

XVI legislatura

Atto comunitario n. 50

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, alla Corte di giustizia delle Comunità europee e alla Banca centrale europea relativa a un quadro europeo per la gestione transfrontaliera delle crisi nel settore bancario COM(2009) 561 def.

n. 48/DN
23 febbraio 2010



servizio affari
internazionali
del Senato

ufficio dei rapporti
con le istituzioni
dell'Unione europea



**Unione
Europea**

Senato della Repubblica
Servizio affari internazionali
Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

XVI legislatura

Atto comunitario n. 50
Comunicazione della Commissione al
Parlamento europeo, al Consiglio, al
Comitato economico e sociale europeo,
alla Corte di giustizia delle Comunità
europee e alla Banca centrale europea
relativa a un quadro europeo per la
gestione transfrontaliera delle crisi nel
settore bancario COM(2009) 561 def.

Dossier n. 48/DN
23 febbraio 2010

a cura di Laura Lo Prato

XVI Legislatura
Dossier

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706_2405

Consigliere parlamentare

Rappresentante permanente del Senato

presso l'Unione Europea

Beatrice Gianani _0032 2 284 2297

Segretario parlamentare

Documentarista

Federico Pommier Vincelli

_3542

Segreteria

Grazia Fagiolini

_2989

Simona Petrucci

_3666

Fax 06 6706_4336

Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Internazionali

(Assemblee Nato e Ueo) fax 06 6706_4807

Consigliere parlamentare capo ufficio

Alessandra Lai

_2969

Segretario parlamentare Documentarista

Elena Di Pancrazio

_3882

Coadiutori parlamentari

Nadia Quadrelli

_2653

Laura E. Tabladini

_3428

Monica Delli Priscoli

_4707

Ufficio per le Relazioni

Interparlamentari

(Assemblee Consiglio d'Europa, Osce, Ince)

fax 06 6865635

Consigliere parlamentare capo ufficio

Stefano Filippone Thaulero

_3652

Segretario parlamentare Documentarista

Giuseppe Trezza

_3478

Coadiutori parlamentari

Daniela Farneti

_2884

Antonella Usiello

_4611

Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea

Segreteria

_2891

fax 06 6706_3677

Consigliere parlamentare capo ufficio

Roberta d'Addio

_2027

Consigliere

Davide A. Capuano

_3477

Segretari parlamentari Documentaristi

Patrizia Borgna

_2359

Luca Briasco

_3581

Antonella Colmignoli

_4986

Viviana Di Felice

_3761

Laura Lo Prato

_3992

Coadiutori parlamentari

Antonina Celi

_4695

Silvia Perrella

_2873

Antonia Salera

_3414

Unità Operativa Attività di traduzione e interpretariato

fax. 06 6706 4336

Segretario parlamentare

Interprete Coordinatore

Paola Talevi

_2482

Coadiutore parlamentare

Adele Scarpelli

_4529

Segretari parlamentari Interpreti

Alessio Colarizi Graziani

3418

Patrizia Mauracher

_3397

Claudio Olmeda

_3416

Cristina Sabatini

_2571

Angela Scaramuzzi

_3417

INDICE

NOTA ILLUSTRATIVA	Pag.	i
Atto comunitario n. 50 - Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, alla Corte di giustizia delle Comunità europee e alla Banca centrale europea relativa a un quadro europeo per la gestione transfrontaliera delle crisi nel settore bancario COM(2009) 561 def.	"	1
Documento di lavoro dei servizi della Commissione - Documento di accompagnamento alla Comunicazione della Commissione relativa a un quadro europeo per la gestione transfrontaliera delle crisi nel settore bancario - Sintesi della valutazione dell'impatto - SEC (2009)1390	"	21
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 esercizio (considerando n. 52, artt. 33, 130, 136)	"	29
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 creditizi (art. 33)	"	33
Memorandum of understanding on Cooperation between the Financial Supervisory Authorities, Central Banks and Finance Ministries of the European Union on cross-border financial stability (1 June 2008)	"	35

NOTA ILLUSTRATIVA

Tramite la comunicazione in esame la Commissione ha promosso una consultazione, nelle intenzioni il più ampia possibile, sull'istituzione di un quadro europeo per la gestione transfrontaliera delle crisi nel settore bancario, facendosi promotrice di una riforma radicale della regolamentazione e della vigilanza dei mercati finanziari. Lo scopo dichiarato è quello di far fronte alle lacune del sistema attuale evidenziate nel corso della crisi finanziaria dell'autunno 2008. In questa occasione è emersa infatti, a giudizio della Commissione, l'inadeguatezza degli interventi dei singoli Stati a fronte di un'attività bancaria sempre più integrata (servizi offerti ed attività espletate sono profondamente interconnessi e non possono sempre essere separati seguendo i confini degli Stati membri), a cui strumenti nazionali di gestione delle crisi possono solo parzialmente rispondere. Poiché in caso di fallimento di banche transfrontaliere le autorità di vigilanza hanno mero titolo ad intervenire al livello nazionale, è possibile che nell'Unione vengano adottati approcci contrastanti e potenzialmente inefficaci, tanto più che i singoli attori possono disporre di strumenti di intervento profondamente diversi, il cui effetto combinato è passibile addirittura di ostacolare la gestione efficiente di una crisi. Così dopo l'autunno 2008 gli Stati hanno applicato, in generale, misure di salvataggio attraverso iniezione di denaro pubblico, oppure di isolamento degli attivi di una banca nel loro territorio, o hanno privilegiato strumenti a livello di singole entità piuttosto che dell'intero gruppo transfrontaliero. Operazioni di questo genere - osserva la Commissione - rischiano di compromettere la fiducia nel mercato, di distorcere la concorrenza e comportano costi elevati di salvataggio a carico dei contribuenti e l'instaurazione di un clima di incertezza del diritto.

In questo panorama si promuove una modifica del panorama legislativo comunitario che persegua un duplice ordine di scopi:

1. predisporre, a beneficio delle autorità nazionali di vigilanza, strumenti adeguati per individuare i problemi esistenti nelle banche in una fase tanto precoce da permettere un intervento di risanamento o di prevenzione di un ulteriore declino;
2. evitare che l'eventuale crollo di banche transnazionali comporti gravi turbative in servizi bancari vitali o, altrimenti, contagi l'intero sistema finanziario.

Si prevede di raggiungere tali obiettivi tramite:

1. l'**intervento precoce**, che eviti il ricorso a strumenti di risoluzione o di insolvenza. Vi sono ricompresi gli interventi delle autorità di vigilanza miranti a ripristinare la stabilità e la solidità finanziaria di un istituto, aiutando quindi le banche a tornare al normale corso di attività. Vi rientrano, a mero titolo di esempio, azioni quali: l'imposizione di un aumento di capitale oltre il livello minimo fissato; il rafforzamento dei dispositivi e dei processi di organizzazione interna; il trasferimento di attivi tra entità solvibili di uno stesso gruppo;
2. la **risoluzione**, che comprende le misure adottate per contenere l'impatto della crisi sulla stabilità finanziaria di una banca, promuovendone la revitalizzazione. In quest'ottica può anche rivelarsi necessaria la corretta liquidazione dell'intero istituto o di sue parti.

Soprattutto in questo ambito le differenze esistenti tra le legislazioni degli Stati membri (con riferimento tra l'altro alla *ratio*, le finalità perseguite, le autorità competenti, gli strumenti e le procedure approntate) sono, a giudizio della Commissione, passibili di ostacolare un'efficace azione coordinata nei confronti di un gruppo bancario attivo in più giurisdizioni distinte. Ne sarebbe stata prova la misura dell'isolamento degli attivi nazionali, posta in essere da numerosi Stati membri in occasione della recente crisi, che può spesso complicare ulteriormente - più che risolvere - i problemi di un gruppo transfrontaliero. Si propone allora di definire un quadro europeo per la risoluzione nel settore bancario, identificandone:

- obiettivi comuni e condivisi;
- una gamma sufficientemente ampia di strumenti comuni, da utilizzare in maniera flessibile e discrezionale, tali da permettere di condurre il processo di risoluzione con una rapidità ed un grado di controllo adeguati;
- le soglie e la tempistica per farvi ricorso prima che la banca sia insolvente a termini di bilancio, in maniera tale da agevolare l'intervento coordinato, ridurre il rischio di contestazioni e garantire la certezza del diritto per azionisti e creditori;
- la portata, con particolare riferimento alla circostanza se debbano o meno ricomprendersi solo gli enti creditizi che

fanno parte di un gruppo transfrontaliero o anche le singole succursali transfrontaliere, solo le banche dedite alla raccolta di depositi o anche altri tipi di istituti finanziari;

- le modalità di tutela dei numerosi interessi coinvolti (quelli delle società in crisi; degli azionisti; dei creditori; delle autorità pubbliche che perseguono l'interesse collettivo; delle controparti in generale).

Vista la complessità delle tematiche sottese la Commissione ritiene che, poiché la probabilità di una risoluzione ordinata del fallimento è molto più alta se esiste un quadro europeo ben strutturato e giuridicamente vincolante, meriterebbe di essere valutata l'ipotesi di affidare il processo di risoluzione di un gruppo transfrontaliero ad un'autorità unica, designata in base a regole definite, con il ruolo di guidare l'organizzazione delle misure di risoluzione.

In merito al finanziamento di un eventuale dispositivo di risoluzione transfrontaliera, la Commissione suggerisce, al fine di evitare che il costo del fallimento di una banca ricada sui contribuenti, di ricorrere a soluzioni provenienti dal settore privato. Poiché tuttavia le disponibilità di quest'ultimo possono diminuire in tempi di crisi, si rende necessaria l'istituzione di precisi meccanismi di finanziamento individuabili *ex ante*, in assenza dei quali ricorrere all'elaborazione di principi di ripartizione dell'onere finanziario tra gli Stati membri;

3. **l'insolvenza**: la Commissione ritiene necessario, come obiettivo minimo, elaborare un sistema obbligatorio di collaborazione e scambio di informazioni tra i tribunali ed i curatori fallimentari a cui competono i procedimenti di insolvenza per le controllate di un gruppo bancario. La territorialità delle leggi sull'insolvenza implica infatti che l'eventuale coordinamento tra le autorità nazionali competenti viene lasciata alla libera iniziativa di queste ultime e si rivela poco agevole ed imperfetta, comunque non in grado di essere applicabile con efficacia ad esempio ai grandi conglomerati finanziari o alle strutture delle *holding* internazionali.

Si ipotizza poi un'ulteriore integrazione nel trattamento dei gruppi transnazionali in situazione di insolvenza, ad esempio trattando il gruppo medesimo come fosse un'unica impresa. A questo fine la Commissione invita a riflettere sull'opportunità di procedere

all'armonizzazione internazionale delle norme in materia di insolvenza, ad esempio creando *ex novo* un regime di insolvenza separato ed autonomo, da sostituire ai regimi nazionali altrimenti applicabili, a cui ricorrere in caso di risanamento e liquidazione dei gruppi bancari transfrontalieri dell'Unione europea.

Si segnala che i termini per la consultazione sono scaduti il 20 gennaio 2010 e non risultano pervenuti contributi, o comunque ad essi non è stata data pubblicità.

Va altresì rilevato che il 2 dicembre 2009 il Consiglio ECOFIN (2981^a sessione, Bruxelles), ha convenuto un orientamento generale su progetti di regolamenti volti a istituire **tre nuove autorità per la vigilanza dei servizi finanziari nell'Unione europea** (l'Autorità bancaria europea, l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali ed un'Autorità europea dei mercati e valori immobiliari). Tra le competenze di queste ultime rientrano, tra l'altro:

- provvedere a che le autorità nazionali di vigilanza applichino una stessa serie di norme armonizzate e seguano prassi coerenti in materia di vigilanza;
- assicurare una cultura comune e prassi correnti in materia di vigilanza;
- assicurare una risposta coordinata in situazioni di crisi.

L'entrata in vigore dei regolamenti - e quindi l'istituzione delle nuove autorità - sarà possibile solo dopo che i testi saranno stati adottati. L'obiettivo del Consiglio è che il nuovo quadro sia attuato nel corso dell'anno 2010.



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 20.10.2009
COM(2009) 561 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, ALLA
CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE E ALLA BANCA
CENTRALE EUROPEA**

**relativa a un quadro europeo per la gestione transfrontaliera delle crisi nel settore
bancario**

{SEC(2009) 1389}

{SEC(2009) 1390}

{SEC(2009) 1407}

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, ALLA
CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE E ALLA BANCA
CENTRALE EUROPEA**

**relativa a un quadro europeo per la gestione transfrontaliera delle crisi nel settore
bancario**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. INTRODUZIONE

La crisi recente ha messo in luce la mancanza di efficacia a livello UE nella gestione delle crisi di istituti finanziari transfrontalieri. Nell'autunno del 2008, con un intervento inedito ad hoc coordinato a livello europeo, gli Stati membri hanno convenuto di adottare le misure necessarie per ricapitalizzare e garantire gli istituti bancari. Si è trattato di misure necessarie date le circostanze eccezionali che hanno colpito il sistema finanziario.

Gli Stati hanno applicato approcci diversi, ma in generale si è trattato o di salvataggi attraverso iniezioni di denaro pubblico oppure dell'isolamento degli attivi di una banca nel loro territorio e dell'applicazione di strumenti nazionali di risoluzione della crisi a livello di singole entità piuttosto che a livello dell'intero gruppo transfrontaliero. I rischi di simili operazioni sono il venir meno della fiducia, distorsioni della concorrenza, costi elevati di salvataggio a carico dei contribuenti¹ e l'incertezza del diritto. Quanto è successo con i fallimenti di banche come la Fortis, la Lehman e la Icelandic nel corso della recente crisi finanziaria dimostra come l'assenza di un quadro adeguato di risoluzione delle crisi sia dannosa per la stabilità finanziaria dell'intero sistema bancario europeo.

C'è un ampio consenso sulla necessità che l'Unione europea predisponga un regime di risoluzione che garantisca l'intervento coordinato ed efficace di tutte le autorità competenti, mettendo a loro disposizione gli strumenti idonei a intervenire rapidamente per gestire il fallimento di una data banca in modo da minimizzare la necessità che lo Stato debba fare ricorso a misure eccezionali come quelle che applicate nella crisi attuale.

La Commissione europea intende proporre una riforma radicale della regolamentazione e della vigilanza dei mercati finanziari per far fronte alle lacune evidenziate dalla crisi del settore bancario². Sono già state adottate misure per aumentare la garanzia dei depositi, rafforzare i requisiti patrimoniali e riformare l'infrastruttura europea di vigilanza, misure essenziali per un quadro più solido di vigilanza prudenziale e stabilità finanziaria.

¹ Queste misure di ristrutturazione delle banche sono esaminate nell'ambito delle regole comunitarie sugli aiuti di Stato. Esse non rientrano nell'ambito della presente comunicazione e sono già il tema di orientamenti della commissione in materia di ricapitalizzazione, di trattamento di attività deteriorate e di aiuti di salvataggio e risanamento concessi alle banche.

² V. la comunicazione della Commissione al Consiglio europeo di primavera del 4 marzo 2009: http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/press_20090304_en.pdf.

È tuttavia necessario che in questa fase tali riforme siano affiancate dalla creazione di un quadro chiaro, che permetta in futuro alle autorità di stabilizzare e controllare l'impatto sistemico del fallimento di istituti finanziari transfrontalieri. L'Europa ha bisogno di un quadro normativo solido, che contempra misure di prevenzione, di intervento precoce, di risoluzione e di liquidazione (v. tabella).

- Il rapporto Larosière ha concluso che: *“L’assenza di strumenti uniformi di gestione e di risoluzione delle crisi per tutto il mercato unico costituisce uno svantaggio per l’Europa rispetto agli Stati Uniti. Queste questioni dovrebbero essere affrontate con l’adozione di misure adeguate a livello UE”*³. È giunto il momento di affrontare questa lacuna cruciale.
- Il Consiglio europeo di giugno 2009 ha concluso che occorre portare avanti i lavori per costruire un ampio quadro transfrontaliero di prevenzione e gestione delle crisi finanziarie.
- Al vertice di Pittsburgh del 25 settembre, i leader del G20 si sono impegnati a collaborare per *“... creare strumenti più potenti per garantire che le grandi società multinazionali si assumano la responsabilità dei rischi che prendono”* e più specificamente per *“elaborare strumenti e quadri di risoluzione che permettano di risolvere in modo efficace le crisi dei gruppi finanziari, che contribuiscano ad attenuare gli effetti nefasti dei fallimenti di istituti finanziari e ridurre in futuro il rischio morale.”*

Un quadro europeo di risoluzione dei problemi che colpiscono le banche transnazionali costituisce anche un complemento essenziale della nuova architettura di vigilanza che sarà proposta dalla Commissione⁴. Il nuovo comitato europeo per il rischio sistemico presenterà un sistema di allarme precoce sui rischi sistemici, mentre la nuova Autorità bancaria europea svolgerà un ruolo essenziale nel coordinare gli interventi di vigilanza, nell'incanalare le informazioni e nel garantire che si dia un seguito appropriato agli allarmi sui rischi. Questi nuovi dispositivi potranno raggiungere i loro obiettivi solo se le autorità nazionali sono in grado di adottare interventi efficaci a livello delle banche per fronteggiare i fallimenti e prevenire un contagio sistemico.

2. SCOPO E STRUTTURA DELLA PRESENTE COMUNICAZIONE

2.1. Scopo

La Commissione ritiene che siano necessarie modifiche per consentire la risoluzione e la gestione efficace delle crisi o l'ordinata liquidazione in caso di fallimento di una banca transfrontaliera⁵. L'attenzione si concentra principalmente sulle banche dedite alla raccolta di depositi, che svolgono un ruolo unico di erogatori di credito, custodi di depositi e intermediari di pagamento. La presente comunicazione prende in esame misure destinate a raggiungere due obiettivi distinti ma interconnessi.

³ V. rapporto Larosière, pag.34:

http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_it.pdf

⁴ V. le nuove proposte legislative della Commissione sulla vigilanza finanziaria, 23 settembre 2009: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/committees/index_en.htm#package

⁵ La presente comunicazione è accompagnata da un documento di lavoro contenente ulteriori dettagli su specifici aspetti del regime proposto.

Il primo obiettivo è garantire che tutte le autorità nazionali di vigilanza dispongano di strumenti adeguati per individuare i problemi esistenti nelle banche in una fase abbastanza precoce e per intervenire e risanare la situazione dell'istituto o del gruppo o prevenirne l'ulteriore declino. Questo richiede alcune modifiche al regime relativo alla vigilanza sul patrimonio delle banche. Queste modifiche centrali potrebbero essere accompagnate da un dispositivo che permetta il trasferimento di attivi tra entità facenti parte di un gruppo per sostenerne la situazione finanziaria o la liquidità prima che i problemi di determinate entità diventino critici.

Il secondo obiettivo è evitare che in caso di crollo di banche transnazionali si producano gravi turbative in servizi bancari vitali o effetti di contagio sull'intero sistema finanziario. Questo implica l'elaborazione di un quadro europeo di risoluzione dei problemi e di misure per eliminare gli ostacoli che l'approccio esclusivamente territoriale e per entità separate ai problemi di insolvenza frappone ad un'efficace risoluzione transfrontaliera; implica anche misure di finanziamento del regime di risoluzione che prevedono la condivisione dei costi finanziari diretti degli Stati membri.

2.2. Struttura

La comunicazione copre tre settori.

1. **Intervento precoce** (sezione 3), che comprende gli interventi delle autorità di vigilanza miranti a ripristinare la stabilità e la solidità finanziaria di un istituto in caso di problemi e il trasferimento di attivi all'interno del gruppo tra entità solvibili a fini di supporto finanziario. Questi interventi dovrebbero essere attuati prima che si presentino le condizioni per dover passare alla risoluzione e prima che gli istituti siano diventati o stiano per diventare insolvibili. La nuova Autorità bancaria europea dovrebbe svolgere un ruolo di coordinamento degli interventi precoci delle autorità di vigilanza all'interno di un gruppo transfrontaliero.

2. **Risoluzione** (sezione 4), che comprende le misure adottate dalle autorità nazionali competenti per gestire una crisi che colpisca un istituto bancario, contenerne l'impatto sulla stabilità finanziaria e se del caso facilitare la corretta liquidazione dell'intero istituto o di sue parti. Queste misure sono attuate al di fuori dell'attività di vigilanza bancaria e possono essere prese da autorità diverse dalle autorità di vigilanza, senza tuttavia precludere in nessun modo un coinvolgimento di queste ultime.

3. **Insolvenza** (sezione 5), che comprende il risanamento e la liquidazione nell'ambito del regime in vigore in materia di insolvenza.

Ai fini della discussione queste misure sono presentate come concettualmente distinte, ma non costituiscono necessariamente fasi separate o cronologiche di una crisi. In pratica ci può essere una forte sovrapposizione, in particolare tra i campi dell'insolvenza e della risoluzione, mentre l'intervento precoce di vigilanza può trasformarsi rapidamente in provvedimenti di risoluzione.

2.3. Interazione con altre misure comunitarie

Queste misure costituiscono una parte importante del più ampio sistema normativo europeo e delle iniziative intese a rafforzarne la resilienza, come illustra la tabella che segue.

	Vigilanza / prevenzione crisi per enti in attività	⇐ Portata della comunicazione sulla gestione delle crisi ⇐		
		Intervento precoce	Misure di risoluzione	Insolvenza
Situazione attuale	Direttiva sui requisiti patrimoniali (CRD) – approccio terzo pilastro Collegi Autorità nazionali Comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria (CEBS) Test di stress	CRD(Art. 130 + 136) Collegi Immissione di liquidità come aiuti di emergenza da parte delle banche centrali nazionali Protocollo di intesa 2008	Protocollo di intesa 2008 – determina chi (es. ministeri delle finanze, banche centrali) coordina gli interventi con le altre autorità competenti (coordinamento via i gruppi per la stabilità transfrontaliera)	Direttiva liquidazione: liquidazione di succursali transnazionali nell'ambito delle procedure di insolvenza del paese della banca controllante; liquidazione di controllate transnazionali nell'ambito delle procedure del paese in cui la controllata è autorizzata.
Modifiche eventuali da esaminare	Creazione del comitato europeo per il rischio sistemico (ERSB) e dell'Autorità bancaria europea (EBA) Coefficiente di leva Gestione del rischio (strutture di retribuzione) Quantità e qualità del capitale Rafforzamento dei requisiti patrimoniali Vigilanza sulla liquidità Preparazione di piani di liquidazione	Autorità bancaria europea Nuovi poteri nei confronti della direzione della banca Quadro comune di valutazione Piani di risanamento Quadro per la trasferibilità degli attivi Potenziamento degli strumenti comuni per le autorità di vigilanza (CEBS) Chiarire la vigilanza esercitata dal paese di origine/ospitante di una succursale (Art. 33 CRD)	Nuovi strumenti di risoluzione nel settore bancario Nuovo quadro di cooperazione Ampie modifiche del quadro normativo a sostegno dei nuovi strumenti di risoluzione Meccanismi di finanziamento della risoluzione transfrontaliera (con possibile ruolo dei sistemi di garanzia dei depositi) Applicazione di piani di liquidazione	Facilitare la liquidazione integrata di un gruppo: – Quadro di coordinamento delle procedure di insolvenza – Amministratore capofila – Risoluzione integrata a cura di una singola autorità – Trasferimenti di attivi attraverso finanziamenti posteriori all'avvio della procedura

3. INTERVENTO PRECOCE DELLE AUTORITÀ DI VIGILANZA

3.1. Strumenti di intervento precoce

Alcuni elementi di un quadro di intervento precoce da parte delle autorità di vigilanza sono già contemplati dal vigente quadro prudenziale per le banche, nella misura in cui quest'ultimo specifica una serie minima di misure di cui devono disporre le autorità di vigilanza per far fronte ai fallimenti di enti creditizi in modo da soddisfare i requisiti della direttiva⁶. Ad esempio si può imporre agli enti creditizi di aumentare il capitale proprio oltre il livello minimo specificato nella direttiva, di rafforzare i dispositivi e i processi di organizzazione interna, di applicare una politica di accantonamento specifica, di limitare le attività o le operazioni o di ridurre i rischi connessi alle attività, ai prodotti o ai sistemi. Questo tipo di misure lascia il controllo degli istituti di credito nelle mani dei dirigenti e non rappresenta necessariamente un'interferenza significativa con i diritti degli azionisti e dei creditori. Le modifiche recentemente approvate alla direttiva sui requisiti patrimoniali⁷ imporranno alle autorità di vigilanza su base consolidata di programmare e coordinare valutazioni congiunte, misure eccezionali, piani di emergenza e comunicazioni al pubblico in situazioni di emergenza.

⁶ Articolo 136 della direttiva 2006/48/CE relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio (rifusione) (GU L 177 del 30.6.2006, pag. 1).

⁷ Direttiva 2006/48/CE relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio (rifusione). È stata modificata recentemente dalla proposta di direttiva CRD 2:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008PC0602:EN:NOT>

Rimangono però notevoli lacune che si potrebbero colmare attraverso l'adozione delle seguenti misure supplementari:

- armonizzare i poteri delle autorità di vigilanza di chiedere l'elaborazione, in certi casi precisi, come ad esempio per gli istituti finanziari di importanza sistemica, di "piani di emergenza e risoluzione specifici all'ente" (i cd. "living wills", sorta di "testamenti biologici"), contenenti una descrizione dettagliata delle modalità di smantellamento e di liquidazione rapida e ordinata di un istituto e delle sue attività; la necessità di tali piani è attualmente all'esame del G-20;
- incoraggiare la sana gestione all'interno degli istituti finanziari per facilitare e semplificare la soluzione di una crisi futura, se e quando si verifici;
- i poteri, di cui attualmente non tutte le autorità nazionali di vigilanza dispongono, di chiedere la presentazione di un piano di risanamento del gruppo, di modificare la direzione di una banca oppure di designare un rappresentante allo scopo precipuo di risanare la situazione finanziaria di un ente;
- la messa a punto di indici o soglie comuni e di una terminologia concordata tra le autorità europee di vigilanza, in modo da definire chiaramente il momento e le modalità con cui si debba attuare un intervento in una banca transfrontaliera;
- 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.

L'esperienza del passato recente dimostra che il quadro di vigilanza non è sufficientemente solido e che mancano incentivi per un coordinamento efficace delle misure di vigilanza destinate a risanare la situazione di un gruppo transfrontaliero.

Domande⁸

Quali sono gli strumenti supplementari di cui dovrebbero disporre le autorità di vigilanza per far fronte ai problemi che emergono?

In quali casi vi si dovrebbe ricorrere?

Qual è l'importanza dei piani di liquidazione ("living wills") in quanto strumento di gestione delle crisi?

3.2 Trasferimenti di attivi all'interno di un gruppo

Il trasferimento di attivi tra entità di un gruppo per sostenere finanziariamente l'intero gruppo potrebbe aiutare i gruppi nella gestione delle posizioni di liquidità e in alcuni casi potrebbe contribuire a stabilizzare le singole entità nel corso di una crisi.

⁸ Nel documento di lavoro che accompagna la presente comunicazione figurano altre domande più dettagliate su questa e sulle altre sezioni.

- Attualmente non esiste un regime europeo di autorizzazione al trasferimento di attivi e la normativa europea non prevede un quadro generale con le condizioni e le modalità di simili trasferimenti⁹. In linea di massima in tutti gli Stati membri i trasferimenti di attivi devono essere effettuati con un'equa contropartita indipendentemente dal fatto che si tratti di entità controllate o scollegate. Ma il modo in cui questo principio è espresso e applicato varia da Stato membro a Stato membro.
- I trasferimenti di attivi non compiuti secondo condizioni esclusivamente commerciali possono avere effetti negativi sui creditori e sugli azionisti di minoranza dell'ente che trasferisce. Gli azionisti di minoranza o i creditori potrebbero impugnare tali trasferimenti e potrebbe essere chiamata in causa la responsabilità civile o penale degli amministratori¹⁰.

Questi problemi possono impedire l'adozione di interventi potenzialmente molto benefici per il gruppo e in particolare per i gruppi transnazionali. L'introduzione del concetto di "interesse del gruppo" per i gruppi bancari potrebbe essere un modo per sostenere i trasferimenti e far fronte ai rischi che sia chiamata in causa la responsabilità degli amministratori. Meriterebbe valutare l'elaborazione di un concetto limitato di interdipendenza e di interesse reciproco delle imprese di un gruppo, che permetterebbe l'esecuzione di trasferimenti di attivi solo ove ricorrano determinate condizioni. Occorre tuttavia valutare con attenzione l'impatto di simili proposte sul principio della responsabilità limitata e della personalità giuridica distinta delle entità di un gruppo. Sarebbe importante anche prevedere idonee garanzie per prevenire il rischio di ricorso abusivo allo strumento del trasferimento degli attivi per scopi criminali.

Sarebbe anche utile, a complemento di un simile regime, modificare la normativa in materia di insolvenza per prevedere idonee garanzie, come ad esempio un rango di priorità per l'ente che effettua il trasferimento in caso di insolvenza del beneficiario del trasferimento.

È pensabile elaborare un quadro che permetta il trasferimento di attivi? In caso affermativo, quali sono gli aspetti cruciali da considerare?

Quali garanzie sono necessarie per gli azionisti e i creditori?

4. INTERVENTI DI RISOLUZIONE NEL SETTORE BANCARIO

4.1. Perché è necessaria un'azione a livello UE?

Differenze negli assetti nazionali

Le misure europee vigenti per risolvere i casi di fallimenti bancari hanno una portata e un contenuto minimi. Riguardano esclusivamente l'intervento delle autorità di vigilanza e il mutuo riconoscimento delle procedure di insolvenza per le *succursali* di banche transfrontaliere. La direttiva 2001/24/CE in materia di risanamento e liquidazione degli enti creditizi (la direttiva "liquidazione") prevede che il risanamento o la liquidazione di un ente creditizio con succursali in un altro Stato membro devono essere avviati o effettuati

⁹ Il considerando 52 della direttiva 2006/48/CE specifica solo che la gestione delle esposizioni assunte dagli enti creditizi dovrebbe essere condotta in maniera totalmente autonoma nell'osservanza dei principi di una sana gestione bancaria, a prescindere da qualsiasi altra considerazione.

¹⁰ Relazione dei servizi della Commissione del 14 novembre 2008 sulla trasferibilità degli attivi, http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/windingup/rep141108_en.pdf

nell'ambito di un'unica procedura da parte delle competenti autorità dello Stato membro di origine, in conformità alla normativa nazionale in materia di insolvenza. La direttiva non contempla il caso dei gruppi bancari transfrontalieri composti da una società madre con *controllate* in altri Stati membri.

Quella delle controllate è la forma predominante delle entità bancarie transfrontaliere presenti in Europa, che detengono attivi per quasi 4 000 miliardi di euro¹¹. In assenza di misure a livello europeo, la gestione delle crisi è pertanto quasi interamente disciplinata dai regimi nazionali, che possono presentare differenze considerevoli¹². Ad esempio, in alcuni Stati membri le competenze in materia sono stabilite nell'ambito di un regime specifico di risoluzione o di insolvenza applicabile alle banche, mentre altri paesi applicano esclusivamente il regime generale di insolvenza delle società. I poteri di gestire crisi bancarie transfrontaliere sono demandati ad una vasta gamma di autorità nazionali, come le autorità di vigilanza bancaria, le banche centrali, i ministeri, i tribunali, i curatori e in certi casi i sistemi di garanzia dei depositi. La portata di questi poteri e le condizioni per il loro esercizio variano anch'esse a seconda dei regimi nazionali.

Una risoluzione transfrontaliera efficace è più difficile se vi sono differenze tra le misure contemplate nel diritto nazionale o tra i requisiti procedurali necessari per determinate operazioni societarie. Ad esempio, se in un dato paese l'autorità nazionale ha la competenza di trasferire gli attivi a un acquirente terzo mediante ordine esecutivo, mentre in un altro paese il trasferimento può avvenire solo in esito a un procedimento giudiziario, sarà molto difficile che queste due autorità possano intervenire rapidamente e in modo coordinato sulle banche controllate o sugli attivi delle medesime che si trovino nelle loro rispettive giurisdizioni.

Può essere cruciale anche il momento in cui si possono adottare provvedimenti di risoluzione. Non tutte le autorità nazionali hanno il potere di stabilizzare e risanare una banca in difficoltà prima che sia raggiunto il punto formale di insolvenza (fissato dalla normativa nazionale) e la mancanza di una soglia armonizzata che permette di esercitare tale facoltà può impedire un intervento coordinato nei confronti di un gruppo transfrontaliero. Questo aspetto è ulteriormente illustrato nella sezione 4.4.

Se tale diversità non costituisce necessariamente un problema laddove le operazioni di una banca in difficoltà sono interamente nazionali e le misure adottate sono compatibili con le regole in materia di aiuti di Stato, la medesima diversità ostacolerà certamente un'azione coordinata nei confronti di un gruppo bancario attivo nell'ambito di più giurisdizioni distinte.

Incentivi per l'isolamento degli attivi nazionali

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. L'isolamento degli attivi locali può tuttavia spesso complicare ulteriormente, più che risolvere, un problema di un gruppo transfrontaliero. In certi casi questo tipo di intervento non fa che aumentare le perdite per l'intero gruppo.

¹¹ Attivi detenuti da controllate transfrontaliere (2006), fonte BCE.

¹² DBB Law "Study on the feasibility of reducing obstacles to the transfer of assets within a cross border banking group during a financial crisis and of establishing a legal framework for the reorganisation and winding-up of cross border banking groups", 2008.

L'incentivo degli Stati membri ad incoraggiare il coordinamento e ad astenersi dall'isolare gli attivi nazionali nel corso di una crisi transfrontaliera è limitato dalla necessità di proteggere gli interessi degli azionisti nazionali (compresi i creditori, i contribuenti e il sistema di garanzia dei depositi). Quest'ostacolo fondamentale ad una risoluzione dei problemi di un gruppo transfrontaliero incentrata sulla collaborazione affonda tra l'altro le radici nella territorialità delle leggi sull'insolvenza. Se la legge sull'insolvenza è nazionale, le autorità nazionali hanno un interesse legittimo, come pure un forte interesse politico, a isolare gli attivi nazionali di una banca in difficoltà per proteggere i depositi nazionali e massimizzare gli attivi a disposizione dei creditori dell'entità nazionale.

Qualsiasi accordo sulla limitazione del diritto degli Stati membri di isolare gli attivi locali di un gruppo bancario transfrontaliero è tuttavia assolutamente subordinato all'esistenza di meccanismi adeguati, equi e legittimi¹³ adottati dagli Stati membri per la ripartizione dell'onere di eventuali perdite subite da un gruppo bancario nella sua interezza, comprese le sue controllate estere. Tali meccanismi permetterebbero non solo di migliorare la gestione delle crisi, ma anche di prevenire le crisi stesse rafforzando la motivazione delle autorità pubbliche a cooperare. In particolare è necessario che la fiducia nei meccanismi di collaborazione sia sostenuta dalla garanzia di poter ripartire equamente tra le varie parti interessate i costi connessi ad una risoluzione transfrontaliera dei problemi. Quest'aspetto è ulteriormente analizzato nella sezione 4.8.

4.2. Obiettivi di un quadro per la risoluzione nel settore bancario

I diversi approcci nazionali alla risoluzione nel settore bancario hanno attualmente obiettivi differenti. Le leggi in materia di insolvenza societaria perseguono in generale due obiettivi principali: il trattamento equo e prevedibile dei creditori e la massimizzazione degli attivi a disposizione per soddisfare i creditori. Viceversa, nell'ambito di un regime specifico per affrontare l'insolvenza delle banche, possono passare in primo piano obiettivi di interesse pubblico come quello di salvaguardare la stabilità finanziaria, la continuità dei servizi e l'integrità dei sistemi di pagamento. L'adozione di un insieme comune di obiettivi permetterà di dar forma e definire la natura di un nuovo quadro europeo.

Un quadro europeo per la risoluzione delle crisi nel settore bancario deve basarsi tuttavia su una serie di obiettivi comuni e condivisi, che garantiscano che le perdite si ripercuotano principalmente sugli azionisti e sui creditori subordinati e chirografari e non sui governi e sui contribuenti. Questo è fondamentale per evitare il rischio morale (*moral hazard*) connesso all'idea che le banche troppo grandi, o troppo interconnesse tra loro per fallire, saranno probabilmente salvate con denaro pubblico. L'obiettivo principale è quello di garantire che sia sempre possibile, sul piano politico ed economico, lasciare che le banche falliscano, indipendentemente dalle loro dimensioni¹⁴. Quest'obiettivo fondamentale potrà essere raggiunto soltanto se il meccanismo di risoluzione previsto sia in grado di assicurare la protezione dei depositanti (garantiti) e la continuità dei servizi bancari e di pagamento e in generale di gestire l'impatto sistemico del fallimento di una banca minimizzando gli effetti di

¹³ Un sostegno finanziario a favore dei provvedimenti di risoluzione avrebbe senz'altro ripercussioni a livello di regole in materia di aiuti di Stato e questo tipo di accordi dovrebbe pertanto essere compatibile con le regole del trattato in materia.

¹⁴ V. dichiarazione dei capi di Stato o di governo del G20 a Pittsburgh, 24-25 settembre 2009, <http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm>

contagio e prevedendo il necessario quadro giuridico per un ordinato procedimento di liquidazione¹⁵.

Quali dovrebbero essere gli obiettivi e le priorità principali di un quadro europeo di risoluzione nel settore bancario?

4.3. Strumenti di risoluzione necessari

Gli approcci nazionali alla risoluzione nel settore bancario rientrano grosso modo in due categorie: l'applicazione del diritto fallimentare delle società, comprese le misure di amministrazione delle società, o l'applicazione di un regime speciale per le banche. In entrambi i casi, le norme si applicano esclusivamente alle operazioni bancarie nazionali e non hanno un'applicazione extraterritoriale¹⁶. I regimi speciali possono assumere la forma di un regime generale in materia di insolvenza adattato alle banche, oppure di una serie di strumenti di risoluzione ad hoc adattati per le banche in difficoltà. Gli strumenti speciali di risoluzione possono comprendere il potere di trasferire tutti gli attivi e passivi di una banca in fallimento, o parte di essi, ad un'altra entità del settore privato (fusione, assistita o no, effettuata dalle autorità nazionali) oppure ad una "banca ponte", il potere di depurare il bilancio dell'istituto in fallimento trasferendo i prestiti in sofferenza o gli attivi "tossici" o difficili da valutare ad un veicolo di gestione degli attivi separato ("bad bank") e la nazionalizzazione.

All'interno di queste grandi categorie esistono ulteriori differenze. Alcuni sistemi nazionali privilegiano un approccio progressivo mentre altri si orientano verso un intervento di emergenza rapido. I primi tendono a intervenire in una fase precoce e mirano a incoraggiare gli azionisti ad accettare misure di ristrutturazione: spesso il primo passo è sostituire la direzione con un "amministratore" o un "manager speciale" e presentare un piano di ristrutturazione all'approvazione degli azionisti e solo in una seconda fase si passa all'imposizione di misure che scavalcano i diritti degli azionisti. Il secondo tipo di sistemi impone invece misure che non sono state preventivamente approvate dagli azionisti.

Un insieme efficace di strumenti deve essere tale da permettere alle autorità di optare per soluzioni diverse dal sostegno finanziario pubblico e dalla liquidazione per fronteggiare i problemi di una banca in difficoltà. Il presente documento è aperto - e sollecita opinioni in merito - alla ricerca degli strumenti più idonei per un regime europeo, ma è fondamentale che le autorità responsabili della risoluzione delle crisi nel settore bancario dispongano di una gamma sufficientemente ampia di strumenti comuni, da utilizzare in maniera flessibile e discrezionale, e che possano condurre il processo di risoluzione con un'adeguata rapidità e un adeguato grado di controllo. Un recente documento di lavoro del FMI¹⁷ indica che nell'ambito di un riesame del regime UE si dovrebbero considerare gli strumenti seguenti, attualmente previsti dai regimi in vigore in determinati paesi¹⁸:

¹⁵ Il 15 settembre 2009 il comitato per la stabilità finanziaria (Financial Stability Board) ha pubblicato un comunicato stampa in cui annuncia che sta iniziando un programma di lavoro per affrontare i rischi morali e le altre problematiche poste da istituzioni di importanza sistemica. http://www.financialstabilityboard.org/press/pr_090915.pdf

¹⁶ Tuttavia le misure di risanamento o di liquidazione che rientrano nell'ambito della direttiva 2001/24/CE si applicano alle *succursali* di un ente creditizio (ma non alle sue controllate) in un altro Stato membro.

¹⁷ Documento di lavoro del FMI WP/09/200, "The Need for Special Resolution Regimes for Financial Institutions – The Case of the European Union", di Martin Cihák e Erlend Nier.

¹⁸ In altri paesi tali poteri esistono ma sono impliciti. Le autorità giudiziarie possono usarli nell'ambito delle procedure di insolvenza.

- il potere di agevolare o effettuare l’acquisizione della banca in difficoltà o delle sue attività da parte del settore privato;
- il potere di trasferire le attività di una banca in fallimento ad una “banca ponte” temporanea in attesa della vendita ad un acquirente del settore privato;
- il potere di ripartire gli attivi “sani” e gli attivi “tossici” tra “good banks” e “bad banks” attraverso un trasferimento parziale di attivi e passivi.

Poiché tali poteri possono esigere il sostegno dello Stato, è necessario che tali strumenti siano concepiti e attuati in modo compatibile con le regole comunitarie in materia di aiuti di Stato¹⁹.

In altri paesi il risanamento delle banche è gestito nell’ambito di un regime di amministrazione controllata in cui la competente autorità nazionale designa un amministratore che assume il controllo della direzione di una banca in fallimento e analizza le modalità della ristrutturazione. Anche questa potrebbe rivelarsi una misura utile nell’ambito di un regime europeo, anche se le soglie e la tempistica dell’intervento possono differire (v. sezione 4.4).

Strumenti chiave di un regime europeo di risoluzione

4.4. Soglie e tempistica per il ricorso agli strumenti

Per un regime europeo di risoluzione è indispensabile definire chiaramente le condizioni soglia che devono ricorrere perché si possa intervenire. La definizione di queste condizioni serve ad agevolare l’intervento coordinato delle autorità nazionali, ridurre il rischio di contestazioni e garantire la certezza del diritto per azionisti e creditori in merito alle circostanze nelle quali si può intervenire. Ogni intervento che vada a toccare gli interessi e i diritti degli azionisti e dei creditori deve essere commisurato alla gravità dei problemi dell’ente creditizio e giustificato da legittime considerazioni di pubblico interesse.

Per salvaguardare l’interesse pubblico si dovrebbe poter intervenire prima che la banca sia insolvente a termini di bilancio, ossia prima che abbia raggiunto la soglia che fa scattare le procedure ordinarie di insolvenza. Se le autorità non possono intervenire in maniera decisiva per proteggere l’interesse pubblico prima che la banca sia tecnicamente insolubile, le effettive possibilità di stabilizzazione e risoluzione saranno limitate oppure saranno maggiori i fondi pubblici necessari per sostenere tale intervento. Le condizioni soglia di un regime europeo dovrebbero perciò permettere di intervenire nella fase appropriata ed essere sufficientemente rigorose per garantire che un intervento che interferisca con i diritti degli azionisti sia giustificato. Tale risultato si potrebbe raggiungere da una parte attraverso la fissazione di valori soglia regolamentari in base ad una valutazione delle autorità di vigilanza che l’istituto non adempie condizioni regolamentari di base, combinata, dall’altra, con considerazioni di interesse pubblico più generali, come ad esempio la stabilità finanziaria e la continuità dei servizi bancari.

Quali sono le soglie appropriate per il ricorso agli strumenti di risoluzione?

¹⁹ Per l’attuale crisi finanziaria la Commissione ha adottato una serie di orientamenti per far fronte a questa situazione eccezionale di emergenza.

4.5 Portata del quadro di risoluzione nel settore bancario

È chiaro che il nuovo regime dovrà applicarsi a tutti gli enti creditizi che fanno parte di un gruppo transfrontaliero e che deve comprendere le succursali transfrontaliere, perché l'esperienza ha dimostrato che anche le banche che operano per il tramite delle loro succursali all'estero possono rappresentare un rischio reale per la stabilità finanziaria degli Stati membri in cui le loro succursali realizzano un volume considerevole di raccolta di depositi²⁰. Inoltre, poiché i gruppi bancari comprendono spesso entità che realizzano attività di investimento e altri servizi finanziari, il cui fallimento può anch'esso presentare rischi sistemici per il sistema finanziario, è ragionevole pensare di estendere un quadro europeo di risoluzione armonizzato alle imprese di investimento e possibilmente alle imprese di assicurazione²¹. La liquidazione della Lehman Brothers e la turbativa del mercato che ne è conseguita²², come pure l'incertezza quanto alla localizzazione e allo status degli attivi dei clienti, nonché alle posizioni contrattuali delle controparti della Lehman e sullo status delle loro negoziazioni in corso, hanno dimostrato chiaramente che sono necessarie anche misure di gestione del fallimento di imprese di investimento.

Tuttavia non è assodato che gli interventi di risoluzione adeguati per le banche dedite alla raccolta di depositi siano necessariamente adatti per altri tipi di istituti finanziari. Ad esempio, il potere di trasferire gli attivi e passivi ad una banca ponte può essere utile nel caso di banche che raccolgono depositi, data la natura delle loro attività e dati gli obiettivi della risoluzione, ma può risultare meno pertinente per le banche di investimento, nel cui caso lo scopo precipuo degli interventi di risoluzione sarebbe quello di risolvere problemi e incertezze attinenti a negoziazioni, compensazioni e regolamenti, garanzie e custodia delle attività dei clienti.

Quale dovrebbe essere la portata di un quadro europeo di risoluzione? Dovrebbe limitarsi esclusivamente alle banche dedite alla raccolta di depositi (e non agli altri istituti finanziari regolamentati)?

In caso affermativo, dovrebbe applicarsi esclusivamente ai gruppi bancari transfrontalieri o comprendere anche le singole entità la cui attività transfrontaliera si svolge per il tramite di succursali?

²⁰ Come è successo con la crisi delle banche in Islanda.

²¹ Le imprese di investimento non sono contemplate né dalla direttiva liquidazione né dal regolamento CE sull'insolvenza. Le imprese di assicurazione sono invece contemplate dalla direttiva 2001/17/CE in materia di risanamento e liquidazione delle imprese di assicurazione, che prevede il mutuo riconoscimento e il coordinamento delle procedure di insolvenza dello Stato di origine per le succursali di una impresa di assicurazione situate in altri Stati membri.

²² Ad esempio, l'incertezza riguardo al volume delle esposizioni di altri istituti finanziari nei confronti della Lehman ha comportato un forte crollo mondiale del corso delle azioni nel settore bancario mentre i ritiri massicci dai fondi statunitensi del mercato monetario che si presumeva avessero investito nelle cambiali finanziarie (*commercial paper*) della Lehman hanno portato alla rapida liquidazione di tutte le cambiali finanziarie americane in un mercato al ribasso.

4.6. Diritti degli azionisti nei procedimenti di risoluzione nel settore bancario

Azionisti

Per la governance societaria delle imprese e ai fini della libera circolazione dei capitali è essenziale disporre di un quadro solido dei diritti degli azionisti. Ciò vale in particolar modo per le banche quotate in borsa, le cui azioni sono quotate e scambiate sul mercato dei capitali. È necessario contemperare l'esigenza di proteggere gli interessi legittimi degli azionisti e il potere delle autorità di risoluzione di intervenire in modo rapido e decisivo per risanare un istituto o un gruppo in difficoltà, in modo da minimizzare gli effetti di contagio e garantire la stabilità del sistema bancario negli Stati membri colpiti.

Il diritto comunitario prevede una serie di requisiti obbligatori che conferiscono diritti agli azionisti. Si tratta ad esempio di diritti di prelazione e della condizione che subordina ogni aumento o riduzione del capitale azionario all'approvazione dell'assemblea generale degli azionisti. Gli azionisti beneficiano di diritti minimi equivalenti all'interno dell'UE fin tanto che l'attività dell'impresa continua. I diritti conferiti agli azionisti dal diritto comunitario non costituiscono di norma un ostacolo alle misure di risanamento assunte nell'ambito di una normale procedura di insolvenza. Né tali diritti pongono necessariamente un problema nell'ambito di una procedura di risoluzione nel settore bancario che favorisca un approccio graduale, destinato a incoraggiare l'accettazione di misure di risanamento da parte degli azionisti, o se c'è il tempo necessario per conformarsi a tali requisiti. Le difficoltà nascono quando il risanamento si inserisce in un processo di risoluzione che cerca di imporre misure che non siano state preventivamente approvate dagli azionisti. In tal caso, l'obbligatorietà dei diritti conferiti nell'ambito delle direttive europee sul diritto societario può compromettere i tentativi compiuti dalle autorità per far fronte rapidamente a una crisi bancaria. Per questo potrebbe essere necessario modificare tali direttive. La natura di tali modifiche dovrebbe consentire alle autorità nazionali di poter intervenire rapidamente in determinate circostanze, vale a dire in presenza di determinate condizioni o valori soglia, senza dover chiedere la preventiva approvazione degli azionisti, per garantire la continuità di servizi essenziali forniti dalla banca e minimizzare l'impatto sistemico del suo fallimento, ad esempio organizzando l'acquisto della medesima da parte di un acquirente privato.

Analogamente, ogni trasferimento di proprietà o di attivi di una banca in difficoltà senza la preventiva approvazione degli azionisti non deve pregiudicare il diritto di proprietà degli azionisti previsto dalla convenzione europea dei diritti dell'uomo. Se si toccano diritti conferiti dalla normativa comunitaria occorre prevedere anche idonei meccanismi di ricorso e di indennizzo.

Gli azionisti hanno il diritto di non perdere le azioni che detengono o di non dover subire una diminuzione del loro valore, a meno che l'interferenza sia giustificata dall'interesse pubblico o sia realizzata secondo condizioni previste dal diritto nazionale o internazionale. Se non è sicuro che le condizioni dell'intervento tengano ugualmente conto dell'interesse generale della collettività e della salvaguardia dei diritti fondamentali dei singoli azionisti, c'è il rischio che le misure di risoluzione siano impugnate caso per caso dinnanzi ai tribunali nazionali o europei.

Gli strumenti di risoluzione nel settore bancario che prevedono trasferimenti di attivi possono interferire anche con i diritti dei creditori e delle controparti del mercato, per cui è necessario che un quadro europeo di risoluzione contempli garanzie adeguate per proteggere questi interessi. Tra le garanzie per i creditori si potrebbe pensare, ad esempio, anche a meccanismi di indennizzo che garantiscano che i creditori non si ritrovino in una situazione peggiore di quella in cui si sarebbero trovati se la banca a cui si applica il dispositivo di risoluzione fosse stata liquidata applicando la normativa vigente in materia di insolvenza. Le garanzie per le controparti del mercato potrebbero includere restrizioni destinate a impedire che siano rimessi in questione gli accordi di compensazione/netting, le garanzie e i meccanismi di finanziamento strutturato.

È necessario derogare ad alcune delle condizioni imposte dalle direttive europee sul diritto societario? In questo caso, quali soglie o condizioni dovrebbero applicarsi a tali deroghe? Quali potrebbero essere le garanzie o i meccanismi di revisione o indennizzo appropriati per gli azionisti, i creditori e le controparti?

4.7. Applicazione di misure di risoluzione a un gruppo bancario

L'oggetto principale della presente comunicazione sono le banche con attività transfrontaliera. Se un soggetto giuridico svolge attività transfrontaliere per il tramite di succursali, dovrebbero applicarsi i principi contenuti nella direttiva liquidazione per estendere alle succursali situate in altri Stati membri le misure adottate nello Stato di origine della banca. Ciò potrebbe richiedere una modifica della normativa, perché non è chiaro se le misure europee di risoluzione nel settore bancario rientrino necessariamente nel campo di applicazione della direttiva liquidazione.

Ma l'applicazione di misure di risoluzione a entità controllate di un gruppo bancario è ancora più complessa. Se intende scostarsi dalla gestione nazionale delle crisi e superare la tendenza, pur comprensibile, di isolare gli attivi di un ente creditizio, l'UE può seguire in sostanza due vie. La prima ipotesi consiste nell'elaborazione di un quadro di coordinamento delle misure che continuerebbero ad applicarsi a livello nazionale. La seconda ipotesi, che rappresenterebbe un'evoluzione ulteriore del mercato unico, sarebbe la risoluzione integrata da parte di un'unica autorità delle difficoltà di tutte le entità di un gruppo situate in paesi diversi.

Secondo la Commissione meriterebbe di essere valutata la fattibilità e l'opportunità di affidare il processo di risoluzione di un gruppo transfrontaliero a un'autorità unica, designata in base a regole definite, con il ruolo di guidare l'organizzazione delle misure di risoluzione.

Se l'opzione di un'autorità di risoluzione europea non risulti fattibile, come minimo occorrerebbe coordinare le misure di risoluzione adottate a livello nazionale per un gruppo bancario transfrontaliero.

Un approccio alla risoluzione transfrontaliera basato sul coordinamento delle misure nazionali rappresenterebbe più un rafforzamento dei regimi esistenti che un radicale cambiamento di rotta. Il memorandum d'intesa sulla stabilità finanziaria²³ del giugno 2008 già esisteva nel corso della crisi, ma non si è rivelato una base sufficiente o utile di cooperazione tra gli Stati membri. La probabilità di una risoluzione ordinata del fallimento di una banca transfrontaliera è molto più alta se esiste un quadro europeo ben strutturato e giuridicamente vincolante, che consolida le modalità di collaborazione nel corso di una crisi. Anche l'esistenza di meccanismi di finanziamento della risoluzione transfrontaliera, come quelli presentati nella sezione 4.8, è suscettibile di rafforzare l'efficacia del coordinamento attraverso incentivi appropriati.

Tuttavia, se il quadro si limita alla collaborazione e al coordinamento, il processo di risoluzione nel caso di un gruppo bancario avrà luogo necessariamente a livello di ciascun soggetto giuridico in aderenza al regime nazionale vigente. La risoluzione separata applicata alle singole entità, pur se coordinata, non consente necessariamente il miglior risanamento possibile. Quest'approccio inoltre non tiene conto della realtà commerciale della forte integrazione del settore bancario europeo che si è sviluppata nell'ambito del mercato unico. I gruppi bancari sono sempre più interdipendenti, in termini operativi e commerciali, e spesso la gestione centralizzata della liquidità non permette di separare gli attivi; inoltre i gruppi sono organizzati e operano in modo che riflette più le aree di attività che la struttura giuridica.

Per risolvere veramente questi problemi occorre una maggiore integrazione strutturale del quadro di risoluzione, possibilmente attraverso la designazione di un'autorità capofila (attraverso la definizione ex ante di regole precise) a cui sarebbe affidata la guida del processo di risoluzione di un gruppo particolare. Quest'autorità dovrebbe, in collaborazione con le autorità nazionali, applicare le misure europee di risoluzione nelle singole giurisdizioni nazionali. Si tratta di un approccio indubbiamente ambizioso, la cui efficacia e fattibilità dipendono dalla possibilità di affrontare in maniera più integrata i problemi di insolvenza dei gruppi bancari. Questo aspetto viene affrontato nella sezione 5.

Come si possono migliorare la collaborazione e la comunicazione tra le autorità e gli amministratori responsabili della risoluzione e dell'insolvenza di un gruppo bancario transfrontaliero?

La risoluzione integrata delle crisi dei gruppi bancari attraverso un'autorità europea di risoluzione è auspicabile e fattibile?

Nell'ipotesi che quest'opzione non sia ritenuta fattibile, quali sono le misure minime di risoluzione nazionali necessarie per un gruppo bancario transnazionale?

²³ Memorandum d'intesa sulla cooperazione tra le autorità di vigilanza finanziaria, le banche centrali e i ministeri delle finanze dell'Unione europea nel campo della stabilità finanziaria transfrontaliera (1° giugno 2008).

4.8. Finanziamento di un dispositivo di risoluzione transfrontaliera

Finanziamento da parte del settore privato

Per un regime di risoluzione transfrontaliera è essenziale che esistano modalità di finanziamento. Se si vuole evitare che l'onere del fallimento di una banca ricada sui contribuenti, come principio di base è necessario ricorrere a dispositivi di finanziamento privato o soluzioni provenienti dal settore privato (v. sezione 4.2.). Inoltre, nell'ambito del mercato unico l'assenza di simili dispositivi a livello UE restringe la gamma di strumenti di risoluzione a disposizione delle autorità in un contesto transfrontaliero e può impedire loro di attuare la soluzione più efficace e comportare costi complessivi più elevati a carico dei singoli Stati membri. Se è vero che il coinvolgimento del settore privato nel processo risolutivo delle crisi nel settore bancario è di massima auspicabile, è anche vero che la disponibilità di soluzioni basate sul settore privato diminuisce tuttavia rapidamente con l'acuirsi della crisi.

Sarebbe opportuno valutare la fattibilità dell'istituzione di meccanismi ex ante che permettano di garantire la disponibilità di fondi del settore privato in tempo di crisi. I sistemi di garanzia dei depositi potrebbero comprendere la possibilità di finanziare gli interventi di risoluzione. Questo presenterebbe il vantaggio di far contribuire direttamente il settore bancario alla sicurezza della propria stabilità, ma non dovrebbe andare a scapito dell'indennizzo dei depositanti al dettaglio in caso di fallimento di una banca. Nella revisione del funzionamento dei sistemi di garanzia dei depositi che presenterà all'inizio del 2010, la Commissione esaminerà il ricorso a tali sistemi nel contesto della crisi. In alternativa, come già fanno alcuni Stati membri, la Commissione potrebbe valutare l'idea di creare un fondo per le misure di risoluzione, finanziato eventualmente con contributi degli istituti finanziari che potrebbero essere calibrati in funzione delle loro dimensioni o della loro attività sul mercato.

Inoltre, si può esplorare la possibilità di creare un quadro che faciliti il finanziamento all'interno di un gruppo dopo l'avvio di una procedura di insolvenza. Nell'ambito dei lavori sul trattamento dei casi di insolvenza di gruppi di imprese, la UNCITRAL²⁴ sta esaminando la possibilità di facilitare il proseguimento dell'attività di imprese soggette a misure di risanamento o di liquidazione garantendo la continuità di accesso ai finanziamenti.

Infine, il rischio che le misure adottate possano successivamente essere annullate da decisioni giudiziarie può ridurre considerevolmente la volontà di soggetti del settore privato di investire nell'acquisto di attivi di una banca in difficoltà o di rilevarla in tutto o in parte. Per questo un quadro che conferisca certezza del diritto alle misure adottate è idoneo ad agevolare soluzioni che coinvolgono il settore privato.

Ripartizione degli oneri

Come ha chiaramente dimostrato l'esperienza recente, non sempre sono disponibili soluzioni provenienti dal settore privato. È quindi necessario concentrarsi sull'elaborazione di principi che disciplinano la ripartizione dell'onere finanziario tra gli Stati membri in caso di applicazione di misure di risoluzione ad un gruppo bancario transfrontaliero. È urgente procedere con rapidità per fissare obblighi chiari tra gli Stati membri in materia di ripartizione

²⁴ Gruppo di lavoro V della UNCITRAL – Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale.

degli oneri finanziari di simili misure di risoluzione²⁵. L'importanza di compiere progressi concreti in questo campo non va sottovalutata. In questa fase non sarebbe auspicabile cercare di definire formule precise ex ante per la ripartizione dei costi di operazioni di salvataggio pubblico di portata transfrontaliera. Gli Stati membri dovrebbero però sapere se in linea di massima saranno tenuti a contribuire, in che modo sarà organizzata la ripartizione degli oneri, chi dovrà avviare il dibattito sulla ripartizione degli oneri e chi lo coordinerà²⁶. Inoltre occorre esaminare i diritti reciproci (in termini di accesso ai dati ecc.) degli Stati membri che accettino l'obbligo di ripartire un onere. Un accordo ex ante che definisca i principi di un'equa ripartizione degli oneri costituisce una "rete di sicurezza" necessaria, che offre gli incentivi indispensabili a incoraggiare le autorità in gioco a collaborare nell'ambito del quadro di prevenzione e risoluzione delle crisi. L'assenza di progressi in questo campo rischia di mettere a dura prova principi fondamentali del trattato come la libertà di stabilimento, la libera circolazione dei capitali e la libera circolazione dei servizi.

Qual è la maniera più indicata per garantire il finanziamento transfrontaliero delle misure di risoluzione nel settore bancario? Qual è il ruolo di un finanziamento specifico del settore privato?

È realistica la creazione di dispositivi ex ante di finanziamento in caso di crisi? In caso negativo quali sono le soluzioni del settore privato che permetterebbero di affrontare le crisi nel modo migliore? È possibile pervenire ad una maggiore chiarezza sulla ripartizione degli oneri? In questo caso il primo passo da fare sarebbe definire i principi di ripartizione degli oneri?

5. INSOLVENZA

Attualmente ogni liquidazione nell'ambito di un processo di risoluzione deve necessariamente essere realizzata in conformità alle procedure nazionali di insolvenza e l'eventuale coordinamento dipende dalla collaborazione volontaria tra le diverse autorità e istanze nazionali competenti in materia di insolvenza²⁷. La collaborazione tra le autorità nazionali competenti in materia di insolvenza spesso è poco agevole e imperfetta e non è in grado di far

²⁵ Una recente relazione del comitato economico e finanziario ha raccomandato di inserire nel quadro europeo per la stabilità finanziaria misure volontarie ex ante in materia di ripartizione degli oneri nel caso di gruppi finanziari transnazionali, sulla base di un mandato europeo valido in tutta l'Unione, la cui attuazione dovrebbe essere monitorata in primo luogo da nuovi gruppi per la stabilità finanziaria transfrontaliera (*Lessons from the financial crisis for European financial stability arrangements*, gruppo di lavoro di alto livello del CEF sui meccanismi di stabilità finanziaria transfrontaliera, luglio 2008).

²⁶ È necessario ovviamente che tali misure rispettino le regole in materia di aiuti di Stato.

²⁷ 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. La direttiva garantisce il riconoscimento reciproco e il coordinamento delle procedure sotto il controllo del paese di origine, impone un approccio per singole entità attraverso il quale tutti gli attivi e passivi della banca madre e delle sue succursali estere sono risanati o liquidati in quanto unico soggetto giuridico nel quadro della legislazione dello Stato di origine, tranne le deroghe esclusivamente precisate nella direttiva. La direttiva tuttavia non prevede il consolidamento delle procedure di insolvenza per soggetti giuridici separati all'interno di un gruppo bancario e non si prefigge l'armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia di insolvenza.

fronte con efficacia ai conglomerati finanziari, alle strutture delle holding internazionali e ai gruppi finanziari organizzati in funzione di aree di attività²⁸.

È quindi necessario che un quadro europeo di misure di risoluzione nel settore bancario poggi come minimo su un sistema obbligatorio di collaborazione e scambio di informazioni tra i tribunali e i curatori fallimentari a cui competono i procedimenti di insolvenza per le controllate di un gruppo bancario. Si potrebbero prendere in esame anche altre opzioni, come il coordinamento delle procedure nazionali da parte di un “amministratore capofila”.

Trattamento integrato di gruppi societari

Potrebbe tuttavia essere auspicabile una maggiore integrazione nel trattamento di gruppi in situazione di insolvenza. Questo potrebbe significare, in circostanze ben precise, che il gruppo è trattato come un'unica impresa, in modo da poter superare l'inefficienza e le disparità che si fanno sentire nell'approccio per singole entità. Anche se la normativa di alcuni Stati contempla determinate tecniche che permettono di raggiungere questi obiettivi, la loro applicazione è necessariamente limitata a entità che si trovino nello stesso territorio, soggette alle stesse disposizioni in materia di insolvenza. Nell'ambito dell'elaborazione di misure analoghe da applicare nelle procedure di insolvenza nel caso di gruppi bancari transnazionali occorrerebbe tener conto delle differenze tra i regimi applicabili in caso di insolvenza, che prevedono ad esempio norme sostanziali diverse in materia di priorità e revocatorie.

Un regime di insolvenza armonizzato a livello UE nel settore bancario

Le tecniche che permettono un trattamento più integrato dei gruppi in situazione di insolvenza potrebbero aiutare ad ovviare ad alcune delle discriminazioni che potrebbero insorgere quando si liquidano con un approccio per entità separate gruppi bancari altamente integrati. Sempre più professionisti e studiosi sono del parere che il trattamento dell'insolvenza per entità separate mal si adatta per trattare strutture societarie complesse, in cui la forma non riflette la funzione, e sono convinti che sia tempo di procedere all'armonizzazione internazionale delle norme in materia di insolvenza. Senza armonizzazione continuerà ad essere molto difficile risanare gruppi bancari transfrontalieri.

Le difficoltà e la delicatezza di quest'impresa non vanno sottovalutate. Il diritto in materia di insolvenza è strettamente connesso ad altri campi del diritto nazionale come il diritto commerciale, dei contratti e patrimoniale e le norme in materia di priorità possono riflettere la politica sociale di un paese. È innegabile la difficoltà di inserire in un codice unificato concetti nazionali particolari come “*trust*” o “*floating charges*”.

Un simile progetto potrebbe assumere la forma di un regime di insolvenza separato e autonomo, che si sostituirebbe ai regimi nazionali altrimenti applicabili, e potrebbe essere applicato in caso di risanamento e liquidazione di gruppi bancari transfrontalieri nell'Unione europea. Questo tipo di regime permetterebbe di risolvere del tutto i problemi connessi all'approccio per entità separate nell'ambito del diritto nazionale sull'insolvenza esclusivamente se permettesse un trattamento integrato delle entità del gruppo. Occorre riflettere attentamente sull'opportunità di applicare un simile regime e sulla misura in cui possa o no essere facoltativo per i gruppi bancari transfrontalieri di importanza sistemica.

²⁸ L'insolvenza complessa e perdurante della Lehman Brothers è un chiaro esempio delle difficoltà degli amministratori nell'ambito di procedure complesse di liquidazione.

L'eventuale imposizione di un nuovo regime europeo sull'insolvenza a entità esistenti creerebbe problemi transitori, come ripercussioni per i creditori e le controparti.

È necessario un regime di insolvenza più integrato per i gruppi bancari? In caso affermativo, come potrebbe essere concepito?

Dovrebbe esistere un regime di insolvenza separato e autonomo per le banche transfrontaliere?

6. SEGUITO

La Commissione invita a presentare osservazioni sia di carattere generale che dettagliate sui temi trattati nella presente comunicazione entro il 20 gennaio 2010. L'accluso documento di lavoro dei servizi della Commissione contiene ulteriori dettagli sulle tematiche e su questioni specifiche affrontate nella presente comunicazione.

La Commissione prevede di organizzare un'audizione pubblica all'inizio del 2010 per presentare i risultati della consultazione ed esporre in che modo intende procedere. I suoi risultati saranno utilizzati per predisporre una tabella di marcia delle iniziative da attuare nei campi dell'intervento precoce, della risoluzione e dell'insolvenza, allo scopo di predisporre un quadro per la gestione delle crisi che garantisca l'efficace coordinamento degli interventi di tutte le autorità competenti e metta a loro disposizione gli strumenti idonei per procedere a interventi rapidi per la gestione del fallimento di una banca.



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 20.10.2009
SEC(2009) 1390 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento alla

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

**relativa a un quadro europeo per la gestione transfrontaliera delle crisi nel settore
bancario**

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

{COM(2009) 561 definitivo}

{SEC(2009) 1389}

{SEC(2009) 1407}

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA, INDIVIDUAZIONE DEI MAGGIORI INTERESSATI E NECESSITÀ DI UN INTERVENTO PUBBLICO

Nel corso dell'attuale crisi finanziaria la capacità delle autorità pubbliche di gestire la crisi, sia a livello interno che in un contesto transfrontaliero, è stata messa a dura prova. Nell'Unione europea i mercati finanziari sono ormai così integrati che anche se insorgono problemi in un solo Stato membro non sempre è possibile contenerne e isolarne le ripercussioni sugli istituti di credito, cosicché il contraccolpo di una crisi nazionale si può trasmettere rapidamente alle imprese e ai mercati degli altri Stati membri.

A fronte di un funzionamento altamente integrato delle banche che operano a livello transfrontaliero, con una conseguente profonda interconnessione tra linee aziendali e servizi interni, difficilmente separabili e riconducibili ai confini geografici degli Stati membri, la gestione della crisi del settore bancario è rimasta prettamente nazionale. Ne consegue che in caso di fallimento di una banca che opera a livello transfrontaliero, le autorità di vigilanza finanziaria e quelle preposte alla risoluzione dei casi di fallimento si limiteranno alle operazioni situate all'interno dei loro rispettivi territori. Questo rischia di complicare la collaborazione transfrontaliera e far emergere approcci di risoluzione inefficaci o perfino confliggenti, con risultati non ottimali a livello UE.

Uno degli aspetti più importanti da affrontare per mantenere la stabilità finanziaria è quello della capacità delle autorità di prevenire (**intervento precoce**¹) o di gestire le situazioni di crisi delle banche (**interventi di risoluzione**²). L'intervento delle autorità può essere cruciale per mantenere la stabilità dell'intero sistema finanziario, proteggere i depositi dei cittadini e delle imprese e garantire la continuità dei sistemi di pagamento e di altri servizi finanziari di base.

Benché alcune autorità di vigilanza europee dispongano di strumenti per intervenire in caso di crisi del settore bancario, tali strumenti possono variare da Stato membro a Stato membro e in certi casi non esistere del tutto. Queste differenze e lacune, che comprendono anche differenze di tipo normativo tra Stati membri oppure l'assenza di una base legislativa/istituzionale in certi paesi, sono suscettibili di complicare e addirittura di ostacolare la gestione efficiente di una crisi bancaria transfrontaliera. Se intervengono autorità diverse in momenti diversi, perseguendo obiettivi diversi e usando strumenti e provvedimenti diversi, basati su criteri diversi di applicazione in funzione di una diversa concezione del problema, è chiaro che i risultati che ne derivano non potranno essere ottimali.

A livello dell'UE non esiste un quadro regolamentare che disciplini la risoluzione nel settore bancario. A parte l'introduzione di un insieme minimo di competenze delle autorità di vigilanza allo scopo di risanare la situazione di una banca³, insieme ad alcune modifiche recenti della direttiva sui requisiti patrimoniali (norme che prevedono di allertare le altre

¹ Intervento precoce: provvedimenti correttivi precoci adottati dalle autorità di vigilanza (ricorso al capitale privato, modifica delle linee aziendali, cessione di attivi) per correggere le irregolarità e aiutare le banche a riprendere le loro normali attività, evitando di entrare nella fase della risoluzione.

² Intervento di risoluzione: risanare le banche in difficoltà (nell'ambito di un procedimento amministrativo o giudiziario) per mantenerne la stabilità finanziaria, la continuità dei servizi e per dare nuovo slancio alle loro attività. Oltre alle tecniche tradizionali di risanamento, gli interventi di risoluzione si avvalgono di strumenti specifici (ad esempio il ricorso a banche ponte, fusioni forzate, acquisti assistiti, parziale vendita di attivi) per raggiungere i suddetti obiettivi. La procedura è gestita da un'autorità di risoluzione che può variare a seconda degli Stati membri (banca centrale, autorità di vigilanza, sistema di garanzia dei depositi, ministero delle finanze, autorità speciale).

³ Articolo 136 della direttiva sui requisiti patrimoniali 2006/48/CE.

autorità in situazioni di emergenza, il coordinamento delle attività di vigilanza e lo scambio di informazioni in situazione d'emergenza) e l'istituzione di meccanismi di liquidazione e risanamento degli istituti di credito con succursali in altri Stati membri, non esiste un quadro comunitario che stabilisca in che modo e a quali condizioni le autorità debbano agire se sopraggiunge una crisi in una banca la cui attività è transfrontaliera. La gestione delle crisi è disciplinata quasi interamente dalle leggi nazionali.

Impostazioni e strumenti divergenti, accanto a interessi confliggenti tra le autorità, rischiano di rendere inefficace la prevenzione delle crisi e la loro risoluzione e di sortire risultati non ottimali a livello UE. Questo può inoltre aggravare i costi a carico dei cittadini e dei contribuenti europei dato che il salvataggio di banche transnazionali di importanza sistemica può rivelarsi estremamente più costoso di quanto non lo sarebbe una risoluzione efficace e tempestiva⁴. Secondo le ultime stime del FMI⁵ le svalutazioni di attivi connesse alle crisi a livello mondiale raggiungeranno 4 100 miliardi di dollari entro il 2010: di queste perdite due terzi saranno a carico del settore bancario mondiale, la metà delle quali (1 400 miliardi di dollari, pari al 9% del Pil dell'UE) è attualmente imputabile alle banche europee.

Per i suoi effetti considerevoli sul settore finanziario e sull'intera economia, una crisi che coinvolga una grande banca internazionale avrà ripercussioni per tutta una serie di parti interessate in tutta l'UE, come:

- gli istituti finanziari in difficoltà, compresi i loro azionisti e dipendenti;
- gli istituti finanziari in buona salute, le cui attività dipendono dalla stabilità finanziaria;
- gli utenti dei servizi finanziari, come i depositanti, gli investitori, i pensionati, le società non finanziarie, le PMI;
- le autorità pubbliche, comprese le autorità di vigilanza, le banche centrali e i ministeri delle finanze;
- i contribuenti.

La comunicazione relativa a un Quadro europeo per la gestione delle crisi nel settore bancario, a cui la presente valutazione dell'impatto è acclusa, presenta una panoramica dei problemi e dei settori presi in esame nell'ambito dell'adozione di misure precoci di intervento e di risoluzione delle crisi nel settore bancario. Vi si delineano gli obiettivi politici e un approccio generale, ma non si propongono, in questa fase, soluzioni specifiche e dettagliate. Per questo la presente valutazione dell'impatto verte innanzitutto sulla definizione del problema e sulla necessità e sugli obiettivi di un'azione a livello europeo in questo settore. Data la natura consultiva della comunicazione, le opzioni delineate sono affrontate solo a grandi linee. Sarà effettuata un'ulteriore e più approfondita valutazione dell'impatto, al momento opportuno, in base alle eventuali proposte emerse in esito a tale consultazione.

2. GIUSTIFICAZIONE DI UN'AZIONE EUROPEA IN BASE AL PRINCIPIO DELLA SUSSIDIARIETÀ

In considerazione dell'alto grado di integrazione del mercato bancario all'interno dell'UE è senz'altro necessaria un'azione a livello europeo. I dispositivi di gestione delle crisi nel

⁴ Un dispositivo transfrontaliero efficace dovrebbe garantire un risultato ottimale a livello UE tenendo conto degli interessi delle parti interessate in tutti gli Stati membri e minimizzando il costo globale.

⁵ FMI, Responding to the Financial Crisis and Measuring Systemic Risk (Global Financial Stability Report), aprile 2009.

settore bancario restano di portata nazionale e non sono idonei ad affrontare situazioni transnazionali. In queste circostanze il coordinamento appare complesso e gli obiettivi perseguiti dalle singole autorità possono essere divergenti. Ne consegue che il quadro normativo non può garantire che le criticità che colpiscono un gruppo bancario transfrontaliero possano essere risolte in maniera equa, efficace e rapida attraverso solidi dispositivi di collaborazione.

Propugnare un nuovo quadro che preveda gli incentivi necessari a indurre una collaborazione transfrontaliera è un compito che può essere svolto nella maniera più efficace a livello europeo (questo vale, in particolare, se si tiene conto delle differenze tra le strategie di risoluzione attuate a livello nazionale, i sistemi applicati in caso di insolvenza e le disposizioni relative alla ripartizione degli oneri).

3. OBIETTIVI

Da una prospettiva europea gli obiettivi generali di un'azione a livello UE potrebbero essere i seguenti:

- mantenere la stabilità finanziaria e la fiducia nelle banche, evitando fenomeni di contagio;
- minimizzare le perdite a carico della società intera e in particolare dei contribuenti;
- rafforzare il mercato interno dei servizi bancari.

Nell'ambito dell'intervento precoce gli obiettivi specifici sarebbero:

- sviluppare strumenti e dispositivi che permettano di individuare i problemi esistenti nelle banche e di intervenire in una fase precoce;
- garantire una collaborazione efficace tra le autorità nazionali di vigilanza competenti per le banche transnazionali in situazioni di crisi.

Gli obiettivi specifici a livello di risoluzione potrebbero essere i seguenti:

- sviluppare strumenti e dispositivi che permettano di risanare le banche che operano a livello transfrontaliero e di risolvere i problemi con tempestività ed efficacia;
- migliorare la collaborazione tra le autorità nazionali a cui compete tale risoluzione in modo da ottenere soluzioni ottimali a livello UE;
- creare presupposti di certezza e di prevedibilità in relazione alle strategie di risoluzione nel settore bancario per tutte le categorie interessate;
- garantire la continuità dei servizi bancari di base nel corso del processo di risoluzione.

4. OPZIONI STRATEGICHE

Ai fini della presente valutazione dell'impatto, l'analisi delle opzioni si limita ad una valutazione generale degli effetti dell'introduzione di un nuovo quadro e delle alternative. Sono presi in esame anche determinati aspetti che il nuovo quadro dovrebbe affrontare, senza tuttavia favorire o proporre misure concrete. L'elenco delle opzioni non è esaustivo e le eventuali ulteriori opzioni emerse dalla consultazione delle parti interessate saranno valutate in una fase ulteriore, nel momento in cui la Commissione presenti proposte concrete.

Osservazioni generali sulla necessità di un nuovo quadro di risoluzione nel settore bancario

La comunicazione parte dal presupposto che sia necessario un quadro a livello della UE per la risoluzione delle crisi del settore bancario. Tale quadro dovrebbe affrontare le varie lacune

individuare nell'ambito della definizione del problema ed essere concepito in modo da raggiungere un insieme convenuto di obiettivi sulle modalità con cui vanno fronteggiati i problemi delle banche in difficoltà. Quest'opzione è messa a confronto con altre due opzioni alternative. La prima è lo scenario di riferimento, ossia che la collaborazione transfrontaliera nella risoluzione dei problemi del settore bancario dipenderebbe dagli accordi volontari contenuti nel memorandum d'intesa del 2008, insieme alle norme di recente introduzione nella direttiva sui requisiti patrimoniali che prevede l'istituzione di collegi di vigilanza dei gruppi bancari ad attività transfrontaliera, nuovi obblighi di allerta e scambio di informazioni e disposizioni sull'adozione congiunta di decisioni. La seconda alternativa sarebbe quella di ridurre le dimensioni dei gruppi bancari transnazionali per poter gestire in modo più efficace le crisi nell'ambito dei vigenti regimi nazionali. I vantaggi e gli svantaggi di quest'ultima opzione vengono valutati tenendo conto in particolare del fatto che una simile opzione presupporrebbe una modifica del trattato e farebbe schizzare verso l'alto i costi dei servizi bancari.

Intervento precoce

Sono prese in considerazione le opzioni relative a tre grandi aree: le opzioni per affrontare le diverse modalità che portano all'intervento dell'attività di vigilanza, le opzioni per affrontare le differenze negli strumenti utilizzati e le opzioni per affrontare lo scollamento tra le competenze nazionali e la globalizzazione delle attività bancarie.

Per quanto riguarda l'attivazione della vigilanza, si esaminano due alternative allo scenario di riferimento. La prima presupporrebbe l'armonizzazione di un numero minimo di indici di allarme precoce e lo sviluppo di un quadro di valutazione comune per agevolare la collaborazione in modo da sollecitare risposte comuni, pur mantenendo un grado sufficiente di flessibilità e discrezionalità. La seconda alternativa sarebbe l'elaborazione di una serie fissa di dispositivi che determinano automaticamente il momento in cui è necessario l'intervento delle autorità di vigilanza, in modo da fornire un quadro chiaro (ma senza margine di discrezionalità) per l'intervento coordinato delle autorità di vigilanza.

Per quanto riguarda le differenze tra gli strumenti di intervento precoce, si esaminano due possibili opzioni oltre allo scenario di base. La prima prevede l'aggiunta, agli strumenti elencati nell'articolo 136 della direttiva sui requisiti patrimoniali, di strumenti supplementari di cui attualmente non dispongono le autorità di tutti gli Stati membri, come la facoltà di richiedere la presentazione di un piano di risanamento, di piani di liquidazione come misura precauzionale per l'eventuale fallimento di un gruppo bancario o maggiori poteri nei confronti della direzione delle banche. L'alternativa esaminata è l'adozione di un insieme unico di strumenti di intervento precoce pienamente armonizzati. La seconda opzione ha il vantaggio che tale approccio contribuirebbe a eliminare le differenze tra le autorità, ma lo svantaggio di essere di difficilissima attuazione date le differenze generali tra i sistemi di vigilanza e giuridici.

Per quanto riguarda lo scollamento tra responsabilità a livello nazionale e natura globale dell'attività bancaria, lo scenario di riferimento dipende dall'adozione del memorandum d'intesa del 2008, benché le modifiche previste all'architettura delle autorità di vigilanza conferirebbero un ruolo più attivo all'Autorità bancaria europea di prossima creazione. L'alternativa sarebbe di basarsi sulle recenti modifiche e di sviluppare anche norme che impongono ai responsabili della vigilanza di adottare decisioni congiunte in base ad una valutazione comune e a un piano comune di risanamento presentato dalla società madre per l'intero gruppo.

Risoluzione nel settore bancario

Sono valutate le opzioni per fronteggiare i problemi individuati nei seguenti cinque grandi settori: strumenti e dispositivi di risoluzione dei problemi nel settore bancario, scollamento tra responsabilità a livello nazionale e natura globale dell'attività bancaria, ostacoli più ampi alle attività di risoluzione (diritto societario, normativa in materia di insolvenza), il finanziamento della risoluzione transfrontaliera e la continuità dei servizi bancari

Per quanto riguarda gli strumenti e dispositivi di risoluzione nel settore bancario si analizza lo sviluppo di una serie minima di strumenti (il potere di organizzare l'acquisizione da parte di acquirenti del settore privato, di trasferire gli attivi e passivi ad una banca ponte oppure da una "good bank" a una "bad bank", vendita assistita di parte delle attività ad un acquirente del settore privato o nazionalizzazione) che permettono un intervento efficace e rapido delle autorità preposte alla risoluzione. Tali strumenti potrebbero essere complementari a quelli esistenti a livello nazionale (il che sarebbe più agevole da attuare, ma lascerebbe invariate le differenze/discrepanze tra gli strumenti a disposizione dei singoli Stati) o, in alternativa, si potrebbe sviluppare una serie di strumenti comuni a tutte le autorità nazionali, da usare alle stesse condizioni (il che implica la necessità di modifiche profonde alle normative nazionali in materia di risoluzione).

Per quanto riguarda lo scollamento tra le competenze nazionali e la natura globale delle attività bancarie, si analizza lo sviluppo di dispositivi di cooperazione tra le autorità preposte alla risoluzione (in base a una serie di obblighi vincolanti) come pure tra le autorità giudiziarie (tribunali e curatori fallimentari). Ciò potrebbe comportare l'esistenza di un quadro di coordinamento per la cooperazione e lo scambio di informazioni (sostenuto dalle nuove norme europee), oppure (in modo più ambizioso) un coordinamento più diretto dei procedimenti nazionali nei confronti di singole entità dei gruppi da parte di un amministratore principale o di un liquidatore. Si è esaminata anche la possibilità (e le connesse problematiche) di affidare ad un organo europeo (eventualmente la nuova autorità bancaria europea) una serie di competenze nella risoluzione per gli istituti bancari ad attività transfrontaliera.

Per quanto riguarda le opzioni miranti a far fronte agli ostacoli più ampi, si è esaminato se sia necessario modificare il diritto societario per permettere alle autorità preposte alla risoluzione di non tener conto di determinati diritti degli azionisti (con idonei meccanismi di indennizzo e di ricorso) e se sia anche necessario modificare la normativa in materia di insolvenza per permettere la risoluzione dei problemi di una banca in difficoltà attraverso un procedimento speciale o per poter affrontare la risoluzione della crisi dell'intero gruppo bancario. Si è anche analizzato se sia necessario un regime separato e autonomo da applicare in caso di insolvenza ai gruppi bancari transnazionali, che si sostituisca ai regimi nazionali, per permettere un risanamento integrato o la liquidazione di un gruppo transfrontaliero. Anche quest'approccio non sarebbe privo di problemi.

Per quanto riguarda l'opzione relativa al finanziamento della risoluzione transfrontaliera si è esaminata una serie di opzioni possibili, che non si escludono a vicenda, come ad esempio il sostegno di soluzioni di finanziamento provenienti dal settore privato attraverso modifiche del diritto societario e della normativa in materia di insolvenza, la creazione di un quadro che agevoli la trasferibilità degli attivi all'interno del gruppo dopo l'avvio di una procedura di insolvenza, esplorando la fattibilità del ricorso al sistema di garanzia dei depositi al di là della sua tradizionale funzione di "cassa" e sviluppando modalità di finanziamento pubblico attraverso un accordo chiaro sulla ripartizione degli oneri.

Infine per quanto riguarda il sostegno alla continuità dei servizi bancari, si prendono in esame le misure possibili per sostenere l'applicazione di determinati strumenti di risoluzione. Tali misure comprendono modifiche al diritto societario e in materia di insolvenza che permettono la continuità dei servizi di supporto in caso di suddivisione di una banca (ad esempio in esito ad una risoluzione che preveda una banca ponte o la vendita parziale degli attivi), la restrizione dei diritti di recesso per un breve periodo per dare alle autorità preposte alla risoluzione il tempo di trasferire parti dell'impresa ad un'altra entità (come ad esempio una banca ponte) e l'imposizione coordinata di una moratoria per l'intero gruppo bancario.

La valutazione dell'impatto è a favore di una comunicazione della Commissione di natura consultiva e aperta alle possibili opzioni da seguire. Sarà necessaria una valutazione più approfondita non appena la Commissione decida di presentare proposte concrete.

Dir. 14 giugno 2006, n. 2006/48/CE¹.

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio (rifusione)^{2 3 4}.

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 47, paragrafo 2, prima e terza frase,

vista la proposta della Commissione,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo,

Visto il parere della Banca centrale europea,

deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato,

considerando quanto segue:

... omissis ...

(52) Quando un ente creditizio assume esposizioni nei confronti della propria impresa madre o di altre filiazioni di tale impresa madre, si impone una prudenza particolare. La gestione delle esposizioni assunte dagli enti creditizi dovrebbe essere condotta in maniera totalmente autonoma nell'osservanza dei principi di una sana gestione bancaria, a prescindere da qualsiasi altra considerazione. Qualora l'influenza esercitata dalle persone che detengono direttamente o indirettamente una partecipazione qualificata in un ente creditizio sia suscettibile di essere incompatibile con una sana e prudente gestione dell'ente, le autorità competenti dovrebbero prendere le misure appropriate per porre fine a tale situazione. In materia di grandi fidi, occorre prevedere norme specifiche per i fidi concessi da un ente creditizio alle imprese del proprio gruppo, ivi comprese restrizioni più severe. Tali norme non devono tuttavia essere applicate quando l'impresa madre è una società di partecipazione finanziaria o un ente creditizio o quando le altre filiazioni sono enti creditizi, enti finanziari o imprese di servizi ausiliari, purché tutte queste

¹ Pubblicata nella G.U.U.E. 30 giugno 2006, n. L 177

² La presente direttiva è entrata in vigore il 20 luglio 2006

³ Termine di recepimento: 31 dicembre 2006. Direttiva vedi il D.L. 27 dicembre 2006, n. 297 e la L. 23 febbraio 2007, n. 15

⁴ Testo rilevante ai fini del SEE

imprese siano ricomprese nella vigilanza su base consolidata dell'ente creditizio.

... *omissis* ...

Articolo 33

Prima di seguire la procedura prevista all'articolo 30, le autorità competenti dello Stato membro ospitante possono, nei casi urgenti, prendere le misure cautelative indispensabili alla protezione degli interessi dei depositanti, degli investitori o delle altre persone cui sono prestati dei servizi. La Commissione e le autorità competenti degli altri Stati membri interessati sono informati dell'adozione di tali misure nel più breve tempo possibile.

La Commissione, previa consultazione delle autorità competenti degli Stati membri interessati, può decidere che lo Stato membro in questione modifichi o abolisca dette misure.

Articolo 130

1. Qualora si verifichi una situazione di emergenza, ivi compresa un'evoluzione negativa sui mercati finanziari, che possa compromettere la liquidità del mercato e la stabilità del sistema finanziario in uno degli Stati membri in cui sono state autorizzate imprese del gruppo bancario o nel quale sono stabilite succursali rilevanti di cui all'articolo 42 bis, fatto salvo il capo 1, sezione 2, l'autorità di vigilanza su base consolidata ne informa al più presto le autorità di cui all'articolo 49, quarto comma, e all'articolo 50, e comunica tutte le informazioni essenziali allo svolgimento dei loro compiti. Quest'obbligo si applica a tutte le autorità competenti ai sensi degli articoli 125 e 126 e all'autorità competente determinata conformemente all'articolo 129, paragrafo 1.

L'autorità di cui all'articolo 49, paragrafo 4, che viene a conoscenza di una situazione descritta al primo comma del presente paragrafo ne informa al più presto le autorità competenti di cui agli articoli 125 e 126.

Se possibile, l'autorità competente e l'autorità di cui all'articolo 49, paragrafo 4, utilizzano i mezzi di comunicazione definiti già esistenti⁵.

2. Qualora necessari di informazioni già comunicate ad un'altra autorità competente, l'autorità competente incaricata della vigilanza su base

⁵ Paragrafo così sostituito dall'*articolo 1 della direttiva 2009/111/CE*

consolidata contatta se possibile tale autorità, al fine di evitare una duplicazione delle notifiche alle varie autorità preposte all'esercizio della vigilanza.

Articolo 136

1. Le autorità competenti esigono che ciascun ente creditizio che non soddisfa i requisiti della presente direttiva adotti tempestivamente le azioni o le misure richieste dalla situazione.

A tali fini, tra le misure a disposizione delle autorità competenti figurano le seguenti:

a) obbligare gli enti creditizi a detenere fondi propri superiori al livello minimo fissato dall'articolo 75;

b) chiedere il rafforzamento dei dispositivi, processi, meccanismi e strategie messi in atto per conformarsi agli articoli 22 e 123;

c) esigere che gli enti creditizi applichino una politica di accantonamenti specifica o che riservino alle voci dell'attivo un trattamento specifico con riferimento ai requisiti patrimoniali;

d) restringere o limitare le attività, le operazioni o la rete degli enti creditizi;

e) chiedere la riduzione del rischio connesso alle attività, ai prodotti e ai sistemi di enti creditizi.

L'adozione di tali misure è soggetta al capo 1, sezione 2.

2. Le autorità competenti impongono un requisito patrimoniale specifico, superiore al livello minimo fissato dall'articolo 75, almeno agli enti creditizi che non soddisfano i requisiti fissati agli articoli 22, 109 e 123, o nei confronti dei quali è stata presa una decisione negativa circa gli elementi di cui all'articolo 124, paragrafo 3, se la semplice applicazione di altre misure non sembra in grado di migliorare sufficientemente i dispositivi, i processi, i meccanismi e le strategie entro un periodo di tempo adeguato.

Dir. 14 giugno 2006, n. 2006/49/CE¹.

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

relativa all'adeguatezza patrimoniale delle imprese di investimento e degli enti creditizi (rifusione)^{2 3}.

Sezione 5

Valutazione delle posizioni a fini di notifica

Articolo 33

1. Tutte le posizioni del portafoglio di negoziazione sono valutate secondo regole di valutazione prudenti conformemente all'allegato VII, parte B. Dette regole obbligano gli enti ad assicurare che il valore indicato per ciascuna delle posizioni del portafoglio di negoziazione rispecchi correttamente il valore di mercato corrente. Il valore indicato per ciascuna delle posizioni del portafoglio di negoziazione comporta un grado di certezza adeguato, tenuto conto della natura dinamica delle posizioni del portafoglio di negoziazione, delle esigenze di robustezza prudenziale e delle modalità di funzionamento e dello scopo dei requisiti patrimoniali per le posizioni del portafoglio di negoziazione.

2. Le posizioni del portafoglio di negoziazione sono oggetto di una nuova valutazione almeno quotidianamente.

3. In assenza di prezzi di mercato disponibili nell'immediato, le autorità competenti hanno facoltà di non applicare l'obbligo di cui a paragrafi 1 e 2; in tal caso impongono agli enti l'uso di metodi di valutazione alternativi, a condizione che questi siano sufficientemente prudenti e siano stati approvati dalle autorità competenti.

¹ Pubblicata nella G.U.U.E: 30 giugno 2006, n. L 177

² La presente direttiva è entrata in vigore il 20 luglio 2006

³ Termine di recepimento: 1° gennaio 2011. Direttiva vedi il D.L. 27 dicembre 2006, n. 297 e la L. 23 febbraio 2007, n. 15

**MEMORANDUM OF UNDERSTANDING ON COOPERATION BETWEEN THE
FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITIES, CENTRAL BANKS AND
FINANCE MINISTRIES OF THE EUROPEAN UNION
ON CROSS-BORDER FINANCIAL STABILITY**

1 June 2008

ANNEXES:

ANNEX 1: THE COMMON PRACTICAL GUIDELINES

ANNEX 2: TEMPLATE FOR A SYSTEMIC ASSESSMENT FRAMEWORK

INTRODUCTION

This Memorandum is an extension and update of the 2005 Memorandum and is based on Council conclusions of 9 October 2007; and on the EFC Report of 5 September 2007 (doc. ECFIN/CEFCPE(2007)REP/53990) endorsed by the EU Finance Ministers and Central Bank Governors. The agreement of the *Parties*¹ leading to this Memorandum is based on the following considerations:

- (1) The integration of financial markets and *financial infrastructures* in the European Union (EU), together with the growing number of large and complex *financial groups* with cross-border operations, contributes to the efficiency and stability of the EU financial system. At the same time, financial integration increases the scope for cross-border and cross-sector contagion and thus the likelihood of a systemic crisis affecting more than one Member State. Financial stability is, therefore, a common concern for all Member States and the EU as a whole, and must be safeguarded on the basis of close cooperation among all *Parties*, taking also into account the wider international context.
- (2) In order to limit the economic impact of a cross-border systemic financial crisis, the EU arrangements for crisis management and resolution must allow a timely and effective response. Crisis preparation in advance is necessary, while preserving sufficient flexibility to deal with the specific circumstances of any potential crisis. Accordingly, it is important to have in place at the EU level common principles, procedures and practical arrangements concerning cooperation among the authorities responsible for preserving financial stability.
- (3) The *Parties* see this Memorandum as an appropriate instrument for setting out further arrangements, promoting cooperation between them and preparing for the management and resolution of a cross-border systemic financial crisis. The *Parties* will cooperate through appropriate procedures for sharing of information, views and assessments so as to facilitate the pursuance of their respective policy functions in the management and resolution of a crisis, and to preserve financial stability at a minimum cost. In particular, the *Relevant Parties* should at any time be in a position to timely engage in informed discussions amongst themselves at the cross-border level.
- (4) Assessing the potential for systemic implications of a financial crisis is a necessary starting point for any coordinated action among the *Relevant Parties*. The *Parties* agree that such assessments should make use of a common analytical framework in order to enhance communication and facilitate agreement on a joint assessment. Responsibility for conducting these assessments lies with the *Financial Supervisory Authorities* and Central Banks. Finance Ministries should be kept fully informed of the process and the outcome of the assessments so as to ensure that a common systemic assessment can be promptly achieved among *Relevant Parties* at the national level.
- (5) Cooperation between the *Parties* will take place on the basis of the existing institutional and legal framework for financial stability in Member States as well as the applicable Community legislation, fully respecting the roles and the division of responsibilities among the *Parties*. In

¹ The definitions to the words written in *italics* are found under "Key definitions used in the Memorandum".

particular, in the context of this Memorandum, *Financial Supervisory Authorities'* responsibilities should be interpreted in accordance with the applicable Community directives, including the role of *Group Supervisor*, with regard to each authority's capacity to contribute to preserving the soundness of individual *financial groups* as well as of the financial system as a whole. Central banks' responsibilities should be interpreted with regard to their functions relating to monetary policy and oversight of payment systems, as well as to their task to contribute to the financial stability. Finance Ministries' responsibilities should be interpreted with regard to their overall political responsibility for the stability of the financial system and their role in the management and resolution of systemic financial crises, in particular regarding the involvement of public funds.

- (6) Financial crisis situations may in practice involve a wider range of functions and authorities than those represented by the *Parties*, including deposit guarantee schemes, competition policy authorities or other public authorities. Certain financial crises may require cooperation with authorities whose jurisdiction lies outside the EU. In this context, the authorities of the European Economic Area (EEA) are invited to associate themselves to this Memorandum.
- (7) The *Parties* emphasise that this Memorandum is designed to facilitate the management and resolution of cross-border systemic financial crises and will seek to facilitate private sector solutions, to minimise the economic and social costs, while promoting market discipline and limiting moral hazard. This Memorandum does not create any legal commitment for any of the *Parties* to intervene in favour of anyone affected by a financial crisis.
- (8) Those *Parties* that have specific common financial stability concerns are encouraged to develop Voluntary Specific Cooperation Agreements with a view to provide for more specific and detailed, procedures and arrangements of crisis management and resolution for their respective countries and in relevant contexts. An example of a Voluntary Specific Cooperation Agreement is attached to the Common Practical Guidelines in Annex 1 to this Memorandum.

Key definitions used in the Memorandum

Parties: Signatories of this Memorandum, i.e. *Financial Supervisory Authorities*, Finance Ministries and other Ministries according to national competencies, Central Banks in Member States and the European Central Bank;

Relevant Parties: A sub-set of signatories whose policy-making functions may be significantly affected by a specific financial crisis situation;

Other Relevant Bodies: Public/private entities who are not signatories of this Memorandum, but whose involvement in the procedures may be necessary (i.e. competition authorities, Deposit Guarantee Schemes, authorities in third countries);

Financial Supervisory Authority: Authority in charge of the supervision of banks and/or, insurance companies and/or investment firms and/or occupational pension funds and/or financial markets, as well as the supplementary supervision of the regulated entities in a financial conglomerate. There can be more than one *Financial Supervisory Authority* in a given country;

Domestic Standing Group: A group which consists of the *Financial Supervisory Authorities* (or a sub-set thereof), Central Banks, Finance Ministries at the national level, with the objective to enhance preparedness in normal times and facilitate the management and resolution of a financial crisis. Such a group could be extendable to also include *Other Relevant Bodies*.

National Coordinator: An Authority designated by the *Parties* of the *Domestic Standing Group* which, taking into account its legal competencies, is responsible for the overall coordination of activities in order to enhance preparedness in normal times and facilitate the management and resolution of a crisis at the national level in a particular crisis situation; The *Party* assuming the role of *National Coordinator* may vary according to the nature and stage of the crisis.

Cross-Border Stability Group: A group which involves all *Relevant Parties* from different Member States with the objective to enhance preparedness in normal times and which may facilitate the management and resolution of a cross-border financial crisis. A *Cross-Border Stability Group* is chaired by a *Cross-Border Coordinator* designated by the Group.

Cross-Border Coordinator: The *Party* from the *home country* which is responsible for the overall coordination of actions in a particular cross-border context, and which may vary according to the nature and stage of the crisis.

Group Supervisor: The supervisory authority, responsible for the supervision on a consolidated basis of an EU cross-border *financial group*, as defined in the current Community legislation;

Financial group: A bank, banking group, insurance undertaking or insurance group, financial conglomerate and investment firm, which is important in several Member States due to significant subsidiaries or branches in host countries;

Financial Infrastructure: Payment systems, trading and post-trading systems and other market infrastructure which may be important in several Member States.

Home country: The country of *Group Supervisor* responsible for the supervision on a consolidated basis.

Host country: The country which hosts relevant subsidiaries or branches.

Cooperation arrangements: Arrangements agreed among *Parties*, possibly involving also *Other Relevant Bodies*, for the purpose of preserving financial stability as defined in the MoUs or corresponding engagements between authorities which specify the content of such agreements. *Cooperation arrangements* typically specify details of the functioning of the *Domestic Standing Groups* and may define *Cross-Border Stability Groups*.

College of Supervisors: A permanent, although flexible, structure for cooperation and coordination among supervisors responsible for and involved in the supervision over the different components of a cross-border *financial group*.

THE PARTIES TO THIS MEMORANDUM OF UNDERSTANDING AGREE TO THE FOLLOWING:

1. Objective and scope of the Memorandum

- 1.1. Building on the existing national and EU legislation, the objective of the Memorandum is to ensure cooperation in financial crises between *Financial Supervisory Authorities*, Central Banks and Finance Ministries through appropriate procedures for sharing of information and assessments, in order to facilitate the pursuance of their respective policy functions and to preserve stability of the financial system of individual Member States and of the EU as a whole.
- 1.2. This Memorandum applies both (a) in normal times to enhance the preparedness of the *Parties* to deal with a cross-border systemic financial crisis; and (b) in a crisis situation regardless of its origin, affecting the stability of the financial system in at least one Member State with a potential cross-border systemic impact in other Member States and involving at least one *financial group* or affecting the *financial infrastructure* or the functioning of financial markets.
- 1.3. A cross-border systemic crisis, having its origin in individual *financial groups*, is most likely to involve banks or banking groups, due to the specific features of banks balance sheets. In view of their relevance for the stability of the financial system, this Memorandum will also apply with regard to the possible cross-border and systemic implications of events originating in or propagating across sectors of the financial system other than banking, and involving financial conglomerates, insurance groups or investment firms.
- 1.4. The *Parties* commit themselves to open, full, constructive and timely cooperation; and to prepare and search for jointly acceptable solutions. Cooperation between the *Parties* both in normal times and financial crises will involve:
 1. setting up an appropriate framework for cooperation with the aim to prepare common solutions and actions to manage potentially detrimental effects of a crisis;
 2. exchanging information relevant for the preparation, management and resolution of a cross-border systemic financial crisis, including assessments of the situation in order to allow the *Relevant Parties* to promptly assess the systemic nature and cross-border implications of the crisis, making use of the common framework for systemic assessments on the basis of the agreed template (summarised in Annex 2);
 3. coordinating public communication; and,
 4. establishing contingency plans, including stress testing and simulation exercises.
- 1.5. The Common Practical Guidelines in Annex 1 of the Memorandum provide more detailed operational guidance on the steps and procedures to be taken by the *Parties* in normal times and during a crisis to manage a cross-border systemic financial crisis. The guidelines serve as a useful tool to further develop the procedures for cooperation between different *Parties* with common interests and reflect the common understanding about their respective roles.

2. Common principles for cross-border financial crisis management²

- 2.1. The *Parties* agree to follow a set of common principles in the management of any cross-border financial crisis, which involves at least one banking group which (i) has substantial cross-border activities and (ii) is facing severe problems which are expected to trigger systemic effects in at least one Member State; and (iii) is assessed to be at risk of becoming insolvent.

The common principles are the following:

1. The objective of crisis management is to protect the stability of the financial system in all countries involved and in the EU as a whole and to minimise potential harmful economic impacts at the lowest overall collective cost. The objective is not to prevent bank failures.
2. In a crisis situation, primacy will always be given to private sector solutions which as far as possible will build on the financial situation of a banking group as a whole. The management of an ailing institution will be held accountable, shareholders will not be bailed out and creditors and uninsured depositors should expect to face losses.
3. The use of public money to resolve a crisis can never be taken for granted and will only be considered to remedy a serious disturbance in the economy and when overall social benefits are assessed to exceed the cost of recapitalisation at public expense. The circumstances and the timing of a possible public intervention can not be set in advance. Strict and uniform conditions shall be applied to any use of public money.
4. Managing a cross-border financial crisis is a matter of common interest for all Member States affected. Where a bank group has significant cross-border activities in different Member States, authorities in these countries will carefully cooperate and prepare in normal times as much as possible for sharing a potential fiscal burden. If public resources are involved, direct budgetary net costs are shared among affected Member States on the basis of equitable and balanced criteria, which take into account the economic impact of the crisis in the countries affected and the framework of *home* and *host countries'* supervisory powers.
5. Arrangements and tools for cross-border crisis management will be designed flexibly to allow for adapting to the specific features of a financial crisis, individual institutions, balance sheet items and markets. Cross-border arrangements will build on effective national arrangements and cooperation between authorities of different countries. Competent authorities in the Member States affected by a crisis should be in a position to promptly assess the systemic nature of the crisis and its cross-border implications based on common terminology and a common analytical framework.
6. Arrangements for crisis management and crisis resolution will be consistent with the arrangements for supervision and crisis prevention. This consistency particularly refers to the division of responsibilities between authorities and the coordinating role of *home country* supervisory authorities.
7. Full participation in management and resolution of a crisis will be ensured at an early stage for those Member States that may be affected through individual institutions or infrastructures, taking

² The common principles endorsed by the ECOFIN Council of 9 October 2007.

into account that quick actions may be needed to solve the crisis.

8. Policy actions in the context of crisis management will preserve a level playing field. Especially, any public intervention must comply with EU competition and state-aid rules.

9. The global dimension will be taken into account in financial stability arrangements whenever necessary. Authorities from third countries will be involved where appropriate.

2.2. The common principles include references to banks and banking groups, reflecting their specific role in the financial system. To the extent that some of the principles may be of relevance to financial markets or other types of *financial groups*, they also apply to them, in case the stability of the financial system is at risk with a potential cross-border systemic impact.

3. Cooperation arrangements

3.1. Cooperation among the *Parties* at a national level is based on the *Domestic Standing Groups*. In line with the ECOFIN conclusions of 9 October 2007, these Groups facilitate the operation of this Memorandum at a national level, including by: determining which *Party* is the *National Coordinator* in particular situations, in line with its legal competencies; reaching common views on systemic assessments at a national level; developing tools for crisis management; setting out contingency plans in case of a potential national or cross-border systemic financial crisis; organising crisis simulation exercises; and taking decisions on the practicable ways of organising cross-border contacts.

3.2. Those *Parties* with common financial stability concerns stemming from the presence of at least one *financial group* are encouraged to develop as soon as possible Voluntary Specific Cooperation Agreements (VSCA), providing for more specific and detailed crisis management procedures taking into account the particular circumstances and contexts relevant for those *Parties*. For illustrative purpose, to facilitate their development by the *Relevant Parties*, an example of such an agreement for *financial groups* is attached to the Common Practical Guidelines.

3.3. *Relevant Parties* sharing specific common financial stability concerns should consider the establishment of *Cross-Border Stability Groups*, building on the *Domestic Standing Groups* and existing cross-border networks of Supervisory Authorities (*Colleges of Supervisors*) and Central Banks. Such groups will have a flexible and practicable set-up consistent with the existing networks, reflecting the particular needs of the *Relevant Parties* with the objective to enhance crisis preparation in normal times so as to facilitate the management and resolution of a cross-border crisis.

4. Activation of procedures and responsibility for co-ordination in a cross-border crisis

4.1. The *Party* who becomes aware of the emergence of a potentially serious financial disturbance will inform as soon as practicable the *National Coordinator or the Cross-Border Coordinator*. The *National Coordinator* or the *Cross-Border Coordinator* will ensure that information will be shared among the *Relevant Parties*. Similarly, a request for information or assessment from one *Relevant Party* to another will be promptly considered and fulfilled to the maximum extent possible without delay.

- 4.2. Any *Relevant Party* may request the *Cross-Border Coordinator* to activate the crisis procedures. When the cross-border crisis cooperation procedures are activated, all *Relevant Parties* shall be informed at an early stage.
- 4.3. *Financial Supervisory Authorities* and Central Banks are responsible for assessing the systemic nature of the financial crisis and its cross-border implications. All members of the *Domestic Standing Groups* shall be kept fully informed of the process and outcome of the assessments. They are responsible for facilitating a common systemic assessment among *Relevant Parties* at national level. *Cross-Border Stability Groups* may help to reach a common understanding among the *Relevant Parties* of the systemic nature of the crisis in the cross-border context.
- 4.4. As a rule, the *National Coordinator* of the *home country* assumes the task of *Cross-Border Coordinator* in the management of a cross-border financial crisis. The *Cross-Border Coordinator* may delegate tasks to authorities in a *host country*. The *Party* assuming the role of coordinator may vary according to the nature and the stage of the crisis, reflecting the division of responsibilities between the *home country Parties* which is as follows:
- In the case of a crisis affecting a cross-border *financial group*, the *Group Supervisor* shall coordinate the gathering and dissemination of information and alert the *Relevant Parties*. It shall also plan and coordinate supervisory activities, including the assessment of the systemic nature of the crisis and its cross-border implications as well as possible corrective actions towards individual institutions within the supervisors' competencies. Where supervisory functions are performed in separate entities at a national level, the *Group Supervisor* will be responsible for establishing contacts to insurance, occupational pensions' and investment firms' and financial markets' supervisors.
 - Without prejudice to the responsibilities of the supervisors of financial markets and *financial infrastructures*, in a crisis situation potentially affecting the performance of central banking functions, the relevant Central Banks shall coordinate actions among themselves in addressing the situation, and shall cooperate with *Financial Supervisory Authorities* and other Central Banks. Where a liquidity crisis could affect a cross-border *financial group* with a potential for systemic implications, the Central Bank in the *home country* will coordinate actions among relevant Central Banks. The ECB and the Eurosystem will be involved in accordance with their responsibilities. The Central Banks involved will cooperate closely with the banking supervisory authorities and are expected to inform the Finance Ministries in the case of provision of Emergency Liquidity Assistance at the national level in line with the existing national legal framework.
 - Where a solvency crisis could affect a cross-border *financial group* with a potential for systemic implications which may imply the use of public funds, the Finance Ministry in the *home country* will coordinate the process of deciding on whether, to what extent and how public funds will be used. The Finance Ministry of the *home country* shall identify in normal times procedures to be applied and *Parties* to be involved with a view: to propose solutions respecting state aid rules pursuant to the EC Treaty in a crisis situation and to ensure timely decisions on the use of public funds, including by reaching agreements on burden sharing based on equitable and balanced criteria.
- 4.5. The *Parties* undertake to co-ordinate any policy measures that may be required in the context of

the crisis situation, without prejudice to any urgent decision by a *Relevant Party* as it fulfils its responsibility according to Community and national legislation.

5. Information exchange

- 5.1. The *Relevant Parties* stand ready to share available information and assessments necessary to fulfil their respective role in the preparation and the management of a cross-border systemic financial crisis.
- 5.2. In normal times, in order to enhance their preparedness for a crisis, the *Relevant Parties* will engage, within their respective competences, in the regular sharing of information and assessments relating to issues of common interest and of information needed for assessing the systemic implications of *financial crises*, and will create efficient cooperation procedures for information sharing, timely planning and joint crisis management.
- 5.3. The *Cross-Border Coordinator* shall ensure, in light of the particular features of the potential crisis, that information will be shared among *Relevant Parties* in view of the possible effects of the crisis on *financial groups*, *financial infrastructures* or the functioning of financial markets within the competence of those *Parties*.
- 5.4. At the cross-border level, the *Relevant Parties* will share information with, as a rule, their respective counterparts in other countries. Only in exceptional cases, where necessary, information may be transmitted directly at the cross-border level between different types of authorities with concurrent transmission to the corresponding counterpart authority in the country concerned.
- 5.5. In the cross-border context, each *Party* is expected to use its normal channels of cooperation where in place, namely the *Colleges of Supervisors* and the networks of Central Banks or other authorities.
- 5.6. In cases where wider multilateral cooperation among the *Parties* needs to be activated, such as in major disturbances that may affect the EU as a whole, existing committees in the EU may provide a platform for exchange of information and assessments with a view towards facilitating the timely actions and decisions by the *Relevant Parties*.
- 5.7. The Common Practical Guidelines in Annex 1 present examples of concrete items of information that are likely to be needed, shared and assessed between the *Parties*, without prejudice to specific information needs to be determined by the *Relevant Parties* in a potential or particular crisis situation. The analytical framework in Annex 2 is the base to be used in the systemic assessment of a crisis.

6. Public communication

- 6.1. The *Relevant Parties* in a crisis situation will, to the maximum extent possible, co-ordinate public communications relating to the specific circumstances, and avoid making announcements to the public on their own. Public statements are issued after consulting the other *Relevant Parties*. Only in exceptional circumstances with an overriding and sudden public need, the *Parties* may issue separate statements. The *Parties* commit to share with each other, before releasing, any written statement to the public.
- 6.2. The *Parties* agree to discuss the challenges and propose solutions, in advance, related to the

communication strategies. Members of the *Domestic Standing Groups* should work in advance towards addressing the practical and legal issues related to communication in their respective countries.

- 6.3. The *National Coordinator* is in charge of managing the communication process to the public between the *Relevant Parties* at a national level. The *Cross-Border Coordinator* is in charge of coordinating the public communication process at a cross-border level.

7. Contingency planning

- 7.1. The *Parties* will endeavour to conduct, as part of contingency arrangements for managing crisis situations, stress-testing and simulation exercises. The primary goal of such exercises would be to enhance the preparedness of authorities for handling potential financial crisis situations with cross-border systemic implications. The *Parties* should share, by utilising the existing EU committees, the methods and assumptions used in organising and conducting such stress-testing and crisis simulation exercises.

8. Confidentiality

- 8.1. Any information exchanged and received by virtue of the application of the provisions of this Memorandum is subject to conditions of confidentiality and professional secrecy as provided in Community and national legislation.
- 8.2. The *Parties* will maintain, vis-à-vis third parties, the confidentiality of any request for information made under this Memorandum, the contents of such requests, the information received, and the matters arising in the course of cooperation without prejudice to relevant Community and national legislation.
- 8.3. The *Parties* will ensure that all persons dealing with, or having access to, such information are bound by the obligation of professional secrecy.

9. Implementation and review of the Memorandum

- 9.1. The relevant EU committees bringing together the *Parties* to this Memorandum shall exchange views on the main features of this Memorandum and contribute to its full implementation at the EU level and report to the Economic and Financial Committee on a regular basis.
- 9.2. The functioning of this Memorandum shall be tested in an EU wide crisis simulation exercise. The Economic and Financial Committee and the *Parties* shall review this Memorandum within three years of its entry into effect and propose, if deemed necessary, amendments.
- 9.3. After its entry into effect, *Other Relevant Bodies* may sign this Memorandum if agreed by the *Parties*. The Economic and Financial Committee shall coordinate this process.

10. Nature of the Memorandum

- 10.1. As the provisions of this Memorandum are not legally binding on the *Parties*, they may not give rise to any legal claim on behalf of any *Party* or third parties in the course of their practical implementation.
- 10.2. The provisions of the Memorandum do not prejudge or assume any particular decisions or remedies to be taken in crisis situations.
- 10.3. This Memorandum complements other present and future arrangements on cooperation between *Relevant Parties*. In this context, the *Parties* commit to reviewing their existing arrangements in order to bring them in line with this Memorandum. They also commit to keep consistency with this Memorandum when developing Voluntary Specific Cooperation Agreements illustrated in the example attached to the Common Practical Guidelines in Annex 1.

11. Entry into effect

- 11.1 This Memorandum shall enter into effect on 1 June 2008 and replace the Memorandum of Understanding on Cooperation between the Banking Supervisors, Central Banks and Finance Ministries of the European Union in Financial Crisis Situations, which entered into force on 1 July 2005.

ANNEXES:

ANNEX 1: THE COMMON PRACTICAL GUIDELINES

ANNEX 2: TEMPLATE FOR A SYSTEMIC ASSESSMENT FRAMEWORK

Signatories

Financial Supervisory Authorities:

Finanzmarktaufsicht, Austria

Oesterreichische Nationalbank, Austria

Commission bancaire, financière et des assurances / Commissie voor het Bank-, Financie- en Assurantiewezen, Belgium

Българска Народна Банка (Bulgarian National Bank)

Комисия за финансов надзор (Bulgarian Financial Supervision Commission)

Authority for the Supervision and Development of Co-operative Societies, Cyprus

Cyprus Securities and Exchange Commission

Insurance Companies' Control Service, Cyprus

Κεντρική Τράπεζα της Κύπρου (Central Bank of Cyprus)

Česká národní banka, Czech Republic

Finanstilsynet, Denmark

Finantsinspektsioon, Estonia

Rahoitustarkastus (Financial Supervision Authority), Finland

Vakuutusvalvontavirasto (Insurance Supervisory Authority), Finland

Commission Bancaire, France

Autorité des marchés financiers, France

Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles, France

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Federal Financial Supervisory Authority), Germany

Deutsche Bundesbank, Germany

Private Insurance Supervisory Authority, Greece

Hellenic Capital Market Commission, Greece

Τράπεζα της Ελλάδος (Bank of Greece)

Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (Hungarian Financial Supervisory Authority), Hungary

Irish Financial Services Regulatory Authority

The Pensions Board, Ireland

Central Bank and Financial Services Authority of Ireland

Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione, Italy

Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni Private e di Interesse Collettivo, Italy

La Commissione Nazionale per le Società e la Borsa, Italy

Banca d'Italia

Finanšu un Kapitāla Tirgus Komisija, Latvia

Lietuvos Respublikos draudimo prieziuros komisija, Lithuania

Lietuvos Respublikos vertybinių popierių komisija, Lithuania

Lietuvos Bankas, Lithuania

Commission de Surveillance du Secteur Financier, Luxembourg
Commissariat aux Assurances, Luxembourg
Malta Financial Services Authority
Autoriteit Financiële Markten, the Netherlands
De Nederlandsche Bank, the Netherlands
Komisja Nadzoru Finansowego, Poland
Instituto de Seguros de Portugal
Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, Portugal
Banco de Portugal
Comisia de Supraveghere a Sistemului de Pensii Private, Romania
Comisia de Supraveghere a Asigurărilor, Romania
Comisia Națională a Valorilor Mobiliare, Romania
Banca Națională a României, Romania
Národná banka Slovenska, Slovakia
Agencija za zavarovalni nadzor, Slovenia
Agencija za trg vrednostnih papirjev, Slovenia
Banka Slovenije, Slovenia
Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, Spain
Comisión Nacional del Mercado de Valores, Spain
Banco de España, Spain
Finansinspektionen, Sweden
Financial Services Authority, United Kingdom
The Pensions Regulator, United Kingdom

Central Banks:

European Central Bank
Oesterreichische Nationalbank, Austria
Nationale Bank van België/Banque Nationale de Belgique, Belgium
Българска народна банка, Bulgaria
Κεντρική Τράπεζα της Κύπρου, Cyprus
Česká národní banka, Czech Republic
Danmarks Nationalbank, Denmark
Eesti Pank, Estonia
Suomen Pankki (Finlands Bank)
Banque de France
Deutsche Bundesbank, Germany
Τράπεζα της Ελλάδος, Greece
Magyar Nemzeti Bank, Hungary

Central Bank and Financial Services Authority of Ireland
Banca d'Italia
Latvijas Banka, Latvia
Lietuvos bankas, Lithuania
Banque centrale du Luxembourg
Central Bank of Malta
De Nederlandsche Bank, the Netherlands
Narodowy Bank Polski, Poland
Banca Națională a României, Romania
Banco de Portugal
Národná banka Slovenska, Slovakia
Banka Slovenije, Slovenia
Banco de España, Spain
Sveriges Riksbank, Sweden
Bank of England, United Kingdom

Finance Ministries:

Bundesministerium für Finanzen, Austria
Service Public Fédéral Finances, Belgium
Министерство на финансите, Bulgaria
Υπουργείο Οικονομικών, Cyprus
Ministerstvo financí, Czech Republic
Finansministeriet, Denmark
Økonomi- og Erhvervsministeriet, Denmark
Rahandusministeerium, Estonia
Valtiovarainministeriö, Finland
Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, France
Bundesministerium der Finanzen, Germany
Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, Greece
Pénzügyminisztérium, Hungary
Department of Finance, Ireland
Ministero dell'Economia e delle Finanze, Italy
Finansu Ministrija, Latvia
Lietuvos Respublikos Finansų Ministerija, Lithuania
Ministère des Finances, Luxembourg
Ministeru tal-Finanzi, Malta
Ministerie van Financiën, the Netherlands
Ministerstwo Finansów, Poland

Ministério das Finanças e da Administração Pública, Portugal

Ministerul Economiei și Finanțelor, Romania

Ministerstvo Financí, Slovakia

Ministrstvo za finance, Slovenia

Ministerio de Economía y Hacienda, Spain

Finansdepartementet, Sweden

HM Treasury, United Kingdom

ANNEX 1 TO THE MEMORANDUM OF UNDERSTANDING:

COMMON PRACTICAL GUIDELINES

FOR CRISIS MANAGEMENT

Introduction

The common practical guidelines for crisis management provide detailed operational guidance and reflect a common understanding between the *Parties* of their respective role as well as of the steps and procedures to be taken in relation to a cross-border systemic financial crisis situation.

The guidelines describe what processes should be activated for:

- 1) strengthening crisis preparedness in normal times;
- 2) crisis alert;
- 3) crisis assessment;
- 4) crisis management network;
- 5) crisis management; and
- 6) external communication.

These processes should involve the cooperation and coordination among *the Parties* to enhance their preparedness in normal times to deal with the different stages of the crisis. The main objective of the coordination is to ensure that information is shared and that decisions, policy measures and related external communications of the *Relevant Parties* are coordinated and consistent.

The *Parties* with common financial stability concerns stemming from the presence of one or several *financial groups* are encouraged to develop *Voluntary Specific Cooperation Agreements (VSCA)* which are consistent with the MoU and which defines more detailed procedures to be put in place in normal times and to be activated in a crisis situation. As outlined in the example in attachment to these guidelines, these agreements will, in greater detail, describe the operational cooperation between *Parties* in the relevant countries and in relevant contexts. Well-defined governance, oversight and crisis management arrangements are also needed for systemically important *financial infrastructures* operating across borders.

In the VSCAs, in order to enhance crisis preparedness, the *Relevant Parties* may agree inter alia:

- to establish and utilise a *Cross-Border Stability Group (CBSG)* as a cooperation forum for the *Parties* of the VSCA;
- to develop procedures for regular exchange of information and assessments regarding the

common components of the respective financial systems of the countries concerned;

- to develop and conduct assessments of various systemic problems and their interactions based on a common terminology and a common analytical framework using the agreed systemic assessment framework (summarised in Annex 2 of the Memorandum);
- to design practical procedures and arrangements for coordinated decision-making and to check the availability of tools and their interoperability for cross-border crisis management;
- to develop procedures that facilitate the evaluation of costs and the possible sharing of a potential fiscal burden;
- to address public communication issues;
- to develop contingency arrangements for managing crisis situations, including by developing and conducting crisis management simulation exercises and stress testing.

1. Strengthening crisis preparedness in normal times

1. In order to be able to act timely and effectively when a potential crisis situation occurs, the *Relevant Parties* will enhance their preparedness in normal times in order to comply with the processes covered in these guidelines, i.e. crisis alert, crisis assessment, crisis management network, crisis management and external communication.
2. *Parties* will have in place **contact lists** of persons with sufficient seniority and communicate them to the other *Parties* in order to facilitate the prompt activation of the relevant coordination arrangement. Each *Party* is responsible for updating details of its members on the contact list on a continuous basis and for communicating them to the *Cross-Border Coordinator* who is responsible for distributing the list to the *Parties* regarding each particular *financial group* or *financial infrastructure*.
3. Finance Ministries, or other Ministry in accordance with national law, should establish procedures to prepare for financial facilities and possible sharing of fiscal burden and to initiate decision-making procedures in this regard at a national level by involving *Relevant Parties* and *Other Relevant Bodies*.
4. In order to allow **communication** among *Relevant Parties* to take place promptly whenever needed, secure means of communication (i.e. video-conferencing, tele-conferencing, e-mails) shall be established in normal times to allow confidential exchange of information and conference calls to take place. If a crisis breaks out, adequate processes and devices should be in place for exchanging information securely. The communications facilities should be tested in crisis simulation exercises.
5. *Relevant Parties* are expected to exchange information within their respective competencies both in normal times and in a crisis situation and to ensure that all relevant data is available rapidly in a crisis situation. Where *Parties* have common financial stability concerns, a common **database** consisting of publicly available actual data and a template for confidential up-to date data could be developed as described in Annex B to the example of a Voluntary Specific Cooperation Agreement. In order to ensure preparedness in a crisis situation, the *Relevant Parties* should consider, in normal times, sharing and reflecting upon the following information items that are likely to be needed in a crisis:
 - (i) Qualitative assessments on the emergency situation;
 - (ii) Systemic implications of a potential crisis for the domestic financial system and the systemic impact on other countries' financial systems as well as on the EU's financial markets as a whole, in line with the framework for systemic assessments outlined in Annex 2;

- (iii) Specific channels of contagion of the potential crisis to *financial groups*, *financial infrastructures* or the functioning of financial markets;
 - (iv) Consideration of other relevant economic and budgetary implications of a crisis situation;
 - (v) Constraints to the implementation of policy measures;
 - (vi) Updates of relevant developments.
6. Consideration should be given beforehand on how to deal with publicly listed *financial groups and infrastructure* in the context of public intervention. In particular, a crisis situation affecting a publicly listed *financial group* should be addressed rapidly enough to allow legally required transparency rules to be fulfilled in the light of legal obligations of the institutions and the *Parties*. The EU regulation or national laws include provisions on the public disclosure that should be carefully interpreted before a crisis emerges. The provisions of the EU Market Abuse Directive provide the basis for disclosure in such occasion, including circumstances when the public disclosure of information may be delayed for a limited period of time³.
 7. The *Domestic Standing Groups (DSG)* should beforehand look into possible problems that may arise in the management of a crisis in order to avoid any conflicts in a crisis situation between the *Relevant Parties*. As part of the preparedness in normal times, the DSGs should be formed in a manner that provides a clear mandate, reflects a representation of the *Parties* at an sufficient level of seniority, ensures effective functioning and provides for accountability at a national level so as to be in a position to contribute to the formulation of policy proposals on the management and resolution of a crisis.
 8. While recognising that the specific issues can most effectively be dealt with in small groupings of *Relevant Parties*, each *Party* may use in normal times, as appropriate, their usual channels for the exchange of information at a cross-border level. The *Financial Supervisory Authorities* may use the Level 3 committees (CEBS, CESR, CEIOPS) or *Colleges of Supervisors* (where they are in place) to facilitate coordination between Supervisory Authorities; Central Banks may use, inter alia, the ESCB Committees (Banking Supervision Committee, Market Operations Committee, Payment and Settlement Systems Committee); and the Financial Ministries may use the Financial Services Committee to foster cooperation in normal times. *Financial Supervisory Authorities*, Central Banks and Finance Ministries should, as much as possible, cooperate with their respective counterparts in other countries.
 9. The DSG of the *home country* is responsible for deciding to involve *Other Relevant Bodies* from 3rd countries.

³ The EU Market Abuse Directive (Directive 2003/6/EC), Article 6.1, obliges issuers of financial instruments to inform the public as soon as possible of inside information: “*Member States shall ensure that issuers of financial instruments inform the public as soon as possible of inside information which directly concerns the said issuers*”. Hence, the issuers of financial instruments are in principle submitted to the obligation to disclose inside information, but there are exceptions. In case of emergency liquidity assistance, Article 6(2) of the same Directive is relevant: “*An issuer may under his own responsibility delay the public disclosure of inside information, as referred to in paragraph 1, such as not to prejudice his legitimate interests provided that such omission would not be likely to mislead the public and provided that the issuer is able to ensure the confidentiality of that information*”. In case of emergency liquidity assistance, there is a legitimate interest not to disclose information immediately. This is confirmed in Article 3.1 of Commission Directive 2003/124/EC of 22 December 2003 implementing the Market Abuse Directive as regards the definition and public disclosure of inside information and the definition of market manipulation: “*For the purposes of applying Article 6(2) of Directive 2003/6/EC, legitimate interests may in particular relate to the following non-exhaustive circumstances: (a) ... In particular, in the event that the financial viability of the issuer is in grave and imminent danger, although not within the scope of the applicable insolvency law, public disclosure of information may be delayed for a limited period where such a public disclosure would seriously jeopardise the interest of existing and potential shareholders by undermining the conclusion of specific negotiations designed to ensure the long-term financial recovery of the issuer.*”

2. Crisis alert

10. Crisis alert should ensure that: (i) relevant information is transmitted without delay to the *Cross-Border Coordinator*; and that (ii) the *Cross-Border Coordinator* disseminates without delay the relevant information to the other *Relevant Parties*.
11. Concerning actions to be taken on a cross-border basis, the *Cross-Border Coordinator* should activate the subsequent steps and procedures as outlined in these guidelines. The activation may be requested by any *Relevant Party*. When the procedures are activated, all *Relevant Parties* shall be involved at an early stage.
12. To the best of its ability, it is the responsibility of each *Party* to share, with the *Cross-Border Coordinator*, the necessary information needed by the *Relevant Parties* to fulfil their responsibilities.
13. Any *Party* which is aware of facts or events that may give rise to significant problems for a *financial group*, *financial infrastructures* or the functioning of financial markets, will share that information, as soon as possible, with the *Cross-Border Coordinator*, with the corresponding *Party* in the *home country* and with the members of its *Domestic Standing Group* and with the Eurosystem/ECB where appropriate.⁴ The *Cross-Border Coordinator*, the *Group Supervisor*, the Central Bank of the home country or the Eurosystem/ECB will disseminate the information as soon as practicable to the other *Relevant Parties*.
14. Following a crisis alert, at least three actions should be launched without delay by the *National Coordinator* in the *home country*, namely: (i) conduct a crisis assessment as described in section 3; (ii) activation of crisis management networks as described in section 4; and (iii) coordination of communication among authorities as well as with the *financial group* or *financial infrastructure* concerned as described in section 6.

3. Crisis assessment

15. After a crisis alert, the *Group Supervisor* or the *home country* Central Bank or, the Eurosystem/ECB, where appropriate, will immediately assess the systemic implications. The other counterparts, namely *Financial Supervisory Authorities* or Central Banks informed as outlined in Section 2 will do likewise.
16. The *Parties* commit to employ a common terminology and a common analytical framework in assessing the systemic nature of the financial crisis and its cross-border implications, as outlined in Annex 2. For this purpose, they will use the template for a systemic assessment framework which may be further developed as agreed among the *Parties*.
17. The first goal of the assessment phase is to assess the systemic implications of the crisis. Furthermore, the assessment phase should:
 - (i) consider the link between the *financial group* and its shareholders in order to facilitate a potential private sector solution of the crisis; and the possibilities offered by the available tools such as possible preventive role of the deposit guarantee schemes;
 - (ii) gather and update data that could be used as a basis for possible public interventions at a later stage so as to assess the possibilities to utilise various tools; and, if intervention requiring public funds is considered, as an input for objective criteria for burden sharing. As an

⁴ In this regard, article 132.1 of the Capital Requirement Directive (CRD) establishes that supervisors shall share the essential information that can materially influence the assessment of the *Financial Supervisory Authorities* of a credit financial institution in another Member State.

example, for each country affected by the crisis, the following indicators could be used in a crisis situation and made available at the latest during the assessment phase:

- the share of deposits of the relevant bank and of other directly affected institutions in each country;
- the share of assets (in terms of accounting values/market values/risk-weighted values) of the relevant bank and of other directly affected institutions;
- the share of revenue flows of the relevant bank and of other directly affected institutions banks; and
- the share of payment system flows of the relevant bank and of other directly affected institutions.

The nature of the crisis will eventually determine the specific indicators needed.

18. The Members of *the Domestic Standing Group* are responsible for reaching, at the national level, a common view on the systemic assessments conducted by the Financial Supervisory Authority and the Central Bank. The initial assessments should reach without delay the members of the *Domestic Standing Group*⁵ and shared assessment should be made available to all *Relevant Parties*. Further assessments will be made as required. These assessments are used to identify the severity of the crisis, the need for policy actions and the need to involve other *Relevant Parties* or *Bodies*.
19. Based on the results of the assessments made by the *Relevant Parties* regarding the systemic implications of the crisis, the *Cross-Border Coordinator* is responsible for working towards a common understanding about the severity of the crisis on a cross-border basis and keep the *Relevant Parties* informed of the crisis situation; and propose which level of involvement is required by the *Relevant Parties* in the decision making process in the particular circumstances. In parallel, it is the responsibility of each *host country* to assess the significance of problems in their domestic markets. If necessary according to the impact assessment, the involvement of other *Relevant Bodies* from 3rd countries will be initiated by the *Cross-Border Coordinator*.

4. Establishing a crisis management network

20. The management of a cross-border crisis requires close cooperation between the *Relevant Parties*, and well structured coordination based on procedures and processes agreed upon in normal times, taking into account the responsibilities of *the Parties* as set out in the MoU.

Domestic Standing Group

21. The *Domestic Standing Groups (DSGs)* shall operate according to their national mandates and contribute to the efficient cooperation among *Parties* at a national level as well as to the functioning of the cross-border cooperation. In a crisis situation affecting the stability of the domestic financial system, the DSG facilitates the management and resolution of the emerging crisis situation at a national level. The *Parties* of the DSG shall designate a *National Coordinator* which is responsible for facilitating the coordination of actions at a national level and the exchange of information at a cross-border level. The *National Coordinator* may be any of the *Relevant Parties* in line with their legal competencies and depending on the specific features of the crisis. The *National Coordinator(s)* will communicate the national assessment(s) to the *Cross-Border Coordinator*.

⁵ Where a financial conglomerate is involved, the coordinator of the specific conglomerate will need to be involved (see FCD art. 11a 2002/87/EC)

Cross-Border Stability Group

22. The *Cross-Border Stability Group* (CBSG) is a voluntary structure typically composed of the relevant *Financial Supervisory Authorities*, the relevant Central Banks and the relevant Finance Ministries from the countries that share financial stability concerns. The CBSG may be developed between *Relevant Parties* in different countries with a focus on one or several *financial groups*.
23. The functioning and composition of the CBSG should be flexible and correspond to particular needs. CBSGs should engage in regular cooperation to enhance crisis preparedness in normal times and convene both in 'restricted composition(s)' (i.e. small groups involving *Relevant Parties* according to needs and competences) and in 'full composition' (all *Relevant Parties* represented). In a crisis situation CBSG should contribute, depending on the specific crisis, to the resolution and management of a crisis. Meetings should take place regularly but their sequence depends on particular needs, for example in the context of crisis simulation exercises and stress testing in normal times.
24. While the CBSG could form an integral part of cooperation and coordination of actions in crisis situation, it can also enhance preparedness to deal with crisis in normal times taking into account the work undertaken in other fora (e.g. *Domestic Standing Groups*, *Colleges of Supervisors* and networks of Central Banks). In a crisis situation, the CBSG can support the planning of effective policies for the management of cross-border financial crisis. The CBSG will coordinate the sharing of assessments of the crisis situation provided by the countries involved.
25. If a *Cross-Border Stability Group* is not in place, the *National Coordinator* designated by the home country *Domestic Standing Group* in line with the paragraph 3.1 and 4.4 of the Memorandum will assume the role of *Cross-Border Coordinator* and shall establish the relevant contacts in order to manage the situation. Delegation of tasks of *Cross-Border Coordinator* to a *Party* other than home country in the case of a *financial group* is possible. In case where a potential crisis situation may affect a cross-border *financial group*, the *Cross-Border Coordinator* will alert the *Relevant Parties* without delay and activate contacts to the relevant *National Coordinators* or to the members of the *Cross-Border Stability Group*, where established.

5. Crisis management

26. All *Relevant Parties* should assess the use of possible remedial measures and take part in the implementation of the agreed actions. Depending on the crisis situation, the *Cross-Border Coordinator* can be changed between the *Parties* of the *home country*, yet continued close coordination between the *Parties* will be required.
27. In the design of actions, the first priority is given to private sector solutions. The *Cross-Border Coordinator* is responsible for establishing contacts with the private sector and the coordination of subsequent policy actions that follow the initial assessment, unless otherwise agreed.
28. All *Relevant Parties* shall cooperate actively and closely in order to identify possible solutions to manage and resolve the crisis, either private or public, or a mix of them, and they shall assess the cost of various options to the extent possible.

Supervisory functions

29. In a crisis, the *Group Supervisor* will plan and coordinate the supervisory activities and will, in close cooperation with the *home country* Central Bank, coordinate the management of the situation, with a view towards: (i) specifying the assessment of the situation based on more detailed information provided by the *Relevant Parties*; (ii) reaching a common understanding of the crisis situation among relevant *Financial Supervisory Authorities*; and (iii) identifying possible remedial measures. Each *Financial Supervisory Authority* and Central Bank is responsible for assessing the systemic nature of the crisis.

Central banking functions

30. If there is a liquidity crisis, the *home country* Central Bank, in close cooperation with the *Group Supervisor* and the other relevant *Financial Supervisory Authorities* and other Central Banks concerned, will manage the situation, including a possible Emergency Liquidity Assistance (ELA) intervention. The Eurosystem/ECB will be involved in accordance to its responsibilities. The assessment of the financial condition of the *financial group* will rely to a large extent on the supervisory assessments prepared on the basis of the pertinent supervisory arrangements for such a group, possibly under the coordination of the *Group Supervisor*. The Central Banks involved are expected to inform Finance Ministries at the national level in line with the existing national legal framework in the case of provision of Emergency Liquidity Assistance.
31. Without prejudice to the competences of financial markets supervisors, regardless of the domicile of the different parts of the distressed *financial group*, if a crisis materialises through an event relating to the liquidity conditions of the markets or to the functioning of payment or securities settlement systems, or resulting in a disruption to a particular financial market, the *home country* Central Bank and the *host country* Central Banks overseeing those markets and systems, and the Eurosystem/ECB where appropriate, will be responsible for managing the situation and will coordinate action among Central Banks in close cooperation with *Financial Supervisory Authorities* in line with the existing cooperation agreements in this field.

Public sector functions

32. In the light of the possible need to use public funds to resolve a crisis, Finance Ministries will be closely involved, at an early stage, in the process of crisis management and resolution. The Finance Ministries should consider the public sector actions⁶ available for managing and resolving a crisis, assess the possible fiscal burden to be shared and launch the necessary procedure to initiate decisions taking into account that timely decision must be taken at a high political level to resolve the crisis.
33. If public resources are likely to be needed to resolve the crisis, the Finance Ministry of the *home country* will coordinate the process of deciding on whether, to what extent and how public funds will be used, with the relevant Finance Ministries in other countries; and involve relevant *Financial Supervisory Authorities* and Central Banks.
34. In this context, agreement should be reached on the sharing of the direct budgetary net costs among the affected countries on the basis of equitable and balanced criteria⁷. If needed, the Finance Ministry of the *home country* will make a proposal for the sharing of financial burden among the affected Member States. These criteria will be guided by the principles defined in section 2 of the MoU and take into account the economic impact of the crisis in the countries affected and the framework of *home and host countries'* supervisory powers. They will also take into account the indicators set up during the assessment phase, while recognising the specificities of crisis situations. To this end, Finance Ministries of the home and host countries should reach a common understanding on ex-post burden and how it will be shared. If public resources will be needed, state aid rules pursuant to the EU Treaty shall be respected. The Finance Ministries will, as early as possible, establish contacts with the DG Competition of the European Commission on a confidential basis and at a high level to ensure a smooth and timely decision-making process.

Monitoring

35. As part of the crisis management functions, *National Coordinators* in each country involved should endeavour that appropriate procedures are in place to ensure the necessary monitoring, governance

⁶ Options have been discussed in the EFC Report (ECFIN/CEFCPE(2007)REP/53990).

⁷ Final costs and sharing of burden can be defined at a much later stage only. At this stage, broad picture on possible cost is needed to ensure decision making.

and follow-up of the actions and the continuity of crisis management functions in various stages of a crisis.

Involvement of other bodies or authorities

36. The *Cross-Border Coordinator* should endeavour at an early stage to involve other *Relevant Bodies* that are likely to be involved in the management of the cross-border crisis, including especially the deposit guarantee schemes in some countries.

6. External communication

37. Communication towards the public will, to the maximum extent possible, be handled in a coordinated fashion at all stages of the crisis (alert, assessment, management), taking into account the possibility of exercising discretion regarding the information that should (or should not) be disclosed in order to maintain market confidence in specific cases referred to in paragraph 6 of the Guidelines.
38. The *Relevant Parties* should prepare joint public statements even in the case where only one *Party* has to make such a statement, if the interests of the other *Parties* may be at stake. The *Relevant Parties* will share “terms of references” (that are not released to the public) so as to facilitate the consistency of communication.
39. As a general rule, the *Cross-Border Coordinator* is in charge of coordinating the public communication process at each stage of the crisis. It should ensure that the communication (or non communication) of the *Relevant Parties* is consistent with the communication of the *financial group* or the *financial infrastructure* to the public.
40. It is essential to identify at an early stage, the legal obligations or constraints of the *financial group* or the *financial infrastructure* to communicate to the public. In particular, the *financial group* or the *financial infrastructure* may become under pressure to disclose information or, if its shares are listed in a stock exchange, face legal requirements for disclosure.
41. In the case when one *Party* is obliged to make a separate public statement, it should (1) coordinate as much as possible ex ante with all the other *Relevant Parties*, which must be in a position to respond promptly; (2) ensure, to the maximum extent possible and practicable, that all *Relevant Parties* are informed about the statement before its release; and (3) ensure that no use of information delivered by one *Party* to another will be made without the consent of this authority.

ATTACHMENT TO THE COMMON PRACTICAL GUIDELINES: EXAMPLE OF A VOLUNTARY SPECIFIC COOPERATION AGREEMENT.

Voluntary Specific Cooperation Agreement (VSCA) on crisis management and resolution between

the Finance Ministries, Central Banks and Financial Supervisory Authorities of Countries A, B and C

INTRODUCTION

1. This agreement is based on the following considerations:
 - a. The Finance Ministries, Central Banks and *Financial Supervisory Authorities* of Country A, Country B and Country C (the *Parties*) recognise that there (is) are (a) common *financial group(s)* with significant activities in all their countries. The *Parties* further recognise that they therefore have common financial stability concerns stemming from potential systemic interlinkages between their respective Member States, justifying enhanced cooperation in crisis management and resolution. This agreement covers the *financial group(s)* specified in Annex A.
 - b. This agreement is specifically designed to facilitate the management and resolution of cross-border systemic crises, potentially affecting the stability of the financial sectors in their respective countries. The ultimate objective of such cooperation is safeguarding the smooth functioning of the financial system and minimizing overall costs of a crisis.
 - c. This agreement is in accordance with the responsibilities specified in the EU-wide MoU⁸. Furthermore, the present agreement does not change the content of the EU-wide MoU but builds on it and expands it where special circumstances so require.

DEFINITIONS

2. For the purpose of this agreement, the following definitions are used:
 - a. ***Parties***: the Signatories to the present agreement i.e. *Financial Supervisory Authorities*, Central Banks, Finance Ministries and other Ministries of Countries A, B and C, according to national competencies;
 - b. ***Relevant Parties***: a cross-country sub-set of the above signatories whose policy-making functions may be significantly affected by a specific *financial crisis*;
 - c. ***Relevant financial group***: a *financial group* included in Annex A;
 - d. ***Financial group***: a bank, banking group, insurance undertaking or insurance group, financial conglomerate and investment firm, which is important in several Member States due to significant subsidiaries or branches in host countries;

⁸ Memorandum of Understanding on Cooperation between the *Financial Supervisory Authorities*, Central Banks and Finance Ministries of the European Union on Cross-Border Financial Stability agreed in April 2008.

- e. **Home country:** the country responsible for the supervision on a consolidated basis;
- f. **Host country:** for the purpose of this agreement, the country where the relevant *financial group* has subsidiaries or branches;
- g. **Domestic Standing Group (DSG):** a group which consists of the competent *Financial Supervisory Authorities*, Central Banks, Finance Ministries at the national level, with the objective to enhance preparedness in normal times and facilitate the management and resolution of a *financial crisis*. Such a group should be extendable to other relevant bodies if necessary;
- h. **College of Supervisors:** a permanent, although flexible, structures for the cooperation and coordination among supervisors responsible for and involved in the supervision over the different components of cross-border *financial groups*;
- i. **Cross-Border Stability Group (CBSG)** consists of representatives from the *Parties*, with the objective to enhance preparedness for and facilitate the management and resolution of a cross-border *financial crisis*;
- j. **Cross-Border Coordinator:** The *Party* from the *home country* which is responsible for the overall coordination of actions in a particular cross-border context, and which may vary according to the nature and stage of the *financial crisis*;
- k. **Financial crisis:** a situation starting from the emergence of a disturbance, regardless of its origin, affecting the stability of the financial system in one or more Member States with a potential cross-border systemic impact in other Member States or the EU as a whole and involving at least one *financial group*, infrastructure or market which (i) has substantial cross-border activities; (ii) is facing severe problems which are expected to trigger systemic effects in at least one Member State; and (iii) is assessed to be at risk of becoming insolvent.

OBJECTIVE AND NATURE OF THE AGREEMENT

3. The *Parties* have signed this agreement in recognition of the fact that a *financial crisis* involving (one of) the *financial group(s)*, included in Annex A, could pose a threat to the stability of the financial system in several of their countries.
4. The objective of this agreement is to ensure that the *Parties* are prepared to deal with crisis situations by agreeing in advance on procedures for cooperation and information sharing as well as for the *crisis* management and resolution of cross-border crises.
5. While recognising that the responsibility for the management and resolution of crises remains with the individual authorities, the *Parties* will, as far as possible, voluntarily coordinate their decisions and actions and take account of each others' needs and problems.
6. This agreement is not legally binding. Therefore its provisions may not give rise to any legal claim on behalf of any *Party* or third parties in the course of their practical implementation.
7. The provisions of the agreement do not prejudice or assume that any particular decisions or remedies should be taken.
8. Cooperation among the *Parties* will take place in accordance with, and without prejudice to, their responsibilities under national and Community legislation. This agreement does not override the respective institutional responsibilities of the different *Parties* or restrict their capacity for

independent and timely decision-making in their respective fields of competence, notably with regard to the conduct of day-to-day central banking and supervisory tasks.

9. The *Parties* recognise the different responsibilities of *Financial Supervisory Authorities*, Central Banks and Finance Ministries and their roles at different stages of a *crisis*. Depending on the nature and severity of the *crisis*, cooperation may therefore require the intervention of different Authorities.
10. The *Parties* recognise that certain crises may require international cooperation with authorities whose jurisdiction lies outside the countries involved. When needed, such cooperation will be agreed on a case by case basis.

GENERAL PROVISIONS

11. The *Parties* agree that the Common principles for cross-border crisis management as endorsed by the October 2007 Ecofin Council and included in the EU-wide MoU of July 2008 should guide their actions in any crisis management and resolution.
12. The *Parties* agree to cooperate closely, including through exchange of relevant information, with the aim of reaching an efficient and coordinated management and resolution of a *crisis*.
13. The *Parties* agree that if any public resources are involved in solving the *crisis*, direct budgetary net costs should be shared among affected Member States on the basis of equitable and balanced criteria, which take into account the economic impact of the *crisis* in the countries affected and the framework of home and host countries' supervisory powers.
14. The *Parties* agree that, if any public costs are shared as a consequence of a *crisis*, such costs will be shared when incurred. Any benefits accruing from subsequent asset sales or similar resolution actions will also be shared accordingly.

CROSS-BORDER COOPERATION MECHANISMS

15. The *Parties* will prepare cooperative mechanisms to handle and resolve *crisis* situations efficiently.
16. In order to enhance the cooperation procedures to deal with a cross-border and systemic crisis affecting (a) relevant *financial group(s)*, the *Parties* will form a **Cross-Border Stability Group (CBSG)**, composed of one representative of sufficient seniority from each of the *Parties*. The functions and tasks of the CBSG complement those of other cooperative structures.
17. The CBSG may convene in 'restricted composition' (i.e. small groups involving relevant authorities according to needs and competences) or in 'full composition' (all interested *Parties* represented).
18. The CBSG will be chaired by the relevant home country authority, taking into account its legal competencies and the specificities of the crisis situation, also called *Cross-Border Coordinator* and designated in accordance with the stipulations of the July 2008 MoU. The *Cross-Border Coordinator* will organise the work as well as the meetings of the CBSG.
19. In normal times, the group will meet regularly, at least yearly. Restricted multilateral or bilateral meetings may be convened by the *Cross-Border Coordinator* when the situation so requires. Any of the *Parties* may ask for ad hoc meetings to be arranged by providing supporting evidence for that. Summary results of all meetings will be circulated to all *Parties*.

20. In a *crisis* situation the functioning and composition of the CBSG should be flexible depending on the specific features and stages of the *crisis*. The CBSG should contribute to the management of a *crisis*, when deemed necessary according to specific circumstances, taking into account the roles of the other existing channels of cross-border cooperation among authorities (*Domestic Standing Groups, Colleges of Supervisors* and networks of Central Banks).
21. The main task of the CBSG is to implement and efficiently apply the provisions of this agreement, with the aim of fostering an efficient and sufficiently detailed **process** for cooperation in the *crisis* management and resolution. More specifically the CBSG shall:
- a. maintain an updated list of its members,
 - b. maintain an up-to-date description of the relevant *financial group(s)* based on publicly available data; containing at least the information items of the **common database** as shown in Annex B paragraph 1 to this agreement; and in order to enable a rapid coordinated assessment of the relevant *financial group's* financial position;
 - c. develop a **template** for useful crisis data according to the indicative list shown in Annex B paragraph 2 to this agreement where the template does not necessarily contain any real data in normal times;
 - d. establish procedures to ensure that the relevant *financial group* can provide the information needed in a *crisis* in a timely manner;
 - e. ensure that *Financial Supervisory Authorities* and Central Banks will implement the **analytical framework for the assessment** of the systemic impact of the *crisis* of the relevant *financial group*, based on the analytical framework approved by the Ecofin Council of October 2007, where the assessment will include information on:
 - (1) the impact of the *crisis* on the relevant *financial group*;
 - (2) the potential systemic implications for the domestic financial system;
 - (3) the systemic impact on other Member States' financial systems as well as on the EU 's financial markets as a whole;
 - (4) the specific channels of contagion of the *crisis* to institutions, markets and market infrastructures;
 - (5) the consideration of other relevant economic implications of the *crisis* situation;
 - (6) any constraints to the implementation of policy measures;
 - f. prepare for an efficient management of any potential *crisis* and aim at a joint understanding on how to resolve such a *crisis*;
 - g. prepare for an efficient coordination of any action, if taken in a *crisis*;

- h. aim at agreeing on common principles to determine which costs are to be shared if public support is needed to solve a crisis, and on how to share these costs as well as making adequate preparations to support discussions on cost sharing in a *crisis* and indicating specific criteria which may be used as a tentative benchmark for this discussion;
- i. investigate and, as far as possible, help remove any national or other constraints there may be to efficient cross-border *crisis* management solutions;
- j. establish and test procedures for coordinating any public communications;
- k. suggest and assist in regularly conducted joint *crisis* simulations exercises, to support the provisions in this agreement; and
- l. document its work and suggestions in a sufficient manner.

COOPERATION IN FINANCIAL CRISIS SITUATIONS

22. The *Party* that first identifies a potential *financial crisis* shall:
- a. activate the DSG, with the purpose inter alia, to reach a joint assessment of the impact of the *crisis* on the domestic financial system; and
 - b. request a meeting of the CBSG or a subset thereof including the *Parties* relevant to the situation.
23. Once requested by one of the members of the CBSG, the *Cross-Border Coordinator* shall organise a meeting of the CBSG, or a subset thereof, to be held as soon as possible.
24. In the event of a *crisis* or emerging *crisis*, the *Parties* will, as far as practical,
- a. use the assessment framework outlined in the BSC TFCM-report from September 2007 with the aim of producing a joint assessment;
 - b. aim at a coordinated response to the *crisis*; and
 - c. inform and consult each other before taking any significant policy action.
25. In a *crisis* or an emerging *crisis*, the CBSG, or a subset thereof, may have an advisory and supportive function to the extent deemed appropriate by the individual *Parties*. Specifically, the CBSG may:
- a. be instrumental in the fulfilment of the tasks in paragraphs 20-21;
 - b. prepare the *crisis* resolution discussions between the *Parties*; and
 - c. assist in the implementation of the outcome of any *crisis* resolution discussions.
26. The responsibility for the management and resolution of any *crisis* as well as for any decisions taken, however, rests with the individual *Parties*.

OTHER POSSIBLE ELEMENTS

The *Parties* agreeing on a voluntary specific cooperation agreement may also consider including:

- I. *A section on the workings of the **Colleges of Supervisors**⁹ in the context of cross-border cooperation at supervisory level, by including the following paragraphs in the VSCA:*
 1. The “*Colleges of Supervisors*” are permanent, although flexible, structures for the cooperation and coordination among the authorities responsible for and involved in the supervision over the different components of cross-border *financial groups*.
 2. The *College of Supervisors* is chaired and coordinated by the *Group Supervisor*. According to the activities to be carried out, it convenes in a plenary format or in a restricted multilateral configuration. Bilateral relationships are also used as a form of continuous dialogue between *Financial Supervisory Authorities*.
 3. While the colleges do not have decision making powers, they play a role in the coordination of supervisory activities and in enhancing supervisory cooperation. In the context of the colleges¹⁰, supervisors regularly exchange information; develop a common understanding of the risk profile of the relevant group/institution; determine priorities and establish supervisory plans, arrange any allocation of tasks and joint on-site examinations and co-ordinate major decisions.
- II. *The possibility to set-up a **mediation panel** for dealing with non-compliance with the provisions of the agreement, by including the following paragraphs in the VSCA:*
 1. The *Parties* may agree to appoint a Mediation Panel, consisting of at least three independent and impartial experts. The task of the Mediation Panel is to evaluate whether any *Party* has refrained from complying with the provisions in the agreement.
 2. *Parties* have the right to bring non-compliance issues before the Mediation Panel. If the Mediation Panel finds that one *Party* has not complied with the agreement’s provisions, it shall give the *Party* reasonable time to comply. In the case of further non-compliance, the Mediation Panel will decide whether and how to inform other EU-*Parties* or the public.

⁹ In case colleges of supervisors are prescribed by the CRD, the Parties should pay attention to the relationship between the college and the CBSB in order to avoid overlap.

¹⁰ Ongoing cooperation among Banking Supervisors of the relevant financial group is performed pursuant to the Capital Requirements Directive (CRD), in particular art. 129, 131 and 132, and to the Multilateral Agreement on the Supervision of relevant *financial group* which defines the roles and tasks of Banking Supervisors represented in the College of Supervisors of the relevant financial group.

PUBLIC COMMUNICATION

27. The *Parties* agree to inform each other, as early and fully as possible, before issuing any public statements. If the communication relates to any public support to (a) relevant *financial group(s)*, the *Parties* also agree to coordinate such communication with this group(s).
28. The *Parties* agree to aim for jointly crafted public statements even in cases where only one *Party* makes the statement. Only in cases of overriding and sudden public need will any *Party* be expected to make separate statements before consulting all other *Parties*.

CONFIDENTIALITY

29. The *Parties* agree that any information exchanged and received by virtue of the application of the provisions of this Memorandum is subject to conditions of confidentiality and professional secrecy as provided in Community and national legislation. The *Parties* will ensure that all persons dealing with, or having access to, such information are bound by the obligation of professional secrecy.
30. The *Parties* will maintain, vis-à-vis third *Parties*, the confidentiality of any request for information made under this Memorandum, the contents of such requests, the information received, and the matters arising in the course of cooperation without prejudice to relevant Community and national provisions.

EXTENDING THE AGREEMENT

31. The *Parties* agree that this agreement may need to be extended. If the activities of the relevant *financial group(s)* become(s) significant in another Member State or in a country which is part of the European Economic Area, the authorities in that country should be invited to take part in the agreement.

ENTRY INTO EFFECT

32. This agreement shall enter into effect on (date).
-

ANNEX A TO THE VSCA:

This agreement is relevant for the following *financial group(s)*:

Financial Group	Home Country	Host countries
Group X	Country A	Countries B and C
Group Y	Country B	Country A, C and D
Group Z	Country A	Countries A, B and F

ANNEX B TO THE VSCA:

CONTENT OF THE COMMON DATABASE

According to Articles 20.b and c, one of the tasks of the CBSG is to create a **common database** structured in two parts, one with publicly available actual data and one part for confidential data in the form of a template database:

1. The CBSG shall ensure that the database with **publicly available** data of the relevant *financial group* and all its different parts is updated regularly with the most recent and reliable information available, and including at least the following items:
 - a. a concise description of ownership, legal structure, management structure and key business areas;
 - b. a list of all the relevant major payment, clearing and settlement systems; and
 - c. the financial position of at least the last five years.

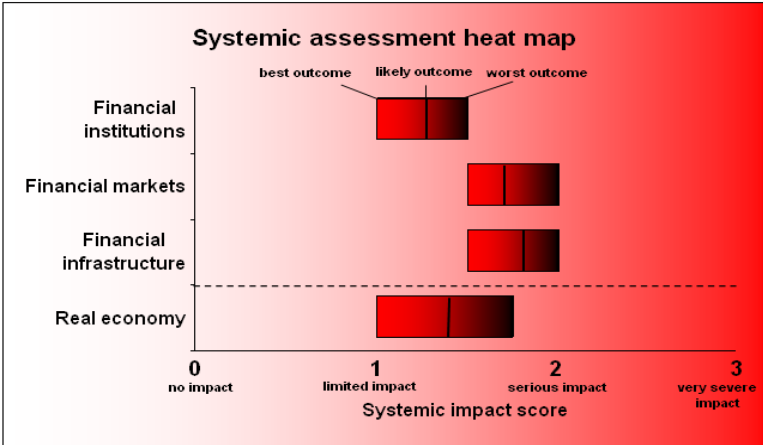
2. A **template** for *crisis* data of the relevant *financial group* and all its different parts (but which does not necessarily contain any actual data in normal times), would include at least the following items:
 - a. the relevant supervisor's assessment of the projections of revenues and costs;
 - b. the relevant supervisor's assessment of the quality of the assets and liabilities;
 - c. the liquidity position, including relevant cash flow projections, funding structure, collateral buffers and intra-group lending;
 - d. the size of the large exposures, at least according to region, collateral used, type of customer and currency;
 - e. the size, nature and extent of the problem at hand, e.g. bad loans; and
 - f. the legal domicile of the major assets and off-balance sheet items.

The required data should, where appropriate, be in line with the data reporting under the Capital Requirements Directive.

ANNEX 2 TO THE MEMORANDUM OF UNDERSTANDING:

TEMPLATE FOR A SYSTEMIC ASSESSMENT FRAMEWORK

Section 1: Summary assessment



Note: The colour shading in the chart indicates the degree of impact (light=low; dark=high).

- The **heat map** and its **key underlying assumptions** (e.g. assessment time frame, with/without intervention)
- **Overall assessment** of the impact on the domestic financial system and the domestic real economy
- **Uncertainty** relating to the assessment; **“worst case”** assessment
- **Most relevant policy issues** if the overall disturbance is serious
- **Key supporting elements** for the assessment [*Discussed in greater detail in the following sections*]
- **Main cross-border contagion channels** [*Discussed in greater detail in Section 6*]

Section 2: Summary of events

- **Characteristics** of the crisis: (i) size and nature (idiosyncratic or general) of the shock, (ii) expected pace (fast-moving or slow-moving) of the crisis, (iii) affected financial systems and their constituent components (institutions, markets, infrastructure)
- **Present state** of the financial system and the real economy
- **Measures** already taken or under consideration by: (i) the private sector, (ii) domestic authorities, (iii) foreign authorities

Section 3: Financial institutions

- Most relevant **policy issues** if the disturbance is serious
- **Supporting elements** for the assessment of the **critical nature** of the affected parts (see the table “*Examples of indicators for assessing the critical nature of the financial system’s parts*” – hereafter “*Table*”); their **extent of disturbance** (possible indicators: shortage in liquidity, loss of capital, fall in future profits, market sentiment/depositor confidence); and risk mitigants of a financial (e.g. capital buffers), legal (e.g. collateral, netting) or institutional nature (e.g. deposit insurance, shareholder structure)

Section 4: Financial markets

- Most relevant **policy issues** if the disturbance is serious
- **Supporting elements** for the assessment of the **critical nature** of the affected parts (see *Table*); their **extent of disturbance** (possible indicators: bid-ask spreads, market turnover, price volatility, price information, liquidity risk premiums, market sentiment); and risk mitigants of a legal (e.g. collateral, netting) or institutional nature (e.g. central counterparties, regulation/supervision)

Section 5: Financial infrastructure

- Most relevant **policy issues** if the disturbance is serious
- **Supporting elements** for the assessment of the **critical nature** of the affected parts (see *Table*); their **extent of disturbance** (possible indicators: recovery time, pending transactions, critical dependency transactions); and risk mitigants of a technical (e.g. back-up systems), legal (e.g. collateral, netting) or institutional nature (e.g. central counterparties, oversight)

Section 6: Contagion channels

- *[Brings together the contagion elements discussed in Sections 3 to 5; see the overview table in the user guide for the main possible channels]*
- **Overall assessment** of the contagion effects
- Main **financial institutions, markets and infrastructures affected** through real/exposure-based or information-based contagion channels and their vulnerability
- **Cross-border dimension** in the contagion channels

Section 7: Real economy

- Most relevant **policy issues** if the disturbance is serious
- **Supporting elements** for the assessment of the **financial losses of non-financial economic agents** (possible indicators: losses on uninsured deposits, market losses on assets) and the **restricted access of non-financial economic agents to financial services** (possible indicators: pay-out time for insured deposits, sector/regional lending concentrations for banks, market share of non-financial corporations in affected financial markets)

User guide

Policy background. In a crisis authorities will be confronted with two basic questions: *whether to intervene*, and if so *how to intervene* (e.g. through facilitating a private sector solution, public statements, liquidity support and recapitalisation). As a rule, the handling of a crisis and its resolution are primarily the responsibility of the institution(s) involved. *Public intervention, in particular when public money is at risk, should only occur when there is a clear systemic risk*, i.e. when there is a serious disturbance of the financial system that, as a result, may have a major impact on the real economy. The purpose of the template is to provide a *common language* to authorities when they discuss such systemic assessments and the possible effects of related policy measures in a cross-border context. In this way, it enables them to address more clearly any differences in their views on the impact of the crisis and reduces the risk that under the pressure of circumstances they might start discussing how to resolve a crisis before assessing its potential impact. A formal assessment, backed-up by supporting material, further enhances the authorities' accountability for any recommendations made.

Scope assessment. The assessment should be made from the perspective of the *domestic financial system*, composed of financial institutions, markets and infrastructure, and the *domestic real economy*. The domestic financial system needs to be defined with reference to those parts that have the potential to disturb the domestic real economy. In defining the financial system's three components, one should be wary of possible overlaps (resulting in double counting) and gaps. The real economy assessment should include and only include the effects of the crisis intermediated via the domestic financial system and via foreign financial systems (e.g. direct lending from abroad). In principle, *all foreseeable effects* should be taken into account, although the further away in time the effects are, the greater the uncertainty. Hence, it might be useful to differentiate between short-term and long-term effects.

Prioritisation in the assessment. In the case of a rapidly unfolding crisis, one may need to focus the assessment on the most critical parts of the financial system. These are likely to be the (*major*) *banks*, the *markets they use for their daily funding and active balance sheet management*, and the *related infrastructure* (e.g. large value payment systems). In such a situation, one may also need to place more reliance on qualitative judgements rather than on up-to-date quantitative information.

Factors influencing the assessment. The assessment of the *financial system's* components should reflect the *critical nature* of their affected parts and their *extent of disturbance*. For both factors, a number of possible indicators can be used. The *extent of disturbance* will be influenced by the presence of *risk mitigants*. Two main criteria are relevant for a part's *critical nature*: (i) its role in performing the *key financial functions* (executing payments, matching savings to investments, managing financial risks) and (ii) its *main users*. Three additional criteria can be used to further differentiate the affected parts: (i) the part's *activity level* ("size"), (ii) the *availability of alternatives* ("substitutability") within a reasonable time/at a reasonable cost and (iii) its *linkages* with other parts. For the *real economy*, relevant factors are the *reduction in the financial wealth* of non-financial economic agents and their *restricted access to financial services*.

Systemic impact score. The score is a decimal number that *reflects the assessment of the impact* of the crisis on the components of the financial system and the real economy relative to four base cases: 0 (no impact), 1 (limited impact), 2 (serious impact), 3 (very severe impact). The score should take into account both the state of the financial system and the real economy before the crisis and the additional impact of the crisis. For example, when the financial system is already in a weak shape, the effect of a crisis is likely to be bigger (higher score) than if the financial system is robust (lower score). The score should be supported as much as possible by quantitative information. The four separate scores are graphically represented in a "*heat map*". The heat map is a snapshot in time and one may need to construct a series of maps over the life of a crisis. Moreover, an initial assessment that is relatively benign can quickly change if vulnerabilities are present in the financial system or the real economy. Authorities should therefore be careful not to overlook elements that are not fully captured by the map.

Range of the score. The score is a reflection of an assessment which involves a significant degree of uncertainty and discretion. A range can be defined for each score *reflecting the uncertainty relating to the assessment*, with the lower boundary corresponding to a "best case" scenario and the upper boundary to a "worst case" scenario. Authorities may try to attach a qualitative likelihood (e.g. "most likely", "very unlikely") to the scenarios. Given the large potential costs associated with a systemic *financial crisis*, authorities should pay particular attention to the *worst case scenario*.

Contagion channels. These are the *real/exposure-based or information-based* channels through which shocks can be transmitted between various parts of the financial system. They should be explicitly considered in the assessment, in particular their *cross-border dimension*, as they are often crucial in times of crisis. The following table might be helpful in identifying the main channels.

		Main possible contagion channels		
		T O		
		Institutions	Markets	Infrastructure
F R O M	Institutions	<ul style="list-style-type: none"> - Shareholder links - Credit risk exposures - Revenue/service channel - Information channel - Deposit insurance 	<ul style="list-style-type: none"> - Core market participant 	<ul style="list-style-type: none"> - System operator - Participant/access provider - User for own/customer business
	Markets	<ul style="list-style-type: none"> - Liquidity management - Trading and investment portfolio management - Credit risk management - Revenue/service channel 	<ul style="list-style-type: none"> - Arbitrage/hedging between markets - Information channel 	<ul style="list-style-type: none"> - Covering counterparty exposures with collateral
	Infrastructure	<ul style="list-style-type: none"> - Executing transactions for own or customers' account - Liquidity management - Counterparty and systemic risk management - Revenue/service channel 	<ul style="list-style-type: none"> - Trading facility - Trading execution - Clearing and settlement - Risk management (e.g. margins for market risk in central counterparties) 	<ul style="list-style-type: none"> - Technical links - Supporting services channel - Collateral channel

Note: This list of contagion channels is for illustrative purposes and is not exhaustive.

Examples of indicators for assessing the critical nature of the financial system's parts

Criterion	Key questions	Financial institutions	Financial markets	Financial infrastructure
Functions	<i>Is access crucial for certain economic agents to carry out their business?</i>	Market share in payment transactions Market share in retail deposits Market share in the lending market Market share in the branch network	Market's share of total savings/asset management Market's share of total funding Frequency of transactions Time between initiating and executing a transaction	Share of transactions executed via the system Average value of transactions executed via the system Nature of institutions/markets supported by the system
Main users	<i>Which economic agents are the main users?</i>	Sectoral breakdown of deposits and lending Volume interbank activity Volume correspondent banking Volume custodial business	Breakdown by turnover/outstanding positions of main market participants Main market makers and their relative rankings	Breakdown by value/volume of transactions of the main types of system user Breakdown by value/volume of the own and third party transactions of the main participants
Size	<i>What is the level of activity?</i>	Total assets as a percentage of domestic GDP Market share in retail deposits and lending Market share in payment transactions Market share in the branch network Degree of concentration of various markets in which the institution is active	Turnover and outstanding positions, possibly as a percentage of domestic GDP	Total value (possibly as a percentage of domestic GDP) /volume transactions
Substitutability	<i>Are there alternatives available within a reasonable time and at a reasonable cost?</i>	Interbank exposures Intra-group exposures Exposures to countries under stress Exposures through shareholdings Ranking in markets in which the institution is a significant player Systems in which the institution participates and its share in transaction volumes Withdrawals of deposits/credit lines in other institutions	Standardised/bespoke nature of instruments; relationship-intensity of instruments Volatility in the rankings of the main market makers Frequency of transactions Time between initiating and executing a transaction Main market makers and their rankings Breakdown by turnover/outstanding positions of main market participants Volume of derivatives market vs. underlying cash market Correlation between market shares in different markets of large financial institutions	Share of transactions executed via the system Volatility in the rankings of the main participants Frequency of transactions Time required between initiating and executing a transaction
Linkages	<i>Are there links with other parts and if so, how important are those links?</i>	Interbank exposures Intra-group exposures Exposures to countries under stress Exposures through shareholdings Ranking in markets in which the institution is a significant player Systems in which the institution participates and its share in transaction volumes Withdrawals of deposits/credit lines in other institutions	Main market makers and their rankings Breakdown by turnover/outstanding positions of main market participants Volume of derivatives market vs. underlying cash market Correlation between market shares in different markets of large financial institutions	Nature and size of markets/institutions supported by the system Technical links with other systems Type and volume of collateral (possibly as percentage of total transactions) used to mitigate risks in the system

Note: The indicators are for illustrative purposes only and may change depending on the type of financial institution, market, infrastructure or crisis under consideration,