

Bruxelles, 4 giugno 2019
(OR. en)

Fascicoli interistituzionali:

2015/0270(COD)
2016/0360(COD)
2016/0361(COD)
2016/0364(COD)
2016/0362(COD)
2018/0060(COD)
2018/0063(COD)

9729/19
ADD 1

EF 207
ECOFIN 524
CCG 13
DRS 43
CODEC 1152
JAI 608
JUSTCIV 135
COMPET 447
EMPL 305
SOC 409
IA 168

RELAZIONE

Origine: presidenza
Destinatario: delegazioni

Oggetto: Relazione sullo stato di avanzamento dei lavori relativi all'unione bancaria
= approvazione

**RELAZIONE DELLA PRESIDENZA SULLO STATO DI AVANZAMENTO DEI LAVORI
RELATIVI AL RAFFORZAMENTO DELL'UNIONE BANCARIA**

I. INTRODUZIONE

1. Sulla base delle conclusioni del Consiglio relative alla tabella di marcia per il completamento dell'unione bancaria, adottate dal Consiglio il 17 giugno 2016 (doc. 10460/16, la "tabella di marcia del giugno 2016"), e muovendo dalle relazioni sullo stato di avanzamento dei lavori preparate rispettivamente dalla presidenza neerlandese (doc. 10036/16), slovacca (doc. 14841/16), maltese (doc. 9484/17), estone (doc. 14808/17), bulgara (doc. 9819/18) e austriaca (doc. 14452/18), il Consiglio ha proseguito costruttivamente i lavori volti a rafforzare l'unione bancaria, portando avanti nel contempo il processo di monitoraggio della riduzione dei rischi e delle altre misure delineate nella tabella di marcia del giugno 2016.

2. La presente relazione sullo stato di avanzamento dei lavori è stata preparata sotto la responsabilità della presidenza rumena, tenendo conto dei pareri espressi dalle delegazioni e delle richieste di registrare per iscritto i progressi compiuti dalla presidenza per quanto riguarda le misure volte a rafforzare l'unione bancaria. Non può essere considerata vincolante per le delegazioni poiché costituisce la valutazione, da parte della presidenza, degli esiti delle discussioni svolte. La presente relazione è intesa a garantire continuità e a facilitare il compito della presidenza entrante.

II. PROGRESSI IN RELAZIONE ALL'UNIONE BANCARIA

3. La presidenza ha contribuito in modo significativo ai progressi compiuti in merito alle misure di riduzione dei rischi.
4. La presidenza rumena ha dato seguito ai lavori svolti dalle precedenti presidenze neerlandese, slovacca, maltese, estone, bulgara e austriaca al fine di progredire il più possibile sugli elementi tecnici dell'EDIS ancora in sospeso.

A) PACCHETTO PER IL SETTORE BANCARIO

5. Il 23 novembre 2016 la Commissione ha presentato un pacchetto legislativo di misure di riduzione dei rischi (il "pacchetto RRM" o le "proposte RRM") che comprende proposte legislative concernenti due regolamenti e tre direttive riguardanti i requisiti prudenziali delle banche (modifiche del regolamento (UE) n. 575/2013 - "CRR" e della direttiva 2014/36/UE - "CRD"), il risanamento e la risoluzione delle banche (modifiche della direttiva 2014/59/UE - "BRRD", contenute in due direttive distinte) e il regolamento (UE) n. 806/2014 ("SRMR").

6. Il 25 ottobre 2017 i colegislatori hanno raggiunto un compromesso politico sugli elementi del pacchetto RRM relativi alla creazione di una nuova categoria di debito non garantito nella gerarchia dei creditori delle banche in caso di insolvenza, all'attuazione del nuovo principio internazionale d'informativa finanziaria (IFRS 9) e sugli elementi volti a evitare potenziali turbative nei mercati dei titoli di Stato potenzialmente risultanti dalle norme che limitano le grandi esposizioni nei confronti di una singola controparte.
7. Il 25 maggio 2018 il Consiglio ha concordato il mandato per avviare i negoziati con il Parlamento europeo sugli elementi restanti del pacchetto. Il Parlamento europeo ha confermato la sua posizione in merito a tali elementi nella plenaria di giugno 2018. Il 21 e 22 novembre 2018, la presidenza austriaca e il Parlamento europeo hanno raggiunto un compromesso politico provvisorio sulle questioni principali e l'esito dei triloghi politici è stato presentato al Consiglio ECOFIN del 4 dicembre 2018, che lo ha approvato.
8. Durante la presidenza rumena, rispettivamente il 30 gennaio 2019 e il 7 febbraio 2019, sono state avviate procedure di approvazione tacita in seguito alla conclusione dei lavori a livello tecnico e all'individuazione di soluzioni tecniche per tutte le questioni in sospeso.
9. Il 15 febbraio 2019 il Comitato dei rappresentanti permanenti ha approvato il testo delle proposte al fine di raggiungere un accordo in prima lettura con il Parlamento europeo e il presidente del Coreper è stato incaricato di informare il presidente della commissione per i problemi economici e monetari del Parlamento europeo che, se il Parlamento europeo avesse approvato il testo della proposta nell'identica forma di cui al compromesso, il Consiglio avrebbe adottato gli atti legislativi così modificati, fatta salva la messa a punto da parte dei giuristi-linguisti di entrambe le istituzioni.

10. Il 16 aprile 2019 il Parlamento europeo ha adottato la sua posizione in prima lettura sulla proposta della Commissione e il 7 maggio il Coreper ha approvato il testo adottato dal Parlamento europeo, che è stato infine approvato dal Consiglio il 14 maggio (nella formazione "Agricoltura e pesca").
11. La firma della normativa adottata, avvenuta il 20 maggio 2019, ha portato alla pubblicazione della stessa nella Gazzetta ufficiale nel mese di giugno, con entrata in vigore dopo 20 giorni.

B) MISURE PER FAR FRONTE AI CREDITI DETERIORATI

12. In risposta alla richiesta del Consiglio di ulteriori misure volte ad affrontare il problema dei crediti deteriorati nell'UE, come indicato nel suo "Piano d'azione per affrontare la questione dei crediti deteriorati in Europa" di luglio 2017, e in aggiunta ad altre iniziative avanzate da altre autorità (per esempio ABE e CERS), nel marzo 2018 la Commissione ha proposto un pacchetto di misure volte a ovviare ai problemi relativi ai crediti deteriorati, composto di:
 - un progetto di regolamento che modifica il regolamento (UE) n. 575/2013 per quanto riguarda la copertura minima delle perdite sulle esposizioni deteriorate per i nuovi crediti che diventano deteriorati ("proposta relativa a livelli minimi di accantonamento prudenziale per i crediti deteriorati"). La misura imporrà alle banche di riservare fondi per coprire i rischi associati ai crediti futuri nel momento in cui diventino deteriorati e non siano sufficientemente coperti da accantonamenti o altre rettifiche;
 - un progetto di direttiva relativa ai gestori di crediti, agli acquirenti di crediti e al recupero delle garanzie reali. L'obiettivo di tale misura è dotare le banche di un meccanismo efficace per il recupero extragiudiziale di valore da crediti garantiti e promuovere lo sviluppo di mercati secondari in cui le banche possano vendere i loro crediti deteriorati agli investitori e avvalersi di gestori di crediti specializzati;

- un documento di lavoro dei servizi della Commissione che contiene uno schema orientativo per la creazione di società di gestione patrimoniale a livello nazionale. Il documento fornisce orientamenti non vincolanti alle autorità nazionali su come creare società di gestione patrimoniale che si occupano di crediti deteriorati.
13. Con riguardo alla proposta relativa a livelli minimi di accantonamento prudenziale per i crediti deteriorati, il 31 ottobre 2018 la presidenza austriaca ha raggiunto un orientamento generale in sede di Consiglio, nonché, il 18 dicembre 2018, un accordo politico provvisorio con il Parlamento europeo.
 14. Il 7 gennaio 2019 il Comitato dei rappresentanti permanenti ha approvato il testo delle proposte al fine di giungere a un accordo in prima lettura con il Parlamento europeo, il che ha avviato la messa a punto da parte dei giuristi-linguisti delle due istituzioni.
 15. Il 13 marzo 2019 il Parlamento europeo ha adottato la sua posizione in prima lettura sulla proposta della Commissione e il 27 marzo il Coreper ha approvato il testo adottato dal Parlamento europeo, che è stato infine approvato dal Consiglio il 9 aprile (nella formazione "Affari generali"). Il testo è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale il 25 aprile 2019.
 16. Per quanto riguarda lo sviluppo di mercati secondari per la vendita dei crediti deteriorati, la presidenza rumena ha organizzato due riunioni del Gruppo "Servizi finanziari" al fine di discutere della direttiva relativa ai gestori di crediti, agli acquirenti di crediti e al recupero delle garanzie reali.

17. In relazione alla parte concernente l'escussione extragiudiziale accelerata delle garanzie (AECE) i progressi sono stati notevolmente più lenti rispetto a quelli compiuti per la parte sui mercati secondari. Pertanto, vista l'urgente necessità di promuovere lo sviluppo di un mercato secondario dei crediti deteriorati ben funzionante, la presidenza ha proposto di proseguire solo con la parte della direttiva che riguarda i mercati secondari. Il 27 marzo 2019, in sede di Consiglio, gli Stati membri sono giunti a un accordo, dato che la maggior parte delle delegazioni non ha espresso alcuna opposizione all'idea di scindere la proposta e di avanzare con la parte della direttiva concernente i mercati secondari. Pertanto il Coreper ha approvato il mandato per i negoziati con il Parlamento europeo sulla parte relativa ai mercati secondari, il che consente l'avvio dei triloghi non appena è pronto l'altro colegislatore.

18. Progressi paralleli sono stati conseguiti al Parlamento europeo, dove l'11 marzo 2019, in sede di commissione per i problemi economici e monetari (ECON), è stata presentata per discussione una relazione limitata alla parte sui mercati secondari. La votazione sulla relazione in sede di ECON, programmata per il 1° aprile 2019, non ha però avuto luogo e, di conseguenza, il fascicolo è stato rinviato al nuovo Parlamento europeo.

19. Poiché per la parte relativa all'AECE sono necessarie ulteriori discussioni al fine di giungere a un compromesso in seno al Consiglio, la presidenza ha organizzato una riunione del Gruppo "Servizi finanziari" il 14 maggio 2019 e la prossima riunione è prevista per il mese di giugno.

C) Proposta relativa all'EDIS

20. Il Gruppo ad hoc "Rafforzamento dell'Unione bancaria" (il "Gruppo ad hoc"), istituito il 13 gennaio 2016 (doc. 5006/16) si è riunito in un'occasione sotto la presidenza rumena (il 21 maggio). I lavori costruttivi concernenti la proposta relativa all'EDIS sono stati di natura tecnica, poiché le discussioni a livello politico su una tabella di marcia per avviare i negoziati politici sull'EDIS sono state condotte dal gruppo ad alto livello sull'EDIS.
21. Quale seguito alle discussioni precedentemente tenute durante la presidenza austriaca in merito all'impatto dell'EDIS sugli Stati membri che non fanno parte dell'unione bancaria e sul mercato interno, i servizi della Commissione hanno presentato tre analisi nella riunione del Gruppo ad hoc del 21 maggio 2019:
- una panoramica dei settori bancari negli Stati membri che non fanno parte dell'unione bancaria;
 - un'analisi dell'impatto dell'EDIS sulla redditività delle banche;
 - una panoramica dell'attuazione dei sistemi di finanziamento alternativo a norma dell'articolo 10, paragrafo 9, della direttiva relativa ai sistemi di garanzia dei depositi (direttiva SGD).

22. Sulla base dei dati pubblici e di quelli contenuti nella banca dati riservata su singole banche, dati che sono stati raccolti per lo sviluppo di un regime di contribuzione basata sul rischio nell'ambito dell'EDIS, i servizi della Commissione e il Centro comune di ricerca (JRC) hanno presentato statistiche essenziali sui settori bancari negli Stati membri che non fanno parte dell'unione bancaria. I dati mostrano che alcuni settori bancari sono dominati da attività in proprietà estere, mentre altri hanno una forte "base interna". In quasi tutti gli Stati membri che non fanno parte dell'unione bancaria i sistemi di garanzia dei depositi (SGD) hanno raggiunto il livello-obiettivo minimo pari allo 0,8% dell'importo dei depositi protetti, e alcuni di essi sono ben al di sopra del livello-obiettivo minimo. I livelli di concentrazione settoriale in quasi tutti gli Stati membri che non fanno parte dell'unione bancaria sono inferiori alla mediana dell'UE. Le cooperative di credito e i sistemi di tutela istituzionale svolgono un ruolo importante in taluni Stati membri che non fanno parte dell'unione bancaria.
23. Nei loro interventi, vari Stati membri hanno fornito aggiornamenti su base individuale in merito alla composizione dei rispettivi settori bancari. In tale contesto, alcuni Stati membri hanno evidenziato alcune lacune della banca dati riservata e hanno chiesto un aggiornamento dei dati; hanno argomentato che i dati di riferimento risalenti a dicembre 2016 non rispecchierebbero modifiche importanti intervenute nel settore bancario dell'UE. Inoltre, aggiungendo nuovi dati, la banca dati consentirebbe un'analisi più accurata, per esempio, con riguardo alle cooperative di credito, agli enti affiliati permanentemente ad un organismo centrale conformemente all'articolo 10 del CRR o ai sistemi di tutela istituzionale. I servizi della Commissione hanno accolto questi interventi e hanno indicato la disponibilità ad avviare i lavori preparatori per una nuova raccolta di dati sotto la presidenza finlandese entrante.

24. Per quanto riguarda l'impatto dell'EDIS sulla redditività delle banche, i servizi della Commissione e il JRC hanno illustrato le differenze in materia di contributi passando da un sistema completamente nazionale a un EDIS a pieno titolo e hanno mostrato come tali differenze incidano sulla redditività del capitale proprio (Return on Equity - RoE) o sugli interessi pagati dai depositanti (nel caso in cui le differenze siano trasferite ai depositanti). I risultati anonimizzati per paese dimostrano che l'impatto sull'RoE è piuttosto basso, sebbene alcune simulazioni specifiche per calcolare i contributi basati sul rischio indichino maggiori variazioni. L'impatto sugli interessi sembra essere trascurabile in tutte le simulazioni.
25. Uno Stato membro ha richiesto ulteriori analisi sulla base delle opzioni alternative per la struttura dell'EDIS, come l'approccio basato sulla riassicurazione o un meccanismo obbligatorio di concessione di prestiti. Due Stati membri hanno chiesto ai servizi della Commissione di condividere i risultati e i dati rispettivi con gli Stati membri. I servizi della Commissione hanno confermato di essere disponibili a cooperare con gli Stati e a discutere i risultati concreti con gli Stati membri a livello bilaterale (data la riservatezza della banca dati). Tuttavia in tal modo sarebbe necessario analizzare un numero elevato di potenziali simulazioni. Pertanto, per motivi di efficienza, sarebbe più produttivo analizzare una serie ragionevole di simulazioni dopo aver ottenuto una maggiore chiarezza sulla struttura dell'EDIS e procedere sulla base di una banca dati aggiornata e ampliata (cfr. punto precedente).

26. Per quanto concerne i sistemi di finanziamento alternativo a norma dell'articolo 10, paragrafo 9, della direttiva SGD, i servizi della Commissione hanno fornito una panoramica dell'attuazione negli Stati membri. Nella grande maggioranza degli Stati membri sono attuate diverse tipologie di sistemi di finanziamento (per es. linee di credito commerciali, emissione di titoli di debito). In vari Stati membri sono coinvolti la pubblica amministrazione e/o la banca centrale nazionale (per es. garanzie, sistemi di finanziamento ponte). In alcuni Stati membri tali sistemi sono integrati da elementi di un "meccanismo di solidarietà" (per esempio, ad altri SGD dello stesso Stato membro può essere richiesto di fornire sostegno a un SGD che lo necessita). I sistemi di finanziamento alternativo sono rimborsabili, vale a dire che tali sistemi sono finanziati, in ultima istanza, dal settore bancario. La Commissione ha espresso l'opinione che sia necessario riflettere ulteriormente su tali sistemi nell'ambito dell'EDIS, alla luce della sua prevista maggiore capacità finanziaria e in considerazione dei miglioramenti in termini di efficienza dovuti all'ancoraggio dell'assicurazione comune a una base più ampia e diversificata. Inoltre, in una fase di sostegno alla liquidità, i sistemi di finanziamento alternativo garantirebbero ulteriormente il rimborso dell'assistenza dell'EDIS.
27. Uno Stato membro ha espresso apprezzamento per il fatto che in quasi tutti gli Stati membri siano disponibili sistemi di finanziamento alternativo, un miglioramento non ravvisabile alcuni anni prima. Alcuni Stati membri hanno messo in dubbio gli effetti positivi che l'EDIS comporterebbe secondo le previsioni della Commissione e uno Stato membro ha messo in dubbio in particolare l'affermazione secondo cui il sostegno alla liquidità fornito dall'EDIS risulterebbe essere meno oneroso per il sistema bancario nazionale rispetto a sistemi di finanziamento alternativo, dato che anche i mezzi dell'EDIS dovrebbero essere rimborsati dal settore bancario nazionale. Taluni altri Stati membri hanno sollevato la questione di introdurre un meccanismo di ultima istanza (backstop) per l'EDIS nel contesto dei sistemi di finanziamento alternativo, mentre altri si sono opposti all'idea di un tale meccanismo per l'EDIS. I servizi della Commissione hanno sottolineato che l'ambito della presentazione era limitato all'analisi dei sistemi attuati a livello nazionale a norma della direttiva SGD.

III. CONCLUSIONI

La presidenza rumena invita il Consiglio a prendere atto della presente relazione al fine di portare ulteriormente avanti i lavori.

La presidenza finlandese è invitata a basarsi sui progressi compiuti quando subentrerà e a continuare a lavorare al rafforzamento dell'unione bancaria, affrontandone i diversi filoni concordati nella tabella di marcia del giugno 2016.
