



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**<sup>1</sup>) o di gestire le situazioni di crisi delle banche (**interventi di risoluzione**<sup>2</sup>). 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 banca<sup>3</sup>, insieme ad alcune modifiche recenti della direttiva sui requisiti patrimoniali (norme che prevedono di allertare le altre

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> 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 tempestiva<sup>4</sup>. Secondo le ultime stime del FMI<sup>5</sup> 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 alla 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

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.