



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

Documento di seduta

A7-0213/2010

28.6.2010

RELAZIONE

recante raccomandazioni alla Commissione sulla gestione delle crisi transfrontaliere nel settore bancario
(2010/2006(INI))

Commissione per i problemi economici e monetari

Relatrice: Elisa Ferreira

(Iniziativa – articolo 42 del regolamento)

INDICE

	Pagina
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
ALLEGATO ALLA PROPOSTA DI RISOLUZIONE: RACCOMANDAZIONI PARTICOLAREGGIATE IN ORDINE AL CONTENUTO DELLA PROPOSTA RICHIESTA.....	8
MOTIVAZIONE.....	14
PARERE DELLA COMMISSIONE GIURIDICA	18
ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE.....	21

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

recante raccomandazioni alla Commissione sulla gestione delle crisi transfrontaliere nel settore bancario (2010/2006(INI))

Il Parlamento europeo,

- visto l'articolo 225 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea,
- vista la sua risoluzione sulla comunicazione della Commissione dal titolo "Messa in atto del quadro di azione per i servizi finanziari: piano d'azione"¹, del 13 aprile 2000,
- vista la comunicazione della Commissione del 20 ottobre 2009 dal titolo "Un quadro europeo per la gestione transfrontaliera delle crisi nel settore bancario" (COM(2009)0561),
- vista la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2009, relativo alla vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario nella Comunità e che istituisce il Comitato europeo per il rischio sistemico (COM(2009)0499),
- vista la proposta di decisione del Consiglio, del 23 settembre 2009, che affida alla Banca centrale europea compiti specifici riguardanti il funzionamento del Comitato europeo per il rischio sistemico (COM(2009)0500),
- vista la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2009, che istituisce l'Autorità bancaria europea (COM(2009)0501),
- vista la direttiva 2006/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio²,
- vista la direttiva 2006/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativa all'adeguatezza patrimoniale delle imprese di investimento e degli enti creditizi³,
- vista la direttiva 94/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 1994, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi⁴,
- vista la direttiva 2001/24/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 aprile 2001, in materia di risanamento e liquidazione degli enti creditizi⁵,
- viste la seconda direttiva 77/91/CEE del Consiglio, del 13 dicembre 1976, intesa a coordinare, per renderle equivalenti, le garanzie che sono richieste, negli Stati membri, alle società per tutelare gli interessi dei soci e dei terzi per quanto riguarda la costituzione

¹ GU L 40 del 07.02.01, pag. 453.

² GU L 177 del 30.6.2006, pag. 1.

³ GU L 177 del 30.6.2006, pag. 201.

⁴ GU L 135 del 31.5.1994, pag. 5.

⁵ GU L 125 del 5.5.2001, pag. 15.

della società per azioni, nonché la salvaguardia e le modificazioni del capitale sociale della stessa¹, la terza direttiva 78/855/CEE del Consiglio, del 9 ottobre 1978, relativa alle fusioni delle società per azioni², e la sesta direttiva 82/891/CEE del Consiglio, del 17 dicembre 1982, relativa alle scissioni delle società per azioni³,

- visto il memorandum d'intesa del 1° giugno 2008 sulla cooperazione tra le autorità di vigilanza finanziarie, la banche centrali e i ministeri delle finanze dell'Unione europea in materia di stabilità finanziaria transfrontaliera,
 - vista la raccomandazione 13 della relazione del gruppo ad alto livello sulla vigilanza finanziaria presieduto da Jacques de Larosière, consegnata al Presidente Barroso il 25 febbraio 2009, in cui il gruppo chiede l'istituzione di un quadro normativo coerente e funzionale di gestione delle crisi nell'UE,
 - visti gli articoli 42 e 48 del suo regolamento,
 - visti la relazione della commissione per i problemi economici e monetari e il parere della commissione giuridica (A7-0213/2010),
- A. considerando che nell'Unione europea esiste un mercato interno dei servizi bancari, e non un insieme di servizi indipendenti l'uno dall'altro, e che detto mercato interno è decisivo per la competitività globale dell'Unione,
- B. considerando che la regolamentazione attualmente vigente a livello internazionale in materia di gestione delle crisi nel settore bancario è insufficiente,
- C. considerando che gli esistenti meccanismi dell'UE e internazionali di vigilanza del settore finanziario si sono dimostrati inefficaci sia nel prevenire che nel contenere a sufficienza il contagio,
- D. considerando che il costo della gestione delle crisi grava troppo pesantemente su contribuenti, crescita e posti di lavoro,
- E. considerando che la condivisione degli oneri da parte degli azionisti e poi dei creditori è fondamentale per ridurre al minimo i costi a carico dei contribuenti derivanti da eventuali crisi dei mercati e degli istituti finanziari,
- F. considerando che l'assenza o l'insufficienza di regolamentazione e supervisione da parte dell'Europa è sfociata in azioni non coordinate delle autorità nazionali e ha rafforzato il rischio di comportamenti protezionistici e di distorsione della concorrenza, anche per mezzo di aiuti statali, e messo in pericolo la costruzione di un mercato interno dei servizi finanziari,
- G. considerando che un approccio uniforme per evitare il fallimento di gruppi bancari sarebbe più in linea con il concetto di mercato interno,

¹ GU L 26 del 31.1.1977, pag. 1.

² GU L 295 del 20.10.1978, pag. 36.

³ GU L 378 del 31.12.1982, pag. 47.

- H. considerando che un forte mercato interno dei servizi finanziari è fondamentale per la competitività globale dell'Unione,
- I. considerando che la necessaria responsabilizzazione degli operatori del settore bancario dovrebbe contribuire al raggiungimento dell'obiettivo cruciale di ricostruzione dei mercati finanziari al servizio del finanziamento dell'economia,
- J. considerando che, come conseguenza della crisi, è necessario che, come si aspettano i cittadini, le istituzioni dell'UE, lavorando in dialogo con il G20 e con altri forum internazionali, creino con urgenza un quadro adeguato che, in caso di crisi, salvaguardi la stabilità finanziaria, riduca al minimo il costo per i contribuenti, preservi i servizi bancari di base e tuteli i depositanti,
- K. considerando che la stabilità finanziaria e i mercati finanziari integrati richiedono una supervisione transfrontaliera delle istituzioni finanziarie transfrontaliere e sistemiche,
- L. considerando che un quadro legislativo dell'UE per la gestione delle crisi transfrontaliere si prefigge lo scopo di conferire alle autorità la facoltà di adottare misure che includono interventi nella gestione dei gruppi bancari in caso di necessità (in particolare, ma non esclusivamente, nelle banche dedite alla raccolta di depositi, dove esistono possibilità di rischio sistemico);
- M. considerando che un quadro legislativo dell'UE per la gestione delle crisi transfrontaliere si prefigge altresì lo scopo di regolamentare i gruppi bancari transfrontalieri e le singole banche che effettuano operazioni transfrontaliere unicamente attraverso succursali; considerando inoltre che dovrebbe esistere una regolamentazione uniforme per quanto riguarda i gruppi bancari transfrontalieri,
- N. considerando che una vigorosa risposta alla crisi necessita di un approccio coerente e completo che contempli una vigilanza più adeguata (attuazione della nuova architettura UE di vigilanza), regolamentazioni migliori (iniziative in corso come quelle relative alle direttive 2005/48/CE, 2006/49/CE e 94/19/CE e alla retribuzione dei dirigenti) e un quadro UE efficace in materia di gestione delle crisi per gli istituti finanziari,
- O. considerando che occorre estendere il principio "chi inquina paga" al settore finanziario, a causa del devastante impatto del malfunzionamento su paesi, settori e sull'economia nel suo insieme,
- P. considerando che l'intervento precoce nelle crisi bancarie e la risoluzione di queste ultime dovrebbero essere intrapresi sulla base di criteri definiti chiaramente, tra cui la sottocapitalizzazione, una liquidità ridotta o il deterioramento della qualità e del valore delle attività; considerando che l'intervento dovrebbe essere legato ai sistemi di garanzia dei depositi;
- Q. considerando che si rendono necessari un rigoroso codice di condotta UE in materia di gestione nonché meccanismi atti a scoraggiare comportamenti inappropriati, da elaborare in linea con iniziative internazionali analoghe,
- R. considerando che è importante che la Commissione esegua valutazioni d'impatto

complete in fase di valutazione dell'eventuale opportunità di elaborare nuovi orientamenti per la gestione di società,

- S. considerando che entro tre anni dall'inizio dell'operatività di un'Autorità bancaria europea (EBA), di un regime UE di risoluzione bancaria, di un fondo UE di stabilità finanziaria e di un'unità di risoluzione, la Commissione dovrebbe esaminare se è opportuno espandere il campo di applicazione del quadro di gestione delle crisi ad altri istituti finanziari non bancari, tra cui, ma non solo, le compagnie assicurative e i gestori di attivi e di fondi, e altresì se è opportuno e fattibile istituire una rete di fondi di stabilità nazionali per tutti gli istituti che non partecipano al fondo UE di stabilità finanziaria, come proposto alla raccomandazione 3 nell'allegato,
- T. considerando che occorre evitare l'azzardo morale onde prevenire l'assunzione di rischi eccessivi, che è necessario un quadro che protegga il sistema e non i suoi partecipanti morosi e che, in particolare, non si dovrebbe far ricorso a nessun fondo di risoluzione per salvare gli azionisti delle banche o per premiare la dirigenza per il suo proprio fallimento; considerando che gli istituti che utilizzano un regime UE di risoluzione bancaria in tale contesto dovrebbero affrontare le conseguenze, quali le misure amministrative e di riparazione; considerando che pertanto l'eliminazione dell'azzardo morale dovrebbe diventare in futuro un principio guida della vigilanza finanziaria,
- U. considerando che gli attuali problemi economici, finanziari e sociali nonché le nuove molteplici richieste di regolamentazione bancaria richiedono un approccio graduale e ragionevole che non per questo deve scoraggiare dall'adottare un'agenda urgente e ambiziosa,
- V. considerando che il trasferimento di attivi all'interno di un gruppo bancario non dovrebbe in alcun caso mettere a repentaglio la stabilità finanziaria e la stabilità della liquidità del cedente e dovrebbe essere effettuato secondo una giusta stima o un giusto prezzo di mercato; considerando che occorre sviluppare chiari principi per la valutazione degli attivi deteriorati e per il trattamento delle controllate e delle filiali domiciliate in paesi ospitanti,
- W. considerando che l'Unione dovrebbe sviluppare una comprensione comune di "chi" debba fare "cosa", "quando" e "come" in caso di crisi degli istituti finanziari,
- X. considerando che le misure applicabili al settore bancario dovrebbero promuovere l'economia reale nelle sue esigenze di finanziamento e investimento a breve e lungo termine,
- Y. considerando che occorre colmare gli ampi divari tra sistemi nazionali di regolamentazione e di insolvenza mediante un quadro armonizzato e un dialogo rafforzato tra le autorità nazionali di vigilanza e le autorità all'interno dei gruppi di stabilità transfrontaliera,
- Z. considerando che le dimensioni, la complessità e le interconnessioni crescenti a livello sia regionale che globale degli istituti finanziari hanno dimostrato che il fallimento di questi ultimi, a prescindere dalle loro dimensioni, può avere effetti di ricaduta in tutto il sistema finanziario, dal che nasce la necessità di istituire un quadro efficace di risoluzione delle crisi per tutte le banche, secondo un processo graduale e per fasi, con la raccomandazione

che l'attenzione sia focalizzata all'inizio sugli istituti con una più elevata concentrazione di rischio; considerando che tale quadro di risoluzione delle crisi dovrebbe tenere conto nella più ampia misura possibile di sforzi analoghi intrapresi in sedi internazionali,

- AA. considerando che un numero ristretto di banche (banche sistemiche transfrontaliere) rappresenta un livello estremamente elevato di rischio sistemico a causa della loro dimensione, complessità e interconnessione in tutta l'Unione, il che richiede un sistema speciale urgente e mirato e, più in generale, sistemi di risoluzione più equi per gli altri istituti finanziari transfrontalieri;
- AB. considerando che per essere efficace nel sostenere gli interventi, un quadro UE per la gestione delle crisi ha bisogno di un insieme comune di norme, di competenze adeguate e di risorse finanziarie, elementi che dovrebbero pertanto costituire altresì i pilastri portanti del proposto regime di priorità per le banche sistemiche transfrontaliere,
- AC. considerando che la vigilanza, i poteri di intervento precoce e le misure relative alla risoluzione dovrebbero essere considerati come tre fasi interconnesse di un quadro comune,
- AD. considerando che il regime speciale rapido per le banche transfrontaliere dovrebbe evolversi nel medio o lungo termine nella direzione di un sistema universale che contempli tutti gli istituti finanziari dell'Unione e comprenda un regime armonizzato UE in materia di insolvenza,
- AE. considerando che qualsiasi fondo di stabilità sviluppato su base paneuropea dovrebbe essere circoscritto alla risoluzione di crisi future e non dovrebbe essere utilizzato per ripagare interventi passati o problemi risultanti dalla crisi finanziaria del 2007/2008,
1. chiede alla Commissione di presentare al Parlamento entro il 31 dicembre 2011, sulla base degli articoli 50 e 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, una o più proposte legislative concernenti un quadro UE di gestione delle crisi, un fondo UE di stabilità finanziaria (fondo) e un'unità di risoluzione, attenendosi alle raccomandazioni particolareggiate indicate nell'allegato in appresso, tenendo conto delle iniziative prese da organismi internazionali come il G20 e il Fondo monetario internazionale, al fine di garantire condizioni eque a livello globale, e basandosi su un'analisi approfondita di tutte le alternative disponibili, compresa una valutazione d'impatto;
 2. conferma che le raccomandazioni rispettano il principio di sussidiarietà e i diritti fondamentali dei cittadini;
 3. ritiene che le implicazioni finanziarie della proposta richiesta debbano essere coperte da adeguati stanziamenti di bilancio (esclusi i contributi al fondo, la cui responsabilità incombe alle banche partecipanti);
 4. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione e le raccomandazioni particolareggiate in allegato alla Commissione, al Consiglio, nonché ai parlamenti e ai governi degli Stati membri.

ALLEGATO ALLA PROPOSTA DI RISOLUZIONE: RACCOMANDAZIONI PARTICOLAREGGIATE IN ORDINE AL CONTENUTO DELLA PROPOSTA RICHIESTA

Raccomandazione 1 riguardante un quadro comune UE di gestione delle crisi

Il Parlamento europeo ritiene che l'atto legislativo da adottare dovrebbe mirare a regolamentare gli aspetti seguenti:

1. Istituire un quadro UE di gestione delle crisi con un insieme minimo di norme comuni e, da ultimo, una legislazione comune in materia di risoluzione e di insolvenza, applicabile a tutti gli istituti bancari attivi nell'Unione, con gli obiettivi seguenti:
 - promuovere la stabilità del sistema finanziario;
 - limitare o prevenire il contagio finanziario;
 - limitare il costo pubblico degli interventi;
 - ottimizzare la posizione dei depositanti garantendone il pari trattamento in tutta l'Unione;
 - salvaguardare l'offerta di servizi bancari essenziali;
 - evitare l'azzardo 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 pari trattamento di ogni classe di creditori nell'Unione e il trattamento equo di tutte le controllate e le filiali di un medesimo istituto transfrontaliero in tutti gli Stati membri;
 - assicurare il rispetto dei diritti dei dipendenti;
 - rafforzare il mercato interno dei servizi finanziari e la sua competitività.
2. Armonizzare gradualmente le vigenti leggi nazionali in materia di risoluzione e insolvenza e dei poteri di vigilanza e, entro un calendario ragionevole, istituire un efficace sistema unico UE.
3. Istituire un'unica autorità UE di risoluzione, come organo distinto o come un'unità all'interno dell'EBA, una volta completato il processo relativo all'armonizzazione delle disposizioni in materia di insolvenza e vigilanza, al termine del periodo di transizione.
4. Effettuare revisioni paritetiche periodiche, sotto la guida dell'EBA e in base a una previa autovalutazione, al fine di migliorare la cooperazione e la trasparenza.
5. Effettuare un'indagine approfondita, da parte di esperti indipendenti designati dall'EBA, al

fine di evidenziare le cause e le responsabilità in caso di risoluzione o liquidazione di un istituto transfrontaliero. Assicurare che il Parlamento venga informato in merito ai risultati di tali indagini.

6. Attribuire all'autorità di vigilanza pertinente della responsabilità della gestione delle crisi (inclusi poteri di intervento precoce) e dell'autorizzazione di ogni piano di emergenza di ciascuna banca, secondo quanto indicato di seguito:
 - per banche sistemiche transfrontaliere: l'EBA, in stretta cooperazione con il collegio delle autorità nazionali di vigilanza e i gruppi di stabilità transfrontaliera (quali definiti nel memorandum d'intesa del 1° giugno 2008);
 - per tutte le altre banche transfrontaliere non sistemiche: l'autorità di vigilanza consolidata in seno al collegio (sotto la sua governance concordata), sotto il coordinamento dell'EBA e in consultazione con i gruppi di stabilità transfrontaliera;
 - per le banche locali: l'autorità locale di vigilanza.
7. Elaborare un insieme comune di norme per la gestione delle crisi, tra cui metodologie, definizioni e terminologia comuni, nonché un insieme di criteri pertinenti per le prove di stress delle banche transfrontaliere.
8. Assicurare che i piani di risoluzione divengano un requisito regolamentare obbligatorio. I piani di risoluzione dovrebbero includere un'autovalutazione approfondita dell'istituto e dettagli relativi a un'equa distribuzione degli attivi e del capitale, con adeguata azione revocatoria dei trasferimenti dalle controllate e dalle succursali ad altre unità, e l'individuazione di piani di clivaggio che consentano la separazione di moduli indipendenti, in particolare di quelli che forniscono infrastrutture essenziali come i servizi di pagamento. Il requisito relativo al contenuto di detti piani dovrebbe essere proporzionato alle dimensioni, alle attività e alla diffusione geografica della banca. Assicurare che tali piani di risoluzione vengano regolarmente aggiornati.
9. Elaborare, entro dicembre 2011, un rating europeo di vigilanza per le banche (quadro operativo dei rischi) basato su un insieme comune di indicatori quantitativi e qualitativi. Gli indicatori del quadro operativo dei rischi dovrebbero essere valutati in base alla natura, alla portata e alla complessità dell'istituto in questione, ferma restando la riservatezza. Il quadro operativo dei rischi dovrebbe contemplare almeno:
 - capitale;
 - leva finanziaria;
 - liquidità;
 - disallineamenti di scadenza, tasso di interesse e valuta;
 - liquidità degli attivi;
 - grandi fidi e concentrazioni di rischio;

- perdite previste;
- sensibilità a prezzi di mercato, tassi di interesse e di cambio;
- accesso a finanziamenti;
- risultati di prove di stress;
- efficacia dei controlli interni;
- qualità della gestione e del governo societario
- complessità e opacità;
- prospettive di rischio;
- rispetto del diritto o degli obblighi regolamentari.

10. Conferire alle autorità di vigilanza la facoltà di intervenire sulla base delle soglie del rating di vigilanza, nel pieno rispetto del principio di proporzionalità, e prevedere periodi correttivi ragionevoli affinché siano gli istituti stessi a far fronte alle carenze rilevate.

11. Conferire alle autorità di vigilanza strumenti giuridici adeguati per intervenire modificando la pertinente legislazione settoriale o introducendo una nuova legislazione settoriale al fine di:

- richiedere adeguamenti di capitale (al di sopra dei requisiti normativi minimi) o di liquidità e modifiche nella combinazione di attività e nel processo interno;
- raccomandare o imporre cambiamenti nella gestione;
- imporre sospensioni e restrizioni dei dividendi al fine di consolidare i requisiti di capitale; limitare le scadenze delle licenze bancarie;
- consentire alle autorità di vigilanza di attivare il distacco dall'istituto di moduli indipendenti, sia prosperi che in difficoltà, per assicurare che le attività fondamentali continuino a funzionare;
- imporre una cessione totale o parziale;
- 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, o altro capitale convertibile, a seconda della natura dell'istituto, con opportuni scarti di garanzia;
- assumere il controllo pubblico temporaneo;

- imporre una sospensione temporanea (moratoria) di determinati tipi di istanze creditizie rivolte alla banca;
- controllare il processo di trasferimento di attivi all'interno di un gruppo;
- nominare un amministratore speciale a livello di gruppo;
- regolamentare la liquidazione;
- consentire all'EBA di autorizzare l'intervento del fondo di stabilità dell'UE anche per la fornitura di finanziamenti a medio termine, apporti di capitale e garanzie;
- imporre misure amministrative e di riparazione per gli istituti che ricorrono al fondo.

12. Tutti gli strumenti di cui al punto 11 sono applicati nel pieno rispetto delle norme UE in materia di concorrenza e assicurano la parità di trattamento di creditori e depositanti negli Stati membri.

Raccomandazione 2 riguardante le banche sistemiche transfrontaliere

Il Parlamento europeo ritiene che l'atto legislativo da adottare dovrebbe mirare a regolamentare gli aspetti seguenti:

1. Le banche sistemiche transfrontaliere, dato il loro specifico ruolo nel mercato interno dei servizi finanziari, devono essere urgentemente fatte oggetto di un nuovo sistema speciale, che sarà denominato diritto europeo delle società bancarie, da elaborare entro la fine del 2011. Si deve altresì proporre un regime più generale per le altre banche transfrontaliere.
2. Le banche sistemiche transfrontaliere aderiscono al nuovo sistema speciale rafforzato, il quale supera gli impedimenti giuridici che ostacolano un'azione transfrontaliera efficace, garantendo 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. Ciò include uno speciale "ventottesimo regime" nelle procedure di insolvenza per le banche sistemiche transfrontaliere, che può essere esteso successivamente a tutte le banche transfrontaliere.
3. La Commissione adotta entro aprile 2011 una misura che stabilisce i criteri per la definizione delle banche sistemiche transfrontaliere. In base a tali criteri, dette banche saranno identificate periodicamente dal consiglio delle autorità di vigilanza, previa consultazione del Consiglio europeo per il rischio sistemico (articolo 12 ter della relazione del 17 maggio 2010 della commissione per i problemi economici e monetari sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Autorità bancaria europea (relazione sull'EBA);
4. Per ciascuna delle banche sistemiche transfrontaliere, l'EBA esercita la vigilanza e opera attraverso le autorità nazionali competenti (conformemente alla relazione sull'EBA).

5. La Commissione adotta una misura intesa a proporre un meccanismo per il trasferimento di attivi in seno alle banche sistemiche transfrontaliere, tenendo in debito conto la necessità di tutelare i diritti dei paesi ospitanti.
6. Un fondo UE di stabilità finanziaria e un'unità di risoluzione sostengono gli interventi guidati dall'EBA in materia di gestione delle crisi, risoluzione o insolvenza per quanto riguarda le banche transfrontaliere.

Raccomandazione 3 riguardante un fondo UE di stabilità finanziaria

Il Parlamento europeo ritiene che l'atto legislativo da adottare dovrebbe mirare a regolamentare gli aspetti seguenti:

1. È istituito un fondo UE di stabilità finanziaria (fondo), sotto la responsabilità dell'EBA, inteso a finanziare interventi (risanamento o liquidazione ordinata) finalizzati a salvaguardare la stabilità del sistema e a limitare il contagio provocato dalle banche in difficoltà. La Commissione presenta al Parlamento, entro aprile 2011, una proposta con dettagli concernenti la carta del fondo, la struttura, la governance, le dimensioni e il modello operativo, e un calendario preciso relativo all'attuazione (in conformità dei punti 2 e 3 in appresso).
2. Il fondo è:
 - paneuropeo;
 - prefinanziato dalle banche sistemiche transfrontaliere secondo criteri anticiclici basati sul rischio e tenendo conto del rischio sistemico rappresentato da una singola banca; Le banche che contribuiscono al fondo non sono obbligate a contribuire a fondi di stabilità o unità di risoluzione analoghi nei propri paesi;
 - distinto e indipendente dai sistemi di garanzia dei depositi;
 - adeguatamente dimensionato per sostenere interventi temporanei (quali prestiti, acquisti di attivi e apporti di capitale) e copre i costi delle procedure di risoluzione o insolvenza;
 - strutturato gradualmente, riconoscendo il contesto economico vigente.
 - concepito in modo tale da non dar luogo ad azzardo morale e da non essere utilizzato per salvare gli azionisti delle banche o per premiare la dirigenza per il suo proprio fallimento;
3. La Commissione esamina altresì:

- orientamenti relativi agli investimenti per gli attivi del fondo (rischi, liquidità, allineamento con gli obiettivi UE);
- criteri di selezione per il gestore degli attivi del fondo (interno o tramite terzo privato o pubblico, ad esempio la Banca europea per gli investimenti);
- la possibilità di contributi per il calcolo degli indici di capitale obbligatori;
- misure amministrative (sanzioni o sistemi di compensazione) per le banche sistemiche transfrontaliere che ricorrono al fondo;
- condizioni per l'eventuale ampliamento del campo di applicazione del fondo onde includere tutte le banche transfrontaliere oltre alle banche sistemiche transfrontaliere;
- portata (e pertinenza) della creazione di una rete di fondi nazionali per provvedere a tutti gli istituti che non partecipano al fondo. Occorre poi istituire un quadro dell'UE per regolamentare i fondi nazionali esistenti e futuri, che risponda a una serie di norme comuni uniformi e vincolanti.

Raccomandazione 4 riguardante un'unità di risoluzione

Il Parlamento europeo ritiene che l'atto legislativo da adottare dovrebbe mirare a regolamentare gli aspetti seguenti:

È istituita un'unità di risoluzione indipendente in seno all'EBA, incaricata di condurre le procedure di risoluzione e insolvenza per le banche sistemiche transfrontaliere. L'unità in questione:

- opera entro limiti rigorosamente definiti dal quadro giuridico e dalle competenze dell'EBA;
- comprende un gruppo di consulenza giuridica e finanziaria con particolari competenze in ristrutturazioni bancarie, risanamenti e liquidazioni;
- coopera a stretto contatto con le autorità nazionali su attuazione, assistenza tecnica e condivisione di personale;
- propone l'erogazione di risorse dal fondo;
- qualora sia necessario procedere alla risoluzione o alla liquidazione di un istituto transfrontaliero, è opportuna l'effettuazione di un'indagine approfondita, da parte di esperti indipendenti designati dall'EBA, al fine di analizzarne ed evidenziarne le cause e le responsabilità. Il Parlamento deve venire informato dei risultati delle indagini.

MOTIVAZIONE

1. La recente e grave crisi finanziaria ha originato un ampio consenso tra le parti interessate e la classe politica sull'urgente necessità di un intervento a garanzia della sostenibilità e della stabilità del sistema finanziario.

Prevenire il collasso e contenere il contagio del sistema finanziario ha comportato costi di proporzioni senza precedenti. Gli effetti negativi secondari hanno implicato quasi il congelamento dei mercati finanziari portando a una contrazione dei mercati del credito, alla paralisi delle imprese, a un'impennata del tasso di disoccupazione e alla riduzione del gettito fiscale. Questa imponente attribuzione di risorse è stata distolta da aree chiave di sviluppo (istruzione, innovazione, ricerca, energie alternative ecc.).

Qualunque sia il conto totale finale, è evidente che pesa troppo sui contribuenti e sulla crescita e l'occupazione in Europa e rappresenta un'enorme battuta d'arresto che rallenta il ritmo al quale l'Europa sta costruendo il proprio futuro.

2. Governi, banche centrali e autorità di regolamentazione in Europa hanno utilizzato un ampio ventaglio di strumenti di intervento, spaziando da azioni regolamentari meno invasive (allentamento temporaneo di richieste di capitale o di liquidità) ad apporti di capitale, disponibilità di liquidità, garanzia di attivi tossici, prestiti, negoziazione di cessioni ad altri istituti o assunzione della proprietà pubblica. Molto spesso gli interventi sono stati mirati a istituti o banche transfrontalieri con ingenti transazioni internazionali (con un impatto, pertanto, su banche o altri clienti in altre giurisdizioni). Tali strumenti sono stati impiegati da autorità locali con limitato allineamento internazionale, il che ha sollevato diverse questioni quali:
 - la distorsione della concorrenza (ossia la migrazione di depositi dall'Inghilterra all'Irlanda all'epoca in cui il governo irlandese garantiva tutti i depositi);
 - le sfide degli azionisti (ossia Northern Rock, Lloyds, RBS, Fortis ecc.);
 - gravi ritardi (causati dalle sfide da parte degli azionisti) in alcune transazioni chiave quale l'acquisizione di Fortis Belgio e Lussemburgo ad opera di PNP Paribas;
 - confusione riguardo al quadro giuridico e ai diritti delle parti interessate;
 - misure protezionistiche.

In sintesi, la varietà di strategie, metodi e strumenti utilizzati in Europa e negli USA, in modo vagamente coordinato (all'ultimo minuto), ha suscitato gravi preoccupazioni per quanto concerne:

- l'efficacia del processo complessivo;
 - l'incertezza giuridica;
 - la parità di condizioni e la distorsione della concorrenza.
3. Il rischio si muove rapidamente tra i settori, a causa degli stretti legami tra banche, assicurazioni, gestione degli attivi, e così via, dando luogo a un quadro di gestione delle crisi allargato, che trascende il settore bancario. Il realismo ci costringe tuttavia a iniziare concentrandoci sulle banche, senza escludere un futuro ampliamento del campo di applicazione.

4. I mercati globali di oggi richiedono soluzioni globali, pertanto impongono un allineamento internazionale di regolamentazioni e procedure, tuttavia l'UE non deve esitare a mostrare la propria leadership e a partecipare attivamente nel plasmare il sistema finanziario di domani.
Le proposte presentate sono elaborate sulla base di molteplici contributi di attori del settore pubblico, privato e accademico d'Europa, di istituzioni internazionali quali il G20, il consiglio di stabilità finanziaria e l'FMI, nonché di insegnamenti pratici tratti dalla crisi. Anche soluzioni quali la Federal Deposit Insurance Corporation negli USA, ossia l'agenzia federale americana responsabile della gestione delle assicurazioni sui depositi bancari, sono stati elementi di particolare ispirazione.
5. Al momento, i quadri nazionali costituiscono un mosaico, formato da tessere non sempre compatibili tra loro. È difficile trattare con efficacia e in tempi rapidi con gruppi transfrontalieri che interessano diverse giurisdizioni. Un solido e sano mercato finanziario unico europeo necessita di coerenza e coesione di regolamentazioni tra i 27 membri. Grazie a questi fattori l'Europa può essere il luogo di eccellenza della finanza internazionale.
6. Occorre un approccio solido ed esaustivo per creare un quadro preventivo e una rete di sicurezza efficaci, salvaguardando e rafforzando il mercato interno. L'approccio deve essere multilivello e tale da combinare con coerenza:
 - un'efficace architettura UE di vigilanza con un Comitato europeo per il rischio sistemico e tre autorità di settore, incaricate, rispettivamente, delle banche, delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali e degli strumenti e mercati finanziari;
 - regolamentazioni internazionali migliori, grazie, tra l'altro, al riesame dei requisiti di capitale, alla ridefinizione del capitale di livello 1 e di livello 2, alla copertura di altri rischi, all'introduzione di indici di liquidità, alle riserve controcicliche, ai rapporti di leva finanziaria, alla riforma di norme di contabilità e di regole in materia di compensi dei dirigenti, e così via;
 - un quadro UE di gestione delle crisi che possa travalicare gli attuali limiti dovuti a sistemi di risoluzione e insolvenza a livello nazionale e spesso in contrasto.
7. Per quanto efficace possa rivelarsi un quadro di gestione delle crisi, il rischio e l'insuccesso rimarranno importanti caratteristiche di un mercato finanziario funzionante. Le attuali proposte mirano pertanto a preservare la dimensione di "bene pubblico" dei servizi finanziari anziché salvare singoli istituti finanziari. Il "risanamento" e l'"eutanasia" devono rimanere i risultati alternativi di un intervento. Tale incertezza è essenziale al fine di prevenire il rischio morale.
8. Gli interventi devono essere elaborati al fine di reindirizzare i costi dai contribuenti e depositanti e spostarli sull'industria, secondo il principio "chi inquina paga".
9. Gli azionisti e, in parte, i creditori non garantiti devono sentire la maggior parte del peso attraverso appropriati scarti di garanzia. Gli aiuti al salvataggio devono sempre essere restituiti.

10. Il fatto che nel settore finanziario europeo siano necessarie condizioni paritarie non deve portare a ignorare l'esistenza di gravi squilibri tra gli Stati membri, che si palesano nella difficoltà di accettare strumenti comuni di regolamentazione e vigilanza, di risolvere questioni riguardanti il paese di origine e il paese ospitante, di decidere sulla ripartizione degli oneri e nei timori della cattura istituzionale. La crisi ha amplificato l'insufficiente fiducia reciproca.
11. Sarà possibile avanzare nella costruzione di un approccio comune solo grazie a un processo inclusivo e dal basso di dialogo costruttivo tra collegi di autorità di vigilanza e rappresentanti dei governi degli Stati membri.
12. I persistenti effetti economici, finanziari e fiscali della crisi che si traducono per gli Stati membri in un enorme disavanzo pubblico e in un pesante carico del debito, l'incompletezza dell'architettura UE di vigilanza e del corpus comune di norme, l'impatto aggregato esercitato sulle banche da requisiti più rigorosi in materia di capitale, liquidità, sistemi di garanzia dei depositi ecc., sono tutti elementi per i quali occorre una tabella di marcia graduale ed equilibrata al fine di conseguire l'auspicabile quadro comune UE per la gestione delle crisi transfrontaliere.
13. È tuttavia palese che per l'Europa è arrivato il momento di scegliere tra compiere altri passi verso un cammino futuro comune o nazionalistico. Quest'ultimo non è affatto una soluzione, ma l'attuazione del primo richiede un lungo processo di convergenza e di costruzione della fiducia reciproca, mentre occorrono risposte immediate per far fronte ai rischi posti dalle banche sistemiche.
14. Infatti, meno di 50 banche (su 12 000 presenti nell'UE) costituiscono il 70% degli attivi bancari. L'elevato rischio che rappresentano è imputabile alla loro dimensione, alla complessità e all'interdipendenza con il resto del sistema. I loro problemi scatenano onde d'urto che scuotono settori e paesi.
15. Prendere le mosse dalle banche sistemiche può risultare eccessivamente ambizioso, ma attribuirvi priorità consente di affrontare il nocciolo della questione e può fungere da piattaforma iniziale per sviluppare nel medio/lungo periodo un sistema universale che copra l'intero sistema bancario e, infine, gli istituti finanziari non bancari.
16. La proposta in questione influisce sugli sviluppi regolamentari in corso, in particolare quelli sull'architettura UE in materia di vigilanza, e pone l'Autorità bancaria europea in una posizione centrale per la costruzione di una cultura comune della vigilanza e per svolgere un ruolo di guida per quanto concerne le banche sistemiche.
17. I piani obbligatori di emergenza/risoluzione, studiati per ogni istituto in seno ai collegi delle autorità di vigilanza e con il contributo dei gruppi di stabilità transfrontaliera, sembrano essere il veicolo ideale per pervenire a un'intesa sulla diagnosi e sulle soluzioni per le banche transfrontaliere (sistemiche o meno).
18. La scelta, per la futura gestione delle crisi, di un fondo di stabilità (finanziato con risorse private e gestito a livello pubblico) anziché di un prelievo bancario si basa sulla convinzione che:

- l'immediata disponibilità di fondi sia una condizione essenziale ai fini di un intervento efficace;
- sia importante collegare all'insegna della trasparenza i contributi dell'industria e il costo per eliminare l'inquinamento che produce;
- la sua natura paneuropea sia l'unico modo per soffocare il comportamento nazionalistico quando la crisi colpisce.

Sebbene l'entità del fondo richieda di approfondire la ricerca, i contributi devono essere basati sul rischio. La liquidità del fondo deve essere gestita in modo tradizionale, ma impiegata in modo ottimale considerata l'agenda strategica dell'UE.

19. La proposta relativa alla separazione del fondo di stabilità dai sistemi di garanzia dei depositi è riconducibile al riconoscimento dei loro diversi scopi e al timore che una commistione di fondi possa, nel peggiore degli scenari, compromettere il pagamento ai depositanti.
20. La competenza richiesta e la portata delle procedure di risoluzione coinvolte nel trattare le banche sistemiche garantiscono potenzialmente la creazione di un'agenzia specifica (come nel caso dell'FDIC negli Stati Uniti). Tuttavia, il fatto di dover contenere burocrazia e costi suggerisce vivamente di iniziare con un'infrastruttura più snella, che operi come unità speciale all'interno dell'Autorità bancaria europea.
21. Le leggi esistenti e le prassi giurisdizionali in materia di insolvenza e fallimento sono sostanzialmente diverse nei vari paesi e tendono a concentrarsi sulla protezione di creditori e azionisti anziché sulla salvaguardia della stabilità del sistema finanziario. Pertanto, la creazione di un sistema europeo universale di risoluzione richiederà un processo di armonizzazione oltremodo complesso. Sembra pertanto che per compiere progressi nel prossimo futuro sia opportuno introdurre un diritto europeo delle società bancarie, ispirato all'esistente direttiva europea sul diritto societario e che tutte le banche sistemiche devono adottare.
22. Il momento attuale esige un approccio ambizioso benché equilibrato e realistico. Occorre afferrare questa opportunità di portata storica. Il Parlamento europeo agirà conformemente al proprio mandato rispondendo alle aspettative e alla fiducia dei cittadini europei.

1.6.2010

PARERE DELLA COMMISSIONE GIURIDICA

destinato alla commissione per i problemi economici e monetari

su un quadro europeo per la gestione transfrontaliera delle crisi nel settore bancario
(2010/2006(INI))

Relatore per parere: Sebastian Valentin Bodu

SUGGERIMENTI

La commissione giuridica invita la commissione per i problemi economici e monetari, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

- A. considerando che nell'Unione europea esiste un mercato interno dei servizi bancari, e non un insieme di servizi indipendenti l'uno dall'altro, e che detto mercato interno è decisivo per la competitività globale dell'Unione,
1. ritiene che l'Autorità bancaria europea dovrebbe avere il potere di applicare misure vincolanti a livello di Unione in tutti gli Stati membri, conferendo allo stesso tempo anche alle autorità nazionali di vigilanza il potere di eseguire un controllo corrente al livello più elevato possibile;
 2. è del parere che i cosiddetti "testamenti in vita" delle banche dovrebbero essere approvati dall'organismo di controllo che realizza la vigilanza delle banche, onde garantire che si prenda atto e si tenga conto delle modifiche in modo tale da mantenere aggiornati detti testamenti in vita e di assicurarne la pertinenza;
 3. ritiene che in fase iniziale anche lo smembramento di un gruppo bancario rappresenta un'opzione (intervento precoce);
 4. stima che il trasferimento di beni/ liquidità da una filiale/ succursale a una società madre non debba essere permesso se ciò provoca una destabilizzazione della filiale/ succursale e se può determinare gravi conseguenze negative per lo Stato membro;
 5. ritiene che l'intervento precoce e la risoluzione delle situazioni di crisi bancaria dovrebbero essere intrapresi sulla base di criteri nettamente definiti, includendo la

sottocapitalizzazione, una liquidità ridotta o il deterioramento della qualità e del valore delle attività; ritiene che l'intervento dovrebbe essere vincolato ai sistemi di garanzia dei depositi;

6. è del parere che un quadro legislativo europeo per la gestione delle crisi transfrontaliere debba mirare a conferire alle autorità la facoltà di adottare misure che includono interventi nella gestione dei gruppi bancari, in caso di necessità (in particolare, ma non soltanto, nelle banche dedite alla raccolta di depositi, dove esistono possibilità di rischio sistemico);
7. ritiene, analogamente, che un quadro legislativo europeo per la gestione delle crisi transfrontaliere debba mirare altresì a regolamentare i gruppi bancari transfrontalieri e le singole banche che effettuano operazioni transfrontaliere unicamente attraverso le succursali; considera inoltre che la gestione delle crisi transfrontaliere dovrebbe essere soggetta a una normativa uniforme;
8. rileva che l'Autorità dovrebbe agire sulla base dei seguenti principi:
 - uguale tutela dei creditori e degli azionisti di minoranza in tutti gli Stati membri in cui una banca ha filiali/ succursali;
 - distribuzione proporzionale dei costi relativi all'intervento precoce o alla risoluzione di crisi bancarie tra tutti gli Stati membri sul cui territorio opera la banca oggetto dell'intervento (per esempio, sulla base del valore delle sue attività in ogni Stato); ritiene che l'opzione di un finanziamento periodico congiunto sia meno desiderabile;
9. è del parere che dovrebbero comunque essere previste deroghe a taluni degli obblighi imposti dal diritto societario dell'UE, onde permettere ad una autorità di intervenire nelle attività bancarie qualora l'interesse pubblico lo giustifichi;
10. stima che, se dovesse presentarsi il problema di indennizzare gli azionisti, i creditori o le controparti di mercato, l'indennizzo dovrebbe essere calcolato sulla base del valore di liquidazione della banca, senza tener conto delle possibili somme di denaro percepite come aiuto pubblico;
11. ritiene che la cooperazione e la comunicazione tra le autorità e gli amministratori responsabili della risoluzione e dell'insolvenza dei gruppi bancari transfrontalieri possano essere migliorate grazie alla fissazione di una serie di orientamenti ex-ante;
12. è del parere che tutti gli aiuti pubblici o i fondi per le misure di risoluzione debbano essere concepiti in modo tale da evitare il rischio morale e prevenire l'assunzione di un rischio eccessivo; ritiene, in particolare, che nessun fondo per le misure di risoluzione dovrebbe essere utilizzato per il salvataggio degli azionisti bancari, che devono far pienamente fronte alle conseguenze delle eventuali perdite, né per il pagamento di bonus;
13. ricorda alla Commissione l'importanza di svolgere valutazioni d'impatto complete in fase di valutazione dell'eventuale opportunità di elaborare nuovi orientamenti per la gestione delle società;

14. è convinto che un approccio uniforme per evitare il fallimento di un gruppo bancario sarebbe più in linea con il concetto di mercato interno.

ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE

Approvazione	1.6.2010
Esito della votazione finale	+: 23 -: 0 0: 0
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Raffaele Baldassarre, Luigi Berlinguer, Sebastian Valentin Bodu, Françoise Castex, Christian Engström, Marielle Gallo, Gerald Häfner, Daniel Hannan, Klaus-Heiner Lehne, Antonio Masip Hidalgo, Alajos Mészáros, Evelyn Regner, Dimitar Stoyanov, Alexandra Thein, Diana Wallis, Rainer Wieland, Cecilia Wikström, Zbigniew Ziobro, Tadeusz Zwiefka
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Piotr Borys, Kurt Lechner, Toine Manders, Angelika Niebler
Supplenti (art. 187, par. 2) presenti al momento della votazione finale	Mara Bizzotto, Jutta Steinruck

23.

ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE

Approvazione	22.6.2010
Esito della votazione finale	+: 40 -: 5 0: 1
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Burkhard Balz, Slavi Binev, Godfrey Bloom, Sharon Bowles, Udo Bullmann, Pascal Canfin, Nikolaos Chountis, George Sabin Cutaş, Rachida Dati, Leonardo Domenici, Diogo Feio, Elisa Ferreira, Vicky Ford, José Manuel García-Margallo y Marfil, Jean-Paul Gauzès, Sven Giegold, Enikő Győri, Liem Hoang Ngoc, Othmar Karas, Wolf Klinz, Jürgen Klute, Rodi Kratsa-Tsagaropoulou, Astrid Lulling, Hans-Peter Martin, Arlene McCarthy, Íñigo Méndez de Vigo, Sławomir Witold Nitras, Ivari Padar, Alfredo Pallone, Anni Podimata, Antolín Sánchez Presedo, Olle Schmidt, Edward Scicluna, Peter Simon, Theodor Dumitru Stolojan, Ivo Strejček, Kay Swinburne, Ramon Tremosa i Balcells, Corien Wortmann-Kool
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Elena Băsescu, David Casa, Saïd El Khadraoui, Sari Essayah, Sophia in 't Veld, Iliana Ivanova, Syed Kamall, Philippe Lamberts