



Strasburgo, 24.11.2015
COM(2015) 587 final

**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"

**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"

1. Contesto

La relazione dei cinque presidenti del 22 giugno 2015¹ e la successiva comunicazione della Commissione del 21 ottobre 2015² hanno delineato un piano per l'approfondimento dell'Unione economica e monetaria (UEM). Il completamento dell'Unione bancaria è un elemento indispensabile del piano. L'UEM ha bisogno di un'Unione bancaria funzionante per assicurare una trasmissione efficace della politica monetaria unica, una migliore diversificazione dei rischi fra gli Stati membri e un adeguato finanziamento dell'economia. Il completamento dell'Unione bancaria rafforzerà inoltre la stabilità finanziaria nell'UEM ripristinando la fiducia nel settore bancario attraverso una combinazione di misure finalizzate alla condivisione e alla riduzione dei rischi.

Negli ultimi anni l'UE ha attuato un sostanziale programma di riforma del settore finanziario. In questo contesto, il quadro normativo per le banche è stato rafforzato in base a norme comuni che garantiscono una regolamentazione più coerente e una vigilanza di qualità in tutta l'UE. Questo quadro incentiverà il settore bancario ad adottare un comportamento più responsabile. Per esempio:

- nella direttiva CRD IV e nel regolamento CRR sono stati introdotti requisiti prudenziali più rigidi per le banche, basati sui nuovi standard mondiali. In tal modo si è aumentata la capacità delle banche di assorbire gli shock economici e finanziari rafforzando la qualità e la quantità del capitale, estendendo la copertura dei rischi, contenendo la leva finanziaria e migliorando la governance e la trasparenza;
- la direttiva sul risanamento e sulla risoluzione delle banche (BRRD) ha creato un nuovo quadro per il risanamento e la risoluzione delle banche in dissesto o a rischio di dissesto, che consentirà agli Stati membri di tutelare i contribuenti mediante una gestione più tempestiva e ordinata delle crisi bancarie;
- il funzionamento dei sistemi nazionali di garanzia dei depositi è stato rafforzato mediante la direttiva sui sistemi di garanzia dei depositi (direttiva SGD), che ne ha armonizzato la copertura, potenziato le modalità di finanziamento e abbreviato i termini per i pagamenti.

¹ Relazione dei presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio europeo, della Commissione, dell'Eurogruppo e della Banca centrale europea sul completamento dell'Unione economica e monetaria. Cfr.: http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_it.pdf.

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Banca centrale europea sulle tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria. Cfr.: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/IT/1-2015-600-IT-F1-1.PDF>.

Questo quadro normativo rafforzato (codice unico) è la base comune del mercato unico di 28 Stati membri, ma anche dell'Unione bancaria.

Un obiettivo prioritario dell'Unione bancaria è invertire la frammentazione dei mercati finanziari conseguente alla crisi dell'euro allentando il legame tra le banche e gli emittenti sovrani nazionali (che fa sì che i dissesti bancari mettano in pericolo le finanze pubbliche e che le difficoltà degli emittenti sovrani possano destabilizzare le banche). Per conseguire questo obiettivo è stato deciso che la vigilanza, la risoluzione e il finanziamento della risoluzione delle banche rilevanti dovevano essere effettuati a livello dell'Unione bancaria.

A tal fine sono stati istituiti il meccanismo di vigilanza unico e il meccanismo di risoluzione unico, i primi due pilastri dell'Unione bancaria. Il meccanismo di vigilanza unico, operativo dal novembre 2014, assicura già una vigilanza prudenziale indipendente e uniforme. Il meccanismo di risoluzione unico diventerà pienamente operativo nel gennaio 2016, quando inizieranno a essere versati i contributi al Fondo di risoluzione unico. Tuttavia, sebbene siano passati tre anni da quando il Consiglio europeo ha concordato una tabella di marcia per il completamento dell'UEM³, manca ancora il terzo pilastro dell'Unione bancaria, cioè un sistema comune di assicurazione dei depositi. Inoltre, pur essendo stato deciso che l'Unione bancaria dovesse dotarsi di un sostegno comune di bilancio efficace a cui ricorrere in ultima istanza, i relativi lavori non sono ancora iniziati (si veda la sezione 3.2).

Ora bisogna agire per assicurare l'attuazione integrale e tempestiva degli elementi già esistenti dell'Unione bancaria e porre in essere quelli ancora mancanti. Gli Stati membri hanno concordato di dotare il Fondo di risoluzione unico di meccanismi di finanziamento ponte entro gennaio 2016 e di istituire il sostegno comune di bilancio ("backstop") entro la fine del 2023⁴. Più di recente, la relazione dei cinque presidenti ha proposto un certo numero di misure per completare l'Unione bancaria. Alla relazione ha fatto seguito una comunicazione della Commissione imperniata su quattro requisiti principali:

1. recepimento e attuazione totali e tempestivi delle disposizioni giuridiche che sono già state approvate (in particolare la direttiva sul risanamento e sulla risoluzione delle banche e la direttiva sul sistema di garanzia dei depositi – si veda la sezione 2);
2. un rapido accordo su un meccanismo efficace di finanziamento ponte per il Fondo di risoluzione unico e su un sostegno comune di bilancio che sia neutro in termini di bilancio a medio termine, il che significa che il denaro dei contribuenti eventualmente utilizzato sarebbe poi rimborsato dalle banche;
3. una proposta legislativa relativa a un sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS) e

³ Conclusioni del Consiglio europeo sul completamento dell'UEM adottate il 14 dicembre 2012.

Cfr. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-205-2012-INIT/it/pdf>.

⁴ Cfr. la dichiarazione dell'Eurogruppo e dei ministri ECOFIN del dicembre 2013.

4. uno sforzo parallelo per ridurre ulteriormente i rischi nel settore bancario e allentare il legame fra le banche e i rispettivi emittenti sovrani nazionali.

La presente comunicazione accompagna la proposta legislativa della Commissione relativa all'istituzione dell'EDIS e la colloca nel più ampio contesto del completamento dell'Unione bancaria, inserendola fra le necessarie misure aggiuntive di condivisione e riduzione dei rischi nel settore bancario.

2. Applicazione del codice per l'Unione bancaria

Il codice per l'Unione bancaria è costituito dalla direttiva CRD IV/dal regolamento CRR, dalla direttiva BRRD e dalla direttiva SGD. Tutti questi atti legislativi sono stati adottati nel 2014 e devono ora essere recepiti nel diritto nazionale per garantire il corretto funzionamento dell'Unione bancaria. Mentre la direttiva CRD IV e il regolamento CRR sono stati integralmente recepiti da tutti gli Stati membri, certi Stati membri – alcuni dei quali partecipano all'Unione bancaria – non hanno ancora ottemperato all'obbligo di recepimento integrale delle direttive BRRD e SGD, i cui termini (rispettivamente 31 dicembre 2014 e 3 luglio 2015) sono già scaduti. La Commissione ha avviato procedimenti d'infrazione contro diversi di questi Stati membri dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea. In questo contesto, la Commissione ha esortato gli Stati membri, alcuni dei quali non hanno ancora completato la procedura, a ratificare l'accordo intergovernativo sul Fondo di risoluzione unico entro il 30 novembre. Anche se si prevede che la maggior parte degli Stati membri rispetti gli impegni di recepimento e ratifica entro la fine del 2015, per la credibilità dell'Unione bancaria è necessario che tutti gli Stati membri partecipanti rispettino integralmente gli impegni previsti dalla normativa⁵. La Commissione garantirà inoltre l'adozione tempestiva del diritto derivato necessario per rendere operativa l'Unione bancaria, come le disposizioni della BRRD in materia di bail-in.

⁵ Il 24 novembre 2015 la direttiva sul risanamento e sulla risoluzione delle banche non era ancora stata recepita, o era stata recepita solo parzialmente, da 11 Stati membri: Belgio, Repubblica ceca, Italia, Cipro, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Romania, Slovenia e Svezia.

Il 24 novembre 2015 la direttiva sui sistemi di garanzia dei depositi non era ancora stata recepita, o era stata recepita solo parzialmente, da 15 Stati membri: Belgio, Repubblica ceca, Estonia, Irlanda, Grecia, Italia, Cipro, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Romania, Slovenia e Svezia.

Il 24 novembre 2015 l'accordo intergovernativo non era ancora stato ratificato, o gli strumenti di ratifica non erano ancora stati depositati, da 9 Stati membri: Belgio, Estonia, Grecia, Irlanda, Italia, Lituania, Lussemburgo, Malta e Slovenia.

3. Finanziamento ponte per il Fondo di risoluzione unico e sostegno comune di bilancio

3.1 Un meccanismo di finanziamento ponte

I contributi al Fondo di risoluzione unico inizieranno ad essere versati nel 2016, ma la velocità di crociera del Fondo (circa 55 miliardi di EUR) sarà raggiunta solo nel 2024. I contributi saranno messi in comune in modo graduale nell'arco di un periodo di otto anni. Queste caratteristiche, associate a una struttura complessa di compartimenti nazionali separati durante il passaggio alla messa in comune totale, limiteranno nei prossimi anni la capacità del Fondo di contrarre prestiti. Una questione particolarmente preoccupante è che il Fondo potrebbe avere una capacità limitata, specialmente nei primi anni di attività, e non essere in grado di erogare i finanziamenti necessari per una o più operazioni di risoluzione bancaria. In un caso di questo genere, si chiederebbe allo Stato membro o agli Stati membri interessati di erogare fondi per la risoluzione, mantenendo quindi il legame fra le banche e i rispettivi emittenti sovrani nazionali.

Per ovviare al rischio di una capacità inadeguata del Fondo, gli Stati membri partecipanti stanno vagliando la possibilità di attivare linee di credito nazionali per sostenere i rispettivi compartimenti. Dato che le dimensioni di questi compartimenti diminuiranno con la messa in comune progressiva dei contributi, col passare del tempo diminuirà anche la quota del Fondo totale finanziata dalle linee di credito degli Stati membri. È pertanto fondamentale non solo che gli Stati membri prendano le misure necessarie per attivare le linee di credito nazionali entro il 1° gennaio 2016, data in cui il Fondo diventerà pienamente operativo, ma anche che inizino le discussioni su una linea di credito mutualizzata più consistente attraverso il meccanismo europeo di stabilità (MES).

3.2 Un sostegno comune di bilancio a cui ricorrere in ultima istanza

Il buon funzionamento del meccanismo di vigilanza unico e del meccanismo di risoluzione unico dovrebbe ridurre considerevolmente i rischi di dissesti bancari e garantire che i contribuenti non debbano sostenere i costi delle eventuali risoluzioni delle crisi bancarie. Un'ulteriore protezione è assicurata dalla vasta gamma di misure prudenziali adottate nei confronti delle banche, il cui obiettivo è rafforzare la vigilanza e la gestione delle crisi, aumentare il capitale e migliorarne la qualità, ridurre la concentrazione delle esposizioni, favorire la riduzione della leva finanziaria, limitare la prociclicità dei comportamenti delle banche in materia di prestito, agevolare l'accesso alla liquidità, affrontare i rischi sistemici legati alle dimensioni, alla complessità e all'interconnessione, rafforzare la fiducia dei titolari di depositi e incentivare una corretta gestione dei rischi mediante norme sulla governance.

Tuttavia, neanche quest'ampia gamma di misure prudenziali e di gestione delle crisi può scongiurare totalmente il rischio che siano necessari fondi pubblici per rafforzare la capacità finanziaria dei fondi di risoluzione. Per questo gli Stati membri hanno deciso che l'Unione bancaria deve dotarsi di un sostegno comune di bilancio efficace a cui ricorrere in ultima istanza. Questo comporterebbe la messa in comune temporanea del possibile rischio di bilancio legato alle risoluzioni bancarie in tutta l'Unione bancaria. L'uso del sostegno, tuttavia, non avrebbe alcuna incidenza sul bilancio a medio termine,

poiché i fondi pubblici utilizzati sarebbero successivamente rimborsati dalle banche (tramite contributi ex post al Fondo di risoluzione unico).

4. Un sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS)

4.1 Giustificazione dell'EDIS

Le discussioni preliminari sull'Unione bancaria svoltesi nel 2012 vertevano anche su un sistema comune di assicurazione dei depositi. Nel 2012 la Commissione ha presentato una proposta di modifica delle direttive esistenti sugli SGD che mirava, tra l'altro, a rendere obbligatoria la reciproca assunzione e concessione di prestiti tra i sistemi nazionali di garanzia dei depositi, ma la proposta non è stata accettata. La direttiva SGD del 2014 ha migliorato i sistemi nazionali di garanzia dei depositi riducendo i termini per i pagamenti ai titolari di depositi e imponendo di costituire entro il 2024 fondi di garanzia fino a un livello obiettivo specificato. La direttiva prevede anche operazioni volontarie di concessioni di prestiti tra i sistemi nazionali come fonte di liquidità a cui attingere in caso di necessità.

Nonostante i miglioramenti introdotti dalla direttiva del 2014, in assenza di un sistema comune di assicurazione dei depositi per l'Unione bancaria i titolari di depositi rimangono vulnerabili ai forti shock locali, che potrebbero mettere in grave difficoltà i sistemi nazionali di garanzia dei depositi. Al tempo stesso, nell'Unione bancaria non esistono condizioni di parità per i titolari di depositi e per le banche che cercano di attrarli. Le divergenze tra i sistemi nazionali di garanzia dei depositi possono inoltre contribuire alla frammentazione del mercato compromettendo la capacità e la volontà delle banche di ampliare le loro operazioni su base transfrontaliera. Questo potrebbe incidere, in particolare, sulla scelta della struttura del gruppo transfrontaliero (cioè filiali o controllate) da parte delle banche, che opterebbero per il sistema nazionale di garanzia dei depositi (filiale) o per quello ospitante (controllata) a seconda della solidità relativa dei due sistemi.

L'EDIS aumenterà la resilienza dell'Unione bancaria contro le crisi finanziarie future riducendo la vulnerabilità dei sistemi nazionali di garanzia dei depositi ai forti shock locali e allentando ulteriormente il legame fra le banche e i rispettivi emittenti sovrani nazionali. L'EDIS può quindi contribuire a rassicurare i titolari di depositi in tutta l'Unione bancaria, riducendo in tal modo il rischio di "corsa agli sportelli" e rafforzando la stabilità finanziaria. L'EDIS permetterà anche di intensificare la cooperazione fra SGD nazionali per far fronte ai dissesti bancari transfrontalieri. Il sistema rafforzerà inoltre la fiducia dei titolari di depositi indipendentemente dall'ubicazione della banca, promuovendo quindi condizioni paritarie e stimolando l'integrazione finanziaria. Per tutti i motivi suddetti, l'EDIS costituisce il complemento logico del fatto che la responsabilità per la vigilanza e la risoluzione nel settore bancario sia passata al livello dell'Unione bancaria. Ora che, con la creazione del meccanismo di vigilanza unico e del meccanismo di risoluzione unico, la responsabilità della vigilanza e della risoluzione è condivisa, le circostanze in cui un SGD nazionale deve pagare i depositanti assicurati o contribuire alla risoluzione sfuggono in gran parte al controllo dei singoli Stati membri. La Commissione ha pertanto adottato, parallelamente alla presente comunicazione, una proposta legislativa sull'EDIS.

4.3 Come funzionerà l'EDIS

4.3.1 Il Fondo europeo di assicurazione dei depositi

Sarà istituito un Fondo europeo di assicurazione dei depositi ("il Fondo di assicurazione dei depositi") a integrazione degli attuali sistemi nazionali di garanzia dei depositi. Il Fondo sarà finanziato dai contributi delle banche.

Nella fase di riassicurazione dell'EDIS, in cui i rischi rimangono in larga misura a livello nazionale, viene determinato un profilo di rischio delle singole banche in rapporto alla parte rimanente del sistema bancario nazionale. Una volta che l'EDIS sarà diventato un sistema a responsabilità congiunta a livello dell'Unione bancaria (cioè a decorrere dal primo anno di coassicurazione), il profilo di rischio delle singole banche sarà determinato in relazione a tutte le banche dell'Unione bancaria. Questo assicurerebbe che l'EDIS rimanga globalmente neutro in termini di costi per le banche e gli SGD nazionali, evitando inoltre complicazioni per la definizione dei profili di rischio delle banche nella fase di costituzione del Fondo di assicurazione dei depositi.

Un principio fondamentale è che nessuna delle fasi dell'EDIS dovrebbe determinare un aumento dei costi complessivi del settore bancario rispetto agli obblighi attualmente previsti dalla direttiva SGD del 2014. In altri termini, l'EDIS migliorerà l'efficienza economica degli attuali dispositivi di assicurazione dei depositi nell'Unione bancaria mettendo insieme gradatamente i fondi disponibili per i pagamenti senza bisogno di un incremento complessivo dei contributi delle banche. I contributi delle banche all'EDIS saranno dedotti dai loro contributi ai sistemi nazionali di garanzia dei depositi. I contributi ai sistemi nazionali saranno progressivamente ridotti a mano a mano che aumenteranno i contributi dell'EDIS.

Per amministrare l'EDIS, stabilire i contributi delle banche corretti per il rischio, sorvegliare l'afflusso dei contributi e gestire i pagamenti occorrerà un'autorità solida e indipendente a livello dell'Unione bancaria. Questo ruolo potrebbe essere affidato al Comitato di risoluzione unico ("Comitato"), modificandone opportunamente la struttura di governance in funzione dei nuovi compiti collegati agli SGD affinché possa gestire eventuali conflitti di interesse tra le funzioni di risoluzione e di garanzia dei depositi. Il Comitato potrebbe gestire insieme il Fondo di risoluzione unico e il Fondo di assicurazione dei depositi, creando sinergie mediante la combinazione delle funzioni di risoluzione e di assicurazione dei depositi. Questo dovrebbe garantire la coerenza, l'efficienza e la rapidità del processo decisionale. Il comitato diventerebbe il primo punto di contatto fondamentale in una crisi, il che gli permetterebbe di intervenire rapidamente limitando le possibilità di contagio. Occorrerebbe tuttavia ovviare ai potenziali conflitti di interesse garantendo che il Fondo di assicurazione dei depositi sia opportunamente separato dal Fondo di risoluzione unico.

4.3.2 Passaggio dalla riassicurazione alla coassicurazione

La proposta relativa all'EDIS combina in fasi successive l'approccio "riassicurazione" e quello "coassicurazione", iniziando con la riassicurazione per poi passare a un sistema di coassicurazione che aumenti progressivamente il grado di messa in comune per arrivare, a termine, a un sistema di "assicurazione completa". La Commissione propone

che l'EDIS si basi in un primo tempo sul principio della riassicurazione, evitando una messa in comune totale del rischio a breve termine.

Per limitare la responsabilità del Fondo europeo di assicurazione dei depositi, ridurre l'azzardo morale a livello nazionale e correggere le possibili divergenze fra i livelli di capitalizzazione degli SGD nazionali esistenti, nella fase di riassicurazione gli SGD nazionali potrebbero accedere al Fondo di assicurazione dei depositi solo una volta che gli Stati membri abbiano ottemperato pienamente agli obblighi prescritti dalla direttiva SGD e abbiano esaurito tutte le loro risorse proprie, e a condizione di essersi conformati alla direttiva SGD. Inoltre, il Fondo di assicurazione dei depositi coprirebbe solo un certo importo di ciascun pagamento, fornendo assistenza agli SGD nazionali fino a una determinata percentuale del loro fabbisogno e nei limiti di un massimale generale prestabilito. È necessario subordinare l'assistenza fornita dal Fondo di assicurazione dei depositi a queste condizioni per ovviare al rischio di azzardo morale e scongiurare sia i possibili "vantaggi per i primi arrivati" sia la possibilità che un SGD riceva un'assistenza più consistente dall'EDIS soltanto perché non sono state prese misure per costituire finanziamenti nazionali sufficienti. Gli Stati membri dovrebbero continuare a potenziare gli SGD nazionali. Dato che i pagamenti del Fondo di assicurazione dei depositi dipenderebbero dalla conformità con la direttiva SGD, il sistema offrirebbe agli Stati membri incentivi supplementari perché si conformino integralmente alla direttiva. Questa salvaguardia garantirebbe che gli SGD non ricorrano all'EDIS una volta esaurite le loro risorse. Vengono inoltre fissati massimali per l'intervento dell'EDIS onde evitare che sia esaurito da singoli pagamenti.

Questo approccio di riassicurazione allenterebbe il legame fra le banche e i rispettivi emittenti sovrani nazionali, ma non garantirebbe né un'assicurazione totale di cui possano avvalersi i sistemi nazionali né lo stesso livello di protezione per tutti i depositi al dettaglio nell'Unione bancaria.

Dopo una fase in cui avrà funzionato come sistema di riassicurazione, l'EDIS diventerebbe quindi un sistema di messa in comune progressiva ("coassicurazione"), ancora soggetto a opportune limitazioni e salvaguardie contro gli abusi, per poi arrivare, nel 2024, all'assicurazione completa. Nel periodo precedente al 2024, il contributo relativo del Fondo di assicurazione dei depositi ai pagamenti destinati ai titolari di depositi aumenterebbe progressivamente fino ad arrivare al 100%, assicurando quindi integralmente il rischio di deposito in tutta l'Unione bancaria.

La differenza fondamentale tra riassicurazione e coassicurazione consisterebbe nel fatto che la coassicurazione implicherebbe la condivisione dei pagamenti tra gli SGD nazionali e il Fondo di assicurazione dei depositi a partire dal primo euro di perdita. L'approccio "riassicurazione" e l'approccio "coassicurazione" avrebbero tuttavia molte caratteristiche comuni, per cui la transizione dall'uno all'altro non porrebbe problemi di rilievo in termini operativi. Entrambi gli approcci prevedono in particolare che i pagamenti del Fondo di assicurazione dei depositi continuino a dipendere dalla conformità degli SGD nazionali con la direttiva SGD e che gli SGD nazionali siano tenuti a rimborsare l'EDIS qualora abbiano ricevuto contributi ex post dalle loro banche e/o fondi derivanti da un procedimento d'insolvenza.

L'EDIS sarebbe strutturato secondo l'architettura tipica dell'Unione bancaria: un codice unico costituito dalla vigente direttiva SGD, per tutti i 28 Stati membri, completato dall'EDIS, che sarebbe obbligatorio per gli Stati membri della zona euro e aperto agli altri Stati membri che desiderano partecipare. Considerati gli stretti legami tra l'EDIS e le autorità di vigilanza e di risoluzione uniche, agli Stati membri non appartenenti alla zona euro che aderiscono all'Unione bancaria si chiederebbe di partecipare a tutte e tre le sue componenti.

La Commissione garantirà infine che non vi siano distorsioni sul mercato unico mediante un'applicazione coerente delle norme sugli aiuti di Stato. I fondi utilizzati dagli SGD, compreso il Fondo di assicurazione dei depositi, per rimborsare i depositanti in relazione ai depositi protetti non disponibili a norma della direttiva SGD non costituiscono né aiuti di Stato né aiuti a titolo del Fondo. Tuttavia, quando sono utilizzati nell'ambito della ristrutturazione di enti creditizi e costituiscono aiuti di Stato o aiuti a titolo del Fondo, tali fondi devono conformarsi, rispettivamente, all'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e all'articolo 19 del regolamento sul meccanismo di risoluzione unico, come modificato. La Commissione si aspetta inoltre, soprattutto perché i termini sono già scaduti, che la BRRD e tutte le sue norme applicabili siano integralmente recepite da tutti gli Stati membri e attuate dalle autorità responsabili delle procedure di risoluzione ben prima dell'entrata in vigore dell'EDIS.

5. Ridurre ulteriormente i rischi nell'Unione bancaria

La Commissione si è impegnata a ridurre ulteriormente i rischi e a garantire condizioni paritarie allentando il legame tra le banche e gli emittenti sovrani nazionali. Per quanto riguarda le misure specifiche di riduzione dei rischi, è importante ribadire ancora una volta l'importanza di attuare le misure concordate: è quindi assolutamente prioritario garantire che gli Stati membri recepiscano integralmente le direttive BRRD e SGD. A tal fine sono stati avviati procedimenti d'infrazione contro gli Stati membri interessati. La Commissione ha inoltre sollecitato gli Stati membri a ratificare l'accordo intergovernativo sui contributi delle banche al Fondo di risoluzione unico.

Adeguati meccanismi di finanziamento ponte per il Fondo di risoluzione unico, un sostegno comune di bilancio e un sistema comune di assicurazione dei depositi garantirebbero un funzionamento ottimale dell'Unione bancaria. Una caratteristica comune di queste misure è che riducono il legame tra banche e emittenti sovrani a livello nazionale mediante la condivisione dei rischi tra tutti gli Stati membri all'interno dell'Unione bancaria. La condivisione dei rischi derivante da queste misure deve però essere accompagnata da misure volte a ridurre i rischi nel settore bancario adottate parallelamente alle diverse fasi della creazione dell'EDIS. Ai fini della messa in comune dei costi associati ai dissesti bancari è di fondamentale importanza contenere per quanto possibile il rischio di dover sostenere tali costi. Il problema non è nuovo, e sono già state prese molte misure di vasta portata per ridurre tali rischi (cfr. la sezione 1). La BCE ha infatti confermato che i bilanci delle banche oggetto della sua valutazione globale del 2014 sono ora sufficientemente resilienti, anche in un contesto di forte stress

economico e finanziario. Parallelamente ai lavori in corso per la creazione dell'EDIS dovranno tuttavia essere adottate misure supplementari volte a ridurre i rischi.

- In primo luogo, occorrono ulteriori interventi per garantire che il meccanismo di vigilanza unico possa operare nel modo più efficace possibile. Sebbene il meccanismo di vigilanza unico sia operativo da più di un anno e si sia rapidamente affermato come autorità di vigilanza unica per l'Unione bancaria, occorre ridurre le opzioni e le discrezionalità nazionali nell'applicazione delle norme prudenziali. In tale contesto, si stanno facendo notevoli progressi per eliminare molte di queste opzioni e discrezionalità in relazione alle norme microprudenziali (direttiva CRD IV e regolamento CRR) applicate alle banche sotto la sua responsabilità: l'11 novembre 2015 il meccanismo di vigilanza unico ha avviato una consultazione pubblica sull'armonizzazione dell'esercizio delle opzioni e discrezionalità in materia di vigilanza all'interno dell'Unione bancaria⁶. Tuttavia, è ancora possibile eliminare alcune delle opzioni e discrezionalità rimanenti per mezzo di misure normative dell'UE. La Commissione collaborerà con gli Stati membri, in stretto coordinamento con il meccanismo di vigilanza unico, per proporre misure normative al fine di allineare, se necessario, l'uso delle opzioni e discrezionalità nazionali. Durante il riesame del meccanismo di vigilanza unico la Commissione valuterà anche il suo funzionamento in altri ambiti e i possibili miglioramenti. Per quanto riguarda le opzioni e discrezionalità nazionali nell'applicazione delle norme prudenziali, la Commissione prenderà in considerazione anche la possibilità di rivedere il regime attuale, pur mantenendo la flessibilità necessaria per far fronte alle circostanze specifiche dei singoli paesi.
- In secondo luogo, l'armonizzazione dei sistemi nazionali di garanzia dei depositi dovrà progredire parallelamente all'istituzione dell'EDIS. Quest'armonizzazione è indispensabile per il buon funzionamento dell'EDIS nella fase di assicurazione completa. Nonostante le ulteriori misure di armonizzazione introdotte dalla direttiva SGD del 2014, permangono alcune differenze di rilievo fra i sistemi nazionali di garanzia dei depositi a cui si dovrebbe ovviare in sede di Unione bancaria. Nell'ambito della proposta relativa all'EDIS, l'accesso alla copertura dell'EDIS presuppone la conformità con condizioni di finanziamento totalmente armonizzate.
- In terzo luogo, il Comitato di risoluzione unico deve essere messo in condizione di operare nel modo più efficace possibile. Il Comitato, che sarà pienamente operativo dal 2016, lavora dal marzo 2015 alla preparazione di piani di risoluzione per le banche sotto la sua responsabilità. È di fondamentale importanza che il Comitato possa 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. La disponibilità di adeguate passività conformi ai requisiti per il bail-in attraverso la corretta applicazione del requisito minimo per i "fondi propri" e dei requisiti per le passività ammissibili (MREL) sarà fondamentale a tal fine. Il requisito TLAC (capacità di assorbire completamente le perdite) è stato inoltre sviluppato a livello internazionale dal Consiglio per la stabilità finanziaria. Nel 2016 la Commissione presenterà una

⁶ Cfr.: https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/html/reporting_options.en.html.

proposta legislativa affinché il TLAC possa essere applicato entro il termine concordato del 2019. L'applicazione del TLAC costituirebbe un ulteriore requisito minimo per assicurare alle banche una sufficiente capacità di assorbimento delle perdite e di ricapitalizzazione. Il Fondo di risoluzione unico dovrebbe inoltre iniziare a funzionare regolarmente, con l'afflusso tempestivo e completo dei contributi di tutte le banche interessate a partire dal 2016.

- In quarto luogo, 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. Le norme sul bail-in della direttiva BRRD devono pertanto essere applicate in modo coerente per garantire che i costi della risoluzione delle banche in dissesto o a rischio di dissesto siano coperti principalmente dai loro azionisti e creditori. Nella misura in cui vengono utilizzati fondi pubblici o finanziamenti del Fondo di risoluzione unico, l'applicazione delle norme UE sugli aiuti di Stato e sugli aiuti a titolo del Fondo sarà di importanza capitale. Queste norme continueranno pertanto ad essere applicate, accertandosi che l'uso dei fondi pubblici sia ridotto al minimo attraverso opportune misure di condivisione degli oneri, che le banche beneficiarie di aiuti siano economicamente sostenibili e che la concorrenza nel mercato unico non sia falsata.
- In quinto luogo, occorre rafforzare 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 il 30 settembre 2015⁷. L'inefficienza e le divergenze della normativa sull'insolvenza rendono difficili la valutazione e la gestione del rischio di credito. La Commissione valuterà l'opportunità di presentare proposte per rafforzare la certezza giuridica e incentivare la ristrutturazione tempestiva dei debitori in difficoltà finanziarie, di particolare pertinenza per il successo delle strategie volte ad affrontare il problema dei prestiti in sofferenza in alcuni Stati membri. Nel contesto del semestre europeo, la Commissione inviterà inoltre gli Stati membri ad adoperarsi con maggiore impegno per liquidare i prestiti in sofferenza, anche rafforzando i regimi di insolvenza con la progressiva applicazione delle migliori pratiche.
- In sesto luogo, per ovviare alle carenze individuate dovrebbero essere adottate ulteriori misure prudenziali mirate che comprendano gli elementi rimanenti del quadro normativo concordato dal Comitato di Basilea, in particolare misure volte a limitare la leva finanziaria delle banche, garantire la stabilità dei finanziamenti bancari e migliorare la comparabilità degli attivi ponderati per il rischio. Facendo seguito ai risultati delle discussioni presso il Comitato di Basilea, la Commissione intende presentare proposte volte a modificare la direttiva CRD IV e il regolamento CRR.
- Si dovrebbe infine riesaminare l'adeguatezza del trattamento prudenziale delle esposizioni delle banche al rischio sovrano. Su questi aspetti si sta lavorando a

⁷ Cfr.: http://ec.europa.eu/finance/capital-markets-union/docs/building-cmu-action-plan_en.pdf.

livello internazionale. In questo contesto, la relazione dei cinque presidenti fa riferimento alla possibilità di introdurre limiti alle esposizioni delle banche ai singoli rischi sovrani come mezzo per garantire una diversificazione sufficiente del loro rischio sovrano complessivo. La Commissione presenterà le necessarie proposte sul trattamento prudenziale dei rischi sovrani, tenendo conto dell'analisi quantitativa che stanno preparando il Comitato economico e finanziario e il Comitato di Basilea e rivolgendo particolare attenzione agli aspetti attinenti alla stabilità finanziaria.

6. Conclusioni

L'Unione bancaria è stata istituita principalmente in risposta alla crisi finanziaria, che si è poi trasformata in una crisi del debito sovrano, specialmente nella zona euro. Dato che la crisi è stata provocata dal legame tra le banche e gli emittenti sovrani nazionali, allentare questo legame diretto è diventato un obiettivo fondamentale nell'assemblare i diversi elementi dell'Unione bancaria. Sebbene alcune componenti dell'Unione bancaria siano già operative o stiano per diventarlo, la costruzione generale è palesemente incompleta. Come sottolineato nella relazione dei cinque presidenti e indicato nella presente comunicazione, uno degli elementi mancanti è un sistema comune di assicurazione dei depositi.

La Commissione propone pertanto un sistema comune di assicurazione dei depositi per l'Unione bancaria basato su un approccio riassicurativo, che nell'arco di qualche anno sarà progressivamente convertito in un sistema di assicurazione completa. Gli Stati membri dovrebbero inoltre cominciare ad attivarsi per potenziare i meccanismi concordati di finanziamento ponte per il Fondo di risoluzione unico e sviluppare un sostegno comune di bilancio. Queste misure di completamento dell'Unione bancaria si inseriscono logicamente negli sforzi volti ad approfondire l'UEM. Le accomuna, tra l'altro, il fatto che riducano il legame tra banche e emittenti sovrani nei singoli Stati membri mediante la condivisione dei rischi tra tutti gli Stati membri all'interno dell'Unione bancaria, favorendo quindi il conseguimento dell'obiettivo principale dell'Unione bancaria. La condivisione dei rischi derivante dalle misure volte a rafforzare l'Unione bancaria deve tuttavia essere accompagnata da misure di riduzione dei rischi volte a spezzare in maniera più diretta il legame fra banche e emittenti sovrani.

La Commissione si adopererà per garantire che le ulteriori misure volte a ridurre i rischi, comprese le eventuali modifiche normative necessarie, siano adottate in parallelo con i lavori in corso per la creazione dell'EDIS.

La Commissione proseguirà il dialogo sul pacchetto globale costituito dall'EDIS e dalle misure di riduzione dei rischi con il Parlamento europeo, gli Stati membri e tutte le parti interessate.