Consiglio dell'Unione europea

Bruxelles, 21 aprile 2023
(OR. en)

8499/23
ADD 2

Fascicolo interistituzionale: 2023/0111 (COD)

EF 109
ECOFIN 359
CODEC 656

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	19 aprile 2023
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	SWD(2023) 226 final
Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO che accompagna le proposte di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che modifica la direttiva 2014/59/UE per quanto riguarda le misure di intervento precoce, le condizioni per la risoluzione e il finanziamento dell'azione di risoluzione REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che modifica il regolamento (UE) n. 806/2014 per quanto riguarda le misure di intervento precoce, le condizioni per la risoluzione e il finanziamento dell'azione di risoluzione DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che modifica la direttiva 2014/59/UE per quanto riguarda l'ambito di applicazione della protezione dei depositi, l'uso dei fondi dei sistemi di garanzia dei depositi, la cooperazione transfrontaliera e la trasparenza

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2023) 226 final.

All.: SWD(2023) 226 final

COMMISSIONE
EUROPEA

Strasburgo, 18.4.2023
SWD(2023) 226 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna

le proposte di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO
che modifica la direttiva 2014/59/UE per quanto riguarda le misure di intervento precoce, le condizioni per la risoluzione e il finanziamento dell'azione di risoluzione

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO
che modifica il regolamento (UE) n. 806/2014 per quanto riguarda le misure di intervento precoce, le condizioni per la risoluzione e il finanziamento dell'azione di risoluzione

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO
che modifica la direttiva 2014/59/UE per quanto riguarda l'ambito di applicazione della protezione dei depositi, l'uso dei fondi dei sistemi di garanzia dei depositi, la cooperazione transfrontaliera e la trasparenza

{COM(2023) 226 final} - {SEC(2023) 230 final} - {SWD(2023) 225 final}

Scheda di sintesi

Valutazione d'impatto sulla revisione del quadro per la gestione delle crisi bancarie e l'assicurazione dei depositi (CMDI) (direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche (BRRD), regolamento sul meccanismo di risoluzione unico (SRMR), direttiva relativa ai sistemi di garanzia dei depositi (direttiva SGD))

A. Necessità di intervento

Per quale motivo? Qual è il problema da affrontare?

Il quadro per la gestione delle crisi e l'assicurazione dei depositi (CMDI) è stato concepito per prevenire e gestire il dissesto degli enti creditizi di qualsiasi dimensione o con qualsiasi modello di business. I suoi obiettivi sono mantenere la stabilità finanziaria, tutelare i depositanti, ridurre al minimo il ricorso al sostegno pubblico, limitare l'azzardo morale e garantire condizioni di parità nel mercato unico, evitando nel contempo la distruzione di valore. Nel complesso, dalla valutazione si è concluso che il funzionamento del quadro CMDI risulta efficace per alcuni obiettivi (tutelare la stabilità finanziaria), mentre è poco efficace per altri obiettivi (tutelare il denaro dei contribuenti e i depositanti e garantire condizioni di parità nel mercato unico). Sono pertanto necessari miglioramenti, in particolare per quanto riguarda i seguenti aspetti:

- la certezza del diritto e la prevedibilità nella gestione dei fallimenti bancari continuano a essere carenti. Ad esempio, la decisione delle autorità pubbliche di ricorrere agli strumenti di risoluzione o di insolvenza può variare notevolmente da uno Stato membro dell'UE all'altro;
- le reti di sicurezza finanziate dal settore continuano a essere inefficaci e persistono condizioni di accesso ai finanziamenti divergenti nel quadro della risoluzione e al di fuori della risoluzione, il che si ripercuote sugli incentivi e crea opportunità di arbitraggio al momento di decidere in merito allo strumento di gestione delle crisi da utilizzare al fine di proteggere al meglio i depositi;
- la tutela dei depositanti rimane disomogenea e incoerente tra gli Stati membri dell'UE e i finanziamenti provenienti dal sistema di garanzia dei depositi (SGD) potrebbero non rivelarsi sufficientemente solidi, in particolare in assenza di un sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS).

Qual è l'obiettivo dell'iniziativa?

Tenendo conto di tali questioni, la revisione del CMDI mira migliorare il conseguimento di tutti gli obiettivi fondamentali del quadro:

- preservando la stabilità finanziaria e la continuità delle funzioni essenziali delle banche per la società;
- tutelando i depositanti e garantendo la fiducia dei consumatori;
- salvaguardando il funzionamento del mercato unico e garantendo condizioni di parità in tutta l'UE;
- riducendo al minimo il ricorso al denaro dei contribuenti e garantendo la disciplina di mercato.

Qual è il valore aggiunto dell'intervento a livello dell'UE?

La revisione modificherà la normativa dell'UE (BRRD, SRMR e direttiva SGD). Le modifiche proposte sono giustificate a livello dell'UE per via dei forti legami esistenti tra i settori finanziari nazionali e del rischio di contagio e di effetti di ricaduta; della natura transfrontaliera delle attività di molti enti finanziari; e dell'impatto sistemico che il fallimento di una banca può avere sulla stabilità finanziaria (anche banche di piccole e medie dimensioni). Solo un'azione dell'UE può fornire alle autorità di risoluzione nazionali ed europee gli strumenti e i poteri adeguati per gestire in modo ordinato il dissesto di banche di qualsiasi dimensione e con qualsiasi modello di business. L'azione dell'UE può essere intrapresa attraverso il quadro di risoluzione armonizzato quando le procedure di insolvenza nazionali non sono ritenute adeguate per tutelare i depositanti, il denaro dei contribuenti e la stabilità finanziaria. L'azione dell'UE può inoltre garantire condizioni di parità, un migliore mercato unico dei servizi bancari e parità di trattamento per tutti i depositanti e tutte le banche dell'UE. Allo stesso tempo, l'azione dell'UE non impone di scegliere una determinata strategia per le banche in dissesto, bensì fornisce alle autorità nazionali ed europee un quadro coerente per adottare decisioni adeguate e proporzionate a seconda dei casi.

B. Soluzioni

Quali opzioni strategiche legislative e di altro tipo sono state prese in considerazione? Ne è stata prescelta una? Per quale motivo?

Dati i forti legami tra la gamma di strumenti per la gestione delle crisi e il relativo finanziamento, la valutazione d'impatto ha preso in considerazione pacchetti di opzioni strategiche che raggruppano le pertinenti

caratteristiche concettuali del quadro CMDI per garantire un approccio globale e coerente. Alcune modifiche proposte in merito alle misure di intervento precoce, agli indicatori per determinare se una banca è in dissesto o a rischio di dissesto e all'armonizzazione di talune caratteristiche della direttiva SGD sono caratteristiche comuni a tutti i pacchetti di opzioni considerati.

I diversi pacchetti di opzioni strategiche si concentrano principalmente sull'analisi delle possibilità di ampliare in modo credibile ed efficace l'ambito di applicazione della risoluzione in funzione del livello di ambizione nel rendere i finanziamenti nel quadro della risoluzione più accessibili. In particolare, le opzioni strategiche prendono in considerazione la possibilità di agevolare il ricorso ai fondi dell'SGD nel quadro della risoluzione, anche come "ponte", nell'ambito della salvaguardia della verifica del minor onere, al fine di migliorare la proporzionalità nell'accesso ai fondi nazionali di risoluzione/al Fondo di risoluzione unico per le banche, in particolare quelle di piccole e medie dimensioni che sono soggette a strategie di cessione con uscita dal mercato. Le opzioni valutano altresì la possibilità di utilizzare i fondi dell'SGD in modo più efficace ed efficiente nell'ambito di una verifica armonizzata del minor onere per misure diverse dal rimborso dei depositi protetti in caso di insolvenza. Tale approccio cerca di migliorare la compatibilità degli incentivi per le autorità di risoluzione nella scelta dello strumento più appropriato per gestire una crisi. Lo sblocco dei fondi dell'SGD per misure diverse dal rimborso dei depositi protetti dipende dalla posizione dell'SGD nella gerarchia dei crediti. Pertanto le opzioni strategiche esaminano anche diversi scenari per l'armonizzazione delle preferenze per i depositanti nella gerarchia dei crediti.

Le opzioni strategiche producono risultati che vanno da un lieve miglioramento del finanziamento della risoluzione e un ambito di applicazione della risoluzione commisurato (opzione 2) a miglioramenti più ambiziosi dell'equazione di finanziamento, offrendo la possibilità di un ampliamento più marcato dell'ambito di applicazione della risoluzione per includervi un maggior numero di banche di piccole e medie dimensioni (opzione 3) rispetto alle opzioni 1 (scenario di base) e 2. L'opzione 4 consiste in un'ambiziosa riforma del quadro CMDI, compreso l'EDIS (un modello ibrido intermedio di EDIS, diverso dalla proposta della Commissione del 2015). Sebbene l'Eurogruppo non abbia ancora raggiunto un consenso sulla via da seguire per quanto riguarda l'EDIS, la maggior parte degli Stati membri dell'UE e il Parlamento europeo riconoscono il lavoro svolto a livello tecnico e l'importanza di istituire l'EDIS per la solidità del quadro e il completamento dell'Unione bancaria. È pertanto incluso in questa opzione ai fini della completezza tecnica e della coerenza nella definizione delle politiche, sebbene sia stato giudicato politicamente impraticabile in questa fase.

I miglioramenti realistici, seppur ambiziosi, del quadro CMDI nell'ambito dell'opzione 3, in particolare l'equazione di finanziamento abbinata a un ambito di applicazione della risoluzione commisurato e a incentivi allineati per decidere in merito al miglior strumento di crisi per le banche di piccole e medie dimensioni, fanno di questa opzione l'opzione prescelta (in assenza di un accordo politico sull'EDIS).

Chi sono i sostenitori delle varie opzioni?

La maggior parte degli Stati membri dell'UE sostiene il principio di ampliamento dell'ambito di applicazione della risoluzione a talune banche di piccole e medie dimensioni quando la risoluzione conseguirebbe al meglio gli obiettivi del quadro, chiarendo la valutazione dell'interesse pubblico, purché sia garantito un accesso credibile ai finanziamenti nel quadro della risoluzione per tali banche. È favorevole all'integrazione di una maggiore proporzionalità nelle norme per l'accesso ai finanziamenti con l'aiuto dell'SGD nell'ambito di una verifica armonizzata del minor onere e al mantenimento della condizione minima di bail-in per l'accesso al finanziamento della risoluzione.

In generale, i depositanti e i consumatori sono favorevoli a un quadro che sottoponga un maggior numero di banche a risoluzione e che possa contare su reti di sicurezza finanziate dal settore, il che ridurrebbe il rischio di perdite sui depositi, riducendo nel contempo il ricorso al denaro dei contribuenti.

Le banche, in generale, ritengono utile un chiarimento del quadro CMDI, pur esprimendo preoccupazioni. Da un lato, alcune banche più piccole sono preoccupate per i costi potenziali che potrebbero derivare dall'ampliamento dell'ambito di applicazione della risoluzione, associato a possibili requisiti (proporzionati) in materia di MREL e a un più ampio ricorso a reti di sicurezza finanziate dal settore. Dall'altro lato, le banche di maggiori dimensioni sono favorevoli a un'applicazione più ampia della risoluzione e sottolineano la necessità di costituire riserve di MREL. Criticano tuttavia la prospettiva di utilizzare le reti di sicurezza, in particolare per la risoluzione delle banche di piccole e medie dimensioni.

La maggior parte degli Stati membri dell'UE è a favore dell'EDIS e deplora la mancata opportunità di sfruttare le sinergie con il quadro CMDI nella presente revisione. Nel complesso, anche il settore è favorevole all'EDIS, in particolare per quanto riguarda la potenziale efficienza in termini di costi che potrebbe consentire una riduzione dei contributi alle reti di sicurezza.

C. Impatto dell'opzione prescelta

Quali sono i vantaggi dell'opzione prescelta (o in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?

Ciascuno dei tre pacchetti di opzioni strategiche mira a creare un quadro basato sugli incentivi, incoraggiando l'applicazione degli strumenti di risoluzione in modo più coerente, aumentando la certezza e la prevedibilità del diritto, creando condizioni di parità, agevolando l'accesso a reti di sicurezza comuni, mantenendo nel contempo alcune alternative al di fuori della risoluzione nell'ambito delle procedure di insolvenza nazionali. Tuttavia, fin dalla progettazione, i pacchetti di opzioni consentono di realizzare questi obiettivi in misura diversa e la loro fattibilità politica varia.

Quali sono i costi dell'opzione prescelta (o in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?

I diversi elementi delle tre opzioni strategiche comporterebbero diversi livelli di costi e di ripartizione dei costi.

Le banche destinate alla risoluzione continuerebbero a rispettare l'obbligo di garantire livelli adeguati di capacità interna di assorbimento delle perdite e la loro possibilità di risoluzione aumenterebbe. Occorre valutare caso per caso se l'ampliamento dell'ambito di applicazione della risoluzione si tradurrebbe in costi più elevati per le banche che passerebbero dall'essere considerate per la liquidazione all'essere destinate alla risoluzione. Un fattore di attenuazione per il pubblico e per la società in generale consisterebbe nel conservare il valore delle attività (grazie all'agevolazione delle strategie di cessione con uscita ordinata dal mercato), ridurre il ricorso al denaro dei contribuenti ed evitare il bail-in dei depositanti mediante un ricorso più ampio all'SGD nell'ambito della salvaguardia della verifica del minor onere. Tuttavia l'utilizzo dei fondi dell'SGD e di un fondo di risoluzione o del Fondo di risoluzione unico potrebbe anche far scattare esigenze di ricostituzione attraverso contributi ex post del settore che, in assenza dell'EDIS, non sarebbero compensati da sconti sui contributi delle banche alle reti di sicurezza.

Per i consumatori e i depositanti (comprese le piccole e medie imprese (PMI)) i costi dovrebbero essere limitati e chiaramente compensati dai benefici. In particolare, attraverso una maggiore tutela dei depositanti, la stabilità finanziaria, una migliore conservazione del valore attraverso la salvaguardia delle funzioni bancarie essenziali e un minore ricorso al denaro dei contribuenti.

Quale sarà l'incidenza su aziende, PMI e microimprese?

Dato il ruolo centrale delle banche nel fornire finanziamenti e servizi finanziari ai consumatori e alle PMI, una maggiore stabilità del settore bancario attraverso la riforma del CMDI dovrebbe andare a vantaggio di tali gruppi, per quanto riguarda sia il loro accesso ai finanziamenti sia la loro tutela in quanto depositanti.

L'impatto sulle amministrazioni e sui bilanci nazionali sarà significativo?

Uno degli obiettivi della riforma del CMDI è ridurre ulteriormente il ricorso al denaro dei contribuenti nella gestione del fallimento delle banche. Da un lato, gli oneri amministrativi potrebbero aumentare leggermente per le amministrazioni (autorità di risoluzione, ossia la preparazione di un maggior numero di piani di risoluzione e l'adozione di un maggior numero di decisioni amministrative). Dall'altro lato, le amministrazioni trarrebbero vantaggio da una maggiore certezza del diritto e da una maggiore prevedibilità dei risultati nello svolgimento delle azioni di risoluzione o nell'applicazione degli opportuni strumenti di gestione delle crisi al di fuori della risoluzione.

Sono previsti altri impatti significativi?

No.

D. Tappe successive

Quando saranno riesaminate le misure proposte?

La legislazione sarà oggetto di una valutazione completa cinque anni dopo la data di attuazione, al fine di valutarne l'efficacia e l'efficienza nel conseguire gli obiettivi presentati nella presente relazione e di decidere se

siano necessarie nuove misure o modifiche.