



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 12.7.2010
COM(2010)369 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO**

Revisione della direttiva 94/19/CE relativa ai sistemi di garanzia dei depositi

COM(2010) 368

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Revisione della direttiva 94/19/CE relativa ai sistemi di garanzia dei depositi

1. INTRODUZIONE

La presente relazione esamina le questioni sollevate dalle clausole di revisione dell'articolo 7, paragrafo 1 bis, e dell'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva relativa ai sistemi di garanzia dei depositi (DGS) che non sono risolte, o non lo sono interamente, dalla proposta di modifica della direttiva 94/19/CE:

- l'adeguatezza di un livello fisso di copertura di 100 000 EUR (articolo 7, paragrafo 1 bis);
- l'opportunità e le modalità per assicurare piena copertura a determinati conti con saldi temporaneamente più elevati (articolo 12, paragrafo 1, lettera b));
- i benefici e i costi dell'introduzione di un fondo di garanzia dei depositi paneuropeo (articolo 12, paragrafo 1, lettera d));
- l'armonizzazione dell'ambito dei prodotti e dei depositanti coperti, nonché le esigenze specifiche delle piccole e medie imprese e degli enti locali (articolo 12, paragrafo 1, lettera f));
- i legami fra i sistemi di garanzia dei depositi e gli strumenti alternativi di rimborso dei depositanti, come i meccanismi di rimborso di emergenza (articolo 12, paragrafo 1, lettera g)).

La presente relazione dovrebbe essere pertanto letta in relazione con la proposta legislativa che accompagna. Infine la relazione esamina anche brevemente il rapporto tra i sistemi di garanzia dei depositi e i lavori della Commissione sui fondi di risoluzione per il settore bancario.

2. LIVELLO E AMBITO DI COPERTURA

La presente sezione ha per oggetto il livello di copertura appropriato, i saldi di deposito temporaneamente elevati e le esigenze particolari delle autorità e delle piccole e medie imprese (PMI).

2.1. Adeguatezza del livello di copertura fisso di 100 000 EUR

La direttiva 2009/14/CE stabilisce che entro il 31 dicembre gli Stati membri provvedano a che il livello di copertura dei depositi sia fissato a 100 000 EUR. Essa fu adottata nell'autunno 2008 quando si aggravò la crisi finanziaria e all'epoca non fu realizzata alcuna valutazione dell'impatto a causa dell'urgenza della misura. La Commissione ha valutato retroattivamente l'adeguatezza di un livello di copertura fisso di 100 000 EUR.

L'approccio di armonizzazione minima adottato dalla direttiva 94/19/CE ha prodotto differenze significative tra i livelli di copertura negli Stati membri. Dopo l'aggravamento della crisi finanziaria nell'autunno 2008, alcuni depositanti dell'UE hanno spostato i loro depositi da banche di Stati membri con un livello di copertura inferiore a quelle di Stati membri con una protezione dei depositi superiore. Questo tipo di differenze può causare gravi distorsioni. I trasferimenti di depositi basati su un solo fattore (il livello di copertura) potrebbero essere costosi per i depositanti, in quanto il passaggio da una banca all'altra potrebbe ad esempio influire sul tasso di interesse loro accordato. Per gli enti creditizi, un ritiro improvviso e significativo di depositi può creare seri problemi di liquidità, che possono esercitare effetti sull'economia reale (in quanto le banche possono limitare l'attività di concessione di crediti in periodi di instabilità finanziaria) e portare infine all'intervento pubblico e all'uso di fondi pubblici. Inoltre, i depositanti che scelgono la loro banca in funzione della protezione dei depositi offerta (che le banche non sono in grado di controllare) anziché della qualità e dei benefici e costi del prodotto non sfruttano appieno il potenziale del mercato interno. Per evitare distorsioni in futuro e garantire condizioni operative uniformi nel mercato interno, il livello di copertura dovrebbe essere in linea di massima lo stesso ovunque.

I livelli di copertura negli Stati membri sono tuttora molto eterogenei e vanno da un minimo di 50 000 EUR a 103 291 EUR in Italia¹ o persino a garanzie illimitate in alcuni Stati membri. Attualmente 16 dei 27 Stati membri o già applicano il livello di copertura di 100 000 EUR o si sono già dotati di una legislazione che ne prevede l'introduzione per quest'anno. Pertanto ritornare ad un livello di copertura inferiore a 100 000 EUR confonderebbe i depositanti e potrebbe minare nuovamente la loro fiducia, aggravando inutilmente il rischio di un ritiro massiccio dei depositi. Ciò verrebbe inoltre interpretato come la mancanza di una visione chiara e di una strategia globale coerente nell'UE in materia di riforma dei sistemi di garanzia dei depositi, che sono un elemento fondamentale della rete di sicurezza finanziaria.

Un livello fisso di copertura di 100 000 EUR è la soluzione ottimale per efficacia ed efficienza in termini di costi. Migliorerebbe sostanzialmente la protezione dei depositi senza aumentare sproporzionatamente i costi per le banche e i depositanti. Rispetto ai livelli di copertura applicabili negli Stati membri prima della crisi finanziaria, accrescerebbe *l'importo* dei depositi coperti dal 61% al 72% dei depositi ammissibili; e il *numero* dei depositi pienamente coperti dall'89% al 95% dei depositi ammissibili. I vantaggi dell'adozione di un livello di copertura superiore a 100 000 EUR sarebbero molto limitati (un livello di 200 000 EUR aumenterebbe ad esempio il numero di depositi pienamente coperti di meno del 2%) ed una copertura più elevata non sembrerebbe pertanto giustificare i costi supplementari.

Di conseguenza l'attuale meccanismo che incrementa la copertura ad un livello fisso di 100 000 EUR è appropriato.

2.2. Piccole e medie imprese ed enti locali

Per semplificare ed armonizzare il sistema nonché garantire un rimborso più rapido agevolando il processo di verifica dei diritti, la Commissione è favorevole ad includere o escludere in toto categorie di depositanti quali imprese ed enti in tutti gli Stati membri anziché differenziare all'interno di una data categoria (ad esempio in base alle dimensioni delle imprese o alla natura degli enti) poiché tali distinzioni comporterebbero un dispendio di tempo e costi.

¹ In Norvegia il livello di copertura (convertito) ammonta ad oltre 240 000 EUR.

Attualmente le PMI sono coperte nella misura in cui siano autorizzate a redigere bilanci abbreviati, il che corrisponde grosso modo alla definizione UE di piccole imprese. Considerando che questa subcategoria di PMI già ammonta al 98,7% di tutte le imprese dell'UE (al 99,8% se tutte le PMI fossero incluse), i costi derivanti dall'identificazione di circa l'1% dei depositanti durante la procedura di rimborso e i potenziali ritardi aggiuntivi nei rimborsi sono stimati più elevati dei vantaggi derivanti da un numero così piccolo di rimborsi economizzati. La Commissione propone pertanto di includere tutte le imprese indipendentemente dalle loro dimensioni.

Dato che i depositi degli enti locali sono attualmente esclusi in 20 Stati membri, la loro esclusione sarebbe rilevante solo in sette Stati membri e avrebbe un impatto più limitato della loro inclusione. Il livello di copertura di 100 000 EUR sarebbe insignificante per la maggior parte di loro poiché si stima che circa l'83% degli enti locali nell'UE abbiano depositi di oltre 50 000 EUR e circa il 72% di oltre 100 000 EUR. Tuttavia, in alcuni Stati membri dell'UE-12 (ad esempio la Repubblica ceca e la Lituania), i depositi degli enti locali sono in media i più bassi dell'UE per cui nel loro caso l'impatto potrebbe essere maggiore.

Ci sono molti meno enti locali che depositanti nell'UE (circa 121 000 enti locali e 450 milioni di altri depositanti). Il numero limitato di enti locali rispetto a tutti gli altri depositanti ne minimizza l'impatto sulla stabilità finanziaria nel caso del fallimento di una banca. Anche in caso di insolvenza tecnica degli enti locali, il diritto nazionale offre dei mezzi per garantire che essi possano continuare ad assolvere le proprie funzioni di base a beneficio dei cittadini e, se necessario, hanno un accesso al credito molto più facile rispetto ai cittadini.

In conclusione tutte le imprese dovrebbero essere coperte dai sistemi di garanzia dei depositi, mentre gli enti locali ne dovrebbero essere esclusi.

3. UN SISTEMA DI GARANZIA DEI DEPOSITI PAN-UE

Per migliorare la collaborazione transfrontaliera tra i sistemi di garanzia dei depositi e superare l'attuale frammentazione del sistema (vi sono quasi 40 sistemi nella UE), i servizi della Commissione hanno analizzato i vantaggi e i costi dell'introduzione di un sistema di garanzia dei depositi pan-UE. Sono state prese in considerazione le seguenti opzioni strutturali:

- un'unica entità operante come sistema pan-UE che sostituisca i sistemi esistenti;
- un sistema aggiuntivo a livello UE (il cosiddetto 28° regime) che integri e supporti i sistemi esistenti nei 27 Stati membri;
- una rete dei sistemi esistenti ("sistema UE dei sistemi di garanzia dei depositi"), comprendente un meccanismo di prestiti mutui; ciò significherebbe che se la capacità finanziaria di un DGS venisse esaurita, esso potrebbe prendere a prestito denaro da altri schemi (un meccanismo analogo si applica in Austria).

Per quanto riguarda l'appartenenza al sistema, sono state prese in considerazione le seguenti opzioni: i) tutte le banche ne fanno parte; ii) solo le banche transfrontaliere ne fanno parte (ovvero le banche con succursali in un altro Stato membro); iii) solo le banche grandi, sistemicamente importanti ne fanno parte.

Un unico sistema di garanzia dei depositi pan-UE sarebbe efficiente sotto il profilo dei costi in quanto consentirebbe di tagliare le spese amministrative di circa 40 milioni di euro all'anno. Sarebbe pertanto una soluzione economicamente efficace per superare la frammentazione dei DGS, ma vi sono alcune questioni giuridiche che richiedono un'indagine più approfondita. Pertanto l'idea di un unico sistema pan-UE potrebbe essere vista come un progetto a più lungo termine ed essere soggetta ad un'ulteriore revisione entro il 2014. Dovrebbe essere inoltre in linea con gli sviluppi e i progressi per quanto riguarda la nuova architettura di vigilanza nell'UE e gli sviluppi in materia di fondi di risoluzione delle crisi bancarie (cfr. la prossima sezione).

Un 28° regime sarebbe piuttosto inefficace in quanto accrescerebbe la complessità senza risolvere il problema delle incoerenze derivanti dall'esistenza di quasi 40 sistemi nell'UE. Una rete di sistemi esistenti ("un sistema UE di sistemi di garanzia dei depositi") sarebbe relativamente facile da costituire in quanto non richiederebbe modifiche alla struttura giuridica dei sistemi nazionali. Inoltre l'esistenza di un meccanismo di prestiti mutui tra i sistemi rafforzerebbe la fiducia dei depositanti, rendendo meno probabile il rischio di un intervento pubblico.

In questa situazione, una rete di DGS che preveda un meccanismo di reciproco prestito (cfr. allegato) dovrebbe essere considerata come il primo passo per istituire in futuro un unico sistema per tutta l'UE. Occorre notare che l'introduzione di un sistema pan-UE presuppone la completa armonizzazione dei sistemi di garanzia dei depositi e potrebbe pertanto entrare in vigore solo una volta raggiunto per i fondi dei DGS il livello-obiettivo dell'1,5% dei depositi ammissibili.

Quale che sia la sua struttura, un sistema di garanzia dei depositi pan-UE dovrebbe comprendere tutte le banche. Qualsiasi altra opzione potrebbe comportare distorsioni e apparirebbe incoerente con il mercato interno.

4. RIMBORSO DI EMERGENZA

La Commissione propone di ridurre il termine per il rimborso a sette giorni. Tuttavia il rimborso di emergenza non viene considerato come l'opzione migliore.

Il pagamento rapido di un determinato importo in anticipo (ad esempio 10 000 EUR in tre giorni) mantenendo l'attuale periodo di rimborso (da quattro a sei settimane) per gli importi superiori a 10 000 EUR imporrebbe ai sistemi di garanzia dei depositi di effettuare due rimborsi ed i costi (in termini di risorse umane e tecniche) sarebbero probabilmente quasi doppi. Il rimborso rapido senza un'adeguata verifica dei diritti (a causa dell'urgenza) potrebbe determinare un tasso di pagamenti errati superiore al normale. Ne deriverebbero ulteriori costi per i sistemi di garanzia dei depositi a causa delle risorse necessarie per recuperare importi di denaro versati erroneamente. Ciò potrebbe essere in pratica molto difficile e richiedere tempi lunghi in quanto costringerebbe probabilmente i sistemi a far valere i propri diritti in tribunale. Un rimborso di emergenza potrebbe inoltre essere dannoso per la fiducia dei depositanti in quanto invierebbe loro un segnale di mercato molto negativo. Questi ultimi, infatti, ricevendo solo una parte dei loro depositi a breve scadenza tenderebbero probabilmente a credere che il sistema di garanzia dei depositi non ha fondi sufficienti per pagare l'intero importo e potrebbero pertanto precipitarsi in banca per ritirare tutti i loro depositi.

Pertanto un rimborso di emergenza non sarebbe efficiente sotto il profilo dei costi e potrebbe pregiudicare la fiducia dei depositanti. Se un sistema di garanzia dei depositi può rimborsare 10 000 EUR dopo tre giorni, dovrebbe essere in grado di rimborsare 100 000 EUR a breve scadenza se è finanziato in modo solido. È molto più efficiente creare le condizioni necessarie per garantire un rimborso standard molto più rapido come previsto nella proposta legislativa della Commissione.

5. GARANZIA DEI DEPOSITI E RISOLUZIONE DELLE CRISI BANCARIE (ALTERNATIVE AL RIMBORSO)

L'alternativa all'attivazione dei sistemi di garanzia dei depositi e alla liquidazione della banca sarebbe una risoluzione della crisi bancaria (ovvero l'organizzazione di un fallimento ordinato) che consenta la continuità dei servizi bancari cosicché i depositanti continuino ad avere accesso ai loro fondi. In particolare, i depositi potrebbero essere trasferiti ad un'altra banca.

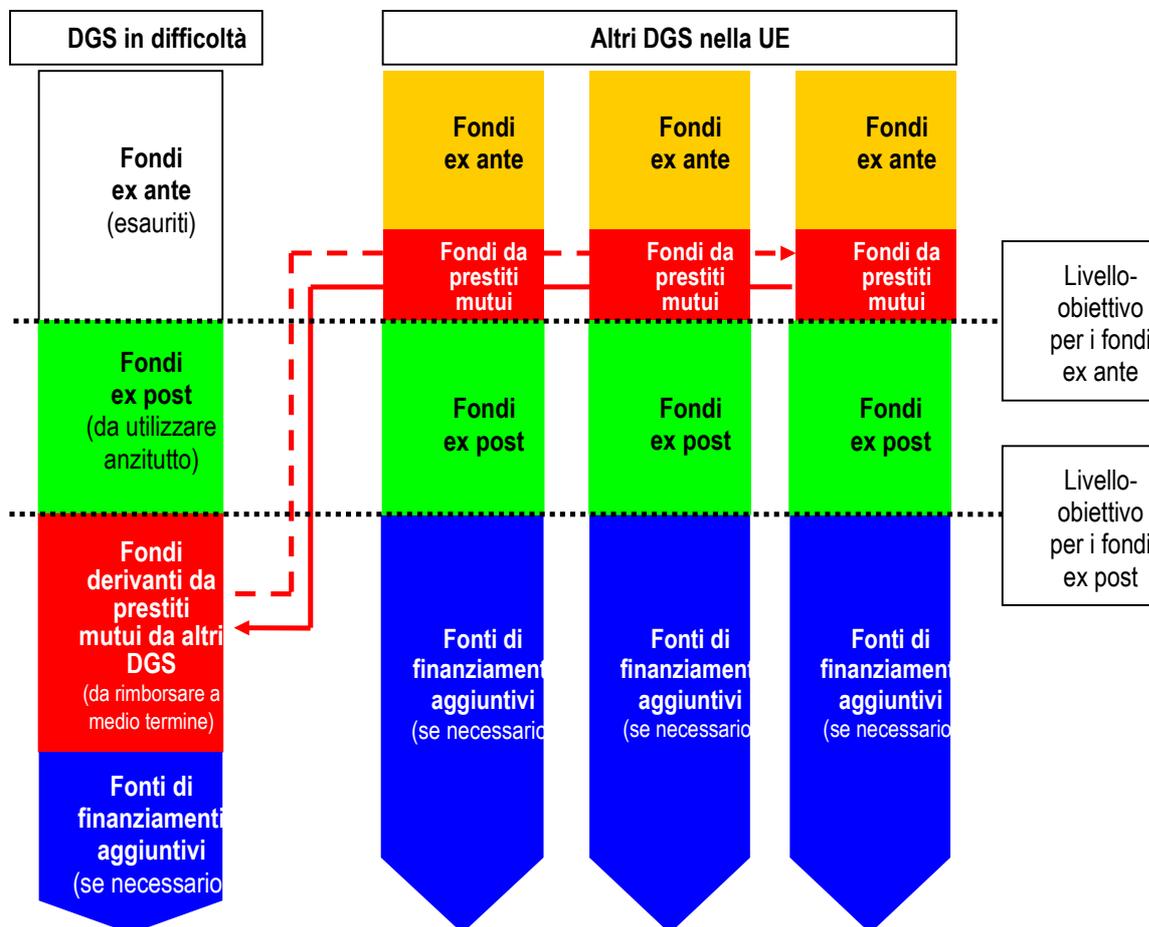
Tuttavia la direttiva relativa ai sistemi di garanzia dei depositi non dovrebbe essere troppo prescrittiva per quanto riguarda le alternative al rimborso in quanto la risoluzione delle crisi bancarie è oggetto di comunicazioni separate² che preparano il terreno per un'imminente proposta legislativa. La proposta sui sistemi di garanzia dei depositi non dovrebbe anticipare i lavori in corso sulla risoluzione delle crisi bancarie, né d'altra parte i progressi sui DGS dovrebbero essere ritardati da ulteriori sviluppi in quel settore. Una buona soluzione sarebbe garantire che la direttiva relativa ai sistemi di garanzia dei depositi sia adattabile in funzione delle modifiche derivanti da ulteriori lavori sulla risoluzione delle crisi bancarie. Di conseguenza la Commissione propone che il costo, a carico dei sistemi di garanzia dei depositi, della misura di risoluzione consistente nel trasferimento dei depositi non superi il costo del rimborso dei depositanti.

Se i sistemi di garanzia dei depositi avessero un mandato più ampio, comprendente misure di intervento precoce (ad esempio ricapitalizzazioni, sostegno di liquidità, garanzie), dovrebbero essere finanziati adeguatamente. Occorrerebbe raccogliere fondi aggiuntivi superando il livello-obiettivo. La risoluzione delle crisi bancarie è infatti alternativa al rimborso mentre l'intervento precoce non sempre impedisce un rimborso in una fase successiva. Per questa ragione i sistemi di garanzia dei depositi dovrebbero essere autorizzati solo in misura limitata ad utilizzare i loro mezzi finanziari per evitare un fallimento bancario, senza la restrizione di poter solo finanziare il trasferimento dei depositi.

* * *

² Cfr. COM(2009) 561 e COM(2010) 254.

Allegato: schema di finanziamento in una "rete UE di sistemi di garanzia dei depositi" con meccanismo di prestiti mutui



Fonte: servizi della Commissione