

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XVIII
N. 68

VI COMMISSIONE (FINANZE)

DOCUMENTO FINALE, A NORMA DELL'ARTICOLO 127 DEL REGOLAMENTO, SU:

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio: Una tabella di marcia verso l'Unione bancaria (COM (2012) 510 final)

Proposta di regolamento del Consiglio che attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi (COM (2012) 511 final)

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (UE) n. 1093/2010 che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea) per quanto riguarda l'interazione di detto regolamento con il regolamento che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi (COM (2012) 512 final)

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro di risanamento e di risoluzione delle crisi degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica le direttive del Consiglio 77/91/CEE e 82/891/CE, le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE e 2011/35/UE e il regolamento (UE) n. 1093/2010 (COM(2012) 280 final)

Approvato il 12 dicembre 2012

La VI Commissione Finanze della Camera dei deputati,

esaminate congiuntamente:

la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio: Una tabella di marcia verso l'Unione bancaria (COM(2012) 510 final);

la proposta di regolamento del Consiglio che attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi (COM(2012) 511 final);

la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (UE) n. 1093/2010 che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea) per quanto riguarda l'interazione di detto regolamento con il regolamento che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi (COM(2012) 512 final);

la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro di risanamento e di risoluzione delle crisi degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica le direttive del Consiglio 77/91/CEE e 82/891/CE, le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE e 2011/35/UE e il regolamento (UE) n. 1093/2010 (COM(2012) 280 final);

tenuto conto dei pareri espressi dalla BCE, il 27 novembre 2012, sulle due proposte di regolamento relative alla vigilanza bancaria;

considerata la proposta di compromesso presentata il 6 dicembre 2012 dalla Presidenza cipriota sulle proposte di re-

golamento sulla vigilanza bancaria, in vista della definizione di un orientamento generale del Consiglio;

preso atto altresì del rapporto del gruppo di lavoro ad alto livello sulla riforma del sistema bancario europeo presieduto dal Governatore della Banca centrale finlandese, Erkki Liikanen, presentato il 2 ottobre 2012;

rilevata l'esigenza di prestare attenzione all'ipotesi, prospettata come raccomandazione nel predetto rapporto, di procedere, nell'ambito delle attività bancarie, alla separazione legale delle attività di deposito e di finanziamento alle imprese e alle famiglie dalle attività di *trading* ad alto rischio in titoli e derivati;

premesso che:

le proposte legislative in esame costituiscono due dei pilastri della futura Unione bancaria dell'eurozona, secondo il disegno prospettato dalla comunicazione della Commissione sopra richiamata e confermato dal rapporto del Presidente del Consiglio europeo Van Rompuy sull'attuazione di un'autentica Unione economica e monetaria;

la creazione di un'Unione bancaria costituisce il primo e più urgente passo nel processo di rafforzamento dell'integrazione economica e fiscale dell'eurozona, essendo volta a spezzare il legame tra debito sovrano e debito bancario e a porre rimedio alla frammentazione del mercato europeo dei servizi finanziari;

è pertanto necessario che tutti i Paesi membri concorrano utilmente al buon esito del negoziato in corso, evitando comportamenti opportunistici e incoerenti con il rigore sino ad ora manifestato per

quanto concerne il processo di risanamento dei bilanci pubblici: si tratta, in particolare, di scongiurare il rischio che prevalga la strenua difesa di interessi localistici, in contraddizione con il disegno complessivo dell'Unione bancaria, e che singoli Stati membri possano, attraverso l'erogazione di ingenti finanziamenti agli istituti di credito nazionali, alterare il corretto funzionamento della concorrenza in tale comparto;

è necessario, in sostanza, affermare anche in questa materia il principio del rispetto delle regole comuni, analogamente a quanto è avvenuto con la recente riforma della *governance* economica dell'Unione europea, che ha imposto obblighi puntuali ed uniformi a tutti gli Stati dell'eurozona;

in tale contesto assume carattere prioritario l'adozione delle proposte di regolamento sulla vigilanza bancaria, in quanto essa costituisce, in base alla dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo della zona euro in occasione del Consiglio europeo del 28-29 giugno 2012, la precondizione affinché il Meccanismo europeo di stabilità (MES) possa ricapitalizzare direttamente gli istituti di credito in difficoltà, evitando in tal modo che il supporto finanziario al sistema bancario vada a gravare sui bilanci pubblici dei Paesi membri;

subito dopo l'adozione delle proposte relative all'Unione bancaria occorre procedere alla rapida approvazione, senza alterarne l'impianto, della proposta di direttiva sul quadro comune di risanamento e di risoluzione delle crisi degli enti creditizi e della proposta di direttiva relativa ai sistemi di garanzia dei depositi, presentata dalla Commissione europea nel 2010, nonché alla presentazione della proposta della Commissione relativa all'istituzione di un meccanismo unico europeo per la risoluzione delle crisi bancarie nell'area euro (e per gli altri Paesi aderenti al sistema di vigilanza unico);

in tale ambito, nel rispetto del principio di proporzionalità, occorre valu-

tare i diversi profili di rischio all'interno del sistema bancario, valorizzando, come peraltro già espressamente previsto nella proposta di direttiva relativa ai sistemi di garanzia dei depositi, l'azione di prevenzione e risanamento, soprattutto in presenza di meccanismi di protezione istituzionale, anche riconoscendo la forma organizzativa a rete integrata;

l'attribuzione alla BCE, nell'ambito di un sistema di vigilanza multilivello, di compiti specifici, da esercitare in ampia misura in cooperazione con le autorità nazionali, alle quali restano peraltro riservate alcune competenze, appare pienamente coerente con il principio di sussidiarietà;

sarebbe tuttavia opportuno definire con maggiore precisione i criteri di ripartizione delle competenze tra la BCE e le autorità nazionali, nonché i meccanismi di reciproca collaborazione, come sostenuto anche nel citato parere della BCE sulle proposte in esame;

ferma restando tale articolazione di compiti all'interno del sistema, occorre mantenere, come proposto dalla Commissione europea e sostenuto nel richiamato parere della BCE, in capo alla BCE stessa la responsabilità ultima per la vigilanza su tutte le banche stabilite nell'UE: infatti, l'opzione, sostenuta da alcuni Paesi, di creare un sistema di vigilanza basato su « due livelli », limitando i compiti della BCE alle banche a rilevanza sistemica e riservando alle autorità nazionali la vigilanza sulle altre banche, pregiudicherebbe l'unitarietà e omogeneità dell'azione di vigilanza e creerebbe incentivi distorti e rischi di riallocazione della raccolta bancaria;

è necessario assicurare che la separazione, prospettata dalle proposte della Commissione europea, tra i ruoli dell'Autorità bancaria europea (EBA), che eserciterebbe i compiti di regolatore in tutta l'Unione, e della BCE, che opererebbe quale supervisore nell'area euro, non produca il rischio di un potenziale « doppio standard », essendo possibile che il quadro

di norme prudenziali e di vigilanza elaborato dalla BCE preveda requisiti più stringenti rispetto a quelli disposti dall'EBA, recando pregiudizio all'integrità del mercato unico;

sotto questo profilo, l'Italia deve far valere la sua esperienza e la bontà delle prassi di vigilanza adottate nel nostro Paese, che hanno consentito di evitare l'emersione di criticità nel comparto creditizio delle dimensioni e della gravità di quelle emerse in altri Paesi;

sottolineata la necessità che il presente documento finale, unitamente al parere della Commissione politiche dell'Unione europea, sia trasmesso tempestivamente al Parlamento europeo, al Consiglio, nonché alla Commissione europea nell'ambito del cosiddetto dialogo politico,

esprime

UNA VALUTAZIONE POSITIVA

con le seguenti condizioni:

1) si provveda alla rapida adozione delle proposte di regolamento relative alla vigilanza bancaria unificata e, successivamente, delle altre proposte relative alla creazione di un'unione bancaria, con particolare riferimento alla proposta di direttiva sul quadro comune per la risoluzione delle crisi e alla futura proposta relativa ad uno strumento unico di risoluzione delle crisi a livello europeo;

2) si proceda, contestualmente, a definire le modalità con le quali il Meccanismo europeo di stabilità (MES) potrà erogare un sostegno diretto alle banche;

3) sia mantenuta l'applicazione del nuovo sistema di vigilanza unificata a tutte le banche dell'area euro e degli altri Paesi dell'Unione europea che intendano aderire al sistema, indipendentemente dalle loro dimensioni, dalla forma giuridica e dalla relativa propensione al rischio;

4) siano stabiliti, ferma restando la responsabilità ultima della BCE, criteri

puntuali ed omogenei per l'attribuzione da parte della medesima BCE di compiti specifici alle autorità nazionali, e per la reciproca collaborazione tra la BCE e queste ultime, anche al fine di distinguere con certezza i provvedimenti di diretta competenza della BCE, impugnabili dinanzi alla Corte di Giustizia, e quelli di competenza delle autorità nazionali, sui quali sarebbero competenti le giurisdizioni di ciascuno Stato membro;

5) si proceda, contestualmente alla creazione del sistema di vigilanza centralizzata, ad un'ulteriore armonizzazione delle normative applicabili alle banche, anche attraverso l'elaborazione degli standard tecnici dell'EBA e il loro recepimento in atti delegati della Commissione;

6) in tale ambito, si valutino i diversi profili di rischio all'interno del sistema bancario, valorizzando, come peraltro già espressamente previsto nella proposta di direttiva relativa ai sistemi di garanzia dei depositi, l'azione di prevenzione e risanamento, soprattutto in presenza di meccanismi di protezione istituzionale, anche riconoscendo la forma organizzativa a rete integrata, ad esempio per quanto riguarda il sistema delle banche popolari e delle banche di credito cooperativo, ed assicurando comunque la massima omogeneità, a livello europeo, delle regole e delle prassi di vigilanza applicate nell'ambito delle diverse tipologie di banche;

e con le seguenti osservazioni:

a) nel caso in cui dovesse prevalere, nell'ambito del negoziato in materia, il principio per cui la vigilanza diretta da parte della BCE si applicherebbe ai soli istituti di credito i cui attivi dovessero superare una soglia determinata, si interverga affinché la soglia non sia stabilita in una misura troppo elevata, al fine di evitare il rischio di mantenere prassi di vigilanza fortemente differenziate, tali da alterare il mercato unico;

b) si valuti l'opportunità di escludere, per i Paesi che, pur non facendo parte dell'eurozona, volessero aderire al sistema di vigilanza unica, la possibilità di avvalersi di clausole di *opt out* in caso di dissenso con le decisioni adottate dal con-

siglio direttivo della BCE prevedendo, in alternativa, che le proposte dell'istituendo consiglio di sorveglianza, qualora adottate all'unanimità, possano essere operative anche senza successiva pronuncia espressa del consiglio direttivo della stessa BCE.

ALLEGATO

**PARERE DELLA XIV COMMISSIONE
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)**

La XIV Commissione Politiche dell'Unione europea,

esaminate la « Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio: Una tabella di marcia verso l'Unione bancaria (COM(2012)510 final) », la « Proposta di regolamento del Consiglio che attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi (COM(2012)511 final) », la « Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (UE) n. 1093/2010 che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea) per quanto riguarda l'interazione di detto regolamento con il regolamento che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi (COM(2012)512 final) » e la « Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro di risanamento e di risoluzione delle crisi degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica le direttive del Consiglio 77/91/CEE e 82/891/CE, le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE e 2011/35/UE e il regolamento (UE) n. 1093/2010 (COM(2012) 280 final) »;

tenuto conto dei pareri espressi dalla BCE, il 27 novembre 2012, sulle due proposte di regolamento relative alla vigilanza bancaria;

preso atto altresì del rapporto del gruppo di lavoro ad alto livello sulla riforma del sistema bancario europeo presieduto dal governatore della Banca centrale finlandese, Erkki Liikanen, presentato il 2 ottobre 2012;

premessi che:

le proposte legislative in esame concernono due dei pilastri della futura unione bancaria dell'eurozona, secondo il disegno prospettato dalla Comunicazione della Commissione sopra richiamata e confermato dal rapporto del Presidente del Consiglio europeo Van Rompuy sull'attuazione di un'autentica Unione economica e monetaria;

la creazione di un'Unione bancaria presenta caratteri di urgenza a fronte del crescente rischio di frammentazione dei mercati bancari dell'UE, che compromette gravemente il mercato unico dei servizi finanziari e ostacola l'effettiva trasmissione della politica monetaria all'economia reale in tutta la zona euro, e dell'esigenza di spezzare legame tra debito sovrano e debito bancario;

in questo contesto l'adozione delle proposte di regolamento sulla vigilanza bancaria assume carattere prioritario, costituendo, in base alla dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo della zona euro in occasione del Consiglio europeo del 28-29 giugno 2012, la precondizione affinché il meccanismo europeo di stabilità (MES) possa ricapitalizzare direttamente gli istituti di credito in difficoltà, evitando in tal modo che il supporto finanziario al sistema bancario vada a gravare sui bilanci pubblici dei Paesi membri;

subito dopo l'adozione delle proposte relative all'Unione bancaria occorre procedere ad una rapida approvazione, senza alterarne l'impianto, della proposta di direttiva sul quadro comune di risanamento e di risoluzione delle crisi degli enti creditizi e della proposta di direttiva relativa ai sistemi di garanzia dei depositi, presentata dalla Commissione europea nel

2010 nonché alla presentazione della proposta della Commissione relativa all'istituzione di un meccanismo unico europeo per la risoluzione delle crisi bancarie nell'area euro (e per gli altri Paesi aderenti al sistema di vigilanza unico);

l'articolo 127, paragrafo 6, del TFUE, non circoscrive alla sola area euro i poteri di vigilanza da attribuire alla BCE; la limitazione dell'ambito territoriale della vigilanza unica ai soli Paesi dell'eurozona e agli altri Stati membri che intendano aderire, è tuttavia condivisibile in quanto riflette le scelte politiche sottese all'articolazione dell'Unione bancaria e alla più generale accelerazione del processo di integrazione economica e fiscale dell'area euro;

andrebbe peraltro valutato se stabilire quale regola generale, in coerenza con l'integrazione del mercato unico dei servizi finanziari, l'applicazione della vigilanza unificata a tutti i Paesi UE, consentendo allo Stato che lo desidera di rinunciare (ricorrendo ad una clausola di *opt out*);

l'attribuzione alla BCE, nell'ambito di un sistema di vigilanza multilivello, di compiti specifici, da esercitare in ampia misura in cooperazione con le autorità nazionali, alle quali restano peraltro riservate alcune competenze, appare pienamente coerente con il principio di sussidiarietà;

sarebbe tuttavia opportuno definire con maggiore precisione i criteri di ripartizione delle competenze tra BCE e autorità nazionali, anche al fine di evitare duplicazioni di controlli e conseguenti aggravii dell'onere burocratico per le imprese soggette al controllo;

ferma restando tale articolazione di compiti all'interno del sistema, occorre mantenere, come proposto dalla Commissione e sostenuto dalla BCE, in capo alla BCE stessa la responsabilità ultima per la vigilanza su tutte le banche stabilite nell'UE; l'opzione, sostenuta da alcuni Paesi, di creare un sistema di vigilanza basato su

« due livelli », limitando i compiti della BCE alle banche a rilevanza sistemica e riservando alle autorità nazionali la vigilanza sulle altre banche, pregiudicherebbe infatti l'unitarietà e omogeneità dell'azione di vigilanza e creerebbe incentivi distorti e rischi di riallocazione della raccolta bancaria;

è condivisibile, in linea generale, la separazione, prospettata dalle proposte della Commissione tra i ruoli dell'Autorità bancaria europea (EBA), che eserciterebbe i compiti di regolatore in tutta l'Unione, e la BCE che opererebbe quelli del supervisore nell'area euro: tale separazione tuttavia non elimina il rischio di un potenziale « doppio standard », essendo possibile che il quadro di norme prudenziali e di vigilanza elaborato dalla BCE preveda requisiti più stringenti rispetto a quelli disposti dall'EBA, recando pregiudizio all'integrità del mercato unico;

le proposte legislative in esame prevedono un ampio ricorso ad atti delegati della Commissione, anche al fine di recepire standard tecnici elaborati dall'EBA;

l'effettivo e corretto funzionamento dell'Unione bancaria presuppone anche, alla luce della crisi, la traduzione in apposite disposizioni legislative di alcune delle raccomandazioni formulate nel citato Rapporto Liikanen, con particolare riferimento alla separazione tra le attività di deposito e quelle speculative;

sottolineata la necessità che il presente parere, unitamente al documento finale della Commissione di merito, sia trasmesso tempestivamente al Parlamento europeo, al Consiglio nonché alla Commissione europea nell'ambito del cosiddetto dialogo politico,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

1) si provveda ad una rapida adozione delle proposte di regolamento relative alla vigilanza bancaria unificata e,

successivamente delle altre proposte relative alla creazione di un'unione bancaria, con particolare riferimento alla proposta di direttiva sul quadro comune per la risoluzione delle crisi e alla futura proposta relativa ad uno strumento unico di risoluzione a livello europeo;

2) si proceda contestualmente a definire le modalità con le quali il Meccanismo europeo di stabilità potrà erogare un sostegno diretto alle banche;

3) si stabilisca l'applicazione del sistema di vigilanza unificata a tutti i Paesi membri dell'UE, consentendo, in base ad una clausola di *opt out*, allo Stato che lo desidera di non farne parte;

4) sia mantenuta l'applicazione del nuovo sistema di vigilanza unificata a tutte le banche dell'area euro e degli altri Paesi che intendano aderire al sistema, indipendentemente dalle dimensioni, dalla forma giuridica e dalla propensione al rischio;

5) siano stabiliti, ferma restando la responsabilità ultima della BCE, criteri puntuali ed omogenei per l'attribuzione da parte della medesima BCE di compiti specifici alle autorità nazionali, e per la reciproca collaborazione, anche al fine di distinguere con certezza i provvedimenti di diretta competenza della BCE, impugnabili innanzi alla Corte di Giustizia, e quelli di competenza delle autorità nazionali, sui quali sarebbero competenti le giurisdizioni di ciascuno Stato membro;

6) si proceda, contestualmente alla creazione del sistema di vigilanza centra-

lizzata, ad un'ulteriore armonizzazione delle normative applicabili alle banche, anche attraverso l'elaborazione degli standard tecnici dell'EBA e il loro recepimento in atti delegati della Commissione;

7) il Governo trasmetta alle Camere i progetti di atti delegati adottati sulla base delle proposte legislative in esame, tenuto conto dell'ampiezza dei poteri delegati alla Commissione e della particolare rilevanza e delicatezza della materia;

8) si recepiscano nella normativa europea, mediante appropriate modifiche alla legislazione vigente, le raccomandazioni formulate nel Rapporto Liikanen richiamato in premessa, con particolare riguardo:

alla separazione legale dell'attività di deposito (risparmi e finanziamenti a imprese e famiglie) da quelle di *trading* ad alto rischio (in titoli e derivati), qualora tali attività superino il 25 per cento del giro di affari di un gruppo bancario (o, in alternativa, 100 miliardi di euro), stabilendo, altresì, che soltanto le banche che esercitano la prima tipologia di attività abbiano accesso a meccanismi di risoluzione, stabilizzazione e garanzia finanziati con risorse pubbliche;

alla riforma della *corporate governance*, con misure specifiche in tema di rafforzamento del *board* e del *management*, controllo sui compensi dei *manager*, che dovrebbero essere corrisposti almeno in parte in azioni e rafforzamento dei poteri sanzionatori delle autorità di vigilanza.