

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. XVIII
n. 130

RISOLUZIONE DELLA 6^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

(Relatore Gianluca ROSSI)

approvata nella seduta pomeridiana dell'11 maggio 2016

SULLA

**PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL
CONSIGLIO CHE MODIFICA IL REGOLAMENTO (UE) N. 806/2014 AL
FINE DI ISTITUIRE UN SISTEMA EUROPEO DI ASSICURAZIONE DEI
DEPOSITI (COM(2015) 586 DEFINITIVO)**

E SULLA

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA, AL COMITATO
ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE
REGIONI «VERSO IL COMPLETAMENTO DELL'UNIONE BANCARIA»
(COM(2015) 587 DEFINITIVO)**

ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento

Comunicata alla Presidenza il 18 maggio 2016

INDICE

Testo della risoluzione	<i>Pag.</i>	3
Osservazioni della 14 ^a Commissione permanente	»	7

La Commissione, esaminati gli atti COM (2015) 586 e 587 definitivi, premesso che:

la crisi economica e finanziaria ha prodotto significativi effetti negativi sui bilanci delle banche, come testimoniato dall'aumento delle sofferenze causato dalla crescita delle insolvenze;

per porre fine alla crisi dei sistemi bancari la Commissione europea ha avviato nel 2012 il processo di costruzione dell'Unione bancaria, fondata su tre pilastri: il sistema unico di vigilanza, il meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie, un sistema europeo di garanzia dei depositi bancari;

allo stato attuale, il progetto dell'Unione bancaria vede realizzati i primi due e la proposta di regolamento in esame realizza concretamente il terzo elemento;

il completamento dell'Unione bancaria costituisce un importante obiettivo da perseguire sia per rafforzare la stabilità finanziaria dell'Unione economica e monetaria sia per ripristinare la fiducia dei risparmiatori e dei clienti nel settore bancario, attraverso la piena consapevolezza delle misure combinate finalizzate alla condivisione e alla riduzione del rischio,

rilevato che:

il codice per l'Unione bancaria è costituito, al livello della disciplina europea, dalla direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 (cosiddetta «direttiva CRD IV») e dal correlato regolamento (CE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 (cosiddetto «regolamento CRR»), dalla direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014 (cosiddetta «direttiva BRRD») e dalla direttiva 2014/49/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014 (cosiddetta «direttiva SGD»). La direttiva CRD IV definisce i requisiti prudenziali che aumentano la capacità delle banche di assorbire gli *shock* economici e finanziari rafforzando la qualità e la quantità del capitale, mentre le altre intervengono in tema di vigilanza della Banca centrale europea (BCE) sulle banche di maggiori dimensioni e sistemiche e del meccanismo di risoluzione unico e di gestione armonizzata delle crisi degli enti creditizi;

la direttiva per il risanamento e la risoluzione delle banche, in vigore dal 1° gennaio 2016 negli ordinamenti nazionali, ha lo scopo di tutelare sostanzialmente i contribuenti attraverso una gestione più tempestiva e ordinata delle crisi bancarie evitando l'utilizzo di risorse pubbliche per i salvataggi bancari;

la direttiva relativa ai sistemi di garanzia dei depositi ha armonizzato la copertura, ha potenziato le modalità di finanziamento e abbreviato i termini per i pagamenti dei rimborsi dei depositi;

un sistema europeo di assicurazione dei depositi costituisce un importante pilastro per garantire che la fiducia dei depositanti sia ugualmente solida in tutta l'Unione. In assenza di un sistema comune di assicurazione dei depositi per l'Unione bancaria, i titolari dei depositi rimangono vulnerabili a forti *shock* locali che potrebbero mettere in seria difficoltà il sistema di garanzia dei depositi;

la proposta legislativa di un sistema europeo di assicurazione dei depositi – peraltro non disgiunta da uno sforzo parallelo per ridurre ulteriormente i rischi nel settore bancario – rappresenta l'elemento di chiusura del sistema;

la proposta definisce un chiaro percorso verso un sistema unico europeo di assicurazione dei depositi, che parte da un sistema di riassicurazione e procede, attraverso il progressivo aumento della quota di finanziamenti forniti a livello europeo nella fase di coassicurazione, verso un sistema in cui l'intero finanziamento dell'assicurazione dei depositi proviene da un fondo europeo di assicurazione dei depositi stessi;

la comunicazione della Commissione europea «Verso il completamento dell'Unione bancaria» attribuisce alla realizzazione del sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS) lo scopo di superare le disarmonie e il disallineamento ancora esistenti tra i sistemi di garanzia dei depositi nazionali;

la proposta di rendere obbligatoria la reciproca assunzione e concessione di prestiti tra sistemi nazionali di garanzia dei depositi non è stata accettata,

tenuto conto che:

l'EDIS, che si baserà sul sistema esistente, costituito da sistemi nazionali di garanzia dei depositi istituiti conformemente alle norme europee, ha come obiettivo sia la riduzione della vulnerabilità dei titolari di depositi bancari di fronte a *shock* locali di grande portata sia l'attenuazione ulteriore del legame tra le banche e i loro emittenti sovrani nazionali. Esso si applica pertanto a tutti i sistemi di garanzia dei depositi (SGD) ufficialmente riconosciuti in uno Stato membro partecipante e a tutti gli enti creditizi affiliati a tali sistemi;

l'EDIS ha, inoltre, lo scopo prioritario di rafforzare la fiducia dei titolari dei depositi indipendentemente dalla sede della banca rispetto ai Paesi dell'Unione;

la vigilanza può essere efficace e significativa solamente se viene creato un adeguato sistema di assicurazione dei depositi (considerando n. 12 della proposta di regolamento);

per la piena operatività dell'EDIS sono previste tre fasi: nella prima fase, di riassicurazione, l'EDIS fornirà fino al 2020 finanziamenti limitati e coprirà una quota limitata della perdita di un SGD partecipante. Nella seconda fase, di coassicurazione, dal 2020 al 2024, si introduce un

sistema a mutualizzazione progressiva, con un conseguente maggiore grado di condivisione dei rischi. La terza fase, a partire dal 2024, assicurerà integralmente gli SGD nazionali;

il principio di mutualizzazione dei rischi, pertanto, costituisce l'architrave della struttura europea di assicurazione dei depositi. Tuttavia, va segnalato che l'Unione bancaria attualmente non si fonda su condizioni di parità per i titolari dei depositi e per le banche che intendono ampliare la loro clientela. Inoltre la differenza tra i sistemi nazionali di garanzia contribuisce alla frammentazione del mercato compromettendone la capacità;

la proposta della Commissione europea appare pienamente adeguata a costruire nel tempo un volume di risorse tali da creare uno strumento essenziale per il sistema dell'Unione bancaria;

appare pienamente condivisibile il considerando n. 16 della proposta di regolamento laddove si afferma che ogni sostegno finanziario destinato a rimborsare i depositanti rafforza la stabilità finanziaria non solo nello Stato membro partecipante interessato, ma anche negli altri Stati membri;

la Commissione ritiene che la tutela dei cittadini europei in quanto contribuenti non possa sempre prevalere sulla tutela dei cittadini in quanto risparmiatori;

che l'EDIS dovrebbe trasformarsi progressivamente da un sistema di riassicurazione ad un sistema di coassicurazione totalmente comune (considerando n. 17 della proposta di regolamento);

sottolineato infine che il contributo di ogni banca sarà comunque calcolato in base al grado di rischio della banca stessa, e che quindi i costi di attivazione del fondo gravano *in primis* sui soggetti meno solidi;

i citati interventi suggeriscono di non intervenire sul trattamento prudenziale delle esposizioni verso emittenti sovrani e criteri di calcolo dell'indice di rischiosità dei titoli pubblici detenuti anche dalle banche né di porre limiti alla detenzione degli stessi,

preso atto che:

nel percorso di realizzazione dell'Unione bancaria e di superamento dello stato di crisi dei sistemi bancari, l'Italia ha svolto un ruolo determinante, concorrendo anche al risanamento di sistemi bancari di altri paesi europei mediante interventi effettuati a valere sull'ESM al cui finanziamento ha concorso per una quota pari al 17,7 per cento del totale;

l'Italia, a fine 2015, ha recepito la direttiva sul risanamento e la risoluzione sulle banche (BRRD) la direttiva sui sistemi di garanzia dei depositi (SGD) e ha ratificato l'accordo intergovernativo sul fondo di risoluzione unico, e che quindi sono pienamente in vigore le norme che costituiscono il contesto innovativo e complesso dei primi due pilastri dell'Unione bancaria;

il sistema bancario italiano, a seguito del recepimento di tali direttive e dall'adozione di recenti interventi sul settore bancario, si sta gradatamente rafforzando, e che tale processo si consoliderà nei prossimi mesi grazie alle seguenti misure a carattere permanente: aggregazioni e fusioni

tra banche di diversa tipologia (cooperative e società per azioni), nascita della *holding* tra banche di credito cooperativo, riduzione dei tempi di deducibilità delle perdite su crediti, riduzione dei tempi di recupero dei crediti deteriorati, attivazione di un veicolo privato di acquisto dei crediti deteriorati, garanzia dello Stato sulle *tranche senior* dei crediti cartolarizzati, aumenti di capitale garantiti da risorse private, applicazione dei principi di risoluzione e gestione della crisi per banche a carattere regionale; ristrutturazione del modello gestionale e incremento dell'informatizzazione dei servizi bancari e di investimento,

valutato che:

la rapida approvazione dell'impianto complessivo della proposta in esame costituisce lo stadio finale e necessario per il completamento dell'Unione bancaria e per dare stabilità al sistema bancario europeo;

il conseguente recepimento nell'ordinamento italiano del terzo pilastro dell'Unione bancaria rappresenta un passo fondamentale da perseguire per garantire la fiducia dei depositanti nel nostro sistema bancario,

tutto ciò considerato,

la Commissione esprime un parere favorevole con le seguenti condizioni:

definire con certezza le risorse necessarie a carico di ciascun soggetto aderente per la fase di avvio del sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS) e per garantirne l'immediata operatività secondo le modalità e i tempi previsti dal regolamento;

realizzare nei tempi previsti la costituzione delle risorse dell'EDIS, definendo anno per anno gli oneri a carico degli aderenti, nella consapevolezza, comunque, che il sistema bancario italiano è già impegnato nel reperire risorse a sostegno delle banche in risoluzione, nonché a definire un processo di cessione dei crediti deteriorati;

non vincolare la realizzazione dell'EDIS ad interventi di modifica dei criteri di calcolo del rischio dei titoli pubblici detenuti dalle banche ovvero fissare limiti alla loro detenzione, poiché un intervento su tale materia, costringendo le banche a ridurre in maniera disordinata e brusca l'esposizione in titoli di Stato, determinerebbe turbolenze e instabilità nei mercati;

e con le seguenti osservazioni di carattere generale:

valutare la possibilità, in presenza di significative crisi sistemiche anche a carattere locale, di poter attivare il sistema europeo di assicurazione dei depositi per contribuire ad un'azione di soluzione delle crisi bancarie;

che in ambito europeo si tenga conto, qualora emerga la necessità di contribuire ad eventuali situazioni di criticità che possano determinarsi in altri Paesi, degli impegni già assunti e sostenuti dall'Italia nel partecipare al risanamento dei sistemi bancari di altri Paesi europei.

OSSERVAZIONI DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

(Estensore: GUERRIERI PALEOTTI)

24 febbraio 2016

La Commissione, esaminati gli atti COM (2015) 586 e 587 definitivi, ricordato l'avvio particolarmente contrastato della proposta in seno al Consiglio dell'Unione europea e l'istituzione, il 13 gennaio, di un Gruppo di lavoro *ad hoc* sul rafforzamento dell'Unione bancaria;

valutato che, ad oggi, l'assenza di un sistema comune di assicurazione dei depositi e di un sostegno fiscale europeo di ultima istanza in caso di crisi sistemica aumenta i rischi per i depositanti e creditori delle banche, in quanto l'Unione bancaria rappresenterebbe un sistema incompleto ed esposto a rischi di instabilità considerevoli,

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli, con i seguenti rilievi:

la base giuridica, costituita dall'articolo 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) è appropriata rispetto all'obiettivo da conseguire, posto che la proposta di regolamento mira a preservare l'integrità del mercato interno e a migliorarne il funzionamento. 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 gestito da un'autorità centrale, contribuirà al più corretto funzionamento dei mercati finanziari e alla stabilità finanziaria nell'Unione, ed eliminerà gli ostacoli all'esercizio delle libertà fondamentali evitando distorsioni significative della concorrenza;

la scelta di questa base giuridica è oltretutto giustificata dal fatto che essa incide sul regolamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 novembre 2014, relativo al meccanismo di risoluzione unico, fondato sulla base giuridica dell'articolo 114 del TFUE;

non essendovi ragioni per discostarsi, si condivide quindi la scelta della Commissione europea;

il principio di sussidiarietà è pienamente rispettato perché nel contesto attuale i sistemi di garanzia dei depositi (SGD) restano prettamente nazionali e sono pertanto vulnerabili agli *shock* locali di grande portata, alimentando una forte interazione potenzialmente negativa 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, le sostanziali differenze nelle misure di tutela dei depositanti applicate a livello nazionale, e soggette alle specificità locali e a vincoli di finanziamento, possono compromettere l'integrità del mercato interno. Solo un intervento a livello europeo può garantire ai depositanti un'adeguata assicurazione dei depositi in tutto il mercato interno e allentare il legame tra gli SGD nazionali e la posizione finanziaria dei rispettivi emittenti sovrani. Inoltre, il sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS – *European deposit insurance scheme*) consentirà notevoli economie di scala ed eviterà le esternalità negative che possono derivare da decisioni e fondi puramente nazionali. Sono quindi rispettati i due parametri della necessità dell'azione europea e del suo valore aggiunto;

le proposte rispettano 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;

nel merito, si condivide l'impianto complessivo della proposta in esame, la cui rapida approvazione costituisce lo stadio finale e necessario del completamento dell'Unione bancaria e darà stabilità al sistema bancario europeo;

in secondo luogo, si osserva come il processo di riduzione dei rischi bancari a livello europeo e il processo di graduale condivisione degli stessi debbano procedere parallelamente e sostenersi reciprocamente, con un effetto positivo in termini di credibilità rispetto ai mercati. Inoltre, la proposta della Commissione europea, essendo fondata su un approccio graduale verso l'obiettivo di una piena mutualizzazione, rappresenta già il frutto di un compromesso e non può costituire il punto di partenza per ulteriori compromessi al ribasso;

in terzo luogo, anche in considerazione del fatto che le regole sugli aiuti di stato alle banche e la direttiva BRRD (cosiddetta «direttiva sul *bail-in*») prevedono che in caso di crisi sistemica l'autorità competente possa sospendere le regole sul *bail-in* di creditori e azionisti, si ritiene auspicabile in tali casi attivare una garanzia pubblica di ultima istanza per le passività delle banche;

si osserva, inoltre, che gli Stati membri dell'Unione devono garantire che, entro il 3 luglio 2024, i mezzi finanziari di un sistema di garanzia dei depositi (SGD) nazionale raggiungano un livello-obiettivo pari ad almeno lo 0,8 per cento dell'importo complessivo dei depositi coperti dei propri membri (oppure a circa 55 miliardi di euro);

nella proposta in esame, intervenendo sulla direttiva 2014/49/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, sia pure soltanto indirettamente, si stabilisce che l'intervento dell'EDIS varrà soltanto

a condizione che ciascuno SGD nazionale garantisca gradualmente nel tempo una percentuale dell'importo totale dei depositi coperti corrispondente alle seguenti misure: entro il 3 luglio 2017: 0,14 per cento; entro il 3 luglio 2018: 0,21 per cento; entro il 3 luglio 2019: 0,28 per cento. A tale riguardo, si dovrebbe chiarire con quali risorse l'EDIS possa realizzare tali interventi, 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 per cento dei depositi coperti (pari a circa 2 miliardi di euro), sarebbe opportuno chiarire quale impatto sul sistema italiano deriverebbe dalla disciplina vigente (la citata direttiva 2014/49/UE) che impone di raggiungere una percentuale dello 0,8 per cento entro il 2024;

più in generale, occorrerebbe valutare, nella prospettiva della piena integrazione degli SGD nazionali, i futuri rischi per il sistema italiano di essere chiamato a fronteggiare eventuali situazioni di criticità che possano determinarsi in altri Stati membri;

in proposito, occorre ricordare che l'Italia ha già significativamente concorso – con risorse dei nostri contribuenti – al risanamento di sistemi bancari di altri Paesi europei, soprattutto mediante gli interventi effettuati dall'ESM (il cosiddetto «Fondo salva-Stati») e al cui finanziamento l'Italia ha contribuito per una quota corrispondente alla sua partecipazione al capitale della Banca centrale europea, pari al 17,7 per cento del totale;

infine, si auspica che gli organi parlamentari assicurino una costante e approfondita attenzione su tutti gli aspetti relativi al tema complessivo dell'Unione bancaria.

