

PARERE DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA
dell'8 novembre 2017
relativo alle revisioni del quadro dell'Unione per la gestione delle crisi
(CON/2017/47)
(2018/C 34/06)

Introduzione e base giuridica

In data 2 e 20 febbraio 2017 la Banca centrale europea (BCE) ha ricevuto, rispettivamente, dal Consiglio dell'Unione europea e dal Parlamento europeo, richieste di parere in merito a una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 575/2013 per quanto riguarda il coefficiente di leva finanziaria, il coefficiente netto di finanziamento stabile, i requisiti di fondi propri e passività ammissibili, il rischio di controparte, il rischio di mercato, le esposizioni verso controparti centrali, le esposizioni verso organismi di investimento collettivo, le grandi esposizioni, gli obblighi di segnalazione e informativa e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012⁽¹⁾ (di seguito le «proposte di modifica al regolamento sui requisiti patrimoniali») (2).

Il 17 e il 20 febbraio 2017 la BCE ha ricevuto, rispettivamente, dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea, richieste di parere in merito a una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2013/36/UE per quanto riguarda le entità esentate, le società di partecipazione finanziaria, le società di partecipazione finanziaria mista, la remunerazione, le misure e i poteri di vigilanza e le misure di conservazione del capitale (3) (di seguito le «proposte di modifica alla direttiva sui requisiti patrimoniali»).

In data 2 e 20 febbraio 2017 la BCE ha ricevuto, rispettivamente, dal Consiglio dell'Unione europea e dal Parlamento europeo, richieste di parere in merito a una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 806/2014 per quanto riguarda la capacità di assorbimento delle perdite e di ricapitalizzazione per gli enti creditizi e le imprese di investimento (4) (di seguito le «proposte di modifica al regolamento sul meccanismo di risoluzione unico»).

In data 20 febbraio 2017 la BCE ha ricevuto dal Consiglio dell'Unione europea e dal Parlamento europeo una richiesta di parere relativa a una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2014/59/UE sulla capacità di assorbimento di perdite e di ricapitalizzazione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e le direttive 98/26/CE, 2002/47/CE, 2012/30/UE, 2011/35/UE, 2005/56/CE, 2004/25/CE e 2007/36/CE (5) (di seguito le «proposte di modifica alla direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche») (di seguito, collettivamente, le «proposte di modifica a regolamenti e direttive»).

La BCE è competente a formulare un parere in virtù degli articoli 127, paragrafo 4, e 282, paragrafo 5, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in quanto le proposte di modifica di regolamenti e direttive regolamento contengono disposizioni che incidono sui compiti della BCE in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi ai sensi dell'articolo 127, paragrafo 6, del trattato, nonché sul contributo del Sistema europeo di banche centrali ad una buona conduzione delle politiche perseguite dalle autorità competenti concernenti la stabilità del sistema finanziario, di cui all'articolo 127, paragrafo 5, del trattato. In conformità al primo periodo dell'articolo 17.5 del regolamento interno della Banca centrale europea, il Consiglio direttivo ha adottato il presente parere.

1. Attuazione della norma sulla capacità totale di assorbimento delle perdite (total loss-absorbing capacity, TLAC) nell'Unione

La BCE valuta con favore le proposte di modifica dei regolamenti e della direttiva che mirano ad attuare la norma TLAC del Consiglio per la stabilità finanziaria (Financial Stability Board, FSB) (6) per enti a rilevanza sistemica globale (G-SII) stabiliti nell'Unione. L'ampliamento dell'ambito dei requisiti TLAC a un'altra serie di enti creditizi, ad esempio ad altri enti a rilevanza sistemica (O-SII), farebbe sorgere problemi di calibrazione, poiché questi ultimi presentano profili assai eterogenei. Tuttavia, se si prende in esame un ampliamento dell'ambito, un'alternativa

(1) COM(2016) 850 definitivo.

(2) La BCE ha adottato un parere distinto su alcune delle proposte di modifica al regolamento sui requisiti patrimoniali e alla direttiva sui requisiti patrimoniali, v. CON/2017/46. Tutti i pareri della BCE sono pubblicati sul sito Internet della BCE all'indirizzo www.ecb.europa.eu

(3) COM(2016) 854 final.

(4) COM(2016) 851 final.

(5) COM(2016) 852 final.

(6) V. FSB, Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of Globally Systemically Important Banks (G-SIBs) in Resolution, Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) Term sheet, del 9 novembre 2015 (di seguito la «lista delle condizioni TLAC elaborata dall'FSB»), disponibile sul sito Internet dell'FSB all'indirizzo Internet www.fsb.org.

potrebbe essere coprire una sottoserie di O-SII simili ai G-SII in termini di dimensioni, complessità, modello imprenditoriale, interconnessione e rilevanza sistemica, possibilmente con un limite minimo di calibrazione più basso. Ciò permetterebbe di rispecchiare con maggiore precisione le differenze rispetto ai G-SII.

2. Modifiche al requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili (*minimum requirement for own funds and eligible liabilities, MREL*)

- 2.1. Il MREL consiste di due componenti: un importo per l'assorbimento delle perdite e un importo per la ricapitalizzazione. Le proposte di modifica alla direttiva sul risanamento e sulla risoluzione delle banche⁽¹⁾ (BRRD) e al regolamento sul meccanismo di risoluzione unico⁽²⁾ (SRMR) prevedono la possibilità che l'autorità di risoluzione moduli l'importo per la ricapitalizzazione MREL per rispecchiare adeguatamente i rischi derivanti dal modello di business, dal modello di finanziamento e dal rischio globale⁽³⁾. Ciò permette all'autorità di risoluzione di tenere conto di una probabile riduzione delle attività e di un differente profilo di rischio dell'ente dopo l'applicazione di strumenti di risoluzione e di adeguare l'importo di ricapitalizzazione alle nuove e più ridotte dimensioni del bilancio.

Inoltre la BCE ritiene che all'autorità di risoluzione dovrebbe essere consentito, previa consultazione con l'autorità competente, di adeguare l'importo di ricapitalizzazione MREL per prevedere un «margine di sicurezza». Tale riserva di piccole dimensioni assicurerà che il gruppo e gli enti che derivano dalla risoluzione abbiano risorse sufficienti per coprire perdite inattese e costi imprevisti supplementari che possono venire ad esistenza successivamente alla risoluzione e possono derivare, ad esempio, dall'esito finale della valutazione o essere connessi ai costi derivanti dall'attuazione di un piano di riorganizzazione aziendale. L'importo di tale margine di sicurezza dovrebbe essere stabilito caso per caso, in ragione del piano di risoluzione per l'ente creditizio.

- 2.2. Le proposte di modifica alla BRRD e all'SRMR consentono ad un'autorità di risoluzione di fornire orientamenti affinché un'entità si doti di fondi propri e passività ammissibili in aggiunta al MREL a copertura di potenziali perdite supplementari e per assicurare che, in caso di risoluzione, sia generata nel mercato una fiducia sufficiente⁽⁴⁾. La BCE raccomanda che gli orientamenti per il MREL siano espunti poiché aggiungono complessità al quadro senza comportare chiari benefici. In primo luogo, gli orientamenti per il MREL possono aumentare la calibrazione complessiva MREL, poiché gli orientamenti possono essere percepiti dal mercato come un obbligo da rispettarsi sempre. Il potere dell'autorità di risoluzione di convertire gli orientamenti per il MREL, se costantemente violati, in un MREL vincolante⁽⁵⁾ può rafforzare la percezione del mercato che gli orientamenti per il MREL concorrano essenzialmente a un incremento del MREL. In secondo luogo, gli orientamenti per il MREL non sono necessari al fine di sostenere il rispetto del MREL poiché il requisito combinato di riserva di capitale già si aggiunge al MREL nella proposta della Commissione. In terzo luogo, gli orientamenti per il MREL non possono giustificarsi con l'obiettivo di evitare restrizioni automatiche dell'ammontare massimo distribuibile (AMD) poiché una violazione del requisito combinato di riserva di capitale aggiunto al MREL non dovrebbe, in ogni caso, comportare restrizioni automatiche immediate delle distribuzioni⁽⁶⁾. In quarto luogo, gli orientamenti per il MREL non sembrano necessari per aumentare la flessibilità dell'autorità di risoluzione poiché il MREL può anche essere modulato se del caso, per esempio tenendo conto del margine di sicurezza proposto.
- 2.3. In base alle proposte di modifica alla direttiva sui requisiti patrimoniali⁽⁷⁾ (CRD)⁽⁸⁾, gli enti creditizi non soddisferanno il requisito combinato di riserva di capitale se non avranno sufficienti fondi propri e passività ammissibili per soddisfare contemporaneamente il requisito combinato di riserva di capitale, i requisiti patrimoniali e il MREL. Poiché il requisito combinato di riserva di capitale si aggiunge sia al MREL⁽⁹⁾ (primo scenario) che ai requisiti patrimoniali⁽¹⁰⁾ (secondo scenario), i poteri per far fronte a una violazione delle riserve devono essere modulati

⁽¹⁾ Direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la Direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le Direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i Regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 173 del 12.6.2014, pag. 190).

⁽²⁾ Regolamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2014, che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico e che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010 (GU L 225 del 30.7.2014, pag. 1).

⁽³⁾ Proposto nuovo articolo 45 *quater*, paragrafo 3, della BRRD e proposto nuovo articolo 12 *quinquies*, paragrafo 3, dell'SRMR.

⁽⁴⁾ V. il proposto nuovo articolo 45 *sexies*, paragrafo 1, della BRRD e il proposto nuovo articolo 12 *septies*, paragrafo 1, dell'SRMR.

⁽⁵⁾ V. il proposto nuovo articolo 45 *sexies*, paragrafo 3, della BRRD.

⁽⁶⁾ V. i paragrafi 2.9 e 2.10.

⁽⁷⁾ Direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la Direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE (GU L 176 del 27.6.2013, pag. 338).

⁽⁸⁾ V. il proposto nuovo articolo 141 *bis* della CRD.

⁽⁹⁾ V. il proposto nuovo articolo 141 *bis*, paragrafo 1, lettera d), della CRD.

⁽¹⁰⁾ V. il proposto nuovo articolo 141 *bis*, paragrafo 1, lettere a), b) e c) della CRD.

in relazione alla situazione sottostante. Sebbene l'autorità di risoluzione sia in una posizione ottimale per imporre un piano di ripristino del MREL nel primo scenario, l'autorità competente dovrebbe agire in conformità alla CRD nel secondo scenario.

- 2.4. La procedura per fronteggiare o rimuovere ostacoli alla possibilità di risoluzione a causa della violazione di riserve imposte in aggiunta al MREL ⁽¹⁾ dovrebbe essere modificata per includere la consultazione dell'autorità competente, come è già previsto in relazione ad altri ostacoli. Inoltre, le autorità di risoluzione dovrebbero avere maggiore flessibilità in merito alle scadenze per assicurare che l'ente creditizio abbia tempo sufficiente, se necessario, per sviluppare la strategia più appropriata per fronteggiare la violazione delle riserve. In aggiunta, la BCE accoglie favorevolmente la proposta della Commissione, che consente all'autorità di risoluzione di obbligare un ente a cambiare il profilo di scadenza degli strumenti MREL in quanto parte delle misure per rimuovere gli ostacoli alla possibilità di risoluzione ⁽²⁾.
- 2.5. La BCE raccomanda che le modifiche proposte alla BRRD e all'SRMR chiariscano che le autorità di risoluzione hanno il compito di monitorare i livelli degli strumenti ammissibili per il MREL disponibili e dello stesso coefficiente MREL, tenendo conto di tutti i calcoli sulle detrazioni. Analogamente, dovrebbe essere chiarito che le autorità di risoluzione hanno anche il compito di monitorare l'osservanza del MREL e di informare l'autorità competente in merito a eventuali violazioni e altri eventi rilevanti che possano incidere sulla capacità dell'ente creditizio di soddisfare il MREL o di ottemperare agli orientamenti per il MREL.
- 2.6. In caso di una violazione del MREL che coincida con una violazione dei requisiti patrimoniali, l'autorità competente dovrebbe fronteggiare in primo luogo la violazione dei requisiti patrimoniali adottando misure pertinenti, ossia misure di vigilanza o l'utilizzo dei poteri di intervento precoce in consultazione con l'autorità di risoluzione. Tale consultazione dovrebbe essere breve al fine di assicurare una pronta reazione alla violazione dei requisiti patrimoniali. Inoltre, nell'esercizio dei poteri mirati a fronteggiare la violazione del MREL, l'autorità di risoluzione deve tener conto delle misure adottate dall'autorità competente.
- 2.7. Sulla base delle modifiche proposte al regolamento sui requisiti patrimoniali ⁽³⁾ (CRR), il rimborso anticipato delle passività ammissibili richiedere la preventiva autorizzazione per evitare l'erosione delle perdite assoggettabili a bail-in. La concessione di tale autorizzazione dovrebbe competere all'autorità di risoluzione, dal momento che ad essa compete anche determinare il MREL e specificare l'ammontare e la qualità degli strumenti che saranno necessari per la strategia di risoluzione prescelta ⁽⁴⁾.

All'autorità di risoluzione dovrebbe essere imposto di consultare l'autorità competente nei casi in cui un ente creditizio stia convertendo passività ammissibili per il MREL in strumenti di fondi propri al fine di assicurare la conformità ai requisiti patrimoniali, in quanto l'approvazione di tale misura può essere necessaria per preservare la posizione patrimoniale dell'ente nella prospettiva della continuazione dell'attività. Infine, le modifiche dovrebbero chiarire che gli strumenti di passività ammissibili con durata residua inferiore a un anno sono altresì assoggettati a tale requisito di preventiva autorizzazione ove l'ente o il gruppo di risoluzione violi il proprio MREL.

- 2.8. La BCE è favorevole alle proposte di modifica della CRD che prevedono che limitazioni automatiche all'AMD non si applichino ove il mancato rispetto del requisito combinato di riserva di capitale sia dovuto all'impossibilità per l'ente di sostituire le passività che non sono più conformi ai criteri di ammissibilità o maturità del MREL ⁽⁵⁾. Tale deroga dovrebbe essere estesa ai casi in cui l'ente non rispetta il requisito combinato di riserva di capitale aggiunto al MREL ⁽⁶⁾ poiché subisce una riduzione dei fondi propri, ma non viola il suo requisito combinato di riserva di capitale aggiunto ai requisiti patrimoniali. In tal caso, l'ente creditizio può avere ancora un livello relativamente elevato di fondi propri, che considerato separatamente senza il MREL, sarebbe sufficiente a soddisfare i requisiti di fondi propri e il requisito combinato di riserva di capitale.

⁽¹⁾ V. il proposto nuovo articolo 17, paragrafo 5, lettera h1, della BRRD.

⁽²⁾ V. il proposto nuovo articolo 17, paragrafo 5, lettera j1), della BRRD.

⁽³⁾ Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 (GU L 176, del 27.6.2013, pag. 1).

⁽⁴⁾ Ciò è in linea con la posizione espressa nel paragrafo 2.6.

⁽⁵⁾ V. il proposto nuovo articolo 141 bis, paragrafo 2, della CRD.

⁽⁶⁾ V. il proposto nuovo articolo 141 bis, paragrafo 1, lettera d), della CRD.

- 2.9. La BCE raccomanda che la proposta deroga all'applicazione di limitazioni all'AMD nei casi in cui agli enti creditizi mancano gli strumenti per il MREL non sia limitata a un periodo di sei mesi, poiché può non essere un rinvio sufficiente dell'applicazione automatica delle limitazioni all'AMD e pertanto può esacerbare ulteriormente lo stress dei mercati della raccolta quando sussiste la necessità di emettere nuovi strumenti di capitale o di debito ⁽¹⁾. Invece, la deroga dovrebbe applicarsi per un periodo di dodici mesi, che attribuirebbe ulteriore tempo all'ente per emettere strumenti ammissibili per il MREL. Ciò è particolarmente rilevante poiché gli strumenti per il MREL hanno in genere scadenze più brevi degli strumenti di fondi propri e presentano pertanto maggiori rischi di rifinanziamento, che possono coincidere con futuri stress del mercato della raccolta.
- 2.10. Dal punto di vista della stabilità finanziaria, partecipazioni incrociate di passività per il MREL tra enti creditizi non sono desiderabili. Al fine di evitare il doppio conteggio e di limitare gli effetti di contagio, le regole di deduzione dovrebbero essere applicate a tutte le detenzioni di passività esterne per il MREL, ad esempio emesse nei confronti di soggetti esterni al gruppo di risoluzione, a prescindere dalla tipologia di ente creditizio, ossia non solo ai G-SII. Lo stesso metodo come attualmente proposto per i G-SII dovrebbe essere applicato a tutti gli enti creditizi, per cui le deduzioni sono effettuate dalle passività ammissibili per il MREL e dai fondi propri sulla base di un metodo di deduzione corrispondente. In generale, altri aspetti delle regole di deduzione dovrebbero essere coerenti con quanto concordato a livello internazionale per il TLAC, ad esempio nella lista delle condizioni TLAC elaborata dall'FSB e il quadro di Basilea III ⁽²⁾, nonché per i gruppi bancari con più di un ente di risoluzione e di un gruppo di risoluzione.
- 2.11. Sotto il profilo della stabilità finanziaria, la possibilità di risoluzione potrebbe essere ridotta se strumenti di debito di primo rango «non privilegiato», nonché strumenti di debito subordinati, fossero detenuti da investitori al dettaglio. Pertanto, potrebbero prendersi in esame obblighi di segnalazione chiari e di facile comprensione e altre salvaguardie per sensibilizzare gli investitori nei confronti dei rischi associati a tali strumenti. Nella stessa ottica, può essere consigliabile considerare la possibilità di richiedere un valore nominale minimo di almeno EUR 100 000 per unità rispetto a ciascuno strumento. Ciò aumenterebbe la soglia dell'investimento e sensibilizzerebbe quindi gli investitori, limitando così l'investimento al dettaglio diretto. Su tali questioni, dovrebbe essere perseguito un quadro comune a livello dell'Unione al fine di evitare l'adozione negli Stati membri di approcci divergenti che determinerebbero una frammentazione nel mercato dell'Unione per questi strumenti ⁽³⁾.
- 2.12. Dovrebbe essere chiarito il trattamento dei gruppi da risolvere secondo un approccio del punto di avvio multiplo. In primo luogo, la definizione di «gruppo di risoluzione» dovrebbe escludere filiazioni di paesi terzi che siano esse stesse punti di avvio, poiché queste saranno trattate separatamente dal resto del gruppo in caso di risoluzione ⁽⁴⁾. In secondo luogo, le modifiche dovrebbero chiarire che l'osservanza del MREL a livello di ente di risoluzione deve essere conseguita su base consolidata a livello del gruppo di risoluzione ⁽⁵⁾. In terzo luogo, le regole proposte sulle deduzioni dalle passività ammissibili applicabili ai gruppi da risolvere secondo un approccio del punto di avvio multiplo ⁽⁶⁾ dovrebbero rispecchiare appieno l'elenco delle condizioni relative alla TLAC riguardo agli aggiustamenti permessi e alle componenti della formula.

3. Disposizioni transitorie per il MREL

- 3.1. Un fattore chiave nell'attuazione di un MREL specifico per entità è la fissazione di un adeguato periodo transitorio. Il possibile elevato livello di carenze del MREL che possono verificarsi all'inizio dell'introduzione di nuovi livelli armonizzati può porre difficoltà significative per alcuni enti creditizi per quanto riguarda il puntuale rispetto di tali obblighi nell'attuale contesto macroeconomico. Pertanto, la BCE propone di introdurre un adeguato periodo transitorio minimo per tutti gli enti creditizi che non dovrebbe essere inferiore al periodo applicabile ai G-SII specificato nell'elenco delle condizioni relative alla TLAC. Inoltre, si dovrebbe attribuire all'autorità di risoluzione la flessibilità per fissare, caso per caso, un termine finale per la conformità che sia maggiore di tale periodo

⁽¹⁾ Si noti che una violazione del requisito combinato di riserva di capitale può verificarsi anche in presenza di livelli elevati di patrimonio di vigilanza ove effettivamente un ente creditizio soddisfi una parte significativa del proprio MREL mediante fondi propri e non mediante passività ammissibili per il MREL.

⁽²⁾ Disponibile sul sito Internet della Banca per i regolamenti internazionali (BRI) all'indirizzo www.bis.org

⁽³⁾ V., in particolare, il paragrafo 3.5 del parere CON/2017/23.

⁽⁴⁾ Tale chiarimento relativo al trattamento di filiazioni di paesi terzi può avere un impatto significativo sul MREL per tali tipologie di gruppi.

⁽⁵⁾ V. il proposto nuovo articolo 11, paragrafo 3, del CRR.

⁽⁶⁾ V. il proposto nuovo articolo 72 *sexties*, paragrafo 4, del CRR.

minimo comune. La BCE raccomanda di chiarire che qualsiasi proroga, oltre il periodo transitorio minimo per un determinato ente, dovrebbe basarsi sulla valutazione delle sfide che un tale ente affronterebbe per soddisfare il MREL a causa di un limitato accesso al mercato o della capacità del mercato, o di simili vincoli nel relativo ambiente macroeconomico.

- 3.2. In aggiunta, la BCE ritiene opportuna l'introduzione di nuovi criteri di idoneità per gli strumenti ammissibili del MREL che allineino i criteri di idoneità del MREL con quelli della TLAC ⁽¹⁾ e introducano requisiti aggiuntivi che migliorino la continuità degli strumenti di ammissibili per li MREL ⁽²⁾. Essi aiuterebbero ad assicurare la capacità di assorbimento delle perdite del MREL al momento della risoluzione. Tuttavia, dei requisiti aggiuntivi oltre ai criteri di idoneità della TLAC possono condurre ad ulteriori carenze, ad esempio rendendo inammissibili le passività con clausole di accelerazione, che dovrebbero essere prese in considerazione nel determinare il periodo transitorio finale per la conformità con il MREL caso per caso. In alternativa, le proposte di modifica al CRR potrebbero essere riformulate al fine di specificare che le passività che erano precedentemente ammissibili per il MREL, ma non rispettano i nuovi requisiti aggiuntivi, saranno soggette a una clausola di «grandfathering», nel senso che continueranno ad essere ammissibili come nell'attuale regime. Tale clausola di grandfathering dovrebbe essere eliminata gradualmente entro un periodo di tempo ragionevole.
- 3.3. Per quanto riguarda il requisito per cui le passività derivanti da strumenti di debito con derivati incorporati devono essere escluse dalle passività ammissibili, è necessario un ulteriore chiarimento in merito alla definizione di «derivati incorporati». Ciò potrebbe avvenire attraverso l'elaborazione di adeguate norme tecniche di regolamentazione ⁽³⁾.

4. Misure di intervento precoce

- 4.1. Sussiste una sovrapposizione significativa tra le misure di vigilanza ai sensi della CRD ⁽⁴⁾, del regolamento sull'MVU ⁽⁵⁾ (SSMR) e le misure di intervento precoce previste nella BRRD, sia in termini di contenuto, che di condizioni di applicazione. Questa sovrapposizione genera difficoltà significative per l'attuazione pratica del quadro di intervento precoce, soprattutto alla luce della mancanza di chiarezza per quanto riguarda le condizioni di intervento precoce.
- 4.2. Inoltre, i poteri di intervento precoce della BCE devono essere esercitati sulla base delle singole disposizioni nazionali di recepimento della BRRD ⁽⁶⁾. Ciò comporta incertezza per quanto riguarda le misure disponibili e le condizioni di esercizio in ciascuno Stato membro.
- 4.3. Di conseguenza, la BCE raccomanda di eliminare dalla BRRD le misure di intervento precoce già previste nella CRD e nell'SSMR e di modificare l'SSMR affinché la base giuridica per i poteri di intervento precoce della BCE sia prevista in un regolamento in modo da facilitarne un'applicazione coerente.

5. Strumento di moratoria pre-risoluzione

- 5.1. Le proposte di modifica alla BRRD attribuiscono sia alle autorità competenti che alle autorità di risoluzione nuovi poteri di sospensione degli obblighi di pagamento e di consegna. Mentre la BCE accoglie generalmente con favore l'armonizzazione dei tali poteri a livello di Unione, la BCE si attende che tali poteri di ampia portata siano esercitati, al massimo, solo in circostanze estreme. A causa della sua natura eccezionale e il suo impatto dirompente sui contratti, lo strumento della moratoria dovrebbe essere deciso in stretta collaborazione tra tutte le autorità interessate. La BCE suggerisce l'introduzione di una procedura per l'attribuzione della responsabilità per una moratoria all'autorità competente o a quella di risoluzione, a seconda che la moratoria sia imposta prima o dopo che sia stato stabilito il «dissesto o rischio di dissesto». Una simile procedura dovrebbe di regola evitare l'imposizione di moratorie consecutive. Solo in casi eccezionali, ove sussistano specifiche circostanze e in conformità al principio di proporzionalità, l'autorità di risoluzione dovrebbe essere in grado di imporre una moratoria aggiuntiva al fine di colmare la sfasatura tra la decisione di «dissesto o rischio di dissesto» e l'adozione delle misure di risoluzione.

⁽¹⁾ La principale differenza rimanente è che la subordinazione non è richiesta per tutti gli enti creditizi e che le obbligazioni strutturate, a certe condizioni, sono ammissibili per il MREL.

⁽²⁾ V. il proposto nuovo articolo 72 *ter*, paragrafo 2, del CRR, lettera h) sugli incentivi al rimborso, lettera j) sulle opzioni call che possono essere esercitate unicamente a discrezione dell'emittente, lettera k) sulla necessità di conformarsi agli articoli 77 e 78 del CRR, lettera l) sulla non indicazione del rimborso anticipato, lettera m) sulla non attribuzione al possessore del diritto di accelerare, e lettera n) sulla non correlazione tra il livello dei pagamenti e il merito di credito dell'ente.

⁽³⁾ V. anche il paragrafo 2.1.2 del parere CON/2017/6.

⁽⁴⁾ V. in particolare l'articolo 104 della CRD.

⁽⁵⁾ Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi (GU L 287 del 29.10.2013, pag. 63), in particolare l'articolo 16.

⁽⁶⁾ In linea con l'articolo 4, paragrafo 3, dell'SSMR.

- 5.2. In generale, uno strumento di moratoria pre-risoluzione dovrebbe essere separato ed indipendente dalle misure di intervento precoce. L'obiettivo primario di una moratoria pre-risoluzione dovrebbe essere di prevenire il grave deterioramento del bilancio dell'ente creditizio. In particolare, uno strumento di moratoria pre-risoluzione attribuirebbe all'autorità competente tempo sufficiente, se necessario, per ultimare la valutazione di «dissesto o rischio di dissesto», anche tenendo in considerazione il tempo richiesto per adottare una tale decisione formale che richiede anche la consultazione dell'autorità di risoluzione. Inoltre, una moratoria concede più tempo affinché l'autorità di risoluzione possa iniziare a prepararsi per i suoi compiti di risoluzione in parallelo. Il periodo massimo per una moratoria dovrebbe essere di cinque giorni lavorativi complessivi, un limite necessario anche in considerazione del grave impatto di una moratoria sui diritti dei creditori. La BCE mette in guardia sul fatto che periodi prolungati durante i quali i depositanti non hanno accesso ai propri depositi pregiudica la fiducia nel sistema bancario e può in ultima analisi dare luogo a rischi per la stabilità finanziaria.
- 5.3. Un'efficace moratoria pre-risoluzione necessita del più ampio ambito possibile al fine di permettere una reazione tempestiva ai deflussi di liquidità. L'eccezione generale per i depositi e i crediti coperti in base a sistemi di indennizzo degli investitori dovrebbe essere sostituita da limitate esenzioni discrezionali che possono essere concesse da un'autorità competente al fine di conservare un certo grado di flessibilità. In base a questo approccio, l'autorità competente potrebbe, per esempio, consentire ai depositanti di prelevare un ammontare limitato di depositi su base giornaliera in maniera coerente con il livello di tutela stabilito in base alla direttiva sui sistemi di garanzia dei depositi (DGSD) ⁽¹⁾, tenendo al contempo conto dei potenziali vincoli tecnici e di liquidità. Al fine di tutelare i diritti dei depositanti dovrebbero essere predisposte alcune salvaguardie, come una chiara comunicazione sulla tempistica del ripristino dell'accesso ai depositi. Infine, si dovrebbero valutare eventuali implicazioni ai sensi della DGSD, in quanto lo strumento di moratoria pre-risoluzione non sarebbe utile se si ritenesse causare l'indisponibilità dei depositi secondo la DGSD.
- 5.4. La BCE raccomanda di estendere le deroghe esistenti dalla moratoria relative alle infrastrutture di mercati finanziari (IMF), incluse le controparti centrali, anche a) ai depositari centrali di titoli (CSD) di paesi terzi riconosciuti dall'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati, ai sensi del regolamento relativo ai depositari centrali di titoli ⁽²⁾, e b) ai sistemi di pagamento di paesi terzi soggetti ad accordi di sorveglianza cooperativa che coinvolgono almeno una banca centrale nel Sistema europeo di banche centrali. Una sospensione che proibisca ad un partecipante (ente creditizio) di effettuare qualsiasi pagamento a un'IMF *de facto* farà sì che quel partecipante non sia più in grado di far fronte ai propri obblighi che giungono a scadenza. Per gli obblighi di pagamento verso le IMF ciò metterebbe il partecipante in situazione di default. Senza una deroga per questo tipo di pagamento, la moratoria in effetti potrebbe potenzialmente generare e diffondere il rischio sistemico prima che le salvaguardie dell'IMF abbiano effetto ⁽³⁾.
- 5.5. La proposta armonizzazione dei poteri di moratoria pre-risoluzione non dovrebbe pregiudicare qualsiasi altro potere di moratoria, ad esempio i poteri di vigilanza o giudiziari, introdotti a livello nazionale per salvaguardare il principio della *par conditio creditorum* (parità di trattamento dei creditori) all'apertura delle procedure di insolvenza. Se non si verifica la risoluzione di un ente creditizio dopo che è stata imposta una moratoria, ad esempio perché l'autorità di risoluzione stabilisce che la risoluzione non sarebbe nell'interesse pubblico, tali strumenti nazionali possono divenire nuovamente rilevanti. Una situazione del genere potrebbe verificarsi se un'entità in dissesto cade in fallimento a seguito dell'applicazione degli strumenti di risoluzione.
- 5.6. Le deroghe alla BRRD applicabili alle banche centrali, incluse quelle relative allo strumento della moratoria pre-risoluzione, dovrebbero essere estese al fine di includere la Banca per i regolamenti internazionali (BRI). Alla BRI è stato attribuito il compito di promuovere la cooperazione tra banche centrali, fornendo strutture supplementari per operazioni finanziarie internazionali e agendo quale fiduciario o agente per gli accordi finanziari internazionali. È dunque opportuno che sia trattata in modo analogo a una banca centrale ai sensi della BRRD.

⁽¹⁾ Direttiva 2014/49/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi (GU L 173 del 12.6.2014, pag. 149). Ad esempio, l'articolo 8, paragrafo 4, di tale direttiva prevede che, durante il periodo transitorio, i depositanti dovrebbero avere accesso ad un importo appropriato dei loro depositi coperti per tenere conto del costo della vita entro cinque giorni lavorativi da una richiesta.

⁽²⁾ V. articolo 25 del regolamento (UE) n. 909/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, relativo al miglioramento del regolamento titoli nell'Unione europea e ai depositari centrali di titoli e recante modifica delle Direttive 98/26/CE e 2014/65/UE e del Regolamento (UE) n. 236/2012 (GU L 257 del 28.8.2014, pag. 1).

⁽³⁾ Per questo motivo, sussiste una visione comune, sia livello di Unione sia a livello internazionale (normative sul carattere definitivo del regolamento e caratteristiche essenziali dell'FSB), della necessità di tutelare gli obblighi finanziari connessi alle IFM da una moratoria.

- 5.7. Dovrebbero anche essere compiute valutazioni ulteriori in relazione al riconoscimento dello strumento della moratoria ai sensi del diritto di paesi terzi, specialmente nei casi in cui un meccanismo di riconoscimento non sia ancora stato istituito. In particolare, attenta considerazione dovrebbe essere prestata alle potenziali implicazioni dello strumento della moratoria ai fini del protocollo universale sulla sospensione della risoluzione 2015 (2015 *Universal Resolution Stay Protocol*) della *International Swaps and Derivatives Association*, il quale riconosce solo un termine di sospensione più breve, con una opzione di non partecipazione in relazione a giurisdizioni che successivamente modificano la durata della sospensione regolamentare.
- 5.8. Infine, le possibili implicazioni dei requisiti regolamentari prudenziali dovrebbero essere valutate attentamente data la proposta di durata degli strumenti di moratoria e la prevista sospensione dei diritti di recesso o di compensazione/compensazione reciproca.
6. **Valutazione di «dissesto o rischio di dissesto» in relazione agli enti creditizi meno significativi sotto la responsabilità diretta del Comitato di risoluzione unico**

Sebbene le modifiche all'SRMR proposte dalla Commissione non riguardino questo aspetto, è necessario prestare immediata attenzione alla procedura di risoluzione stabilita nell'SRMR. In particolare, l'incongruenza tra le responsabilità specifiche per ente della BCE e del Comitato di risoluzione unico, combinate con l'attuale formulazione dell'SRMR, conduce ad incertezza giuridica per quanto riguarda l'autorità competente a valutare che un ente creditizio meno significativo, sotto la responsabilità diretta del Comitato di risoluzione unico, è in dissesto o a rischio di dissesto. Mentre secondo un'interpretazione letterale dell'articolo 18 dell'SRMR la BCE risulta competente per la valutazione di «dissesto o rischio di dissesto» in relazione ad alcuni enti creditizi meno significativi, tale interpretazione non tiene conto dei vincoli del diritto primario dell'Unione. Infatti, secondo un'interpretazione sistematica del quadro giuridico dell'Unione la valutazione di «dissesto o rischio di dissesto», sia per i gruppi transfrontalieri meno significativi, sia per gli altri enti creditizi meno significativi sotto la responsabilità diretta del Comitato di risoluzione unico, non rientrerebbe nella competenza diretta della BCE e spetterebbe piuttosto alle autorità nazionali competenti, quali le autorità di vigilanza competenti per gli enti creditizi meno significativi sulla base dell'SSMR ⁽¹⁾. La BCE raccomanda che le modifiche proposte all'SRMR siano estese in modo da prevedere espressamente che la decisione di «dissesto o rischio di dissesto» per un ente creditizio meno significativo nella sfera di competenza del Comitato di risoluzione unico spetta alla rispettiva autorità nazionale competente ⁽²⁾.

Specifiche proposte redazionali formulate dal personale della BCE per la modifica delle proposte di modifica di regolamenti e direttive sono riportate in un documento di lavoro tecnico accompagnate da note esplicative. Il documento tecnico di lavoro non è stato adottato dal Consiglio direttivo. Il documento tecnico di lavoro è disponibile in lingua inglese sul sito Internet della BCE.

Fatto a Francoforte sul Meno, l'8 novembre 2017.

Il presidente della BCE

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ V. l'articolo 6, paragrafo 4, dell'SSMR.

⁽²⁾ Le stesse considerazioni si applicano *mutatis mutandis* alle disposizioni dell'articolo 21 dell'SRMR.