



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

Documentazione per le Commissioni
ESAME DI ATTI E DOCUMENTI
DELL'UNIONE EUROPEA

Sistema europeo di assicurazione dei
depositi e completamento dell'Unione
bancaria

*(Proposta di regolamento (COM(2015)586) e
Comunicazione (COM(2015)587))*

SENATO DELLA REPUBBLICA
SERVIZIO STUDI
DOSSIER EUROPEI

18

CAMERA DEI DEPUTATI
UFFICIO RAPPORTI CON
L'UNIONE EUROPEA

43

DOSSIER - XVII LEGISLATURA

29 gennaio 2016



Documentazione per le Commissioni

ESAME DI ATTI E DOCUMENTI DELL'UE

Sistema europeo di assicurazione dei depositi e completamento dell'Unione bancaria

*(Proposta di regolamento (COM(2015)586) e
Comunicazione (COM(2015)587)*

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI
DOSSIER EUROPEI

N. 18

CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO RAPPORTI CON
L'UNIONE EUROPEA

N. 43



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it -  @SR_Studi

Dossier europei n. 18



UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

TEL. 06-6760-2145 - cdrue@camera.it

Dossier n. 43

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

SCHEDE DI LETTURA	1
DATI IDENTIFICATIVI	3
PREMESSA	5
L'IMPATTO DELLA CRISI SUI BILANCI DELLE BANCHE	5
LA DISCIPLINA SUI REQUISITI PATRIMONIALI	7
L'UNIONE BANCARIA	8
I SISTEMI DI GARANZIA DEI DEPOSITI: LA NORMATIVA VIGENTE	9
LA COMUNICAZIONE SUL COMPLETAMENTO DELL'UNIONE BANCARIA	13
CONTENUTO DELLA PROPOSTA DI REGOLAMENTO	15
BASE GIURIDICA	19
SUSSIDIARIETÀ	19
PROPORZIONALITÀ	20
VALUTAZIONE D'IMPATTO	20
L'ITER PRESSO LE ISTITUZIONI EUROPEE	20
ESAME PRESSO ALTRI PARLAMENTI NAZIONALI	24

Schede di lettura

DATI IDENTIFICATIVI

Tipo di atto	<i>Comunicazione e proposta di regolamento</i>
Data di adozione	<i>24 novembre 2015</i>
Base giuridica	<i>Articolo 114 TFUE</i>
Settori di intervento	Sistema bancario
Esame presso le istituzioni dell'UE	<i>Trasmissione al Consiglio e al Parlamento europeo il 24 novembre 2015.</i>
Assegnazione	<i>22 dicembre 2015 --- Commissione VI (Finanze)</i>
Termine per il controllo di sussidiarietà	<i>16 febbraio 2016</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>22 dicembre 2015</i>

PREMESSA

La crisi economico-finanziaria ha prodotto significativi effetti negativi sui bilanci delle banche, derivanti da:

- la rilevante quantità di **titoli di debito pubblico** detenuti in portafoglio per i quali è emersa una forte criticità;
- **l'aumento delle sofferenze** provocato dalla crescita delle insolvenze.

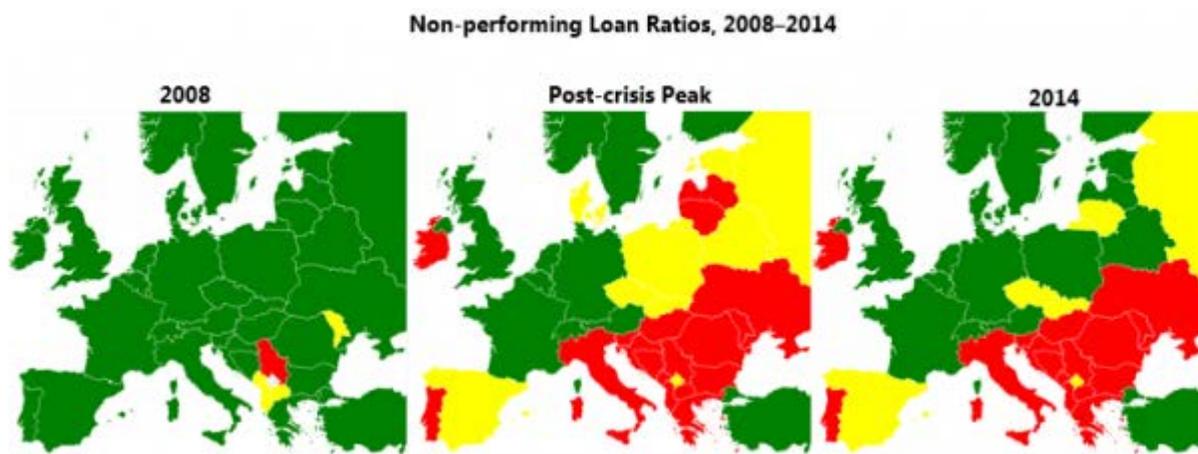
Dal 2012, per porre fine al **circolo vizioso** tra **crisi dei sistemi bancari** e crescita del **debito sovrano**, la Commissione europea ha avviato la costruzione dell'**Unione bancaria**, fondata su **tre pilastri**:

- un **sistema unico di vigilanza**;
- un **meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie**, dotato anche di un fondo comune;
- un **sistema europeo di garanzia dei depositi bancari**.

La comunicazione e la proposta di regolamento in esame intendono tradurre concretamente il terzo dei pilastri costituenti l'Unione bancaria.

L'impatto della crisi sui bilanci delle banche

La situazione dei **non performing loans** (NPL) è andata via via **peggiorando** dall'inizio della crisi: la mappa di seguito riportata riassume efficacemente il deterioramento della situazione (*in verde il rapporto credito totale-NPL minore del 5%; in giallo tra il 5 e il 10%, in rosso superiore al 10%*).



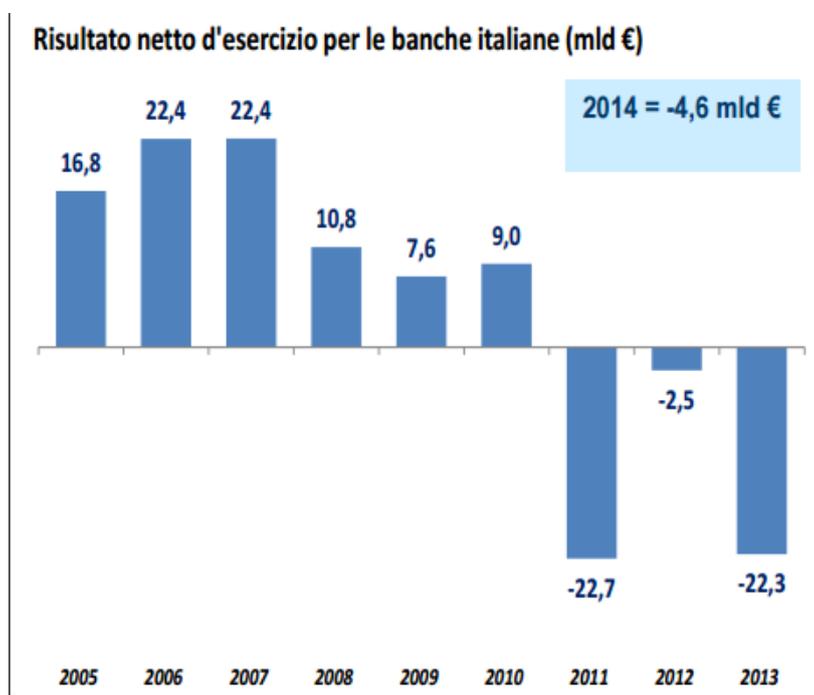
Fonte: Autorità bancaria europea

In un rapporto pubblicato a novembre 2015 (dati aggiornati al 30 giugno 2015), l'Autorità bancaria europea (EBA) quantificava nel **5,6%** l'entità dei **crediti deteriorati** nell'UE sul totale dei crediti. In termini assoluti, il totale dei crediti deteriorati ammonterebbe a circa **1.000 miliardi di euro**, pari al **7,3% del PIL dell'UE**.

L'incidenza sarebbe particolarmente elevata per gli **istituti di credito italiani**, che registrerebbero una percentuale di *non performing loans* pari a **16,7% del totale dei crediti** (Germania, 3,3%; Francia: 4,2%; Regno Unito, 2,8%; Spagna: 7,1%). In rapporto al PIL, i dati sono i seguenti: Italia: 17,1%; Germania: 2,6%; Francia: 7,0%; Regno Unito: 4,3%; Spagna: 15,8.

Secondo i dati diffusi dall'Associazione bancaria italiana (ABI), durante la crisi lo stock di crediti deteriorati in Italia è passato da 85 miliardi a fine 2008 a 313 miliardi a settembre 2014. Nel novembre 2015 le sofferenze lorde ammontavano a 201 miliardi (rispetto a 125 miliardi nel 2008).

L'aumento delle sofferenze ha comportato inevitabili conseguenze sui bilanci delle banche, come risulta dal grafico sottostante:



Fonte: Associazione bancaria italiana, ABI

Le misure per ridurre le sofferenze e i negoziati con l'UE

Il Legislatore italiano è recentemente intervenuto (con il decreto legge 83/2015, convertito nella legge 132/2015) allo scopo di **modificare la normativa tributaria in materia di svalutazioni**; la disciplina precedente prevedeva che le banche potessero dedurre fiscalmente in cinque anni le perdite da svalutazione sui crediti. **Dal 2016 le svalutazioni sono integralmente deducibili nell'esercizio in cui sono rilevate in bilancio.**

In aggiunta a tali disposizioni, il Governo ha invece avviato un negoziato, rivelatosi assai complesso, con la Commissione europea per adottare una disciplina volta a **smaltire i crediti in sofferenza** presenti nei bilanci bancari. Da notizie di stampa risulterebbe che il **Governo** avrebbe ottenuto il **via libera dalla Commissione europea**, la quale avrebbe convenuto sulla conformità delle misure prospettate al regime vigente in materia di aiuti di Stato.

L'attivazione di tali misure consentirebbe alle banche italiane di migliorare significativamente le proprie performances e, indirettamente, di aumentare il volume dei prestiti erogabili.

In sostanza, sarebbe prevista la **garanzia dello Stato** nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione che abbiano come sottostante crediti in sofferenza. Tuttavia, la **garanzia varrebbe soltanto per le tranche senior** delle cartolarizzazioni, cioè quelle più sicure, e non anche per quelle più rischiose (*junior* e mezzanina).

Le garanzie potrebbero essere richieste dalle banche che cartolarizzano e cedono i crediti in sofferenza, a fronte del pagamento di una commissione periodica all'erario, calcolata come percentuale annua sull'ammontare garantito. Il prezzo della garanzia sarebbe allineato a quello di mercato, come concordato con la Commissione europea.

Lo Stato rilascerà la garanzia solo se i titoli avranno preventivamente ottenuto un *rating* uguale o superiore all'*Investment Grade*, da un'agenzia di *rating* indipendente e inclusa nella lista delle agenzie accettate dalla BCE.

La disciplina sui requisiti patrimoniali

Allo scopo di ridurre l'eventualità di crisi bancarie di carattere sistemico suscettibili di mettere a rischio la stabilità finanziaria complessiva, sono state introdotte nell'ordinamento europeo (attraverso il [regolamento \(UE\) n. 575/2013](#) e la [direttiva 2013/36/UE](#)) norme che recepiscono l'accordo di **Basilea 3** sui requisiti patrimoniali delle banche.

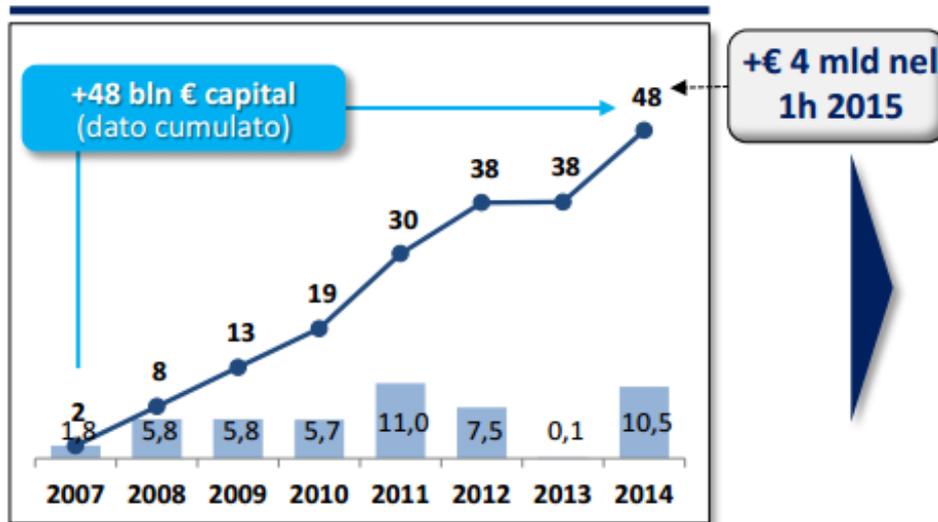
Obiettivo della disciplina è di imporre alle banche di **accantonare un capitale adeguato per far fronte ad eventuali perdite inattese e rimanere comunque solvibili in situazioni di crisi**. L'importo del capitale è correlato ai rischi legati

alle attività svolte; per le attività più sicure è previsto un fattore di ponderazione minore. Il **capitale Tier 1** è quello previsto per consentire a ciascuna banca di svolgere la sua attività preservandone la solvibilità; il **capitale Tier 2** è invece riferito al caso di cessazione di attività e risponde allo scopo di permettere alla banca di rimborsare i depositanti e i creditori privilegiati in caso di insolvenza. L'importo totale del capitale deve essere pari almeno all'8% delle attività ponderate per il rischio.

La percentuale di capitale Tier 1 (di elevatissima qualità) deve rappresentare il 4,5% delle attività ponderate per il rischio. E' inoltre previsto a carico delle istituzioni finanziarie l'obbligo di disporre di attività liquide sufficienti far fronte a eventuali deflussi in dipendenza di forti stress. A tal fine è stabilito un coefficiente di copertura della liquidità di ammontare crescente dal 60% nel 2015 al 100% nel 2018. Da ultimo, la disciplina ha introdotto norme volte a ridurre le leve finanziarie (rapporto tra il capitale e le sue attività totali) eccessive, suscettibili di provocare conseguenze negative sulla solvibilità delle banche.

Le **banche italiane** negli anni più recenti hanno realizzato diversi interventi per **aumentare** la propria **dotazione di capitale** e per **adeguarsi ai requisiti richiesti**:

Aumenti di capitale delle banche italiane



Fonte: ABI

L'Unione bancaria

Allo stato attuale, il progetto dell'Unione bancaria vede realizzati **i primi due pilastri**, e nello specifico:

- il **meccanismo unico di vigilanza bancaria** (*single supervisory mechanism*, SSM, istituito con il [regolamento \(UE\) n.](#)

[1024/2013](#)), che prevede l'attribuzione alla **BCE** di compiti di **vigilanza prudenziale** direttamente sulle **banche cd. "sistemiche"** (circa **130 su un totale di 6000** banche europee), e indirettamente – per il tramite delle autorità di vigilanza nazionali - su tutti gli istituti di credito.

Le banche sistemiche sono quelle il cui valore totale delle attività supera i 30 miliardi di euro, ovvero il rapporto tra le attività totali e il PIL dello Stato membro in cui sono stabilite supera il 20%, a meno che il valore totale delle attività sia inferiore a 5 miliardi di euro (per quanto riguarda l'**Italia**, l'elenco comprende 15 istituti di credito: Banca Carige , Banca Monte dei Paschi di Siena, Banco Popolare , Banca Popolare dell'Emilia Romagna , Banca Popolare di Milano , Banca Popolare di Sondrio, Banca Popolare di Vicenza, Barclays Italia, Credito Emiliano, Iccrea Holding, Intesa Sanpaolo , Mediobanca , Unicredit , Unione di Banche Italiane e Veneto Banca);

- il **meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie** (istituito con il [regolamento \(UE\) n. 806/2014](#)), che mira a **limitare l'impatto sui bilanci pubblici** degli interventi di salvataggio delle banche in crisi (cd. **bail-out**), introducendo il principio per cui il finanziamento degli istituti di credito è affidata in primo luogo ad azionisti, obbligazionisti e creditori delle banche stesse (cd.**bail-in**). Si è provveduto inoltre ad istituire, con accordo intergovernativo, il **fondo unico di risoluzione** (operativo dal 1° gennaio 2016), che sarà alimentato da contributi delle banche per un totale stimato di **55 miliardi di euro**.

Il Fondo unico di risoluzione inizialmente è costituito di "comparti nazionali". Questi verranno gradualmente fusi nel corso di una **fase transitoria** della durata di **otto anni**. Questa messa in comune dei fondi versati inizierà con il 40% nel primo anno e un ulteriore 20% nel secondo anno, per poi aumentare continuamente con importi uniformi nei rimanenti sei anni, fintanto che i comparti nazionali non cesseranno di esistere. Al termine del processo di mutualizzazione, il Fondo dovrebbe raggiungere almeno l'**1% dell'importo dei depositi** protetti di tutti gli enti creditizi autorizzati in tutti gli Stati membri dell'unione bancaria (pari al citato importo di circa **55 miliardi di euro**).

I sistemi di garanzia dei depositi: la normativa vigente

La disciplina prevista dalla proposta di regolamento in esame interviene, novellandolo, sul regolamento (UE) n. 806/2014, richiamato in precedenza, che conseguentemente accorperebbe le regole relative al meccanismo di risoluzione unico e il nuovo sistema di assicurazione dei depositi. Non interverrebbe invece sulla disciplina vigente relativa agli SGD nazionali di cui alla [direttiva 2014/49/UE](#).

Tale direttiva mira ad **armonizzare i livelli di tutela** offerti dai fondi nazionali e le loro modalità di intervento in caso di crisi, con l'obiettivo di eliminare possibili distorsioni competitive all'interno del mercato unico.

Peraltro, nonostante la parziale armonizzazione introdotta dalla direttiva 2014/49/UE, **gli SGD nazionali mantengono determinate opzioni e facoltà discrezionali**, anche con riguardo a taluni elementi essenziali quali i livelli-obiettivo, i fattori di rischio da applicare nella valutazione dei contributi degli enti creditizi, i periodi di rimborso o l'utilizzo dei fondi.

Come sottolineato dalla stessa Commissione europea, la persistenza di tali differenze tra norme nazionali può ostacolare la libera prestazione dei servizi e creare distorsioni della concorrenza.

I SGD sono meccanismi nazionali – finanziati dagli enti creditizi – diretti ad assicurare il **rimborso di una determinata quota dei depositi** bancari in caso di indisponibilità degli stessi all'esito di una decisione delle autorità competenti o dell'autorità giudiziaria. La direttiva prevede che gli SGD si dotino di **risorse commisurate ai depositi protetti**; a tal fine, è previsto l'obbligo a carico degli intermediari di versare ai fondi contributi su base periodica.

Con la direttiva si è **passati da un sistema di contribuzione ex-post**, in cui i fondi vengono richiesti in caso di necessità, **a un altro ex-ante**, in cui i fondi devono essere versati periodicamente fino a raggiungere la percentuale prestabilita dei depositi protetti.

In particolare, in base alla disciplina in vigore, ciascun Paese dell'Unione europea deve garantire:

- l'istituzione, sul proprio territorio, di uno o più SGD e **l'adesione** a questi ultimi **da parte di tutti gli istituti bancari**;
- la **garanzia per i depositi fino a 100 mila euro**, anche qualora la suddetta banca operi sotto diverse denominazioni sociali; per i conti congiunti (es. appartenenti a una coppia di individui), il limite di 100mila euro si applica a ciascun depositante;
- gli SGD coprono **tutti i depositi, entro il tetto previsto, detenuti da individui e persone giuridiche**, indipendentemente dalla loro dimensione;

- le **scadenze** per l'erogazione dei rimborsi devono essere **ridotte gradualmente a 7 giorni** lavorativi dai 20 precedentemente previsti. Ciò avverrà in 3 fasi:
 - 15 giorni lavorativi dal 2019;
 - 10 giorni lavorativi dal 2021;
 - 7 giorni lavorativi dal 2024.
- il finanziamento dei SGD deve essere a carico delle banche, non dei contribuenti: i Paesi dell'UE devono garantire che, **entro il 3 luglio 2024**, i mezzi finanziari di un SGD raggiungano un livello-obiettivo pari ad almeno lo **0,8 % dell'importo complessivo dei depositi** coperti dei propri membri (oppure a circa **55 miliardi di euro**).
Non viene tuttavia indicata la scansione temporale che fissi il graduale raggiungimento del livello-obiettivo dello 0,8%;
- i contributi destinati agli SGD saranno **commisurati ai profili di rischio individuali delle banche**; ciò significa che le banche con un profilo di rischio più elevato dovranno versare contributi maggiori;
- in linea di principio, i fondi degli SGD dovranno essere **utilizzati ai fini del rimborso dei depositanti** a seguito di fallimento bancario. Tali fondi possono altresì essere utilizzati, nel rispetto di rigorose condizioni, per finanziare **interventi precoci** finalizzati a **scongiurare il fallimento di un istituto bancario** ovvero per attuare misure di risoluzione, come il trasferimento di depositi dalla banca in dissesto a un secondo istituto bancario.

La tabella sottostante indica il **livello di protezione dei depositi bancari nei Paesi membri dell'UE e negli Stati Uniti** (*prima colonna: anno di introduzione dei sistemi di garanzia; seconda colonna: livello massimo di copertura; terza colonna: limite di copertura in percentuale del PIL pro capite; quarta colonna: totale dei depositi in miliardi di euro; quinta colonna: totale depositi – in miliardi di euro - coperti dal sistema di garanzia*):

	Anno	Limite di copertura	Limite di copertura in rapporto al PIL pro capite 2013	Totale depositi (miliardi di euro)	Totale depositi coperti dal SGD nazionale (miliardi di euro)
Austria	1979	€ 100.000	282	324,9	173,4
Belgio	1974	€ 100.000	304	529,0	229,1
Cipro	2000	€ 100.000	557	104,4	51,9
Estonia	1998	€ 100.000	724	10,8	5,3
Finlandia	1969	€ 100.000	292	136,5	77,8
Francia	1980	€ 100.000	321	1577,3	1103,5
Germania	1998	€ 100.000	306	3171,8	1575,3
Grecia	1995	€ 100.000	631	175,0	104,8
Irlanda	1989	€ 100.000	302	194,0	80,0
Italia	1987	€ 100.000	397	1511,6	490,5
Lettonia	1998	€ 100.000	906	17,8	6,0
Lituania	1996	€ 100.000	861	13,4	6,7
Lussemburgo	1989	€ 100.000	125	215,9	30,4
Malta	2003	€ 100.000	603	28,0	7,0
Paesi Bassi	1978	€ 100.000	289	863,7	447,0
Portogallo	1992	€ 100.000	665	221,5	110,2
Slovacchia	1996	€ 100.000	778	45,9	24,2
Slovenia	2001	€ 100.000	606	23,5	14,9
Spagna	1977	€ 100.000	473	1568,8	674,9
EA			495,93	10733,9	5212,7
Bulgaria	1999	€ 100.000	1870	29,0	18,4
Croazia	1997	€ 100.000	1016		
Repubblica ceca	1994	€ 100.000	731	123,6	65,3
Danimarca	1987	€ 100.000	233	166,9	105,5
Ungheria	1993	€ 100.000	1028	60,0	30,3
Polonia	1995	€ 100.000	1029	278,6	103,2
Romania	1996	€ 100.000	1547	64,3	27,4
Svezia	1996	€ 100.000	238	267,1	140,9
Gran Bretagna	1982	£ 85.000	354	2922,2	1218,8
USA	1933	\$ 250.000	471	7888,0	6231,5

Fonte: Commissione europea – European political strategy centre

*Intervenendo, sia pure soltanto indirettamente, non essendo prevista un'esplicita novella, sulla direttiva 2014/49/UE, si stabilisce che l'intervento dell'EDIS varrà soltanto a condizione che ciascuno SGD nazionale garantisca una **percentuale dell'importo totale dei depositi coperti corrispondente alle seguenti misure:***

- *entro il 3 luglio 2017: 0,14%;*
- *entro il 3 luglio 2018: 0,21%;*
- *entro il 3 luglio 2019: 0,28%.*

La percentuale declinerà successivamente, a partire dal 2021, a mano a mano che subentrerà la copertura a carico dell'EIDS.

Al riguardo, sembra opportuno chiarire con quali risorse l'EDIS possa intervenire, in particolare nella prima fase della sua attività.

Inoltre, stante l'attuale livello di copertura del Fondo interbancario di tutela dei depositi (il SGD italiano), che dovrebbe corrispondere allo 0,4% dei depositi coperti (pari a circa 2 miliardi di euro), potrebbe risultare opportuno chiarire quale sarebbe l'impatto sul sistema italiano della disciplina vigente (la direttiva 2014/49/UE) che impone di raggiungere una percentuale dello 0,8% nel 2024.

Più in generale, occorrerebbe valutare, nella prospettiva della piena integrazione degli SGD nazionali, se possa ipotizzarsi il rischio che il sistema italiano, sgravato della quota parte delle sofferenze anche per effetto delle misure che il Governo sembra intenzionato ad adottare, possa essere chiamato a far fronte a eventuali situazioni di criticità che possano determinarsi in altri paesi.

In proposito, occorre ricordare che l'Italia ha già concorso al risanamento di sistemi bancari di altri paesi europei, e in particolare della Spagna e di Cipro, mediante gli interventi effettuati a valere sull'ESM (il cd Fondo salva-Stati) al cui finanziamento l'Italia ha concorso per una quota pari al 17,7% del totale.

La comunicazione sul completamento dell'Unione bancaria

La comunicazione "Verso il completamento dell'Unione bancaria" prospetta ulteriori misure che dovrebbero rispondere all'obiettivo di ridurre i rischi residui nel settore bancario. In particolare, si sottolinea che:

- sono necessari ulteriori interventi per garantire che il **meccanismo unico di vigilanza** possa operare nel modo più efficace possibile, **riducendo le opzioni e le discrezionalità nazionali** nell'applicazione delle **norme prudenziali**;
- l'**armonizzazione dei sistemi nazionali di garanzia** dei depositi dovrà progredire contemporaneamente all'istituzione dell'EDIS;
- il **Comitato di risoluzione unico** deve poter intervenire in modo tempestivo ed efficace nel caso di banche in dissesto o a rischio di dissesto per salvaguardare la stabilità finanziaria e limitare i costi potenziali per l'intero settore bancario e per i contribuenti.

Il Comitato, istituito dal [regolamento UE/2014/806](#), è pienamente operativo da gennaio 2016.

Il Comitato di risoluzione unico entra in azione nel caso di fallimento o di rischio di fallimento di una banca dell'Eurozona o degli Stati che aderiscono all'Unione bancaria. Il Comitato è dunque l'autorità di risoluzione europea che, operando in collaborazione con le autorità di risoluzione degli stati che partecipano all'Unione bancaria, ha il compito di assicurare una gestione ordinata delle banche in fallimento.

Più specificamente, il Comitato si riunisce in due sessioni: una **esecutiva** e una **plenaria**. In **sessione esecutiva** adotta le principali decisioni preparatorie e operative per risolvere la situazione critica delle singole banche, compreso il ricorso al Fondo, e le decisioni rivolte alle autorità nazionali per attuare le misure. A queste sessioni partecipano:

- il presidente
- il vicepresidente
- i 4 membri permanenti
- le autorità del Paese in cui la banca in dissesto è basata.

Vengono adottate singole decisioni in materia di risoluzione che comportano il ricorso al Fondo al di sotto di una soglia di 5 miliardi di euro.

Alla **sessione plenaria**, che decide l'eventuale sostegno da parte del Fondo superiore nei casi di risoluzione superiori alla soglia di 5 miliardi di euro, partecipano i rappresentanti delle Autorità di risoluzione di tutti gli Stati membri.

Inoltre, il Comitato gestisce il citato **Fondo unico di risoluzione**;

- è essenziale che l'**uso dei finanziamenti pubblici** per mantenere la solvibilità e la resilienza del settore bancario sia ridotto al minimo e sia disponibile **solo in ultima istanza**;
- va rafforzata la **convergenza fra gli Stati membri** per quanto riguarda la normativa sull'**insolvenza** e le procedure di ristrutturazione, come evidenziato nel [piano d'azione](#) per la creazione dell'**Unione dei mercati dei capitali** presentato dalla Commissione europea il 30 settembre 2015;

- dovrebbero essere adottate **ulteriori misure prudenziali** volte a **limitare la leva finanziaria** delle banche, garantire la stabilità dei finanziamenti bancari e migliorare la **comparabilità degli attivi ponderati per il rischio**;
- si dovrebbe infine **riesaminare** l'adeguatezza del trattamento prudenziale delle **esposizioni delle banche al rischio sovrano**.

La comunicazione sottolinea altresì la necessità che gli Stati membri recepiscano integralmente le direttive [2014/59/UE](#) (sul meccanismo unico di risoluzione) e [2014/49/UE](#) (sugli schemi di garanzia dei depositi).

Contenuto della proposta di regolamento

Ambito di applicazione

In base alla proposta di regolamento, l'EDIS **si applicherebbe a tutti gli SGD** ufficialmente riconosciuti in uno Stato membro partecipante e a tutti gli enti creditizi affiliati a tali sistemi. Gli **Stati membri partecipanti** sono gli **Stati la cui moneta è l'euro** e **gli altri Stati membri che decideranno di instaurare una stretta cooperazione con la BCE** per partecipare al sistema unico di vigilanza bancaria.

Poiché la copertura fornita dall'EDIS è limitata alle funzioni obbligatorie degli SGD ai sensi della direttiva 2014/49/UE, vale a dire i pagamenti ai depositanti e i contributi alla risoluzione, l'EDIS si **applica a tutti i regimi** che, in linea di principio, **possono dover far fronte a eventi di pagamento** o richieste di contribuire a una **procedura di risoluzione**.

Principi generali

L'art. 6 della proposta stabilisce che gli SGD partecipanti non possono operare **discriminazioni tra entità** (compresi gli SGD e le banche loro affiliate), depositanti, investitori o altri creditori stabiliti nell'Unione in ragione della loro cittadinanza o nazionalità oppure della sede di attività.

Il Comitato non può prendere decisioni nell'ambito dell'EDIS che impongano agli Stati membri di fornire un sostegno finanziario pubblico straordinario o che interferiscano con la loro sovranità e le loro competenze in materia di bilancio.

Non dovrebbero esservi costi aggiuntivi per gli istituti di credito europei. Le banche continueranno a finanziare il loro fondo

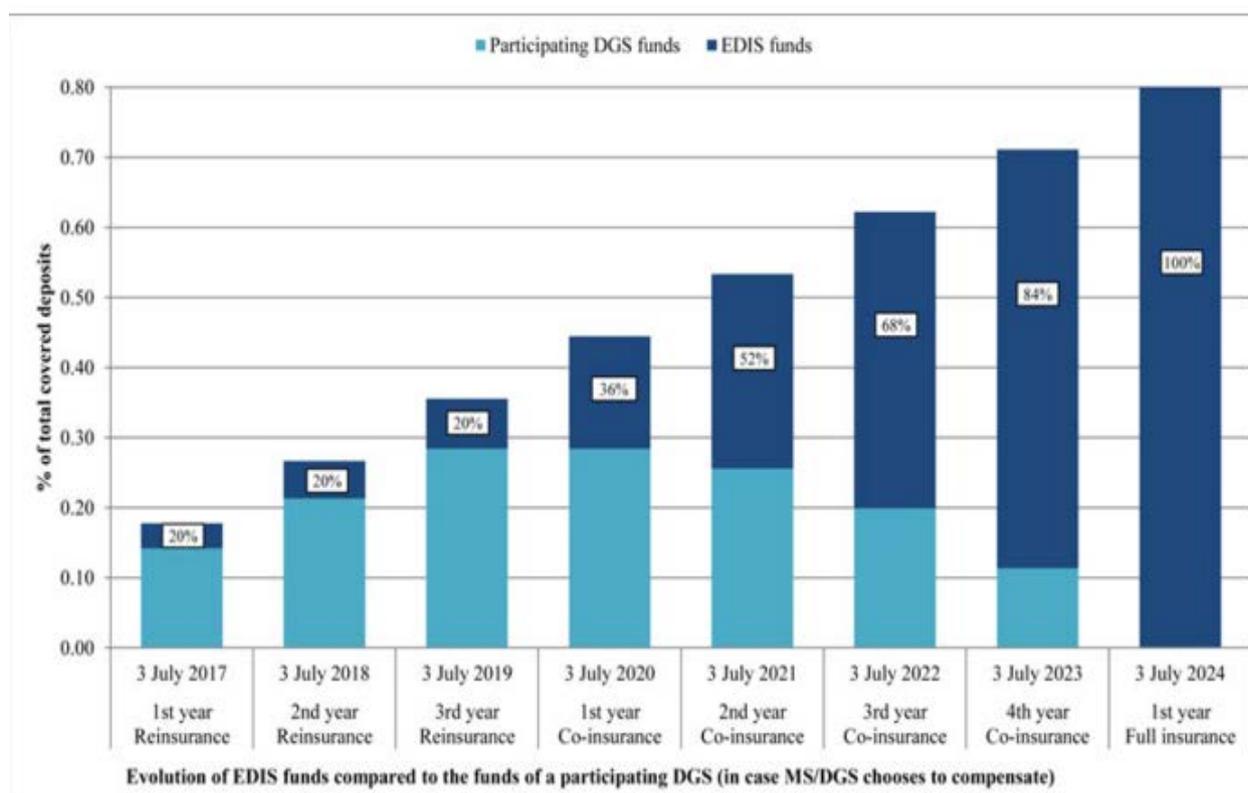
nazionale che poco alla volta confluirà al fondo europeo. La **neutralità** per le banche sarebbe assicurata dalla previsione per cui i contributi dovuti all'EDIS potranno essere dedotti dai contributi ai SGD nazionali.

Come già previsto dalla disciplina vigente, la **misura** del contributo dovuto da ciascuna banca sarà **calcolata in base al rischio**, per cui le banche con un profilo di rischio più elevato dovranno versare un contributo maggiore.

Le diverse fasi dell'EDIS

La Commissione propone l'introduzione graduale dell'EDIS, attraverso **tre fasi**.

La seguente tabella illustra le fasi di attuazione progressiva del sistema EDIS:



Fonte: Commissione europea

Riassicurazione

Nella fase di **riassicurazione** (fino al 2020), l'**EDIS** fornirà finanziamenti limitati e **coprirà una quota limitata della perdita**

di un SGD partecipante. In sostanza, in questa fase, un sistema nazionale potrà chiedere **l'intervento del DIF** (fondo di assicurazione dei depositi che sostiene l'EDIS) **fino al 20% del suo ammanco di liquidità**; la restante parte (80%) dovrà essere coperta con altre risorse. La disciplina recata dalla proposta di regolamento distingue i casi in cui l'ammancio discenda dalla insufficienza dei mezzi finanziari del SGD nazionale per la mancata raccolta *ex ante* dei contributi dovuti ovvero per l'insufficienza delle risorse in caso di risoluzione. Si prevedono, conseguentemente, criteri differenti per la determinazione dell'entità dell'ammancio nei due casi.

Un **SGD nazionale potrà accedere ai fondi EDIS soltanto dopo aver esaurito tutte le sue risorse proprie** e solo se in regola con il livello di contribuzione stabilito. Inoltre, la copertura è limitata alle procedure di risoluzione avviate dal Comitato di risoluzione.

Coassicurazione

Nella fase di coassicurazione (**2020-2024**): viene introdotto un sistema a **mutualizzazione progressiva**: la differenza fondamentale rispetto al sistema di rassicurazione è che **un SGD non sarà tenuto a esaurire i propri fondi prima di poter accedere ai fondi EDIS**; la quota iniziale del contributo dell'EDIS sarà relativamente bassa (20%), per crescere al 40% il secondo anno, al 60% il terzo e all'80% dal quarto anno. Viene pertanto introdotto un maggior grado di condivisione dei rischi tra i sistemi nazionali attraverso l'EDIS.

Assicurazione

A partire dal 2024, l'EDIS assicurerà integralmente i SGD nazionali. Nello stesso anno è previsto anche il completamento del **Fondo unico di risoluzione.**

Valutazione relativa agli aiuti di Stato

La Commissione europea sottolinea che, se da un lato gli indennizzi versati da un SGD ai depositanti non costituiscono aiuto di Stato, dall'altro il contributo di un SGD a un'azione di risoluzione, benché teso a garantire ai depositanti la continuità dell'accesso ai depositi, genera un vantaggio per l'ente oggetto della risoluzione. Il contributo può pertanto essere considerato aiuto di Stato e come tale richiedere la notifica alla Commissione e la sua approvazione. Se il contributo è erogato da fondi a livello europeo (Fondo unico di risoluzione e Fondo di assicurazione dei depositi),

si applica per analogia la procedura prevista in materia di aiuti di Stato

Amministrazione dell'EDIS

In base alla proposta, l'amministrazione dell'EDIS sarebbe affidata al Comitato unico di risoluzione e al SGD partecipante.

In particolare, il SGD partecipante deve fornire al Comitato informazioni utili per valutare:

- l'importo dei depositi coperti, per il calcolo dell'ammanto di liquidità o del fabbisogno di liquidità;
- i mezzi finanziari disponibili;
- la stima dei contributi straordinari *ex post* che può raccogliere entro tre giorni dall'evento di pagamento o dall'utilizzo nell'ambito della risoluzione;
- qualsiasi altro impedimento materiale incontrato dall'SGD partecipante nell'adempiere ai suoi obblighi nei confronti dei depositanti o dell'autorità di risoluzione e i possibili rimedi.

Entro 24 ore il Comitato stabilisce se le condizioni per beneficiare della copertura dell'EDIS sono soddisfatte. Non appena stabilito l'importo, il finanziamento sarà erogato sotto forma di un contributo in contante all'SGD partecipante.

Qualora uno o più SGD partecipanti si trovino ad **affrontare simultaneamente diversi eventi di pagamento**, i mezzi finanziari disponibili del Fondo di assicurazione verrebbero stabiliti secondo un **calcolo proporzionale**.

Dopo l'erogazione del finanziamento, il **Comitato deve** determinare l'eccesso di perdita (nella fase di riassicurazione) o la perdita (nelle fasi di coassicurazione, assicurazione completa) dell'SGD partecipante e **sorvegliare l'uso del finanziamento erogato** per i pagamenti ai depositanti o per il contributo alla risoluzione nonché l'impegno dell'SGD partecipante a recuperare i crediti dalla massa fallimentare.

Parallelamente, l'SGD partecipante rimborsa al Comitato il finanziamento ricevuto, in quote corrispondenti ai contributi *ex post* o ai proventi della massa fallimentare man mano che l'SGD partecipante ne acquisisce la disponibilità.

La differenza tra il finanziamento iniziale che l'SGD partecipante riceve dal Fondo di assicurazione dei depositi e l'importo del finanziamento che alla fine l'SGD partecipante deve rimborsare al

Comitato costituisce la perdita (o l'eccesso di perdita) coperta dell'EDIS.

L'SGD partecipante deve adoperarsi per massimizzare i proventi della massa fallimentare. Un comportamento negligente da parte dell'SGD partecipante può spingere il Comitato ad avanzare una domanda di risarcimento, oppure il Comitato può decidere di raccogliere i proventi direttamente per proprio conto per estinguere il proprio credito nei confronti del SGD partecipante.

Contributi straordinari ex post

Qualora i mezzi disponibili del Fondo di assicurazione dei depositi non siano sufficienti a erogare finanziamenti e a coprire le perdite, sin dall'inizio della fase di coassicurazione il Comitato può anche chiedere il pagamento di **contributi straordinari ex post** alle banche affiliate agli SGD partecipanti. Il Comitato determina l'importo totale dei contributi *ex post* entro i limiti stabiliti da un atto delegato della Commissione. Gli SGD partecipanti calcolano il contributo *ex post* dovuto da ciascuna delle proprie banche affiliate sulla base dell'importo totale determinato dal Comitato, applicando lo stesso **metodo basato sul rischio** utilizzato per calcolare il contributo *ex ante*.

Base giuridica

La base giuridica della proposta di regolamento è l'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che consente l'adozione di misure di ravvicinamento delle disposizioni nazionali aventi per oggetto l'instaurazione e il **funzionamento del mercato interno**. Nello specifico, la proposta mira a garantire il corretto funzionamento dei mercati finanziari e la **stabilità finanziaria** nell'Unione attraverso l'applicazione uniforme di un unico insieme di regole per la protezione dei depositi, unitamente all'accesso a un Fondo europeo di assicurazione dei depositi ("Fondo di assicurazione dei depositi") gestito da un'autorità centrale.

Sussidiarietà

La Commissione afferma che, conformemente al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, gli **obiettivi** della proposta di direttiva **possono essere raggiunti solo tramite una proposta della Commissione a livello di UE**. Ad avviso della Commissione, gli

SGD nazionali sono vulnerabili agli *shock* locali di grande portata, alimentando una **forte interazione tra le banche e i rispettivi emittenti sovrani nazionali**. Tale situazione pregiudica l'omogeneità della tutela dei depositi e può contribuire a diminuire la fiducia tra i depositanti.

Inoltre, un intervento a livello europeo può garantire ai depositanti un'adeguata assicurazione dei depositi in tutto il mercato interno.

Proporzionalità

La Commissione afferma che **la proposta soddisfa il principio di proporzionalità**, in quanto l'EDIS garantirà che le stesse regole siano applicate in modo uniforme al fine di tutelare i depositi in tutti gli Stati membri partecipanti. La disponibilità di riserve adeguate da cui attingere fondi aiuterà ad evitare che i problemi di una singola banca si traducano in una perdita di fiducia nell'intero sistema bancario dello Stato membro in questione o di altri Stati membri che i mercati considerano esposti a rischi analoghi. Inoltre, **la scelta di un regolamento** è in linea con il principio che le norme che disciplinano l'istituzione e il funzionamento dell'EDIS siano direttamente applicabili negli Stati membri in modo da **scongiurare divergenze interpretative**.

Valutazione d'impatto

La valutazione d'impatto condotta dalla Commissione europea ha preso in esame l'efficacia di un EDIS totalmente in comune per far fronte a potenziali rimborsi. Dall'analisi è emerso che, rispetto agli SGD nazionali, nell'ambito dell'EDIS il numero e le dimensioni delle banche per le quali il Fondo di assicurazione dei depositi potrebbe gestire i rimborsi aumenterebbero in modo significativo per tutti gli Stati membri.

Inoltre, l'analisi indica che il previsto ammanco in caso di pagamento, espresso come percentuale del livello-obiettivo, sarebbe inferiore nell'ambito dell'EDIS rispetto a qualsiasi SGD nazionale.

L'iter presso le istituzioni europee

L'esame della proposta di regolamento ha conosciuto un avvio particolarmente contrastato in sede di Consiglio, mentre il Parlamento europeo si è per ora limitato a incardinare la proposta stessa presso la Commissione ECON, dove relatrice è stata

nominata l'on. **Esther De Lange**, olandese, membro del Gruppo PPE.

Il Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2015

La proposta di regolamento relativa all'EDIS è stata presentata dal Vice Presidente della Commissione Dombrovskis e dal Commissario europeo Hill al **Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2015**, ricevendo pieno sostegno dalla Banca centrale europea, per voce del Vice presidente Constancio. Nel dibattito successivo, come emerso sulla stampa specializzata, una posizione nettamente contraria alla proposta sull'EDIS è stata esposta dal Ministro tedesco **Schauble**, il quale:

- avrebbe sottolineato la necessità di separare in modo appropriato la conduzione della politica monetaria da quella di vigilanza bancaria;
- avrebbe evidenziato **come i rischi dei sistemi bancari nazionali dell'area euro vadano ridotti prima di pensare a qualunque forma di mutualizzazione**, e come sia pertanto opportuno attendere la piena operatività del Meccanismo unico di risoluzione con l'entrata in vigore del criterio del *bail-in* e della raccolta dei contributi al Fondo unico di risoluzione, nonché dell'istituzione delle linee di credito nazionali come supporto al Fondo nel periodo transitorio;
- **avrebbe contestato la base giuridica della proposta di regolamento** (art. 114 del TFUE: ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno), dichiarando che la Germania è pronta, in proposito, ad adire la Corte di Giustizia e sostenendo **che la materia dell'EDIS dovrebbe essere oggetto di un Accordo intergovernativo, come avvenuto per il Fondo unico di risoluzione, o di una proposta che abbia come base giuridica l'art. 352 del TFUE** (azioni dell'Unione necessarie, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine) **e preveda pertanto un'adozione all'unanimità.**

La posizione della Germania è stata fatta propria, in tutto o in parte, anche da **Finlandia** e **Austria** (con particolare riferimento alla necessità che la riduzione dei rischi preceda la condivisione degli stessi, anziché procedere in parallelo), mentre **Spagna, Irlanda e Belgio** si sono schierati a favore della proposta come formulata dalla Commissione.

Il ministro **Dijsselbloem** ha espresso la propria volontà di lavorare intensamente alla questione nel corso del semestre di

Presidenza olandese, **avvalendosi di un Gruppo di lavoro ad hoc da istituire entro gennaio**, in modo che esso possa già riferire al Consiglio ECOFIN di marzo.

Il Ministro **Padoan**, nel pronunciarsi a sostegno della proposta della Commissione, avrebbe espresso una serie di rilievi e osservazioni. In particolare:

- avrebbe ricordato che l'istituzione dell'EDIS rappresenta lo stadio finale e necessario della costruzione di un'Unione bancaria;
- avrebbe sottolineato come la proposta della Commissione, fondata su un approccio graduale verso l'obiettivo di una piena mutualizzazione, **rappresenti già il frutto di un compromesso, non dunque un punto di partenza per ulteriori accordi al ribasso**;
- avrebbe evidenziato come la proposta presenti il **giusto equilibrio tra condivisione e riduzione dei rischi**, che dovrebbero procedere in parallelo e sostenersi reciprocamente, con un effetto positivo in termini di credibilità di fronte ai mercati.

Il dibattito in Consiglio europeo

Il Consiglio europeo del 17 e 18 dicembre ha svolto un ampio dibattito sul completamento dell'Unione economica e monetaria, dal quale è emersa confermata la mancanza di un accordo sull'approvazione dell'EDIS e più in generale sul percorso da seguire per il rafforzamento dell'UEM. Se infatti **l'Italia**, con l'appoggio di diversi altri Stati membri, **considera l'approvazione dell'EDIS un passo imprescindibile in vista del completamento dell'Unione Bancaria, la Germania ha ribadito le proprie perplessità sulla base giuridica della proposta di regolamento, sottolineando come, a suo avviso, l'EDIS non rappresenti un prerequisito per l'Unione Bancaria, il cui scopo consiste essenzialmente nella riduzione dei rischi sistemici**, mentre non è affatto scontata la necessità di mettere in comune i sistemi di garanzia dei depositi nazionali.

Nelle sue conclusioni, il Consiglio europeo si è pertanto limitato a chiedere al Consiglio **"di esaminare rapidamente le proposte presentate dalla Commissione e seguito della relazione dei cinque presidenti"**, procedendo con particolare rapidità nei lavori **"concernenti l'Unione bancaria**, per aumentare la stabilità finanziaria della zona euro".

Il Gruppo di lavoro ad hoc

In occasione del **Consiglio ECOFIN del 15 gennaio** il Commissario Hill ha accolto con favore l'istituzione di un Gruppo ad hoc sul completamento dell'Unione Bancaria, che concentrerà i propri lavori sulla proposta di regolamento EDIS e sulle misure contenute nella Comunicazione della Commissione che accompagna la proposta stessa, e ha sottolineato in particolare come i lavori del Gruppo dovranno concentrarsi sulle due dimensioni della condivisione e della riduzione dei rischi in modo equilibrato.

Il mandato del Gruppo di lavoro è stato approvato dal **COREPER del 13 gennaio, nonostante la netta opposizione del Rappresentante permanente tedesco, secondo il quale i lavori del Gruppo dovrebbero concentrarsi sulla riduzione dei rischi e non includere in alcun modo l'EDIS**. Il testo definitivo tiene conto di alcune modifiche proposte dall'Italia, e tese a garantire:

- **che il mandato mantenesse carattere di neutralità, evitando l'iniziale sbilanciamento e l'eccessiva concentrazione sul tema della riduzione dei rischi** insiti nei bilanci bancari, che rappresenta in realtà solo un aspetto tra i molti contenuti nella comunicazione della Commissione "Verso il completamento dell'Unione Bancaria";
- **che fosse eliminato qualunque riferimento a un ordine sequenziale nella discussione e attuazione delle misure di riduzione e condivisione dei rischi** (evitando dunque la prevalenza della posizione tedesca, favorevole a subordinare la condivisione a una previa riduzione dei rischi sovrani).

Pertanto, il Gruppo di lavoro (il cui nome completo è "**Gruppo di lavoro ad hoc sul rafforzamento dell'Unione Bancaria**") si concentrerà in prima battuta sui temi e le questioni sollevate nella comunicazione e nella proposta di regolamento, in modo da raggiungere una posizione condivisa in sede di Consiglio, ma dovrà anche esaminare "**ulteriori iniziative, comprese eventuali proposte legislative, funzionali all'obiettivo di rafforzare l'Unione Bancaria**", riferendo al COREPER. Il Gruppo, presieduto dalla Presidenza di turno, sarà composto da rappresentanti di tutti gli Stati membri, a prescindere dalla rispettiva intenzione di partecipare o meno all'EDIS; la Banca centrale europea e il *Single Resolution Board* parteciperanno in veste di osservatori. Il Gruppo rimarrà in funzione "**fino a quando i temi derivanti dalla proposta e dalla comunicazione non saranno stati affrontati in**

modo esaustivo", e sarà sottoposto a *review* nel corso del 2017.

Esame presso altri Parlamenti nazionali

Sulla base dei dati forniti dal sito [IPEX](#), l'esame dell'atto risulta avviato da parte di: Belgio, Danimarca, Finlandia, Germania, Irlanda, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito, Repubblica ceca, Slovacchia, Svezia.