogenea applicazione del *framework*. Quanto alle tre fasi, prevenzione e preparazione attengono ai piani e ai passi da compiere per minimizzare il rischio che si verifichino potenziali problemi. Quando le difficoltà si fanno concrete, ma ancora allo stadio iniziale, le misure di intervento precoce sono volte ad arrestare il deterioramento della condizione finanziaria della banca per evitarne l'insolvenza. Infine, la risoluzione consente di gestire la crisi di un intermediario quando la sua insolvenza rechi danno all'interesse pubblico. La banca è ristrutturata o liquidata (secondo le procedure ordinarie), preservandone le funzioni essenziali e limitando l'esposizione dei contribuenti a perdite.

Gli obiettivi dichiarati sono così sintetizzabili: il mantenimento della stabilità finanziaria, della fiducia e delle funzioni essenziali della banca; la minimizzazione delle perdite per i contribuenti; il rafforzamento del mercato interno dei servizi bancari e il mantenimento di condizioni di parità concorrenziale. Poiché il rischio potenziale di ciascuna banca alla stabilità finanziaria non è determinabile a priori, gli strumenti e i poteri di risoluzione a disposizione delle autorità devono essere applicabili a tutte le banche, indipendentemente dalla dimensione e dalla complessità dell'attività svolta.

Così articolato, il quadro regolamentare è destinato a produrre un impatto sociale positivo, per effetto della riduzione della probabilità del verificarsi di crisi sistemiche e del potenziale ricorso al denaro pubblico per gestire dissesti futuri. Il costo della crisi è posto a carico del sistema finanziario in cui si è prodotta, con eventuale incremento dei costi di raccolta<sup>52</sup> delle banche in ragione del venire meno della garanzia implicita dello Stato e della costituzione dei meccanismi di finanziamento della risoluzione.

Dal punto di vista strutturale, la proposta legislativa si articola in undici titoli composti da un totale di 117 articoli, dando in particolare conto di: ambito applicativo, definizioni e autorità di risoluzione (Titolo I); piani di recupero e di risoluzione, con la valutazione della risolvibilità della crisi, i poteri preventivi delle autorità e il supporto finanziario infragruppo (Titolo II); interventi precoci (Titolo

---

<sup>52</sup> Nell'*impact assessment* condotto dalla Commissione a supporto della proposta legislativa è stimato l'impatto delle misure sul PIL dell'UE. In particolare, si ritiene che l'aumento dei costi di raccolta determini una riduzione del PIL, mentre un effetto positivo sullo stesso risulterebbe dalla stabilità del sistema finanziario e dal ridotto rischio di ricorso al denaro pubblico per ricapitalizzare le banche in crisi. Benefici economici in termini di PIL annuale deriverebbero anche dai nuovi requisiti di capitale di Basilea 3, dall'adeguata calibrazione di DGS e RF e dall'impiego del *bail-in*. Nel complesso, l'effetto positivo cumulato annuale delle misure è stimato in circa lo 0,7%-1% del PIL dell'UE.



III); obiettivi, condizioni e principi generali della risoluzione, strumenti a disposizione delle autorità di risoluzione e loro poteri (Titolo IV); risoluzione di gruppo (Titolo V); relazioni con paesi terzi (Titolo VI); sistema europeo di finanziamento della risoluzione (Titolo VII).

Quanto alla trasposizione nelle legislazioni nazionali, gli Stati membri sono tenuti ad adottare leggi, regolamenti e disposizioni amministrative necessarie allo scopo entro il 31 dicembre 2014, con entrata in vigore della disciplina il primo gennaio successivo. Un'eccezione è prevista solo per le norme concernenti il *bail-in*, per adeguarsi alle quali gli Stati hanno tempo fino al 1° gennaio 2018.

*In Italia, ad esempio, pur non esistendo lo strumento specifico del bail-in, (svalutazione del debito o conversione di crediti in azioni), rientra nella libera disponibilità delle parti, ai sensi dell'art. 1321 c.c., la possibilità di inserire clausole contrattuali che ne disciplinino i rapporti, favorendo così una rapida ricapitalizzazione della banca.*

*Per quanto riguarda, invece, soluzioni imposte da singole autorità, che incidano direttamente sui diritti soggettivi del singolo, queste dovranno essere introdotte con una normativa specifica.*

#### 4.1.1 Autorità di risoluzione

La proposta richiede che i paesi membri attribuiscono poteri di risoluzione ad autorità pubbliche amministrative, per assicurare che gli obiettivi della regolamentazione siano raggiunti in modo tempestivo<sup>53</sup>. Non è specificata l'autorità da incaricare per la risoluzione, poiché ritenuto non necessario ai fini dell'efficacia della normativa e potenzialmente foriero di interferenze con l'organizzazione concreta (costituzionale e amministrativa) di ciascuno Stato membro. Per questo si rimanda al singolo paese la decisione in merito alla designazione, come autorità di risoluzione, di istituzioni esistenti (es. banca centrale, autorità di vigilanza, sistemi di garanzia dei depositi, ministero delle finanze) o di un'entità appositamente costituita. In ogni caso, le autorità di risoluzione devono avere la necessaria esperienza e disporre delle risorse adeguate per gestire la risoluzione di una banca a livello nazionale e *cross-border*. Nel caso in cui un paese decida di designare l'organo di vigilanza come autorità di risoluzione, si raccomanda la separazione funzionale delle due attività allo scopo di minimizzare il rischio di tolleranza regolamentare.

<sup>53</sup> Si veda l'articolo 3 della proposta di direttiva riportato nell'allegato 1.



Come anticipato, la risoluzione costituisce un'alternativa alle ordinarie procedure di insolvenza e fornisce i mezzi (poteri, strumenti, risorse) per ristrutturare o chiudere una banca in dissesto, dal cui fallimento possano derivare ripercussioni sulla stabilità finanziaria, la continuità delle funzioni essenziali, i depositanti o le finanze pubbliche.

Con riferimento al punto di ingresso di una banca nella procedura di risoluzione, ai fini dell'opportuna salvaguardia dei diritti di proprietà, questo momento dovrebbe essere molto vicino all'insolvenza<sup>54</sup>. La valutazione, in ogni caso, dipende da molteplici fattori (condizioni di mercato, liquidità, solvibilità) e ciò rende necessario riconoscere un certo margine di discrezionalità alla vigilanza sul caso specifico e all'autorità di risoluzione, chiamata a intraprendere un'azione concreta non sulla base di criteri predeterminati e validi per tutte le banche, ma in relazione alla specifica circostanza. Anche eventuali comunicazioni da parte del CERS, in merito all'eccessivo accumulo di rischi o a problemi sistemici che possano inficiare la stabilità finanziaria, devono essere adeguatamente considerate sia nell'effettuare la valutazione circa l'assoggettabilità a risoluzione sia nell'avviare concretamente la procedura. La presenza di un quadro regolamentare fatto di poteri, principi e procedure comuni assicura l'opportuna convergenza sulle modalità di attuazione della risoluzione da parte delle autorità nazionali.

La proposta di direttiva individua un criterio guida relativo agli effetti dell'applicazione degli strumenti di risoluzione rispetto alla posizione di azionisti e creditori. Nello specifico, si tratta di una regola che definisce l'incidenza delle perdite nel caso di applicazione di strumenti di risoluzione, ammettendo delle deroghe alla posizione assegnata ad azionisti e creditori sulla scorta dell'applicazione delle ordinarie procedura d'insolvenza a livello nazionale.

Il principio generale è che le perdite dovrebbero essere sopportate totalmente dagli azionisti e solo successivamente dai creditori, nella cui medesima classe un trattamento differenziato può ammettersi solo per ragioni di stabilità finanziaria. Ciò si applica a tutti gli strumenti contemplati dal *framework*, con ulteriori regole di dettaglio riguardanti la gerarchia dei creditori allorché si adotti lo specifico strumento del *bail-in*.

E' importante osservare come, nel caso in cui i creditori ricevano meno di quanto spetterebbe loro in caso di applicazione del regime ordinario d'insolvenza, siano previsti dei meccanismi di compensazione della differenza in favore dei soggetti incisi, finanziati attraverso risorse provenienti dai *resolution fund*.

---

<sup>54</sup> Come nei precedenti documenti, si fa riferimento alla condizione di un'istituzione che sia "*failing or likely to fail*", addivenendo alla risoluzione qualora non sussistano altre soluzioni in grado di ristabilire la condizione finanziaria dell'intermediario entro un ragionevole lasso temporale.



#### 4.1.2 Preparazione e prevenzione

Si distinguono i piani di risanamento e di risoluzione e gli accordi di sostegno finanziario infragruppo.

Le istituzioni incluse nell'ambito di applicazione della normativa sono chiamate a redigere dei piani di risanamento (*recovery plan*)<sup>55</sup> per stabilire le modalità e le misure per affrontare, nella fase iniziale, una situazione di deterioramento delle condizioni finanziarie e, così, ristabilire la propria capacità operativa e la sostenibilità economica dell'attività nel lungo termine. L'attuazione dei piani, soggetti all'approvazione dell'organo di vigilanza, consente di agire precocemente sulle avvisaglie della crisi, prevenendo l'aggravarsi delle condizioni finanziarie e riducendo il rischio di fallimento.

I piani di risoluzione delle crisi (*resolution plan*)<sup>56</sup> sono preparati dall'autorità di risoluzione in cooperazione con la vigilanza in una fase di normale svolgimento dell'attività dell'istituzione finanziaria e sono finalizzati alla definizione delle possibili opzioni per risolvere l'intermediario in una gamma di scenari, inclusa l'instabilità sistemica. I piani forniscono il dettaglio degli strumenti di risoluzione applicabili e delle modalità per assicurare la continuità delle funzioni essenziali.

Si rileva come tanto i piani di risanamento quanto quelli di risoluzione delle crisi debbano essere elaborati a livello sia di gruppo sia di ogni intermediario che ne faccia parte.

Qualora, sulla base dei piani di risoluzione, le autorità preposte identifichino impedimenti significativi alla possibilità di risoluzione di una banca o di un gruppo, è necessario che dispongano dei poteri adeguati per richiedere l'adozione delle misure appropriate per gestire e rimuovere tali ostacoli, onde facilitare l'adozione delle misure. Si fa riferimento, tra gli altri, alla possibilità di imporre alla banca di ridurre la complessità modificando le strutture giuridiche o operative, per rendere possibile la risoluzione della crisi con gli strumenti disponibili e senza compromettere le funzioni essenziali della banca, minare la stabilità finanziaria e produrre oneri a carico dei contribuenti.

La determinazione circa la risolvibilità di un gruppo si fonda sul coordinamento, la consultazione e le valutazioni congiunte dell'autorità di risoluzione di gruppo, di quelle delle succursali, delle altre autorità coinvolte e dell'EBA. In particolare, quest'ultima riveste un ruolo importante nell'assicurare che le valutazioni in oggetto e i poteri preventivi siano applicati in modo uniforme nei singoli Stati. Infatti, l'EBA è chiamata a predisporre gli standard tecnici per la definizione dei parametri alla stregua dei quali condurre la valutazione dell'impatto sistemico dei piani di risoluzione e della concreta risolvibilità di un intermediario o di un gruppo.

<sup>55</sup> Si veda l'articolo 5 della proposta di direttiva riportato nell'allegato 1.

<sup>56</sup> Si veda l'articolo 3 della proposta di direttiva riportato nell'allegato 1.





Tra gli strumenti di preparazione e prevenzione rientrano gli accordi di sostegno finanziario infragruppo<sup>57</sup>, finalizzati a circoscrivere la crisi, limitandone l'evoluzione, e al ripristino della stabilità finanziaria del gruppo in tempi rapidi.

Per questo, gli intermediari finanziari facenti parte di un gruppo devono essere abilitati alla sottoscrizione di accordi per la fornitura di supporto finanziario (nella forma di prestiti, garanzie o conferimenti di attività da utilizzare come garanzia nelle operazioni) alle altre entità del gruppo che sperimentino situazioni di difficoltà finanziaria. Gli accordi sono volontari, nell'interesse dei gruppi e vanno approvati preventivamente dalle autorità di vigilanza e dalle assemblee degli azionisti delle parti coinvolte. Come salvaguardia, si riconosce all'autorità di vigilanza del soggetto trasferente il potere di proibire il trasferimento di attività a fini di garanzia disposto in base all'accordo, qualora questo metta a rischio la liquidità e/o la solvibilità del trasferente o possa recare nocimento alla stabilità finanziaria.

#### 4.1.3 Intervento precoce

La proposta della CE estende i poteri dell'autorità di vigilanza di intervenire in una fase iniziale, nel caso la condizione finanziaria o la solvibilità di un intermediario si stiano deteriorando. Il punto di avvio dell'intervento precoce, dunque, è costituito non solo dal mancato rispetto da parte della banca dei requisiti patrimoniali disposti dalla regolamentazione in materia, come nella disciplina attuale, ma anche qualora sia presumibile l'incapacità di rispettarli. In tali fattispecie, la vigilanza può imporre all'intermediario l'attuazione delle misure contenute nel *recovery plan* e la definizione di un programma di azione con la relativa tempistica di attuazione, richiedere al *management* di convocare (o convocare direttamente) l'assemblea degli azionisti, proporre l'agenda per l'adozione di talune decisioni urgenti e richiedere all'intermediario la predisposizione di un piano per la ristrutturazione del debito con i creditori.

In aggiunta, qualora gli altri strumenti di intervento precoce non siano stati sufficienti a risanare la situazione della banca in crisi e a ridurre il rischio di insolvenza, all'autorità competente è dato il potere di nominare un amministratore straordinario<sup>58</sup>, con operatività per un periodo limitato (non più di un anno, rinnovabile in circostanze eccezionali) e compiti di gestione. La funzione principale dell'amministratore è quella di ripristinare la salute finanziaria dell'intermediario e provvedere alla sana e prudente gestione dell'attività. Può rendersi necessaria l'implementazione del piano di recupero, così come la preparazione dell'intermediario per la risoluzione. Il vantaggio della nomina di un amministratore straordinario consiste nella possibilità di far cessare nell'immediato la cattiva

---

<sup>57</sup> Si veda l'articolo 16 della proposta di direttiva riportato nell'allegato 1.

<sup>58</sup> Si veda l'articolo 24 della proposta di direttiva riportato nell'allegato 1.



gestione della banca e di attuare le misure correttive necessarie atte a prevenirne il declino. Introduce un elemento di disciplina per la gestione e per gli azionisti, fungendo anche da strumento per la soluzione del problema attraverso il coinvolgimento del settore privato.

In linea generale, la disponibilità di un insieme coerente di strumenti comuni a tutte le autorità di vigilanza migliorerà la cooperazione tra le stesse, rendendo possibile l'adozione di misure importanti attualmente non disponibili in tutti i paesi membri ove siano operanti gruppi *cross-border*.

#### 4.1.4 Strumenti e poteri di risoluzione

La proposta di direttiva mira ad armonizzare le ipotesi applicative dei poteri e degli strumenti di risoluzione a fini di stabilità finanziaria, per assicurare che le autorità siano in grado di avvalersene prima e indipendentemente dalla dichiarazione di insolvenza dell'intermediario. Rinviare l'intervento a tale momento, infatti, potrebbe limitare la scelta delle alternative più efficaci per la risoluzione o aumentarne i costi e le perdite per i creditori. Al tempo stesso, però, è necessario garantire che l'utilizzo di misure invasive come quelle di risoluzione avvenga solo in presenza di motivazioni serie, in quanto potenzialmente lesivo dei diritti degli azionisti dell'impresa. Dunque, le misure di risoluzione dovrebbero essere attuate solo se l'intermediario sta fallendo o è probabile che fallisca, non sussistendo alternative per ripristinarne l'attività entro un tempo ragionevole, e per ragioni di interesse pubblico (stabilità).

L'impiego degli strumenti e dei poteri di risoluzione deve essere preceduto da una valutazione delle attività e delle passività dell'istituzione sul punto di fallire a opera di un esperto indipendente, in base al principio del valore di mercato, salvo che condizioni di urgenza non pongano l'autorità di risoluzione nelle condizioni di dover procedere direttamente a una valutazione provvisoria, da completare in un momento successivo con il coinvolgimento dell'esperto.

Al ricorrere delle ipotesi applicative, le autorità di risoluzione devono disporre dei poteri adeguati per utilizzare gli strumenti previsti dal *framework*. Al loro impiego è funzionale il potere di prendere il controllo dell'intermediario in crisi, di assumere il ruolo degli azionisti e degli amministratori, di trasferire attività e passività e dare esecuzione ai contratti.

La proposta di direttiva identifica un insieme minimo di strumenti, comuni a tutte le autorità di risoluzione dell'UE: la vendita del business, l'impiego di una banca ponte, la separazione delle attività e il salvataggio interno o *bail-in*. Ognuno implica un certo grado di ristrutturazione dell'impresa e può essere applicato da solo o congiuntamente, fatta eccezione per la separazione delle attività che può





impiegarsi solo insieme ad altri strumenti. Inoltre, il relativo uso deve essere coerente con il quadro regolamentare in materia di aiuti di Stato.

Resta ferma la possibilità degli Stati membri di aggiungere alla dotazione minima gli eventuali strumenti e poteri nazionali già esistenti per la gestione delle crisi, purché compatibili con i principi e gli obiettivi della regolamentazione europea sulla risoluzione e con i Trattati dell'Unione e non di ostacolo all'efficace risoluzione di gruppo. Si osservi che le autorità di risoluzione nazionale possono avvalersi di tali strumenti aggiuntivi solo dietro adeguata motivazione e qualora quelli previsti dal *framework* (da soli o congiuntamente) non consentano di addivenire a un'efficace azione di risoluzione.

La vendita del business<sup>59</sup> si sostanzia nella cessione, da parte dell'autorità di risoluzione, dell'intermediario in dissesto o di tutta o parte della sua attività a condizioni di mercato ad altra banca, senza richiedere il consenso degli azionisti dell'impresa e senza dover rispettare quei requisiti procedurali che altrimenti troverebbero applicazione.

L'impiego di una banca ponte<sup>60</sup> consente all'autorità di risoluzione di trasferire tutta o parte dell'attività di un intermediario a un'impresa a controllo pubblico. Alla banca ponte sono attribuite le attività sane o le funzioni essenziali della banca in crisi e deve essere autorizzata all'attività secondo quanto prescritto dalla CRD, operare entro i limiti previsti dalle regole sugli aiuti di Stato e avere un mandato limitato nel tempo, in quanto finalizzato alla sola vendita ad altra entità del settore privato al ricorrere delle opportune condizioni di mercato. In tale contesto, spetta all'autorità di risoluzione la verifica del perseguimento degli obiettivi di risoluzione e, per altro verso, gli organi di gestione della banca ponte devono agire in vista della vendita al settore privato. La banca in crisi irreversibile, in cui sono residue le attività deteriorate e le funzioni non essenziali, è destinata a essere liquidata secondo le ordinarie procedure di insolvenza.

Con la separazione delle attività<sup>61</sup> l'autorità di risoluzione ha il potere di trasferire le attività deteriorate o problematiche della banca in dissesto a un veicolo di gestione, per gestirle ai fini della risoluzione dei problemi nel tempo. Lo strumento in questione consente un miglioramento della composizione di bilancio della banca in crisi, collocandosi le attività problematiche altrove. Per evitare che sia impiegata esclusivamente come aiuto di Stato, con conseguenti distorsioni competitive e rischi di *moral hazard*, la separazione degli attivi va utilizzata solo congiuntamente a un altro degli strumenti di risoluzione a disposizione dell'autorità. Solo in questo modo può essere garantita la reale ristrutturazione della banca.

---

<sup>59</sup> Si veda l'articolo 32 della proposta di direttiva riportato nell'allegato 1.

<sup>60</sup> Si veda l'articolo 34 della proposta di direttiva riportato nell'allegato 1.

<sup>61</sup> Si veda l'articolo 36 della proposta di direttiva riportato nell'allegato 1.





Si precisa, altresì, che tale misura trova applicazione solo qualora la situazione di mercato relativa alle attività da trasferire al veicolo sia tale da determinare un effetto avverso rispetto al mercato di riferimento, che faccia ritenere non opportuna la liquidazione secondo un procedimento ordinario d'insolvenza.

Con lo strumento del salvataggio interno (*bail-in*)<sup>62</sup> le autorità di risoluzione hanno il potere di svalutare le somme esigibili di creditori non garantiti dell'intermediario in crisi e di convertire debiti dell'impresa in capitale, con la finalità di ricapitalizzare l'intermediario e consentire alle autorità di riorganizzarlo e ristrutturarlo attraverso la risoluzione in uno scenario di continuità<sup>63</sup>, in cui la banca sia restituita alla solidità finanziaria e all'operatività economicamente sostenibile nel lungo periodo. Inoltre, il *bail-in* può essere impiegato per capitalizzare una banca ponte.

Così configurato, si fornisce all'autorità di risoluzione uno strumento per trattare una crisi bancaria senza creare instabilità finanziaria ed è potenzialmente applicabile a tutte le banche, con specifico riguardo a quelle a rilevanza sistemica o che assumano simile connotazione in ragione delle condizioni di mercato al momento della crisi.

L'utilizzo del *bail-in* consentirebbe alle autorità di disporre di maggiore flessibilità nella gestione del fallimento di intermediari complessi e di grandi dimensioni e verrebbe associato alla rimozione del management dell'impresa responsabile dei problemi e all'implementazione<sup>64</sup> di un piano di riorganizzazione dell'attività attraverso un amministratore nominato allo scopo.

Si osservi che, al fine di rendere agevolmente applicabile lo strumento, si richiede che nell'ipotesi di crediti assoggettati al regime legale di paesi terzi sia prevista l'inserzione contrattuale di clausole atte allo scopo. In ogni caso, l'assenza di tali clausole non impedisce l'applicazione della misura.

In linea di principio, le autorità di risoluzione devono poter assoggettare a *bail-in* tutte le passività della banca. Ci sono però alcune categorie di passività da

---

<sup>62</sup> Si veda l'articolo 37 della proposta di direttiva riportato nell'allegato 1.

<sup>63</sup> Nei documenti precedenti il *bail-in* veniva esplicitamente ipotizzato, oltre che in uno scenario di continuità, in più scenari di chiusura dell'attività bancaria. La proposta di direttiva riferisce a quest'ultimo profilo la sola ipotesi di capitalizzazione della banca ponte. Negli Stati Uniti il *Dodd-Frank Act* ha introdotto il *bail-in*, ma l'EFDIC può avvalersene solo in un approccio *closed bank* nella svalutazione del debito trasferito alla banca ponte.

<sup>64</sup> L'obiettivo del piano è quello di ripristinare le condizioni economiche di sostenibilità dell'attività in un arco temporale ragionevole non più lungo di due anni, tenendo tra gli altri in considerazione lo stato attuale e le prospettive future dei mercati finanziari con assunzioni relative al migliore e al peggiore scenario. La parte relativa agli *stress test* dovrà considerare un'ampia gamma di ipotesi, tra cui anche una combinazione di scenari di stress e di recessione. L'articolo 47 specifica poi gli elementi da includere nel piano e le misure per ristabilire l'operatività di lungo termine della banca. L'EBA è incaricata della predisposizione di standard tecnici per specificare ulteriormente gli elementi da includere nei piani di riorganizzazione e nei report relativi ai progressi compiuti nell'implementazione del piano.



escludere a priori, quali quelle garantite, i depositi tutelati dal DGS e tutte le posizioni con una scadenza inferiore al mese.

Ai fini dell'applicabilità dello strumento, le banche sono chiamate a detenere una percentuale minima delle loro passività totali nella forma di strumenti assoggettabili a *bail-in*, in modo che questi ultimi possano essere ridotti secondo un preciso ordine di anzianità e il salvataggio interno consenta alla banca di recuperare condizioni di sostenibilità economica dell'attività. L'ammontare minimo<sup>65</sup> deve essere proporzionato e adeguato in funzione delle caratteristiche della banca, del suo livello di rischio e della composizione delle sue fonti di finanziamento.

Come anticipato, ai fini del *bail-in* il quadro regolamentare proposto delinea una dettagliata gerarchia dei crediti<sup>66</sup> da utilizzare a complemento, e qualora necessario in sostituzione, di quella propria delle legislazioni nazionali in materia di insolvenza.

*Le autorità di risoluzione procedono alla svalutazione e alla conversione con riferimento alla seguente gerarchia:*

- *Strumenti di capitale Tier 1, in proporzione alle perdite e fino a concorrenza dell'intero importo con cancellazione delle azioni;*
- *Se non sufficiente, l'autorità riduce a zero gli elementi supplementari del capitale Tier 1 rappresentativi di passività e gli strumenti del Tier 2;*
- *Qualora non ancora sufficiente, l'autorità svaluta i debiti subordinati non inclusi nel Tier 1 e nel Tier 2 fino all'ammontare necessario;*
- *Qualora non ancora sufficiente, l'autorità svaluta il resto delle passività nella misura necessaria a coprire la parte rimanente dell'importo complessivo per la risoluzione.*

*Le perdite sono allocate pro-rata tra le passività appartenenti allo stesso rango.*

*In caso di conversione di passività assoggettabili in azioni o altro strumento rappresentativo di capitale, l'autorità di risoluzione può applicare un tasso*

<sup>65</sup> In base a dei modelli di simulazione e ai dati relativi alla recente crisi finanziaria, un'ipotesi di percentuale minima potrebbe essere riconducibile a una *Loss Absorbency Capacity* (LAC) del 10%, dove per LAC si intende la somma del capitale regolamentare e delle passività assoggettabili a *bail-in*. In tal modo si terrebbe conto degli attuali requisiti patrimoniali e dei nuovi in corso di introduzione con Basilea 3, in quanto gli obiettivi del *bail-in* e della CRD sono complementari: il capitale detenuto a fronte dei requisiti ha lo scopo di assorbire le perdite in uno scenario di continuità operativa (*going concern*), mentre il *bail-in* va oltre, richiedendo la disponibilità di passività assoggettabili per assorbire le perdite che si manifestano quando la banca si avvicina all'insolvenza (*failing or likely to fail*). Si veda sul punto l'*impact assessment* di accompagnamento alla proposta di direttiva.

<sup>66</sup> Il punto è dettagliato all'articolo 43 della proposta di direttiva.



*di conversione distinto per le diverse classi di passività, in base ai seguenti principi:*

- *Il tasso di conversione deve costituire adeguata compensazione al creditore per la perdita subita in ragione della conversione;*
- *Il tasso di conversione applicabile alle passività senior deve essere più alto di quello per le passività subordinate, dove ciò sia opportuno per riflettere la priorità attribuita alle prime secondo la normativa di insolvenza applicabile.*

Ci possono essere circostanze, specifiche dello strumento in questione, in cui le autorità di risoluzione vengano a incidere sui diritti dei creditori pur non avendo esaurito le azioni<sup>67</sup>. In questo caso, l'autorità di risoluzione potrebbe, dopo aver allocato le perdite in capo agli azionisti riducendo o annullando la maggior parte delle azioni, convertire passività subordinate (*senior* se necessario) in capitale. Tale conversione dovrebbe avvenire in modo da diluire significativamente il valore delle azioni residue.

#### 4.1.5 Trattamento dei gruppi cross-border

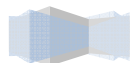
Le regole dettate per i gruppi *cross-border*, intesi come gruppi composti da istituzioni (banche e imprese di investimento) operanti in più Stati membri e costituenti uno degli elementi chiave dell'integrazione dei mercati finanziari comunitari, mirano a bilanciare l'interesse a un'efficiente risoluzione del gruppo nel suo complesso con l'esigenza di preservare la stabilità finanziaria sia negli Stati membri coinvolti sia nell'UE. Anzi, misure efficienti di risoluzione di un gruppo transfrontaliero si configurano come indispensabili per la stabilità e per migliorare il funzionamento del mercato unico in condizioni di crisi.

La proposta di direttiva introduce un approccio di gruppo alla risoluzione disciplinato per legge, in cui nelle varie fasi il gruppo bancario è sempre preso in considerazione in quanto tale e nella sua interezza.

Allo scopo di trattare il fallimento degli intermediari operanti a livello *cross-border*, il *framework* sviluppa la cooperazione tra le autorità nazionali e prevede disposizioni dedicate ai gruppi in tutte le fasi di preparazione e prevenzione, intervento precoce e risoluzione, disciplinando anche gli aspetti relativi al trasferimento di attività tra le istituzioni all'interno del gruppo.

---

<sup>67</sup> L'accesso alla risoluzione è legato al fatto che la banca stia fallendo o in procinto di fallire, che si verifica quando abbia esaurito tutto o quasi il suo capitale.





Ferme restando le necessarie salvaguardie da garantire ai singoli Stati coinvolti, una risoluzione efficiente e rapida di un gruppo, atta a minimizzare il valore delle perdite per lo stesso, può essere assicurata attribuendo nel processo un ruolo preminente all'autorità di risoluzione di gruppo. In tale quadro, gli interessi delle autorità di risoluzione dei paesi ospitanti sarebbero adeguatamente tenuti in considerazione attraverso i meccanismi di cooperazione all'interno dei costituenti collegi di autorità di risoluzione<sup>68</sup>, la valutazione delle esigenze di stabilità a livello nazionale nell'assunzione delle decisioni, la definizione di un chiaro processo decisionale in cui possa confluire ogni punto di vista e l'attribuzione all'EBA sia del compito di facilitare la cooperazione sia di un ruolo di mediazione vincolante per dirimere le eventuali controversie.

I piani di risanamento e di risoluzione devono essere concordati e applicati al gruppo nel suo complesso, tenendo conto della sua struttura specifica e della ripartizione di responsabilità tra autorità del paese di origine e di quello ospitante.

Oltre all'ipotesi della risoluzione del gruppo, la proposta di direttiva disciplina la materia del supporto finanziario infragruppo, sempre avendo riguardo a che ciò non arrechi danno a nessuna parte del gruppo e che la stabilità finanziaria dello Stato di stabilimento della succursale sia adeguatamente considerata.

Infine, è affrontata la problematica della cooperazione con le autorità di paesi terzi, in presenza di banche e gruppi bancari europei ivi operanti, attraverso la predisposizione di appositi accordi a condizione che i sistemi di risoluzione dei paesi terzi siano fondati sui principi e gli approcci comuni sviluppati dal FSB e dal G20.

#### *4.1.6 Meccanismi di finanziamento della risoluzione*

Il ricorso alla risoluzione determina una migliore ripartizione dei costi tra azionisti e creditori in presenza di rischi di stabilità finanziaria, rispetto alle ordinarie procedure di insolvenza. Ciò potrebbe non essere, però, sufficiente alla gestione della crisi e, qualora i fondi non siano reperibili sul mercato e nella ristrutturazione sia da minimizzare il ricorso al bilancio pubblico<sup>69</sup>, è necessario predisporre un meccanismo addizionale di finanziamento, basato su risorse fornite dal settore bancario in proporzione alle passività e al profilo di rischio e raccolte in un fondo di risoluzione.

---

<sup>68</sup> Ai sensi dell'articolo 80 della proposta di direttiva, ai collegi sono attribuiti compiti inerenti ai piani di risoluzione di gruppo, all'identificazione degli eventuali impedimenti all'applicazione degli strumenti e alle valutazioni concernenti gli impatti della risoluzione di gruppo.

<sup>69</sup> A differenza di quanto espresso nei documenti iniziali, qui la Commissione mira non a escludere ma a minimizzare il ricorso al denaro pubblico, riconoscendo realisticamente la probabilità che in determinate (eccezionali) circostanze si dia corso a un aiuto di Stato (nel rispetto delle regole dei Trattati), indipendentemente dal sistema di finanziamento della risoluzione adottato a livello nazionale.



Il finanziamento della risoluzione costituisce un'attività cruciale per preservare la liquidità della componente con rilevanza sistemica di un intermediario in crisi, bloccando il contagio e mantenendo la stabilità.

La proposta di direttiva persegue l'obiettivo di definire il meccanismo per il finanziamento delle misure di risoluzione, identificando la quantità ottimale di risorse da avere disponibili in ciascuno Stato membro senza armonizzare l'assetto istituzionale per la raccolta delle risorse<sup>70</sup>. Deve essere assicurato che il ricorso alle forme di finanziamento della risoluzione avvenga solo dopo che le perdite conseguenti alle misure siano state poste a carico di azionisti e creditori e per la parte eventualmente residua.

L'*European System of financing arrangements* delineato dalla direttiva si compone di tre elementi fondamentali: i sistemi nazionali di finanziamento della risoluzione, i meccanismi di prestito tra gli stessi e il supporto mutuale tra sistemi nazionali in caso di risoluzione di gruppi *cross-border*<sup>71</sup>.

Ciascuno Stato è tenuto a dotarsi di un meccanismo di finanziamento per assicurare l'efficace applicazione degli strumenti e dei poteri di risoluzione da parte delle autorità preposte, potendo scegliere modalità organizzative che tengano conto delle specificità nazionali. Il finanziamento dovrà essere utilizzato unicamente per le finalità della risoluzione<sup>72</sup> e potrà essere attribuito a una nuova entità appositamente costituita o al DGS, per ottimizzare le sinergie esistenti tra i due sistemi, purché sussistano opportune garanzie che da tale utilizzo congiunto non sia inficiata la capacità del DGS di rimborsare i depositanti in caso di fallimento bancario, conformemente al suo mandato.

---

<sup>70</sup> La linea espressa dalla Commissione della proposta legislativa è quella di lasciare liberi di Stati membri di decidere se costituire un meccanismo di finanziamento della risoluzione come entità distinta o attribuire al DGS la funzione di finanziare la risoluzione. In questa fase non si ritiene percorribile la strada del sistema pan-europeo, stante l'eterogeneità nelle legislazioni di insolvenza e il carattere prevalentemente nazionale delle misure di risoluzione e della vigilanza. In ogni caso, si riconoscono i vantaggi di una tale impostazione, soprattutto in termini di credibilità di una dotazione di risorse a livello europeo in grado di finanziare la risoluzione anche delle banche maggiori operanti *cross-border* o delle SIFI.

<sup>71</sup> Si vedano l'articolo 90 e seguenti della proposta di direttiva riportati nell'allegato 1. In particolare, si osservi come al finanziamento della risoluzione dei gruppi *cross-border* la Commissione abbia voluto attribuire particolare rilevanza in ragione dell'esperienza occorsa nella recente crisi finanziaria (Fortis e banche islandesi), che ha confermato l'esistenza di significative criticità nel coordinamento tra l'interesse della legislazione europea a trattare le diverse parti di un gruppo come un insieme coerente e le azioni concrete dei singoli Stati, dettate in genere da considerazioni più strettamente nazionali, non necessariamente concordate e potenzialmente in contrasto.

<sup>72</sup> Le finalità dell'uso dei meccanismi di finanziamento a fronte dell'impiego degli strumenti sono specificate all'articolo 92: garantire le attività o le passività della banca soggetta a risoluzione, le sue succursali, la banca ponte o la società veicolo di gestione; erogare prestiti alla banca soggetta a risoluzione, alle sue succursali, alla banca ponte o alla società veicolo di gestione; acquistare attività della banca soggetta a risoluzione; erogare contributi alla banca ponte; adottare una combinazione delle azioni appena indicate.



Per quanto l'obiettivo del DGS (rimborso dei depositanti) sia difforme rispetto a quello della risoluzione (ristrutturazione e riorganizzazione della banca), di fatto entrambi si pongono a difesa della stabilità finanziaria e si ritiene esistano delle sinergie da sfruttare per il *funding*. Senz'altro si ravvisano economie di scala, ma va anche rilevato che l'esistenza di un sistema di finanziamento per la risoluzione calibrato in modo ottimale può consentire di evitare il *default*, dunque l'indisponibilità dei depositi e, per questa via, ridurre la necessità di ricorrere alla garanzia dei depositi. Quando esiste un *framework* regolamentare della risoluzione in grado di fermare il contagio, il numero dei fallimenti, e dunque degli interventi del DGS, risulta ridotto.

Per questo, nella visione della Commissione, il DGS può essere chiamato a contribuire in due modi alla risoluzione. Primo, al fine di assicurare l'accesso ininterrotto ai depositi garantiti, lo schema dovrebbe contribuire alla risoluzione con un ammontare (in contanti) equivalente alla perdita che dovrebbe sostenere in un'ordinaria procedura di liquidazione per rimborsare i depositanti, con l'attribuzione di un rango nella gerarchia dei creditori analogo a quello dei crediti chirografari<sup>73</sup>. La seconda tipologia di contribuzione attiene alla scelta dello Stato in merito all'utilizzo del DGS anche per le finalità della risoluzione<sup>74</sup>.

In ogni caso, se dopo l'erogazione di un contributo per la risoluzione da parte del DGS la banca soggetta a risoluzione dovesse fallire, e il DGS si trovasse con risorse non sufficienti a garantire il rimborso dei depositanti, lo schema dovrebbe disporre di meccanismi adeguati per il veloce reperimento dei fondi necessari dalle banche aderenti.

In estrema sintesi, il DGS viene a trovarsi nella condizione di dover utilizzare le sue risorse per tre diverse tipologie di intervento: il rimborso dei depositanti e le due indicate modalità di finanziamento della risoluzione. La direttiva stabilisce un preciso ordine di priorità, nel caso le tre esigenze si verificino contemporaneamente, dando prevalenza al rimborso dei depositanti e poi, nell'ordine, alle due ipotesi in discorso.

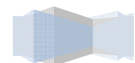
Il sistema di *funding* della risoluzione deve comprendere contribuzioni *ex-ante*, contribuzioni straordinarie (o *ex-post*) e, qualora indispensabile, forme di prestito dalle istituzioni finanziarie o dalla banca centrale.

La contribuzione annuale *ex-ante* è posta a carico degli intermediari potenzialmente oggetto della risoluzione che siano autorizzati allo svolgimento dell'attività nel territorio dello Stato. Per assicurare che le risorse siano disponibili, è definito un livello minimo del fondo (*target*) da raggiungere in un arco temporale di dieci anni dall'entrata in vigore della direttiva e pari all'1% dell'ammontare dei depositi garantiti.

---

<sup>73</sup> Sul punto, si veda l'articolo 99, commi 1, 2 e 3 della proposta di direttiva riportato nell'allegato 1.

<sup>74</sup> Sul punto, si veda l'articolo 99, comma 5 della proposta di direttiva riportato nell'allegato 1.





*Ai sensi dell'articolo 93, gli Stati membri possono estendere tale arco temporale di quattro anni al massimo, nel caso si siano verificati esborsi superiori allo 0,5% dei depositi garantiti durante il periodo di accumulo del fondo. Se, dopo il raggiungimento del target, le risorse disponibili sono utilizzate, le contribuzioni devono riprendere fino al nuovo raggiungimento del livello obiettivo.*

*Qualora l'impiego implichi una riduzione del fondo al di sotto della metà del target, le contribuzioni non possono essere inferiori allo 0,25% dei depositi garantiti.*

Una parte delle risorse finanziarie disponibili può essere detenuta nella forma degli impegni irrevocabili di pagamento<sup>75</sup>, per un valore complessivo sul totale delle contribuzioni *ex-ante* non superiore al 30%.

Il parametro di calcolo della contribuzione per il finanziamento della risoluzione non può essere lo stesso impiegato dal DGS (depositi garantiti), in quanto banche con una limitata (o nulla) raccolta da depositi possono richiedere fondi ingenti per la risoluzione in ragione dell'impatto sistemico legato alla dimensione e alle interconnessioni. Per questo si ritiene che le passività possano costituire una più adeguata variabile da prendere in considerazione nella determinazione dei contributi.

Nel quadro regolamentare proposto la base di calcolo varia a seconda che lo Stato abbia deciso o meno di utilizzare le risorse del DGS per gli scopi della risoluzione indicati dalla proposta di direttiva in esame. Nel primo caso, la contribuzione della singola banca sarà calcolata in proporzione all'ammontare delle sue passività, esclusi i depositi garantiti e il capitale, rispetto all'analogo aggregato riferito all'insieme delle banche del sistema. Qualora, invece, le risorse del DGS non siano utilizzate per le finalità della risoluzione, la base di calcolo sarà costituita dall'ammontare delle passività della banca, escluso il capitale, sul valore complessivo del sistema.

*Contribuzioni risk-based (articolo 94, comma 7).*

*Il calcolo delle contribuzioni deve considerare i seguenti elementi:*

<sup>75</sup> Come definiti ai fini della direttiva sui DGS, cfr. Capitolo 2 e appendice terminologica.







- *l'esposizione al rischio della banca, tenendo conto anche dell'importanza della sua attività di trading, dell'esposizione fuori bilancio e del livello di leverage;*
- *la stabilità e la varietà delle fonti di finanziamento della banca;*
- *le condizioni finanziarie della banca;*
- *la probabilità di essere assoggettata a risoluzione;*
- *la misura in cui la banca ha precedentemente beneficiato di supporto pubblico;*
- *la complessità della struttura della banca e la sua risolvibilità;*
- *l'importanza sistemica rispetto al mercato di riferimento.*

Si ritiene opportuno che il DGS contribuisca per un ammontare equivalente alle perdite che dovrebbe sostenere nell'ipotesi di una procedura ordinaria di liquidazione. Allo scopo di fornire un finanziamento adeguato, il DGS è posto nella gerarchia dei crediti alla pari dei creditori chirografari.

Per rafforzare il meccanismo di finanziamento, la direttiva disciplina i criteri per il prestito tra i fondi di risoluzione dei diversi Stati membri. Questi ultimi devono assicurare al sistema di finanziamento della propria giurisdizione il diritto di accedere a prestiti dagli altri fondi di risoluzione dei paesi UE, qualora le risorse *ex-ante* non siano sufficienti a finanziare le misure di risoluzione intraprese e le contribuzioni *ex-post* non siano immediatamente accessibili. Al pari si stabilisce il corrispondente dovere di fornire risorse se richieste da altri Stati. Il prestito non può estendersi a un ammontare superiore alla metà delle risorse disponibili al momento della richiesta e, comunque, non è dovuto qualora le autorità di risoluzione dello Stato valutino che il meccanismo di finanziamento non disporrebbe di fondi sufficienti a finanziare una possibile misura di risoluzione nel breve termine.

Infine, il terzo elemento dell'*European System of financing arrangements* riguarda l'ipotesi della risoluzione di un gruppo. In tale circostanza, l'autorità di risoluzione di gruppo definisce un piano finanziario per dettagliare le risorse nel complesso necessarie, le modalità di fornitura (tra cui anche l'eventuale ricorso ai prestiti sopra descritti) e la ripartizione tra tutti i sistemi di finanziamento dei paesi interessati dalla risoluzione.



## 4.2 Differenze e integrazioni rispetto alla documentazione precedente

Sulla scorta delle osservazioni sopra esposte riguardo alla disciplina auspicata dalla proposta di direttiva del 6 giugno 2012, si sviluppano talune precisazioni in ordine alle posizioni precedentemente assunte dalle Istituzioni Europee.

A tal fine, appare opportuno rimarcare come si sia preferita una disciplina armonizzata basata sul coordinamento di strumenti che, per ciò che attiene all'eventuale fase di risoluzione, risultino finanziati attraverso fondi di provenienza privata. L'ottica assunta continua a essere quella del minimo ricorso a risorse pubbliche.

Si riafferma la suddivisione delle misure in tre grandi blocchi di disciplina, arricchiti da specifiche disposizioni relative al trattamento dei fenomeni *cross-border* e da previsioni relative a un sistema europeo di meccanismi di finanziamento.

Ogni blocco è strutturato in funzione di specifici obiettivi operativi selezionati in relazione ai problemi individuati dalla Commissione, come si evince dall'articolazione della tabella di seguito riportata.

**Tabella 4 - Riepilogo misure proposte dal framework**

### 4a) Preparazione e prevenzione

Problemi	Esigenze cui fare fronte	Obiettivi operativi	Obiettivi specifici
<b>Livello non ottimale di preparazione della vigilanza e delle banche a situazioni potenziali di crisi</b>	Mancanza di regole UE per il supporto finanziario	Sviluppare un quadro regolamentare di supporto finanziario infragrupo ai fini della prevenzione delle crisi e fornendo certezza giuridica	<b>Aumentare il livello di preparazione della vigilanza e delle banche alle situazioni di crisi</b>
	Mancanza di piani di emergenza per situazioni potenziali di crisi	Richiedere la predisposizione di piani di emergenza da parte di banche e autorità	
<b>Operazioni e strutture bancarie non risolvibili</b>	Banche con struttura e operatività troppo complesse per fallire	Rendere possibile la riduzione della complessità di talune banche	<b>Rendere possibile la risolvibilità delle banche</b>
	Banche troppo grandi e interconnesse per fallire	Rendere possibile la riduzione della dimensione e dell'interdipendenza di talune banche	

### 4b) Intervento precoce

Problemi	Esigenze cui fare fronte	Obiettivi operativi	Obiettivi specifici
<b>Sistemi di intervento precoce della vigilanza non ottimali</b>	Divergenza e mancanza di efficaci ipotesi applicative per l'intervento precoce da parte della vigilanza	Attribuire alla vigilanza efficaci ipotesi applicative per l'intervento precoce	<b>Migliorare le misure di intervento precoce delle</b>



	Divergenza e mancanza di efficaci strumenti di intervento precoce da parte della vigilanza	Attribuire alla vigilanza efficaci strumenti per intervenire in una fase precoce della crisi	<b>autorità di vigilanza</b>
	Tempi troppo lunghi richiesti per aumentare il capitale in situazioni di emergenza	Ridurre il tempo necessario per aumentare il capitale in situazioni di emergenza	

#### 4c) Risoluzione

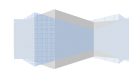
Problemi	Esigenze cui fare fronte	Obiettivi operativi	Obiettivi specifici
<b>Processo inefficiente di risoluzione bancaria e risultati non ottimali</b>	Divergenza e mancanza delle cause applicative della risoluzione	Attribuire alle autorità chiari e affidabili cause applicative della risoluzione	<b>Assicurare la risoluzione delle banche in un modo efficace e tempestivo</b>
	Divergenza e mancanza di efficaci strumenti e poteri di risoluzione	Mettere a disposizione di tutte le autorità un insieme di strumenti e poteri per la risoluzione delle banche	
<b>Mancanza di certezza giuridica della risoluzione</b>	Ostacoli giuridici all'efficace ed efficiente risoluzione bancaria	Modificare la legislazione comunitaria e quelle nazionali per eliminare le incertezze giuridiche concernenti l'uso degli strumenti di risoluzione delineando il giusto equilibrio tra l'efficacia della risoluzione e la protezione dei diritti degli azionisti	<b>Assicurare certezza giuridica per la risoluzione bancaria</b>

#### 4d) Gestione delle crisi cross-border

Problemi	Esigenze cui fare fronte	Obiettivi operativi	Obiettivi specifici
<b>Livello non ottimale di cooperazione tra autorità responsabili della risoluzione bancaria</b>	Disallineamento tra la responsabilità nazionale delle autorità e la natura <i>cross-border</i> del settore	Assicurare che l'interesse nazionale delle autorità di risoluzione non ostacoli la risoluzione delle banche <i>cross-border</i>	<b>Stimolare l'efficiente cooperazione delle autorità nella risoluzione <i>cross-border</i></b>

#### 4e) Finanziamento della risoluzione

Problemi	Esigenze cui fare fronte	Obiettivi operativi	Obiettivi specifici
<b>Uso di fondi pubblici in situazioni di crisi. Sistemi nazionali non calibrati per assicurare un livello</b>	Mancanza di meccanismi di finanziamento della risoluzione alimentati da risorse private nella maggior parte degli Stati membri	Sviluppare sistemi private di finanziamento della risoluzione bancaria	<b>Sviluppare meccanismi per il finanziamento della risoluzione bancaria con risorse</b>





<b>ottimale e uniforme di protezione della stabilità finanziaria tra Stati membri dell'UE (con altre misure prudenziali)</b>	Politiche nazionali divergenti in materia di finanziamento delle situazioni di crisi (ove disponibili)	Sviluppare e calibrare sistemi ottimali di finanziamento della risoluzione bancaria nell'UE	<b>provenienti dal settore privato</b>  <b>Sviluppare meccanismi per il finanziamento della risoluzione bancaria che forniscano protezione ottimale e uniforme in tutti gli Stati membri (in linea con altre misure prudenziali)</b>
	Interessi divergenti degli stati membri in merito al finanziamento delle situazioni di crisi	Allineare gli interessi nazionali con l'interesse comunitario (UE) con riferimento ai sistemi di finanziamento	

*FONTE:* tabella tratta dall'analogo schema presente dell'impact assessment di accompagnamento alla proposta di direttiva del 6 giugno 2012, pag. 20.

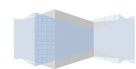
In termini generali, dal confronto tra quanto analizzato nel paragrafo 4.1 e le precisazioni di cui al capitolo 3, risulta evidente come gran parte dell'impianto normativo proposto tragga spunto sia dal documento relativo ai dettagli tecnici per un *framework* comune del gennaio 2011 sia da quanto specificato nel documento di discussione relativo al *bail-in*.

Alla luce di tali premesse, appare opportuno effettuare un'analisi che, senza pretesa di completezza, si propone di: esaminare le ragioni della sottoposizione di tutte le banche al regime previsto dalla direttiva; identificare le autorità coinvolte nell'implementazione del *framework*, tanto a livello nazionale quanto a livello UE; considerare le condizioni di accesso alla fase di risoluzione e i criteri che ne determinano la preferenza rispetto alla procedura ordinaria; evidenziare taluni profili attinenti alle modalità di applicazione delle misure nella eventuale fase di risoluzione; procedere alla descrizione dei meccanismi d'incidenza delle perdite tra azionisti e creditori, in connessione con le modalità di finanziamento proposte dalla direttiva; valutare alcuni aspetti relativi ai meccanismi di finanziamento e al *bail-in*.

Per ciò che attiene al primo punto, l'esigenza di contenere il rischio sistemico conferma l'idea che debbano essere sottoposte al *framework* tutte le banche<sup>76</sup>, a prescindere dal dato dimensionale o dall'ambito operativo.

Tuttavia, tali criteri rilevano sotto due profili. Da una parte, come criterio guida cui ancorare l'esercizio della discrezionalità spettante alle autorità preposte nella scelta delle misure da adottare in concreto, dall'altra potranno essere tenuti in

<sup>76</sup> L'ambito di applicazione della proposta di direttiva, come meglio specificato nel paragrafo 4.1, è riferito anche a una certa categoria di imprese di investimento.





considerazione ai fini delle semplificazioni relative al contenuto e ai dettagli dei *recovery e resolution plan* di alcuni intermediari<sup>77</sup>.

In relazione alla struttura e al contenuto delle misure proposte, si può osservare come le disposizioni relative all'elaborazione annuale di programmi di vigilanza, di *stress test* e l'eventuale predisposizione di un regime di vigilanza rafforzata da parte delle autorità di settore, prese in considerazione dal documento relativo ai dettagli tecnici, non vengano riproposte nella direttiva.

#### 4.2.1 Le autorità rilevanti

Per ciò che concerne l'applicazione complessiva del *framework*, si sottolinea l'importanza dei compiti spettanti, oltre che alle autorità nazionali di risoluzione della crisi, alla vigilanza, ai Ministeri competenti, all'EBA e alla Commissione.

Si ribadisce il convincimento che l'individuazione delle autorità amministrative preposte alla risoluzione della crisi<sup>78</sup> debba spettare ai singoli Stati membri<sup>79</sup>. Più specificamente, ciascuno Stato potrà designare una o più autorità, avendo cura di allocare con precisione le relative funzioni, assicurare il coordinamento e individuare un'autorità di contatto. L'EBA deve essere informata delle decisioni adottate a riguardo e deve rendere pubblica una lista delle autorità competenti.

Appare opportuno segnalare la previsione di un necessario coinvolgimento del Ministero competente in sede consultiva, anche qualora allo stesso non siano state attribuite funzioni di risoluzione. Il Ministero sarà, altresì, chiamato a far parte dei collegi di risoluzione, istituiti per la gestione della crisi di gruppo, e potrà partecipare alle relative riunioni, specie nelle ipotesi in cui siano in discussione decisioni che potrebbero implicare il ricorso a fondi pubblici<sup>80</sup>.

Per altro verso, l'EBA riveste un ruolo di particolare rilievo che si sostanzia nell'elaborazione di una serie di *standard* tecnici e linee guida<sup>81</sup>, oltre che nel coordinamento e nella mediazione tra autorità coinvolte nella risoluzione delle crisi *cross-border*. A tal fine, sono previste le opportune modifiche incidenti sul regolamento istitutivo N° 1093/2010.

---

<sup>77</sup> Sul punto si confronti quanto disposto dall'art. 4 della proposta di direttiva riportato nell'allegato 1.

<sup>78</sup> Appare opportuno precisare come la proposta di direttiva fornisca le autorità di risoluzione, tra gli altri, dei poteri necessari per richiedere alle imprese il superamento degli ostacoli procedurali derivanti dall'applicazione del diritto societario.

<sup>79</sup> In merito alla natura dell'entità incaricata, si deve osservare come la risoluzione della crisi attraverso un procedimento amministrativo sembri poter assicurare una maggiore celerità.

<sup>80</sup> Al riguardo, si confronti art. 80 della proposta di direttiva riportato nell'allegato 1.

<sup>81</sup> Segnatamente, dovrebbero essere elaborati 23 standard tecnici e 5 linee guida.



Gli *standard* tecnici e le linee guida individuati devono essere sottoposti all'approvazione della Commissione nei dodici mesi successivi all'entrata in vigore della direttiva e hanno un rilievo capillare, risultando riferiti pressoché a tutti i blocchi di misure previsti dal *framework*, tra cui anche alla valutazione di risolvibilità dell'impresa.

Tale valutazione è condotta dalle autorità di risoluzione ed è volta, nella fase di preparazione e prevenzione della crisi, a individuare le imprese per le quali risulti altamente credibile ed effettiva una risoluzione, attuabile sia attraverso un'ordinaria procedura d'insolvenza sia mediante l'applicazione degli strumenti di risoluzione, senza che ciò generi un impatto avverso significativo in relazione al sistema finanziario<sup>82</sup>. Qualora non si verifichi tale ipotesi, l'autorità di risoluzione è chiamata a notificare all'impresa gli impedimenti riscontrati che, nel termine di quattro mesi, potrà proporre le misure ritenute più opportune. Le autorità potranno, comunque, esercitare i poteri preventivi necessari a rendere l'impresa assoggettabile a risoluzione, anche imponendo talune modifiche di struttura<sup>83</sup>.

Proprio in ragione del citato oggetto di valutazione, *standard* e linee guida ivi connessi devono essere elaborati congiuntamente dall'EBA e dal CERS. Nell'impianto della normativa si sceglie, infatti, di assegnare un ruolo anche al comitato per il controllo del rischio sistemico<sup>84</sup>.

La problematica relativa alla stabilità finanziaria, tanto nell'UE quanto nei singoli Stati membri, è tenuta in considerazione in più occasioni, tra cui anche negli aspetti di disciplina che riguardano il trattamento dei gruppi con operatività *cross-border*. Si può, quindi, sottolineare come i gruppi siano oggetto di disposizioni *ad hoc* che assegnano, tra l'altro, un ruolo di pianificazione e coordinamento delle risoluzioni transfrontaliere all'EBA. Quest'ultima, qualora necessario, dovrà occuparsi di dirigere processi di mediazione per fronteggiare eventuali divergenze.

Infine, appare opportuno segnalare come spetti alla Commissione il potere di emanare norme tecniche di regolamentazione, il cui progetto sia stato elaborato dall'autorità bancaria europea.

---

<sup>82</sup> Tale valutazione non va confusa con la valutazione dell'impresa, a valore di mercato, che deve essere operata allorché scattino le condizioni per l'accesso all'eventuale fase di risoluzione di cui all'art. 30 della proposta di direttiva o con le valutazioni richieste, in relazione all'applicazione di singoli strumenti di risoluzione, di cui agli artt. 65 e ss. della proposta di direttiva.

<sup>83</sup> Il procedimento è articolato in modo da assicurare un alto grado di cooperazione tra autorità e imprese, garantendo a queste ultime la possibilità di fornire osservazioni in merito all'esercizio dei poteri ivi previsti.

<sup>84</sup> Tale ruolo riguarda, altresì, l'elaborazione di linee guida attinenti ai piani di risanamento.

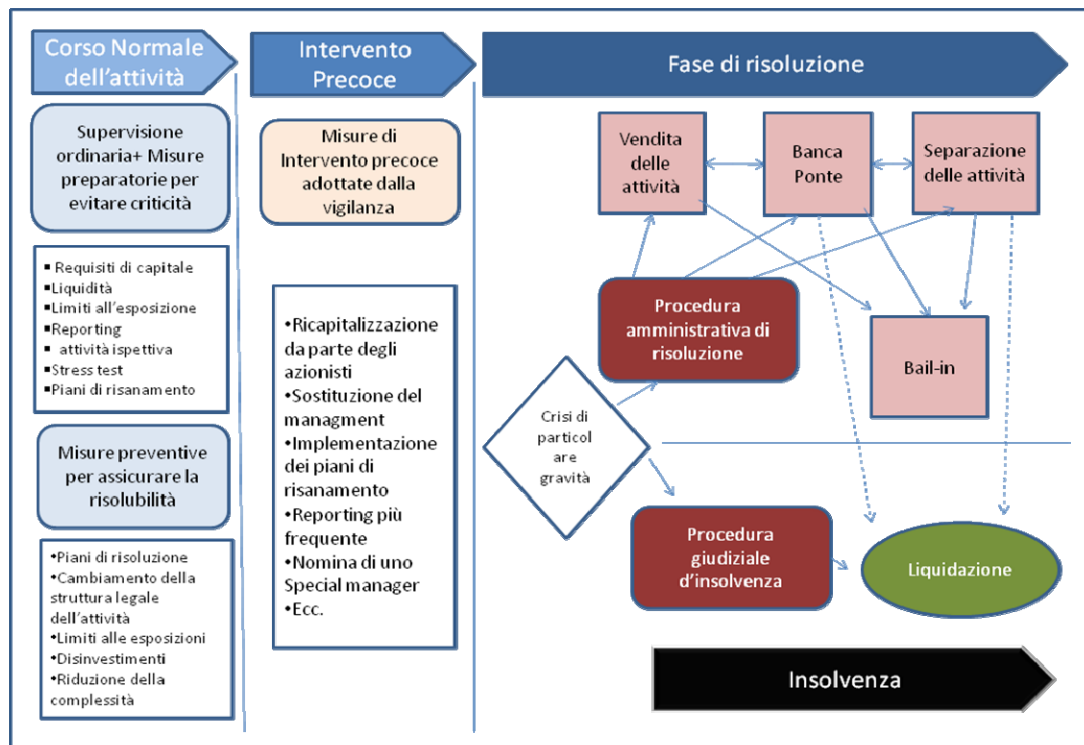


#### 4.2.2 Condizioni d'accesso alla fase di risoluzione, procedimento e strumenti di risoluzione.

Come già ricordato, la fase di risoluzione della crisi attraverso l'impiego degli strumenti previsti dal *framework* si configura come eventuale.

La tabella seguente sintetizza gli stadi che possono interessare una banca sottoposta alle misure disciplinate dalla proposta di direttiva. Dallo schema si può desumere, altresì, il rapporto tra eventuale fase di risoluzione e ordinaria procedura d'insolvenza.

**Tabella 5 - schema esemplificativo di stadi e misure potenzialmente applicabili in una procedura di recovery and resolution**



**FONTE:** tabella tratta dall'analogo schema presente dell'impact assessment di accompagnamento alla proposta di direttiva del 6 giugno 2012, pag. 13.

Alla luce di tale premessa, nel prosieguo si analizzano alcuni aspetti attinenti alle condizioni di accesso alla fase di risoluzione, al rapporto tra quest'ultima e le ordinarie procedure di insolvenza e alla valutazione dell'impresa ai fini dell'accesso alla fase di risoluzione.



Come rilevato in precedenza, il momento di ingresso nella procedura è individuato in prossimità dell'insolvenza allo scopo di limitare il pregiudizio dei diritti di azionisti e creditori. Le condizioni di accesso costituiscono la prima delle salvaguardie predisposte nei confronti dei soggetti interessati e sono individuate dall'art. 27 della proposta<sup>85</sup>. Si ripropongono, di fatto, i requisiti individuati dal precedente documento sui dettagli tecnici, seppur ampliandone taluni profili<sup>86</sup>.

La direttiva dispone che l'impresa debba essere immessa nella fase di risoluzione solo allorché sia *failing or likely to fail*, nessun'altra alternativa del settore privato o attinente alla vigilanza possa essere validamente avviata e l'azione di risoluzione sia giustificata da ragioni di interesse pubblico.

Nella precedente documentazione la CE proponeva di valutare tre ipotesi per la definizione di impresa *failing or likely to fail*, in qualche modo alternative, mentre la proposta di direttiva articola i requisiti in modo puntuale. Nel dettaglio, le fattispecie applicative della disciplina riprendono nella sostanza la casistica identificata nel documento sui dettagli tecnici<sup>87</sup>, seppur restringendo, per certi aspetti, l'ipotesi legata al permanere delle condizioni necessarie al mantenimento dell'autorizzazione. Inoltre, nella direttiva si introduce un ulteriore presupposto, afferente alla situazione di una banca per la quale appaia necessario un sostegno pubblico per fini di stabilità finanziaria.

L'EBA è tenuta a elaborare delle linee guida per promuovere la convergenza tra vigilanza e pratiche di risoluzione nell'individuazione delle imprese *failing or likely to fail*, sulla base delle quali la Commissione dovrà emanare atti per consentire la specificazione delle circostanze concrete.

Per ciò che concerne le ragioni d'interesse pubblico, queste vengono individuate attraverso un meccanismo di rinvio agli obiettivi della risoluzione<sup>88</sup>, tra cui si segnala che la possibilità di minimizzare i costi della risoluzione e la necessità di proteggere i fondi e gli attivi dei clienti rappresentano ipotesi aggiuntive rispetto a quanto auspicato dalla Commissione nel gennaio 2011<sup>89</sup>.

Appare, altresì, opportuno evidenziare come la CE intenda assegnare il medesimo peso a tutti gli obiettivi, sebbene dalle consultazioni pubbliche sia emersa una

---

<sup>85</sup> Sul punto, si veda l'allegato 1.

<sup>86</sup> Sul punto, si vedano gli articoli 26 e 27 riportati nell'allegato 1.

<sup>87</sup> Cfr. paragrafo 3.2.5.

<sup>88</sup> Questi ultimi sono individuati: nell'interesse alla stabilità finanziaria; nella necessità di assicurare la continuità di talune funzioni essenziali della banca; nella garanzia dei depositi; nella minimizzazione della necessità al ricorso di fondi pubblici; nella necessità di evitare la distruzione di valore; nella possibilità di minimizzare i costi della risoluzione; nella necessità di proteggere i fondi e gli attivi dei clienti. Per completezza, si veda l'articolo 26 della proposta di direttiva nell'allegato 1.

<sup>89</sup> Si osservi che obiettivi e interessi hanno uguale peso e importanza e vanno bilanciati dalle autorità secondo esigenze concrete.





posizione orientata all'assegnazione di un maggior rilievo all'obiettivo del perseguimento della stabilità finanziaria<sup>90</sup>.

Due precisazioni di carattere generale riguardano le misure di risoluzione. La prima attiene agli strumenti messi a disposizione delle autorità, mentre la seconda è inerente all'ancoraggio delle modalità di adozione di tali misure rispetto alla valutazione dell'impresa condotta nell'ipotesi di accesso alla fase di risoluzione.

Sotto il primo profilo, il *framework* individua uno strumentario minimo a disposizione dell'autorità preposta (cessione delle attività e delle passività, ricorso alla banca ponte, separazione di attività e *bail-in*). I singoli Stati possono mantenere misure nazionali ulteriori, da impiegare solo in via residuale e con adeguata motivazione.

Per altro verso, rispetto allo specifico strumento della *bridge-bank*, è opportuno precisare che la Commissione, eccetto il caso di utilizzo del *bail-in* a fini di capitalizzazione di una banca ponte, ammette la possibilità che la stessa sia totalmente o parzialmente posseduta da una o più autorità pubbliche, tra cui l'autorità di risoluzione. Di contro, il documento relativo ai dettagli tecnici prevedeva che lo strumento fosse interamente posseduto da autorità pubbliche.

Per ciò che attiene al secondo profilo, si possono distinguere ulteriori due aspetti.

Da una parte, la proposta di direttiva lascia liberi gli Stati membri di gestire la procedura nella maniera ritenuta più opportuna. Si riconosce, infatti, ampia libertà rispetto ai meccanismi operativi da adottare, prevedendo che la scelta debba essere effettuata evitando di ostacolare la risoluzione delle crisi a impatto *cross-border*<sup>91</sup>.

Dall'altra, la previsione della misura relativa a una valutazione dell'impresa<sup>92</sup>, da condurre a valore di mercato e da effettuare nel momento in cui si integrino le condizioni per l'accesso alla eventuale fase di risoluzione, risulta di particolare rilievo, in quanto volta a orientare le decisioni dell'autorità di risoluzione relative all'applicazione concreta degli strumenti prescelti.<sup>93</sup>

La valutazione in esame, condotta da un esperto indipendente, ha la funzione di identificare le perdite che possano derivare dall'esercizio dei *resolution tool* e individuare, altresì, l'esatta suddivisione in classi dei creditori dell'impresa,

---

<sup>90</sup> Sul punto si confronti l'*impact assessment* (pag. 22) che accompagna la proposta di direttiva.

<sup>91</sup> Il documento sui dettagli tecnici faceva riferimento a tre modelli di gestione della procedura: *receivership*, *administration* e *order or decree* delle autorità amministrative competenti.

<sup>92</sup> Si veda l'articolo 30 riportato nell'allegato 1.

<sup>93</sup> A titolo esemplificativo, si può menzionare la disposizione di cui all'art. 32, comma 4, che prevede la necessità per l'autorità di risoluzione di determinare le condizioni economiche della cessione di attività e passività sulla scorta delle risultanze della valutazione di cui all'art. 30.



evidenziando il trattamento che spetterebbe loro sulla scorta dell'ordinaria procedura di insolvenza.

Infine si osservi come, in merito al rapporto tra l'eventuale fase di risoluzione e le ordinarie procedure di gestione delle crisi, la proposta di direttiva ribadisca la prevalenza di queste ultime, qualora ragioni d'interesse pubblico non giustificano il ricorso al *framework*, in accordo con la posizione espressa nei documenti precedenti.

#### 4.2.3 Principi che governano la risoluzione e salvaguardie

Le osservazioni di seguito illustrate si propongono di analizzare i principi che governano la fase di risoluzione e le principali salvaguardie poste a tutela della posizione delle parti interessate<sup>94</sup>.

La regola generale, conformemente a quanto indicato nella precedente documentazione, è che gli azionisti dell'impresa in difficoltà debbano essere i primi a sopportare le perdite.

Per quanto riguarda la posizione dei creditori, la direttiva statuisce uno specifico ordine di priorità. Inoltre, si aggiunge che, in ipotesi puntualmente individuate, creditori della medesima classe possano essere trattati diversamente qualora vi sia la necessità di salvaguardare la stabilità finanziaria.

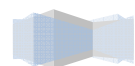
Tali disposizioni sono bilanciate dalla previsione del principio cardine secondo cui i creditori non debbono sopportare perdite maggiori di quelle potenzialmente derivanti da un procedimento normale di insolvenza (*no creditor worse off*). A tal fine, si predispone un meccanismo di compensazione della differenza a carico della *resolution authority*, alla luce di una valutazione condotta dopo l'applicazione dei singoli strumenti<sup>95</sup>. In merito, si osservi come l'art. 67 lasci ampio margine di discrezionalità agli Stati membri rispetto ai meccanismi e agli accordi necessari per effettuare il pagamento della compensazione.

Per altro verso, la Commissione predispone, altresì, dei criteri guida per il governo del procedimento di risoluzione di gruppo. Più specificamente, si prevede che le misure siano scelte in modo da minimizzare l'impatto, rispetto sia al gruppo nel suo complesso sia alle imprese che ne fanno parte, tenendo conto anche delle potenziali ripercussioni sulla stabilità finanziaria negli Stati in cui il gruppo risulti operante.

---

<sup>94</sup> Si intendono trattare solo taluni profili inerenti all'articolato sistema delle salvaguardie di cui al Titolo IV, capitolo VI della proposta di direttiva.

<sup>95</sup> Si confronti quanto specificato nella *general explanation* della proposta di direttiva, pag 11.





Anche la disciplina relativa alle modalità e agli effetti della richiesta di revisione giudiziale, da parte di soggetti che si ritengono pregiudicati dagli atti adottati dall'autorità di risoluzione<sup>96</sup>, è ispirata alla medesima funzione di salvaguardia. La valutazione dell'autorità giudiziaria viene circoscritta a ipotesi specificamente individuate e si esclude l'ipotesi di sospensiva.

In concreto, l'azione dell'autorità di risoluzione può essere sindacata solo rispetto al profilo della legalità, inclusa la valutazione della sussistenza delle condizioni della risoluzione e delle modalità di attuazione della stessa e rispetto al profilo dell'adeguatezza delle compensazioni previste<sup>97</sup>.

Infine, è importante sottolineare come l'unico rimedio spettante al soggetto che si accerti essere stato leso dall'azione di risoluzione sia quello del risarcimento del danno.

#### 4.2.4 Meccanismi di finanziamento della risoluzione e bail-in

Come visto nel paragrafo 4.1, la proposta di direttiva introduce un sistema europeo di finanziamento della risoluzione (*European system of financing arrangements*) articolato in tre elementi: i meccanismi nazionali, che ciascuno Stato membro deve predisporre all'interno della propria giurisdizione, i meccanismi di prestito tra sistemi nazionali e il supporto mutuale tra gli stessi in caso di risoluzione di gruppi *cross-border*.

In proposito va rilevato il cambio di terminologia attuato dalla Commissione rispetto alla documentazione precedente, in cui il riferimento è al *resolution fund*. Nella direttiva questa espressione non è più impiegata, in quanto sostituita dal concetto più ampio, e per certi versi più preciso, di meccanismo di finanziamento della risoluzione (*financing arrangement*), articolato come sistema e funzionale alle misure adottate dall'autorità preposta.

Agli Stati membri è lasciata una certa flessibilità nell'attribuire la funzione di finanziamento a una nuova entità o a una già esistente, come potrebbero essere il DGS o la stessa autorità di risoluzione. La disciplina<sup>98</sup> richiede che ciascuno Stato provveda a istituire meccanismi di finanziamento finalizzati ad assicurare l'efficace applicazione degli strumenti e dei poteri di risoluzione da parte dell'autorità designata, utilizzabili solo in conformità agli obiettivi e ai principi della risoluzione e dotati di adeguate risorse finanziarie (contribuzioni *ex-ante*, contribuzioni straordinarie *ex-post*, prestiti e altre forme di supporto).

<sup>96</sup> Si veda l'articolo 78 riportato nell'allegato 1.

<sup>97</sup> In ogni caso, la decisione non pregiudica i diritti di terzi in buona fede derivanti da atti o transazioni connesse all'attuazione delle decisioni dell'autorità.

<sup>98</sup> Si veda l'articolo 91 della proposta di direttiva riportato nell'allegato 1



Anche dal punto di vista del calcolo delle contribuzioni *ex-ante*, la direttiva precisa il concetto di *eligible liabilities* espresso in precedenza, in particolare nel documento sui dettagli tecnici, articolandolo a seconda che al DGS venga o meno attribuita la funzione di finanziare la risoluzione<sup>99</sup>.

Il sistema dei meccanismi di finanziamento mira a garantire che il costo della risoluzione sia sostenuto dal settore privato che l'ha prodotto, in ossequio al principio di chi inquina paga, minimizzando (non escludendo) il ricorso al pubblico.

Un aspetto importante, su cui si sofferma in particolare lo studio di impatto condotto dalla CE a supporto della proposta legislativa, riguarda l'opportunità di calibrare adeguatamente la misura del *funding* *ex-ante* per la risoluzione con quella del DGS e con l'ambito di applicazione dello strumento del *bail-in*, ai fini della maggiore copertura possibile con fondi privati dell'onere derivante dalla risoluzione<sup>100</sup>.

Con riferimento al *bail-in*, nelle ipotesi applicative delineate dalla proposta di direttiva si prevede che il ricorso allo strumento sia possibile per la ristrutturazione di una banca in dissesto o per fornire capitale a una banca ponte<sup>101</sup>, configurandosi particolarmente utile per la risoluzione di banche interconnesse e di grandi dimensioni.

Come già ipotizzato dal documento di discussione sul *bail-in* di aprile 2012 in alternativa all'introduzione di una percentuale minima uniforme, nella direttiva sono dettate regole precise in merito alla individuazione delle passività assoggettabili allo strumento, che una banca deve detenere in quantità sufficiente in proporzione alle passività totali, e ai requisiti minimi delle stesse<sup>102</sup>. In

---

<sup>99</sup> Sul punto si veda il paragrafo 4.1.6.

<sup>100</sup> Nell'*impact assessment* (pag. 146 e seguenti) è analizzata la possibilità dell'applicazione sia del *bail-in* sia del finanziamento *ex-ante* per assorbire le perdite di una banca in crisi e fornire fondi per la sua ricapitalizzazione durante la procedura di risoluzione, al fine di aumentare l'efficacia del *framework* e ridurre l'impatto sul costo della raccolta bancaria e sull'economia. Allo scopo sono ipotizzati diversi scenari di finanziamento della risoluzione. In particolare, due agli estremi con ricorso al solo DGS/RF o impiego del solo *bail-in* e due intermedi così articolati: DGS chiamato a coprire una percentuale delle perdite equivalente ai depositi assicurati (circa il 20% per una banca media EU), RF in aggiunta per assistere la risoluzione ed evitare il contagio (copertura perdite per una percentuale equivalente alla quota di esposizione sistemica della banca) e *bail-in* per la percentuale restante; DGS chiamato a coprire una percentuale delle perdite equivalente ai depositi assicurati e *bail-in* per la percentuale restante. In base a queste assunzioni sono determinabili le esigenze di *funding* del DGS/RF quando al contempo è disponibile anche il *bail-in* come soluzione interna alla banca, che risultano minori per effetto di tale possibilità di ricorrere a tale strumento. Sono poi analizzate varie combinazioni tra passività assoggettabili a *bail-in* e dotazioni *ex-ante* degli schemi, dipendenti da uno scenario di maggiore o minore severità della crisi. In termini generali, ci si può aspettare che, a fronte di più ampie risorse a disposizione degli schemi, sia più contenuto l'ammontare di passività assoggettabili da detenere a fronte della crisi, e viceversa.

<sup>101</sup> Si veda l'articolo 37 della proposta di direttiva riportato nell'allegato 1.

<sup>102</sup> Si veda l'articolo 39 della proposta di direttiva riportato nell'allegato 1.



particolare, l'ammontare minimo delle passività assoggettabili non può essere uguale per tutti ma deve essere adattato caso per caso in funzione del livello di rischio e della composizione delle fonti di finanziamento della banca. Saranno gli atti delegati della CE ad assicurare l'applicazione armonizzata del requisito minimo a livello UE e si attribuisce alle autorità di risoluzione il compito di comunicare all'EBA l'ammontare minimo determinato per ciascuna banca nella propria giurisdizione.

Rispetto al documento di discussione, la disciplina ora delineata precisa il sistema delle esclusioni e attribuisce alla Commissione il compito di emanare atti delegati per la specificazione dei crediti con scadenza iniziale inferiore a un mese e delle circostanze in cui le esclusioni siano necessarie in relazione a due degli obiettivi della risoluzione<sup>103</sup>, nello specifico continuità delle funzioni critiche e stabilità finanziaria.

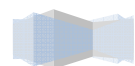
Un aspetto particolare riguarda l'assoggettabilità del DGS a *bail-in*, ipotizzata nel documento di discussione poiché non reputata contraria allo scopo del DGS di garantire l'accesso ininterrotto ai depositi e per ragioni riconducibili alla minimizzazione degli effetti dello strumento sugli altri creditori soggetti allo strumento (dato il peso dei depositi garantiti sul totale delle passività della banca).

Questa impostazione non è stata recepita nella proposta di direttiva, che articola in due momenti la possibilità di coinvolgimento del DGS in un contesto di risoluzione<sup>104</sup>, come visto nel paragrafo 4.6.1, ma senza prevederne la diretta assoggettabilità a *bail-in*.

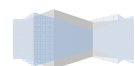
---

<sup>103</sup> Si veda l'articolo 26 della proposta di direttiva riportato nell'allegato 1.

<sup>104</sup> Si veda l'articolo 99 della proposta di direttiva riportato nell'allegato 1.



*Trattamento delle banche deboli, prevenzione e gestione complessiva delle crisi a livello UE*



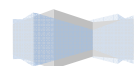


## Bibliografia

<i>Assonime</i>	Response to the European Commission discussion paper on the debt write-down tool - bail-in, maggio 2012
<i>Banca d'Italia</i>	Considerazioni finali del Governatore all'Assemblea Ordinaria dei Partecipanti, 31 maggio 2012
<i>Bank for International Settlements (BIS)</i>	Rapporto annuale, giugno 2012
<i>Basel Committee on banking Supervision</i>	"Resolution policies and frameworks - progress so far", luglio 2011
<i>Basel Committee on banking Supervision</i>	"A framework for dealing with domestic systemically important banks - consultative document", 29 giugno 2012
<i>Centre for European Policy Studies - CEPS</i>	Working document: "A European Deposit Insurance and Resolution Fund" maggio 2012, N° 364
<i>Comitato Europeo per il rischio sistemico - CERS</i>	Primo rapporto annuale, 31 maggio 2012
<i>Commissione Europea</i>	Comunicazione della Commissione relativa a un quadro europeo per la gestione transfrontaliera delle crisi nel settore bancario, 21 Ottobre 2009
<i>Commissione Europea</i>	Comunicazione della Commissione sul Resolution Fund, 26 Maggio 2010
<i>Commissione Europea</i>	Proposta di direttiva relativa ai sistemi di garanzia dei depositi, 12 luglio 2010
<i>Commissione Europea</i>	<i>Follow up</i> alla Risoluzione del Parlamento Europeo contenente raccomandazioni relative alla gestione transfrontaliera delle crisi nel settore bancario, 12 Ottobre 2010
<i>Commissione Europea</i>	Comunicazione della Commissione sul <i>Crisis Management Framework</i> , 20 Ottobre 2010
<i>Commissione Europea</i>	"Working Document on Technical Detail of a Possible EU framework for Bank Recovery and Resolution", gennaio 2011
<i>Commissione Europea</i>	"Discussion paper on the debt write-down tool - bail-in", aprile 2012
<i>Commissione Europea</i>	"Commission Staff working document - Impact assessment accompanying the document: Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms", 6 giugno 2012



<i>Commissione Europea</i>	“Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms”, 6 giugno 2012
<i>Consiglio dell’Unione Europea</i>	Conclusioni del Consiglio su prevenzione, gestione e soluzione delle crisi, 7 dicembre 2010
<i>Consiglio dell’Unione Europea</i>	“Towards a genuine Economic and Monetary Union” - Report by President of the European Council Herman Van Rompuy, 26 giugno 2012
<i>Consiglio dell’Unione Europea</i>	Euro Area Summit Statement, 29 giugno 2012
<i>Consiglio dell’Unione Europea</i>	“Eurogroup Statement on the follow-up of the 29 June Euro Summit”, 9 luglio 2012
<i>European Banking Authority</i>	“Discussion paper on a template for recovery plans”, 15 maggio 2012
<i>Falcone G.</i>	“Crisi dell’impresa bancaria e ‘nuovi’ aiuti di Stato”, in Diritto Fallimentare delle società commerciali, vol. LXXXV, 2010
<i>Financial Stability Board</i>	“Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions”, ottobre 2011
<i>Financial Stability Board</i>	“FSF Principles for Cross-border Cooperation on Crisis Management”, aprile 2009
<i>Financial Stability Board</i>	“Financial Stability Board reports to G20 Leaders on financial regulatory reform progress”, 19 giugno 2012
<i>G20</i>	“G20 leaders declaration”, 18-19 giugno 2012
<i>Granata E.</i>	“La disciplina della crisi nella prospettiva del completamento del mercato unico europeo”, in Bancaria n. 6, giugno 2012
<i>International Monetary Fund European Department IMF Working Paper</i>	“The Need for Special Resolution Regimes for Financial Institutions - The Case of the European Union”, Prepared by Martin Čihák and Erlend Nier <sup>1</sup> , (Authorised for distribution by Luc Everaert), settembre 2009
<i>International Monetary Fund and the World Bank</i>	“An Overview of the Legal, Institutional, and Regulatory Framework for Bank Insolvency” Prepared by the Staffs of the International Monetary Fund and the World Bank For the IMF, approved by Sean Hagan and Christopher Towe, 17 aprile 2009
<i>International Monetary Fund (IMF)</i>	“From bail-out to Bail-in: Mandatory Debt Restructuring of systemic Financial Institutions”, 24 aprile 2012)
<i>Lamanda C.</i>	“A proposal on European crisis management”, in Bancaria n. 6, giugno 2012

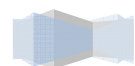






- Masera R. - Mazzoni G.* “La riforma dei requisiti prudenziali e la proposta di un Fondo di risoluzione per la gestione della crisi”, in *Bancaria* n. 6, giugno 2012
- Messori M.* “Quali strumenti per la prevenzione della crisi?”, in *Bancaria* n. 6, giugno 2012
- Parlamento Europeo* Risoluzione del 7 Luglio 2010 contenente raccomandazioni alla Commissione sulla gestione delle crisi transfrontaliere nel settore bancario
- Tomasic R.* “The emerging EU framework for bank recovery and resolution”, estratto dalla rivista *Corporate Rescue and Insolvency*, vol. 4, n. 2, 2011

*Trattamento delle banche deboli, prevenzione e gestione complessiva delle crisi a livello UE*





## Appendice terminologica

Di seguito si riportano i concetti chiave da tenere presenti nella disamina dei documenti analizzati.

Si osservi che le definizioni in materia di preparazione, gestione e risoluzione delle crisi bancarie sono riportate nell'accezione accolta dalla proposta di direttiva del 6 giugno 2012, tralasciando eventuali variazioni interpretative proprie dei documenti precedenti.

<i>"Institution" compresa nel framework</i>	Banca o impresa di investimento rientrante nell'ambito di applicazione del <i>framework</i> .
<i>Asset separation tool</i>	Strumento di risoluzione previsto dal <i>framework</i> , consistente nell'esercizio del potere, da parte dell'autorità di risoluzione, di trasferire attività e diritti della banca soggetta a risoluzione a un apposito veicolo di gestione.
<i>Autorità di risoluzione</i>	Autorità amministrativa preposta alla risoluzione. E' lasciata discrezione agli Stati membri in merito all'individuazione dell'entità cui attribuire i relativi poteri e strumenti previsti dal <i>framework</i> .
<i>Autorità di vigilanza</i>	Autorità incaricata della vigilanza sugli intermediari ricompresi nell'ambito di applicazione del <i>framework</i> .
<i>Bail-in</i>	Strumento di risoluzione previsto dal <i>framework</i> , consistente nell'esercizio del potere, da parte dell'autorità di risoluzione, di svalutare debiti della banca soggetta a risoluzione o convertirli in azioni o altri titoli rappresentativi di capitale.
<i>Bail-out</i>	Salvataggio di un intermediario finanziario a rilevanza sistemica (per dimensioni e/o interconnessioni) con fondi pubblici per evitarne il fallimento.
<i>Bank Resolution</i>	<p>Insieme delle misure, degli strumenti e dei poteri a disposizione dell'autorità preposta per risolvere la crisi di una banca (o impresa di investimento) attraverso la ristrutturazione o la chiusura pilotata, al contempo salvaguardando i depositi garantiti e gli altri servizi essenziali (es. sistema dei pagamenti) per la stabilità finanziaria. Le procedure e gli strumenti di risoluzione hanno natura amministrativa e non giudiziaria e sono gestite da un'autorità amministrativa designata dagli Stati membri.</p> <p>La risoluzione costituisce un'alternativa rispetto all'applicazione delle normali procedure di insolvenza, qualora dal fallimento possa derivare un danno all'interesse pubblico (mantenimento delle funzioni essenziali e della stabilità finanziaria).</p>



<p><i>Bridge-bank</i> <i>Bridge-bank tool</i></p>	<p>Una banca ponte è un intermediario a totale o parziale controllo pubblico, al quale sono trasferiti attività, diritti o passività di un intermediario soggetto a risoluzione. E' autorizzata all'attività bancaria secondo le ordinarie regole, ha natura temporanea ed è finalizzata al trasferimento dell'attività al settore privato al ricorrere delle opportune condizioni di mercato.</p> <p>L'impiego della banca ponte costituisce uno dei quattro strumenti comuni di risoluzione a disposizione delle autorità che in ciascun paese comunitario siano preposte alla risoluzione.</p>
<p><i>CoCos</i></p>	<p><i>Contingent convertible bonds.</i> I prestiti condizionali obbligatoriamente convertibili costituiscono un elemento essenziale per rafforzare i fondi propri. Da un canto vi sono i CoCos con una soglia di conversione (trigger) del 7% degli attivi ponderati in funzione del rischio che fungono da ammortizzatore, ossia da margine di sicurezza, e, dall'altro, quelli con un trigger del 5% degli attivi ponderati in funzione del rischio. In caso di insolvenza imminente, questi ultimi devono garantire la riserva di capitale necessaria a finanziare il mantenimento delle funzioni rilevanti per il sistema (ad es. operazioni di credito e sistema dei pagamenti) e a liquidare in modo ordinato il resto della banca.</p>
<p><i>Covered deposits</i></p>	<p>I <i>covered deposits</i> identificano l'ammontare dei depositi garantiti (fondi rimborsabili), che si ottiene applicando il livello di copertura ai fondi oggetto di tutela (<i>eligible deposits</i>).</p>
<p><i>Eligible deposits</i></p>	<p>Per <i>eligible deposits</i> si intende l'ammontare complessivo dei fondi oggetto di tutela, dato dalla raccolta al netto delle esclusioni previste come obbligatorie dalla direttiva 94/19/CE e di quelle implementate nei singoli Stati membri tra le fattispecie previste nell'Allegato II della direttiva stessa.</p>
<p><i>Eligible liabilities</i></p>	<p>Aggregato utilizzato come base di riferimento per il calcolo della contribuzione al <i>resolution fund</i>. Il parametro di calcolo varia a seconda che lo Stato abbia deciso o meno di utilizzare le risorse del DGS per gli scopi della risoluzione indicati dalla proposta di direttiva del 6 giugno 2012. Nel primo caso, la contribuzione della singola banca è calcolata in proporzione all'ammontare delle sue passività, esclusi i depositi garantiti e il capitale, rispetto all'analogo aggregato riferito all'insieme delle banche del sistema. Qualora, invece, le risorse del DGS non siano utilizzate per le finalità della risoluzione, la base di calcolo è costituita dall'ammontare delle passività della banca, escluso il capitale, sul valore complessivo del sistema</p>
<p><i>European Banking Authority (EBA)</i></p>	<p>Lo scopo dell'EBA è di contribuire a: (i) migliorare il funzionamento del mercato interno, in particolare attraverso un alto ed efficace livello di regolamentazione prudenziale e di vigilanza; (ii) proteggere i depositanti e gli investitori; (iii) tutelare l'integrità, l'efficienza e l'ordinato funzionamento dei mercati finanziari; (iv) mantenere la stabilità del sistema finanziario; (v) rafforzare il coordinamento internazionale della vigilanza.</p>



<i>European Supervisory authorities (ESA)</i>	Le autorità di vigilanza europee derivano dalla trasformazione degli <i>European supervisory Committees</i> in <i>European Banking Authority</i> (EBA), l' <i>European Securities and Markets Authority</i> (ESMA) e la <i>European Insurance and Occupational Pension Authority</i> (EIOPA).
<i>European System of Financial Supervisors</i>	Rete di autorità di vigilanza nazionali che operano in tandem con le ESA, così combinando i vantaggi di un quadro di vigilanza europeo sul sistema finanziario con l'esperienza a livello micro prudenziale delle autorità incaricate della supervisione a livello nazionale.
<i>European System of Financing Arrangements</i>	Si compone di tre elementi fondamentali: i sistemi nazionali di finanziamento della risoluzione, i meccanismi di prestito tra fondi e il supporto mutuale tra sistemi nazionali in caso di risoluzione di gruppi <i>cross-border</i> .
<i>Funding</i>	I meccanismi di finanziamento di tipo <i>ex-ante</i> si caratterizzano per il reperimento delle risorse attraverso contribuzioni periodiche (es. semestrali), in modo da poter disporre in anticipo di una dotazione finanziaria (fondo) da utilizzare prontamente all'atto del verificarsi della necessità. Si contrappongono ai sistemi di tipo <i>ex-post</i> , nei quali il versamento delle risorse da parte dei soggetti partecipanti allo schema avviene solo al momento del verificarsi dell'evento.
<i>Funzioni essenziali (Critical functions)</i>	Ci si riferisce a quelle attività, servizi e operazioni la cui interruzione potrebbe tradursi in sconvolgimenti del sistema economico e/o dei mercati finanziari di un paese membro.
<i>Impegni irrevocabili di pagamento (Payment commitment)</i>	Gli impegni di pagamento irrevocabili costituiscono una modalità attraverso la quale effettuare il pagamento di una parte della contribuzione al DGS (o per il finanziamento della risoluzione). L'impegno di pagamento è assunto dalla banca tramite uno specifico contratto ed è irrevocabile, nel senso che l'obbligo della banca aderente nei confronti del DGS non può in alcun modo ridursi o estinguersi. Inoltre, il DGS può chiedere in qualsiasi momento alla banca il pagamento delle somme dovute, senza che ciò possa essere soggetto ad alcuna condizione. Gli impegni di pagamento sono garantiti da titoli per assicurare il diritto del DGS all'incasso delle contribuzioni. Il DGS assume un diritto permanente e irrevocabile sui titoli dati in garanzia, la cui proprietà resta alla banca fintanto che il DGS non richieda il pagamento della contribuzione. La banca non può disporre dei titoli senza il preventivo consenso dello schema di garanzia
<i>Liquidazione ordinaria</i>	Procedura ordinaria di liquidazione in base alla normativa di ciascuno Stato membro, di cui la risoluzione costituisce alternativa per gli intermediari compresi nell'ambito di applicazione del <i>framework</i> .



<p><i>Misure di intervento precoce e relativi poteri (early intervention)</i></p>	<p>Misure di intervento precoce a disposizione delle autorità di vigilanza per correggere problemi in una fase iniziale e consentire alla banca di tornare a condizioni normali di gestione evitando la necessità di una risoluzione. L'<i>early intervention</i> si applica in caso di mancato rispetto dei requisiti patrimoniali o qualora sia presumibile l'incapacità di rispettarli.</p> <p>Quanto ai poteri relativi all'intervento precoce, l'autorità di vigilanza può imporre alla banca: l'attuazione delle misure contenute nel piano di risanamento (<i>recovery plan</i>); la definizione di un programma di azione con la relativa tempistica; la convocazione dell'assemblea degli azionisti (o anche convocarla direttamente) proponendone l'agenda per l'adozione di misure urgenti; la predisposizione di un piano di ristrutturazione del debito con i creditori. Inoltre, può essere nominato un amministratore straordinario con durata in carica di massimo un anno e compiti di gestione.</p>
<p><i>Misure preparatorie e preventive</i></p>	<p>Per misure preparatorie e preventive si intende l'accresciuta vigilanza sul sistema bancario da parte delle autorità incaricate, con lo scopo di raccogliere informazioni migliori sui rischi presenti nel settore finanziario. Le previste dal <i>framework</i> comprendono: i piani di risanamento (<i>recovery plan</i>), predisposti dalla banca e approvati dall'autorità di vigilanza; i piani di risoluzione (<i>resolution plan</i>), predisposti dall'autorità di risoluzione in cooperazione con la vigilanza in una fase di normale andamento della gestione dell'intermediario; il supporto finanziario infragruppo, finalizzato a limitare l'evoluzione della crisi e a ripristinare la stabilità finanziaria del gruppo in tempi rapidi.</p>
<p><i>Piani di risanamento o di ripresa (recovery plan)</i></p>	<p>I piani di risanamento (<i>recovery plan</i>) sono predisposti dalla banca e approvati dall'autorità di vigilanza, allo scopo di stabilire le modalità e le misure per affrontare, nella fase iniziale, una situazione di deterioramento delle condizioni finanziarie della banca e ristabilirne la capacità operativa e la sostenibilità economica dell'attività nel lungo termine.</p>
<p><i>Piani di risoluzione (resolution plan)</i></p>	<p>Piani elaborati dall'autorità di risoluzione in cooperazione con la vigilanza in una fase di normale andamento della gestione dell'intermediario (una banca o impresa di investimento) cui si applichi il <i>framework</i>. Sono finalizzati alla definizione delle possibili opzioni per risolvere l'intermediario in una gamma di scenari, inclusa l'instabilità sistemica. I piani forniscono il dettaglio degli strumenti di risoluzione applicabili e delle modalità per assicurare la continuità delle funzioni essenziali.</p>



<i>Poteri relativi all'attuazione di piani di risoluzione</i>	Sono i poteri di cui l'autorità di risoluzione deve disporre nel caso in cui, sulla base dei piani di risoluzione, siano identificati impedimenti significativi alla possibilità di assoggettare a risoluzione una banca o un gruppo. I poteri sono finalizzati all'adozione delle misure appropriate per gestire e rimuovere tali ostacoli, rendendo possibile la risoluzione senza compromettere le funzioni essenziali della banca o la stabilità del sistema. Si fa riferimento, tra gli altri, alla possibilità di imporre alla banca di ridurre la complessità delle strutture giuridiche o operative.
<i>Resolution action</i>	Decisione di sottoporre un intermediario a risoluzione, applicazione di uno strumento di risoluzione o l'esercizio di uno o più poteri di risoluzione nei confronti di un intermediario in dissesto.
<i>Resolution Fund</i>	Meccanismo di finanziamento della risoluzione. Può coincidere o meno con il DGS. La proposta di direttiva non utilizza la terminologia di "resolution fund", ma di <i>European System of Financing Arrangements</i> , articolato in tre elementi.
<i>Resolution power</i>	Potere connesso all'adozione delle misure di risoluzione.
<i>Resolution tools</i>	Gli strumenti comuni di risoluzione previsti dal <i>framework</i> sono: vendita del business, impiego di una banca ponte, separazione delle attività e <i>bail-in</i>
<i>Resolution trigger</i>	Evento al verificarsi del quale può applicarsi il quadro regolamentare della risoluzione. La banca deve essere vicina all'insolvenza ( <i>failing or likely to fail</i> ).
<i>Risk-based</i>	Per <i>risk-based</i> si intende l'impiego di meccanismi di correzione della contribuzione, che tengano conto dello specifico profilo di rischio dell'intermediario tenuto al versamento del contributo.
<i>Risoluzione di gruppo</i>	Misure, strumenti e poteri di risoluzione applicati al gruppo nel suo complesso e alle singole entità partecipanti.
<i>Sale of business tool</i>	Strumento di risoluzione previsto dal <i>framework</i> , consistente nell'esercizio del potere, da parte dell'autorità di risoluzione, di trasferire titoli rappresentativi di capitale, attività, diritti o passività della banca soggetta a risoluzione a un acquirente che non sia una istituzione ponte. Ciò può avvenire senza in preventivo consenso dell'assemblea degli azionisti della banca soggetta a risoluzione.
<i>Scenario going concern</i>	Scenario di continuità aziendale, in cui la banca può essere ristrutturata e riportata a condizioni economicamente sostenibili di gestione attraverso la risoluzione.
<i>Scenario gone concern</i>	Scenario in cui non sussistono le condizioni per il recupero della banca a condizioni economicamente sostenibili di gestione e si procede alla cessazione dell'attività.



<i>Set-off</i>	<p>In linea generale, il <i>set-off / netting</i> individua un accordo tra due parti volto alla compensazione tra posizioni a debito o tra una posizione a debito e una a credito.</p> <p>Il <i>set-off</i> fa riferimento alla compensazione tra posizioni a credito e a debito di un depositante nei confronti della banca, presso la quale abbia ad esempio aperto un conto corrente e atteso l'erogazione di un finanziamento.</p>
<i>Special manager</i>	<p>Può essere nominato per un periodo massimo di un anno nell'ambito delle misure di intervento precoce per sostituire il <i>management</i> della banca e ai fini del recupero della stessa a condizioni economiche di gestione.</p>
<i>Stress test</i>	<p>Test volti a valutare la capacità di un intermediario di resistere a scenari di stress di varia natura e intensità (inclusa l'ipotesi di instabilità sistemica).</p>
<i>Supporto finanziario infragruppo</i>	<p>Il supporto finanziario infragruppo rientra tra le misure preparatorie e preventive ed è finalizzato a limitare l'evoluzione della crisi e a ripristinare la stabilità finanziaria del gruppo in tempi rapidi.</p>
<i>Target level</i>	<p>Livello obiettivo di un fondo ex-ante, espresso per il DGS (e per il finanziamento della risoluzione) in termini di depositi garantiti (<i>covered deposits</i>) e da raggiungere in un dato periodo di tempo.</p>
<i>Tier-1 capital</i>	<p>Patrimonio di base, costituisce la misura chiave della forza di una banca dal punto di vista regolamentare.</p>
<i>Tier-2 capital</i>	<p>Patrimonio supplementare.</p>





## Allegato 1 - Estratto normativo riferito al Capitolo 4

Di seguito si riportano gli articoli di rilievo della proposta di direttiva citati nel Capitolo 4.

### Article 3

#### *Designation of authorities responsible for resolution*

1. Each Member States shall designate one or more resolution authorities that are empowered to apply the resolution tools and exercise the resolution powers.
2. Resolution authorities shall be public administrative authorities.
3. Resolution authorities may be the competent authorities for supervision for the purposes of Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC, central banks, competent ministries or other public administrative authorities, provided that Member States adopt rules and arrangements necessary to avoid conflicts of interest between the functions of supervision pursuant to Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC or the other functions of the relevant authority and the functions of resolution authorities pursuant to this Directive. In particular, Member States shall ensure that, within the competent authorities, central banks, competent ministries or other public administrative authorities there is a separation between the resolution function and the supervisory or other functions of the relevant authority.
4. Where the resolution authority and the competent authority pursuant to Directive 2006/48/EC are separate entities, Member States shall require that they cooperate closely in the preparation, planning and application of resolution decisions.
5. Where the designated authority in accordance with paragraph 1 is not the competent ministry in a Member State, any decision of the designated authority pursuant to this Directive shall be taken in consultation with the competent ministry.
6. Member States shall ensure that the authorities designated in accordance paragraph 1 have the expertise, resources and operational capacity to apply resolution measures, and are able to exercise their powers with the speed and flexibility that are necessary to achieve the resolution objectives.
7. Where a Member State designates more than one authority to apply the resolution tools and exercise the resolution powers, it shall allocate functions and responsibilities clearly between these authorities, ensure adequate coordination between them and designate a single authority as a contact authority for the purposes of cooperation and coordination with the relevant authorities of other Member States.



8. Member States shall inform European Banking Authority (EBA) of the National authority or authorities appointed as resolution authorities and contact authority and, where relevant, their specific functions and responsibilities. EBA shall publish the list of those resolution authorities.

#### *Article 4*

##### *Simplified obligations for certain institutions*

1. Having regard to the impact that the failure of the institution could have, due to the nature of its business, its size or its interconnectedness to other institutions or to the financial system in general, on financial markets, on other institutions, on funding conditions, Member States shall ensure that competent and resolution authorities determine the extent to which the following apply to institutions:
  - (a) the contents and details of recovery and resolution plans provided for in Articles 5, 7, 9 and 11;
  - (b) the contents and details of the information required from institutions as provided for in Articles 5 (5) and Articles 10 and 11.
2. The Commission shall be empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 103 in order to specify the criteria referred to in paragraph 1, for assessing, in accordance with paragraph 1, the impact of an institution failure on financial markets, on other institutions and on funding conditions.
3. Competent and resolution authorities shall inform EBA of the way they have applied the requirement referred to in paragraph 1 to institutions in their jurisdiction. EBA shall report to the Commission by 1st January 2018 at the latest on the implementation of the requirement referred to in paragraph 1. In particular EBA shall report to the Commission whether there are divergences regarding the implementation at national level of that requirement.

#### *Article 5*

##### *Recovery plans*

1. Member States shall ensure that each institution draws up and maintains a recovery plan providing, through measures taken by the management of the institution or by a group entity, for the restoration of its financial situation following significant deterioration. Recovery plans shall be considered as a governance arrangement within the meaning of Article 22 of Directive 2006/48/EC.
2. Member States shall ensure that the institutions update their recovery plans at least annually or after change to the legal or organisational structure of the institution, its business or its financial situation, which could have a material effect on, or necessitates a change to the recovery plan. Competent authorities may require institutions to update their recovery plans more frequently.



3. Recovery plans shall not assume any access to or receipt of extraordinary public financial support but shall include, where applicable, an analysis of how and when an institution may apply for the use of central bank facilities in stressed conditions and available collateral.
4. Member States shall ensure that the recovery plans include the information listed in Section A of the Annex.
5. The competent authorities shall ensure that institutions include in recovery plans appropriate conditions and procedures to ensure the timely implementation of recovery actions as well as a wide range of recovery options. Competent authorities shall ensure that firms test their recovery plans against a range of scenarios of financial distress, varying in their severity including system wide events, legal-entity specific stress and group-wide stress.
6. EBA, in consultation with the European Systemic Risk Board (ESRB), shall develop draft technical standards specifying the range of scenarios to be used for the purposes of paragraph 5 of this Article in accordance with Article 25(3) of Regulation (EU) No 1093/2010. EBA shall submit those draft regulatory technical standards to the Commission within twelve months from the date of entry into force of this Directive. Power is delegated to the Commission to adopt the regulatory technical standards referred to in the first subparagraph in accordance with the procedure laid down in Articles 10 to 14 of Regulation (EU) No 1093/2010.
7. EBA shall develop draft regulatory technical standards specifying the information to be contained in the recovery plan referred to in paragraph 4. EBA shall submit those draft regulatory technical standards to the Commission within twelve months from the date of entry into force of this Directive. Power is delegated to the Commission to adopt the regulatory technical standards referred to in the first subparagraph in accordance with the procedure laid down in Articles 10 to 14 of Regulation (EU) No 1093/2010.

#### *Article 9*

##### *Resolution plans*

1. Resolution authorities, in consultation with competent authorities, shall draw up a resolution plan for each institution that is not part of a group subject to consolidated supervision pursuant to Articles 125 and 126 of Directive 2006/48/EC. The resolution plan shall provide for the resolution actions which the resolution and competent authorities may take where the institution meets the conditions for resolution.
2. The resolution plan shall take into consideration a range of scenarios including that the event of failure may be idiosyncratic or may occur at a time of broader financial instability or system wide events. The resolution plan shall not assume any extraordinary public financial support besides the use of the financing arrangements established in accordance with Article 91.
3. Resolution plans shall be reviewed, and where appropriate updated, at least annually and after any material changes to the legal or organisational structure of the institution or to its business or its financial situation that could have a material effect on the effectiveness of the plan.



4. The resolution plan shall set out options for applying the resolution tools and resolution powers referred to in Title IV to the institution. It shall include:
  - (a) a summary of the key elements of the plan;
  - (b) a summary of the material changes to the institution that have occurred after the latest resolution information was filed;
  - (c) a demonstration of how critical functions and core business lines could be legally and economically separated, to the extent necessary, from other functions so as to ensure continuity on the failure of the institution;
  - (d) an estimation of the timeframe for executing each material aspect of the plan;
  - (e) a detailed description of the assessment of resolvability carried out in accordance with Article 13;
  - (f) a description of any measures required pursuant to Article 14 to address or remove impediments to resolvability identified as a result of the assessment carried out in accordance with Article 13;
  - (g) a description of the processes for determining the value and marketability of the critical functions, core business lines and assets of the institution;
  - (h) a detailed description of the arrangements for ensuring that the information required pursuant to Article 11 is up to date and at the disposal of the resolution authorities at all times;
  - (i) an explanation by the resolution authority as to how the resolution options could be financed without the assumption of any extraordinary public financial support;
  - (j) a detailed description of the different resolution strategies that could be applied according to the different possible scenarios;
  - (k) a description of critical interdependencies;
  - (l) an analysis of the impact of the plan on other institutions within the group;
  - (m) a description on options for preserving access to payments and clearing services and other infrastructures;
  - (n) a plan for communicating with the media and the public.
  
5. EBA, in consultation with the ESRB, shall develop draft regulatory technical standards specifying a range of scenarios for the event of failure for the purposes of paragraph 2. EBA shall submit those draft regulatory technical standards to the Commission within twelve months from the date of entry into force of this Directive. Power is delegated to the Commission to adopt the regulatory technical standards referred to in the first subparagraph in accordance with the procedure laid down in Articles 10 to 14 of Regulation (EU) No 1093/2010.



### *Article 13*

#### *Assessment of resolvability*

1. Member States shall ensure that resolution authorities, in consultation with competent authorities, assess the extent to which institutions and groups are resolvable without the assumption of extraordinary public financial support besides the use of the financing arrangements established in accordance with Article 91. An institution or group shall be deemed resolvable if it is feasible and credible for the resolution authority to either liquidate it under normal insolvency proceedings or to resolve it by applying the different resolution tools and powers to the institution and group without giving rise to significant adverse consequences for the financial systems, including in circumstances of broader financial instability or system wide events, of the Member State in which the institution is situated, having regard to the economy or financial stability in that same or other Member State or the Union and with a view to ensure the continuity of critical functions carried out by the institution or group either because they can be easily separated in a timely manner or by other means.
2. For the purposes of the assessment of resolvability referred to in paragraph 1, resolution authorities shall, as a minimum, examine the matters specified in Section C of the Annex.
3. EBA, in consultation with ESRB, shall develop draft regulatory technical standards to specify the matters to be examined for the assessment of the resolvability of institutions or groups provided for in paragraph 2. EBA shall submit those draft regulatory technical standards to the Commission within twelve months from the date of entry into force of this Directive.
4. Power is conferred on the Commission to adopt the draft regulatory technical standards referred to in the first subparagraph in accordance with the procedure laid down in Articles 10 to 14 of Regulation (EU) No 1093/2010.

### *Article 16*

#### *Group financial support agreement*

1. Member States shall ensure that a parent institution in a Member State, or a Union parent institution, or a company referred to in points (c) and (d) of Article 1 and its subsidiaries that are institutions or financial institutions covered by the supervision of the parent undertaking, may enter into an agreement to provide financial support to any other party to the agreement that experiences financial difficulties, provided that the conditions laid down in this chapter are satisfied.
2. The agreement may:
  - (a) cover one or more subsidiaries of the group, and may provide for financial support from the parent undertaking to subsidiaries, from subsidiaries to the parent undertaking, between subsidiaries of the group that are party to the agreement, or any combination of those entities ;



- (b) provide for financial support in the form of a loan, the provision of guarantees, or the provision of assets for use as collateral in transaction between the beneficiary of the support and a third party, or any combination of those entities.
3. Where in accordance with the terms of the agreement, a subsidiary agrees to provide financial support to the parent undertaking, the agreement shall include a reciprocal agreement by the parent undertaking to provide financial support to that subsidiary.
4. The agreement shall specify the consideration payable, or set out principles for the calculation of the consideration, for any transaction made under it.
5. The agreement may only be concluded if, at the time the proposed agreement is made, in the opinion of the supervisory authority, none of the parties is in breach of, or likely to be in breach of, any requirement of Directive 2006/48/EC relating to capital or liquidity or is at risk of insolvency.
6. Member States shall ensure that any right, claim or action arising from the agreement may be exercised only by the parties to the agreement, with the exclusion of third parties.

#### *Article 23*

##### *Early intervention measures*

1. Where an institution does not meet or is likely to breach the requirements of Directive 2006/48/EC, Member States shall ensure that competent authorities, have at their disposal, in addition to the measures referred to in Article 136 of Directive 2006/48/EC where applicable, in particular, the following measures:
  - (a) require the management of the institution to implement one or more of the arrangements and measures set out in the recovery plan;
  - (b) require the management of the institution to examine the situation, identify measures to overcome any problems identified and draw up an action program to overcome those problems and a timetable for its implementation;
  - (c) require the management of the institution to convene, or if the management fails to comply with this requirement convene directly, the shareholders meeting of the institution, propose the agenda and the adoption of certain decisions;
  - (d) require the management of the institution to remove and replace one or more board members or managing directors if these persons are found unfit to perform their duties pursuant to Article 11 of Directive 2006/48/EC;
  - (e) require the management of the institution to draw up a plan for negotiation on restructuring of debt with some or all of its creditors;
  - (f) acquire, including through on-site inspections, all the information necessary in order to prepare for the resolution of the institution, including carrying out an evaluation of the assets and liabilities of the institution;



- (g) contact potential purchasers in order to prepare for the resolution of the institution, subject to the conditions laid down in article 33(2) and the confidentiality provisions laid down in Article 77.
2. EBA shall develop draft implementing technical standards in order to ensure consistent application of the measures provided for in paragraph 1 of this Article. EBA shall submit those draft implementing technical standards to the Commission within twelve months from the date of entry into force of this Directive. Power is conferred on the Commission to adopt the implementing technical standards referred to in the first subparagraph in accordance with Article 15 of Regulation (EU) No 1093/2010.

#### *Article 24*

##### *Special management*

1. Where there is a significant deterioration in the financial situation of an institution or where there are serious violations of law, regulations or bylaws or serious administrative irregularities, and other measures taken in accordance with Article 23 are not sufficient to reverse that deterioration, Member States shall ensure that competent authorities may appoint a special manager to replace the management of the institution. Competent authorities shall make public the appointment of a special manager. Member States shall further ensure that the special manager has the qualifications, ability and knowledge required to carry out his or her functions.
2. The special manager shall have all the powers of the management of the institution under the statutes of the institution and under national law, including the power to exercise all the administrative functions of the management of the institution. However, the special manager may only exercise the power to convene the general meeting of the shareholders of the institution and to set the agenda with the prior consent of the competent authority.
3. The special manager shall have the statutory duty to take all the measures necessary and to promote solutions in order to redress the financial situation of the institution and restore the sound and prudent management of its business and organization. Where necessary, that duty shall override any other duty of management in accordance with the statutes of the institution or national law, insofar as they are inconsistent. Those solutions may include an increase of capital, reorganisation of the ownership structure of the institution or takeovers by institutions that are financially and organisationally sound.
4. Competent authorities may set limits to the action of a special manager or require that certain acts of the special manager be subject to the competent authority's prior consent. The competent authorities may remove the special manager at any time.
5. Member States shall require that a special manager draw up reports for the appointing competent authority on the economic and financial situation of the institution and on the acts performed in the conduct of his duties, at regular intervals set by the competent authority and at the beginning and the end of its mandate.



6. Special management shall not last more than one year. This period can be exceptionally renewed if the conditions for appointing a special manager continue to be met. The competent authority shall be responsible for determining whether conditions are appropriate to maintain a special manager and justifying any such decision to shareholders.
7. Subject to the provisions in paragraphs 1 to 6 the appointment of the special manager shall not prejudice the rights of the shareholders or owners provided for in accordance Union or national company law.
8. The appointment of a special manager shall not be recognised as an enforcement event within the meaning of Directive 2002/47/EC of the European Parliament and of the Council<sup>36</sup> or as insolvency proceedings within the meaning of Directive 98/26/EC of the European Parliament and of the Council.

#### *Article 26*

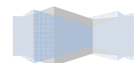
##### *Resolution objectives*

1. When applying the resolution tools and exercising the resolution powers, resolution authorities shall have regard to the resolution objectives, and choose the tools and powers that best achieve the objectives that are relevant in the circumstances of the case.
2. The resolution objectives referred to in paragraph 1 are:
  - (a) to ensure the continuity of critical functions;
  - (b) to avoid significant adverse effects on financial stability, including by preventing contagion, and maintaining market discipline;
  - (c) to protect public funds by minimising reliance on extraordinary public financial support;
  - (d) to avoid unnecessary destruction of value and to seek to minimise the cost of resolution;
  - (e) to protect depositors covered by Directive 94/19/EC and investors covered by Directive 97/9/EC;
  - (f) to protect client funds and client assets.
3. Subject to different provisions of this Directive, the resolution objectives are of equal significance, and resolution authorities shall balance them as appropriate to the nature and circumstances of each case.

#### *Article 27*

##### *Conditions for resolution*

1. Member States shall ensure that resolution authorities shall take a resolution action in relation to an institution referred to in Article 1(a) only if all of the following conditions are met:







- (a) the competent authority or resolution authority determines that the institution is failing or likely to fail;
  - (b) having regard to timing and other relevant circumstances, there is no reasonable prospect that any alternative private sector or supervisory action, other than a resolution action taken in respect of the institution, would prevent the failure of the institution within reasonable timeframe;
  - (c) a resolution action is necessary in the public interest pursuant to paragraph 3.
2. For the purposes of point (a) of paragraph 1, an institution is deemed failing or likely to fail in one or more of the following circumstances:
- (a) the institution is in breach or there are objective elements to support a determination that the institution will be in breach, in the near future, of the capital requirements for continuing authorisation in a way that would justify the withdrawal of the authorisation by the competent authority because the institution has incurred or is likely to incur in losses that will deplete all or substantially all of its own funds;
  - (b) the assets of the institution are or there are objective elements to support a determination that the assets of the institution will be, in the near future, less than its liabilities;
  - (c) the institution is or there are objective elements to support a determination that the institution will be, in the near future, unable to pay its obligations as they fall due;
  - (d) the institution requires extraordinary public financial support except when, in order to preserve financial stability, it requires any of the following:
    - (i) a State guarantee to back liquidity facilities provided by central banks according to the banks' standard conditions (the facility is fully secured by collateral to which haircuts are applied, in function of its quality and market value, and the central bank charges a penal interest rate to the beneficiary); or
    - (ii) a State guarantee on newly issued liabilities in order to remedy a serious disturbance in the economy of a Member State.
- In both cases mentioned in points (i) and (ii), the guarantee measures shall be confined to solvent financial institutions, shall not be part of a larger aid package, shall be conditional to approval under State aid rules, and shall be used for a maximum duration of three months.
3. For the purposes of point (c) of paragraph 1, a resolution action shall be treated as in the public interest if it achieves and is proportionate to one or more of the resolution objectives as specified in Article 26 and winding up of the institution or parent undertaking under normal insolvency proceedings would not meet those resolution objectives to the same extent.
4. EBA shall issue guidelines, in accordance with Article 16 of Regulation (EU) No 1093/2010 to promote the convergence of supervisory and resolution practices regarding the interpretation of the different circumstances when an institution shall be considered as failing or likely to fail. EBA shall develop these guidelines at the latest by the date provided for in the first subparagraph of Article 115(1) of this Directive.



5. The Commission, taking into account, where appropriate, the experience acquired in the application of EBA guidelines, shall adopt delegated acts in accordance with Article 103 aimed at specifying the circumstances when an institution shall be considered as failing or likely to fail.

#### Article 28

##### *Conditions for resolution with regard to financial institutions and holding companies*

1. Member States shall ensure that resolution authorities may take a resolution action in relation to a financial institution or firm referred to in point (b) of Article 1, when the conditions specified in Article 27(1), are met with regard to both the financial institution or firm and with regard to the parent institution subject to consolidated supervision.
2. Member States shall ensure that resolution authorities shall take a resolution action in relation to a company referred to in points (c) or (d) of Article 1, when the conditions specified in Article 27(1) are met with regard to both the company referred to in points (c) or (d) of Article 1 and with regard to one or more subsidiaries which are institutions.
3. Where the subsidiary institutions of a mixed-activity holding company are held directly or indirectly by an intermediate financial holding company, Member States shall ensure that resolution actions for the purposes of group resolution are taken in relation to the intermediate financial holding company, and shall not take resolution actions for the purposes of group resolution in relation to the mixed-activity holding company.
4. Subject to paragraph 3 and by way of derogation from the provisions of paragraph 1, notwithstanding the fact that a company referred to in point (c) or (d) of Article 1 may not meet the conditions established in Article 27 (1) resolution authorities may take resolution action with regards to a company referred to in point (c) or (d) of Article 1 when one or more of the subsidiaries which are institutions comply with the conditions established in Article 27 (1), (2) and (3) and action with regard to the company referred to in points (c) or (d) of Article 1 is necessary for the resolution of one or more subsidiaries which are institutions or for the resolution of the group as a whole.

#### Article 29

##### *General principles governing resolution*

1. Member States shall ensure that, when applying the resolution tools and exercising the resolution powers, resolution authorities take all appropriate measures to ensure that the resolution action is taken in accordance with the following principles:
  - (a) the shareholders of the institution under resolution bear first losses;
  - (b) creditors of the institution under resolution bear losses after the shareholders in accordance with the order of priority of their claims pursuant to this Directive;



- (c) senior management of the institution under resolution is replaced;
  - (d) senior managers of the institution under resolution bear losses that are commensurate under civil or criminal law with their individual responsibility for the failure of the institution;
  - (e) except where otherwise provided in this Directive, creditors of the same class are treated in an equitable manner;
  - (f) no creditor incurs greater losses that would be incurred if the institution would have been wound down under normal insolvency proceedings.
2. Where an institution is a group entity, resolution authorities shall apply resolution tools and exercise resolution powers in a way that minimises the impact on affiliated institutions and on the group as a whole and minimises the adverse effect on financial stability in the Union and, in particular, in the countries where the group operates.
  3. When applying the resolution tools and exercising the resolution powers, Member States shall ensure that they comply with the Union State aid framework, where applicable.

#### *Article 30*

##### *Preliminary valuation*

1. Before taking resolution action and in particular, for the purposes of Articles 31, 34, 36, 41, 42 and 65, resolution authorities shall ensure that a fair and realistic valuation of the assets and liabilities of the institution is carried out by a person independent from any public authority, including the resolution authority, and the institution. The resolution authority shall endorse that valuation. Where independent valuation is not possible due to the urgency in the circumstances of the case, resolution authorities may carry out the valuation of the assets and liabilities of the institution.
2. Without prejudice to the Union State aid framework, where applicable, the valuation required by paragraph 1 shall be based on prudent and realistic assumptions, including as to rates of default and severity of losses, and its objective shall be to assess the market value of the assets and liabilities of the institution that is failing or is likely to fail so that any losses that could be derived are recognised at the moment the resolution tools are exercised. However, where the market for a specific asset or liability is not functioning properly the valuation may reflect the long term economic value of those assets or liabilities. Valuation shall not assume the provision of extraordinary public support to the institution, regardless of whether it is actually provided.
3. The valuation shall be supplemented by the following information as appearing in the accounting books and records of the institution:
  - (a) an updated balance sheet and a report on the economic and financial situation of the institution;
  - (b) a note providing an analysis and an estimate of the value of the assets;



- (c) the list of outstanding liabilities shown in the books and records of the institution, with an indication of the respective credits and priority level under the applicable insolvency law;
  - (d) the list of assets held by the institution for account of third parties who have ownership rights on those assets.
4. The valuation shall indicate the subdivision of the creditors in classes in accordance with their priority level under the applicable insolvency law and an estimate of the treatment that each class could be expected to receive in winding up proceedings.
  5. Where due to the urgency in the circumstances of the case, it is not possible to comply with the requirements laid down in paragraphs 3 and 4, the valuation either by an independent person or by a resolution authority shall be carried out in compliance with the requirements laid down in paragraph 2. That valuation shall be considered as provisional until the resolution authority has carried out a valuation that complies with all the requirements under this article. That definitive valuation may be carried out separately or together with the valuation referred to in Article 66.
  6. The valuation shall be integrant part of the decision to apply a resolution tool or exercise a resolution power. The valuation shall not be subject to separate judicial review and shall be subject to judicial review only together with the decision in accordance with the provisions of Article 78.
  7. EBA shall develop draft regulatory technical standards to specify the following criteria for the purposes of paragraphs 1 and 2 of this Article, and for the purposes of Article 66:
    - (a) under which circumstances a person is independent from both the resolution authority and the institutions, and (b) under which circumstances a valuation by an independent person may be considered as not possible;
    - (c) the methodology for assessing the market value of the assets and liabilities of the institution that is failing or likely fail;
    - (d) the circumstances where the market for a specific asset or liability can be considered as not functioning properly;
    - (e) the methodology for assessing the long term economic value of the assets and liabilities of the institution that is failing or likely fail EBA shall submit those draft regulatory technical standards to the Commission within twelve months from the date of entry into force of this Directive.

Power is delegated to the Commission to adopt the regulatory technical standards referred to in the first subparagraph in accordance with Articles 10 to 14 of Regulation (EU) No 1093/2010.



### *Article 31*

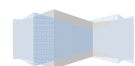
#### *General principles of resolution tools*

1. Member States shall ensure that resolution authorities have the necessary powers to apply the resolution tools to an institution, a financial institution or a company referred to in points (c) and (d) of Article 1 that meets the applicable conditions for resolution.
2. The resolution tools referred to in paragraph 1 are the following:
  - (a) the sale of business tool;
  - (b) the bridge institution tool;
  - (c) the asset separation tool;
  - (d) the bail-in tool.
3. Subject to paragraph 4, resolution authorities may apply the resolution tools either singly or in conjunction.
4. Resolution authorities may apply the asset separation tool only in conjunction with another resolution tool.
5. When the resolution tools referred to in points (a), (b) or (c) of paragraph 2 are applied, and they are used to partially transfer assets, rights or liabilities of the institution under resolution, the residual part of the institution from which the assets, rights or liabilities have been transferred, shall be wound up under normal insolvency proceedings within a time frame that is appropriate having regard to any need for that institution to provide services or support pursuant to Article 58 in order to enable the transferee to carry on the activities or services acquired by virtue of that transfer.
6. Member States shall ensure that rules under national insolvency law relating to the voidability or unenforceability of legal acts detrimental to creditors do not apply to transfers of assets, rights or liabilities from an institution under resolution to another entity by virtue of the application of a resolution tool or exercise of a resolution power.
7. Member States shall not be prevented from conferring upon resolution authorities additional powers exercisable where an institution meets the conditions for resolution, provided that those additional powers do not pose obstacles to effective group resolution and that they are consistent with the resolution objectives and the general principles governing resolution set out in Articles 26 and 29.

### *Article 32*

#### *The sale of business tool*

1. Member States shall ensure that resolution authorities have the power to transfer to a purchaser that is not a bridge institution the following:
  - (a) shares or other instruments of ownership of an institution under resolution;





- (b) all or specified assets, rights or liabilities of an institution under resolution;
  - (c) any combination of some or all of the assets, rights and liabilities of an institution under resolution, The transfer referred to in the first subparagraph shall take place without obtaining the consent of the shareholders of the institution under resolution or any third party other than the purchaser, and without complying with any procedural requirements under company or securities law that would otherwise apply.
2. A transfer made pursuant to paragraph 1 shall be made on commercial terms, having regard to the circumstances, and in accordance with Union State aid rules.
  3. In the case of a partial transfer of assets of the institution, any proceeds received from the transfer shall benefit the institution under resolution. Where that all of the shares or other instruments of ownership are transferred or where all the assets, rights and liabilities of the institution are transferred, any proceeds received from the transfer shall benefit the shareholders of the institution under resolution, who have been divested of their rights. Member States shall calculate the proceeds referred to in paragraph 2 of this Article, net of the amount of expenses, administrative or of other nature, occurred in the context of the resolution process, including costs and expenses incurred by the financing arrangements pursuant to Article 92.
  4. Resolution authorities shall take all reasonable steps to obtain commercial terms for the transfer in accordance with paragraph 2 of this Article that are in conformity with the fair and realistic valuation conducted under Article 30, having regard to the circumstances of the case.
  5. When applying the sale of business tool the resolution authorities may exercise the transfer power more than once in order to make supplemental transfers of shares or other instruments of ownership or, as the case may be, assets, rights or liabilities of the institution under resolution.
  6. Following an application of the sale of business tool, resolution authorities may, with the consent of the purchaser, exercise the transfer powers in respect of shares or other instruments of ownership or, as the case may be, assets, rights or liabilities transferred to the purchaser in order to transfer the property back to the institution under resolution.
  7. A purchaser must have the appropriate authorisation to carry on the activities or services that it acquires by virtue of a transfer made pursuant to paragraph 1.
  8. By way of derogation from Article 19(1) of Directive 2006/48, where a transfer of shares or other instruments of ownership by virtue of an application of the sale of business tool would result in the acquisition or increase of a qualifying holding of a kind referred to in Article 19(1) of Directive 2006/48, competent authorities shall carry out the assessment required under that Article in a timely manner that does not delay the application of the sale of business tool and prevent the resolution action from achieving the relevant resolution objectives.
  9. Transfers made by virtue of the sale of business tool which involves the transfer of some, but not all, of the assets, rights or liabilities of an institution shall be subject to the safeguards for partial property transfers specified in Chapter V.



10. For the purposes of exercising the rights to provide services or to establish itself in another Member State in accordance with Directive 2006/48/EC or Directive 2004/39/EC, the purchaser shall be considered to be a continuation of the institution under resolution, and may continue to exercise any such right that was exercised by the institution under resolution in respect of the assets, rights or liabilities transferred, including the rights of membership and access to payment, clearing and settlement systems.
11. Shareholders or creditors of the institution under resolution and other third parties whose property, rights or liabilities are not transferred shall not have any rights over or in relation to the assets, rights or liabilities transferred.

#### *Article 34*

##### *Bridge institution tool*

1. In order to give effect to the bridge institution tool, Member States shall ensure that resolution authorities have the power to transfer all or specified assets, rights or liabilities of an institution under resolution, and any combination of those assets, rights and liabilities, to a bridge institution without obtaining the consent of the shareholders of the institution under resolution or any third party, and without complying with any procedural requirements under company or securities law that would otherwise apply.
2. Except where the bail-in tool is applied for the purpose specified in point (b) of Article 37(2), for the purposes of the bridge institution tool a bridge institution shall be a legal entity that is wholly or partially owned by one or more public authorities (which may include the resolution authority) and that is created for the purpose of carrying out some or all of the functions of an institution under resolution and for holding some or all of the assets and liabilities of an institution under resolution. The application of the bail-in tool for the purpose specified in point (b) of Article 37(2) shall not interfere with the ability of the resolution authority to control the bridge institution to the extent necessary to effect the resolution and accomplish the resolution objectives.
3. When applying the bridge institution tool, a resolution authority shall ensure that the total value of liabilities transferred to the bridge institution does not exceed the total value of the rights and assets transferred from the institution under resolution or provided by other sources.
4. When applying the bridge institution tool, a resolution authority may transfer any assets, rights or liabilities of the institution as it considers appropriate in pursuance of one or more of the resolution objectives.
5. When applying the bridge institution tool, the resolution authorities may:
  - (a) transfer rights, assets or liabilities from the institution under resolution to the bridge institution on more than one occasion; and
  - (b) transfer rights, assets or liabilities back from the bridge institution to the institution under resolution provided that the conditions specified in paragraph 6 are met;



- (c) transfer rights, assets or liabilities from the bridge institution to a third party.
6. Resolution authorities shall only transfer rights, assets or liabilities back from the bridge institution to the institution under resolution in one of the following circumstances:
- (a) the possibility that the specific rights, assets or liabilities might be transferred back is stated expressly in the instrument by which the transfer referred to in point (a) of paragraph 5 was made;
  - (b) the specific rights, assets or liabilities do not in fact fall within the classes of, or meet the conditions for, rights, assets or liabilities specified in the instrument by which the transfer referred to in point (a) of paragraph 5 was made.

In either of the cases referred to in points (a) and (b), the transfer back is made within any time period, and complies with any other conditions, stated in that instrument for the relevant purpose.

7. Transfers made by virtue of the bridge institution tool which involves the transfer of some, but not all, of the assets, rights or liabilities of an institution shall be subject to the safeguards for partial property transfers specified in Chapter IV.
8. For the purposes of exercising the rights to provide services or to establish itself in another Member State in accordance with Directive 2006/48/EC or Directive 2004/39/EC, a bridge institution shall be considered to be a continuation of the institution under resolution, and may continue to exercise any such right that was exercised by the institution under resolution in respect of the assets, rights or liabilities transferred, including the rights of membership and access to payment, clearing and settlement systems.
9. Shareholders or creditors of the institution under resolution and other third parties whose property, rights or liabilities are not transferred to the bridge institution shall not have any rights over or in relation to the bridge institution or its property.

### *Article 36*

#### *Asset separation tool*

1. In order to give effect to the asset separation tool, Member States shall ensure that the resolution authorities have the power to transfer assets, rights or liabilities of an institution under resolution to an asset management vehicle.
2. For the purposes of the asset separation tool, an asset management vehicle shall be a legal entity that is wholly owned by one or more public authorities, which may include the resolution authority.
3. The resolution authority shall appoint asset managers to manage the assets transferred to the asset management vehicle with a view to maximising their value through eventual sale or otherwise ensuring that the business is wound down in an orderly manner.





4. Resolution authorities may exercise the power specified in paragraph 1 to transfer assets only if the situation of the particular market for those assets is of such a nature that the liquidation of those assets under normal insolvency proceedings could have an adverse effect on the financial market.
5. When applying the asset separation tool, resolution authorities shall determine the consideration for which assets are transferred to the asset management vehicle in accordance with the principles established in Article 30 and in accordance with the Union State aid framework.
6. Resolution authorities may:
  - (c) transfer assets, rights or liabilities from the institution under resolution to the asset management vehicle on more than one occasion; transfer assets, rights or liabilities back from the asset management vehicle to the institution under resolution provided that the conditions specified in paragraph 7 are met.
7. Resolution authorities shall only transfer rights, assets or liabilities back from the asset management vehicle to the institution under resolution in one of the following circumstances:
  - (a) the possibility that the specific rights, assets or liabilities might be transferred back is stated expressly in the instrument by which the transfer referred to in point (a) of paragraph 6 was made;
  - (b) the specific rights, assets or liabilities do not in fact fall within the classes of, or meet the conditions for, rights, assets or liabilities specified in the instrument by which the transfer referred to in point (a) of paragraph 6 was made.

In either of the cases referred in points (a) and (b), the transfer back is made within any time period, and complies with any other conditions, stated in that instrument for the relevant purpose.
8. Transfers between the institution under resolution and the asset management vehicle shall be subject to the safeguards for partial property transfers specified in this Directive.
9. Shareholders and creditors of the institution under resolution and other third parties whose property, rights or liabilities are not transferred to the asset management vehicle shall not have any rights over or in relation to the asset management vehicle, its property or its managers.
10. The objectives of the managers appointed in accordance with paragraph 3 shall not imply any duty or responsibility to the shareholders of the institution under resolution, and the managers shall have no liability to those shareholders arising from action taken or not taken in discharge or purported discharge of their functions unless the act or omission implies gross negligence or serious misconduct in accordance with national law.
11. EBA shall develop guidelines, in accordance with Article 16 of Regulation (EU) No 1093/2010 to promote the convergence of supervisory and resolution practices regarding the determination when, in accordance to paragraph 4 of this Article the liquidation of the assets or liabilities under normal insolvency proceeding could have an adverse effect on the financial market. EBA shall develop these guidelines at the latest by the date established in the first subparagraph of Article 115(1) of this Directive.



12. The Commission, taking into account, where appropriate, the experience acquired in the application of EBA guidelines, shall adopt delegated acts in accordance with Article 103 aimed at specifying the circumstances when the liquidation of the assets or liabilities under normal insolvency proceeding could have an adverse effect on the financial market.

#### *Article 37*

##### *The bail-in tool*

1. In order to give effect to the bail-in tool, Member States shall ensure that resolution authorities have the resolution powers specified in points (f) to (l) of Article 56(1).
2. Member States shall ensure that resolution authorities may apply the bail-in tool for either of the following purposes:
  - (a) to recapitalise an institution that meets the conditions for resolution to the extent sufficient to restore its ability to comply with the conditions for authorisation and to carry on the activities for which is authorised under Directive 2006/48/EC or Directive 2004/39/EC;
  - (b) to convert to equity or reduce the principal amount of claims or debt instruments that are transferred to a bridge institution with a view to providing capital for that bridge institution.
3. Member States shall ensure that resolution authorities may apply the bail-in tool for the purpose referred to in point (a) of paragraph 2 only if there is a realistic prospect that the application of that tool, in conjunction with measures implemented in accordance with the business reorganisation plan required by Article 47 will, in addition to achieving relevant resolution objectives, restore the institution in question to financial soundness and long-term viability. If the condition set out in the first subparagraph is not fulfilled, Member States shall apply any of the resolution tools referred to in points (a), (b) and (c) of Article 31 (2), and the bail-in tool referred to in point (b) of paragraph 2 of this Article, as appropriate.

#### *Article 39*

##### *Minimum requirement for liabilities subject to the write-down and conversion powers*

1. Member States shall ensure that the institutions maintain, at all times, a sufficient aggregate amount of own funds and eligible liabilities expressed as a percentage of the total liabilities of the institution that do not qualify as own funds under Section 1 of Chapter 2 of Title V of Directive 2006/48/EC or under Chapter IV of Directive 2006/49/EC.
2. Subordinated debt instruments and subordinated loans that do not qualify as Additional Tier 1 or Tier 2 capital may be included in the aggregate amount of eligible liabilities referred to in paragraph 1 only if they satisfy the following conditions:



- (a) the instruments are issued and fully paid up;
  - (b) the instruments are not purchased by any of the following:
    - (i) the institution or its subsidiaries;
    - (ii) an undertaking in which the institution has participation in the form of ownership, direct or by way of control, of 20% or more of the voting rights or capital of the undertaking;
  - (c) the purchase of the instrument is not funded or directly or indirectly by the institution;
  - (d) the instruments are not secured or guaranteed by any entity which is part of the same group as the institution;
  - (e) the instruments have an original maturity of at least one year.
3. The minimum aggregate amount pursuant to paragraph 1 shall be determined on the basis of the following criteria:
- (a) the need to ensure that the institution can be resolved by the application of the resolution tools including, where appropriate, the bail in tool, in a way that meets the resolution objectives;
  - (b) the need to ensure, in appropriate cases, that the institution has sufficient eligible liabilities to ensure that, if the bail in tool were to be applied the Common Equity Tier 1 ratio of the institution could be restored to a level necessary to sustain sufficient market confidence in the institution and enable it to continue to comply with the conditions for authorisation and to carry on the activities for which is authorised under Directive 2006/48/EC or Directive 2006/49/EC;
  - (c) the size, the business model and the risk profile of the institution;
  - (d) the extent to which the Deposit Guarantee Scheme could contribute to the financing of resolution in accordance with Article 99;
  - (e) the extent to which the failure of the institution would have an adverse effect on financial stability, including, due to its interconnectedness with other institutions or with the rest of the financial system through contagion to other institutions.
4. Subject to the provisions of Article 40, institutions shall comply with the requirements laid down in paragraph 2 of this Article on an individual basis. Subject to the provisions of Article 40, liabilities held by other entities that are part of the group shall be excluded from the aggregate amount specified in paragraph 1 of this Article.
5. Resolution authorities shall require and verify that institutions maintain the aggregate amount provided for in paragraph 1, and take any decision pursuant to paragraph 4 in the course of developing and maintaining resolution plans.
6. Resolution authorities shall inform EBA of the minimum amount they have determined for each institution under their jurisdiction. EBA shall report to the Commission by 1 January 2018 at the latest on the implementation of the requirement under paragraph 1. In particular EBA shall report to the Commission whether there are divergences regarding the implementation at national level of that requirement.



7. The Commission shall, by means of delegated acts in accordance with Article 103, adopt measures to specify the criteria provided for in points (a) to (e) of paragraph 3 with possible references to different categories of institutions and related ranges of percentages.

#### Article 43

##### *Hierarchy of claims*

1. Member States shall ensure that, when applying the bail-in tool, resolution authorities exercise the write down and conversion powers respecting the following requirements:
  - (a) Common Equity Tier 1 instruments are written down first in proportion to the losses and up to their capacity and the relevant shares are cancelled in accordance with Article 42;
  - (b) if, and only if, the writing down pursuant to point (a) is less than the aggregate amount, authorities reduce to zero the principal amount of Additional Tier 1 instruments that are liabilities and Tier 2 instruments in accordance with subsection 2;
  - (c) if, and only if, the total reduction of liabilities pursuant to points (a) and (b) is less than the aggregate amount, authorities reduce the principal amount of subordinated debt that is not Additional Tier 1 or Tier 2 capital to the extent required, in conjunction with the write down pursuant to points (a) and (b) to produce the aggregate amount;
  - (d) if, and only if, the total reduction of liabilities pursuant to points (a), (b) or (c) of this paragraph is less than the aggregate amount, authorities reduce the principal amount of, or outstanding amount payable in respect of, the rest of eligible liabilities, pursuant to Article 38, that are senior debt to the extent required, in conjunction with the write down pursuant to points (a), (b) or (c) of this paragraph to produce the aggregate amount.
2. When applying the write down and conversion powers in compliance with points (c) and (d) of paragraph 1, resolution authorities shall allocate the losses represented by the aggregate amount equally between liabilities of the same rank by reducing the principal amount of, or outstanding amount payable in respect of, those liabilities to the same extent pro rata to their value.
3. Resolution authorities shall reduce the principal amount of the instrument or convert it in accordance with those terms referred to in points (b) or (c) of paragraph 1 before exercising the write-down and conversion powers to the liabilities referred to in points (d) of paragraph 1 and when those terms have not taken effect where an institution has issued instruments, other than those referred to in point (b) of paragraph 1, that contain either of the following terms:
  - (a) terms that provide for the principal amount of the instrument to be reduced on the occurrence of any event that refers to the financial situation, solvency or levels of own funds of the institution;
  - (b) terms that provide for the conversion of the instruments to shares or other instruments of ownership on the occurrence of any such event.



4. Where the principal amount of an instrument has been reduced, but not to zero, in accordance with terms of the kind referred to in point (a) of paragraph 3 before the application of the bail-in or pursuant to paragraph 3, resolution authorities shall apply the write-down and conversion powers to the residual amount of that principal in accordance with paragraph 1.

#### *Article 47*

##### *Business reorganisation plan*

1. Member States shall require that, within [one month] after the application of the bail-in tool to an institution in accordance with point (a) of Article 37(2), the administrator appointed under Article 46 shall draw up and submit to the resolution authority, the Commission and EBA a business reorganisation plan that satisfies the requirements of paragraphs 2 and 3 of this Article. Where the Union State aid framework is applicable, Member States shall ensure that such plan is compatible with the restructuring plan that the institution is required to submit to the Commission under that framework.
2. A business reorganisation plan shall set out measures aimed at restoring the long term viability of the institution or parts of its business within a reasonable timescale no longer than two years. Those measures shall be based on realistic assumptions as to the economic and financial market conditions under which the institution will operate. The business reorganisation plan shall take account, inter alia, of the current state and future prospects of the financial markets, reflecting best-case and worst-case assumptions. Stress-testing shall consider a ranged of scenarios, including a combination of events of stress and a protracted global recession. Assumptions shall be compared with appropriate sector-wide benchmarks.
3. A business reorganisation plan shall include the following elements:
  - (a) a detailed diagnosis of the factors and problems that caused the institution to fail or to be likely to fail, and the circumstances that led to its difficulties;
  - (b) a description of the measures aimed at restoring the long-term viability of the institution that are to be adopted;
  - (c) a timetable for the implementation of those measures.
4. Measures aimed at restoring the long-term viability of an institution may include:
  - (a) the reorganisation of the activities of the institution;
  - (b) the withdrawal from loss-making activities;
  - (c) the restructuring of existing activities that can be made competitive;
  - (d) the sale of assets or of business lines.
5. Within one month from the date of submission of the business reorganisation plan, the resolution authority shall assess the likelihood that the plan, if implemented, restores the long term viability of the institution. If the resolution authority is satisfied that the plan would achieve that objective, it shall approve the plan.



6. If the resolution authority is not satisfied that the plan would achieve that objective the resolution authority shall notify the administrator of its concerns and require the administrator to amend the plan in way that addresses those concerns.
7. Within two weeks from the date of receipt of such a notification, the administrator shall submit an amended plan to the resolution authority for approval. The resolution authority shall assess the amended plan, and shall notify the administrator within one week whether it is satisfied that the plan, as amended, addresses the concerns notified or whether further amendment is required.
8. The administrator shall implement the reorganisation plan as agreed by the resolution authority, and shall report every six months to the resolution authority on the progress in the implementation of the plan.
9. The administrator shall revise the plan if that is necessary to achieve the aim set out in paragraph 2, and shall submit any such revision to the resolution authority for approval.
10. EBA shall develop draft regulatory technical standards to specify further:
  - (a) the elements that should be included in a business reorganisation plan pursuant to paragraph 3; and
  - (b) the contents of the reports pursuant to paragraph 8.

EBA shall submit those draft regulatory technical standards to the Commission within twelve months from the date of entry into force of this Directive. Power is delegated to the Commission to adopt the regulatory technical standards referred to in the first subparagraph in accordance with the procedure laid down in Articles 10 to 14 of Regulation (EU) No 1093/2010.

#### *Article 66*

#### *Valuation*

1. For the purposes of Article 65, Member States shall ensure that a valuation is carried out by an independent person after the partial transfers or write down or conversion has been effected. That valuation shall be distinct from the valuation carried out under Article 30 unless it replaces a provisional valuation carried out under Article 30(5). The valuation may be carried out by the authority responsible for the normal insolvency proceedings under which the institution is wound up, within those proceedings or through separate proceedings in accordance with national law.
2. The valuation shall determine:
  - (a) the treatment that shareholders and creditors would have received if the institution in connection to which the partial transfer, write down or conversion has been made, had entered normal insolvency proceedings immediately before the transfer, write down or conversion was effected;



- (b) the actual treatment that shareholders and creditors have received, are receiving or are likely to receive in the winding up of the institution;
  - (c) if there is any difference between the treatment referred to in point (a) and the treatment referred to in point (b).
3. The valuation shall be in accordance with the provisions and the methodology laid down in Article 30(1) to (5), and shall:
- (a) assume that the institution in connection to which the partial transfer, write down or conversion has been made would have entered normal insolvency proceedings immediately after the transfer, write down or conversion has been effected;
  - (b) assume that the partial transfer, or transfers, of rights, assets or liabilities, or the write down or the conversion had not been made;
  - (c) disregard any provision of extraordinary public support to the institution.

#### *Article 67*

##### *Safeguard for shareholders and creditors*

1. Member States shall ensure that if the evaluation carried out under Article 66 determines that the shareholders and creditors referred to in Article 65(2) have received less, in payment of their credits, than what they would have received in a winding up under normal insolvency proceedings, they are entitled to the payment of the difference from the resolution authority.
2. Member States may choose the mechanisms and arrangements through which the payment is to be made.

#### *Article 78*

##### *Rights to challenge resolution*

1. Member States shall ensure that all persons affected by the decision to open resolution proceedings provided in Article 74(5) or by a decision of the resolution authorities to take a resolution action, have the right to apply for a judicial review of that decision.
2. The right to judicial review required by paragraph 1 shall be subject to the following restrictions:
  - (a) the lodging of the application for judicial review or for any interim measure shall not entail any automatic suspension of the effects of the challenged decision;
  - (b) the decision of the resolution authority shall be immediately enforceable and shall not be subject to a suspension order issued by a court;
  - (c) the review shall be restricted to one or more of the following matters:
    - to the legality of the decision referred to in paragraph 1, including a review of whether the conditions for resolution were met,



- the legality of the way in which that decision was implemented, and
  - the adequacy of any compensation granted;
- (d) The annulment of a decision of a resolution authority shall not affect any subsequent administrative acts or transactions concluded by the resolution authority concerned which were based on the annulled decision of the resolution authority where this is necessary to protect the interest of third parties acting in good faith having bought assets, rights and liabilities of the institution under resolution by virtue of the exercise of the resolution powers by the resolution authorities. Remedies for a wrongful decision or action by the resolution authorities shall be limited to compensation for the loss suffered by the applicant as a result of the decision or act.

#### *Article 80*

##### *Resolution colleges*

1. Group level resolution authorities shall establish resolution colleges to carry out the tasks referred to in Articles 11, 15 and 83, and, where appropriate, to ensure cooperation and coordination with third countries resolution authorities. In particular, resolution colleges shall provide a framework for the group level resolution authority, the other resolution authorities and, where appropriate, competent authorities and consolidating supervisors concerned to perform the following tasks:
  - (a) exchanging information relevant for the development of group resolution plans, for the application to groups of preparatory and preventative powers and for group resolution;
  - (b) developing group resolution plans pursuant to Article 11;
  - (c) assessing the resolvability of groups pursuant to Article 13;
  - (d) exercising powers to address or remove impediments to the resolvability of groups pursuant to Article 15;
  - (e) deciding on the need to establish a group resolution scheme as provided for in Article 83;
  - (f) securing the agreement on group resolution schemes proposed in accordance with Article 83;
  - (g) coordinating public communication of group resolution strategies and schemes;
  - (h) coordinating the use of financing arrangements established under Title VII.
2. The group level resolution authority, the resolution authorities of each Member State in which a subsidiary covered by consolidated supervision is established and EBA shall be members of the resolution college. Where the parent undertaking of one or more institutions is a company referred to in Article 1(d), the resolution authority of the Member State where that company is established shall be member of the resolution college. Where the resolution authorities which are members of the resolution college are not the competent ministries, the competent ministries shall be members, in addition to the resolution authorities, of the resolution colleges and may attend meetings of the resolution colleges, in particular, where the issues to be





discussed concern matters which may have implications for public funds. Where a parent undertaking or an institution established in the Union has subsidiary institutions situated in third countries, the resolution authorities of those third countries may also be invited to participate, as observers, in the resolution college, on request of the group level resolution authority, provided that they are subject to confidentiality requirements equivalent to those established by Article 76.

3. The public bodies participating in the colleges shall cooperate closely. The group level resolution authority shall coordinate all activities of resolution colleges and convene and chair all its meetings. The group level resolution authority shall keep all members of the college and EBA fully informed in advance of the organisation of such meetings, of the main issues to be discussed and of the activities to be considered. The group level resolution authority shall decide which authorities and ministries should participate in particular meetings or activities of the college, on the basis of the specific needs. The group level resolution authority shall also keep all the members of the college informed in a timely manner, of the actions and decisions taken in those meetings or the measures carried out. The decision of the group level resolution authority shall take account of the relevance of the issue to be discussed, the activity to be planned or coordinated and the decisions to be taken for those resolution authorities, in particular the potential impact on the stability of the financial system in the Member States concerned.
4. EBA shall contribute to promoting and monitoring the efficient, effective and consistent functioning of resolution colleges. To that end, EBA may participate in particular meetings or particular activities as it deems appropriate, but it shall not have voting rights.
5. The group level resolution authority, after consulting the other resolution authorities, shall establish written arrangements and procedures for the functioning of the resolution college.
6. Notwithstanding paragraph 2, for the purposes of performing the tasks referred to in point (e) of the second subparagraph of paragraph 1 the resolution authority or authorities of each Member State in which a subsidiary is established shall participate at the meetings or activities of the resolution college.
7. Notwithstanding paragraph 2, for the purposes of performing the tasks referred to in points (f) and (h) of the second subparagraph of paragraph 1 the resolution authority or authorities of each Member State in which a subsidiary that meets the conditions for resolution shall participate at the meetings or activities of the resolution colleges.
8. Group level resolution authorities may not establish resolution colleges if other groups or colleges perform the same functions and carry out the same tasks specified in this Article and comply with all the conditions and procedures established in this Section. In this case all references to resolution colleges in this Directive shall also be understood as reference to those other groups or colleges.
9. EBA shall develop draft regulatory standards in order to specify the operational functioning of the resolution colleges for the performance of the tasks provided for in paragraphs 1, 3, 5, 6 and 7. EBA shall submit those draft regulatory technical standards to the Commission within twelve months from the date of entry into force of this Directive. Power is delegated to the



Commission to adopt the regulatory standards referred to in the first subparagraph in accordance with the procedure laid down in Articles 10 to 14 of Regulation (EU) No 1093/2010.

#### *Article 90*

##### *European System of Financing Arrangements*

The European System of Financing Arrangements shall consist of:

- (a) national financing arrangements established in accordance with Article 91;
- (b) the borrowing between national financing arrangements as specified in Article 97,
- (c) the mutualisation of national financing arrangements in the case of a group resolution as referred to in Article 98.

#### *Article 91*

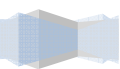
##### *Requirement to establish resolution financing arrangements*

1. Member States shall establish financing arrangements for the purpose of ensuring the effective application by the resolution authority of the resolution tools and powers. The financing arrangements shall be used only in accordance with the resolution objectives and the principles set out in Articles 26 and 29.
2. Member States shall ensure that the financing arrangements have adequate financial resources.
3. For the purpose provided for in paragraph 2, financing arrangements shall in particular have:
  - (a) the power to raise ex ante contributions as specified in Article 94 with a view to reaching the target level specified in Article 93;
  - (b) the power to raise ex post extraordinary contributions as specified in Article 95, and
  - (c) the power to contract borrowings and other forms of support as specified in Article 96.

#### *Article 92*

##### *Use of the resolution financing arrangements*

1. The financing arrangements established in accordance with Article 91 may be used by the resolution authority when applying the resolution tools, for the following purposes:
  - (a) to guarantee the assets or the liabilities of the institution under resolution, its subsidiaries, a bridge institution or an asset management vehicle;
  - (b) to make loans to the institution under resolution, its subsidiaries, a bridge institution or an asset management vehicle;





- (c) to purchase assets of the institution under resolution;
- (d) to make contributions to a bridge institution;
- (e) to take any combination of the actions referred to in points (a) to (e).

The financing arrangements may be used to take the actions referred to in points (a) to (e) also with respect to the purchaser in the context of the sale of business tool.

2. Member States shall ensure that any losses, costs or other expenses incurred in connection with the use of the resolution tools shall be first borne by the shareholders and the creditors of the institution under resolution. Only if the resources from shareholders and creditors are exhausted, the losses, costs or other expenses incurred in connection with the use of the resolution tools shall be borne by the financing arrangements.

### *Article 93*

#### *Target funding level*

1. Member States shall ensure that, in a period no longer than 10 years after the entry into force of this directive, the available financial means of their financing arrangements reach at least 1% of the amount of deposits of all the credit institutions authorised in their territory which are guaranteed under Directive 94/19/EC.
2. During the initial period of time referred to in paragraph 1, contributions to the financing arrangements raised in accordance with Article 94 shall be spread out in time as evenly as possible until the target level is reached. Member States may extend the initial period of time for a maximum of four years in case the financing arrangements make cumulated disbursements superior to 0.5% of covered deposits.
3. If, after the initial period of time referred to in paragraph 1, the available financial means diminish below the target level specified in paragraph 2, contributions raised in accordance with Article 94 shall resume until the target level is reached. Where the available financial means amount to less than half of the target level, the annual contributions shall not be less than 0.25% of covered deposits.

### *Article 94*

#### *Ex ante contributions*

1. In order to reach the target level specified in Article 93, Member States shall ensure that contributions are raised at least annually from the institutions authorised in their territory.
2. Contributions shall be calculated in accordance with the following rules:
  - (a) if a Member State has availed itself of the option provided for in Article 99(5) of this Directive to use the funds of Deposit Guarantee Scheme for the purposes of Article 92 of this Directive, the contribution from each institution shall be pro-rata to the amount of its



- liabilities excluding own funds and deposits guaranteed under Directive 94/19/EC with respect to the total liabilities, excluding own funds and deposits guaranteed under Directive 94/19/EC, of all the institutions authorised in the territory of the Member State.
- (b) if a Member State has not availed itself of the option provided for in Article 99(5) to use the funds of the Deposit Guarantee Scheme for the purposes of Article 92, the contribution from each institution shall be pro-rata to the total amount of its liabilities, excluding own funds, with respect to the total liabilities, excluding own funds, of all the institutions authorised in the territory of the Member State.
- (c) the contributions calculated under (a) and (b) shall be adjusted in proportion to the risk profile of institutions, in accordance with the criteria adopted under paragraph 7 of this Article.
3. The available financial means to be taken into account in order to reach the target level specified in Article 93 may include payment commitments which are fully backed by collateral of low risk assets unencumbered by any third party rights, at the free disposal and earmarked for the exclusive use by the resolution authorities for the purposes specified in the first paragraph of Article 92. The share of irrevocable payment commitments shall not exceed 30% of the total amount of contributions raised in accordance with this Article.
  4. Member States shall ensure that the obligation to pay the contributions specified in this Article is enforceable under national law, and that due contributions are fully paid. Member States shall set up appropriate regulatory, accounting; reporting and other obligations to ensure that due contribution are fully paid. Member States shall also ensure measures for the proper verification of whether the contribution has been paid correctly. Member States shall ensure measures to prevent evasion, avoidance and abuse.
  5. The amounts raised in accordance with this Article shall only be used for the purposes specified in Article 92 of this Directive, and, where Member States have availed themselves of the option provided for under Article 99(5) of this Directive, for the purposes specified in Article 92 of this Directive or for the repayment of deposits guaranteed under Directive 94/19/EC.
  6. The amounts received from the institution under resolution or the bridge institution, the interest and other earnings on investments and any other earnings shall benefit the financing arrangements.
  7. The Commission shall be empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 103 in order specify the notion of adjusting contributions in proportion to the risk profile of institutions as referred to in paragraph 2 (c) of this Article, taking into account the following:
    - (a) the risk exposure of the institution, including the importance of its trading activities, its off-balance sheet exposures and its degree of leverage;
    - (b) the stability and variety of the company's sources of funding;
    - (c) the financial condition of the institution;
    - (d) the probability that the institution enters into resolution;
    - (e) the extent to which the institution has previously benefited from State support;



- (f) the complexity of the structure of the institution and the resolvability of the institution, and
  - (g) its systemic importance for the market in question.
8. The Commission shall be empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 103 in order to:
- (a) specify the registration, accounting, reporting obligations and other obligations referred to in paragraph 4 intended to ensure that the contributions are effectively paid;
  - (b) specify the measures referred to in paragraph 4 to ensure proper verification of whether the contribution has been paid correctly;
  - (c) specify the measures referred to in paragraph 4 to prevent evasion, avoidance and abuse.

#### *Article 95*

##### *Extraordinary ex post contributions*

1. Where the available financial means are not sufficient to cover the losses, costs or other expenses incurred by the use of the financing arrangements, Member States shall ensure that extraordinary ex post contributions are raised from the institutions authorised in their territory, in order to cover the additional amounts. These extraordinary contributions shall be allocated between institutions in accordance with the rules set out in Article 94(2).
2. The provisions of Article 94(4) to (8) shall be applicable to the contributions raised under this article.

#### *Article 96*

##### *Alternative funding means*

Member States shall ensure that financing arrangements under their jurisdiction are enabled to contract borrowings or other forms of support from financial institutions, the central bank, or other third parties, in the event that the amounts raised in accordance with Article 94 are not sufficient to cover the losses, costs or other expenses incurred by the use of the financing arrangements, and the extraordinary contributions provided for in Article 95 are not immediately accessible.

#### *Article 97*

##### *Borrowing between financing arrangements*

1. Member States shall ensure that financing arrangements under their jurisdiction shall have the right to borrow from all other financing arrangements within the Union, in the event that the amounts raised under Article 94 are not sufficient to cover the losses, costs or other expense



incurred by the use of the financing arrangements, and the extraordinary contributions foreseen in Article 95 are not immediately accessible.

2. Member States shall ensure that financing arrangements under their jurisdiction are obliged to lend to other financing arrangements within the Union in the circumstances specified under paragraph 1. Subject to the first subparagraph, national financing arrangements shall not be obliged to lend to another national financing arrangement in those circumstances when the resolution authority of the Member State of the financing arrangement considers that it would not have sufficient funds to finance any foreseeable resolution in the near future. In any case they should not be obliged to lend more than half of the funds that the national financing arrangement has available at the moment when the borrowing request is formalised.
3. The Commission shall be empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 103 in order to specify the conditions that have to be met in order for a financing arrangement to be able to borrow from other financing arrangements as well as the conditions applicable to the borrowing and in particular the criteria for the assessment of whether there will be sufficient funds for financing a foreseeable resolution in the near future, the repayment period and the interest rate applicable.

#### *Article 98*

##### *Mutualisation of national financing arrangements in the case of a group resolution*

1. Member States shall ensure that, in the case of a group resolution as established in Article 83, each national financial arrangement of each of the institutions that are part of a group contributes to the financing of the group resolution in accordance with this Article.
2. For the purposes of paragraph 1, the group level resolution authority, in consultation to the resolution authorities of the institutions that are part of the group, shall establish, if necessary before taking any resolution action, a financing plan determining the total financial needs for the financing of the group resolution as well as the modalities for that financing.
3. The modalities referred to in paragraph 2 may include:
  - (a) contributions from the national financing arrangements of the institutions that are part of the group,
  - (b) borrowings or other forms of support from financial institutions or the Central Bank.The financing plan shall be part of the group resolution scheme as specified in Article 83. The financing plan shall establish the contribution from each national financing arrangement.
4. Provided that the requirements under paragraph 2 of this article and Article 83 are fulfilled, Member States shall establish rules and procedures to ensure that each national financing arrangement under their jurisdiction effects its contribution to the financing plan immediately after their resolution authorities receive a request from the group level resolution authority.
5. For the purpose of this Article, Member States shall ensure that the group financing arrangements are allowed, under the conditions laid down in article 96, to contract borrowings



- or other forms of support, from financial institutions, the Central Bank or other third parties, for the total amount needed to finance the resolution of the group in accordance with the financing plan referred to in paragraph 2 of this Article.
6. Member States shall ensure that each national financing arrangement under its jurisdiction guarantees any borrowing contracted by the group financing arrangement in accordance with paragraph 4. The guarantee by each national financing arrangement shall not exceed the part of its participation to the financing plan established in accordance to paragraph 2.
  7. Member States shall ensure that any proceeds or benefits that arise from the use of the financing arrangements shall benefit all national financing arrangements in accordance to their contribution to the financing of the resolution as established in paragraph 2.
  8. The Commission shall be empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 103 in order to specify further:
    - (a) the form and content of the financing plan specified in paragraph 2;
    - (b) the modalities for the disbursement of the contributions to the financing plan referred to in paragraph 3;
    - (c) the modalities of the guarantees referred to in paragraph 5;
    - (d) the criteria for determining when all resolution actions have finalised;

#### *Article 99*

##### *Use of deposit guarantee schemes in the context of resolution*

1. Member States shall ensure that, where the resolution authorities take resolution action, and provided that this action ensures that depositors continue having access to their deposits, the deposit guarantee scheme to which the institution is affiliated is liable, up to the amount of covered deposits, for the amount of losses that it would have had to bear if the institution had been wound up under normal insolvency proceedings.
2. Member States shall ensure that, under the national law governing normal insolvency proceedings, the deposit guarantee schemes rank *pari passu* with unsecured non preferred claims.
3. Member States shall ensure that the determination of the amount by which the deposit guarantee scheme is liable in accordance with paragraph 1 of this Article complies with the conditions established in Article 30 (2).
4. The contribution from the deposit guarantee scheme for the purpose of paragraph 1 shall be made in cash.
5. Member States may also provide that the available financial means of deposit guarantee schemes established in their territory may be used for the purposes of Article 92(1), provided that the deposit guarantee schemes comply, where applicable, with the provisions laid down in Articles 93 to 98.



6. Member States shall ensure that the deposit guarantee scheme has arrangements in place to ensure that, following a contribution made by the deposit guarantee scheme under paragraphs 1 or 5 and where the depositors of the institution under resolution need to be reimbursed, the members of the scheme can immediately provide the scheme with the amounts that have to be paid.
7. Where Member States avail themselves of the option provided for under paragraph 5 of this Article, the deposit guarantee schemes shall be considered as financing arrangements for the purpose of Article 91. In that case Member States may abstain from establishing separate funding arrangements.
8. Where a Member State avails itself of the option provided for in paragraph 5, the following priority rule shall apply to the use of available financial means of the deposit guarantee scheme. If the deposit guarantee scheme is, at the same time, requested to use its available financial means for the purposes specified in Article 92 or for the purpose of the first paragraph of this Article, and for the repayment of depositors under Directive 94/19/EC, and the available financial means are insufficient to satisfy all these requests, priority shall be given to the repayment of depositors under Directive 94/19/EC and to the actions specified under paragraph 1 of this Article, over the payments for the purposes provided for in Article 92 of this Directive.
9. Where eligible deposits with an institution under resolution are transferred to another entity through the sale of business tool or the bridge institution tool, the depositors have no claim under Directive 94/19/EC against the deposit guarantee scheme in relation to any part of their deposits with the institution under resolution that are not transferred, provided that the amount of funds transferred is equal to or more than the aggregate coverage level laid down in Article 7 of Directive 94/19/EC.

