

ISTITUTO MONETARIO EUROPEO

PARERE DELL'ISTITUTO MONETARIO EUROPEO

su una consultazione da parte del Consiglio dell'Unione europea, in applicazione dell'articolo 109 F, paragrafo 6, del trattato che istituisce la Comunità europea (in appresso denominato «il trattato») e dell'articolo 5.3 dello statuto dell'IME, in merito ad una proposta modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, presentata dalla Commissione delle Comunità europee, in materia di risanamento e liquidazione degli enti creditizi

(98/C 332/04)

CON/96/2

in merito all'attuazione dei suddetti provvedimenti e procedimenti e l'assenza di discriminazioni tra i creditori in base al luogo di residenza.

1. La presente consultazione è stata avviata dal presidente del Consiglio dell'Unione europea con una lettera ricevuta il 30 gennaio 1996 e riguarda la proposta di direttiva [COM(88) 4 def.], presentata dalla Commissione nonché il testo della direttiva redatto, previo esame, dal gruppo di lavoro del Consiglio [documento SN 4582/95]. Va notato che il documento SN 4582/95 è soltanto un documento di preparazione e che le delegazioni degli Stati membri non sono giunte ad un accordo sulle disposizioni in esso contenute.

Anche se sono state apportate modifiche al testo della proposta in seguito all'elaborazione del documento SN 4582/95, la presente consultazione si limita espressamente al documento SN 4582/95 del Consiglio dell'Unione europea e non riguarda i documenti successivi. Tuttavia, se nota che il testo è stato modificato in seguito all'elaborazione del documento SN 4582/95 e se tali modifiche possono incidere sulle osservazioni formulate nel presente parere, l'IME lo segnala.

I numeri degli articoli cui si fa riferimento nel presente parere sono quelli del documento SN 4582/95 (e non quelli del documento [COM(88) 4 def.]).

2. L'obiettivo principale della proposta è di garantire, in tutta la Comunità, il reciproco riconoscimento dei provvedimenti di risanamento e dei procedimenti di liquidazione applicabili nello Stato membro della sede sociale di un ente creditizio, conformemente al principio di unità e di universalità. Le altre disposizioni della proposta riguardano il coordinamento tra le autorità competenti, l'informazione del pubblico

3. L'IME ritiene di essere competente per emettere un parere su tale proposta. L'articolo 109 F, paragrafo 6, del trattato e l'articolo 5.3 dello statuto dell'IME prevedono che l'IME venga consultato dal Consiglio su ciascuna proposta di atto comunitario che rientri nella competenza dell'IME. La presente proposta riguarda appunto diversi settori di competenza dell'IME: avrà influenza sulla stabilità degli istituti finanziari e dei mercati finanziari (articolo 4.1, quarto trattino, dello statuto dell'IME); riguarda la vigilanza degli enti creditizi, settore che rientra nella competenza di un certo numero di banche centrali nazionali (articolo 4.1, quarto trattino, dello statuto dell'IME); infine, influisce sul livello di efficienza dei sistemi di pagamento transfrontalieri (articolo 4.2, quarto trattino, dello statuto dell'IME).

Inoltre, prevedendo il riconoscimento dei procedimenti di risanamento e di liquidazione applicati nel paese della sede, la proposta introdurrà una maggiore certezza in merito ai procedimenti che saranno applicati agli enti creditizi dell'Unione europea. Ciò presenterà un notevole interesse per i membri del SEBC e per gli altri operatori dei mercati finanziari, in quanto permetterà loro di valutare i rischi legati alle operazioni effettuate con gli enti creditizi. Pertanto, il presente parere contiene anche osservazioni relative a tale questione.

4. L'IME accoglie favorevolmente questa proposta. Qualunque ulteriore grado di certezza ottenuto nel campo del risanamento e della liquidazione di qualsiasi tipo di ente con succursali in diverse giurisdizioni sarà della massima utilità: la proposta è suscettibile di contribuire notevolmente ad assicurare certezza e chiarezza su quale giurisdizione applicherà i procedimenti appropriati, nell'ambito di una data situazione. Dato che gli enti creditizi possono senza dubbio influenzare la stabilità dei mercati finanziari,

tale chiarezza e tale certezza potrebbero avere, a loro volta, effetti benefici sulla stabilità degli istituti finanziari e dei mercati finanziari. Inoltre, queste proposte possono avere un impatto positivo sul mercato unico, grazie al rafforzamento della fiducia nei contratti finanziari transfrontalieri. Dal canto suo, l'IME osserva che il problema dei procedimenti plurigiurisdizionali, che è già importante, potrebbe riguardare sempre di più il settore bancario, data la crescente tendenza ad impiantare succursali in tutta la Comunità grazie alle misure relative al settore bancario attuate nel quadro del mercato unico.

Pertanto, è particolarmente opportuno formulare tale proposta proprio ora. Come indicato al precedente paragrafo 3, l'ulteriore grado di certezza che dovrebbe derivare da questa proposta aiuterà anche il SEBC a gestire il rischio legato alla conclusione di accordi contrattuali con gli enti creditizi nel quadro dell'attuazione della politica monetaria. Infine, l'IME si rallegra del fatto che, in linea di principio, la proposta metterà i procedimenti di risanamento e di liquidazione in armonia con il principio del controllo da parte del paese della sede, adottato per la vigilanza degli enti creditizi.

5. L'IME, pur ritenendo che non sia suo compito fare commenti sulla redazione della proposta, formula, nel suo parere, alcune osservazioni la cui applicazione potrebbe richiedere una modifica dell'attuale redazione al fine di chiarire l'oggetto di determinate disposizioni.
6. È preso atto del campo di applicazione della proposta, che riguarda in modo specifico gli enti creditizi. L'IME prende inoltre atto del fatto che è stato concluso un accordo sulla convenzione dell'UE relativa al fallimento e alle procedure analoghe, che si applica alla maggior parte delle persone giuridiche registrate dell'UE ma che esclude espressamente dal suo campo di applicazione non soltanto gli enti creditizi, ma anche le compagnie di assicurazione, gli organismi d'investimento che offrono servizi quali la detenzione di fondi o titoli di terzi e gli organismi d'investimento collettivo. L'IME osserva che tutti i tipi di ente esclusi dal campo di applicazione della convenzione possono avere una forte influenza sulla stabilità degli istituti e dei mercati finanziari e osserva che è pertanto necessario elaborare adeguate proposte che coprano tutti questi tipi di ente. A tale riguardo, l'IME è al corrente dell'esistenza di un progetto parallelo relativo alle compagnie di assicu-

razione e del fatto che il Consiglio dell'UE e la Commissione hanno l'intenzione di elaborare separatamente strumenti legislativi in merito agli altri tipi di ente esclusi dal campo di applicazione della convenzione relativa al fallimento ed alle procedure analoghe. Tali iniziative sono opportune. Pur prendendo atto della necessità di restringere l'ambito dell'attuale proposta, l'IME incoraggia il proseguimento a livello prioritario dei lavori intesi ad elaborare direttive supplementari che riguardino gli enti esclusi dal campo di applicazione della convenzione e dell'attuale proposta (in particolare gli istituti finanziari).

Ponendosi nell'ottica di una banca centrale, l'IME accoglierebbe in modo particolarmente favorevole ogni nuova proposta che rafforzi la certezza in merito al risanamento e alla liquidazione di un ente suscettibile di essere una controparte della Banca centrale europea e/o di una banca centrale nazionale nel quadro dell'applicazione della politica monetaria. Tale proposta potrebbe coprire, durante la terza fase dell'UEM, gli organismi d'investimento che non sono enti creditizi e che rientrano nel campo di applicazione della direttiva 93/22/CEE del Consiglio relativa ai servizi di investimento nel settore dei valori mobiliari, dato che l'articolo 18.1, secondo trattino, dello statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea cita le «operazioni di credito [effettuate] con istituti creditizi ed altri operatori di mercato...».

7. L'IME osserva inoltre che i fornitori di servizi finanziari in Europa tendono sempre più a diversificarsi in varie attività finanziarie connesse. Per motivi regolamentari e commerciali, tale diversificazione viene spesso effettuata creando filiali distinte che possono o meno essere registrate nella stessa giurisdizione della società madre, delle quali soltanto alcune sono enti creditizi. Dato che all'interno di tali gruppi esistono notevoli rischi intragruppo, capita spesso che la necessità di risanare o liquidare un ente del gruppo richieda che vengano attuate misure analoghe nei confronti di tutti gli altri membri del gruppo. Il fallimento di diversi enti all'interno di un tale gruppo finanziario pluridisciplinare rischia di avere conseguenze ancora più gravi per la stabilità del complesso degli enti finanziari e dei mercati finanziari che quelle di un solo ente le cui attività possono essere definite in modo più ristretto ed essere più vincolate. Tenendo conto di questo fenomeno e consapevole degli sforzi effettuati al fine di consolidare il contesto normativo relativo ai conglomerati finanziari, l'IME si augura che le nuove proposte di direttiva riguardanti il risanamento e la liquidazione degli

istituti finanziari che non sono enti creditizi tengano conto di questo fatto ed in particolare dei problemi specifici che i conglomerati finanziari possono porre ai fini della stabilità degli istituti e dei mercati finanziari.

8. Diversi articoli della proposta prevedono che le autorità competenti di cui rispettivamente agli allegati I e II forniscono informazioni sui procedimenti alle autorità preposte alla vigilanza degli enti creditizi. A tale riguardo si possono citare gli articoli 5, 6, 9 e 12. Tali disposizioni hanno lo scopo di permettere agli organismi di vigilanza degli enti creditizi di prendere rapidamente provvedimenti appropriati nei confronti degli enti sottoposti al controllo. Anche se la direttiva 95/26/CE del Consiglio permetterà di effettuare scambi di informazioni tra le autorità di controllo, le banche centrali e le autorità incaricate del controllo dei sistemi di pagamento, l'IME ritiene che, dato il ruolo fondamentale svolto dalle banche centrali e, se tale funzione è eseguita tramite un organismo distinto, dalle autorità incaricate del controllo dei sistemi di pagamento, nell'assicurare il mantenimento della stabilità dei mercati finanziari, sarebbe anche opportuno che le informazioni sui procedimenti di risanamento e di liquidazione fossero comunicate direttamente a tali enti nella giurisdizione in cui l'istituto creditizio in questione è presente. Tuttavia, l'obbligo di trasmettere informazioni alla banche centrali non deve ritardare la decisione di prendere provvedimenti o di dare istruzioni in merito al risanamento o alla liquidazione di un ente creditizio. Pertanto, l'IME raccomanda di potenziare gli scambi di informazioni provenienti dalle autorità competenti riportate rispettivamente negli allegati I e II mediante disposizioni che garantiscano che le banche centrali, incaricate del controllo dei sistemi di pagamento e della fornitura di liquidità, siano informate quando una succursale della loro giurisdizione è colpita da tali provvedimenti, senza tuttavia condizionare l'applicazione di questi ultimi alla trasmissione delle informazioni alla banca centrale interessata.

9. Si osserva che, conformemente all'articolo 1, paragrafo 2, del progetto, la proposta si applicherà agli enti creditizi la cui sede sociale si trova fuori della Comunità soltanto nel caso in cui detti enti abbiano succursali in almeno due Stati membri della Comunità. I motivi di tale limitazione sono chiari. Tuttavia, si constata che alcuni grossi gruppi bancari non europei, che sono presenti in modo significativo all'interno della Comunità, vi effettuano operazioni tramite succursali e filiali e, in teoria, possono avere una sola succursale ma diverse filiali. Pertanto, l'IME ritiene opportuno che le nuove proposte di di-

rettiva nel settore del risanamento e della liquidazione tengano conto dell'incidenza del risanamento e della liquidazione di una succursale di un'impresa sugli altri enti dello stesso gruppo.

10. L'articolo 23, paragrafo 1, della proposta cita alcuni casi in cui si prevede di modificare in un certo modo gli effetti di un provvedimento di risanamento o di un procedimento di liquidazione. L'IME comprende che questa disposizione è intesa a garantire l'esecuzione delle regole applicabili all'accordo soggetto al sistema giuridico di cui all'articolo 23, paragrafo 1, e che a tale fine le disposizioni delle procedure dello Stato membro d'origine relative al risanamento o alla liquidazione sono scartate. L'IME approva tale impostazione, in particolare per quanto riguarda gli accordi suscettibili di produrre effetti immediati su istituti e mercati finanziari (accordi di compensazione, diritti di valori mobiliari e accordi relativi ai sistemi di pagamento) e che pertanto interessano direttamente il settore di competenza dell'IME. L'IME comprende inoltre che l'articolo 23, paragrafo 2, ha lo scopo di garantire che la compensazione disciplinata dalla legge sia esecutiva conformemente alla legge dello Stato membro applicabile alla richiesta dell'ente creditizio in difficoltà, indipendentemente dal provvedimento di risanamento o dall'avvio di un procedimento di liquidazione. L'IME approva anche questo obiettivo. Tuttavia, data l'importanza dei problemi giuridici affrontati all'articolo 23, è opportuno curare in modo particolare la redazione di tale articolo affinché gli obiettivi perseguiti vengano realizzati appieno.

Per maggiore chiarezza, l'IME suggerisce inoltre di sostituire il termine «creditori», che figura all'articolo 23, paragrafo 1, terzo trattino, con il termine «controparti». È riconosciuto che l'esistenza di un accordo di compensazione tra parti implica che ciascuna parte di tale accordo sarà il creditore in relazione ad uno o più contratti, il che in assenza di un accordo di questo tipo imporrebbe all'altra parte di liquidare gli impegni su base lorda. Tuttavia, nella maggior parte degli accordi di compensazione, ciascuna parte può essere il creditore netto o il debitore netto e tale posizione può cambiare nel corso del tempo. L'impiego del termine «creditore» in questo contesto rischia di dar luogo all'interpretazione secondo cui questa disposizione si applica soltanto se l'ente creditizio è il debitore netto nel quadro di un accordo di compensazione (se, al momento dell'entrata in vigore dei provvedimenti di risanamento o dell'avvio di un procedimento di liquidazione, l'ente creditizio è il creditore netto nel quadro di un ac-

cordo di compensazione, potrebbe succedere che questa disposizione non si applichi).

11. L'articolo 26 è inteso ad escludere l'applicazione della «regola dell'ora zero» e delle disposizioni relative alla retroattività in quanto esse possono incidere sulla validità delle operazioni effettuate mediante un sistema di pagamento o nel quadro di un accordo di compensazione interbancario. Questa disposizione ha lo scopo di aumentare la certezza relativa alla finalità nell'ambito dei sistemi di pagamento, il che è suscettibile di favorire la stabilità degli enti finanziari e dei mercati finanziari e quindi di ridurre i rischi sistemici. L'IME accoglie pertanto favorevolmente questa disposizione. Tuttavia, affinché la sua efficacia sia massima, è indispensabile che sia redatta in modo da permettere di determinare senza ambiguità il momento in cui gli accordi o i pagamenti beneficiano di questa disposizione. La direttiva potrebbe quindi portare all'elaborazione di regole sui sistemi nazionali di pagamento e di regolamento, indicando chiaramente a che stadio della procedura di trattamento dell'operazione entra in vigore la protezione offerta dalla disposizione. Potrebbe trattarsi, ad esempio, del momento a partire dal quale il pagamento è irrevocabile o definitivo in virtù della regolamentazione sul sistema in questione e/o in virtù della legge applicabile.
12. L'IME osserva che l'articolo 30, nel documento SN 4582/96, fissa una data limite entro la quale gli Stati membri devono mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva. L'IME è al corrente del fatto che questa disposizione è stata modificata in una versione successiva della proposta per far sì che la direttiva entri in vigore soltanto tre anni dopo la pubblicazione del testo nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* e riguardi esclusivamente i provvedimenti di risanamento ed i procedimenti di liquidazione avviati o iniziati a partire da tale data. L'IME approva tale iniziativa come pure tutte quelle intese ad assicurare un migliore coordinamento in merito alla data di applicazione di questa proposta. Quest'ultima potrà avere l'effetto di chiarire e di modificare l'incidenza di talune questioni di diritto internazionale privato (in particolare in virtù

dell'articolo 23). Tuttavia, se queste disposizioni dovessero entrare in vigore a date diverse nei diversi Stati membri, ci sarebbe incertezza e confusione durante il periodo di transizione. Per evitare ciò, nella misura del possibile, l'IME è quindi favorevole alle disposizioni modificate dell'articolo 30 e a tutte le modifiche destinate a coordinare meglio le date di applicazione di questa proposta.

13. Una banca centrale nazionale ha richiesto che venga anche formulata la seguente osservazione in merito all'articolo 29 del progetto:

«L'articolo 29 prevede che gli Stati membri comunichino alla Commissione qualsiasi modifica delle disposizioni legislative di cui agli allegati I e II e che le necessarie modifiche dei suddetti allegati siano adottate conformemente alla procedura di cui all'articolo 22 della seconda direttiva di coordinamento bancario (89/646/CEE) (comitatologia).

D'altra parte, le misure prese in applicazione delle modifiche in questione beneficiano del reciproco riconoscimento soltanto dopo l'adozione delle modifiche mediante la suddetta procedura.

Queste disposizioni potrebbero dar luogo ad una situazione strana, nel caso in cui uno Stato membro adottasse una nuova legislazione revocando contemporaneamente i precedenti regolamenti e decidesse di attuare un provvedimento di risanamento o di avviare un procedimento di liquidazione nei confronti di un ente creditizio che ha succursali in altri paesi dell'Unione europea, prima che questi Stati membri ospitanti riconoscano la nuova legislazione, in virtù delle disposizioni della direttiva.

In questi casi, anche se la direttiva non tenta di armonizzare i procedimenti di risanamento e di liquidazione, gli Stati membri non saranno in grado di attuare effettivamente la propria legislazione finché non sarà adottato un atto comunitario.»

14. L'IME acconsente a che il presente parere sia reso pubblico dall'autorità consultante.