

OSSERVAZIONI E PROPOSTE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

Ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento

(Estensore: MOLINARI)

Roma, 15 gennaio 2014

Osservazioni sull'atto:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione delle crisi degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo unico di risoluzione delle crisi e del Fondo unico di risoluzione delle crisi bancarie e che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010 (COM (2013) 520).

La 14^a Commissione permanente, esaminato l'atto in titolo,

considerato che esso intende istituire un meccanismo unico di risoluzione delle crisi nel settore bancario, dotato di un organo decisionale centrale, nonché un Fondo unico di risoluzione delle crisi bancarie, e si colloca all'interno del pacchetto di misure legislative tese a creare un quadro finanziario integrato (cd. "Unione bancaria") e reputate indispensabili per riportare l'Europa sulla via della ripresa economica e della crescita;

tenuto conto che la centralità e l'imprescindibilità della creazione di un meccanismo unico per la gestione delle crisi nel settore bancario sono state più volte ribadite dai principali documenti programmatici elaborati dalle istituzioni dell'Unione, e più in particolare dalla comunicazione della Commissione europea del settembre 2012 "Una tabella di marcia verso l'Unione bancaria" (COM (2012) 510), dalla Comunicazione della stessa Commissione del novembre 2012 "Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita. Avvio del dibattito europeo" (COM (2012) 777) e dalla relazione dei quattro Presidenti "Verso un'autentica Unione economica e monetaria";

considerato che il Consiglio europeo del marzo 2013 ha auspicato un esame in via prioritaria dell'atto in titolo, onde poter disporre di un meccanismo unico di risoluzione delle crisi (SRM) e delle relative misure di sostegno entro la fine dell'attuale legislatura europea;

valutato che le modalità da seguire per il risanamento e la soluzione delle crisi bancarie sono stabilite dalla proposta di direttiva sul risanamento e la risoluzione delle crisi bancarie, sulla quale il Parlamento europeo dovrebbe pronunciarsi in via definitiva nella sessione di febbraio, e che contiene in particolare disposizioni per la ristrutturazione delle banche dell'UE in gravi difficoltà finanziarie, il mantenimento delle funzioni vitali per l'economia reale e l'allocazione delle perdite e dei costi agli azionisti, ai creditori e ai depositanti non garantiti (al di sopra, dunque, dei 100.000 euro). La proposta di direttiva, quindi, si fonda sullo strumento del *bail-in*, un meccanismo che consente interventi per

Al Presidente
della 6^a Commissione permanente
S E D E

ripianare le perdite della banca secondo un ordine specifico: dapprima saranno chiamati a rispondere gli azionisti e i creditori non garantiti; i creditori non garantiti o non assicurati saranno posposti ai creditori garantiti; i depositi delle persone fisiche e delle micro, piccole e medie imprese saranno favoriti rispetto ai depositi delle grandi imprese. I depositi al di sotto dei 100.000 euro saranno sempre garantiti, così come gli stipendi e le pensioni dei dipendenti degli istituti finanziari. Si evita in tal modo di ripianare le perdite dell'istituzione finanziaria mediante addebito alla collettività generale e quindi con risorse pubbliche (c.d. *bail-out*);

considerato che l'adozione del meccanismo del *bail-in* anche per gli enti finanziari rientranti nell'ambito di applicazione del meccanismo di risoluzione unico dovrebbe comportare, in astratto, una maggiore responsabilizzazione del *management* e una maggiore focalizzazione delle attività della banca verso quelle a redditività e a rischi normali (l'erogazione di prestiti alle imprese e alle famiglie) piuttosto che non verso quelle a redditività e rischi elevati (come, ad esempio, il *trading* proprietario con finalità speculative);

valutato altresì che, rispetto alla rete di autorità di risoluzione delle crisi individuata dalla proposta di direttiva per tutti gli Stati membri, la previsione di un meccanismo unico di risoluzione delle crisi, dotato di un organo decisionale centrale e di un Fondo unico, recherà benefici fondamentali in termini di rapidità nell'adozione delle decisioni di risoluzione delle crisi, di messa in comune delle competenze, di disponibilità di importanti risorse attraverso il Fondo unico;

tenuto conto dei pareri formulati dal Servizio giuridico del Consiglio e relativi alla base giuridica della proposta di regolamento, nonché alla compatibilità con i trattati UE della delega di poteri attribuita al Comitato per la risoluzione delle crisi;

vista infine l'evoluzione dei negoziati sulla proposta in sede di Consiglio, culminata nell'accordo politico raggiunto dal Consiglio Ecofin lo scorso 18 dicembre, nonché la posizione comune e il mandato negoziale approvato dalla competente Commissione affari economici e finanziari del Parlamento europeo,

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli, con i seguenti rilievi:

la base giuridica della proposta è individuata nell'art. 114 del TFUE, in base al quale il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno. Si ricorda, a questo proposito, che il Servizio giuridico del Consiglio ha ritenuto la base giuridica fornita dal citato art. 114 del TFUE complessivamente adeguata, purché, nel funzionamento del Fondo per la risoluzione delle crisi, sia introdotto un meccanismo appropriato per preservare la sovranità di bilancio degli Stati membri: meccanismo che, nel compromesso approvato in sede di Consiglio Ecofin, dovrebbe essere precisato nel dettaglio all'interno dell'accordo intergovernativo relativo al Fondo;

riguardo al rispetto del principio di sussidiarietà, la proposta appare conforme in quanto solo un intervento strutturato a livello europeo può assicurare una risoluzione delle crisi delle banche in dissesto contenendo al minimo le ricadute e agendo con coerenza grazie a un *corpus* unico di norme;

riguardo al principio di proporzionalità, seppur la proposta di regolamento avrebbe potuto portare innegabili valori aggiunti in termini di certezza del diritto e per i benefici

economici che dovrebbero derivare da un'azione centralizzata e uniforme di risoluzione delle crisi, in realtà non lo rispetta pienamente perché nessuna certezza può provenire dal demandare ad un accordo intergovernativo, e quindi sostanzialmente rimettendo a valutazioni che saranno frutto di compromessi diplomatici tra Stati membri, proprio una parte assai delicata della materia che si vuole normare perché è stata espunta dalla proposta - con l'intervento dell'Ecofin - la parte relativa al fondo e risoluzione unico. In sostanza, si è sottratto all'ambito applicativo della proposta in esame una parte fondamentale del funzionamento di questo meccanismo.

Nel merito, si sottolinea in primo luogo, e non senza preoccupazione, la fortissima discrepanza tra le posizioni maturate a conclusione dei negoziati in sede di Consiglio e gli orientamenti espressi dal Parlamento europeo. Si esprime a tal proposito l'auspicio che i due legislatori europei possano raggiungere un compromesso accettabile per entrambi, che consenta l'approvazione della proposta di regolamento entro la conclusione della legislatura europea, e si invita il Governo, in sede di Consiglio, a dare il massimo sostegno alla Presidenza greca dell'Unione nella ricerca di un accordo.

Per quanto concerne l'istituzione di un meccanismo unico di risoluzione delle crisi, la proposta utilizza il *bail-in* come strumento principe, onde responsabilizzare pienamente le banche ed evitare il ricorso sistematico al salvataggio statale (*bail-out*). In tale contesto di responsabilizzazione, va peraltro espresso l'auspicio che la ripartizione delle perdite e l'allocazione delle stesse agli azionisti includano forme di tutela per chi detenga quote minime, in analogia con quanto già previsto a garanzia dei depositanti.

Per quanto concerne la procedura decisionale connessa alla risoluzione delle crisi, va accolto con sostanziale favore il potere di iniziativa attribuito alla Banca centrale europea, cui spetterà segnalare al Comitato di risoluzione (oltre che alla Commissione europea e alle autorità nazionali competenti) i casi di forte criticità, mentre desta forte preoccupazione l'attribuzione dei poteri decisionali finali sui piani di risoluzione a diverse Autorità, con un ruolo della Commissione europea di mero controllo. Inoltre desta perplessità l'estrema farraginosità dei meccanismi di *governance* delle risoluzioni bancarie, che possono arrivare a coinvolgere diverse istituzioni, europee e nazionali, con possibili effetti di rallentamento delle decisioni finali e con i possibili effetti di impatto sulla fiducia degli investitori, con inevitabili riflessi sui mercati finanziari.

La Commissione 14^a prende atto della decisione, assunta dal Consiglio Ecofin, di stornare dalla proposta di regolamento la parte relativa all'istituzione e al funzionamento del Fondo unico di risoluzione delle crisi, demandandola a un accordo intergovernativo. Sottolinea con apprensione il fatto che tale decisione vada in senso opposto rispetto a quel metodo comunitario che, come auspicato tanto nel *Blueprint* della Commissione europea quanto nella relazione dei quattro Presidenti, dovrebbe rappresentare l'architrave su cui edificare un'autentica Unione bancaria.

Ove tuttavia il modello intergovernativo dovesse risultare confermato al termine dei negoziati tra Consiglio e Parlamento europeo, si invita il Governo a dare piena attuazione al dettato dell'art. 5 della legge n. 234 del 2012, in base al quale esso è tenuto a informare *"tempestivamente le Camere di ogni iniziativa volta alla conclusione di accordi tra gli Stati membri dell'Unione europea che prevedano l'introduzione o il rafforzamento di regole in materia finanziaria o monetaria o comunque producano conseguenze rilevanti sulla finanza pubblica"*, e a tenere conto degli eventuali atti di indirizzo formulati dalle stesse nella fase di negoziazione degli accordi. In ogni caso, non può non essere sottolineato che l'ammontare delle risorse a disposizione del Fondo unico, pari a 55 miliardi di euro, appare sufficiente a coprire i costi dei fallimenti bancari in piccoli o

anche medi Stati membri, mentre rischi sistemici maggiori potrebbero richiedere risorse pubbliche, come già avvenuto nelle crisi del 2008-2011, in cui sono stati utilizzati circa 4.500 miliardi di euro per sostenere il settore finanziario in crisi.

La Commissione esprime infine alcune preoccupazioni sulla dichiarazione sottoscritta dai ministri finanziari in margine al citato Consiglio Ecofin, che ha previsto una "rete di sicurezza" o "paracadute finanziario" comune (il cosiddetto *backstop*), che garantisca, grazie a prestiti ponte finanziati o garantiti con risorse pubbliche, la liquidità necessaria alla risoluzione di eventuali crisi bancarie, nel caso in cui, nella fase di transizione, le risorse del Fondo o dei suoi compartimenti nazionali non risultino sufficienti.

Vi è, infatti, più di una preoccupazione sul fatto che le risorse degli Stati siano chiamate a sanare le deficienze del sistema bancario, addossando alla collettività gli errori degli enti creditizi e di talune imprese di investimenti.

A tale riguardo, si osserva che l'espressa previsione di questa dichiarazione finale mira a preconstituire una sorta di paracadute finanziario che dovrà operare esclusivamente nel caso in cui i rigidi meccanismi del *bail-in* siano già stati positivamente attivati. È invero meccanismo fondante della proposta in esame quello secondo cui vi deve essere un coinvolgimento pieno dei soggetti che hanno avuto una relazione con l'ente finanziario in difficoltà secondo la rigida gerarchia già prima evidenziata. Il *backstop* finanziario dovrà quindi operare solo ad ulteriore - di ultima istanza - garanzia. Si invita peraltro - per quanto riguarda la disciplina a regime - a valutare con estrema attenzione la deroga al meccanismo del *bail-in* prevista dalla direttiva sul risanamento e la risoluzione delle crisi nel settore bancario (i cui meccanismi si applicheranno anche al SRM) che consente alle autorità nazionali di derogare alla regola del *bail-in* in caso di pericolo per la stabilità sistemica. Tale circostanza potrebbe invero disincentivare l'effetto di deterrenza che la regola del *bail-in* postula, consentendo nuovamente l'operare della regola del *bail-out*, e quindi con risorse pubbliche.

Si sottolinea, altresì, come la dichiarazione del Consiglio Ecofin contenga forti elementi di ambiguità, specie per quanto attiene alla possibilità o meno di utilizzare all'uopo, come auspicato *in primis* dal Parlamento europeo, lo stesso Meccanismo europeo di stabilità, non permettendo così di recidere pienamente il circolo vizioso tra debiti bancari e debiti sovrani.

Francesco Molinari