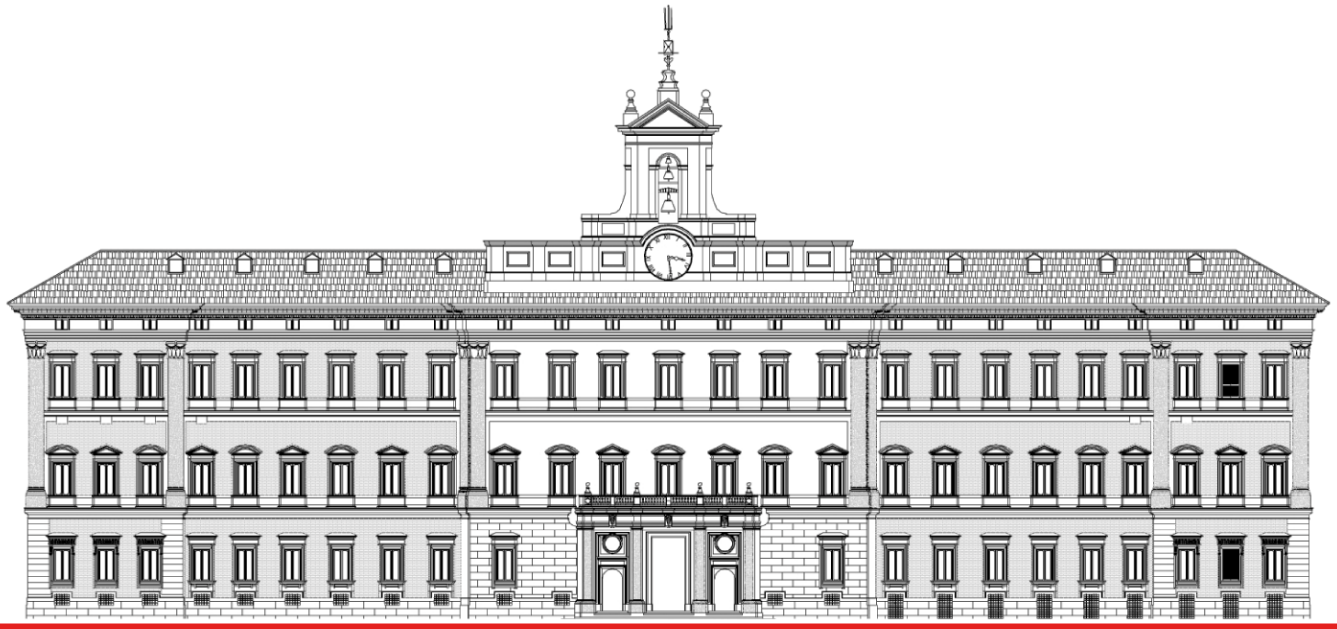
Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA



Documentazione per le Commissioni

RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Riunione dei Presidenti delle Commissioni bilancio e finanze dei Parlamenti dell'UE

Budapest, 24-25 febbraio 2011

n. 66

22 febbraio 2011

Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Riunione dei Presidenti delle Commissioni bilancio e finanze dei Parlamenti dell'UE

Budapest, 24-25 febbraio 2011

n. 66

22 febbraio 2011

Il dossier è stato curato dall'**UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA** (☏ 066760.2145 - ✉ *cdrue@camera.it*)

I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

I N D I C E

SCHEDA DI LETTURA 1

LA REVISIONE DEL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA 3

Il contesto generale 3
Le ipotesi di riforma prospettate dalla Commissione 5
Il lavori presso il Parlamento europeo 13
La politica di coesione nell'ambito della revisione del bilancio UE 15
Contributo del Governo italiano alla consultazione sul futuro della politica di coesione 20
Attività della Camera dei deputati 21

GESTIONE DELLE CRISI FINANZIARIE 25

Quadro europeo di gestione delle crisi 25
Ulteriori misure 31
Il ruolo delle autorità europee di vigilanza nella gestione delle crisi 31
Gestione transfrontaliera delle crisi 32
Prossime fasi 33
Posizione del Parlamento europeo 34
Posizione del Consiglio 39

FONDI DI RISOLUZIONE DELLE CRISI BANCARIE 41

Finanziamento dei fondi di risoluzione 42
Campo di applicazione dei fondi 44
Gestione dei fondi 45

Scheda di lettura

LA REVISIONE DEL BILANCIO DELL'UNIONE EUROPEA

La riflessione sulla revisione del bilancio dell'UE, espressamente prevista dall'accordo interistituzionale sul quadro finanziario dell'UE per il 2007-2013, è stata formalmente avviata dalla Commissione europea con una **consultazione pubblica**, che si è chiusa nell'aprile 2008, e con una conferenza nel novembre 2008.

La Commissione europea ha poi adottato il 19 ottobre 2010 una **comunicazione sulla revisione del bilancio** dell'UE (COM(2010)700) che esamina il funzionamento e gli aspetti problematici del bilancio e del quadro finanziario attuali ed individua alcuni principi, metodi ed opzioni per l'elaborazione del quadro finanziario pluriannuale post 2013 e per la riforma del sistema di risorse proprie dell'UE.

Sulla base delle opzioni illustrate nella comunicazione e del dialogo con le altre istituzioni e soggetti interessati, la Commissione intende presentare - entro il **1° luglio 2011** – una **proposta di regolamento sul quadro finanziario post 2013** e una **proposta di decisione** sul nuovo **sistema di risorse proprie**.

Nella **seconda metà del 2011** la Commissione presenterà poi le proposte legislative necessarie per mettere in opera politiche e programmi dell'UE nel contesto della revisione del bilancio.

Anche il **Parlamento europeo** – che aveva formulato alcune proposte e ipotesi di lavoro sin dal 2006 – ha riavviato nella legislatura in corso una specifica riflessione sul tema, costituendo tra le altre cose un'apposita **commissione speciale**, denominata "Commissione speciale sulle sfide politiche e le risorse di bilancio per un'Unione europea sostenibile dopo il 2013" (*cfr. l'apposito paragrafo del presente dossier*)

Il **Consiglio europeo** del 28 e 29 ottobre 2010 ha rilevato l'esigenza che il bilancio dell'UE e il prossimo quadro finanziario pluriennale riflettano gli sforzi **di risanamento dei conti pubblici** compiuti dagli Stati membri, anche in considerazione del rafforzamento della *governance* economica europea. Il Consiglio europeo discuterà specificamente di questo tema nella prossima riunione di dicembre.

Il contesto generale

L'avvio del processo di revisione del bilancio interviene in una fase caratterizzata dall'emersione di **posizioni contrastanti** in merito alle funzioni e alle dimensioni dello stesso bilancio europeo e dall'adozione, in base a decisioni delle Istituzioni dell'UE, di **interventi finanziari** di rilevante portata per la

stabilità dell'area euro alimentati con il **contributo finanziario diretto** di alcuni Stati membri.

Sotto il primo profilo, sono significativi i contrasti emersi nel procedimento per l'adozione del **bilancio dell'UE per il 2011**, conclusosi positivamente il 15 dicembre 2010 dopo un lungo e difficile negoziato. Nel corso della procedura non era stato infatti inizialmente possibile raggiungere un accordo tra Parlamento europeo e Consiglio per l'opposizione di alcuni Stati membri (Regno unito, Paesi Bassi e Svezia) ad alcune richieste del Parlamento europeo.

Un primo elemento di disaccordo era stato determinato dalla proposta del Parlamento europeo di **incrementare** degli stanziamenti di pagamento rispetto al bilancio 2010 del **6,2%,** a fronte di un aumento del 2,91% proposto dal Consiglio; Il Parlamento europeo aveva peraltro rinunciato alla sua richiesta di aumento per favorire un compromesso.

Ciò nonostante, Regno unito, Paesi bassi e Svezia avevano mantenuto una ferma opposizione alla richiesta del Parlamento europeo di mantenere il ricorso allo **strumento di flessibilità** (con una dotazione pari allo 0,03% del Reddito nazionale lordo dei paesi UE, circa 4 miliardi di euro, che consente di far fronte a spese extra non previste dal bilancio) a maggioranza qualificata invece che all'unanimità. Altri punti di disaccordo riguardavano, inoltre, i contenuti di progetti di dichiarazioni allegate al bilancio relative, rispettivamente, all'associazione del Parlamento europeo ai futuri negoziati sul quadro finanziario pluriennale post 2013, alle risorse proprie e al valore aggiunto europeo.

In esito al negoziato tra Parlamento e Consiglio, il **bilancio dell'UE per il 2011** è stato approvato il 15 dicembre 2010, con una dotazione pari a 126,5 miliardi di euro in stanziamenti di pagamento **(+2,9**% rispetto al bilancio 2010, pari al 1,01% del RNL) e a 141,9 miliardi in stanziamenti di impegno (+**0,3%** rispetto al bilancio 2010, pari al 1,13% del RNL).

In base all'accordo raggiunto, una **dichiarazione da parte delle quattro prossime Presidenze dell'UE** (Ungheria, Polonia, Danimarca e Cipro) impegna il Consiglio ad associare il Parlamento europeo ai negoziati per la definizione del prossimo quadro finanziario pluriennale e le risorse proprie. Il Parlamento europeo ha anche ottenuto l'impegno ad una valutazione sistematica del **valore aggiunto europeo** per la nuova legislazione e il corrispondente finanziamento e la preparazione di una relazione sul **costo della "non Europa"** e una valutazione dei benefici delle **sinergie fra il bilancio comunitario e quelli nazionali**.

Il **18 dicembre 2010** i capi di governo di **Francia, Germania, Gran Bretagna, Olanda e Finlandia** hanno congiuntamente inviato una lettera al Presidente della Commissione europea Barroso, in cui sollecitano l'Ue a **limitare** per il prossimo quadro finanziario pluriennale la **crescita del bilancio** ed ad una **migliore utilizzazione** dei fondi esistenti. In particolare, nella lettera si chiede di definire una **regola** per quanto riguarda il **massimale degli stanziamenti di impegno**, per cui il suo livello sia fissato ad un livello compatibile con la **stabilizzazione dei contributi al bilancio UE dei singoli Stati membri**.

Gli stanziamenti di impegno, inoltre, non dovrebbero eccedere il **livello del 2013,** corretto da un **tasso di crescita inferiore a quello dell'inflazione** per tutta la durata del prossimo quadro finanziario pluriennale.

Per quanto attiene agli interventi finanziari attuati **senza ricorso al bilancio dell'UE**, si ricorda che nel corso del 2010, a fronte dell'aggravarsi della crisi economica e finanziaria, le Istituzioni dell'UE hanno concordato misure a garanzia della stabilità dell'area euro ricorrendo al contributo degli Stati della medesima area, secondo le rispettive quote di **partecipazione al capitale della BCE** (per l'Italia il 18,4%, a fronte del 27,9% della Germania, del 21% della Francia e del 12,2% della Spagna).

In particolare, con una dichiarazione del 7 maggio 2010 i Capi di Stato e di Governo della zona euro hanno concordato di mettere a disposizione della Grecia 80 miliardi di euro nell'ambito di un pacchetto congiunto con il Fondo monetario internazionale, di ammontare complessivo pari a 110 miliardi di euro. Il Consiglio Ecofin del 9 maggio 2010 ha poi adottato un pacchetto di misure volte a preservare la stabilità finanziaria nell'UE di ammontare complessivo massimo pari a 500 miliardi di euro. Il pacchetto include un **fondo europeo di stabilizzazione**, di durata triennale e con una dotazione massima di 60 miliardi di euro e un meccanismo per la mobilitazione di ulteriori risorse (fino a 440 miliardi di euro) mediante una Società veicolo speciale (special purpose vehicle).

Il **Consiglio europeo del 24-25 marzo** dovrebbe **approvare**, secondo la procedura di revisione semplificata dei trattati, una modifica all'art. 136 del Trattato sul funzionamento dell'UE per consentire l'istituzione di un **meccanismo permanente di stabilizzazione dell'area euro**, anch'esso finanziato mediante prestiti e garanzie degli Stati membri e non dal bilancio europeo.

Le ipotesi di riforma prospettate dalla Commissione

Valutazione del bilancio attuale

Nella comunicazione del 19 ottobre 2010 la Commissione, pur affermando che il bilancio europeo ha permesso complessivamente di attuare le politiche UE, ma ne riconosce numerosi **aspetti problematici**:

- i quadri finanziari pluriennali, pur garantendo una rigorosa disciplina di bilancio e la prevedibilità a medio termine della spesa dell'UE, si sono dimostrati **poco flessibili**, non consentendo di liberare risorse a fronte di imperativi politici improvvisi ed eventi imprevisti, come la crisi finanziaria;
- gli ultimi quadri finanziari, essendo stati concordati in base alla logica del miglioramento o mantenimento dei "**saldi netti**" e del "**giusto ritorno**" per ciascuno Stato membro, hanno determinato in molti casi una distribuzione *a priori* tra gli Stati degli stanziamenti previsti dai vari programmi di spesa, senza tenere conto della qualità degli obiettivi di spesa dell'UE e riducendo il valore aggiunto dell'intervento europeo;

- i ritardi nell'adozione dei programmi nazionali e regionali relativi alla **politica di coesione**, l'approccio estremamente decentralizzato per la loro attuazione e l'incidenza della crisi finanziaria sui bilanci pubblici nazionali hanno causato una certa lentezza nell'assorbimento della spesa dei fondi strutturali;
- i **controlli** sui programmi di spesa, pur garantendo una sana gestione finanziaria, hanno determinato pesanti oneri amministrativi e si sono caratterizzati per la tendenza a valutare gli elementi iniziali piuttosto che il rendimento, con conseguente diminuzione degli incentivi ad ottenere buoni risultati.

Principi per la riforma

La Commissione europea osserva, in via preliminare che, ai fini della riforma del bilancio, la questione fondamentale **non** consiste nel decidere se aumentare o diminuire gli attuali **livelli di spesa** quanto **piuttosto** nel **migliorare la qualità** della spesa europea.

*Il quadro finanziario per il 2007-2013 prevede – in seguito alle revisioni ed aggiornamenti apportati soprattutto in risposta alla crisi economica e finanziaria - un **massimale** medio delle spese dell'UE pari all'**1,13%** del reddito nazionale lordo **(RNL)** europeo in stanziamenti di impegno (pari a 975.777 milioni di euro) e all' **1,07%** in stanziamenti di pagamento (pari a 925.780 milioni di euro).*

Ai fini della riforma, la Commissione europea indica alcuni **principi generali**:

- nell'ambito delle politiche che necessitano di significativi finanziamenti pubblici, il volume della spesa dovrebbe rispecchiare le principali **priorità politiche dell'UE**, con particolare riferimento alla **strategia 2020**[1],

[1] Il Consiglio europeo del 17-18 giugno 2010 ha varato i cinque obiettivi principali della strategia UE 2020 già concordati nel Consiglio europeo di marzo:

- portare al 75% il tasso di occupazione per la popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni, anche mediante una maggiore partecipazione dei giovani, dei lavoratori più anziani e di quelli poco qualificati e una migliore integrazione dei migranti nella popolazione attiva;
- migliorare le condizioni per la ricerca e lo sviluppo, in particolare allo scopo di portare al 3% del PIL la spesa per investimenti pubblici e privati combinati in tale settore;
- ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 20% - rispetto ai livelli del 1990 - o del 30%, se sussistono le necessarie condizioni, ovvero nel quadro di un accordo globale e completo per il periodo successivo al 2012, a condizione che altri Paesi si impegnino ad analoghe riduzioni delle emissioni; contestualmente, si intende portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabile e migliorare del 20% l'efficienza energetica (obiettivo già previsto nel pacchetto clima-energia approvato nel 2009).
- migliorare i livelli d'istruzione, in particolare riducendo i tassi di dispersione scolastica al di sotto del 10% e aumentando la percentuale delle persone tra i 30 e i 34 anni che hanno completato l'istruzione terziaria o equivalente almeno al 40%. Il Consiglio europeo ha ribadito la competenza degli Stati membri a definire e attuare obiettivi quantitativi nel settore dell'istruzione;
- promuovere l'inclusione sociale, in particolare attraverso la riduzione della povertà, mirando a liberare almeno 20 milioni di persone dal rischio di povertà e di esclusione.

nonché a energia e clima, ruolo internazionale dell'UE e giustizia e affari interni;

- gli obiettivi di spesa dovrebbero avere un **valore aggiunto europeo**, concentrandosi sul finanziamento di "beni pubblici" dell'UE e di azioni che gli Stati e le regioni non riescono a finanziare in autonomia, nei casi in cui l'intervento UE può garantire risultati migliori;
- in una prospettiva a lungo termine caratterizzata da rigidi vincoli di bilancio, è fondamentale il **coordinamento tra l'UE e i bilanci nazionali**, in un'ottica di miglioramento della *governance* economica, della trasparenza e dell'efficacia della spesa pubblica;
- i programmi di spesa dovrebbero avere un **impatto concreto e misurabile**, definendo un equilibrio tra prevedibilità della spesa e sana gestione, da un parte, e flessibilità, condizionalità e pagamenti in funzione dei risultati dall'altra;
- il bilancio deve rispettare il **principio della solidarietà**, aiutando le aree meno sviluppate e richiedendo **interventi concentrati geograficamente** (ad esempio controlli alle frontiere esterne o particolari infrastrutture) di **beneficio collettivo** a livello europeo;
- occorre uno stretto collegamento tra **riforma** della spesa e delle **risorse proprie** dell'UE.

Le priorità di spesa

La Commissione europea non prospetta nella comunicazione in esame una precisa ripartizione delle risorse tra le varie politiche ed obiettivi, ma individua i settori di intervento prioritario che dovrebbero beneficiare della parte più consistente degli stanziamenti disponibili.

*Il quadro finanziario 2007-2013 riserva gran parte degli stanziamenti disponibili alla **conservazione e gestione delle risorse naturali** (incluse le **spese agricole**), che benefica del **42,5%** delle risorse (pari a 413.061 milioni di euro) e alla **coesione per la crescita**, che dispone del **35,6%** delle risorse (pari a 348.415 milioni di euro); gli stanziamenti rimanenti sono attribuiti per il **9%** alla **competitività per la crescita e l'occupazione** (che include le misure per la **strategia 2020**), per lo **0,8%** alla **libertà, sicurezza e giustizia**, per lo **0,5% alla cittadinanza**, per il **5,7% alle azioni esterne** dell'UE, per il **5,8% alle spese amministrative** e per lo 0.1% alle compensazioni*.

<u>*Coordinamento con la Strategia 2020*</u>

Il principio cardine del nuovo quadro finanziario pluriennale dovrebbe consistere, ad avviso della Commissione, nel perseguimento degli obiettivi della

Strategia 2020, da attuare mediante un forte **coordinamento** tra le varie azioni e misure previste piuttosto che con la costituzione di un **singolo fondo.**

In particolare, le risorse dovrebbero concentrarsi:

- sulle politiche a favore dell'**innovazione** - in particolare per le PMI - della **competitività industriale** dell'UE, della **ricerca energetica**, dell'istituzione di uno **spazio europeo per la ricerca**.
- sulla formazione, aumentando il numero di **università** con una reputazione di **livello mondiale** e **riformare** gli attuali **programmi di istruzione e formazione** e promuovere la **mobilità** nel settore **dell'istruzione** in Europa;
- sulla realizzazione di **infrastrutture transfrontaliere**. In particolare, la Commissione considera necessario: applicare criteri rigorosi per la **selezione dei progetti prioritari**, che dispongano dell'adeguata capacità di gestione e che possano essere iniziati in una cornice temporale ragionevole; **attrarre investimenti privati**, fermo restando che per alcune tipologie di infrastrutture (*come il trasporto ferroviario*) l'investimento predominante rimarrà quello pubblico;
- sulle politiche volte a promuovere la **sicurezza e l'efficacia energetica** e la riduzione del **cambiamento climatico**, con maggiori investimenti in **tecnologie e servizi "verdi"**, in grado di avere anche un impatto importante in termini di nuova occupazione e di esportazione. Sarà inoltre necessario **integrare tali priorità** all'interno di **politiche "tradizionali"** quali la ricerca, la coesione, l'agricoltura e lo sviluppo rurale.

Politica agricola comune

Pur confermando che il settore agricolo rappresenta un importante settore di spesa pubblica europeo, la Commissione evidenzia alcune **questioni da** affrontare: il fatto che lo stanziamento di **pagamenti diretti** agli agricoltura si basa su **valori di riferimento** elaborati oltre dieci anni fa e che il livello di pagamenti **varia in misura eccessiva** tra i **diversi Stati membri.**

La Commissione europea prospetta scenari di **riforma della PAC** con una **diversa intensità**:

a) **limitarsi a eliminare alcune discrepanze** che esistono attualmente, introducendo una maggiore equità nella distribuzione dei pagamenti diretti tra Stati membri e agricoltori;
b) prevedere **interventi più significativi**, in modo che la PAC diventi maggiormente sostenibile con un nuovo equilibrio tra i diversi obiettivi politici e le esigenze degli agricoltori e degli Stati membri;
c) una **riforma più radicale** richiederebbe la rinuncia al sostegno al reddito e alla maggior parte degli interventi sul mercato, dando la priorità agli obiettivi relativi ad ambiente e cambiamenti climatici.

Le **riforme** potrebbero essere perseguite in **diversi modi**:

- allineando maggiormente la PAC **alle priorità politiche** dell'Unione europea ed introducendo la **dimensione ecologica** negli aiuti diretti, oltre al **concetto di condizionalità**;
- assicurando che lo **sviluppo rurale** miri a stimolare la **competitività** del settore agricolo e **l'innovazione** in ambiti quali i processi produttivi, il progresso tecnologico, la diversificazione economica nelle aree rurali, la protezione dell'ambiente e delle risorse naturali; affrontare il problema dei **cambiamenti climatici**, sia in termini di attenuazione che di adeguamento; contribuire alla gestione efficiente delle risorse idriche; offrire un sostegno specifico alle **persone più svantaggiate** nelle aree rurali;
- favorendo il **ricorso al mercato**, associato allo sviluppo di forme di assicurazione conformi alla scatola verde dell'OMC e ad altri strumenti di gestione dei rischi di sbalzi nei redditi;
- promuovendo migliori **sinergie** con **altre politiche dell'UE**, in particolare nei settori della ricerca, dell'occupazione e delle infrastrutture di rete.

Politica di coesione

Le priorità di bilancio in questo settore sono strettamente connesse alle linee di riforma della politica di coesione, anche sotto il profilo finanziario, prospettate dalla Commissione europea nella quinta relazione sulla coesione, presentata il 10 novembre 2010 e sono pertanto illustrate in un *apposito paragrafo del presente dossier*.

Cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia

La Commissione europea prende in considerazione la possibile integrazione e gestione congiunta in **un unico programma** dei diversi programmi esistenti volti a promuovere la cooperazione culturale e il patrimonio culturale europeo, l'interazione tra cittadini e il coinvolgimento dei giovani nella società europea, con l'obiettivo di promuovere l'unità nella diversità in Europa. Andrebbero **rivisti**, inoltre, alcuni **aspetti** del **Fondo di solidarietà per le situazioni di crisi**. Un contributo dal bilancio UE potrebbe inoltre aiutare e a sviluppare una rete efficace di **protezione civile**.

Nel prossimo periodo di finanziamento, sarà necessario inoltre insistere sulla gestione delle **frontiere esterne** (in particolare grazie ai sistemi d'informazione SIS II e VIS e al futuro sistema di ingresso/uscita), sulla **politica dei rimpatri** e delle **richieste di asilo** e sull'**integrazione degli immigrati legali**.

Proiezione esterna dell'Unione

La Commissione considera importante migliorare la capacità dell'Unione di fare fronte ad alcune importanti sfide di livello globale, quali gli impegni finanziari relativi ai **cambiamenti climatici** e la reazione ai **conflitti e alla catastrofi su grande scala**.

Nel settore degli **aiuti allo sviluppo** dovrà essere risolto il problema della **frammentazione** degli aiuti e della ricerca del giusto **equilibrio tra prevedibilità dei livelli di aiuto** e un adeguato grado di **flessibilità** che permetta di adeguarsi al mutare delle circostanze. Complessivamente, la Commissione ritiene necessario un **aumento sostanziale del volume degli aiuti**.

Spese amministrative

La Commissione considera necessaria nella definizione del prossimo quadro finanziario un'analisi rigorosa su come aumentare **l'efficienza e il rendimento delle risorse amministrative**, in particolare mediante la razionalizzazione e l'utilizzo comune di procedure, strumenti e risorse per contenere i costi delle azioni sostenuti dalle istituzioni e dalle agenzie dell'Unione europea.

Il bilancio come leva per gli investimenti

La Commissione, nel quadro della prossima programmazione finanziaria, intende promuovere maggiormente **l'effetto leva del bilancio dell'UE**, incentivando il ricorso a **strumenti finanziari innovativi** per investimenti strategici europei.

Partenariato con il settore privato

L'uso di **fondi UE in partenariato con il settore privato** e le **banche**, in particolare la Banca europea degli investimenti (**BEI**), le banche di sviluppo degli Stati membri e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (**BERS**) dovrebbe diventare la norma nei **settori con un potenziale commerciale a lungo termine**. A complemento di tale approccio vi è la conseguenza che i **progetti** saranno **finanziati** sulla base di **candidature concorrenziali** e con un'attenzione particolare al valore aggiunto europeo.

Obbligazioni europee

La Commissione propone il ricorso all'emissione **di obbligazioni europee** per il finanziamento di progetti nei settori quali **l'energia**, i **trasporti** e le **tecnologie per l'informazione e la comunicazione**, nel quadro della strategia Europa 2020. A questo scopo il **bilancio dell'Unione europea o la BEI** emetterebbero garanzie a favore di strumenti speciali creati dal settore privato per attirare i finanziamenti provenienti dal mercato dei capitali.

I **progetti** che beneficerebbero di obbligazioni europee dovrebbero rivestire un **interesse strategico** per l'UE e soddisfare determinati **criteri di redditività**. Il sostegno non potrebbe essere **pre-assegnato** agli Stati membri o ai diversi settori, ma andrebbe a quei progetti che riescano ad attirare finanziamenti adeguati da parte del settore privato.

Grandi progetti

Per quanto riguarda i **grandi progetti**, che richiedono contributi di molti miliardi di euro per lunghi periodi (quali sono attualmente il progetto Galileo, per il sistema satellitare globale di navigazione civile; il progetto ITER, per la

realizzazione di un reattore a fusione nucleare; il progetto GMES per il monitoraggio globale per l'ambiente e la sicurezza della Terra) la Commissione ritiene che loro **gestione diretta** da parte delle istituzioni UE non garantisca un livello di ***governance*** adeguato. Pertanto, prospetta la possibilità di creare una **struttura di appoggio distinta**, alla quale il bilancio UE apporterebbe un contributo stabile. Al fine di incentivare l'utilizzo delle risorse finanziarie, la Commissione avanza l'ipotesi di subordinare gli ulteriori versamenti al **raggiungimento di obiettivi**. Altre **opzioni** potrebbero consistere nell'accantonare una **riserva UE** per la maggior parte dei programmi o nel vincolare i **tassi di cofinanziamento** al livello di conseguimento dei **risultati**.

Struttura e controllo di bilancio

Revisione delle rubriche

La Commissione propone di **riorganizzare** la struttura del bilancio UE, in modo tale da rispecchiare più fedelmente le priorità politiche dell'Unione europea. Le **rubriche** potrebbe essere **ridotte** dalle attuali **cinque a tre**: spese interne, spese esterne e spese amministrative. In alternativa, le rubriche potrebbero essere riorganizzate in base agli **obiettivi della strategia Europa 2020.**

Flessibilità

La Commissione – rilevando che la eccessiva rigidità del bilancio attuale danneggia la qualità della spesa - considera fondamentale aumentarne la **flessibilità**, per consentire all'UE di **reagire** ad eventi esterni o a circostanze quali la **crisi economica**. L'esperienza recente ha mostrato che la **soluzione** dell'**aumento dei margini** di spesa disponibili non è perseguibile, a causa delle pressioni degli stati membri per preassegnare le risorse. Potrebbe, invece, essere concordata una **percentuale fissa obbligatoria** per la **riassegnazione** delle risorse pari al **5%**.

Altre possibilità comprendono: una **flessibilità** di riassegnazione, che permetta di procedere a storni tra rubriche in un determinato anno; la possibilità di **trasferire i margini inutilizzati da un anno al successivo**; la libertà di **anticipare o rinviare la spesa** nel quadro di una dotazione pluriennale per rubrica; l'**aumento** della portata o del campo d'azione dello **strumento di flessibilità** e della **riserva per gli aiuti di urgenza**.

In ogni caso la Commissione sottolinea come tutte le possibili modifiche comportano un cambiamento di impostazione, passando da **dotazioni finanziarie permanenti e predeterminate** all'utilizzo delle limitate risorse del bilancio UE per **investimenti strategici di durata limitata** e subordinando il versamento dei fondi al **conseguimento dei risultati.**

Controllo

La Commissione ritiene che per una più efficace azione di controllo sull'esecuzione del bilancio occorra **promuovere ulteriormente la**

collaborazione con gli Stati membri che attuano una parte importante del bilancio.

Durata delle prospettive finanziarie

La Commissione considera varie opzioni in discussione sulla durata futura delle prospettive finanziarie:

- fissare a **5 anni** la durata delle prospettive finanziarie pluriennali, sincronizzandole con la durata del mandato del Parlamento europeo e della Commissione europea (*proposta sostenuta dal PE*);
- mantenere **l'attuale durata di 7 anni**, prevedendo un meccanismo di revisione dopo 5 anni;
- portare la durata delle prospettive finanziarie a **10 anni**, prevedendo una **revisione sostanziale dopo i primi 5 anni** (*proposta "5+5", che la Commissione europea fa propria*).

Revisione delle entrate (cosiddette "risorse proprie")

La Commissione prospetta una riforma del meccanismo di finanziamento del bilancio europeo nell'ambito di un **processo** che contempli:

- la **semplificazione** dei contributi degli Stati membri con la progressiva riduzione ed eliminazione delle risorse proprie esistenti;
- l'introduzione di **nuove risorse** proprie;
- la progressiva eliminazione di tutti i meccanismi correttivi.

La Commissione propone la semplificazione dei contributi degli Stati membri agendo sull'**eliminazione della attuale risorsa IVA**, che andrebbe sostituita da una **nuova risorsa propria**, accompagnata da una **riduzione** delle risorsa collegata al **Reddito nazionale lordo** (RNL).

Introduzione di nuove risorse proprie

La Commissione europea individua i seguenti **criteri** per l'introduzione di nuove risorse proprie: dovrebbero essere immediatamente **riconducibili a politiche europee**; avere **natura transfrontaliera**; avere una **base armonizzata**; **non essere collegate a bilanci nazionali**; essere suscettibili di una applicazione **equa**; tenere in conto la possibilità di un loro **impatto cumulativo** su alcuni settori; **non avere eccessivi oneri** in termini di amministrazione e raccolta da parte dell'UE.

La Commissione prende in considerazione la seguente **lista** - **non esclusiva** - di **possibili nuove risorse proprie** che potrebbero gradualmente sostituire i contributi su base nazionale:

- tassazione europea sul **settore finanziario**;
- IVA europea;
- proventi delle aste nell'ambito del sistema di scambio di quote di emissione di gas ad effetto serra;

- tassa europea sul **trasporto aereo**;
- tassa europea sull'**energia**;
- imposta europea sui **proventi** delle **società**.

Sulla base delle osservazioni ricevute, la Commissione europea presenterà delle proposte nell'ambito del pacchetto complessivo sul quadro finanziario pluriennale.

I lavori presso il Parlamento europeo

Il Parlamento europeo, come ricordato in premessa, ha costituito nella legislatura in corso una **Commissione speciale sulle sfide politiche e le risorse di bilancio per un'Unione europea sostenibile dopo il 2013**, composta di 50 membri, con il compito di organizzare il lavoro per stabilire il prossimo quadro di finanziario pluriennale, a partire dall'anno 2014.

La Commissione speciale ha nominato relatore l'on. Salvador **Garriga Polledo** (PPE, ES) e dovrebbe presentare i risultati del suo lavoro in una relazione che dovrà essere approvata dal Parlamento entro luglio 2011, prima che la Commissione europea presenti la sua proposta per il prossimo quadro finanziario pluriennale.

La Commissione speciale ha esaminato sinora alcuni **documenti di lavoro** presentati dal relatore, relativi, in particolare al valore aggiunto europeo ed alle implicazioni della strategia 2020 per il quadro finanziario pluriennale post 2013.

Valore aggiunto europeo

Nel documento di lavoro il relatore parte dalla premessa che il **regolamento finanziario già impone ai servizi della Commissione una verifica del valore aggiunto** della partecipazione dell'UE nel quadro di una valutazione ex-ante nell'elaborazione di proposte per nuove o rinnovate azioni dell'Unione europea.

In particolare, nell'ambito delle **valutazioni d'impatto** i servizi della Commissione valutano l'efficienza economica di un'azione programmata, verificando, tra l'altro, se l'azione affronta esternalità che travalicano i confine nazionali, può essere perseguita a un costo inferiore mediante l'azione dell'UE, è caratterizzata da preferenze comuni e da costi di coordinamento bassi, ha ripercussioni su altre aree politiche (interdipendenze trasversali). Inoltre, nelle **schede di attività annuali** sulle spese operative, pubblicate come documento di lavoro insieme al progetto di bilancio, la Commissione descrive il valore aggiunto europeo dell'attività per ogni capitolo di spesa della Commissione.

Il relatore sottolinea che il valore aggiunto europeo può essere considerato **un valido strumento** per giustificare le scelte politiche, per valutare determinati settori d'intervento e per esaminare i progetti compresi in tali settori. Per fare ciò, sarà **necessaria** una **valutazione di natura sia economica sia politica**.

Sotto il primo profilo, sarà necessario calcolare le economie di scala, analizzare la riduzione dei costi a fronte di un'azione a livello nazionale, valutare

la risoluzione delle esternalità transfrontaliere nonché valutare l'eventuale azione catalizzatrice per ulteriori **investimenti a carico di terzi**.

La **valutazione politica** dovrà mirare a esaminare se l'azione o la politica pianificata possa contribuire agli obiettivi comuni dell'UE e al potenziamento dell'integrazione e della cooperazione europee, se tale azione o politica possa creare beni pubblici dell'UE o avvicinare maggiormente l'UE ai suoi cittadini incidendo sugli aspetti fondamentali delle loro vite, se provveda a un buon coinvolgimento degli attori in Europa ovvero allo sviluppo delle capacità istituzionali e se contribuisca alla coesione economica, territoriali o sociale, stimolando inoltre ulteriori iniziative innovative.

Implicazioni della strategia 2020 per il quadro finanziario pluriennale post 2013

Il documento di lavoro, partendo dalla constatazione per cui il **bilancio dell'UE** rappresenta solo il **2% della spesa pubblica totale dell'UE**, trae la conclusione per cui gran parte degli investimenti per il perseguimento degli obiettivi della strategia 2020 devono essere finanziati dai bilanci nazionali e, tramite incentivi adeguati e condizioni quadro favorevoli, dal settore privato. È parimenti essenziale pervenire a una migliore **sinergia tra il livello di spesa dell'UE e quello nazionale**.

A questo scopo il relatore, rilevando che in base ai meccanismi formali esistenti (per esempio gli indirizzi di massima per le politiche economiche o il metodo di coordinamento aperto) tale sinergia è raramente messa in pratica, ritiene che la nuova procedura di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio (il cosiddetto "**semestre europeo**") dovrebbe fornire finalmente un **quadro adeguato**.

Nell'ambito di tale nuovo ciclo semestrale, gli Stati membri rivedranno ad aprile le proprie strategie di bilancio di medio termine e redigeranno, al contempo, i programmi nazionali di riforma. A giugno e a luglio, il Consiglio europeo e il Consiglio forniranno una consulenza politica prima che gli Stati membri completino i bilanci per l'anno successivo. Gli Stati membri dovrebbero fornire informazioni dettagliate, nelle loro strategie di bilancio di medio termine, sul contributo ai diversi obiettivi e scopi della strategia UE 2020. Dovrebbero altresì illustrare come hanno utilizzato i fondi nazionali e dell'UE per conseguire i vari obiettivi della strategia UE 2020. La Commissione dovrebbe avvalersi di tali preziose informazioni per calibrare meglio i propri strumenti di programmazione finanziaria e promuovere lo scambio di migliori pratiche e conoscenze politiche tra gli Stati membri.

Nel documento di lavoro si afferma, ribadendo una posizione più volte assunta dal **Parlamento europeo**, che in ogni caso il bilancio attuale dell'UE non riflette adeguatamente il fabbisogno finanziario per affrontare le sfide del XXI secolo. Stando all'individuazione, da parte della Commissione europea, dei programmi che sostengono le varie iniziative faro della strategia UE 2020, nel progetto di

bilancio iniziale per il 2011 **solo il 43% delle risorse** (escluse le spese amministrative) sostengono gli obiettivi della strategia UE 2020.

Il relatore sottolinea come dall'analisi dei dati forniti dalla Commissione emerga quanto segue:

- **solo** le **rubriche 1a** (**politiche interne**, 86%) e **1b** (**politica di coesione**, 67%) sono considerate strettamente correlate alla strategia UE 2020;
- secondo la Commissione, le spese connesse al **mercato e gli aiuti diretti nella rubrica 2** (**risorse naturali**), che rappresentano il 73,5% di tale rubrica, non contribuiscono alla strategia UE 2020;
- la rubrica 1b (politica di coesione) è quella che più di tutte (60% di tutte le spese relative alla strategia UE 2020) contribuisce ai tre obiettivi della strategia. La politica di coesione è considerata pertanto il principale strumento di attuazione della strategia UE 2020;
- quanto alle rubriche **3a** (**libertà, sicurezza e giustizia**), **3b** (**cittadinanza**) e **4** (**relazioni esterne**), si ritiene che esse **contribuiscano**, sia in termini assoluti che relativi, solo **marginalmente** alla **strategia UE 2020**.

La politica di coesione nell’ambito della revisione del bilancio UE

La riforma della politica di coesione costituisce una delle questioni centrali nell’ambito del dibattito sulla revisione del bilancio dell’Unione europea.

Ciò discende anzitutto dal fatto che la politica coesione assorbe nel quadro finanziario 2007-2013 il **35,7% del totale delle risorse disponibili** (**347,414 miliardi di** euro), che già contribuiscono, direttamente o indirettamente, in misura significativa ad interventi per sostenere lo sviluppo, la competitività e l’occupazione.

In secondo luogo, essendo in base ai Trattati la politica di coesione volta a ridurre ed eliminare i ritardi di sviluppo tra regioni e territori dell’UE, **la ripartizione degli stanziamenti ad essa destinati è fonte di forti divergenze tra gli Stati membri**. Per un verso, i Paesi che hanno aderito all’UE dal 2004, vantando in linea generale un PIL pro capite significativamente inferiore alla media europea, chiedono di beneficiare in massima parte degli stanziamenti disponibili; per altro verso, i vecchi Stati membri con regioni in ritardo di sviluppo (in particolare, Italia, Spagna, Portogallo e Grecia) intendono continuare a disporre di risorse significative.

In terzo luogo, si pone l’esigenza di dare piena attuazione al **Trattato di Lisbona che ha introdotto la coesione territoriale**, accanto a quella economica e sociale, tra gli obiettivi e le politiche dell’UE.

Al fine di combinare, secondo criteri e soluzioni differenti, le posizioni e gli obiettivi in gioco, la **Commissione europea** ha avanzato alcune **ipotesi di**

riforma sia con documenti specificamente riferiti alla politica di coesione sia con riguardo alla revisione del bilancio.

Obiettivi e priorità

Nella comunicazione sulla revisione del bilancio[2] la Commissione sottolinea che le **priorità** della politica di coesione dovrebbero essere individuate nell'ambito dei grandi obiettivi della **strategia 2020**: sostegno alle **nuove imprese**, **innovazione**, riduzione delle **emissioni** di **gas a effetto serra**, miglioramento della qualità dell'**ambiente**, modernizzazione delle **università**, **risparmio energetico** e sviluppo di **reti di energia**, **trasporti e telecomunicazioni** di **interesse comune** europeo, investimenti nelle infrastrutture di **ricerca**, **sviluppo del capitale umano** e inclusione attiva per aiutare la lotta contro la **povertà**.

Gli Stati membri e le regioni dovrebbero, in questo contesto, concentrare le risorse su un numero limitato di **priorità** di importanza europea.

Le **regioni più sviluppate** potrebbero essere invitate ad assegnare l'integralità delle dotazioni finanziarie di competenza a **due o tre priorità**, mentre le **regioni meno sviluppate** potrebbero destinare le proprie principali risorse ad un **ventaglio più ampio** di priorità.

Ad avviso della Commissione sarebbe, inoltre, necessario potenziare la **coerenza e il coordinamento** con gli strumenti, anche finanziari, dell'UE per l'attuazione delle politiche in settori quali i **trasporti**, le **comunicazioni**, l'**energia**, l'a**mbiente** e l'**innovazione**.

Programmazione e gestione

Per tenere conto di queste esigenze, innovando rispetto all'approccio attuale, che consiste nell'elaborare serie distinte di orientamenti strategici per le diverse politiche, la Commissione potrebbe adottare un **quadro strategico comune** in cui definire la strategia globale di investimento che permetta di tradurre in priorità di investimento le finalità e gli obiettivi della strategia UE 2020. Nel contesto di tale quadro verrebbero, in particolare, individuati gli investimenti e le riforme necessari in relazione agli obiettivi generali e ai progetti faro. Tale quadro di riferimento **riunirebbe in un'unica cornice le azioni** che **attualmente** rientrano nel campo d'azione di **diversi fondi** (Fondo di coesione; Fondo europeo di sviluppo regionale; Fondo sociale europeo; Fondo europeo per la pesca; Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale).

Toccherebbe poi ai singoli **Stati membri** - sulla base del quadro di riferimento strategico europeo - presentare le proprie **strategie di sviluppo nei rispettivi Programmi nazionali di riforma**. Ciò consentirebbe di illustrare come lo Stato membro e le sue regioni intendono conformarsi alle priorità e agli obiettivi della

[2] COM(2010)700, presentato il 19 ottobre 2010.

strategia UE 2020, dei programmi faro e delle raccomandazioni tematiche e specifiche per paese.

Il frutto della discussione con la Commissione sarebbe un **contratto di partenariato** in materia di sviluppo e di investimento tra la Commissione e lo Stato membro che sancirebbe gli impegni dei partner a livello nazionale e regionale. Esso stabilirebbe gli **obiettivi** da raggiungere, la modalità di calcolo e misurazione dei **progressi** verso tali obiettivi e la **ripartizione** delle risorse nazionali e UE tra i settori prioritari e i programmi.

La Commissione ritiene fondamentale promuovere il rafforzamento delle **capacità istituzionali e amministrative** atto a garantire un assorbimento adeguato delle risorse UE. A tal fine, lo **stanziamento** delle risorse finanziarie **dovrebbe tenere conto della capacità effettiva** degli Stati membri e delle regioni di **utilizzare** tali risorse e rispettare i principi del cofinanziamento e dell'addizionalità.

Un'altra tecnica per migliorare la qualità della spesa sarebbe quella di introdurre alcune **forme di concorrenza qualitativa tra programmi candidati** a **finanziamenti** a titolo della politica di coesione. La Commissione ipotizza la possibilità di accantonare in una **riserva di efficacia ed efficienza** una porzione limitata di fondi di coesione, cui potrebbero accedere tutti gli Stati membri e le regioni ammissibili, **sulla base dei progressi compiuti** dai programmi nazionali e regionali in termini di conseguimento degli obiettivi della strategia UE 2020.

La quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale

Linee organiche di riforma della politica di coesione sono prospettate dalla Commissione europea anche nella quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, presentata il 9 novembre 2010, sulla quale si è svolta una **consultazione pubblica sul futuro della politica di coesione**, chiusa **il 31 gennaio 2011**. Nella stessa data il Governo italiano ha presentato il proprio contributo, riassunto nell’apposito paragrafo del preente dossier.

La consultazione è articolata in 5 sezioni (di cui la prima introduttiva), che pongono una serie di domande relative alle **idee chiave della riforma**:

- come rendere più efficace la politica di coesione e valorizzarne l'impatto così da potenziare l'apporto di valore aggiunto a livello europeo (Sezione 2);
- come conferire maggiore autorità alla direzione del progetto (Sezione 3);
- come perfezionare e semplificare l'attuazione (Sezione 4);
- come impostare l'architettura di questa politica (Sezione 5).

Sezione 2: valore aggiunto e politica di coesione

La Commissione osserva che, anche nel quadro della nuova *governance* economica dell'UE[3], verrà chiesto agli Stati membri di varare le riforme necessarie per garantire un uso efficace delle risorse finanziarie nei settori direttamente connessi alla politica di coesione, come ad esempio protezione ambientale, politiche in materia di flessicurezza, istruzione o attività di ricerca e innovazione.

Su questa base la Commissione intende concordare con ogni Stato membro e/o regione una **specifica condizione vincolante** nei settori direttamente legati alla politica di coesione all'inizio del ciclo di programmazione nei documenti di programmazione (ovvero i contratti di *partnership* per lo sviluppo e gli investimenti ed i programmi operativi), nell'ambito di un approccio coordinato con tutte le pertinenti politiche dell'UE. Il loro adempimento potrà costituire un **prerequisito per l'erogazione dei fondi** di coesione all'inizio del periodo di programmazione o nel corso di un riesame in cui la Commissione valuterà i progressi compiuti nel realizzare le riforme concordate.

Ad avviso della Commissione, anche la verifica del **principio di addizionalità,** andrebbe collegata al processo di **sorveglianza economica** dell'UE, utilizzando indicatori forniti già nei Programmi di stabilità e convergenza che gli Stati membri presentano ogni anno alla Commissione stessa. Anche le aliquote del **cofinanziamento** andrebbero riviste e se possibile differenziate per meglio rispecchiare il livello di sviluppo, il valore aggiunto dell'Unione, i tipi di intervento ed i beneficiari.

Al fine di rafforzare ulteriormente l'efficacia della politica di coesione, la Commissione propone di stabilire **a livello di Unione europea** una **riserva di efficacia ed efficienza**: una parte limitata del bilancio di coesione verrebbe messa da parte e destinata nel corso di una revisione intermedia agli Stati membri e alle regioni i cui programmi hanno contribuito in maggior misura — rispetto al loro punto di partenza — al conseguimento di **obiettivi** e traguardi della **strategia UE 2020**.

Sezione 3: rafforzare le responsabilità

Tenuto conto che, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la coesione territoriale è divenuta uno degli obiettivi principali insieme alla coesione economica e sociale, la Commissione intende dare particolare risalto al **ruolo delle città**, alle aree geografiche funzionali ed a quelle che affrontano specifici problemi geografici o demografici e infine alle strategie macroregionali.

Andrebbe di conseguenza sviluppata un'ambiziosa **agenda urbana** in cui le risorse finanziarie vengano identificate con maggiore chiarezza per affrontare i problemi urbani e le amministrazioni cittadine svolgano un ruolo più incisivo

[3] Vedi dossier RUE "La nuova *governance* economica dell'UE", del 29 novembre 2010.

nell'elaborare le strategie di sviluppo. In questo senso, un'efficace attuazione della strategia UE 2020 richiede un sistema di conduzione che coinvolga gli attori del cambiamento negli Stati membri e che riunisca i **livelli amministrativi europeo, nazionale, regionale e locale**, ma anche le parti sociali.

Sistema di gestione e controllo

Secondo la Commissione, è opportuno mantenere l'orientamento generale per il periodo 2007-2013, nel cui ambito le **norme di ammissibilità** vengono stabilite **a livello nazionale**. Ciononostante andrebbero adottate **norme comuni** su punti essenziali come le **spese generali** che coprono diversi fondi UE, in modo da semplificare l'impiego delle risorse da parte dei beneficiari e la gestione dei fondi da parte delle autorità nazionali, riducendo il rischio di errori e simultaneamente fornendo all'occorrenza una differenziazione che rispecchi le specificità della politica di coesione, gli strumenti e i beneficiari.

Per quanto concerne la **disciplina finanziaria**, Commissione riconosce che la vigente **regola del disimpegno automatico, se** mira a garantire che i progetti siano realizzati in un lasso di tempo ragionevole, può tuttavia falsare il comportamento degli Stati membri e delle regioni concentrando troppo l'attenzione su un uso veloce anziché efficace delle risorse. Occorre dunque equilibrare attentamente l'esigenza di garantire la qualità degli investimenti e quella di realizzarli in modo agevole e rapido. Una possibilità prospettata dalla Commissione sarebbe applicare la regola N+2, eccettuando cioè il primo anno, a tutti i programmi e sopprimere esenzioni e deroghe.

Per quanto riguarda i **sistemi di gestione e di controllo**, la Commissione propone la **revisione (e semplificazione) della procedura di valutazione *ex-ante*** dei sistemi, tenendo conto dell'esperienza acquisita nel periodo di programmazione 2007-2013: tale obiettivo potrebbe essere conseguito, ad esempio, concentrando la valutazione sul principale organismo di gestione responsabile mediante un processo di accreditamento.

Sezione 5: architettura della politica di coesione

La Commissione ritiene che anche nel futuro assetto della politica di coesione il sostegno alle regioni andrebbe differenziato in base al loro **livello di sviluppo economico (misurato in PIL pro capite)**, distinguendo le regioni “meno” sviluppate e quelle “più” sviluppate (rispettivamente, le cosiddette regioni “obiettivo convergenza” e le regioni “obiettivo competitività”).

Per attenuare tuttavia l’attuale cesura tra queste due categorie e garantire un trattamento più giusto per le regioni con livelli di sviluppo economico simili, ma incluse in base ai parametri statistici in obiettivi differenti, la Commissione propone di introdurre una **nuova categoria intermedia di regioni**, che potrebbe sostituire l'attuale passaggio da una categoria all'altra (i cosiddetti regimi di *phasing out* e *phasing in*). Nella categoria intermedia rientrerebbero anche regioni attualmente beneficiarie del programma in funzione dell' obiettivo

"convergenza", ma il cui PIL risulterebbe maggiore del 75% rispetto alla media comunitaria secondo le ultime statistiche.

Al tempo stesso, e in linea con la revisione del bilancio, UE il Fondo sociale europeo (FSE) potrebbe essere rivisto concentrandosi sugli obiettivi della strategia per la crescita e l'occupazione UE 2020.

Prossime tappe

La Commissione, anche sulla base delle risposte ricevute nell'ambito della consultazione, intende elaborare le **proposte legislative** da presentare immediatamente dopo l'adozione del nuovo **quadro finanziario pluriennale**, previsto per l'**estate 2011**.

Contributo del Governo italiano alla consultazione sul futuro della politica di coesione

Il 31 gennaio 2011 il **Governo italiano** ha trasmesso alla Commissione europea il proprio **contributo alla consultazione** avviata dalla Quinta relazione sulla coesione, considerata una "**base di partenza molto buona** per definire un'efficace riforma della politica di coesione".

Due aspetti vengono segnalati come particolarmente innovativi e da sostenere fortemente: il **rafforzamento** dell'**orientamento ai risultati**, sostenuto dalla definizione *ex ante* di target e indicatori misurabili; l'**introduzione** di specifiche **condizionalità**, che siano completante distinte dalle eventuali sanzioni macroeconomiche legate al rafforzamento del **Patto di stabilità**.

Il Governo italiano condivide altresì la **concentrazione delle risorse** su poche priorità in linea con gli obiettivi della **Strategia UE 2020**, precisando tuttavia che occorre garantire che i diversi territori possano individuare il *policy mix* più appropriato alla situazione di contesto, e lasciando, quindi, un certo grado di **flessibilità nelle scelte**.

L'Italia esprime invece **riserve** su **quattro punti** della proposta della Commissione:

- l'introduzione di una **riserva di premialità** a livello europeo, legata al raggiungimento degli obiettivi della strategia UE 2020, poiché si metterebbero a carico della politica di coesione traguardi che vanno oltre le sue possibilità di intervento e il cui raggiungimento invece coinvolge diverse politiche dell'UE e nazionali. Ad avviso del Governo italiano, è molto **difficile trovare criteri e indicatori di riferimento** che siano validi per tutti e 27 gli Stati membri, assicurando omogeneità e parità di trattamento;
- alcune proposte relative al **ruolo delle città**, all'approccio per aree funzionali, alle aree con specificità geografiche e alle strategie macroregionali. L'Italia ritiene che nella loro attuazione si dovrebbe

riservare ampia **discrezionalità agli Stati membri** e alle regioni e non concorda con proposte di **soglie minime di finanziamento** per gli interventi che riguardano lo sviluppo locale o urbano;

- l'applicazione del **principio di proporzionalità** nell'attuazione dei controlli, che rischierebbe di provocare un trattamento non equo degli Stati membri. Viceversa, secondo il Governo sarebbe interessante esplorare la possibilità di utilizzare il **principio in chiave tematica** (ad esempio, per incentivare il finanziamento di progetti/attività di ricerca in campo ambientale, per aumentare il sostegno alle piccole e medie imprese): in questo modo potrebbero essere diminuiti gli oneri amministrativi sia estendendo l'uso di **costi standard** e **somme forfettarie**, sia calibrando il tasso tollerabile di errore i funzione della complessità degli interventi;
- l'introduzione di una **categoria intermedia di regioni** (tra le regioni obiettivo "Convergenza" e le regioni obiettivo "Competitività") nell'architettura della politica di coesione: ad avviso del Governo, **vanno mantenute** le **regole attuali di eleggibilità** dei territori e di allocazione delle risorse, che assicurano la concentrazione delle risorse sulle regioni più arretrate. In questo quadro, il **sostegno transitorio** (*phasing in* e *phasing out*) è un **meccanismo adeguato** a sostenere le regioni che escono dall'obiettivo "Convergenza", e all'interno delle dotazioni assegnate a ciascuno Stato membro ogni Paese potrà trovare le migliori chiavi di ripartizione delle risorse per assicurare che le regioni possano essere sostenute in modo adeguato.

Attività della Camera dei deputati

Nella **risoluzione** sul **programma legislativo della Commissione europea** per il 2010, approvata dalla Camera il 14 luglio 2010, con riferimento alla politia di coesione la Camera impegna il Governo a:

- promuovere, con riferimento all'attuazione dei programmi operativi 2007-2013, il **miglioramento della capacità di programmazione**, **gestione**, **spesa e controllo** delle amministrazioni regionali e centrali;
- adoperarsi affinché nella riforma della politica di coesione siano considerati prioritari i seguenti **principi**:
  1) **concentrare le risorse** disponibili su **pochi obiettivi** in grado di promuovere effettivamente crescita e sviluppo, in coerenza con la strategia UE 2020, tra cui infrastrutture, innovazione, ricerca, e sostegno alle piccole e medie imprese;
  2) dare piena attuazione alla dimensione territoriale della coesione, introdotta dal Trattato di Lisbona, assicurando che la prossima programmazione riservi

un'**attenzione particolare alle zone rurali**, alle zone interessate da **transizione industriale** e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali, tra le altre, le **regioni di montagna** e quelle **insulari**;

3) **riconsiderare** l'attuale **distinzione** e ripartizione di risorse e territori tra obiettivo "**convergenza**" e obiettivo "**competitività**";
4) **semplificare procedure** e metodi di programmazione e gestione, accelerando le procedure di erogazione dei finanziamenti ed introducendo nel contempo meccanismi più rigorosi di controllo sia della regolarità contabile sia dell'efficacia *ex ante* ed *ex post* degli interventi;
5) aumentare in misura significativa le risorse distribuite in base ai **meccanismi premiali**, a favore delle regioni che assicurino una maggiore qualità della spesa e dei risultati.

Anche nel **documento finale** sulla **strategia UE 2020**, approvato congiuntamente dalle Commissioni bilancio e politiche dell'UE della Camera l'11 marzo 2010, vengono sottolineati alcuni **indirizzi** da tenere in considerazione nella definizione della posizione italiana nell'ambito del dibattito sul **futuro della politica di coesione**, e in particolare:

- la politica di coesione, sia pure riformata e flessibile, e adattata alle nuove esigenze, dovrebbe rappresentare un elemento chiave della Strategia UE 2020, riducendo le differenze strutturali tra Paesi e Regioni e migliorando la competitività delle singole Regioni;
- le misure volte all'attuazione della nuova Strategia dovranno in ogni caso prevedere **interventi finanziari specifici** per **aree** caratterizzate da una situazione di oggettivo **svantaggio economico, sociale e territoriale**;
- è necessario che le Istituzioni dell'UE si avvalgano adeguatamente e tempestivamente della nuova base giuridica introdotta dal Trattato di Lisbona per la **coesione territoriale**, con particolare riguardo alle **regioni insulari**;
- occorre inoltre che il Governo si adoperi, in vista della revisione del bilancio dell'UE, per **evitare ogni tentativo di rinazionalizzazione** della politica regionale e per **mantenere** un **livello di risorse** non inferiore a quello previsto dal quadro finanziario 2007-2013.

Il tema delle risorse viene evocato anche nel **documento finale** sul pacchetto di riforma della ***governance* economica dell'UE**, approvato in sede congiutna dalle Commissini bilancio e politiche dell'UE il 10 dicembre 2010: al fine di volgere i nuovi meccanismi di coordinamento maggiormente verso la crescita, le Commissioni sottolinenano che occorre assicurare che la **definizione di obiettivi comuni**, mediante tali meccanismi, sia accompagnata dalla **identificazione delle specifiche risorse europee e nazionali** destinate al loro perseguimento, in misura significativamente superiore a quanto previsto dal quadro finanziario 2007-2013.

Il **12 luglio 2010** si è svolta a Bruxelles, presso la sede del Parlamento europeo il, una riunione interparlamentare avente ad il tema dell'**impatto e delle conseguenze del Trattato di Lisbona sulla politica di coesione dell'Unione europea.**

Nel corso della riunione, a cui sono intervenuti Rudy Demotte, Ministro-Presidente della Regione Vallonia e della Comunità francofona, in rappresentanza della Presidenza belga dell'UE, ed il commissario europeo per le politiche di coesione, Johannes Hahn, sono state svolte due relazioni introduttive sull'**impatto del Trattato di Lisbona sulla politica di coesione**, a cura dell'**On. Giancarlo Giorgetti**, Presidente della Commissione bilancio, tesoro e programmazione della Camera, e dell'On. Vytautas Kurpuvesas, Presidente della Commissione sull'amministrazione pubblica e le autorità locali del Parlamento lituano.

L'intervento dell'On. Giorgetti è stato richiesto dall'On. Danuta Hübner, Presidente della Commisisone politiche regionali del PE, in considerazione del fatto che la stessa Commissione bilancio sta conducendo un'**indagine conoscitiva** sull'efficacia della spesa e delle politiche di sostegno alle **aree sottoutilizzate**.

GESTIONE DELLE CRISI FINANZIARIE

Quadro europeo di gestione delle crisi

La necessità di disporre di strumenti armonizzati a livello europeo per la gestione delle crisi finanziarie è stata resa evidente in occasione della recente crisi economica allorché, al fine di stabilizzare il sistema finanziario e garantire la continuità nella prestazione dei servizi bancari essenziali, i governi nazionali hanno proceduto alla ricapitalizzazione di istituti finanziari sistemici in situazione di insolvenza mediante iniezioni di capitali, misure di sostegno a fronte di attività deteriorate, garanzie su attività e passività e sostegno alla liquidità. Tali interventi - che secondo i dati della Commissione, ammontano a circa il **30% del PIL dell'UE** per gli impegni, e al 13% per le somme effettivamente erogate – hanno comportato non soltanto costi elevatissimi per le finanze pubbliche, ma anche notevoli ripercussioni sulla concorrenza.

In tale contesto la Commissione ha delineato una strategia per la creazione di un **quadro europeo di gestione delle crisi** finanziarie (COM(2009)561 e COM(2010)579), nonché per il finanziamento delle misure di risoluzione delle insolvenze bancarie (COM(2010)254). Preso atto della necessità di scongiurare il ripetersi di simili situazioni e di consentire alle banche di poter fallire come ogni altra attività, il nuovo quadro intende fornire alle autorità competenti gli strumenti necessari per individuare i problemi in una fase precoce e gestire il fallimento delle banche in maniera ordinata, riducendo al minimo i rischi per la stabilità finanziaria e i costi per le finanze pubbliche ed i contribuenti. Al fine di definire le caratteristiche del quadro di gestione, è stata avviata una **consultazione pubblica** che si concluderà il 3 marzo 2011.

Secondo la Commissione il nuovo quadro dovrebbe perseguire una serie di **obiettivi comuni e condivisi** quali:

- **attenuare il rischio morale** (*moral hazard*) connesso all'idea che le banche troppo grandi, o troppo interconnesse tra loro per fallire (*too big to fail*), debbano essere salvate con denaro pubblico. In tale contesto sarebbe necessario assicurare una ripartizione adeguata delle perdite e dei costi generati dalle misure di risoluzione tra azionisti e creditori, evitando che si ripercuotano sui governi ed i contribuenti;
- dare un ruolo di rilievo alla programmazione e alla prevenzione;
- consentire interventi decisi e tempestivi;
- **limitare le distorsioni della concorrenza** nel settore finanziario a livello europeo, garantendo che gli aiuti di Stato erogati all'interno del quadro di risoluzione siano compatibili con la normativa europea in materia.

Come sottolineato dalla Commissione:

- la transizione verso il nuovo sistema dovrà essere **graduale** per consentire un adeguamento ai nuovi strumenti;
- il quadro proposto **non dovrà essere prescrittivo** per quanto riguarda le misure da utilizzare nei singoli casi;
- anche se ogni Stato membro sarà tenuto ad individuare un'autorità di risoluzione, per il momento potranno essere **mantenute le disposizioni nazionali esistenti** che, a seconda dei casi, individuano tale autorità nel ministero delle Finanze, nella banca centrale o in un regime di garanzia dei depositi, ferma restando la necessità di mantenere la separazione tra autorità di risoluzione e di vigilanza;
- i poteri in materia di **intervento precoce** continueranno ad essere prerogativa delle autorità di vigilanza prudenziali, ai sensi delle direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE sui requisiti patrimoniali (cosiddetta “direttiva CRD”).

Struttura

Il quadro di gestione prospettato dalla Commissione dovrebbe articolarsi essenzialmente in **interventi preparatori e preventivi, di vigilanza precoce e di risoluzione**. Ad avviso della Commissione tali misure consentiranno alle autorità di risoluzione di gestire il fallimento di qualsiasi ente, indipendentemente dalle sue dimensioni e interconnessioni, senza compromettere la stabilità finanziaria.

Misure preparatorie e preventive

Gli interventi preparatori e preventivi, che saranno destinati all'individuazione di eventuali problemi in una **fase precoce** in modo da poterli affrontare tempestivamente, potrebbero comprendere:

- il **rafforzamento del regime di vigilanza** ai sensi della “direttiva CRD” che dovrebbe includere, oltre a norme più severe, anche: l’elaborazione di un programma di vigilanza annuale per ogni singolo istituto sulla base di una valutazione dei rischi; un uso più esteso e sistematico delle ispezioni di vigilanza in loco; una valutazione più approfondita, nonché anticipatrice di possibili evoluzioni, da parte delle autorità di vigilanza;
- il **trasferimento delle attività tra entità solvibili all'interno di un gruppo**, per consentire la gestione della liquidità sulla base di meccanismi di salvaguardia volti a preservare la stabilità finanziaria degli Stati membri nei quali sono stabilite le entità all'origine dei trasferimenti, e a tutelare i diritti dei creditori e degli azionisti;
- lo sviluppo di **piani di ripresa e risoluzione** sia a livello di entità che di gruppo, concordati congiuntamente all'interno di **collegi di risoluzione** da parte delle autorità di risoluzione e di vigilanza in stretta cooperazione

con le imprese. L'obbligo di preparare un piano di ripresa andrebbe applicato **proporzionalmente**, tenendo conto della dimensione dell'impresa o della natura delle sue fonti di finanziamento. Tali piani dovranno: *1)* essere preparati e aggiornati con regolarità indicando, a seconda dei casi, le misure che l'istituto o il gruppo dovrebbero adottare per rispondere a crisi di liquidità, reperire capitali o ridurre i rischi; *2)* essere dettagliati e realistici e non presupporre l'accesso a fondi pubblici; *3)* essere presentati alle autorità di vigilanza affinché ne valutino la completezza e l'eventuale capacità di ripristinare la solvibilità dell'istituto;

- il conferimento di **poteri preventivi** alle autorità di vigilanza in caso di impedimenti alla risoluzione di un istituto o di un gruppo; in particolare, le autorità di vigilanza, previa consultazione delle autorità di risoluzione, potranno esigere dagli istituti interessati l'adozione di misure volte, tra l'altro, a modificare le attività e la struttura aziendale, limitare o modificare l'esposizione, incrementare la rendicontazione, limitare o proibire alcune attività.

Vigilanza precoce

La Commissione sostiene che, prima di procedere alla risoluzione, al fine di ripristinare la stabilità e la solidità finanziaria degli istituti finanziari è necessario procedere ad **interventi precoci** delle autorità di vigilanza, coordinati dalla nuova Autorità bancaria europea (EBA).

Il vigente quadro prudenziale per le banche disciplinato dalla "direttiva CRD" contempla una serie di misure - quali ad esempio aumento del capitale proprio oltre il livello minimo, rafforzamento dei dispositivi e dei processi di organizzazione interna, specifiche politiche di accantonamento, riduzione dei rischi connessi alle attività, ai prodotti o ai sistemi - volte a favorire un intervento tempestivo da parte delle autorità di vigilanza nei confronti di un ente creditizio che **non soddisfa** i requisiti della direttiva stessa; considerato che tali misure presentano diversi gradi di invasività, le autorità di vigilanza dovranno sceglierle in base a criteri adeguati e proporzionali alla natura e alla gravità della violazione.

La Commissione ritiene che, al fine di rendere più efficace l'intervento delle autorità di vigilanza in una fase iniziale e facilitare la ripresa, oltre ad estendere tale intervento anche ai casi in cui un ente creditizio o un'impresa di investimento sia **suscettibile di non ottemperare** ad un requisito della direttiva CRD, sarebbe opportuno prevedere **nuovi poteri di vigilanza**, distinti dai poteri preventivi precedentemente richiamati, che dovrebbero comprendere tra l'altro:

- il potere delle autorità di vigilanza di chiedere, ad esempio per gli istituti finanziari di importanza sistemica, l'elaborazione di "**piani di emergenza e risoluzione specifici**" (cosiddetti "*living wills*") contenenti una descrizione dettagliata delle modalità di smantellamento e di liquidazione rapida e ordinata;

- il **divieto di pagare dividendi o cedole** di strumenti ibridi ammissibili quali patrimonio di vigilanza;
- l'obbligo per un ente creditizio di **cedere le attività** che costituiscono un rischio eccessivo per la sua solidità finanziaria;
- l'attuazione dei **piani di ripresa**;
- la sostituzione della direzione con un ***manager* speciale** per un periodo limitato di un anno al massimo, incaricato di ripristinare la solidità di un istituto che non ottempera ai requisiti della "direttiva CRD" e che non ha presentato un piano credibile o non lo ha attuato in modo efficiente. Sarebbe necessaria l'approvazione degli azionisti per quelle azioni intraprese dal *manager* speciale qualora in caso di azioni analoghe intraprese dagli amministratori ne fosse necessario il consenso;
- la promozione di una **sana gestione** degli istituti finanziari per facilitare e semplificare la soluzione di una crisi futura;
- la revisione della **vigilanza sulle succursali transfrontaliere**, viste le lacune riscontrate nelle modalità di cooperazione tra le autorità del paese di origine e quelle del paese ospitante e i dubbi circa le competenze del paese ospitante a intervenire efficacemente in situazioni di emergenza.

Misure di risoluzione

Le misure di risoluzione dovranno essere adottate dalle autorità nazionali competenti, anche diverse dalle autorità di vigilanza, per gestire una crisi che colpisca un istituto bancario, contenerne l'impatto sulla stabilità finanziaria e se necessario facilitare la corretta liquidazione dell'istituto.

In tale contesto, al fine di favorire un'azione coordinata delle autorità nazionali, la Commissione sostiene la necessità di elaborare **indici o soglie comuni** nonché una terminologia comune allo scopo di definire chiaramente il momento e le modalità degli interventi. Per motivi di stabilità finanziaria, le soglie che faranno scattare il ricorso agli strumenti e ai poteri di risoluzione dovrebbero assicurare che le autorità preposte siano in grado di intervenire **prima che una banca sia insolvente a termini di bilancio**[4], poiché un intervento successivo a tale situazione critica ridurrebbe la scelta di opzioni efficaci per la risoluzione e richiederebbe più fondi.

Tuttavia, poiché tali misure possono incidere in modo significativo sui diritti di proprietà degli azionisti o dei creditori, la Commissione individua una serie di **requisiti** riguardanti la **soglia d'intervento** per la solvibilità o liquidità di un ente creditizio:

- la valutazione da parte delle autorità di vigilanza della possibilità che l'istituto in questione abbia subito o possa subire perdite suscettibili di **ridurne il patrimonio di vigilanza**, che le sue attività possano essere inferiori alle passività, che non sia in grado di adempiere ai propri obblighi

[4] L'insolvenza a termini di bilancio coincide generalmente con la soglia che fa scattare le procedure ordinarie di insolvenza.

in condizioni normali di attività, o, più in generale, che non disponga di **risorse adeguate** per l'esercizio delle sue attività;

- la valutazione da parte delle autorità di vigilanza che l'ente non possiede i requisiti per essere autorizzato a **svolgere attività bancarie o di investimento**;
- l'esistenza di **motivi di interesse pubblico** laddove la liquidazione secondo le procedure ordinarie di insolvenza non garantirebbe la stabilità del sistema finanziario o la continuità dei servizi essenziali da parte dell'istituto finanziario. Qualora il requisito relativo a motivi di interesse pubblico non venga soddisfatto, l'istituto dovrà essere liquidato una volta raggiunta la soglia che fa scattare la liquidazione per insolvenza.

La Commissione osserva che, fino ad oggi, la regola generale in base alla quale gli enti creditizi in fallimento, ed in particolare quelli che rivestono un'importanza sistemica, dovrebbero essere **liquidati secondo procedure ordinarie di insolvenza** non è stata applicata. Sebbene si riservi di valutare le modifiche normative necessarie per garantire l'applicazione di tale principio, la Commissione ritiene che non sarà sempre possibile farvi ricorso. In alcuni casi, per motivi di stabilità finanziaria e di interesse pubblico, potrebbe essere necessario procedere ad una **riduzione ordinata** dell'attività attraverso misure di risoluzione che minimizzino gli effetti di contagio, assicurino la continuità delle funzioni economiche vitali, massimizzino il valore degli attivi rimasti e ne facilitino il ritorno ad un uso produttivo nel settore privato. La Commissione ritiene che solo in ultima istanza si dovrebbe ricorrere a misure, quali, ad esempio, la riduzione del debito o la sua conversione in capitale, volte a mantenere in attività l'impresa.

Secondo il quadro prospettato dalla Commissione gli **strumenti di risoluzione** dovrebbero comprendere:

- la **vendita dell'ente creditizio** o di parti della sua attività ad uno o più acquirenti **senza il consenso degli azionisti**, secondo modalità aperte, trasparenti e non discriminatorie, per garantire che venga pagato un prezzo di mercato equo e non vengano concessi aiuti di Stato all'acquirente. Fermo restando che nel caso in cui una vendita debba essere effettuata in tempi rapidi per preservare la stabilità finanziaria sarà impossibile applicare le normali procedure di appalto pubblico, la Commissione sostiene la necessità che i requisiti di trasparenza, apertura e non discriminazione siano per quanto possibile rispettati;
- il **trasferimento di una parte o di tutte le attività** di un ente creditizio in fallimento **ad una banca ponte temporanea** al fine di mantenere l'accesso ai depositi garantiti o preservare le funzioni bancarie essenziali per un periodo limitato, nella prospettiva di una successiva vendita al settore privato una volta che le condizioni del mercato si saranno stabilizzate;
- il **trasferimento delle attività deteriorate o "tossiche"** ad una "*bad bank*" in modo da ripulire il bilancio dell'istituto finanziario interessato.

Considerato che in determinate circostanze gli strumenti di risoluzione precedentemente descritti potrebbero non essere sufficienti per garantire la stabilità finanziaria in caso di risoluzione di un istituto grande e complesso, la Commissione sta valutando opzioni alternative, quali la riduzione del valore di tutti gli strumenti di capitale e la **conversione del debito dell'istituto dissestato in capitale** – un'opzione attualmente oggetto di ampio dibattito a livello internazionale - al fine di ripristinare la situazione patrimoniale e consentire all'istituto in questione di continuare temporaneamente o permanentemente la propria attività. Ad avviso della Commissione tale opzione presenta tuttavia una serie di **problemi di natura giuridica e politica**: ad esempio, stabilire quali **categorie di debito dovrebbero essere coperte** e se il potere di ridurre o convertire il debito debba essere **concesso per legge** oppure mediante **clausole contrattuali obbligatorie** inserite in una parte del debito emesso dagli istituti finanziari che rientrano nel quadro di gestione delle crisi.

Insolvenza

La Commissione ricorda che allo stato attuale le liquidazioni nell'ambito di un processo di risoluzione devono essere realizzate in conformità alle procedure nazionali in materia.

La **direttiva 2001/24/CE** in materia di risanamento e liquidazione degli enti creditizi **vieta l'applicazione di misure di insolvenza separate** a succursali nell'ambito della legislazione dello Stato ospitante e stabilisce un **approccio per singole entità** in base al quale tutti gli attivi e passivi della banca madre e delle sue succursali estere devono essere risanati o liquidati in quanto unico soggetto giuridico conformemente alla normativa del Paese di origine.

Per far fronte alla crisi attuale la tendenza delle autorità degli Stati membri è stata di **isolare gli attivi nazionali** di un gruppo transfrontaliero e di applicare strumenti di risoluzione nazionali a livello di singola entità, piuttosto che cercare una soluzione valida per il gruppo intero. Tale tendenza è determinata tra l'altro anche dall'interesse legittimo delle autorità nazionali di proteggere i depositi nazionali e massimizzare gli attivi a disposizione dei creditori dell'entità nazionale.

Considerato che le difficoltà che spesso si registrano nella collaborazione tra le autorità nazionali competenti in materia di insolvenza non consentono di trattare efficacemente i problemi riguardanti i conglomerati finanziari o le *holding* internazionali, la Commissione sottolinea la necessità che in sede di definizione del nuovo quadro europeo di gestione delle crisi finanziarie, si prendano in considerazione varie opzioni quali:

- un sistema obbligatorio di collaborazione e scambio di informazioni tra i tribunali e i curatori fallimentari competenti;
- il coordinamento delle procedure nazionali da parte di un "**amministratore capofila**";
- al fine di superare le lacune riguardanti l'inefficienza e le discriminazioni che potrebbero insorgere in caso di liquidazione di gruppi bancari

altamente integrati con un approccio per entità separate, privilegiare un **approccio integrato** che consentirebbe di trattare come un'unica impresa i gruppi societari in situazione di insolvenza;

- promuovere l'**armonizzazione internazionale** delle norme in materia di insolvenza, ipotizzando a tal fine un regime di insolvenza separato e autonomo, che si sostituirebbe ai regimi nazionali, al quale ricorrere in caso di risanamento e liquidazione di gruppi bancari transfrontalieri nell'UE.

Ulteriori misure

La Commissione sostiene che il nuovo quadro europeo di gestione delle crisi dovrebbe comprendere altresì:

- adeguati **meccanismi di salvaguardia e risarcimento per gli azionisti**, sulla base del principio secondo cui le perdite delle parti interessate non devono essere superiori a quelle che avrebbero subito qualora l'istituto fosse stato liquidato secondo il regime applicabile in materia di insolvenze;
- **meccanismi di salvaguardia per le controparti e gli accordi di mercato** interessati da un trasferimento di beni immobili, attività o passività;
- disposizioni sul **ricorso giurisdizionale** per consentire alle parti interessate di poter contestare le azioni delle autorità e chiedere un risarcimento finanziario.

Il ruolo delle autorità europee di vigilanza nella gestione delle crisi

Ad avviso della Commissione la creazione di un quadro europeo di gestione delle crisi costituisce un complemento essenziale del **nuovo quadro europeo di vigilanza finanziaria**, entrato in vigore il 1° gennaio 2011, che si articola in un **Comitato europeo per il rischio sistemico** (CERS) preposto alla vigilanza macroprudenziale, e in un Sistema europeo di vigilanza finanziaria (ESFS), preposto alla vigilanza microprudenziale, nel cui ambito sono state istituite **tre nuove autorità di vigilanza europee** (ESA) competenti rispettivamente per il settore bancario (EBA), assicurativo (EIOPA) e dei valori mobiliari (ESMA).

Il nuovo quadro europeo di vigilanza finanziaria attribuisce alle ESA poteri in materia di **prevenzione e gestione delle crisi**. In particolare, l'EBA, in cooperazione, quando opportuno, con l'ESMA, potrebbe svolgere una funzione di **controllo sugli aspetti del quadro di gestione delle crisi** relativi alle misure di preparazione, prevenzione, intervento tempestivo e coordinamento, oltre ad alcuni compiti specifici quali quello di indagine sulle violazioni del diritto dell'UE, di mediazione e di decisione in situazioni di

emergenza. L’EBA avrebbe, inoltre, un ruolo centrale nel **coordinamento transfrontaliero**, considerato che è presente come osservatore nei collegi di risoluzione e contribuisce allo sviluppo e al coordinamento di piani di ripresa e di risoluzione.

Per quanto riguarda nello specifico le procedure di risoluzione, qualora sia previsto il coinvolgimento di autorità diverse da quelle di vigilanza, la Commissione valuterà attentamente i casi in cui l'intervento dell'EBA potrebbe essere di maggiore aiuto. L'EBA, ad esempio, potrebbe fungere da **organismo di coordinamento** a livello UE in maniera analoga a quella in cui le autorità di vigilanza sostengono le azioni delle autorità di risoluzione a livello nazionale.

Gestione transfrontaliera delle crisi

Sebbene le misure precedentemente descritte consentano già alle autorità preposte alla risoluzione di disporre degli stessi strumenti e degli stessi poteri, favorendo in tal modo l'azione coordinata in caso di fallimento di un gruppo transfrontaliero, la Commissione ritiene che per promuovere la cooperazione e prevenire risposte nazionali frammentarie siano necessarie ulteriori misure. A tale proposito sottolinea, in particolare, la necessità di **rivedere la vigilanza sulle succursali transfrontaliere**, viste le lacune riscontrate nelle modalità di cooperazione tra le autorità del paese di origine e quelle del paese ospitante e i dubbi circa le competenze di quest’ultimo ad intervenire efficacemente in situazioni di emergenza.

Tra le possibili opzioni la Commissione suggerisce la creazione di un **unico quadro integrato a livello europeo** per la risoluzione delle insolvenze di gruppi bancari transfrontalieri, che consentirebbe procedure rapide, decisive ed eque, e rifletterebbe meglio la natura paneuropea dei mercati bancari. Tuttavia, la Commissione riconosce che tale opzione è difficile da realizzare in assenza di un regime di insolvenza armonizzato e di un’unica autorità europea di vigilanza.

Al fine di superare tali ostacoli, la Commissione avanza la proposta di istituire un **quadro di coordinamento basato su strumenti di risoluzione armonizzat**i e l'obbligo di consultazione e cooperazione per le autorità in caso di risoluzione delle insolvenze di controllate. A questo scopo, la Commissione sta ipotizzando due tipi di intervento:

1) la **creazione di collegi di risoluzione**, accanto ai collegi delle autorità di vigilanza già esistenti, presieduti dall'autorità di risoluzione a livello di gruppo e responsabili della pianificazione e della preparazione di piani di risoluzione. In caso di crisi, il collegio di risoluzione rappresenterebbe un *forum* per lo scambio di informazioni ed il coordinamento delle misure di risoluzione;
2) il potere delle autorità preposte alla risoluzione a livello di gruppo di **decidere in tempi molto rapidi**, in caso di fallimento, sull’adeguatezza dei meccanismi di risoluzione di gruppo. In mancanza di tale decisione, le autorità nazionali

dovrebbero **astenersi dall'adottare misure** suscettibili di mettere a repentaglio l'efficacia del meccanismo di risoluzione di gruppo. L'autorità di risoluzione a livello di gruppo, in cooperazione con le altre autorità del collegio di risoluzione, potrebbe concludere che la risoluzione separata applicata ai singoli enti sia la più adeguata alla struttura e all'organizzazione del gruppo, nel qual caso ciascuna autorità nazionale prenderebbe decisioni autonome.

L'elaborazione di un meccanismo di risoluzione di gruppo dovrebbe agevolare una risoluzione coordinata, che ha più probabilità di produrre i risultati migliori per il gruppo. Tuttavia, dato che i poteri di risoluzione si applicano alle singole entità giuridiche e che la competenza per la risoluzione resterebbe nazionale, il **meccanismo di risoluzione di gruppo non sarebbe vincolante**. Le autorità nazionali in disaccordo con il meccanismo avrebbero pertanto la possibilità di **agire autonomamente** qualora lo ritenessero necessario per ragioni di stabilità finanziaria nazionale. In tal caso saranno tenute a valutare l'impatto delle loro azioni sulla stabilità finanziaria di altri Stati membri, a motivare la loro decisione al collegio di risoluzione e, se possibile, a discutere le loro motivazioni con gli altri membri del collegio prima di agire individualmente.

La Commissione ricorda che, ai fini di una risoluzione efficace di gruppi che operano a livello internazionale, è necessario il **riconoscimento reciproco** e l'applicazione di misure prese dalle autorità preposte nelle giurisdizioni pertinenti. Tale processo sarà più agevole se i regimi di risoluzione si fondano su princìpi e approcci comuni; a tale riguardo la Commissione, oltre a sostenere il lavoro svolto in tal senso dal G20 e dal *Financial Stability Board*, appoggia l'elaborazione di accordi di cooperazione specifici tra le autorità nazionali responsabili della gestione del fallimento delle grandi società.

Inoltre, alla luce dell'esperienza recente, la Commissione sostiene la necessità di elaborare princìpi che disciplinino chiaramente la **ripartizione dei costi di operazioni di salvataggio** pubblico di portata transfrontaliera**.**

Prossime fasi

Per quanto riguarda le tappe future, la Commissione intende valutare l'opportunità di adottare **procedure amministrative volte ad agevolare una liquidazione più rapida e ordinata** rispetto alla procedura giudiziaria *standard*, nonché la necessità di un'**ulteriore armonizzazione** dei principi fondamentali in materia di insolvenza bancaria.

Inoltre, parallelamente alla revisione, nel 2014, del regolamento (UE) n. 1093/2010 che istituisce l'EBA, la Commissione intende valutare il modo migliore per creare un quadro più integrato per la risoluzione dei gruppi transfrontalieri, che potrebbe comprendere, tra l'altro, la **creazione di un'autorità UE e di un fondo di risoluzione europeo** finanziato in maniera armonizzata.

Nello specifico la Commissione intende presentare le seguenti misure, volte tra l'altro a portare a termine a livello UE le principali riforme promosse dal G20 nel settore della regolamentazione finanziaria:

- una proposta di direttiva (primavera 2011) sulla **gestione delle crisi** che preveda poteri di vigilanza allargati, un obbligo di pianificazione adeguata, compresi piani di ripresa e risoluzione, e strumenti di risoluzione armonizzati;
- una proposta di direttiva (primavera 2001) volta a favorire la **cooperazione ed il coordinamento efficaci tra le autorità** in caso di fallimento di un istituto transfrontaliero;
- una proposta di direttiva (primavera 2011) sulla creazione di **fondi nazionali di risoluzione** al fine di garantire la disponibilità di finanziamenti privati a sostegno delle misure di gestione delle crisi;
- una relazione (fine 2011) volta a valutare quali misure di gestione delle crisi siano necessarie per gli **altri istituti finanziari**;
- una relazione (fine 2012), corredata, se necessario, di una proposta legislativa, al fine di valutare quale **riforma dei regimi di insolvenza bancaria** sia necessaria a livello UE per garantire che la liquidazione sia una possibilità realistica per la banche in fallimento e per porre rimedio alle attuali lacune nelle procedure di insolvenza per i gruppi bancari transfrontalieri;
- una misura (2014) volta a valutare il modo migliore per creare un **quadro e un fondo UE** per la risoluzione delle insolvenze di gruppi bancari transfrontalieri.

Posizione del Parlamento europeo

Il 7 luglio 2010 il Parlamento europeo ha approvato una **risoluzione** di iniziativa, estranea cioè ad un procedimento legislativo, sulla **gestione transfrontaliera delle crisi nel settore bancario**.

Il PE sottolinea in premessa che i meccanismi di vigilanza esistenti nell'UE e a livello internazionale si sono dimostrati inefficaci sia nel prevenire che nel contenere il contagio, facendo gravare pesantemente il costo della gestione delle crisi su contribuenti, crescita e posti di lavoro. Questo ha comportato, tra l'altro, azioni non coordinate delle autorità nazionali, accrescendo il rischio di comportamenti protezionistici e distorsivi della concorrenza, anche attraverso aiuti di Stato.

Per scongiurare il ripetersi di simili situazioni, il PE sostiene la necessità che le istituzioni europee creino con urgenza un **quadro efficace di gestione delle crisi**, che tenga conto nella più ampia misura possibile di misure analoghe adottate in sede internazionale, volto a salvaguardare la stabilità finanziaria, ridurre al minino il costo per i contribuenti, preservare i servizi bancari di base e

tutelare i depositanti. Ad avviso del PE in sede di definizione di tale quadro si dovrebbero prendere in considerazione aspetti quali:

- la **vigilanza degli istituti finanziari transfrontalieri e sistemici** per garantire la stabilità finanziaria e l'integrazione dei mercati finanziari;
- un **approccio coerente e completo** che contempli una vigilanza più adeguata grazie all'attuazione del nuovo quadro europeo di vigilanza finanziaria, una migliore regolamentazione e un quadro UE efficace in materia di gestione delle crisi per gli istituti finanziari;
- tenuto conto dell'impatto devastante di un fallimento sui differenti paesi e settori e sull'economia nel suo insieme, l'estensione del **principio "chi inquina paga"** al settore finanziario;
- l'opportunità di **estendere il campo di applicazione** del quadro di gestione delle crisi ad altri istituti finanziari non bancari, tra cui, le compagnie di assicurazione e i gestori di patrimoni e fondi, e di istituire una rete di fondi di stabilità nazionali per tutti gli istituti che non partecipano al fondo UE di stabilità finanziaria;
- l'eliminazione del **rischio morale** per prevenire l'assunzione di rischi eccessivi;
- la necessità che il **trasferimento dell'attivo** all'interno di un gruppo bancario non metta a repentaglio la stabilità finanziaria e la liquidità del cedente e sia effettuato secondo una giusta stima o un giusto prezzo di mercato;
- la necessità che qualsiasi **fondo di stabilità** su base paneuropea sia circoscritto unicamente alla risoluzione di crisi future e **non venga utilizzato per rimborsare interventi passati** o problemi risultanti dalla crisi finanziaria in corso.

A tal fine, il PE chiede alla Commissione di presentare proposte legislative volte alla creazione di un quadro UE di gestione delle crisi, un fondo UE di stabilità finanziaria e un'unità di risoluzione, tenendo conto delle iniziative in materia prese da organismi internazionali come il G20 e il Fondo monetario internazionale, allo scopo di garantire condizioni eque a livello globale.

In vista dell'elaborazione di specifiche norme in materia, il PE formula quattro **raccomandazioni** alla Commissione:

1) l'adozione di opportune misure legislative per la creazione di un **quadro comune europeo di gestione delle crisi** basato sull'armonizzazione graduale delle norme nazionali in materia di risoluzione, insolvenza e poteri di vigilanza al fine di: promuovere la stabilità del sistema finanziario; limitare o prevenire il contagio; limitare il costo pubblico degli interventi; ottimizzare la posizione dei depositanti garantendone parità di trattamento in tutta l'UE; salvaguardare l'offerta di servizi bancari essenziali; evitare il

rischio morale, l'aggravio di costi a carico di industria e azionisti e l'internalizzazione delle esternalità negative create dai mercati finanziari e dalle istituzioni; garantire il trattamento equo di tutte le categorie di creditori e delle controllate e filiali di uno stesso istituto transfrontaliero in tutti gli Stati membri.

In tale ambito, ad avviso del PE, si dovrebbero prendere in considerazione le seguenti opzioni:

- l'istituzione di un'**unica autorità europea di risoluzione**, quale organo distinto o in seno all'EBA;
- le **revisioni paritetiche periodiche delle autorità di vigilanza**, sotto la guida dell'EBA, al fine di migliorare la cooperazione e la trasparenza;
- in caso di risoluzione o liquidazione di un istituto transfrontaliero, **indagini approfondite da parte di esperti indipendenti** designati dall'EBA, al fine di evidenziare le cause e le responsabilità;
- l'attribuzione all'autorità di vigilanza pertinente di responsabilità della gestione delle crisi (inclusi poteri di intervento preventivo) e l'autorizzazione di un **piano di emergenza** di ciascuna banca;
- l'obbligo di redigere e aggiornare regolarmente **piani di risoluzione**, il cui contenuto dovrà essere proporzionato alle dimensioni, alle attività e alla diffusione geografica della banca;
- l'elaborazione, entro dicembre 2011, di un ***rating* europeo di vigilanza per le banche** basato su un insieme comune di indicatori quantitativi e qualitativi da valutare in base alla natura, portata e complessità dell'istituto in questione;
- il conferimento alle autorità di vigilanza sia della facoltà di intervenire sulla base delle soglie del *rating* di vigilanza, prevedendo periodi correttivi ragionevoli affinché gli istituti stessi facciano fronte alle carenze rilevate, sia di **strumenti giuridici** adeguati. Tali poteri, che dovranno essere applicati nel pieno rispetto delle norme europee in materia di concorrenza, assicurando la parità di trattamento di creditori e depositanti, dovrebbero essere intesi a:
  - richiedere adeguamenti di capitale o di liquidità e modifiche nella combinazione di attività economiche e nel processo interno;
  - raccomandare o imporre cambiamenti nella gestione nonché sospensioni e restrizioni dei dividenti al fine di consolidare i requisiti di capitale;
  - limitare le scadenza delle licenze bancarie;
  - consentire alle autorità di vigilanza di attivare il distacco dall'istituto di moduli indipendenti, sia prosperi sia in difficoltà, per assicurare che le attività fondamentali continuino a funzionare;
  - imporre una cessione totale o parziale;

- controllare il trasferimento di attivi all'interno di un gruppo o trasferire attivi e passivi ad altri istituti con l'obiettivo di assicurare la continuità di operazioni importanti sul piano sistemico;
- creare una "banca ponte" o una *good bank*/*bad bank*;
- richiedere conversioni del debito in azioni;
- assumere il controllo pubblico temporaneo;
- imporre una sospensione temporanea di determinati tipi di istanze creditizie rivolte alla banca;
- nominare un amministratore speciale a livello di gruppo;
- regolamentare la liquidazione;
- consentire all'EBA di autorizzare l'intervento del fondo UE di stabilità finanziaria anche per la fornitura in via di urgenza di finanziamenti a medio termine, apporti di capitale e garanzie;
- imporre misure di tipo amministrativo e di risanamento agli istituti che fanno ricorso fondo.

2) l'adozione di proposte legislative in materia di banche sistemiche transfrontaliere, che dovrebbero regolamentare gli aspetti seguenti:
   - dato lo specifico ruolo delle banche sistemiche transfrontaliere nel mercato interno dei servizi finanziari, l'adozione, entro la fine del 2011, di: *1)* un regime generale per le banche transfrontaliere; *2)* un regime speciale (una sorta di "ventottesimo regime") denominato **diritto europeo delle società bancarie** per le banche sistemiche transfrontaliere, volto a rimuovere gli ostacoli giuridici che intralciano un'azione transfrontaliera efficace e a garantire un trattamento chiaro, equo e prevedibile di azionisti, depositanti, creditori, dipendenti e altre parti interessate, in particolare dopo trasferimenti di attivi all'interno di un gruppo;
   - entro aprile 2011, l'adozione di criteri per la definizione delle banche sistemiche transfrontaliere che ne consentano periodicamente l'identificazione da parte del consiglio delle autorità di vigilanza, previa consultazione del Consiglio europeo per il rischio sistemico;
   - per ciascuna delle banche sistemiche transfrontaliere, l'EBA dovrà esercitare la vigilanza, operando attraverso le autorità nazionali competenti;
   - l'adozione di una misura riguardante un meccanismo per il trasferimento dell'attivo in seno alle banche sistemiche transfrontaliere, tenendo in debito conto la necessità di tutelare i diritti dei paesi ospitanti;

3) la creazione di un **fondo UE di stabilità finanziaria** sotto la responsabilità dell'EBA, inteso a finanziare interventi di risanamento o

liquidazione ordinata finalizzati a salvaguardare la stabilità del sistema e a limitare il contagio provocato dalle banche in difficoltà.

Il fondo dovrebbe essere: *1)* **prefinanziato dalle banche sistemiche transfrontaliere** secondo criteri anticiclici basati sul rischio e tenendo conto del rischio sistemico rappresentato dalla singola banca. Le banche che contribuiscono al fondo non saranno obbligate a contribuire a fondi di stabilità o unità di risoluzione analoghi nei propri paesi; *2)* **distinto e indipendente dai sistemi di garanzia dei depositi**; *3)* di **adeguate dimensioni** per sostenere interventi temporanei quali prestiti, acquisti di attivi e apporti di capitale, e per coprire i costi delle procedure di risoluzione o insolvenza; *4)* strutturato gradualmente, tenendo conto del contesto economico; *5)* concepito in modo tale da **non dar luogo a rischio morale** e da non essere utilizzato per salvare gli azionisti delle banche o la dirigenza.

Con riferimento a tale opzione, il PE invita la Commissione a definire:

- orientamenti in materia di **investimenti per gli attivi del fondo** nonché criteri di selezione per il gestore di tali attivi (interno o tramite terzo privato o pubblico come, ad esempio, la Banca europea per gli investimenti);
- **le misure di tipo amministrativo** (sanzioni o sistemi di compensazione) per le banche sistemiche transfrontaliere che ricorrono al fondo;
- le condizioni per l'eventuale **ampliamento del campo di applicazione** del fondo al fine di includere, oltre a quelle sistemiche, anche tutte le banche transfrontaliere;
- la portata e la pertinenza della creazione di una **rete di fondi nazionali** rivolta a tutti gli istituti che non partecipano al fondo;
- l'istituzione di un **quadro legislativo europeo** basato su norme comuni uniformi e vincolanti per regolamentare i fondi nazionali.

4) l'istituzione in seno all'EBA di un'unità indipendente preposta alle procedure di risoluzione e insolvenza per le banche sistemiche transfrontaliere.

Tale unità dovrebbe: operare entro limiti rigorosamente definiti dal quadro giuridico e dalle competenze dell'EBA; comprendere un gruppo di consulenza giuridica e finanziaria con particolari competenze in materia di ristrutturazioni bancarie, risanamenti e liquidazioni; proporre l'erogazione di risorse dal fondo qualora sia necessario procedere alla risoluzione o alla liquidazione di un istituto transfrontaliero.

Posizione del Consiglio

Il Consiglio ECOFIN si è espresso in varie occasioni sulla necessità di **rivedere e rafforzare** il quadro normativo europeo in materia di prevenzione, gestione e soluzione delle crisi e di adottare misure coerenti con gli orientamenti definiti a livello internazionale, con particolare riferimento al G20.

Ad avviso del Consiglio tale processo dovrebbe perseguire essenzialmente i seguenti **obiettivi**:

- **mantenere la stabilità nonché parità di condizioni** nel sistema finanziario sia a livello UE sia nei singoli Stati membri, tutelando la fiducia dei cittadini e dei mercati e assicurando la continuità dei servizi finanziari di base e l'accesso ai depositi;
- ridurre al minimo i **costi complessivi**, garantire che in caso di ricorso a fondi pubblici si rispetti la normativa europea in materia di **aiuti di Stato** e ridurre il **rischio morale**, facendo sostenere il costo del fallimento di un istituto finanziario insolvente ad azionisti e creditori ed individuando le responsabilità della direzione;
- fornire agli Stati membri **strumenti adeguati** per fronteggiare crisi di tipo diverso, garantendo il coordinamento degli interventi in caso di crisi finanziaria transfrontaliera;
- mantenere un **approccio olistico** durante tutte le fasi degli interventi in una crisi, concentrandosi su tre aspetti complementari:
    1) il potenziamento del **quadro europeo di coordinamento** delle politiche di stabilità finanziaria in caso di crisi sistemica a livello europeo, riconoscendo un ruolo incisivo in tal senso al Consiglio ECOFIN. A tal fine il Consiglio suggerisce una serie di interventi, quali la firma di un **accordo di cooperazione transfrontaliera** e la creazione di **gruppi transfrontalieri di stabilità** dotati di strumenti comuni, tra cui criteri di ripartizione degli oneri a posteriori o piani di ripresa e di risoluzione, che consentano un coordinamento effettivo delle autorità nazionali coinvolte nella crisi;
    2) la creazione di un **quadro normativo** per la prevenzione, gestione e soluzione delle crisi di istituti sia nazionali sia transfrontalieri, che dovrebbe comprendere **misure armonizzate** e rafforzate di prevenzione, interventi precoci e liquidazione, riducendo al minimo il sostegno pubblico e limitando le distorsioni della concorrenza. Tale quadro dovrebbe contemplare altresì **poteri di vigilanza rafforzati** in caso di inadeguatezza degli strumenti esistenti a trattare livelli di interconnessione e complessità che rendono difficile o impossibile risolvere rapidamente ed efficacemente la crisi di un istituto finanziario. A tal fine il Consiglio sottolinea la necessità di una chiara individuazione delle procedure nonché di una netta articolazione di ruoli, competenze e responsabilità delle diverse istituzioni nazionali ed europee competenti,

fermo restando che la responsabilità ultima in tal senso rimane a livello nazionale;

3) meccanismi volti a **mitigare il rischio sistemico** e a garantire **che il settore finanziario sostenga i costi** connessi alle misure di risoluzione delle crisi, evitando il ricorso a fondi pubblici A tale proposito, dopo aver preso atto dell'introduzione da parte di alcuni Stati membri di tasse o prelievi sulle transazioni finanziarie e dell'intenzione di istituzioni finanziarie internazionali quali il Fondo Monetario Internazionale (FMI), il *Financial Stability Board* (FSB) e il Comitato di Basilea di procedere in tal senso, il Consiglio sottolinea la necessità di ulteriori lavori, sia a livello UE sia a livello internazionale, su aspetti quali il rafforzamento del capitale di base degli istituti finanziari, la riduzione del rischio sistemico, la copertura dei costi di un'eventuale crisi, garantendo la coerenza fra le misure adottate in relazione ai suddetti aspetti ed il nuovo quadro europeo di vigilanza finanziaria.

FONDI DI RISOLUZIONE DELLE CRISI BANCARIE

Il 26 maggio 2010 la Commissione ha adottato una **comunicazione** (COM(2010)254) nella quale vengono illustrate alcune **opzioni** su come il settore bancario potrebbe contribuire al **finanziamento delle misure di risoluzione** delle insolvenze, con particolare riferimento alla **costituzione di appositi fondi**, al fine di evitare l'intervento pubblico per salvare le banche in sofferenza. Poiché il ricorso a tali fondi dovrà essere conforme alla normativa UE in materia di aiuti di Stato, gli interventi necessari a tal fine dovrebbero essere effettuati secondo modalità che facilitino la valutazione della loro compatibilità, in particolare per quanto riguarda il tipo di aiuto concesso, un'adeguata ripartizione degli oneri e la prevenzione di effetti distorsivi indesiderati sulla concorrenza.

La Commissione si impegna a valutare attentamente l'impatto globale di tale iniziativa considerato che la costituzione di fondi di risoluzione comporterà un costo per le banche in un momento in cui esse sono già impegnate nell'attuazione di misure aggiuntive per fare fronte alla crisi, e questo potrebbe ostacolare la ripresa economica, traducendosi in un aumento del costo del credito per l'economia reale o in un aumento delle spese bancarie.

Al fine di evitare il ricorso al denaro pubblico per coprire le perdite subite dalle banche, la Commissione, oltre a sostenere la necessità di interventi in una fase iniziale per ridurre le probabilità di fallimento di una banca, come descritto in precedenza, sottolinea anche la necessità di garantire strumenti e risorse idonei. In particolare, la Commissione prospetta la **costituzione di fondi di risoluzione *ex ante*** alimentati da un **prelievo sulle banche** per affrontare in maniera ordinata e tempestiva eventuali futuri fallimenti, evitare il contagio, consentire alla banca di essere liquidata in maniera ordinata e ed entro un lasso di tempo che eviti la svendita delle attività. Il ricorso ai fondi di risoluzione dovrebbe avvenire nel momento in cui, a fronte di problemi microprudenziali, i piani di rilancio non si rivelino utili per risanare l'istituto finanziario.

Al fine di tenere conto delle preoccupazioni connesse al **rischio morale**, emerse a seguito di provvedimenti adottati nel corso della crisi, la Commissione sostiene la necessità di estendere al settore dei servizi finanziari il principio "**chi inquina paga**" applicato nel settore ambientale. Pertanto, prima di mobilitare il fondo di risoluzione, **le perdite subite in caso di insolvenza e i costi della risoluzione dovranno essere sostenuti in primo luogo dagli azionisti**, fino a concorrenza del valore del loro investimento, **e dai creditori**, ad eccezione dei depositanti che beneficiano del sistema di garanzia dei depositi, al fine di ridurre l'onere a carico dei contribuenti ed evitare il ricorso a capitali pubblici.

Tenuto conto del grado di integrazione dei mercati finanziari a livello mondiale, la Commissione sostiene la necessità di adottare un **approccio comune a livello UE e globale** per quanto riguarda la creazione di fondi per la risoluzione di crisi bancarie.

Presupposto necessario a tal fine è l'istituzione del **quadro integrato di vigilanza e gestione delle crisi** a livello UE, precedentemente descritto. Per tale motivo, ad avviso della Commissione, in un primo tempo sarebbe opportuno creare un sistema basato su una **rete armonizzata di fondi nazionali collegati ad un insieme coordinato di dispositivi nazionali per la gestione delle crisi**. Tali meccanismi sarebbero oggetto di revisione nel 2014, in vista della creazione di meccanismi integrati a livello UE in materia di sorveglianza e gestione delle crisi e, a più lungo termine, di un **fondo univo a livello UE** per le insolvenze bancarie che risponderebbe meglio all'obiettivo di un regime europeo di risoluzione che funzioni in maniera efficace. La condivisione delle risorse nell'ambito di un unico fondo paneuropeo di risoluzione avrebbe il vantaggio di diversificare i rischi, consentendo economie di scala, rendendo più rapido il processo decisionale e garantendo parità di trattamento, e rifletterebbe meglio la natura paneuropea dei mercati bancari, in particolare per i gruppi bancari transfrontalieri.

Finanziamento dei fondi di risoluzione

Per quanto riguarda il finanziamento dei fondi, un aspetto fondamentale è rappresentato dalle modalità di determinazione del **contributo di partecipazione al fondo**. Ad avviso della Commissione tale contributo potrebbe essere calcolato sulla base dei seguenti parametri:

- gli **attivi bancari** che consentirebbero di **riflettere con precisione il rischio di insolvenza** di una banca. Tuttavia, considerato che gli attivi sono già soggetti al rispetto di requisiti prudenziali in materia di fondi propri, ponderati in funzione dei rischi, l'imposizione di una tassa calcolata sulla base degli attivi potrebbe comportare maggiori esigenze in termini di fondi propri; la Commissione ritiene pertanto che tale opzione debba essere oggetto di una valutazione più attenta nell'ambito della più ampia riforma dei requisiti di capitale delle banche;
- i **passivi bancari** che, se da un lato sembrano essere l'indicatore più adeguato per valutare gli importi necessari per fare fronte alle insolvenze bancarie (questo sarebbe peraltro l'approccio preferito dal Fondo Monetario Internazionale), dall'altro potrebbero essere un **criterio meno preciso per valutare il livello di rischio**;
- i **benefici e i premi** che costituiscono un indicatore dell'importanza di una banca e riflettono meglio il principio "chi inquina paga"; questi elementi tuttavia, come fa notare la Commissione, potrebbero non presentare una correlazione diretta con la probabilità che si verifichi un'insolvenza e con l'importo eventualmente necessario per farvi fronte.

La Commissione, in linea di principio, ritiene che la **piena armonizzazione fondata essenzialmente sulle passività** sia la maniera migliore di coprire i costi della risoluzione, senza trascurare peraltro le altre opzioni, in vista di una successiva armonizzazione della base di calcolo. Se la struttura del loro sistema

finanziario, il contesto di bilancio più ampio o i costi potenziali della risoluzione lo giustificano, agli Stati membri potrebbe essere data la possibilità di decidere i contributi su una base di calcolo diversa, a condizione che ciò non provochi distorsioni al funzionamento del mercato interno.

A prescindere dall'indicatore che verrà utilizzato, secondo la Commissione dovrebbero essere in ogni caso rispettati i seguenti **requisiti**:

1) tenere conto dei rischi in maniera adeguata;
2) evitare qualsiasi possibilità di arbitrato;
3) prendere in considerazione la natura sistemica di determinate entità finanziarie;
4) basarsi sugli importi necessari per fare fronte ad una eventuale insolvenza;
5) evitare effetti distorsivi sulla concorrenza.

Per quanto riguarda la necessità di acquisire le risorse necessarie prima o dopo il verificarsi di un'insolvenza, ad avviso della Commissione, sarebbe più opportuno costituire **fondi *ex ante* sulla base di un contributo versato dalle banche** per garantire sempre la disponibilità del finanziamento e fare in modo che i costi che superano la capacità del fondo siano successivamente recuperati attingendo al settore bancario. Ad avviso della Commissione, i meccanismi finanziati *ex post* potrebbero richiedere un contributo iniziale da parte del contribuente, aumentando il rischio che le insolvenze bancarie producano effetti economici più generali.

Alcuni Stati membri dell'UE **hanno già introdotto un prelievo a carico del settore bancario** o ne stanno discutendo al fine di istituire fondi di risoluzione delle insolvenze bancarie, anche se lo scopo e le implicazioni finanziarie dei fondi differiscono notevolmente da uno Stato all'altro.

In una relazione al G20 di aprile 2010, il Fondo monetario internazionale ha indicato che una percentuale compresa **tra il 2 e il 4% del PIL** - corrispondente ai costi diretti della crisi bancaria in corso - dovrebbe essere sufficiente **per alimentare i fondi di risoluzione**.

A tale riguardo la Commissione osserva che, sebbene i fondi di risoluzione e i **regimi di garanzia dei depositi** non abbiano lo stesso obiettivo, in alcuni Stati membri i regimi di garanzia sono in grado di finanziare operazioni di risoluzione con il vantaggio di far contribuire direttamente il settore bancario alla sicurezza della propria stabilità, ma senza andare a scapito dell'indennizzo dei depositanti al dettaglio in caso di fallimento di una banca. Inoltre, in una specifica proposta legislativa sui regimi di garanzia dei depositi (COM2010)368), si sottolinea che i fondi *ex-ante* di tali regimi potrebbero essere usati per misure di risoluzione nel settore bancario che implichino il trasferimento di depositi ad un altro ente (ad esempio la vendita a o la fusione con un altro ente del settore privato, o una banca ponte) a condizione che l'importo dei fondi dei regimi di garanzia utilizzati non superi l'importo che sarebbe stato necessario per rimborsare i depositi garantiti; i costi che superano tale voce dovrebbero essere **sostenuti dai fondi di risoluzione**.

Ad avviso della Commissione, un sistema di finanziamento della risoluzione fondato esclusivamente su depositi garantiti penalizzerebbe ingiustamente gli istituti di raccolta depositi più piccoli e più specializzati a vantaggio delle banche più grandi e universali, che hanno una struttura di bilancio più diversificata e sono potenzialmente più importanti sotto il profilo sistemico. La Commissione intende approfondire le potenziali sinergie tra i regimi di garanzia dei depositi e i fondi di risoluzione.

Entità dei fondi

Fermo restando che, secondo quanto proposto dalla Commissione, i fondi dovrebbero essere **creati progressivamente** e i contributi dovrebbero essere più bassi all'inizio e aumentare man mano che la ripresa economica si consolida, la dimensione dei fondi nazionali armonizzati dovrebbe essere stabilita tenendo conto del **costo delle recenti misure di risoluzione**, degli oneri imposti da altre riforme del settore finanziario, quali il rafforzamento dei requisiti patrimoniali, nonché dell'efficacia di altri meccanismi di assorbimento degli *shock* quali ad esempio i regimi di garanzia dei depositi, che potrebbero ridurre la probabilità e l'impatto di un fallimento bancario. L'entità del fondo potrà, inoltre, risultare ulteriormente ridotta in quanto la spesa legata alla sua costituzione potrà essere in parte recuperata (ad esempio con la vendita di una banca ponte). Sarà infine possibile adeguare gli importi depositati nei fondi alla luce delle esperienze in corso, in modo che essi riflettano con maggiore precisione i bisogni di finanziamento previsti.

Campo di applicazione dei fondi

Sebbene, come già detto in precedenza, i fondi di risoluzione dovranno essere utilizzati semplicemente per garantire una **soluzione ordinata dell’insolvenza** a prescindere dalle dimensioni della banca interessata, senza tuttavia procedere al suo salvataggio, gli interventi dovranno essere modulati in funzione delle caratteristiche proprie di ogni banca per quanto riguarda dimensioni e natura. La Commissione ritiene che in questa fase **non sia opportuno estendere l’applicazione del fondo ad altri istituti finanziari quali le assicurazioni o i fondi di investimento** che, in virtù di caratteristiche peculiari, renderebbero difficile l’applicazione delle stesse soluzioni utilizzate per le insolvenze bancarie.

Le misure che ad avviso della Commissione dovrebbero essere finanziate dai fondi di risoluzione comprendono:

- le **operazioni della banca ponte** (*bridge bank)* allorché l’autorità incaricata della procedura di risoluzione rileva la banca insolvente al fine di permettere la continuità dei servizi bancari essenziali;
- il **trasferimento totale o parziale a terzi delle attività e passività** della banca in difficoltà. In questo caso i costi potrebbero essere generati dalla concessione di una garanzia per un determinato periodo al fine di

mantenere la fiducia del mercato ed evitare una vera e propria fuga di creditori;

- la **separazione delle attività** della banca in sofferenza in due entità, ***good bank/bad bank***. In questo caso i costi sostenuti dal fondo sarebbero legati all'acquisto e alla gestione temporanei degli attivi di cattiva qualità e alla fornitura di finanziamenti-*relais* alla *good bank*;
- la **copertura dei costi amministrativi, legali e di consulenza** e la necessità di mantenere alcune funzioni essenziali delle banche, quali i sistemi di pagamento.

Gestione dei fondi

Ad avviso della Commissione occorre definire in maniera chiara e dettagliata i meccanismi di gestione dei fondi di risoluzione per scongiurare il rischio che i contributi delle banche destinati alla gestione delle insolvenze, se conferiti al bilancio generale vengano utilizzati a breve scadenza per altri fini quali la **riduzione del *deficit* pubblico**. La Commissione sostiene pertanto la necessità che i fondi di risoluzione rimangano **distinti dal bilancio generale** e servano esclusivamente a finanziare i costi delle procedure di risoluzione.

Ne consegue che la **gestione dei fondi dovrebbe spettare alle stesse autorità incaricate della risoluzione degli istituti finanziari** che agirebbero come organi esecutivi indipendenti nei confronti del governo per garantire che i fondi siano utilizzati esclusivamente per le insolvenze.

La Commissione ritiene che la gestione di un fondo richieda tre tipologie di interventi:

- per quanto riguarda le modalità di **detenzione delle somme raccolte**, i fondi dovrebbero essere posti in un **portafoglio diversificato** sul piano geografico composto da attivi non bancari molto liquidi che presentano un basso rischio di credito e di mercato;
- relativamente all'**uso del fondo**, la Commissione intende creare un **quadro armonizzato** per evitare differenze nelle modalità attraverso cui le autorità nazionali esercitano i propri poteri in materia di risoluzione, limitando in questo modo le distorsioni della concorrenza;
- con riferimento alle risoluzioni transfrontaliere, la Commissione intende proporre regole in materia di **coordinamento delle iniziative** pertinenti. A tale proposito si potrebbe valutare l'opportunità di creare collegi che rappresentino le autorità incaricate di gestire il fallimento, al fine di prendere congiuntamente decisioni sulla preparazione del fallimento di un gruppo bancario transfrontaliero sotto il controllo di un ente quale l'Autorità bancaria europea recentemente costituita.