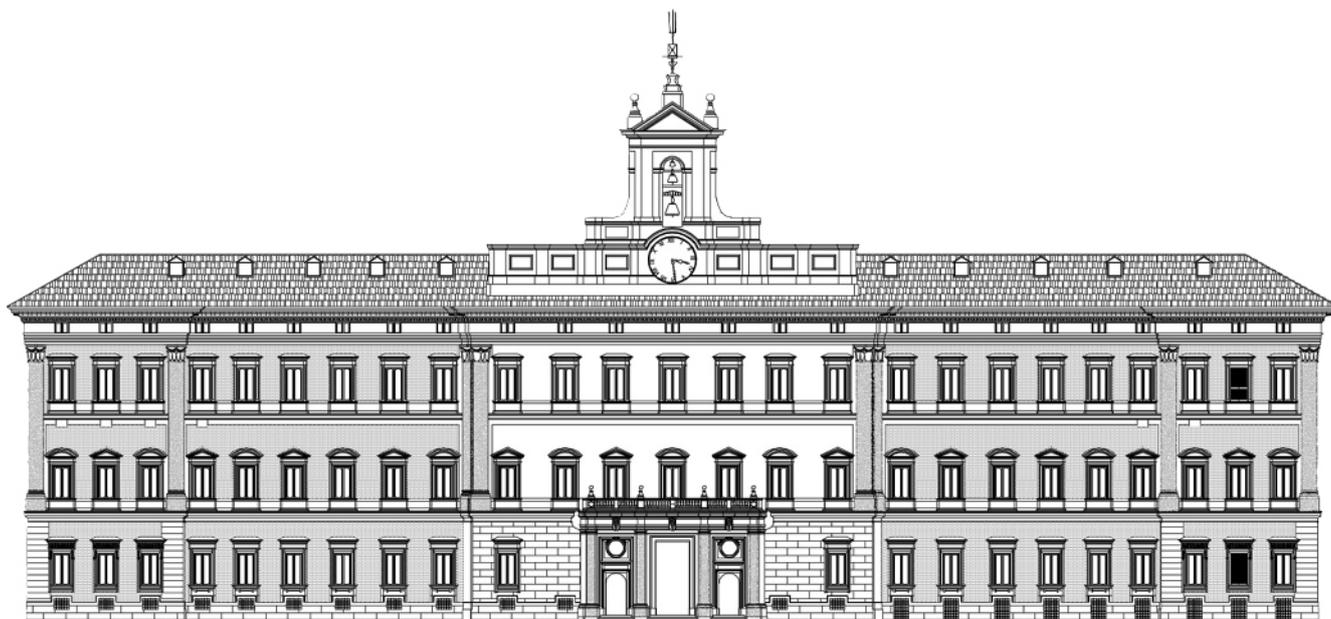




Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA



Documentazione per le Commissioni  
AUDIZIONI E INCONTRI IN AMBITO UE

Incontro della Commissione Finanze con una delegazione della  
Camera dei Rappresentanti (Tweede Kamer) del Parlamento  
olandese  
*Roma, 9 maggio 2019*

n. 14

3 maggio 2019





# Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni  
AUDIZIONI E INCONTRI IN AMBITO UE

Incontro della Commissione Finanze con una  
delegazione della Camera dei Rappresentanti  
(Tweede Kamer) del Parlamento olandese

*Roma, 9 maggio 2019*

n. 14

3 maggio 2019

Il dossier è stato curato dall'**UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA**  
(☎ 066760.2145 - ✉ [cdrue@camera.it](mailto:cdrue@camera.it))

---

**I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.**

# INDICE

<b>SCHEDE DI LETTURA</b>	<b>1</b>
<b>LA RIFORMA DELL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA</b>	<b>3</b>
• Istituzione del Ministro europeo dell'economia e delle finanze	5
• Istituzione di un Fondo monetario europeo	6
• Incorporazione del Fiscal Compact nella cornice giuridica dell'UE	7
• Nuovi strumenti di bilancio per la zona euro	8
• Il Vertice euro del 14 dicembre 2018 e lavori in sede di Eurogruppo)	9
• Documento "Una politeia per un'Europa diversa, più forte e più equa"	10
<b>L'UNIONE BANCARIA</b>	<b>13</b>
• I pilastri dell'Unione bancaria	13
• Ulteriori misure in materia di Unione bancaria	16
• Recenti sviluppi in materia di riduzione del rischio	18



## **Schede di lettura**

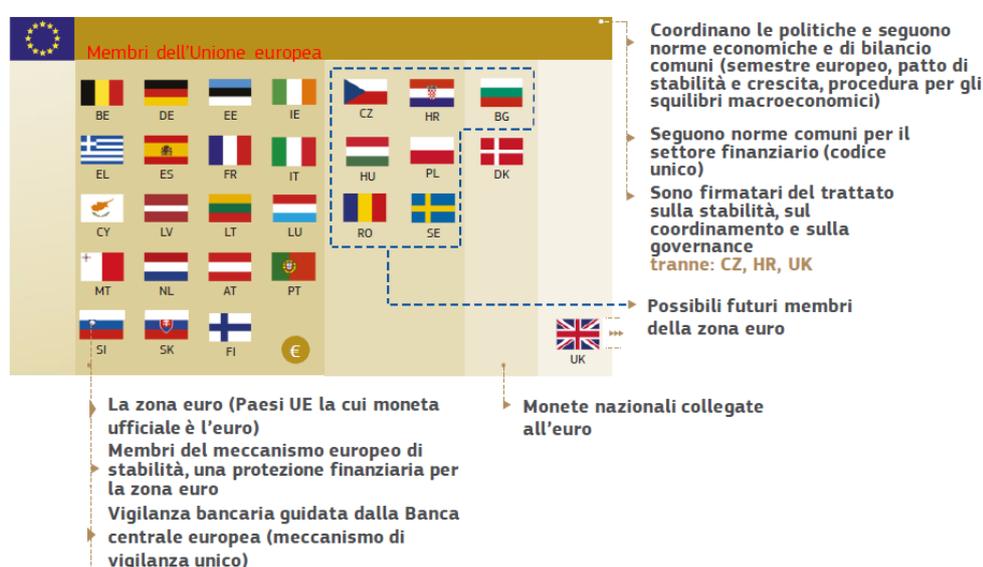


## LA RIFORMA DELL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA

Tutti gli Stati membri dell'UE partecipano all'Unione economica e coordinano le loro politiche economiche grazie al **Semestre europeo**. I Paesi che hanno già adottato l'euro partecipano anche all'Unione monetaria.

L'area euro è attualmente formata da tutti i Paesi dell'UE ad eccezione di: Bulgaria, Croazia, Danimarca, Polonia, Regno Unito, Repubblica ceca, Romania, Svezia, Ungheria. Ad eccezione del Regno Unito e della Danimarca, **tutti gli Stati membri non appartenenti alla zona euro si sono giuridicamente impegnati ad aderire all'euro**.

### L'Unione economica e monetaria dell'Europa oggi



Il **6 dicembre 2017** la Commissione europea ha presentato un **pacchetto di proposte** sul futuro dell'**Unione economica e monetaria (UEM)**, che mira a **migliorare la resilienza e l'integrazione dell'area euro**, affrontando non solo profili istituzionali e di *governance*, ma anche alcune criticità emerse con l'esplosione della crisi economico-finanziaria degli ultimi anni.

Il pacchetto s'inserisce nel solco avviato nel 2015 con la "[Relazione dei cinque Presidenti](#)" e proseguito con il "[Documento di riflessione](#) sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria" del maggio 2017.

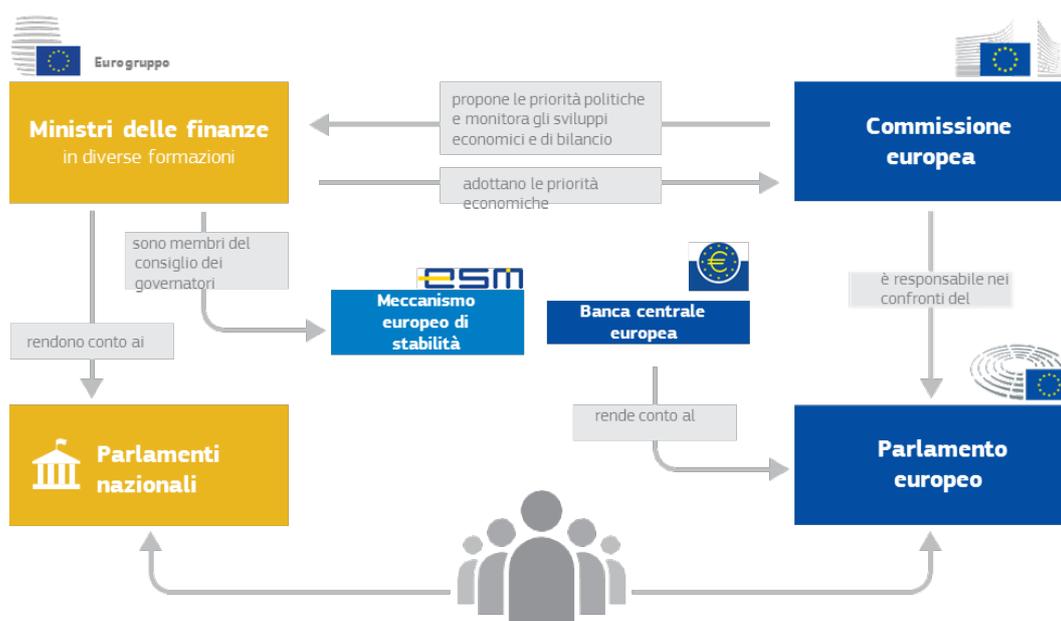
Tale Documento, partendo dal presupposto che l'attuale assetto dell'UEM non ha consentito di rispondere con tempestività ed efficacia alla grave crisi economico-finanziaria esplosa nel 2008 e che, in assenza di efficaci strumenti ordinari, l'UE ha dovuto ricorrere a **misure eccezionali** (il **Piano Juncker** e, soprattutto, il programma **Quantitative easing** della BCE), ha prospettato un **complesso organico di misure**, che in larga parte si possono riscontrare

nella [tabella di marcia](#) che costituisce parte integrante del citato pacchetto di dicembre.

Occorre, tuttavia, rilevare che la tabella di marcia della Commissione europea prevede che **talune misure**, pur essenziali ai fini del rafforzamento dell'UEM, siano **rinviate a una fase successiva (2019-2025)** come l'**emissione comune di titoli di debito** equiparabili ai titoli del Tesoro degli Stati Uniti, la creazione di un **Tesoro della zona euro** e la **semplificazione** delle norme del **Patto di stabilità e crescita**.

Attualmente l'UEM, è disciplinata da **norme di rango primario** (contenute nei Trattati) e **secondario**, alle quali, nel tempo, si sono aggiunti **accordi intergovernativi** (quali il Trattato cd. *Fiscal Compact* e il Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità, MES) e misure - anche di natura non legislativa - intese a rafforzare i vincoli di finanza pubblica e introdurre una cornice comune per le politiche economiche degli Stati membri.

Secondo la Commissione europea, l'**attuale architettura istituzionale dell'UEM** è un sistema misto particolarmente **complesso**, riassumibile con il seguente schema:



In tale contesto, il pacchetto in questione propone in particolare di:

- istituire il **Ministro europeo dell'economia e delle finanze**;
- istituire un **Fondo monetario europeo**;
- **incorporare il Trattato *Fiscal Compact*** nell'ordinamento giuridico dell'UE;
- introdurre **nuovi strumenti di bilancio per la zona euro** (sostegno alle riforme strutturali e stabilizzazione degli investimenti).

## **Istituzione del Ministro europeo dell'economia e delle finanze**

Il **Ministro europeo dell'economia e delle finanze**, secondo la comunicazione della Commissione [COM\(2017\)823](#):

- dovrebbe fungere da **Vicepresidente della Commissione europea** e da **Presidente dell'Eurogruppo** (attualmente l'Eurogruppo è presieduto dal Ministro delle finanze di uno Stato membro della zona euro con un mandato di due anni e mezzo) e, in qualità di Presidente dell'Eurogruppo, presiedere anche il consiglio dei governatori del Fondo monetario europeo, ancora da istituire (attualmente il presidente dell'Eurogruppo presiede il consiglio dei governatori del MES);
- sarebbe **responsabile di fronte al Parlamento europeo**;
- manterrebbe **dialoghi regolari con i Parlamenti nazionali** (i Parlamenti nazionali potrebbero chiedere al Ministro di presentare il parere della Commissione sui rispettivi documenti programmatici di bilancio).

Per quanto concerne le **funzioni**, il Ministro dovrebbe:

- perseguire l'interesse generale dell'economia dell'UE e della zona euro e **rappresentarla a livello mondiale**;
- **rafforzare il coordinamento** delle politiche economiche e **vigilare** sulle norme economiche, finanziarie e di bilancio (attualmente, la funzione di coordinamento e di vigilanza si svolge nell'ambito del cosiddetto **Semestre europeo**, i cui attori principali sono la Commissione europea, il Consiglio ECOFIN e il Consiglio europeo);
- pronunciarsi sulla politica di bilancio appropriata per la zona euro a **sostegno della politica monetaria della Banca centrale europea**.
- **monitorare** l'uso degli **strumenti di bilancio** dell'UE e della zona euro, compresi quelli a sostegno delle riforme, della **stabilizzazione macroeconomica** e della convergenza (ad esempio, gli interventi della Banca europea per gli investimenti e dell'ESM).

*Nella XVII legislatura, le Commissioni riunite V bilancio e XIV politiche dell'UE della Camera dei deputati, nel documento finale approvato il 7 febbraio 2018, hanno rilevato che all'istituzione della figura del Ministro europeo dell'economia e delle finanze **non è tuttavia associata la previsione dell'attribuzione al medesimo Ministro di un bilancio dell'area euro**, la cui creazione, in base alla tabella di marcia della Commissione europea, è rinviata a una fase successiva (tra il 2019 e il 2025).*

*La relazione della XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea) della Camera dei deputati per l'esame in Assemblea della **Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'UE per il 2019** afferma che, come evidenziato dalla V Commissione (Bilancio), appare opportuno **rinvviare**, in vista delle prossime elezioni del Parlamento europeo, la chiusura dell'esame in sede europea della **proposta** relativa all'istituzione di un **Ministro europeo dell'economia e delle finanze**.*

## Istituzione di un Fondo monetario europeo

Il **Fondo monetario europeo (FME)**, in base alla proposta di regolamento presentata dalla Commissione [COM\(2017\)827](#), sarebbe **basato sulla struttura** ormai consolidata del **Meccanismo europeo di stabilità** (cd. Fondo "salva-Stati", MES), ma ancorato all'ordinamento giuridico dell'UE (attualmente, **il MES è disciplinato da un apposito accordo intergovernativo**).

Il MES è stato istituito nel 2012 per fornire assistenza finanziaria ai Paesi della zona euro che si trovano in gravi difficoltà finanziarie o ne sono minacciati (finora Cipro, Grecia, Spagna).

In particolare, il FME:

- potrebbe costituire un **meccanismo di *backstop*** (garanzia) **comune** per il **Fondo di risoluzione unico delle crisi bancarie** e fungerebbe da prestatore di ultima istanza al fine di facilitare la risoluzione ordinata delle banche in difficoltà. Nell'ambito dell'Unione bancaria, il meccanismo di *backstop* sarebbe **attivato** nel caso in cui, anche dopo aver imputato perdite agli azionisti e ai creditori delle banche, il **Fondo di risoluzione unico non disponga temporaneamente di risorse sufficienti per agevolare la risoluzione ordinata delle banche in difficoltà**. Gli Stati membri si sono accordati sulla creazione di un *backstop* per il Fondo di risoluzione unico nel 2013, ma il **meccanismo non è ancora operativo**;
- potrebbe concedere **assistenza finanziaria precauzionale agli Stati membri** del FME sotto forma di linea di credito condizionale, nonché assistenza finanziaria per la **ricapitalizzazione degli enti creditizi** ;
- come l'attuale MES, avrebbe un **capitale autorizzato iniziale pari a circa 705 miliardi di euro (Italia circa 125,4 miliardi; dietro solamente a Germania, circa 190 miliardi, e Francia, circa 142,7 miliardi)** e una **capacità di prestito iniziale non inferiore a 500 miliardi di euro**;
- prevederebbe il **voto a maggioranza qualificata rafforzata (85%)**, anziché all'unanimità, per specifiche decisioni in materia di sostegno alla stabilità, esborsi e attivazione del sostegno, conferendo comunque un potere di veto ai principali Paesi dell'Eurozona (Germania, Francia e Italia);
- dovrebbe **rispondere al Parlamento europeo e al Consiglio** dell'esercizio delle sue funzioni e presentare una relazione annuale, da trasmettere anche agli Stati membri del FME, al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione europea;
- vedrebbe inserito al suo interno un esplicito **riferimento all'applicazione della Carta dei diritti fondamentali** dell'Unione europea nelle attività del futuro FME (di conseguenza, la concessione dell'assistenza finanziaria sarebbe condizionata al rispetto dei diritti tutelati nella Carta).

La proposta reca anche una disciplina puntuale per quanto riguarda i membri e la *governance*: il FME sarebbe dotato di un **consiglio dei governatori** e di un consiglio di amministrazione, nonché di un direttore generale. Il presidente del

consiglio dei governatori sarebbe il presidente dell'Eurogruppo (come già avviene per l'ESM).

*Nella Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'UE per il 2019, il **Governo** afferma, con riferimento alla riforma del MES, che "l'Italia sarà favorevole ad iniziative volte a migliorare l'efficacia degli strumenti esistenti, rendendone possibile l'utilizzo ed evitando l'attuale effetto "stigma", ma si opporrà all'affidamento al MES di compiti di sorveglianza macroeconomica degli Stati membri che rappresenterebbero una duplicazione delle competenze già in capo alla Commissione europea".*

*La relazione della XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea) della Camera dei deputati per l'esame in Assemblea della **Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'UE per il 2019** afferma che, come evidenziato dalla V Commissione (Bilancio), appare opportuno **rinvviare**, in vista delle prossime elezioni del Parlamento europeo, la chiusura dell'esame in sede europea della **proposta** relativa all'istituzione di un **Fondo monetario europeo**, strutturato sulla base del Meccanismo europeo di stabilità, che potrebbe avere un rilevante impatto sulla politica economica di ogni Stato membro. La Relazione ritiene peraltro **condivisibile la posizione assunta dal Governo** nel ribadire la propria **contrarietà circa l'affidamento** all'istituendo Fondo monetario europeo di **compiti di sorveglianza macroeconomica degli Stati membri**, che rappresenterebbero una **duplicazione delle competenze già in capo alla Commissione europea**.*

*Inoltre, nella **XVII legislatura**, le Commissioni riunite V bilancio e XIV politiche dell'UE della Camera dei deputati, nel documento finale approvato il 7 febbraio 2018, hanno invitato le Istituzioni europee a valutare l'opportunità di attribuire al FME la capacità di **collocare titoli anche sul mercato primario** e non solo a banche e istituzioni finanziarie, al fine di potenziarne le possibilità di raccolta di capitale, adottando le necessarie precauzioni a tutela dei risparmiatori.*

## **Incorporazione del Fiscal Compact nella cornice giuridica dell'UE**

La Commissione europea con la proposta di direttiva [COM\(2017\)824](#) propone di **incorporare** le disposizioni del Trattato sulla stabilità, il coordinamento economico e la *governance* (cd. **Fiscal Compact**) **nell'ordinamento giuridico dell'Unione**.

Il *Fiscal Compact* è stato firmato il 2 marzo 2015 da **25 parti contraenti** (tutti gli Stati membri, tranne Repubblica ceca, Regno Unito e Crozia; quest'ultima non era uno Stato membro al momento della firma del trattato e, ad oggi, non l'ha ancora sottoscritto).

L'articolo 16 del **Fiscal Compact** prevede, infatti, che, al più tardi **entro cinque anni dalla data di entrata in vigore** del Trattato stesso (e dunque, entro il 1° gennaio 2018), sulla base di una valutazione dell'esperienza maturata in sede di attuazione, siano adottate le misure necessarie per **incorporarne il contenuto nella cornice giuridica dell'UE**.

Con il *Fiscal Compact*, di fatto, si sono rafforzate alcune regole di bilancio già introdotte nell'ordinamento dell'UE e gli Stati firmatari si sono impegnati, tra l'altro, a recepire la **regola del pareggio strutturale di bilancio** in **disposizioni vincolanti** a un elevato livello di gerarchia delle fonti giuridiche (**preferibilmente a livello costituzionale**).

In sostanza, a norma dell'articolo 3, paragrafo 1, del *Fiscal Compact* le parti contraenti hanno confermato e rafforzato alcune regole di bilancio già introdotte nell'ordinamento dell'UE impegnandosi a tenere una posizione di bilancio in pareggio o in avanzo, con un limite inferiore del disavanzo strutturale dello 0,5% del PIL, che può diventare l'1% del PIL per gli Stati membri con un livello di debito significativamente inferiore al 60% del PIL e con bassi rischi sul piano della sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche. Tale regola del pareggio di bilancio, inoltre, deve essere dotata di un meccanismo di correzione automatico in caso di deviazione significativa.

**L'Italia si è conformata** a tale impegno modificando il dettato dell'articolo 81 della Costituzione (legge costituzionale n. 1/2012), adottando la legge rinforzata n. 243/2012, recante le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, e adeguando la legislazione contabile.

Nella **XVII legislatura**, le Commissioni riunite V bilancio e XIV politiche dell'UE della Camera dei deputati, nel documento finale approvato il 7 febbraio 2018, hanno espresso una **valutazione contraria** sulla proposta.

La **relazione** della XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea) della Camera dei deputati per l'esame in Assemblea della **Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'UE per il 2019** afferma che, come evidenziato dalla V Commissione (Bilancio), appare opportuno **rinvviare**, in vista delle prossime elezioni del Parlamento europeo, la chiusura dell'esame in sede europea della **proposta** che imporrebbe di **incorporare il Trattato del Fiscal Compact nel diritto dell'UE**, che rappresenterebbe il rafforzamento di un «vincolo esterno» tramite la sua internazionalizzazione nel diritto dell'Unione europea, con effetti potenzialmente restrittivi sull'economia nazionale.

## **Nuovi strumenti di bilancio per la zona euro**

Nel contesto delle proposte per il prossimo quadro finanziario pluriennale 2021-2027, il 31 **maggio 2018** la Commissione europea ha presentato:

- la proposta di regolamento ([COM\(2018\)391](#)) per l'istituzione del **Programma di sostegno alle riforme strutturali** degli Stati membri, che prevede uno stanziamento complessivo di **25 miliardi di euro** per il periodo **2021-2027**. Il Programma si compone di: uno **strumento per la realizzazione delle riforme**; uno **strumento di assistenza tecnica** su richiesta degli stessi Stati; uno specifico **strumento di convergenza per i**

**Paesi in procinto di adottare l'euro** (meccanismo detto "**convergence facility**"), con una dotazione di **2,16 miliardi** di euro.

*Nella Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'UE per il 2019, il **Governo** afferma che l'Italia può senz'altro appoggiare l'istituzione del fondo purché ne sia **assicurata l'effettiva complementarità rispetto agli strumenti esistenti** (in particolare i **fondi di coesione**), l'utilizzo dei fondi sia destinato ad **aumentare la convergenza** strutturale e la resilienza e ci sia **coerenza rispetto alla natura del nuovo strumento nella definizione dei criteri allocativi**;*

- la proposta di regolamento ([COM\(2018\)387](#)) relativo all'istituzione della **Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti** in caso di shock asimmetrici per il periodo **2021-2027**, che prevede la possibilità per l'Unione di contrarre prestiti sui mercati finanziari al fine di concedere crediti per un massimo di **30 miliardi di euro** a favore degli Stati membri della zona euro (o membri dell'Exchange Rate Mechanism, ERM II). La Commissione propone anche di creare un apposito **Fondo di stabilizzazione**, finanziato dagli Stati membri, per coprire i costi legati ai tassi di interesse dei prestiti concessi dall'Unione.

*Il Governo, nel corso dei negoziati, ha segnalato, in particolare, che l'introduzione di una funzione di stabilizzazione come completamento dell'UEM è stata sempre sostenuta dall'Italia che ha portato avanti la propria **proposta di un rainy day fund collegato alla disoccupazione**, che garantirebbe maggiore efficacia in termini di risorse finanziarie disponibili per contrastare gli shock e in termini di tempestività nel contrastare l'impatto della congiuntura negativa sull'economia. Secondo il Governo, inoltre, **l'obiettivo di protezione degli investimenti è condivisibile**, ma la **portata dello strumento proposto sembra troppo limitata** affinché possa essere svolta un'efficace azione di stabilizzazione.*

## **Il Vertice euro del 14 dicembre 2018 e lavori in sede di Eurogruppo)**

A novembre 2018 **Francia e Germania**, sulla base di quanto avevano deliberato con la Dichiarazione di Meseberg del giugno precedente, hanno proposto un bilancio dell'Eurozona volto a promuovere la **competitività, la convergenza e la stabilizzazione nell'area dell'euro**. Tale strumento sarebbe **parte del bilancio dell'UE** e sarebbe finanziato in modo particolare dai contributi degli Stati della zona euro, trasferiti al bilancio unionale in conformità a un accordo intergovernativo.

In seguito, l'**Eurogruppo del 3 dicembre 2018** ha discusso le proposte della Commissione europea sulla funzione di stabilizzazione e sul programma di sostegno alle riforme, quella franco-tedesca e anche altri possibili elementi di una funzione di stabilizzazione, compreso lo schema di un'assicurazione contro la disoccupazione. È emerso un possibile consenso per un bilancio dell'Eurozona,

inserito nel prossimo QFP, che si occupi fundamentalmente di supportare la convergenza e la competitività, mentre lo stesso sostegno non si è riscontrato in merito a una funzione di stabilizzazione. Lo stesso Eurogruppo si è occupato più in generale della riforma dell'UEM, approvando una **relazione** conclusiva che include, tra l'altro, una lista di condizioni relative alla riforma del MES e il mandato per il meccanismo di *backstop* per il Fondo di risoluzione unico.

Pochi giorni dopo, il 14 dicembre 2018, il **Vertice euro**, nel formato esteso ai 27 Stati membri, ha adottato una **dichiarazione** con cui ha **approvato tutti gli elementi** della suddetta relazione dell'Eurogruppo del 3 dicembre 2018. In particolare, infatti, il Vertice euro ha:

- approvato il **mandato per l'operatività del meccanismo di *backstop*** per il Fondo di risoluzione unico delle crisi bancarie (SRF), affinché venga introdotto prima del previsto, nel 2020, a condizione che siano stati fatti sufficienti progressi nella riduzione dei rischi nel settore bancario;
- approvato la **lista di condizioni per la riforma del MES**. Tra l'altro, si è concordato di aumentare **l'efficacia degli strumenti precauzionali**, riaffermando il carattere di ultima istanza del sostegno del MES e garantendo un livello appropriato di **condizionalità**, che **rimane un principio base** del Trattato MES;
- **incaricato l'Eurogruppo di lavorare**, nell'ambito del quadro finanziario pluriennale (QFP), all'elaborazione, alle modalità di esecuzione e alle tempistiche di uno **strumento di bilancio per la convergenza e la competitività della zona euro** e, su base volontaria, degli Stati membri dell'ERM II, che **farà parte del bilancio dell'UE**. Le caratteristiche dello strumento di bilancio dovrebbero essere concordate entro il giugno del 2019 e lo strumento sarà adottato in conformità della procedura legislativa prevista dai trattati, sulla base della pertinente proposta della Commissione europea che, se necessario, sarà modificata.

Nelle riunioni dell'**Eurogruppo** in formato inclusivo (27 Stati membri) che si sono tenute a **gennaio, febbraio, marzo e aprile 2019**, i Ministri hanno **dibattuto sulle caratteristiche del suddetto strumento di bilancio per la convergenza e la competitività della zona euro** e, su base volontaria, degli Stati membri del meccanismo europeo di cambio (ERM II), con un'attenzione particolare agli aspetti relativi alle spese e alla *governance*. Si è manifestato un ampio accordo sul fatto che tale strumento debba **sostenere le riforme strutturali e gli investimenti pubblici**, nel rispetto delle priorità e delle sfide individuate nel Semestre europeo.

### **Documento "Una politeia per un'Europa diversa, più forte e più equa"**

Sul futuro dell'UEM, e più in generale dell'UE, il Governo ha adottato e trasmesso alle Istituzioni europee, a settembre 2018, un documento intitolato **"Una politeia per un'Europa diversa, più forte e più equa"**, che, tra

l'altro, si occupa dell'**architettura istituzionale della politica monetaria**, in particolare avanzando la proposta di affidare alla **BCE compiti pieni sul cambio**, nonché **funzioni di prestatrice di ultima istanza**.

La **conclusione** del documento è che il **Governo italiano** assumerà tutte le iniziative utili per dare vita a un **Gruppo di lavoro ad alto livello**, composto dai rappresentanti degli Stati membri, del Parlamento europeo e della Commissione europea, che esamini la **rispondenza dell'architettura istituzionale europea vigente e della politica economica con gli obiettivi di crescita nella stabilità e di piena occupazione** esplicitamente previsti nei Trattati.



## L'UNIONE BANCARIA

L'Unione bancaria è un **sistema di vigilanza e di risoluzione nel settore bancario** a livello dell'UE volto a:

- **garantire la solidità delle banche** e la loro capacità di prevenire e superare eventuali future crisi economico-finanziarie, intervenendo in una fase precoce, se le banche versano in difficoltà, per aiutarle a non fallire e procedendo alla loro efficiente risoluzione, ove necessario;
- **adottare criteri uniformi** in materia di vigilanza, risanamento e risoluzione delle banche;
- **evitare** situazioni in cui il **pubblico erario** sia chiamato a **salvare banche in dissesto**;
- **rafforzare la stabilità finanziaria** nella zona euro e nell'insieme dell'UE.

All'Unione bancaria appartengono **tutti i Paesi della zona euro e gli Stati membri non appartenenti alla zona euro che hanno scelto di parteciparvi**, instaurando una stretta collaborazione con la Banca centrale europea (BCE).

### I pilastri dell'Unione bancaria



Allo stato attuale l'Unione bancaria si compone di **tre elementi costitutivi** principali:

- 1) Il **codice unico europeo (single rulebook)**: consiste in una serie di testi legislativi che vengono **applicati a tutti gli enti finanziari ed a tutti i prodotti finanziari nell'UE**. Nello specifico, rientrano tra le norme del codice unico europeo i **requisiti patrimoniali** delle banche, migliori **sistemi di garanzia dei depositi** e norme per **la gestione delle banche in dissesto**.

I pilastri del codice unico europeo, ovvero **gli atti giuridici di maggior rilevanza per l'Unione bancaria**, sono: la [direttiva 2013/36/UE](#) sui requisiti patrimoniali (**CRD IV**) e il [regolamento \(UE\) n. 575/2013](#) sui **requisiti patrimoniali (CRR)**; la [direttiva modificata 2014/49/UE](#) sul **sistema di garanzia dei depositi (SGD)**; la [direttiva 2014/59/UE](#) sul **risanamento e la risoluzione delle banche (BRRD)**. Del codice unico europeo fanno parte anche misure volte a sostenere la creazione di un **mercato unico europeo dei servizi di pagamento**. In tale contesto, nel 2015 è stata approvata la [direttiva 2015/2366/UE](#) (cd. "**PSD2**"), che riforma la direttiva sui servizi di pagamento del 2007 (*Payment Services Directive* - PSD). La revisione della direttiva ha preso le mosse dall'esigenza di adeguare la normativa ai cambiamenti derivanti dal sensibile aumento della digitalizzazione dei servizi bancari e finanziari.

- 2) Il **Meccanismo di vigilanza unico** (*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"** (ovvero quelle con attivi superiori a 30 miliardi di euro oppure che rappresentino almeno il 20% del PIL del loro Paese), e indirettamente - per il tramite delle autorità di vigilanza nazionali - su tutti gli istituti di credito.
- 3) Il **Meccanismo di risoluzione unico** (*single resolution mechanism*, SRM, 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 al risanamento degli istituti di credito concorrono, in primo luogo, gli azionisti, in secondo luogo gli obbligazionisti e infine i titolari di conti correnti oltre i 100.000 euro (cd. ***bail-in***). Il Meccanismo si compone dell'autorità centrale di risoluzione (il **Comitato di risoluzione unico**) e di un **Fondo di risoluzione unico**, interamente finanziato dal settore bancario europeo.

Il **Fondo di risoluzione unico** verrà utilizzato per la risoluzione delle banche in dissesto quando saranno esaurite le altre opzioni, ad esempio lo strumento del *bail-in*. Esso verrà **costituito nell'arco di 8 anni** e dovrebbe raggiungere almeno l'1% dell'importo dei depositi protetti di tutti gli enti creditizi autorizzati in tutti gli Stati membri dell'Unione bancaria. Il suo **importo stimato sarà di circa 55 miliardi di euro**.

Inoltre, come evidenziato in precedenza (*Vedi supra*), il futuro Fondo monetario europeo potrebbe costituire da **meccanismo di *backstop*** (garanzia) **comune per il Fondo di risoluzione unico delle crisi bancarie** e fungere da prestatore di ultima istanza al fine di facilitare la risoluzione ordinata delle banche in difficoltà. Il meccanismo di *backstop* sarebbe attivato nel caso in cui, anche dopo aver imputato perdite agli azionisti e ai creditori delle banche, il Fondo di risoluzione unico non disponga temporaneamente di risorse sufficienti per agevolare la risoluzione ordinata delle banche in difficoltà.

Insieme, il **Meccanismo di vigilanza unico** e il **Meccanismo di risoluzione unico** costituiscono i **primi due pilastri dell'Unione bancaria**; ad essi dovrebbe aggiungersi un **terzo pilastro**, costituito da un **sistema comune di assicurazione dei depositi bancari (EDIS)**.

La disciplina attualmente in vigore si limita ad **armonizzare i livelli di tutela** offerti dai sistemi di garanzia dei depositi nazionali - SGD (garantendo i depositi fino a 100mila euro) e le loro modalità di intervento in caso di crisi, ma mantiene diverse facoltà discrezionali per gli Stati membri.

Allo scopo di eliminare le asimmetrie residue, la **Commissione europea** ha presentato una **proposta di regolamento (COM(2015)586)** che istituisce un **sistema comune di assicurazione dei depositi bancari** (*European deposit insurance system, EDIS*), che non prevederebbe **costi aggiuntivi per gli istituti di credito** europei: infatti, le banche continuerebbero a finanziare il loro fondo nazionale che progressivamente, sulla base di successive tappe, confluirebbe, **entro il 2024, nel fondo europeo di assicurazione dei depositi**.

L'EDIS sarebbe istituito in **tre fasi successive** a partire da luglio 2017: un **sistema di riassicurazione** per gli SGD nazionali partecipanti, per un primo periodo di tre anni, un **sistema di coassicurazione** per gli SGD nazionali partecipanti, per un secondo periodo di quattro anni, e a regime un **sistema di assicurazione completa** per gli SGD nazionali.

In relazione alla **situazione di stallo** dei negoziati, nell'**ottobre 2017** la Commissione europea ha presentato una **comunicazione** (COM(2017)592) con cui ha suggerito di discutere un'introduzione dell'EDIS più graduale rispetto alla proposta iniziale del 2015. Le fasi previste sarebbero solo due: una fase di riassicurazione più limitata, in cui l'EDIS fornirebbe soltanto una copertura della liquidità e nessuna copertura delle perdite, e quindi la coassicurazione, in cui l'EDIS coprirebbe progressivamente le perdite. Tuttavia, il passaggio a questa seconda fase sarebbe subordinato ai progressi compiuti nella riduzione dei rischi.

*Il negoziato sulla proposta relativa all'EDIS appare molto complesso, avendo alcuni Stati membri (tra cui la Germania, Finlandia e Austria) richiesto che l'approvazione del sistema comune di assicurazione dei depositi sia subordinata alla previa approvazione di misure di riduzione del rischio, come l'armonizzazione di altre importanti normative nazionali, quali le leggi fallimentari, la disciplina delle garanzie, alcuni aspetti relativi al trattamento fiscale e, soprattutto, all'introduzione di requisiti prudenziali sui titoli di Stato detenuti dalle banche. Nella Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'UE per il 2019, il Governo afferma che l'Italia sostiene con convinzione la proposta poiché permetterebbe di realizzare una più completa mutualizzazione del rischio bancario nell'area euro e contribuirebbe ad allentare il legame fra le banche e gli Stati sovrani, garantendo a tutti i depositanti lo stesso livello e garanzia di protezione ovunque siano ubicati. Tuttavia, come specificato dal Governo nella Relazione consuntiva 2018 sulla partecipazione dell'Italia all'UE,*

*per l'Italia l'obiettivo finale di questo processo deve essere un EDIS completo ossia che preveda, con tempi certi, la piena assicurazione, in cui è lo schema accentrato che sopporta integralmente il rimborso dei depositanti (l'Italia ha sempre sostenuto che la piena mutualizzazione dovrebbe essere in vigore dal 1° gennaio 2024, data dalla quale le risorse del Fondo di risoluzione unico saranno pienamente mutualizzate). La fase transitoria, secondo il Governo, è concepibile solo se è definito un termine ultimo di avvio del regime definitivo.*

Infine, in merito alla proposta sull'EDIS, al Vertice euro del 14 dicembre 2018 è stata annunciata l'istituzione di un **gruppo di lavoro ad alto livello** che dovrà riferire entro giugno 2019 sul lavoro svolto.

### **Ulteriori misure in materia di Unione bancaria**

A livello unionale, per **rafforzare l'Unione bancaria**, si sta lavorando parallelamente a **misure di riduzione e di condivisione dei rischi** nel settore bancario.

*Per l'Italia le misure di riduzione del rischio dovrebbero procedere in parallelo a quelle sulla condivisione del rischio (si fa riferimento, soprattutto, al meccanismo di backstop del Fondo di risoluzione unico e alla proposta sull'EDIS - Vedi supra).*

#### **Proposte per la riduzione dei rischi**

Il **23 novembre 2016** la Commissione europea ha presentato un **pacchetto di cinque proposte per la riduzione dei rischi nel settore bancario** volte ad **aumentare ulteriormente la resilienza delle banche e a rafforzare la stabilità finanziaria** nell'UE e anche ad allineare le norme dell'Unione bancaria a diversi elementi concordati a livello internazionale. In particolare, si tratta delle norme convenute nell'ambito del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria e dal Consiglio per la stabilità finanziaria. **Due** proposte sono state **definitivamente approvate**. Si tratta delle seguenti:

- [regolamento \(UE\) 2017/2395](#) (in materia di **requisiti patrimoniali** per il settore bancario) che **ha modificato il regolamento (UE) n. 575/2013 (CRC)** per quanto riguarda le disposizioni transitorie volte ad attenuare l'impatto dell'introduzione dell'IFRS 9 sui fondi propri e per il trattamento delle grandi esposizioni di talune esposizioni del settore pubblico denominate nella valuta nazionale di uno Stato membro;
- [direttiva \(UE\) 2017/2399](#) (in materia di **risanamento e risoluzione** delle banche) che **ha modificato la direttiva 2014/59/UE (BRRD)** per quanto riguarda il trattamento dei titoli di debito chirografario nella gerarchia dei crediti in caso di insolvenza.

Sono ancora in corso, invece, i **negoziati** sulle seguenti **tre proposte**:

- [proposta di regolamento COM\(2016\)851](#) (norme relative al **meccanismo di risoluzione unico**) che intende modificare il regolamento (UE) n. 806/2014 (SRMR) per quanto riguarda la capacità di assorbimento delle perdite e di ricapitalizzazione per gli enti creditizi e le imprese di investimento. *Il 16 aprile 2019 il Parlamento europeo ha approvato la propria posizione in prima lettura;*
- [proposta di direttiva COM\(2016\)852](#) (in materia di **risanamento e risoluzione** delle banche) che intende modificare la direttiva 2014/59/UE (BRRD) sulla capacità di assorbimento di perdite e di ricapitalizzazione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e le direttive 98/26/CE, 2002/47/CE, 2012/30/UE, 2011/35/UE, 2005/56/CE, 2004/25/CE e 2007/36/CE. *Il 16 aprile 2019 il Parlamento europeo ha approvato la propria posizione in prima lettura;*
- [proposta di direttiva COM\(2016\)854](#) (in materia di **requisiti patrimoniali** per il settore bancario) che intende **modificare la direttiva 2013/36/UE** (CRD) per quanto riguarda le entità esentate, le società di partecipazione finanziaria, le società di partecipazione finanziaria mista, la remunerazione, le misure e i poteri di vigilanza e le misure di conservazione del capitale. *Il 16 aprile 2019 il Parlamento europeo ha approvato la propria posizione in prima lettura.*

*Il Consiglio **Ecofin** del 4 dicembre 2018 aveva approvato i risultati del **trilogo** sugli aspetti politici rilevanti del pacchetto bancario. L'Italia, pur esprimendo **preoccupazioni**, in particolare sul **requisito concernente le passività eleggibili per il bail-in (MREL)**, **non si è opposta al compromesso** raggiunto nell'ottica di poter dare una nuova spinta ai lavori in corso sulla **condivisione del rischio**.*

#### ***Proposte per la condivisione dei rischi***

Per quanto riguarda la **condivisione del rischio**, le due misure principali sulle quali sono in corso i **negoziati** sono: il **meccanismo di backstop (garanzia comune)** per il Fondo di risoluzione unico e il **sistema europeo di assicurazione dei depositi**, che garantirebbe una protezione comune dei depositi a prescindere dalla banca o dal Paese della zona euro in cui è depositato il denaro (*Vedi supra per entrambe le proposte*).

#### ***Proposte per la riduzione dei crediti deteriorati***

Nel **marzo 2018** la Commissione europea ha presentato un pacchetto di misure per **accelerare la riduzione dei crediti deteriorati** (*non-performing loans*) nel settore bancario, quei crediti erogati da soggetti bancari per i quali diviene meno probabile il recupero delle somme mutate. Il **livello dei crediti deteriorati** rispetto al totale dell'attivo costituisce **uno dei più importanti indicatori** della "salute" di un soggetto bancario.

Una proposta è stata già approvata: si tratta del [regolamento \(UE\) 2019/630](#) che modifica il regolamento (UE) n. 575/2013 per quanto riguarda la **copertura minima delle perdite sulle esposizioni deteriorate**. L'altra iniziativa è la [proposta di direttiva COM\(2018\)135](#) relativa ai gestori di crediti, agli acquirenti di crediti e al recupero delle garanzie reali.

Le proposte comprendono, in particolare, i **seguenti elementi**: una copertura sufficiente delle perdite sui crediti deteriorati futuri, introducendo livelli comuni di copertura minima per i prestiti di nuova erogazione; un'esecuzione extragiudiziale accelerata dei prestiti coperti da garanzia reale, prevedendo che banca e debitore possano concordare in anticipo un meccanismo accelerato di recupero del valore dei prestiti coperti da garanzia reale; lo sviluppo dei mercati secondari dei crediti deteriorati, armonizzandone i requisiti e instaurando un mercato unico della gestione del credito e della cessione a terzi di prestiti bancari nell'UE.

### ***Proposta che definisce un quadro generale per i titoli garantiti da obbligazioni sovrane ("SBBS")***

Il **24 maggio 2018** la Commissione europea ha presentato una [proposta di regolamento](#) (COM(2018)339) che definisce un **quadro generale per i titoli garantiti da obbligazioni sovrane ("SBBS")**.

Secondo quanto riportato dalla Commissione europea, la proposta dovrebbe **eliminare gli ostacoli regolamentari ingiustificati a uno sviluppo determinato dal mercato di titoli garantiti da obbligazioni sovrane** (*Sovereign bond-backed securities* - SBBS); i titoli verrebbero emessi da istituti privati sotto forma di diritti su un portafoglio di titoli di Stato della zona euro. La struttura degli SBBS **non comporterebbe**, inoltre, una **mutualizzazione dei rischi e delle perdite tra gli Stati membri della zona euro**, ma **solo gli investitori privati si assumerebbero i rischi e le eventuali perdite**. La sottoscrizione di questi nuovi strumenti consentirebbe agli investitori, quali i fondi di investimento, le assicurazioni o le banche, di **diversificare i loro portafogli di titoli sovrani**, creando mercati finanziari più integrati. Contribuirebbe, inoltre, ad attenuare il legame tra le banche e il loro Paese d'origine. Infine, gli SBBS non avrebbero alcuna ripercussione negativa sugli attuali mercati obbligazionari nazionali.

*Il 16 aprile 2019 il Parlamento europeo ha approvato la propria posizione in prima lettura.*

### **Recenti sviluppi in materia di riduzione del rischio**

Con la presentazione dello Stato dell'Unione 2018 (settembre 2018) e la pubblicazione della [Terza relazione](#) sui progressi compiuti nella riduzione dei crediti deteriorati e nell'ulteriore riduzione del rischio nell'Unione bancaria (28 novembre 2018), la Commissione europea ha fatto il punto della situazione, in

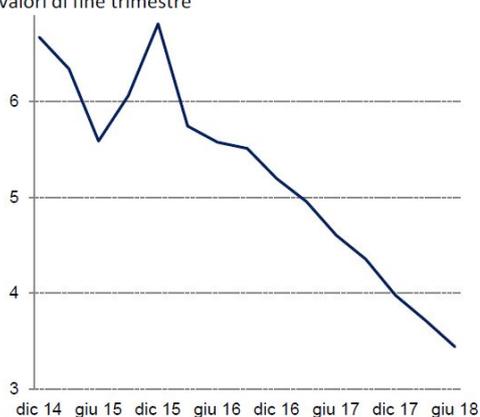
particolare su una delle aree principali per la riduzione del rischio nel settore bancario europeo, ossia la riduzione dei crediti deteriorati.

Secondo la Commissione europea, la **stabilità finanziaria è stata rafforzata notevolmente** nella zona euro e nell'UE nel suo complesso dallo scoppio della crisi finanziaria. In particolare, secondo la Commissione europea, le banche europee sono **capitalizzate meglio** e hanno **riserve di liquidità più consistenti** e sono, quindi, attrezzate meglio per finanziare l'economia reale e resistere agli *shock* economici. Alla fine del 2017, il **coefficiente di capitale totale medio** era del **20%** (contro il 14% circa del 2009) e dal 2014 la **riserva di attività liquide delle banche europee** è aumentata di 782 miliardi di euro. Inoltre, dal 2014 la **percentuale di crediti deteriorati nelle banche dell'UE si è quasi dimezzata**.

I dati più recenti (Banca centrale europea) mostrano che la quota lorda di crediti deteriorati per tutte le banche dell'UE si è ulteriormente ridotta, attestandosi al **3,4% nel secondo trimestre del 2018**, in calo di 1,2 punti percentuali su base annua (cfr. la figura 1). Nello stesso periodo, anche la quota di crediti deteriorati degli enti significativi (ossia gli enti creditizi che sono soggetti alla vigilanza diretta della Banca centrale europea, in qualità di autorità di vigilanza) è scesa di quasi un punto percentuale attestandosi al 4,4%. Per quanto concerne la tendenza a lungo termine, altre fonti di dati (Banca mondiale) indicano che la quota di crediti deteriorati si sta **avvicinando nuovamente ai livelli pre-crisi** (cfr. la figura 2). Anche la quota di **accantonamenti** (che indica la quantità di fondi accantonati da una banca per coprire le perdite su crediti) è, secondo la Commissione europea, migliorata ulteriormente e ha raggiunto il 59% nel secondo trimestre del 2018.

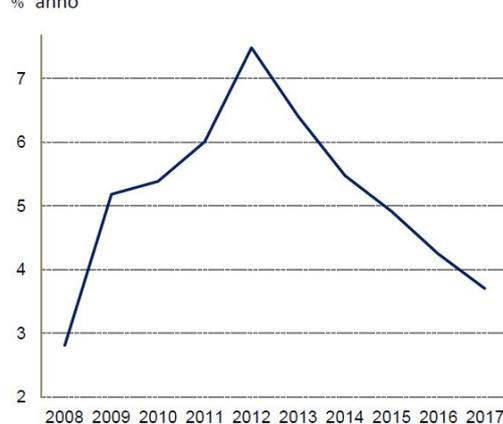
**Figure 1 e 2: Quota di crediti deteriorati nell'Unione**

**Totale lordo dei crediti deteriorati e delle anticipazioni nell'UE,**  
in % del totale lordo dei crediti e delle anticipazioni,  
valori di fine trimestre



Fonte: Banca centrale europea

**Totale dei crediti deteriorati delle banche dell'UE,**  
in % del totale lordo dei crediti, valori di fine  
% anno



Fonte: Banca mondiale - Indicatori di sviluppo mondiale

Inoltre, secondo la Commissione europea, le **quote di crediti deteriorati sono diminuite in quasi tutti gli Stati membri**, benché la situazione continui a

**variare notevolmente da uno Stato all'altro** (cfr. la tabella 2). Alla fine del secondo trimestre del 2018, 12 Stati membri registravano quote basse di crediti deteriorati, inferiori al 3%, mentre alcuni mostravano ancora quote considerevolmente elevate (3 Stati membri avevano quote superiori al 10%).

**Tabella 2: Crediti deteriorati e accantonamenti degli Stati membri<sup>15</sup>**

	Crediti deteriorati e anticipazioni lordi (% di crediti deteriorati e anticipazioni lordi totali)		Crediti deteriorati del settore privato* (% di crediti al settore privato)		Totale accantonamenti per perdite (prestiti)** (% di crediti dubbi e deteriorati totali)	
	2018T2	2017T2	2018T2	2017T2	2018T2	2017T2
Belgio	2,4	2,8	3,4	4,0	53,9	50,1
Bulgaria	9,2	12,1	14,5	19,2	64,2	54,8
Repubblica ceca	2,2	2,9	4,1	5,3	65,2	53,1
Danimarca	2,5	2,9	2,9	3,2	35,9	38,4
Germania	1,7	2,3	2,8	4,3	83,6	43,6
Estonia	1,8	2,0	2,3	2,5	38,7	44,6
Irlanda	8,5	11,6	11,8	15,8	37,6	37,6
Grecia	44,9	46,9	48,4	50,6	52,2	49,2
Spagna	4,1	5,3	5,2	-	63,3	59,9
Francia	2,9	3,4	4,0	4,6	65,4	59,7
Croazia	8,7	11,7	13,3	16,5	72,9	68,8
Italia	10,0	12,2	12,9	15,9	59,3	52,9
Cipro	28,1	33,4	44,7	52,7	48,6	47,1
Lettonia	5,9	5,9	8,5	9,3	38,5	43,8
Lituania	3,1	3,7	3,9	4,9	34,9	36,3
Lussemburgo	0,6	0,7	1,8	1,8	49,8	51,6
Ungheria	6,7	10,4	9,2	15,3	76,5	66,3
Malta	3,2	3,7	-	6,7	50,0	41,8
Paesi Bassi	2,0	2,3	2,7	3,0	35,0	38,3
Austria	2,9	4,1	4,0	5,7	65,8	62,6
Polonia	7,0	6,6	7,5	7,2	67,7	58,0
Portogallo	11,7	15,5	12,9	16,2	58,5	49,4
Romania	5,9	8,5	7,6	11,0	77,1	69,4
Slovenia	7,4	11,4	9,9	14,7	67,4	70,4
Slovacchia	3,8	4,1	4,2	4,7	84,6	68,9
Finlandia	1,1	1,4	2,0	2,1	33,2	31,9
Svezia	1,3	1,2	1,5	1,4	34,5	34,8
Regno Unito	1,3	1,6	2,3	2,5	48,3	40,6
<b>Unione europea</b>	<b>3,4</b>	<b>4,6</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>59,0</b>	<b>50,8</b>

Fonte: Banca centrale europea, dati bancari consolidati. Calcoli dei servizi della Commissione (DG FISMA).

<sup>15</sup> *Note:* le cifre si riferiscono agli enti creditizi nazionali e alle filiali e succursali estere.