

**Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro di risanamento e di risoluzione delle crisi degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica le direttive del Consiglio 77/91/CEE e 82/891/CEE, le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE e 2001/35/UE e il regolamento (UE) n. 1093/2010 - COM (2012) 280 def.**

Il documento in oggetto propone norme per affrontare le conseguenze di eventuali dissesti di enti creditizi dopo che la crisi finanziaria iniziata nel 2008 ha messo in luce:

- 1) l'inadeguatezza delle procedure ordinarie di insolvenza ad affrontare le crisi degli enti creditizi, in virtù della peculiarità del sistema bancario rispetto alle altre attività di impresa. Questo, infatti, svolge funzioni determinanti nel sistema economico ed è particolarmente vulnerabile alle crisi sistemiche. Inoltre la crisi di una banca può avere conseguenze più gravi rispetto all'uscita dal mercato di altre imprese, giustificando quindi il ricorso a norme e procedure speciali;
- 2) la mancanza di strumenti adeguati al livello europeo a fronte di dispositivi di gestione nazionale tanto diversi l'uno dall'altro da rendere difficoltosa la gestione della dimensione transfrontaliera delle crisi.

Si segnala che la Comunicazione della Commissione europea sull'Unione bancaria (COM(2012) 510) definisce la proposta di direttiva sulla risoluzione delle crisi bancarie come una delle proposte che potranno le fondamenta comuni per tutto il mercato unico, su cui potranno basarsi le proposte sull'Unione bancaria<sup>1</sup>. Ne auspica dunque l'approvazione entro la fine dell'anno 2012.

### **1) Oggetto della proposta**

La proposta di direttiva armonizza le leggi nazionali sul risanamento e la risoluzione delle crisi degli enti creditizi e delle imprese di investimento per garantire che gli Stati membri siano dotati dei medesimi strumenti e procedure per affrontare dissesti sistemici.

Si vuole così definire un quadro efficace per gestire i fallimenti bancari in modo ordinato ed evitare il contagio ad altri enti, salvaguardando la stabilità finanziaria e riducendo al minimo le perdite per il contribuente.

### **2) Base giuridica**

La Commissione europea cita l'art. 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ai sensi del quale: "*Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adottano le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno*".

---

<sup>1</sup> Gli altri documenti di analoga importanza citati nel COM(2012) 510 sono la proposta di direttiva sul sistema di garanzia dei depositi ([COM\(2010\) 368](#)), il cd. "Pacchetto CRD IV" ([COM\(2011\) 452](#) e [COM\(2011\) 453](#)).

### 3) Principi di sussidiarietà e proporzionalità

Il documento in esame appare conforme al principio di sussidiarietà in termini di:

- 1) necessità dell'intervento delle istituzioni dell'Unione: l'adozione di una direttiva armonizzerà i dispositivi di gestione delle crisi bancarie che, fortemente differenti l'uno dall'altro al livello nazionale, non hanno permesso di fronteggiare adeguatamente la crisi;
- 2) valore aggiunto per l'Unione, nella misura in cui il nuovo quadro armonizzato promuoverà la stabilità finanziaria nel mercato interno, assicurando una capacità minima di risoluzione delle crisi in tutti gli Stati membri e agevolando la cooperazione tra le autorità nazionali in caso di dissesto di gruppi bancari transfrontalieri.

Con riferimento al principio di proporzionalità, la proposta appare congrua agli obiettivi che intende perseguire.

Il termine fissato per l'espressione del parere sul rispetto del principio di proporzionalità era il 24 settembre 2012.

### 4) Atti delegati e ruolo dell'ABE

Il documento in titolo contiene numerose deleghe alla Commissione europea. Alcune di queste la incaricano, per un periodo di tempo indeterminato (art. 103, par. 2), di adottare in prima persona atti *ex art.* 290 del TFUE.

Negli altri casi, invece, l'intervento della Commissione europea è solo indiretto: nella sostanza sarà l'Autorità bancaria europea (ABE) a determinare il contenuto delle norme tecniche di regolamentazione e di attuazione, per le quali la Commissione sarà solo chiamata ad un'adozione formale (cfr. artt. 11-14 dei regolamenti istitutivi)<sup>2</sup>.

Nella relazione introduttiva dell'atto in esame (Paragrafo 4.4.1.6., pag. 18, "Conformità agli articoli 290 e 291 del TFUE") la Commissione europea esprime la propria contrarietà, ricordando la propria Dichiarazione in merito agli articoli 290 e 291 del TFUE, messa agli atti al momento dell'adozione dei regolamenti istitutivi delle Autorità europee di vigilanza. In quell'occasione aveva fatto verbalizzare quanto segue: *"Riguardo alla procedura per l'adozione di standard tecnici di regolamentazione la Commissione sottolinea il carattere peculiare del settore dei servizi finanziari, derivante dalla struttura Lamfalussy ed esplicitamente riconosciuta nella Dichiarazione 39 allegata al TFUE. La Commissione ha tuttavia seri dubbi sul fatto che le restrizioni al suo ruolo in materia di adozione di atti delegati e misure di esecuzione siano in linea con gli articoli 290 e 291 del TFUE"*.

Oltre a questo ruolo normativo, finalizzato ad assicurare un approccio uniforme e coerente alla materia mediante l'elaborazione di circa 20 norme tecniche e cinque orientamenti, l'Autorità bancaria europea viene anche chiamata a:

- a) partecipare a collegi di risoluzione delle crisi al livello di gruppo (art. 80, par. 4), decidendo in caso di disaccordo e svolgendo un ruolo di mediazione vincolante (art. 83, parr. 6-7);
- b) prevedere il riconoscimento delle procedure di risoluzione delle crisi di paesi terzi (art. 85) e concludere intese di cooperazione, non vincolanti, con i paesi terzi (art. 88).

### 5) Valutazione d'impatto

Il testo in esame è accompagnato da due documenti, che ne analizzano la valutazione d'impatto:

---

<sup>2</sup> [Regolamenti \(UE\) nn. 1093/2010](#), che istituisce l'Autorità bancaria europea; [1094/2010](#), che istituisce l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali; [1095/2010](#), che istituisce l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati.

- 1) [SWD\(2012\) 166](#), disponibile in lingua inglese;
- 2) [SWD \(2012\) 167](#), sintesi in italiano del precedente.

## 6) Sistema di intervento

La Commissione europea delinea un sistema di intervento complesso, composto da misure di:

### 1) preparazione e prevenzione (artt. 3-12), ovvero:

- la designazione *ex ante* di una o più autorità (amministrative pubbliche) di risoluzione delle crisi (artt. 3-4), in grado di esercitare i loro poteri con la rapidità e flessibilità necessarie e dotate di adeguate competenze, risorse e capacità operative (art. 3, par. 6).

Tali risorse saranno assicurate al livello nazionale dal "sistema europeo dei meccanismi di finanziamento" (Titolo VII: artt. 90-99) mediante la raccolta ordinaria annuale di contributi presso gli enti autorizzati al fine di raggiungere, entro 10 anni al massimo dall'entrata in vigore del progetto di direttiva, il livello-obiettivo dell'1% almeno dell'ammontare dei depositi di tutti gli enti creditizi autorizzati (artt. 93 e 94). Contributi straordinari *ex post* sono, poi, previsti qualora i mezzi finanziari disponibili non siano sufficienti a coprire perdite, costi o altre spese sostenute (art. 95). L'art. 97 disciplina la possibilità di prestiti tra meccanismi nazionali di finanziamento, mentre per le crisi gruppo si prevede la messa in comune dei meccanismi di finanziamento nazionali (art. 98).

Le autorità di risoluzione delle crisi dispongono di ampi poteri, potendo assumere il controllo di un ente in dissesto o vicino al dissesto, assumere il ruolo degli azionisti e dell'organo di gestione, trasferire attività e passività e far rispettare i contratti (si veda il Capo V, artt. 56-64, ma anche gli artt. 14-15 per i poteri da esercitarsi previa valutazione, effettuata in consultazione con le autorità competenti (art. 13)<sup>3</sup>.

Non viene precisato quale ente debba essere nominato in qualità di autorità preposta alla risoluzione delle crisi: ogni Stato membro sarà dunque libero di designare, ad esempio, la banca centrale nazionale, l'autorità di vigilanza finanziaria, il Ministero delle finanze o altre autorità speciali;

- la predisposizione ed il costante aggiornamento dei seguenti documenti, relativi a enti singoli o a gruppi di imprese:
  - "piani di risanamento" (artt. 5, 7), redatti dai diretti interessati, che prevedano il ripristino della situazione finanziaria in caso di deterioramento significativo e siano soggetti alla valutazione delle autorità competenti<sup>4</sup> (artt. 6, 8);
  - "piani di risoluzione delle crisi" (artt. 9, 11) ad opera delle autorità di risoluzione delle crisi in consultazione con le autorità competenti. Questi tengono conto di una gamma di scenari e prevedono una serie di opzioni per l'applicazione all'ente degli strumenti e poteri di risoluzioni delle crisi. Il loro

---

<sup>3</sup> Tale valutazione è relativa alle possibilità effettive di risoluzione delle crisi che - stabilisce l'art. 13, par. 1, "*si intende possibile quando all'autorità di risoluzione delle crisi risulta fattibile e credibile liquidare l'ente o gruppo con procedura ordinaria di insolvenza oppure risolverne la crisi applicandogli i vari strumenti di risoluzione delle crisi ed esercitando nei suoi confronti i diversi poteri di risoluzione delle crisi senza provocare conseguenze negative significative per il sistema finanziario dello Stato membro in cui l'ente è ubicato, neanche in un momento di instabilità finanziaria più ampia o di eventi a livello di sistema, tenuto conto della situazione dell'economia o della stabilità finanziaria in tale Stato membro o in altri ovvero nell'Unione e nella prospettiva di assicurare la continuità delle funzioni essenziali svolte dall'ente o gruppo mediante la loro separazione, se praticabile facilmente e tempestivamente, oppure con altro mezzo*". Gli obiettivi della risoluzione delle crisi sono elencati nell'art. 26.

<sup>4</sup> Ai sensi dell'art. 2, par. 20, attraverso il rinvio effettuato alle direttive 2006/48/Ce e 2006/49/CE, si intende per "autorità competente" l'autorità nazionale preposta, in forza di legge o regolamento, all'esercizio della vigilanza sugli enti creditizi o sulle imprese di investimento.

contenuto dettagliato è specificato nell'art. 9, par. 4. Il piano "*non presuppone alcun sostegno finanziario pubblico straordinario*" (art. 9, par. 2).

Si segnala la possibilità, per gli enti membri di un gruppo, di concludere accordi di sostegno finanziario intragruppo (art. 16) nei casi di cui all'art. 19, sottoposti a verifica da parte delle autorità di vigilanza<sup>5</sup> e mediazione (art. 17), all'eventuale approvazione da parte degli azionisti (art. 18) e passibili di opposizione da parte delle autorità competenti (art. 21);

- 2) intervento precoce (artt. 23-25), al fine di arrestare tempestivamente il deterioramento della situazione, in modo da evitare l'insolvenza. Le misure che possono rientrare in questa categoria sono elencate nell'art. 23. Particolare rilievo assume l'amministrazione straordinaria (relativa a singoli enti, art. 24, o a gruppi, art. 25), che prende la forma della nomina annuale di un amministratore straordinario in sostituzione della direzione dell'ente. Questi "*ha il compito, per legge, di prendere tutte le misure necessarie e di promuovere soluzioni al fine di risanare la situazione finanziaria dell'ente e di ripristinare la sana e prudente gestione dell'attività e dell'organizzazione. Ove necessario, in presenza di un'incoerenza tale compito prevale su qualsiasi altro compito gestionale ai sensi dello statuto dell'ente o della legislazione nazionale*" (art. 24, par. 3);
- 3) risoluzione delle crisi (per i singoli enti: titolo IV, artt. 26-79; per i gruppi: titolo V, artt. 80-83), procedura alternativa a quella ordinaria di insolvenza, finalizzata a ristrutturare o liquidare un ente il cui dissesto sia dichiarato dall'autorità competente o dall'autorità di risoluzione delle crisi quando non si possa ragionevolmente prospettare di evitarne il fallimento in tempi ragionevoli e l'azione di risoluzione della crisi sia necessaria nell'interesse pubblico (art. 27). L'art. 29 elenca i principi generali che disciplinano la risoluzione delle crisi, stabilendo tra l'altro l'ordine di priorità tra i soggetti che subiranno le perdite.

La procedura ipotizzata prevede preliminarmente:

- una valutazione, effettuata da una "*persona indipendente da qualsiasi autorità pubblica*" (art. 30);
- qualora si verificano le circostanze di cui all'art. 51, par.1, il tempestivo esercizio, da parte delle autorità di risoluzione delle crisi, del potere di riduzione degli strumenti di capitale emessi (artt. 51-55);
- l'adempimento degli obblighi di notifica, informazione e procedurali descritti nel capo VII (artt. 74-76).

Nella sostanza, gli strumenti attivabili (singolarmente o in forma combinata) per risolvere la crisi sono i seguenti:

- vendita dell'attività d'impresa (azioni, titoli di proprietà, attività, diritti o passività, *in toto* o in parte, art. 32) a condizioni commerciali, senza il previo consenso degli azionisti o di terzi diversi dall'acquirente e senza ottemperare agli obblighi procedurali del diritto societario o della legislazione sui valori mobiliari. Si deve, invece, garantire, il rispetto delle norme dell'Unione sugli aiuti di Stato (art. 32, par. 2). L'art. 33 elenca gli obblighi procedurali relativi a tale strumento;
- ente-ponte, mediante la cessione della totalità o di una parte delle attività, diritti o passività ad un ente ponte, "*entità giuridica interamente o parzialmente di proprietà di una o più autorità pubbliche (...) costituita al fine di svolgere alcune*

---

<sup>5</sup> Ai sensi dell'art. 2, par. 31, attraverso il rinvio effettuato all'art. 4, par. 48, della direttiva 2006/48/CE, si intende per "autorità di vigilanza su base consolidata" l'autorità competente responsabile dell'esercizio della vigilanza su base consolidata degli enti creditizi imprese madri nell'UE e degli enti creditizi controllati da società di partecipazione finanziaria madri nell'UE o società di partecipazione finanziaria mista madri nell'UE.

o tutte le funzioni dell'ente soggetto a risoluzione della crisi e di detenerne, in tutto o in parte, le attività e passività" (art. 34, par. 2)<sup>6</sup>. L'art. 35 ne disciplina in dettaglio il funzionamento;

- separazione delle attività<sup>7</sup>: cessione a un veicolo di gestione delle attività (entità giuridica interamente di proprietà di una o più autorità pubbliche) delle attività, diritti o passività di un ente, nel rispetto della normativa sugli aiuti di Stato dell'Unione. Il fine perseguito, tramite amministratori appositamente designati, è quello di massimizzare il valore delle attività attraverso la vendita finale ovvero assicurare la liquidazione ordinata dell'attività di impresa (art. 36, par. 3). L'art. 36, par. 5, specifica che la possibilità di cedere attività può essere percorsa *"solo se la situazione del particolare mercato per le attività in questione è tale che una loro liquidazione con procedura ordinaria di insolvenza potrebbe incidere negativamente sul mercato finanziario"*;
- *bail-in*, al fine di ridurre gli importi dovuti ai creditori non garantiti e di convertire tali crediti in capitale, ricapitalizzando un ente che soddisfi le condizioni per la risoluzione delle crisi o convertendo in capitale (o riducendo l'importo dei) crediti o titoli di debito ceduti a un ente-ponte al fine di fornirgli capitale (art. 37). L'art. 46, par. 2, prevede la nomina di un amministratore, il quale redige un piano di riorganizzazione aziendale, da trasmettere all'autorità di risoluzione della crisi, alla Commissione europea ed all'Autorità bancaria europea (ABE). Il piano, di cui gli Stati membri devono accertare la compatibilità con il quadro degli aiuti di Stato dell'Unione, *"dispone misure volte a ripristinare la sostenibilità economica a lungo termine dell'ente o di rami della sua attività entro un arco di tempo ragionevole non superiore a due anni. Tali misure si basano su presupposti realistici circa le condizioni economiche e finanziarie di mercato in cui l'ente si troverà ad operare"* (art. 47, par. 2).

Norme specifiche delineano l'ambito di applicazione di questo strumento (art. 38), le passività ammissibili (artt. 39-40, si veda anche l'art. 44 relativamente ai derivati), la valutazione dell'importo del *bail-in* (art. 41), il trattamento degli azionisti (art. 42) e la gerarchia dei crediti (art. 43).

Si sottolinea che l'elenco degli strumenti attivabili non è esaustivo: l'art. 31, par. 7, specifica che *"non è preclusa agli Stati membri la facoltà di conferire alle autorità di risoluzione delle crisi ulteriori poteri esercitabili quando un ente soddisfa le condizioni per la risoluzione della crisi, purché tali poteri non ostino all'efficace risoluzione della crisi di gruppo e siano coerenti con gli obiettivi della risoluzione delle crisi e con i principi generali che la disciplinano di cui agli articoli 26 e 29"*.

La posizione dei terzi, con particolare attenzione ad azionisti e creditori, è tutelata dal Capo VI (artt. 65-73), mentre nel capo VIII vengono assicurate tutele giurisdizionali alle controparti di un contratto finanziario (art. 77), ai titolari di un interesse legittimo nella procedura di risoluzione delle crisi (art. 78) e nell'ambito della procedura ordinaria di insolvenza (art. 79).

Il titolo VIII (artt. 100-102) disciplina le sanzioni e le misure amministrative (*"effettive, proporzionate e dissuasive"*) da comminare *"quando le disposizioni nazionali adottate ad attuazione della presente direttiva non sono rispettate"* (art. 100, par. 1).

---

<sup>6</sup> L'ente-ponte può avere natura giuridica diversa qualora venga usato lo strumento del *bail-in* per convertire in capitale o ridurre l'importo dei crediti o dei titoli di debito ceduti a un ente-ponte al fine di fornirgli capitale. Tuttavia ciò *"non interferisce nella capacità dell'autorità di risoluzione delle crisi di controllare l'ente-ponte nella misura necessaria a compiere la risoluzione della crisi e conseguire gli obiettivi"* (art. 34, par. 2, c. 2).

<sup>7</sup> L'art. 31, par. 4, specifica che lo strumento della separazione delle attività può essere applicato solo in abbinamento ad altro strumento di risoluzione delle crisi.

## 7) Modifica di testi previgenti.

Il titolo X (artt. 104-112) modifica direttive del Consiglio [77/91/CEE](#)<sup>8</sup> e [82/891/CE](#)<sup>9</sup>, le direttive [2001/24/CE](#)<sup>10</sup>, [2002/47/CE](#)<sup>11</sup>, [2004/25/CE](#)<sup>12</sup>, [2005/56/CE](#)<sup>13</sup>, [2007/36/CE](#)<sup>14</sup> e [2011/35/UE](#)<sup>15</sup> e il [regolamento \(UE\) n. 1093/2010](#)<sup>16</sup>, ovvero le direttive sul diritto societario, quella sulla liquidazione ed il regolamento istitutivo dell'ABE. Il testo di questi atti giuridici viene così adattato all'entrata in vigore del testo in esame.

---

*Dossier n. 96./DN del 9 ottobre 2012*

*A cura di Laura Lo Prato*

*Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea ([affeuropei@senato.it](mailto:affeuropei@senato.it))*

---

<sup>8</sup> Seconda direttiva 77/91/CEE del Consiglio, del 13 dicembre 1976, intesa a coordinare, per renderle equivalenti, le garanzie che sono richieste, negli Stati Membri, alle società di cui all'articolo 58, secondo comma, del Trattato, per tutelare gli interessi dei soci e dei terzi per quanto riguarda la costituzione della società per azioni, nonché la salvaguardia e le modificazioni del capitale sociale della stessa.

<sup>9</sup> Sesta direttiva 82/891/CEE del Consiglio, del 17 dicembre 1982, basata sull'articolo 54, paragrafo 3, lettera g), del Trattato e relativa alle scissioni delle società per azioni.

<sup>10</sup> Direttiva 2001/24/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 aprile 2001, in materia di risanamento e liquidazione degli enti creditizi.

<sup>11</sup> Direttiva 2002/47/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 giugno 2002, relativa ai contratti di garanzia finanziaria.

<sup>12</sup> Direttiva 2004/25/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 concernente le offerte pubbliche di acquisto.

<sup>13</sup> Direttiva 2005/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, relativa alle fusioni transfrontaliere delle società di capitali.

<sup>14</sup> Direttiva 2007/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, relativa all'esercizio di alcuni diritti degli azionisti di società quotate.

<sup>15</sup> Direttiva 2011/35/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativa alle fusioni delle società per azioni.

<sup>16</sup> Regolamento (UE) n. 1093/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/78/CE della Commissione.