

Bruxelles, 25 novembre 2021
(OR. en)

13965/21

LIMITE

EF 347
ECOFIN 1098
CODEC 1483

Fascicolo interistituzionale:
2015/0270(COD)

RELAZIONE

Origine:	Presidenza
Destinatario:	Delegazioni
Oggetto:	Rafforzamento dell'unione bancaria – Relazione della presidenza sullo stato di avanzamento dei lavori

Sintesi

Le discussioni sul rafforzamento dell'unione bancaria tenute in sede di gruppo del Consiglio durante la presidenza slovena si sono incentrate sugli elementi del quadro di gestione delle crisi e dell'assicurazione dei depositi.

Secondo alcuni Stati membri, **l'analisi effettuata dall'ABE in merito alla capacità delle banche dell'UE di accedere ai finanziamenti della risoluzione** ha corroborato il concetto dell'incompletezza dell'attuale quadro di risoluzione, dal momento che non evita il bail-in dei depositi ammissibili al di sopra del limite di protezione. Altri Stati membri hanno evidenziato il fatto che, nelle loro giurisdizioni, persino banche di dimensioni molto piccole siano state recentemente in grado di emettere strumenti ammissibili ai fini del MREL. Tali Stati membri hanno sottolineato l'importanza del MREL per evitare che tali depositi vengano usati nella ripartizione degli oneri. In linea generale gli Stati membri si sono espressi a favore di un'ulteriore **analisi della capacità delle banche di emettere strumenti MREL e dei costi collegati**.

Riguardo alla proposta di **consentire l'accesso ai finanziamenti forniti dal settore in caso di risoluzione per evitare il bail-in dei depositi ammissibili al di sopra del limite di protezione**, allo scopo di ridurre il ricorso agli aiuti alla liquidazione, gli Stati membri si dividono in tre gruppi. Vari Stati membri non sono favorevoli alla proposta. Gli Stati membri ritengono che il requisito MREL sia una linea di difesa sufficiente, che può essere fissato in tutti i casi ove occorra evitare il bail-in di depositi, oppure non ravvisano la necessità di evitare il bail-in di depositi. Secondo un'opinione largamente condivisa tra questi Stati membri, gli impegni di finanziamento degli SGD non dovrebbero essere ampliati. Inoltre, la superpriorità dei depositi protetti/SGD dovrebbe essere mantenuta. Tra le soluzioni alternative proposte ai rischi per la stabilità finanziaria del bail-in di depositi al di sopra del limite di protezione vi sono la maggiore sensibilizzazione dei depositanti riguardo al fatto che alcuni depositi potrebbero essere sottoposti a bail-in e la maggiore trasparenza delle condizioni finanziarie delle banche affinché essi siano in grado di valutare tale possibilità. Tali Stati membri sono contrari a finanziare opzioni che comportino modifiche alla condizione di una soglia dell'8 % di passività totali e fondi propri. Altri Stati membri sono invece favorevoli alla proposta. Essi ritengono che la mancanza di accesso ai fondi di risoluzione o agli SGD ove necessario comprometta la credibilità del quadro di risoluzione. Tali Stati membri sono a favore di un ricorso più frequente ai trasferimenti di attività e passività nella risoluzione delle banche. Al fine di ampliare il margine per coinvolgere gli SGD nel finanziamento dei trasferimenti, essi sostengono l'introduzione di cambiamenti nella gerarchia dei creditori. Alcuni Stati membri di questo gruppo si sono inoltre detti favorevoli alla possibilità di rivedere la soglia dell'8 % di passività totali e fondi propri come opzione di finanziamento. Un terzo gruppo, più ristretto, di Stati membri riconosce che il quadro attuale presenta alcuni dei problemi citati. Tali Stati membri restano aperti a un certo numero di soluzioni proposte, purché siano rispettate determinate condizioni rigorose. Essi possono acconsentire all'uso di strategie di trasferimento finanziate dagli SGD, ma senza modificare la soglia dell'8 % di passività totali e fondi propri.

Secondo alcuni Stati membri, **per ridurre il ricorso agli aiuti alla liquidazione come alternativa al MREL e ai finanziamenti forniti dal settore in caso di risoluzione** non è necessario modificare gli incentivi, ma occorre piuttosto colmare le lacune che attualmente consentono il ricorso alle alternative. Altri Stati membri riconoscono che parte del problema deriva dalle carenze del quadro attuale, ad esempio l'accesso insufficiente ai finanziamenti forniti dal settore in caso di risoluzione o il fatto che la valutazione dell'interesse pubblico non sia definita in modo sufficientemente ampio. Tuttavia, si sono registrate notevoli divergenze di opinione su come risolvere la questione.

Nella discussione in merito a un'**eventuale armonizzazione delle procedure di liquidazione delle banche**, la grande maggioranza degli Stati membri ha sostenuto la dicotomia risoluzione versus liquidazione nel quadro della BRRD. Pochi Stati membri convengono che, in termini di risultati e strumenti utilizzati, si potrebbe ipotizzare un quadro più continuativo pur non condividendo necessariamente la nozione secondo la quale il quadro di liquidazione dovrebbe essere il punto di partenza. In tale ottica, gli Stati membri sostengono ampiamente la centralità della valutazione dell'interesse pubblico nel quadro di risoluzione e alcuni di essi ritengono che tale valutazione debba essere estesa per includere nella risoluzione un numero maggiore di banche. Alcuni Stati membri si sono detti favorevoli al ricorso a strumenti e poteri di risoluzione nelle procedure di liquidazione, rispettando al tempo stesso il principio di proporzionalità. Altri, tuttavia, hanno rilevato che la procedura ordinaria di insolvenza in vigore nelle rispettive giurisdizioni fornisce quadri sufficientemente solidi per l'uscita ordinata dal mercato delle banche. Taluni Stati membri si oppongono a un'ulteriore armonizzazione dei quadri nazionali di liquidazione o all'applicazione di strumenti simili a quelli della risoluzione nei rispettivi quadri nazionali di liquidazione. Gli Stati membri sostengono ampiamente la proposta di perfezionare la definizione di liquidazione contenuta nella BRRD e l'obiettivo dell'uscita dal mercato a seguito di una valutazione dell'interesse pubblico negativa. Hanno tuttavia opinioni divergenti su ciò che l'uscita dal mercato dovrebbe comportare. La maggior parte degli Stati membri ha convenuto, in linea di massima, che la revoca dell'autorizzazione di una banca in dissesto o a rischio di dissesto non dovrebbe essere automatica. La proposta di ricorrere all'uscita ordinata dal mercato di una banca quale ulteriore obiettivo esplicito della risoluzione non ha riscosso sostegno. Gli Stati membri ritengono in generale sufficienti i poteri delle autorità competenti/di risoluzione di trattare la questione delle banche in dissesto o a rischio di dissesto.

1. Introduzione

Conformemente alle conclusioni del Consiglio relative a una tabella di marcia per il completamento dell'unione bancaria del 17 giugno 2016 (doc. 10460/16, "tabella di marcia del 2016"), il Consiglio ha proseguito i lavori volti a rafforzare l'unione bancaria.

I progressi compiuti, in sede di Consiglio, sul rafforzamento dell'unione bancaria sono stati presentati nelle relazioni sullo stato di avanzamento preparate dalle presidenze dei Paesi Bassi (doc. 10036/16), slovacca (doc. 14841/16), maltese (doc. 9484/17), estone (doc. 14808/17), bulgara (doc. 9819/18), austriaca (doc. 14452/18), rumena (doc. 9729/19 ADD 1), finlandese (doc. 14354/19 REV 1), croata (doc. 8335/20 ADD 1), tedesca (doc. 13091/20) e portoghese (doc. 9311/21). Tali relazioni sono conformi al mandato del gruppo "Servizi finanziari e unione bancaria" (doc. 8728/21, "gruppo del Consiglio").

Nel giugno 2019 il presidente dell'Eurogruppo ha ribadito, in una lettera al Vertice euro, che sarebbero necessari ulteriori lavori tecnici per definire un percorso di transizione verso un'unione bancaria stabile, nel rispetto di tutti gli elementi della tabella di marcia del 2016. Tali lavori dovrebbero includere una tabella di marcia per l'avvio dei negoziati politici su un sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS). L'Eurogruppo in formato inclusivo ha incaricato il gruppo ad alto livello "EDIS" di proseguire tali lavori e riferire periodicamente in merito.

Nel giugno 2021 il Vertice euro in formato inclusivo ha ribadito il pieno impegno dei leader a favore del completamento dell'unione bancaria e ha invitato l'Eurogruppo in formato inclusivo a concordare, senza indugio e su base consensuale, un piano di lavoro graduale e con scadenze definite su tutti gli elementi in sospeso necessari per conseguire questo risultato.

Inoltre, la Commissione europea sta lavorando a un riesame del quadro per la gestione delle crisi bancarie e l'assicurazione dei depositi (CMDI) in linea con il programma di lavoro della Commissione per il 2021. Il riesame è incentrato su tre atti legislativi dell'UE: la direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche (BRRD), il regolamento sul meccanismo di risoluzione unico (SRMR) e la direttiva relativa ai sistemi di garanzia dei depositi (direttiva SGD). All'inizio del 2021 la Commissione ha pubblicato due consultazioni pubbliche, una generale e una mirata, per sollecitare i pareri dei portatori di interessi in merito alla loro esperienza con il quadro CMDI introdotto dopo la crisi finanziaria mondiale. Dalle consultazioni è emerso un consenso tra i partecipanti sul fatto che il quadro abbia rappresentato un miglioramento rispetto alla situazione precedente alla crisi finanziaria mondiale e che gli obiettivi del quadro CMDI siano stati raggiunti in larga misura. Tuttavia, le risposte hanno evidenziato anche alcuni aspetti da migliorare.

Nella sessione del Consiglio ECOFIN del luglio 2021 la Commissione ha chiesto maggiore chiarezza sulle posizioni degli Stati membri e ha indicato che prevedeva di inserire il riesame del quadro per la gestione delle crisi nell'ambito del più ampio piano di lavoro per il completamento dell'unione bancaria.

Seguendo l'approccio delle presidenze precedenti (e, più di recente, delle presidenze tedesca e portoghese) e parallelamente alle discussioni politiche in corso in sede di gruppo ad alto livello "EDIS" dell'Eurogruppo su tutti gli elementi di un'unione bancaria stabile, la presidenza slovena ha proseguito le discussioni sul rafforzamento dell'unione bancaria. Il 25 ottobre 2021 si è tenuta una videoconferenza informale dei membri del gruppo del Consiglio per presentare la recente risposta dell'ABE alla richiesta di consulenza della Commissione sul finanziamento della risoluzione e dell'insolvenza nonché per procedere a una discussione, in base a due documenti informali della presidenza, sui seguenti temi: 1) accesso al finanziamento della risoluzione, bail-in dei depositi e ricorso agli aiuti di Stato e 2) un regime armonizzato per la liquidazione delle banche. L'analisi dell'ABE presenta un'indagine quantitativa relativa alle questioni discusse nel documento informale della presidenza incentrato sul tema 1). La discussione si è concentrata sulle situazioni che si vengono a creare dopo che una banca è dichiarata "in dissesto o a rischio di dissesto".

In occasione della riunione del gruppo ad alto livello del 15 novembre 2021, la presidenza ha informato il gruppo ad alto livello "EDIS" delle discussioni svoltesi in sede di gruppo del Consiglio.

La presente relazione sullo stato di avanzamento dei lavori riassume quanto emerso dalla discussione in sede di gruppo di lavoro del Consiglio e tiene conto delle opinioni dei membri del gruppo. È stata tuttavia preparata sotto la responsabilità della presidenza. È intesa a garantire continuità con quanto conseguito durante le presidenze precedenti e a facilitare il compito della presidenza entrante. Non dovrebbe essere considerata vincolante, dal momento che presenta la valutazione della presidenza sui risultati delle discussioni.

2. Risposta dell'ABE alla richiesta di consulenza della Commissione sul finanziamento della risoluzione e dell'insolvenza

Nel contesto del riesame della CMDI, la Commissione ha chiesto all'ABE una consulenza tecnica mirata sulle possibili fonti di finanziamento (interne ed esterne) per gestire il dissesto di una banca nel quadro della risoluzione e dell'insolvenza, comprese le condizioni per accedere a finanziamenti esterni. L'ABE ha analizzato la capacità interna delle banche di assorbire le perdite, il bail-in potenziale dei depositanti in caso di risoluzione nonché la capacità delle banche di accedere ai meccanismi di finanziamento della risoluzione sulla base di statistiche descrittive relative ai dati di bilancio delle banche, che consentono di valutare e confrontare l'incidenza marginale dell'attuazione delle varie opzioni strategiche, e ha utilizzato un approccio di modellizzazione per simulare uno scenario di crisi bancaria. La risposta presenta altresì una valutazione delle difficoltà che le banche di piccole e medie dimensioni segnalano di riscontrare nell'emissione di strumenti ammissibili ai fini del MREL.

Alcuni Stati membri ravvisano notevoli svantaggi nell'esporre i depositi non protetti al bail-in e ritengono che l'attuale quadro di risoluzione sia incompleto riguardo all'obiettivo di evitare un loro bail-in, in particolare dopo l'esaurimento della maggior parte delle riserve di una banca, scenario probabile nel momento in cui questa dovesse essere dichiarata in dissesto o a rischio di dissesto. Alcuni Stati membri ritengono che l'accesso delle piccole banche ai mercati dei capitali sia difficoltoso. D'altro canto, altri si sono compiaciuti del fatto che nelle loro giurisdizioni, specie nel recente periodo caratterizzato da condizioni di finanziamento favorevoli, persino banche di dimensioni molto piccole siano state in grado di emettere strumenti ammissibili ai fini del MREL e hanno sottolineato l'importanza di quest'ultimo per evitare che i depositi vengano inclusi nella ripartizione degli oneri.

In linea generale gli Stati membri si sono espressi a favore di un'ulteriore analisi della capacità delle banche di emettere strumenti MREL e dell'entità dei costi collegati e hanno incoraggiato l'ABE a procedere in questo senso. Durante la riunione la Commissione ha comunicato i risultati della propria analisi, la quale al momento indica che in una serie di Stati membri le banche non hanno emesso passività ammissibili ai fini del MREL per ragioni transitorie e/o strutturali, che occorre esaminare ulteriormente.

3. Accesso al finanziamento della risoluzione, bail-in dei depositi e ricorso agli aiuti di Stato

Il documento informale si compone di due parti. La prima è incentrata sull'introduzione di miglioramenti specifici al quadro di risoluzione dell'UE, con la proposta di estendere la protezione dei depositi ammissibili oltre i depositi protetti nelle situazioni in cui il loro bail-in obbligatorio – che sarebbe necessario per raggiungere la soglia dell'8 % di passività totali e fondi propri necessaria per accedere al finanziamento della risoluzione – porterebbe a un compromesso tra il mantenimento della stabilità finanziaria e l'accesso alle reti di sicurezza finanziate dal settore. Il documento informale poggia sul presupposto che i depositi presentano caratteristiche che possono differenziarli da altre passività bancarie in linea di principio sottoponibili a bail-in e possono costituire un importante canale di contagio indiretto. Un'altra premessa è che la credibilità del quadro di risoluzione si fonda sul fatto che a tutte le banche a cui occorre risoluzione debba essere garantito di poter essere risolte all'interno del quadro e che ciò avvenga riducendo al minimo l'accesso al denaro dei contribuenti.

La proposta sarebbe applicabile alle banche in generale, non solo alle banche con caratteristiche specifiche. Nel contempo ciò rafforzerebbe la neutralità del modello di attività che caratterizza l'attuale quadro di risoluzione: mantenere il MREL come prima linea di difesa contro l'utilizzo di finanziamenti esterni in caso di dissesto di una banca, fissandolo tuttavia in modo proporzionato alla struttura di finanziamento della banca stessa (e alla relativa composizione delle attività). Ad esempio, le banche di piccole e medie dimensioni, in linea di principio, potrebbero non essere soggette a requisiti MREL di livello tale da garantire il raggiungimento della soglia dell'8 % di passività totali e fondi propri in caso di dissesto. La proposta sarebbe applicabile a qualsiasi banca qualora a) la valutazione dell'interesse pubblico nel momento in cui la banca è dichiarata in dissesto o a rischio di dissesto concluda che gli obiettivi della risoluzione sarebbero meglio preservati mediante risoluzione anziché mediante liquidazione; b) la soglia dell'8 % di passività totali e fondi proprio possa essere raggiunta solo sottoponendo a bail-in i depositi ammissibili al di sopra del limite di protezione; c) sia possibile applicare uno strumento di trasferimento; d) sia garantita l'uscita dal mercato della banca. A queste condizioni sarebbero disponibili finanziamenti dai fondi di risoluzione e/o degli SGD.

La maggior parte degli Stati membri considera il MREL la prima linea di difesa fondamentale. Vari Stati membri ritengono inoltre che esso costituisca una linea di difesa sufficiente, poiché pensano che sottoporre a bail-in i depositi non protetti non sia problematico, in linea di principio, per la stabilità finanziaria (e uno Stato membro lo ha già sperimentato con successo). Altri Stati membri hanno convenuto sulla premessa secondo cui sottoporre i depositi a bail-in dovrebbe, in linea di principio, essere evitato, ma hanno sostenuto che un MREL sufficiente, specie sotto forma di strumenti subordinati, dovrebbe e può essere fissato in tutti i casi per evitare bail-in di questo tipo senza compromettere la diversità dei modelli di attività bancaria nell'UE. Tali Stati membri non hanno appoggiato la proposta, anche se alcuni hanno espresso la disponibilità a valutarla nel caso in cui l'ulteriore analisi discussa nel contesto della presentazione dell'ABE dovesse dimostrare che alcune banche riscontrano effettivamente problemi riguardo alla loro capacità di emettere strumenti MREL o ai costi di tale operazione. Alcuni Stati membri hanno argomentato che la proposta creerebbe un'eccezione ingiustificata o un altro livello di risoluzione per uno specifico modello di attività bancaria, o la ritengono ingiusta nei confronti delle banche che hanno modificato i propri modelli di attività a seguito dell'introduzione delle norme sul MREL nel 2015. Nel contesto delle soluzioni di finanziamento proposte, alcuni Stati membri hanno sottolineato che, a loro avviso, i fondi degli SGD dovrebbero essere utilizzati anzitutto per rimborsare i depositi. Alcuni si sono inoltre opposti alla modifica della gerarchia dei creditori, che sarebbe necessaria per aumentare il potere di finanziamento degli SGD, e si sono espressi a favore del mantenimento della superpriorità dei depositi protetti/SGD.

Come soluzione alternativa al compromesso, tali Stati membri hanno proposto di sensibilizzare maggiormente i depositanti riguardo al fatto che i loro depositi non protetti potrebbero essere sottoposti a bail-in, nonché di offrire ulteriore trasparenza riguardo alle condizioni finanziarie delle banche, affinché il pubblico sia in grado di valutare il rischio di bail-in su basi affidabili. È stata inoltre avanzata la proposta di dichiarare precocemente la banca in dissesto o a rischio di dissesto, quando questa non ha ancora accumulato perdite. Gli Stati membri di questo gruppo si sono opposti alle opzioni di finanziamento che richiederebbero modifiche alla condizione di una soglia dell'8 % di passività totali e fondi propri, a loro avviso un elemento immutabile del quadro della BRRD.

Altri Stati membri hanno ravvisano invece la necessità di proteggere i depositi diversi dai depositi ammissibili dal bail-in al di sopra del limite di protezione e ritengono problematica una situazione in cui né i fondi di risoluzione né gli SGD siano accessibili per finanziare la risoluzione quando necessario. In alcuni casi ciò può rendere impossibile preservare la stabilità finanziaria e la fiducia dei depositanti proteggendo, al tempo stesso, il denaro dei contribuenti. Sono stati menzionati i possibili effetti a catena sulla stabilità finanziaria nel caso in cui il bail-in dei depositi riduca la capacità di rimborso dei mutuatari delle banche. Inoltre nella risoluzione, a differenza della liquidazione, il mantenimento delle funzioni essenziali comporta l'esigenza di preservare il valore di avviamento (franchise value), una ragione ulteriore per proteggere i depositi diversi dai depositi protetti in caso di risoluzione. Alcuni Stati membri si sono espressi a favore della protezione dei depositi oltre ai depositi delle persone fisiche, delle microimprese e delle PMI. A tale riguardo sono stati menzionati i depositi delle imprese. Un'altra proposta prevede di definire la portata della protezione sulla base delle motivazioni dei trasferimenti di attività/passività, ad esempio la necessità di preservare la stabilità finanziaria o un rapporto commerciale proficuo, a seconda delle caratteristiche di ciascun caso di risoluzione. Muovendo dalle analogie con i depositanti, uno Stato membro ha avanzato argomentazioni a favore di una protezione ancora più ampia (ossia per includere i detentori di obbligazioni al dettaglio) e valida persino in caso di liquidazione.

La necessità di un livello proporzionato di MREL per le banche di piccole e medie dimensioni è stata addotta da alcuni tra i motivi per cui tali banche potrebbero non avere accesso al finanziamento della risoluzione. Questi Stati membri concordano ampiamente con l'idea che i trasferimenti di attività/passività debbano essere lo strumento da scegliere in tali casi di risoluzione. Al fine di ampliare le possibilità di coinvolgere gli SGD nel finanziamento dei trasferimenti, essi si sono espressi a favore dell'introduzione di cambiamenti nella gerarchia dei creditori che sosterebbero il finanziamento di tali trasferimenti. Alcuni Stati membri di questo gruppo hanno avanzato la possibilità di rivedere la soglia dell'8 % di passività totali e fondi propri, ad esempio sostituendola con l'obbligo di assoggettare alla ripartizione degli oneri tutte le passività della banca ammissibili ai fini del MREL. Uno Stato membro ha proposto anche di rivedere il contributo massimo del fondo di risoluzione consentito dalla BRRD, pari al 5 % delle passività totali, fondi propri compresi, della banca.

Gli Stati membri hanno accolto con scetticismo l'idea di ampliare l'assorbimento ex ante delle perdite delle banche consentendo che le passività non al dettaglio sottoponibili al bail-in, attualmente non contabilizzate ai fini del MREL, siano ammissibili per la soglia dell'8 % di passività totali e fondi propri ai fini della pianificazione della risoluzione, a integrazione di altre opzioni di finanziamento.

L'EDIS è stato riconosciuto quale importante sostegno alla liquidità per gli SGD da alcuni Stati membri che sostengono la proposta, ma anche da alcuni tra quelli che vi si oppongono. A tale riguardo è stato invocato l'allineamento delle responsabilità decisionali alla ripartizione dei costi tra il livello nazionale e quello centrale (come sussiste, in uno scenario diverso, la necessità di un allineamento della governance nel contesto dei problemi che si verificherebbero se il MREL fosse fissato a livello centrale, ma la responsabilità di finanziamento (SGD) fosse a livello nazionale). Tuttavia altri Stati membri hanno avvertito che la CMDI non dovrebbe essere collegata all'EDIS e hanno sottolineato la necessità che il quadro CMDI operi senza un sostegno derivante da un'assicurazione comune dei depositi.

Tra i due suddetti gruppi di Stati membri si colloca un gruppo più ristretto che riconosce l'esistenza di alcuni dei problemi alla base del documento informale ed esprime apertura rispetto ad alcune delle soluzioni ivi proposte. Alcuni Stati membri ravvisano i vantaggi di una maggiore differenziazione delle strategie di risoluzione, in particolare tra quelle "open bank" e "closed bank", vedendo in questo approccio la possibilità di consentire l'accesso alla risoluzione a un numero maggiore di banche, ma con un requisito MREL più proporzionato rispetto a quello che una strategia di bail-in "open bank" comporta. Tali Stati membri hanno dichiarato di poter sostenere la proposta solo se sono soddisfatte determinate condizioni. Ad esempio, le banche dovrebbero uscire dal mercato, occorrerebbe adeguare le condizioni per le misure preventive degli SGD e dovrebbero essere adottati provvedimenti per escludere le alternative esistenti nel quadro attuale, che consentono alle banche di scegliere la via più favorevole per uscire dal mercato, ad esempio in termini di (non) assoggettamento dei creditori senior alla ripartizione degli oneri (cfr. infra). Per quanto riguarda il tipo di depositi da proteggere, si è fatto riferimento alla necessità di allineare l'ambito di applicazione alla gerarchia dei creditori in caso di insolvenza, al fine di evitare la violazione del principio secondo cui nessun creditore può essere svantaggiato. Tali Stati membri potrebbero acconsentire all'uso di strategie di trasferimento finanziate dagli SGD, ma non alla modifica della soglia dell'8 % di passività totali e fondi propri necessaria per accedere ai fondi di risoluzione.

Nel prosieguo della discussione è stato affrontato il ricorso ad alternative rispetto al quadro di risoluzione per ottenere risultati analoghi (risoluzione o liquidazione), ma con differenze in termini di ripartizione delle perdite tra i creditori (senior) delle banche e di fonti di finanziamento utilizzate, ossia le cosiddette vie elusive. Le norme in materia di aiuti di Stato per le banche sono un elemento importante del quadro che disciplina tali decisioni. Nel novembre 2020 l'Eurogruppo in formato inclusivo ha invitato la Commissione a riesaminare il quadro degli aiuti di Stato per le banche, stabilito dalla comunicazione sul settore bancario del 2013. Sebbene questo processo sia appena iniziato, la discussione si è concentrata sui potenziali miglioramenti del quadro di risoluzione al fine di ridurre la necessità di aiuti di Stato (aiuti alla liquidazione).

È emerso un notevole allineamento tra il modo in cui gli Stati membri considerano la proposta e il modo in cui guardano al ricorso ad alternative rispetto alla BRRD. Gli Stati membri concordano sul fatto che le alternative esistono, mentre le opinioni divergono riguardo all'aumento o meno del ricorso a tali alternative per via di carenze nel quadro, cui occorre quindi porre rimedio per disincentivare tale ricorso. Alcuni Stati membri non ravvisano la necessità di modificare gli incentivi del quadro; ritengono piuttosto che occorra colmare le lacune che attualmente consentono il ricorso a tali alternative. Se si mantengono tali aiuti, questi Stati membri chiedono che la ripartizione degli oneri in caso di aiuti alla liquidazione sia allineata a quella in caso di risoluzione, al fine di mantenere condizioni di parità fra le banche.

Altri Stati membri ravvisano l'esigenza di eliminare le vie elusive, ma riconoscono che parte del problema deriva dalle carenze del quadro attuale, ad esempio l'accesso insufficiente ai finanziamenti forniti dal settore in caso di risoluzione o il fatto che la valutazione dell'interesse pubblico non sia definita in modo sufficientemente ampio da includere tutte le banche che necessiterebbero di risoluzione. Tuttavia, si sono registrate notevoli divergenze di opinione su come risolvere la questione. Alcuni ritengono che escludere le vie elusive e garantire un accesso più agevole al finanziamento dei trasferimenti nell'ambito della risoluzione siano direttamente collegati ed esigono che l'accesso agli aiuti alla liquidazione e l'uso dei fondi alternativi degli SGD vengano sostanzialmente ridotti una volta resi più accessibili i finanziamenti della risoluzione. Altri sostengono che aumentare la disponibilità dei finanziamenti forniti dal settore, sia in caso di risoluzione che di liquidazione, ridurrebbe in modo decisivo la necessità di ricorrere agli aiuti alla liquidazione.

Anche strumenti di trasferimento simili a quelli menzionati nella proposta (da utilizzare nella risoluzione bancaria) possono ridurre il costo dell'intervento pubblico in caso di liquidazione (come misure alternative degli SGD). Pertanto, un'altra serie di quesiti mira a stabilire se gli Stati membri concordino sul fatto che, per quanto riguarda l'allineamento della ripartizione degli oneri tra creditori in caso di risoluzione e in caso di liquidazione, le misure alternative degli SGD non dovrebbero essere soggette allo stesso allineamento degli aiuti alla liquidazione. È stato chiesto inoltre agli Stati membri se ritengono necessario un allineamento al di là del quadro di aiuti di Stato e in relazione a quali elementi si debba escludere il ricorso ad alternative alla BRRD.

Solo pochi Stati membri hanno risposto al quesito in cui si chiede se, in termini di ripartizione degli oneri, le misure alternative e gli aiuti alla liquidazione debbano essere trattati allo stesso modo, sostenendo perlopiù che non debbano esserlo. Alcuni Stati membri che non hanno risposto al quesito hanno tuttavia sottolineato la necessità di chiarire l'interazione tra gli aiuti di Stato e le misure alternative degli SGD, ad esempio la divergenza di trattamento tra le misure preventive e le misure alternative nel quadro degli aiuti di Stato e tra gli SGD privati e pubblici, nonché la capacità di imporre obblighi di ripartizione degli oneri nell'ambito di misure alternative.

Per quanto riguarda gli altri cambiamenti necessari nel quadro della BRRD al fine di allineare gli incentivi tra risoluzione e liquidazione, è stata sollevata la questione della strategia di risoluzione basata sul punto di avvio singolo (SPE), che crea una gerarchia dei creditori basata sul gruppo diversa da quella basata sul soggetto giuridico applicabile in caso di insolvenza, il che comporta una differente ripartizione degli oneri. È stata altresì proposta l'idea di collegare esplicitamente l'utilizzo di aiuti alla liquidazione e di misure alternative degli SGD all'uscita dal mercato di una banca. Un'ulteriore idea avanzata è quella di introdurre, nelle misure alternative degli SGD, un limite alla seniority delle passività trasferibili per evitare trasferimenti di obbligazioni che potrebbero incidere sulla parità di condizioni tra i detentori di obbligazioni.

4. Eventuale armonizzazione delle procedure di liquidazione delle banche

Nel secondo documento informale la presidenza riflette sull'interazione del regime di risoluzione con le procedure di liquidazione delle banche e sul concetto di procedura ordinaria di insolvenza a norma della BRRD. L'intento è quello di ragionare ancora una volta sulla dicotomia risoluzione versus liquidazione, inserita nel quadro della BRRD al momento della sua creazione.

Le caratteristiche del quadro sono state costruite intorno a tale dicotomia e i precedenti dibattiti in merito al riesame della CMDI hanno evidenziato notevoli differenze di opinione tra gli Stati membri su alcune questioni fondamentali relative alle procedure ordinarie di liquidazione applicabili alle banche. Il documento informale è di natura concettuale e non contiene risposte a quesiti pratici, ad esempio sulla questione del finanziamento della risoluzione e della liquidazione e sulle condizioni per accedervi.

Il presupposto da cui parte è che sussista un interesse pubblico non solo alla risoluzione, bensì anche alla liquidazione delle banche: l'insolvenza "atomistica", prevista per le società non finanziarie, non è una forma ottimale di liquidazione per le banche a causa dei suoi effetti negativi sulla stabilità finanziaria. Il documento informale propone pertanto di definire le caratteristiche di un eventuale quadro di liquidazione comune a tutti gli Stati membri, che includa: i) una migliore definizione comune di liquidazione nella BRRD, di modo che sia chiaro quali procedure di insolvenza nazionali vi rientrano; ii) caratteristiche minime e fattori di attivazione chiaramente definiti riguardo alla procedura ordinaria di liquidazione per le banche; iii) poteri di vigilanza speciali applicabili dopo che una banca è stata dichiarata in dissesto o a rischio di dissesto e le è stata infine revocata l'autorizzazione.

Alcuni Stati membri hanno concordato sull'esistenza di un interesse pubblico alla liquidazione, ma hanno sostenuto che, se vi è un interesse pubblico, la banca dovrebbe essere posta in risoluzione. Alcuni Stati membri hanno espresso sostegno al ricorso a determinati strumenti e poteri di risoluzione nelle procedure di liquidazione e hanno fatto riferimento al principio di proporzionalità. Questi Stati membri hanno manifestato apertura all'ulteriore ampliamento di tali strumenti e procedure nell'UE, almeno se rimane percorribile anche la possibilità di ricorrere alla procedura ordinaria di insolvenza. Taluni Stati membri hanno indicato che si rende necessaria un'analisi più approfondita per individuare con precisione gli ostacoli che impediscono il ricorso a tali strumenti e procedure nelle rispettive giurisdizioni. Altri, tuttavia, hanno rilevato che la procedura ordinaria di insolvenza in vigore nelle rispettive giurisdizioni fornisce quadri sufficientemente solidi per consentire l'uscita ordinata dal mercato delle banche in dissesto o a rischio di dissesto. Taluni Stati membri si sono opposti a un'ulteriore armonizzazione dei quadri nazionali di liquidazione e all'applicazione di strumenti simili a quelli della risoluzione nei rispettivi quadri nazionali di liquidazione, adducendo ostacoli giuridici, e talvolta costituzionali, all'introduzione di poteri amministrativi al di fuori dell'ambito della risoluzione.

Il concetto di valutazione dell'interesse pubblico, applicato nell'attuale quadro come fattore determinante nel bivio tra risoluzione e liquidazione di una banca, è stato ampiamente ritenuto l'approccio corretto dagli Stati membri. La dicotomia è considerata un elemento importante. Sebbene in precedenti dibattiti tenuti in varie sedi sia emerso che secondo alcuni l'attuale approccio basato sulla valutazione dell'interesse pubblico necessita di adeguamenti per garantire coerenza, prevedibilità e trasparenza, tali Stati membri sostengono in varia misura l'ampliamento dell'ambito di applicazione della risoluzione (rispetto all'estensione dell'interesse pubblico alla liquidazione).

La proposta di perfezionare la definizione di liquidazione contenuta nella BRRD ha ottenuto ampio sostegno, così come l'obiettivo dell'uscita dal mercato a seguito di una valutazione dell'interesse pubblico negativa. Tuttavia, le opinioni divergono su ciò che l'uscita dal mercato dovrebbe comportare. Occorre un'ulteriore analisi sulle modalità con cui giungere a un elenco preciso delle procedure che in ciascuna giurisdizione corrispondono a liquidazione e sull'individuazione di fattori di attivazione comuni dell'insolvenza. È stata espressa l'esigenza di mantenere la possibilità di un procedimento giudiziario, che talvolta offre vantaggi rispetto a un approccio amministrativo, ad esempio in termini di certezza del diritto o di possibile insolvenza coordinata per le holding che includono sia banche sia imprese non bancarie. Per quanto riguarda il collegamento con la revoca dell'autorizzazione, la maggior parte degli Stati membri ha sottolineato l'importanza di mantenere la natura non automatica della procedura e di preservare i poteri discrezionali delle autorità di vigilanza che servono per garantire un'uscita tempestiva ma ordinata dal mercato. Taluni hanno menzionato che la revoca dell'autorizzazione costituisce l'unico fattore di attivazione dell'insolvenza per le banche nel loro Stato membro.

La proposta di sancire l'uscita ordinata dal mercato di una banca quale obiettivo esplicito della risoluzione, in aggiunta agli attuali cinque obiettivi della risoluzione di cui all'articolo 31 della BRRD, è stata accolta con generale scetticismo. Alcuni Stati membri la ritengono in contrasto con altri obiettivi della risoluzione e, in particolare, con alcune strategie di risoluzione, vale a dire il bail-in "open bank". Altri hanno messo in discussione la necessità di questo intervento, in quanto attualmente non vi sono ostacoli per le autorità di risoluzione che gestiscono l'uscita dal mercato di una banca. Si è argomentato che anche una banca di dimensioni molto piccole dovrebbe poter essere ammissibile all'applicazione di misure giudiziarie di risanamento.

Il documento informale proponeva di dotare le autorità competenti/di risoluzione di poteri supplementari applicabili alle banche che sono state dichiarate in dissesto o a rischio di dissesto e sarebbero liquidate, tra cui i poteri di nominare un'amministrazione straordinaria, di applicare strumenti per la vendita dell'attività d'impresa e strumenti di separazione delle attività e di avviare una liquidazione per settori, con l'obiettivo di soddisfare meglio l'interesse pubblico nel quadro di un giusto processo. Gli Stati membri ritengono tuttavia che in generale i poteri previsti dal quadro attuale siano sufficienti. In alternativa uno Stato membro ha proposto un migliore coordinamento fra autorità quando una banca è prossima a essere dichiarata in dissesto o a rischio di dissesto; ciò garantirebbe all'autorità di risoluzione di trovarsi pronta quando l'autorità competente dichiara una banca in dissesto o a rischio di dissesto.

5. Temi connessi alla riduzione dei rischi nel settore bancario

Durante la presidenza slovena sono iniziati i lavori su due proposte legislative che, una volta adottate, avranno un impatto significativo sulla riduzione dei rischi nel sistema bancario dell'UE, ossia il pacchetto antiriciclaggio, presentato dalla Commissione a luglio, e il pacchetto sui requisiti patrimoniali, presentato in ottobre. La presidenza ha avviato immediatamente i negoziati in sede di Consiglio per entrambe le proposte. Inoltre la direttiva relativa ai gestori di crediti e agli acquirenti di crediti, che è stata negoziata tra i colegislatori durante la presidenza portoghese e mira a promuovere lo sviluppo di mercati secondari dei crediti deteriorati, è stata approvata dal Consiglio il 9 novembre 2021 ed entrerà in vigore entro la fine di quest'anno.

6. Osservazioni conclusive

La presidenza invita il Consiglio a prendere atto della presente relazione al fine di portare avanti i lavori.

Si invita la presidenza francese a basarsi sui progressi compiuti e a proseguire i lavori per il rafforzamento dell'unione bancaria.
