



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 16 ottobre 2017
(OR. en)

13277/17

EF 234
ECOFIN 830

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	12 ottobre 2017
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2017) 592 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI sul completamento dell'Unione bancaria

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2017) 592 final.

All.: COM(2017) 592 final



Bruxelles, 11.10.2017
COM(2017) 592 final

**COMUNICAZIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, ALLA
BANCA CENTRALE EUROPEA, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE
EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI**

sul completamento dell'Unione bancaria

**COMUNICAZIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, ALLA
BANCA CENTRALE EUROPEA, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE
EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI**

sul completamento dell'Unione bancaria

«Democrazia significa compromesso e con un giusto compromesso a lungo andare vincono tutti. Un'Unione più unita deve considerare il compromesso non già in chiave negativa ma come l'arte di creare ponti tra le differenze. La democrazia non può funzionare senza compromessi. L'Europa non può funzionare senza compromessi.»

Jean-Claude Juncker, Discorso sullo stato dell'Unione, 13 settembre 2017

1. Contesto e obiettivi

Come sottolineato dal Presidente Juncker nel discorso sullo stato dell'Unione il 13 settembre 2017¹, è necessario completare l'Unione bancaria se si vuole realizzarne le piene potenzialità nel contesto di un'Unione economica e monetaria (UEM) forte. Unitamente all'Unione dei mercati dei capitali, un'Unione bancaria completa promuoverà un sistema finanziario stabile e integrato nell'Unione europea e aumenterà la resilienza dell'Unione economica e monetaria nei confronti degli shock negativi, semplificando notevolmente la condivisione del rischio tra privati a livello transfrontaliero e riducendo al contempo l'esigenza di una condivisione del rischio nel settore pubblico.

Al riguardo esiste un ampio sostegno e consenso nell'Unione europea. Nelle *conclusioni del Consiglio relative a una tabella di marcia per il completamento dell'Unione bancaria* del giugno 2016 (in appresso la «tabella di marcia del Consiglio del 2016») e nella *relazione annuale sull'Unione bancaria* del marzo 2016² tanto il Consiglio quanto il Parlamento europeo hanno riaffermato l'importanza del completamento dell'Unione bancaria.

È giunto il momento di cogliere lo slancio politico, evidenziato non da ultimo dall'invito del Presidente Tusk a un Vertice euro in forma inclusiva che si terrà a dicembre, e di trasformare quest'ambizione ampiamente condivisa in azioni concrete completando l'Unione bancaria entro il 2019, come già auspicato dalla *relazione dei cinque presidenti* del 2015³ e nel *documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria* (in appresso: «documento di riflessione sull'Unione economica e monetaria») ⁴.

La crisi finanziaria e quella del debito sovrano verificatesi nell'Unione europea nel corso dell'ultimo decennio hanno mostrato che l'incompleto quadro economico e finanziario dell'Unione europea non era sufficiente a impedire l'emergere di politiche insostenibili durante gli anni di boom economico né a consentire l'assorbimento efficace degli shock negativi durante la fase successiva di correzione macroeconomica. In particolare, dette crisi hanno evidenziato l'esistenza di legami inopportuni tra i settori bancari nazionali e i rispetti emittenti sovrani, ossia un cosiddetto «circolo vizioso». L'Unione bancaria è stata creata per spezzare tali legami ed evitare che i contribuenti siano i primi a pagare per il salvataggio delle banche in difficoltà.

La vigilanza comune, la gestione delle crisi e l'assicurazione dei depositi consentiranno un'integrazione finanziaria più profonda sostenuta da un sistema finanziario stabile. Ciò

¹ https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_it: «Se vogliamo che le banche operino in base alle stesse norme e sotto la stessa vigilanza nell'intero continente, dobbiamo incoraggiare tutti gli Stati membri ad aderire all'Unione bancaria. Dobbiamo ridurre i rischi che permangono nei sistemi bancari di alcuni Stati membri. L'Unione bancaria può funzionare soltanto se la riduzione dei rischi e la condivisione dei rischi procedono di pari passo. E sappiamo tutti bene che ciò sarà possibile soltanto se verranno soddisfatte le condizioni proposte dalla Commissione nel novembre 2015. Un sistema comune di assicurazione dei depositi sarà possibile solo quando a livello nazionale avranno tutti fatto i propri compiti».

² Cfr. Parlamento europeo, Unione bancaria – Relazione annuale 2016, disponibile su <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0041+0+DOC+PDF+V0/IT>.

³ Relazione dei cinque presidenti: Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa, 2015, disponibile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_it.pdf.

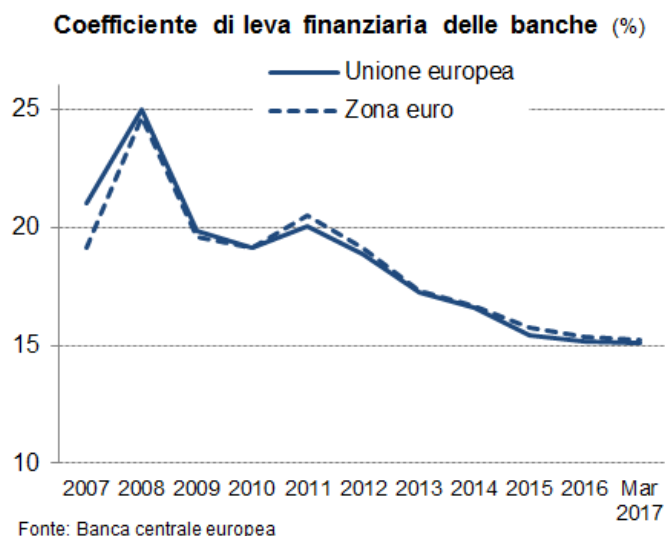
⁴ COM(2017) 291 del 31 maggio 2017, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1507297990311&uri=CELEX%3A52017DC0291>.

rafforzerà la stabilità finanziaria, tanto negli Stati membri che partecipano all'Unione bancaria quanto nell'Unione europea nel suo complesso. Infine, un settore bancario più stabile comporterà altresì maggiori opportunità di finanziamento a favore delle imprese di tutte le dimensioni, così come maggiore occupazione e crescita per i cittadini europei. Un'integrazione finanziaria più profonda è altresì essenziale per poter offrire una scelta più ampia di servizi a prezzi inferiori. Al fine di rendere tangibili i vantaggi dell'integrazione per i cittadini europei, così come indicato nel piano d'azione riguardante i servizi finanziari destinati ai consumatori⁵, la Commissione sta prendendo altresì in considerazione la possibilità di proporre modifiche al regolamento relativo ai pagamenti transfrontalieri⁶ in maniera da ridurre le commissioni per le operazioni bancarie transfrontaliere in tutte le valute dell'Unione europea.

La prospettiva che ulteriori Stati membri aderiscano all'Unione bancaria e alla zona euro rende ancora più necessario il completamento di detta Unione. Un'Unione economica e monetaria stabile, da un punto di vista tanto economico quanto finanziario, e attraente anche per altri Stati membri non partecipanti è uno strumento importante per facilitare una più ampia stabilità economica e finanziaria e, di conseguenza, realizzare l'obiettivo dell'Unione europea di migliorare la vita dei cittadini europei. In tale contesto, la Commissione accoglie con favore le discussioni in atto in Danimarca, Svezia e Bulgaria in merito alla possibile adesione di questi paesi all'Unione bancaria. Al fine di facilitare tale processo, tutti gli elementi istituzionali e normativi dell'Unione bancaria dovrebbero essere predisposti quanto più rapidamente possibile. Si è già provveduto alla realizzazione di diversi elementi fondamentali dell'Unione bancaria: in primo luogo, il codice unico europeo fornisce un insieme unico di norme prudenziali armonizzate che gli enti creditizi devono rispettare nel mercato unico. L'Unione bancaria è saldamente ancorata su tali fondamenta, che si applicano in tutti gli Stati membri. In secondo luogo, tutte le banche dell'Unione europea sono soggette a vigilanza secondo le medesime norme e le banche più importanti della zona euro sono sottoposte centralmente alla vigilanza della Banca centrale europea (BCE), che agisce nella veste di autorità di vigilanza nel quadro del meccanismo di vigilanza unico (SSM). In terzo luogo, in caso di dissesto le banche possono essere risolte centralmente, secondo le medesime norme, nel quadro del meccanismo di risoluzione unico (SRM) sostenuto da un Fondo di risoluzione unico (SRF). Il varo di questa nuova architettura per l'Unione bancaria è stato accompagnato nel 2014 da una verifica approfondita della qualità degli attivi, una prova di stress ed esercizi di ricapitalizzazione per le banche partecipanti. Il quadro istituzionale e normativo applicabile alle banche europee è stato pertanto rafforzato considerevolmente, con conseguente riduzione sostanziale dei rischi nel settore bancario. Negli ultimi anni i livelli di capitalizzazione delle banche sono notevolmente aumentati: la riduzione della leva finanziaria in tutte le banche dell'Unione europea e della zona euro è probabilmente la dimostrazione più evidente dell'attuale solidità del settore bancario e dell'adesione del mercato alle riforme normative e di vigilanza che l'Europa ha individuato e attuato con determinazione.

⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Piano d'azione riguardante i servizi finanziari destinati ai consumatori: prodotti migliori, maggiore scelta, COM/2017/0139 final.

⁶ Regolamento (CE) n. 924/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, relativo ai pagamenti transfrontalieri nella Comunità e che abroga il regolamento (CE) n. 2560/2001 (GU L 266 del 9.10.2009, pag. 11).



L'esperienza acquisita fino ad oggi suggerisce che le componenti completate dell'Unione bancaria funzionano bene. In data odierna la Commissione pubblica il primo riesame del meccanismo di vigilanza unico, dal quale emerge che la sua istituzione è stata, nel complesso, un successo. Anche il meccanismo di risoluzione unico è operativo ed ha gestito con successo il primo caso di risoluzione bancaria, senza alcun costo per i contribuenti. Ciò dimostra che il nuovo sistema è in grado di gestire in modo efficiente e in tempi molto brevi una risoluzione bancaria, consentendo allo stesso tempo l'applicazione di opzioni diverse per la gestione delle crisi, come previsto dal quadro giuridico. Ciò consente di tenere conto della situazione specifica delle singole banche, aspetto, questo, particolarmente importante dato che in taluni contesti del settore bancario dell'Unione europea esistono ancora importanti problemi ereditati dal passato e che non tutti gli elementi dell'Unione bancaria risultano completamente integrati.

L'esperienza acquisita tramite i casi recenti consentirà a tutti i soggetti coinvolti di migliorare ulteriormente l'applicazione pratica delle norme dell'Unione europea e il funzionamento del sistema. Ciò riguarda, ad esempio, le modalità pratiche di cooperazione e di scambio di informazioni tra tutti gli organismi europei e nazionali che si occupano di intervento precoce e risoluzione, le procedure che portano a decidere se una banca è in dissesto o a rischio di dissesto e l'uso di verifiche della qualità degli attivi al fine di determinare se siano soddisfatte le condizioni per una ricapitalizzazione precauzionale. Un altro aspetto di interesse in questo contesto è il rapido accumulo di sufficienti passività ammissibili al *bail-in* (sotto forma di requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili – MREL), che sono cruciali per facilitare la risoluzione delle banche in difficoltà non sostenibili economicamente e che potrebbero rimpolparsi in considerazione delle attuali condizioni di mercato. Il miglioramento riguarda anche la capacità di assicurare che la liquidità necessaria sia disponibile prima, durante e dopo la risoluzione in modo da applicare, in quest'ultimo caso, gli strumenti di risoluzione più appropriati anche in assenza di un acquirente privato immediato per la banca in dissesto. È importante notare che l'esperienza attuale in relazione al quadro dell'Unione bancaria mostra altresì l'importanza di assicurare che gli strumenti finanziari che potrebbero subire perdite nel contesto di una crisi bancaria siano detenuti, e le eventuali perdite siano sostenute, da investitori privati sufficientemente informati da comprendere i rischi intrinseci di tali strumenti.

Sebbene i soggetti interessati siano in grado di apportare diversi miglioramenti pratici a breve termine, altre questioni possono essere affrontate appieno solamente in seguito all'integrazione completa di tutti gli elementi concordati dell'Unione bancaria e dopo che l'Unione bancaria sarà stata completata.

In questo contesto, la disponibilità di un sistema europeo unico di assicurazione dei depositi (EDIS) rimane uno dei tasselli mancanti. Tutti i depositanti all'interno dell'Unione bancaria devono poter beneficiare dello stesso livello di protezione. In quest'ottica il sistema europeo di assicurazione dei depositi ha l'obiettivo di sostenere la stabilità del settore bancario fornendo una copertura assicurativa forte e uniforme a favore di tutti i depositanti, indipendentemente dall'ubicazione geografica all'interno dell'Unione bancaria.

All'Unione bancaria manca altresì un meccanismo efficace di sostegno comune. La creazione di tale meccanismo per il Fondo di risoluzione unico è stata approvata dagli Stati membri già quasi quattro anni fa, ossia nel 2013⁷. Ora è necessario tuttavia assicurarne l'operatività in modo da rafforzare la credibilità complessiva del quadro di risoluzione bancaria nel contesto dell'Unione bancaria. È fondamentale che le azioni adottate dal Comitato di risoluzione unico godano della fiducia assoluta di tutte le parti interessate, se si vogliono realizzare appieno gli obiettivi chiave della risoluzione in termini di mantenimento della stabilità finanziaria e di riduzione dei costi a carico dei contribuenti. Unitamente all'applicazione di altri strumenti di risoluzione (come ad esempio, il *bail-in* o la disponibilità del Fondo di risoluzione unico), l'accesso a un meccanismo di sostegno comune di ultima istanza dovrebbe servire a conquistare tale fiducia. Ciò includerebbe, ad esempio, l'utilizzo di fondi comuni in associazione a strumenti della Banca centrale europea con l'obiettivo di colmare le carenze di liquidità e disporre di più tempo per cercare il miglior acquirente di una banca in una situazione specifica.

Come sottolineato dal Presidente Juncker nel discorso sullo stato dell'Unione del 13 settembre 2017, nonostante siano stati compiuti progressi importanti è allo stesso tempo necessario proseguire gli sforzi per ridurre ulteriormente i rischi e migliorare la gestione degli stessi in seno alle banche. L'Unione bancaria può funzionare soltanto se la riduzione dei rischi e la condivisione dei rischi procedono di pari passo. Alcune iniziative che mirano a realizzare tale obiettivo sono attualmente in fase di negoziazione in sede di Parlamento europeo e di Consiglio. Nel novembre del 2016 la Commissione ha adottato un pacchetto legislativo globale di misure per la riduzione dei rischi con l'obiettivo di rafforzare ulteriormente la resilienza delle banche dell'Unione europea⁸; alcune di queste misure sono negoziate con procedura accelerata in seno al Parlamento europeo e al Consiglio.

Nonostante i progressi compiuti in materia di riduzione dei rischi l'Unione bancaria è ancora giovane. Molti rischi ora visibili nei bilanci delle banche sono stati accumulati prima della creazione dell'Unione bancaria, quando la vigilanza e la risoluzione erano di esclusiva competenza nazionale. Questi problemi ereditati dal passato devono essere affrontati in

⁷ Cfr. le conclusioni del Consiglio «Economia e finanza» del 18 dicembre 2013, dell'8 dicembre 2015 e del 17 giugno 2016.

⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_it.htm. Altre iniziative della Commissione mirano a creare infrastrutture di mercato resilienti, recuperabili e risolvibili, in particolare in relazione alle controparti centrali - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52016PC0856>, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52017PC0331>.

maniera convincente, se l'Unione europea intende procedere rapidamente verso il completamento dell'Unione bancaria. Una delle sfide che rimane aperta consiste nel continuare a portare avanti con decisione la recente tendenza di ridurre gli elevati livelli di crediti deteriorati in alcuni contesti del settore bancario. Le forze di mercato e le misure normative hanno già permesso di realizzare numerose attività, che hanno già fornito risultati. Tuttavia, la competitività di alcune banche europee e la loro capacità di concedere prestiti all'economia risultano ostacolate. La Commissione continuerà a sostenere questo processo attraverso l'adozione di ulteriori misure destinate a ridurre il livello dei crediti deteriorati. Anche i rischi presenti nel sistema bancario europeo devono essere ulteriormente ridotti tramite un ulteriore allentamento dell'interconnessione tra le banche e il loro «paese di origine», aspetto, questo, che rappresenta uno degli obiettivi principali dell'Unione bancaria sin dal suo avvio. Dato che la vigilanza e la risoluzione delle banche di importanza sistemica e di dimensioni maggiori sono attività che vengono ora svolte a livello centrale e non più a livello nazionale, favorire l'adozione di un approccio geograficamente diversificato agli investimenti in titoli di Stato da parte delle banche indebolirebbe ulteriormente il legame tra banche e rispettivo emittente sovrano nazionale, rafforzando così la condivisione del rischio a livello transfrontaliero tramite il coinvolgimento del settore privato. L'Unione bancaria contribuisce a una maggiore stabilità finanziaria, tuttavia ci si attende che offra altresì vantaggi economici tramite una maggiore integrazione del settore bancario europeo e un'allocazione geograficamente diversificata degli attivi. A tal fine la Commissione continuerà a lavorare all'approfondimento dell'Unione bancaria con l'obiettivo di consentirne il riconoscimento come giurisdizione unica.

La comunicazione della Commissione del 2015 «Verso il completamento dell'Unione bancaria» (in appresso «comunicazione della Commissione del 2015») e la tabella di marcia del Consiglio del 2016⁹ hanno individuato i passaggi fondamentali e nel 2015 e nel 2016, ove necessario, la Commissione ha presentato proposte legislative. Ora è giunto il momento che il Parlamento europeo e gli Stati membri si assumano la responsabilità politica e trovino un accordo in merito agli atti giuridici necessari per completare l'Unione bancaria entro il 2019.

In considerazione del calendario politico, se i leader dell'Unione europea presi collettivamente mancheranno di iniziativa e di ambizione nel corso dell'anno a venire, sussiste un rischio reale che per anni l'Unione europea rimanga privata di una prospettiva di completamento dell'Unione bancaria e presenti livelli di ambizione inferiori a quelli ottimali per quanto riguarda la finalizzazione dei processi di riduzione e di condivisione dei rischi. È necessario sfruttare lo slancio attuale, risultante dal discorso sullo stato dell'Unione, per evitare che ciò accada. Al fine di rafforzare l'assorbimento degli shock attraverso canali privati all'interno dell'Unione economica e monetaria, l'Unione europea deve trovare un equilibrio a somma positiva per tutti, mostrando grande ambizione in termini tanto di riduzione dei rischi quanto di condivisione degli stessi.

La presente comunicazione tenta di definire un percorso ambizioso, ma realistico, che porti ad un accordo sul completamento dell'Unione bancaria sulla base degli impegni già assunti dal Consiglio. Sulla base dei significativi progressi già realizzati, le misure necessarie per il completamento dell'Unione bancaria devono essere concordate entro la fine del 2018, anche

⁹ <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/06/17-conclusions-on-banking-union/>.

se la piena applicazione di taluni elementi richiederà più tempo e potrà quindi avvenire in maniera graduale.

Nel mese di dicembre del 2017 la Commissione adotterà un pacchetto completo di misure volte a rafforzare l'Unione economica e monetaria. Un impegno forte e le azioni decisive destinate a completare l'Unione bancaria previste nella presente comunicazione costituiscono parte integrante di tali sforzi.

2. Riduzione dei rischi attraverso il pacchetto per il settore bancario del novembre 2016

Tabella di marcia del Consiglio del 2016	<i>Stato</i>	Prossime fasi
<p>a. Proporre modifiche al quadro legislativo al fine di attuare la norma sulla capacità di assorbire completamente le perdite (TLAC) e rivedere i requisiti minimi in materia di fondi propri e passività ammissibili. Il Consiglio si adopererà per garantire norme coerenti e adeguati importi per riserve ammissibili al <i>bail-in</i> che contribuiscano a un processo di risoluzione efficiente e ordinato, in linea con la direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche, per tutti gli enti creditizi per i quali il <i>bail-in</i> sarebbe la strategia di risoluzione convalidata.</p> <p>b. Avanzare una proposta su un approccio comune alla gerarchia dei creditori delle banche per rafforzare la certezza del diritto in caso di risoluzione.</p> <p>c. Proporre modifiche alla IV direttiva sui requisiti patrimoniali/al regolamento sui requisiti patrimoniali quale parte di un esercizio di revisione generale, che darebbe come risultato:</p> <p>i. l'armonizzazione o ulteriore specificazione delle opzioni e discrezionalità nazionali concesse agli Stati membri, che potrebbero altresì contribuire all'obiettivo di ridurre la frammentazione finanziaria;</p> <p>ii. l'attuazione e la finalizzazione delle restanti riforme di Basilea tra cui l'introduzione di un coefficiente</p>	<p>La proposta legislativa, che include tutte le misure indicate dalla tabella di marcia del Consiglio del 2016, è in fase di negoziazione.</p> <p>In merito alle opzioni e alle discrezionalità nazionali di cui alla direttiva sui requisiti patrimoniali/al regolamento sui requisiti patrimoniali, al di là della proposta legislativa la Banca centrale europea ha intrapreso un esercizio globale di armonizzazione.</p>	<p>Accordo tra i colegislatori sulla proposta legislativa entro la metà del 2018.</p>

di leva finanziaria, possibilmente fissato sopra al 3% per le banche di importanza sistemica, e l'introduzione di un coefficiente netto di finanziamento stabile.		
---	--	--

Il pacchetto per il settore bancario del novembre 2016 proposto dalla Commissione centerà molti degli obiettivi fissati nella tabella di marcia del Consiglio del 2016 in termini di ulteriore riduzione dei rischi nel settore bancario. Questo pacchetto, attualmente in fase di negoziazione presso il Parlamento europeo e il Consiglio, si basa sulle norme bancarie vigenti dell'Unione europea e completa l'agenda di regolamentazione post-crisi assicurando che il quadro normativo affronti le sfide che ancora si pongono in termini di stabilità finanziaria garantendo al contempo che le banche continuino a sostenere l'economia reale. Le proposte della Commissione¹⁰ rafforzeranno le norme unionali che richiedono alle banche di costituire a copertura delle passività riserve che, se necessario, possano essere utilizzate nella procedura di *bail-in*, attuando la norma della capacità di assorbire completamente le perdite stabilita dal Consiglio per la stabilità finanziaria e integrandola nelle vigenti norme sui requisiti minimi di fondi propri e passività ammissibili, e prevedendo norme armonizzate in merito alla collocazione, nel contesto della gerarchia dei crediti delle banche, degli strumenti di debito ammissibili per soddisfare le riserve finalizzate ai requisiti minimi di fondi propri e passività ammissibili/alla capacità di assorbire completamente le perdite. L'esperienza recente ha mostrato ancora una volta quanto sia importante che le banche dispongano di congrue riserve per coprire le passività, disponibili per l'utilizzo nella procedura di *bail-in*, che siano detenute da investitori in possesso di conoscenze adeguate dei rischi che corrono, in maniera da poter gestire le crisi senza incidere sulla stabilità finanziaria e da evitare che siano i contribuenti i primi a doverne sostenere i costi. Le proposte della Commissione prevedono altresì norme armonizzate riguardanti l'applicazione degli strumenti di moratoria applicati dalle autorità di vigilanza e da quelle di risoluzione per stabilizzare le banche, che sulla base delle recenti esperienze risultano essere altrettanto importanti. Inoltre, le modifiche proposte dalla Commissione prevedono l'armonizzazione delle norme sulla remunerazione; questo risulta¹¹ contribuire complessivamente alla riduzione di un'eccessiva assunzione di rischi e a un migliore allineamento delle remunerazioni alle prestazioni, promuovendo così una maggiore stabilità finanziaria.

Infine, il pacchetto per il settore bancario propone l'attuazione di una serie di norme internazionali, tra le quali l'introduzione di un coefficiente di leva finanziaria e di un coefficiente netto di finanziamento stabile; la Commissione resta impegnata a favore di una stretta cooperazione internazionale in materia di normativa bancaria e a favore dell'applicazione delle norme concordate, di cui segue da vicino l'attuazione nelle altre giurisdizioni.

¹⁰ Oltre agli elementi menzionati nella tabella di marcia del Consiglio del 2016, le proposte della Commissione introducono altresì nuove norme in settori quali il rischio di mercato, il rischio di controparte, le grandi esposizioni e le esposizioni nei confronti delle controparti centrali.

¹¹ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - Valutazione delle norme sulla remunerazione previste dalla direttiva 2013/36/UE e dal regolamento (UE) n. 575/2013, COM(2016) 510 final.

La Commissione è consapevole del fatto che le sue proposte volte a consentire alle autorità di vigilanza di derogare a taluni requisiti in maniera autonoma per le filiazioni dei gruppi transfrontalieri suscitano notevoli preoccupazioni in alcuni Stati membri, nonostante tale aspetto rappresenti uno sviluppo logico dell'Unione bancaria e del mercato unico. La Commissione è disposta a impegnarsi in un dialogo costruttivo su questo tema, con l'obiettivo di facilitare l'individuazione di una soluzione che preservi i vantaggi offerti dalla proposta tenendo conto al contempo, in maniera appropriata, della necessità di un equilibrio accettabile tra paese di origine e paese ospitante.

Al fine di consentire la realizzazione di progressi rapidi e giungere ad un'adozione il più possibile rapida, il Parlamento europeo e il Consiglio sono invitati a mantenere l'ambito di applicazione chiaramente definito del pacchetto. Le ulteriori questioni in sospeso che non vi rientrano potrebbero essere prese in considerazione in sede di successivi riesami legislativi, una volta conclusi i negoziati in corso sul pacchetto per il settore bancario del 2016.

3. Procedere verso un sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS)

Tabella di marcia del Consiglio del 2016	Stato	Prossime fasi
Continuare a portare avanti un lavoro costruttivo a livello tecnico. I negoziati a livello politico inizieranno non appena saranno stati compiuti altri progressi sufficienti sulle misure di riduzione del rischio.	Attualmente sono in corso i lavori tecnici, seppur a fronte di un progresso politico limitato.	Ora è necessario avviare i negoziati politici al fine di addivenire il più rapidamente possibile a un accordo nel corso del 2018.

La *relazione dei cinque presidenti* del 2015 ha individuato in un sistema europeo di assicurazione dei depositi una fase essenziale per il completamento dell'Unione bancaria. Come successivamente richiamato nel *documento di riflessione sull'Unione economica e monetaria*, rimane una priorità assicurare la stabilità del sistema bancario dell'Unione europea e il funzionamento del mercato interno dei servizi bancari. Riducendo la vulnerabilità dei depositanti ai grandi shock locali (per i quali i sistemi nazionali di assicurazione dei depositi dispongono di mezzi finanziari più limitati) e allentando il legame tra le banche e il rispettivo emittente sovrano nazionale, un sistema europeo di assicurazione dei depositi incrementerebbe la resilienza dell'Unione bancaria nei confronti delle future crisi finanziarie, fornendo una copertura assicurativa solida e uniforme a favore di tutti i depositanti indipendentemente dall'ubicazione geografica all'interno dell'Unione bancaria.

La proposta presentata dalla Commissione nel novembre del 2015¹² fornisce una soluzione completa per realizzare questi obiettivi attraverso il trasferimento progressivo, secondo un calendario definito (che sarebbe dovuto iniziare nel 2017), dei fondi e della gestione degli eventi di pagamento dai sistemi nazionali al sistema europeo di assicurazione dei depositi. Un

¹² https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/european-deposit-insurance-scheme_it.

fondo centrale dotato di una maggiore capacità finanziaria sarebbe maggiormente preparato a far fronte agli eventuali dissesti bancari. Allo stesso tempo, in questo modo si supererebbe il disallineamento tra vigilanza e risoluzione bancarie centralizzate nell'Unione bancaria, da un lato, e assicurazione dei depositi a livello nazionale, dall'altro¹³.

Sebbene la Commissione continui a nutrire una forte ambizione in proposito, le discussioni in seno al Parlamento europeo e al Consiglio hanno rivelato posizioni divergenti per quanto riguarda la struttura del sistema nella fase finale (riassicurazione, coassicurazione o assicurazione completa), le tempistiche per l'istituzione del sistema e il diverso grado di rilevanza dei problemi ereditati dal passato e dei rischi di azzardo morale presenti nei vari sistemi bancari nazionali. Sono state espresse preoccupazioni in merito alla necessità di garantire che le banche siano sufficientemente solide individualmente prima che si proceda alla condivisione dell'onere potenziale dei loro dissesti all'interno dell'Unione bancaria.

La tabella di marcia del Consiglio del 2016 ha confermato che il Consiglio avrebbe continuato a portare avanti un lavoro costruttivo a livello tecnico e che i negoziati a livello politico sarebbero iniziati non appena si fosse realizzato un progresso sufficiente in materia di misure di riduzione dei rischi.

Due anni dopo la presentazione della proposta di sistema europeo di assicurazione dei depositi, che rimane inalterata sul tavolo, è giunto decisamente il momento di andare avanti, visto che in assenza di detto sistema l'Unione bancaria potrebbe ancora essere vulnerabile in caso di crisi future. Per ridare slancio ai negoziati il Parlamento europeo e il Consiglio potrebbero ad esempio prendere in considerazione, nel contesto dei negoziati in corso, un'introduzione più graduale del sistema europeo di assicurazione dei depositi in linea con i progressi compiuti in materia di riduzione dei rischi e di gestione dei problemi ereditati dal passato, iniziando con una fase di riassicurazione più limitata e passando gradualmente alla coassicurazione.

In una prima fase di riassicurazione, il sistema europeo di assicurazione dei depositi potrebbe fornire soltanto una copertura della liquidità e nessuna copertura delle perdite.

In caso di dissesto di una banca i sistemi nazionali di assicurazione dei depositi dovrebbero esaurire i loro fondi prima dell'eventuale intervento del sistema europeo di assicurazione dei depositi. Questo fornirebbe soltanto liquidità ai sistemi nazionali (si tratterebbe in realtà di un prestito, dato che la liquidità fornita dovrebbe essere recuperata completamente dal settore bancario in seguito) e coprirebbe fino al 30% della carenza di liquidità nel primo anno (2019), fino al 60% nel secondo anno (2020) e fino al 90% nel terzo anno (2021)¹⁴. Il resto sarebbe coperto dai sistemi nazionali di assicurazione dei depositi con le risorse non trasferite al sistema europeo durante questa fase o tramite contributi *ex post* da parte delle banche. Lasciando che le perdite siano coperte a livello nazionale e fornendo assistenza ai sistemi nazionali in termini di liquidità se necessario, questa soluzione, da un lato, garantirebbe la protezione dei depositanti fin dall'inizio (uso per il quale è necessaria la liquidità) e, dall'altro, terrebbe conto dei problemi ereditati dal passato e delle preoccupazioni in materia di azzardo morale.

¹³ Cfr. anche l'analisi degli effetti (in inglese), disponibile all'indirizzo https://ec.europa.eu/info/publications/effects-analysis-european-deposit-insurance-scheme-edis_it.

¹⁴ Cfr. tabella 1.

Il Fondo comune di assicurazione dei depositi (DIF), gestito sotto l'egida dell'attuale Comitato di risoluzione unico e finanziato da contributi provenienti da banche, verrebbe costituito gradualmente.

Un'altra idea da prendere in considerazione potrebbe essere quella che prevede che, alla fine della fase di riassicurazione, il passaggio alla fase di coassicurazione non sia automatico, bensì subordinato al soddisfacimento di una serie di condizioni. Per rispondere alle preoccupazioni relative ai rischi legati ai problemi ereditati dal passato e ai rischi di azzardo morale, l'avvio della fase di coassicurazione, e quindi l'accesso alla copertura delle perdite da parte del sistema europeo di assicurazione dei depositi, potrebbe essere collegato a condizioni da valutare nel contesto di una decisione della Commissione, fra cui sarebbe inclusa una verifica mirata della qualità degli attivi per affrontare la questione dei crediti deteriorati e degli attivi di livello III¹⁵, seguita dalla soluzione dei problemi individuati (ad esempio, misure attive di riduzione del portafoglio). Tale verifica della qualità degli attivi dovrebbe essere effettuata durante la fase di riassicurazione (ossia prima del 2022) in maniera da garantire che i rischi legati ai problemi ereditati dal passato vengano affrontati nel contesto dei settori bancari nei quali hanno avuto origine prima che, sulla scorta dei progressi significativi che si stanno compiendo nella gestione della questione degli attivi ereditati dal passato - che si prevede continueranno -, prenda avvio la fase di coassicurazione. Questa seconda fase avrebbe inizio soltanto in seguito al soddisfacimento di tali condizioni. Ad esempio, per quanto riguarda la verifica della qualità degli attivi, si potrebbe definire una soglia (ad esempio un determinato livello per i coefficienti dei crediti deteriorati e gli attivi di livello III): le banche che non la rispettano verrebbero invitate dalle autorità di vigilanza a preparare strategie appropriate al riguardo.

Le azioni previste dalla Commissione e nel piano d'azione dell'Unione europea sui crediti deteriorati (cfr. sezione 5) faciliteranno l'attuazione di tali strategie individuali.

Una volta che tali condizioni saranno state soddisfatte e la *coassicurazione* (seconda fase) sarà stata avviata, il sistema europeo di assicurazione dei depositi dovrebbe quindi, oltre a fornire una copertura completa della liquidità, coprire anche gradualmente le perdite, a patto che tutte le condizioni continuino a essere soddisfatte. Per quanto riguarda le perdite, i sistemi nazionali e il sistema europeo di assicurazione dei depositi contribuirebbero in parallelo, a partire dal primo euro di perdita, secondo una logica di sviluppo progressivo a partire da un contributo del sistema europeo pari al 30% nel primo anno della fase di coassicurazione.

Ciò risponderebbe in maniera efficace alle preoccupazioni relative ai rischi ereditati dal passato e all'azzardo morale, pur garantendo comunque la piena copertura della liquidità e delle perdite da parte del sistema europeo di assicurazione dei depositi nella sua fase finale. Subordinerebbe qualsiasi passaggio alla copertura delle perdite da parte del sistema europeo al fatto che gli Stati membro risolvano i problemi ereditati dal passato, darebbe agli Stati membri interessati tempo sufficiente per adottare le misure necessarie e assicurerebbe che, nella fase finale, il sistema europeo di assicurazione dei depositi offra la massima protezione ai depositanti e, allo stesso tempo, garanzie di stabilità finanziaria. Un fondo unico dell'Unione europea è superiore in termini di capacità di assorbimento dei rischi e di rottura del legame banca-emittente sovrano rispetto a qualsiasi sistema nazionale. L'amministrazione

¹⁵ Attivi che sono tipicamente molto illiquidi e la cui valutazione non può essere determinata utilizzando misure osservabili quali ad esempio i prezzi di mercato o i modelli di valutazione.

centrale del fondo assicurerebbe altresì una gestione più rapida ed efficiente dei casi di inadempimento, aspetto, questo, che consentirebbe di gestire meglio le situazioni di crisi.

Durante i negoziati relativi alla proposta di sistema europeo di assicurazione dei depositi del 2015 sono emersi alcuni aspetti supplementari in merito a talune delle opzioni e delle discrezionalità incluse nella direttiva relativa ai sistemi di garanzia dei depositi che potrebbero essere inclusi anche nel sistema europeo di assicurazione dei depositi (ad esempio ambito di applicazione del sistema europeo di assicurazione dei depositi, livello-obiettivo, utilizzo di fondi del Fondo di assicurazione dei depositi per misure alternative). Tali questioni dovranno essere esaminate tenendo conto del fatto che, in un sistema comune di assicurazione dei depositi, tutti i partecipanti saranno influenzati dal modo in cui tali opzioni e discrezionalità saranno attuate. Di conseguenza è necessario individuare una soluzione equilibrata che tenga conto delle caratteristiche specifiche nazionali e regionali garantendo al contempo la parità di trattamento a tutte le banche partecipanti che contribuiscono al sistema europeo di assicurazione dei depositi.

La Commissione è pronta a discutere attivamente, il prima possibile, le idee suesposte con il Parlamento europeo e il Consiglio nel quadro dei negoziati relativi alla sua proposta.

Nel periodo di transizione alla fase di coassicurazione del sistema europeo di assicurazione dei depositi vi sono margini per migliorare ulteriormente il coordinamento tra i sistemi nazionali di assicurazione dei depositi e attuare in modo più coerente le norme. La direttiva relativa ai sistemi di garanzia dei depositi¹⁶, adottata nel 2014, ha rafforzato il funzionamento dei sistemi nazionali di garanzia dei depositi e offre una migliore protezione ai depositanti attraverso una loro copertura armonizzata in tutta l'Unione europea e un termine abbreviato per i rimborsi. Come indicato nella comunicazione della Commissione del 2015 che accompagna la proposta di sistema europeo di assicurazione dei depositi, l'armonizzazione dei sistemi nazionali di deposito deve procedere in parallelo con l'istituzione del sistema europeo di assicurazione dei depositi al fine di garantirne il corretto funzionamento¹⁷. Tra gli Stati membri persistono importanti differenze in termini di attuazione delle norme della direttiva relativa ai sistemi di garanzia dei depositi, ad esempio in relazione alle condizioni per dichiarare i depositi indisponibili, all'ammissibilità dei depositi, al finanziamento dei sistemi di garanzia dei depositi o all'uso di fondi dei sistemi di garanzia dei depositi. Ai fini dell'Unione bancaria è necessaria una maggiore armonizzazione che assorba queste differenze, perché queste saranno pagate attraverso un fondo comune al quale contribuiranno tutte le banche dell'Unione bancaria, ma anche perché l'armonizzazione apporterà un beneficio al mercato interno nel suo complesso.

È necessario altresì migliorare lo scambio di informazioni e strumenti per promuovere il coordinamento tra i sistemi nazionali di garanzia dei depositi poiché, affinché il sistema europeo di assicurazione dei depositi funzioni correttamente, le autorità nazionali competenti e i sistemi di garanzia dei depositi dovranno coordinarsi tra loro e con il Comitato di risoluzione unico, in alcune circostanze entro scadenze molto strette. Le competenze conferite al Comitato di risoluzione unico dalla proposta sul sistema europeo di assicurazione dei depositi non hanno natura generale, non comprendono alcuni aspetti relativi alle attività di

¹⁶https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/managing-risks-banks-and-financial-institutions/deposit-guarantee-schemes_en.

¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0587&from=IT>.

assicurazione dei depositi pertinenti per lo svolgimento dei compiti dello stesso (ad esempio, dichiarazione dell'indisponibilità dei depositi) e sono limitate agli Stati membri che partecipano all'Unione bancaria. Sono necessari adeguamenti alla direttiva relativa ai sistemi di garanzia dei depositi al fine di facilitare gli interventi transfrontalieri da parte di tali sistemi, favorire la convergenza e migliorare lo scambio di informazioni tra i sistemi nazionali di garanzia dei depositi, le autorità competenti, il Comitato di risoluzione unico e l'Autorità bancaria europea (ABE). È necessario che all'Autorità bancaria europea, che è l'autorità competente della salvaguardia dell'integrità, dell'efficienza e del funzionamento ordinato del settore bancario in tutti gli Stati membri, siano conferiti i poteri necessari per aiutare e promuovere tali processi. Ciò migliorerà la protezione dei depositi nel contesto del mercato interno e, di conseguenza, faciliterà il funzionamento del sistema europeo di assicurazione dei depositi. Una migliore cooperazione e un migliore scambio di informazioni, attraverso l'Autorità bancaria europea, tra le autorità nazionali e i sistemi di garanzia dei depositi dei diversi Stati membri consentiranno altresì di agevolare l'interazione con i sistemi nazionali di garanzia dei depositi e le autorità nazionali degli Stati membri non partecipanti all'Unione bancaria e il sistema europeo di assicurazione dei depositi, nonché l'adesione al sistema europeo di assicurazione dei depositi da parte di Stati membri non appartenenti alla zona euro.

Colmare questa lacuna consentirà altresì di allineare l'architettura dei tre pilastri dell'Unione bancaria (vigilanza, risoluzione e assicurazione dei depositi) in quanto in tutti e tre tali contesti vi sarà un'istituzione o un organo centrale dell'Unione europea (rispettivamente la Banca centrale europea, il Comitato di risoluzione unico e il sistema europeo di assicurazione dei depositi) incaricato dell'attuazione e un organo europeo (l'Autorità bancaria europea) che coordinerà le autorità nazionali operanti nei rispettivi settori.

Infine, l'armonizzazione di alcune opzioni e discrezionalità nazionali stabilite dalla direttiva relativa ai sistemi di garanzia dei depositi contribuirà a ridurre ulteriormente la frammentazione finanziaria e a semplificare il ruolo di coordinamento svolto dal sistema europeo di assicurazione dei depositi e dall'Autorità bancaria europea.

4. Completare un meccanismo di sostegno all'Unione bancaria

Tabella di marcia del Consiglio del 2016	<i>Stato</i>	Prossime fasi
<p>Prendere atto dell'intenzione degli Stati membri di avviare i lavori nel settembre del 2016, se e quando tutti gli Stati membri partecipanti avranno recepito pienamente la direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche.</p> <p>Ribadire la necessità di disporre di un sostegno comune pienamente operativo al più tardi entro la fine del periodo transitorio del Fondo di risoluzione unico, o prima, in funzione dei progressi compiuti in relazione alle misure di riduzione dei rischi.</p>	<p>I lavori tecnici sono iniziati nel novembre del 2016.</p>	<p>I negoziati politici dovrebbero essere finalizzati entro il 2018.</p>

Quando è stato istituito il meccanismo di risoluzione unico, gli Stati membri hanno acconsentito allo sviluppo di un sostegno comune per il Fondo di risoluzione unico, che è previsto essere neutro sul piano del bilancio a medio termine, in quanto i contributi verrebbero recuperati mediante i contributi provenienti dal settore bancario. È stato altresì concordato che tale sostegno dovesse essere pienamente operativo al più tardi dopo dieci anni¹⁸.

Sebbene i quadri europei di vigilanza e di risoluzione abbiano ridotto in maniera significativa la probabilità e il potenziale impatto dei dissesti bancari, non è possibile escludere del tutto la necessità di accedere a un meccanismo comune di sostegno di bilancio per migliorare la capacità finanziaria del Fondo di risoluzione unico al fine di far fronte alle risoluzioni bancarie. L'obiettivo principale di tale sostegno è quello di generare fiducia nel sistema bancario sostenendo la credibilità delle azioni intraprese dal Comitato di risoluzione unico e assicurando che esse godano dell'assoluta fiducia di tutte le parti interessate. In qualità di strumento di ultima istanza, il sostegno verrebbe attivato soltanto nel caso in cui le risorse immediatamente disponibili del Fondo di risoluzione unico si dimostrassero insufficienti per fini di capitale o liquidità.

Altrettanto importante rimane garantire la disponibilità di liquidità sufficiente per le banche di importanza sistemica che si trovano ad affrontare problemi in un contesto di risoluzione, in maniera da garantire che i depositanti, le altre parti interessate e il mercato nel suo complesso siano sufficientemente resilienti. Ferma restando la disponibilità di liquidità derivante da operazioni di banca centrale e in associazione alle stesse, il meccanismo dovrebbe essere sufficientemente robusto e dotato di una capacità sufficiente per rassicurare le parti interessate bancarie e il mercato nel suo complesso del fatto di essere in grado di contribuire al possibile fabbisogno di liquidità di una banca esposta ad avversità.

Il *documento di riflessione sull'Unione economica e monetaria* individua taluni criteri che il meccanismo di sostegno deve soddisfare per poter essere operativo in caso di crisi: deve avere dimensioni adeguate per essere in grado di svolgere il suo ruolo; deve poter essere attivato in maniera rapida, aspetto fondamentale nei momenti di crisi; deve essere neutro sul piano del bilancio dato che il regolamento sul meccanismo di risoluzione unico prevede che il settore bancario ripaghi ogni eventuale esborso del Fondo di risoluzione unico. Non deve essere lasciato spazio alle considerazioni nazionali o alla segmentazione. L'architettura finanziaria e istituzionale dovrebbe assicurare la piena efficienza nel raggiungimento degli obiettivi del sostegno. Il *documento di riflessione sull'Unione economica e monetaria* ha ravvisato in una linea di credito del meccanismo europeo di stabilità (MES) l'opzione più efficace.

È altrettanto importante che il sostegno assicuri diritti e obblighi equivalenti in tutti gli Stati membri partecipanti all'Unione bancaria, indipendentemente dal fatto che siano membri della zona euro o no. Ciò garantirà che l'Unione bancaria continui a essere aperta alla partecipazione di tutti gli Stati membri, tanto in linea di principio quanto nella pratica. Inoltre, la nozione esistente di condizionalità per il sostegno alla stabilità del meccanismo europeo di stabilità dovrà essere adeguata in considerazione della funzione di sostegno, tenendo conto del fatto che nel contesto dell'Unione bancaria vengono già forniti, attraverso gli strumenti del

¹⁸ Dichiarazione dei ministri dell'Eurogruppo e del Consiglio «Economia e finanza» sul sostegno per il meccanismo di risoluzione unico, 18 dicembre 2013.

codice unico europeo, del meccanismo di vigilanza unico e del meccanismo di risoluzione unico, incentivi alle banche affinché agiscano in maniera prudente e attuino le riforme necessarie.

I lavori relativi al sostegno comune sono iniziati e la tabella di marcia del Consiglio del 2016 ha indicato che tale sostegno può diventare operativo prima della fine del periodo transitorio, a patto che si compiano progressi in materia di misure di riduzione dei rischi.

La Commissione continuerà a insistere sul fatto che il meccanismo di sostegno deve diventare operativo il più rapidamente possibile. In tale contesto la Commissione sostiene i lavori in corso della task force sull'azione coordinata (TFCA) concernenti una linea di credito del meccanismo europeo di stabilità, lavori che dovrebbero essere portati avanti in via prioritaria. Questo asse di intervento dovrà essere coordinato con il pacchetto di proposte che la Commissione si accinge a adottare in materia di approfondimento dell'Unione economica e monetaria, che includerà una proposta di trasformazione del meccanismo europeo di stabilità in un Fondo monetario europeo nel quadro del diritto dell'Unione. In questo contesto sarà altresì importante garantire un processo decisionale efficiente che consenta una rapida attivazione del meccanismo di sostegno nelle situazioni di ultima istanza nelle quali potrebbe rendersi necessaria.

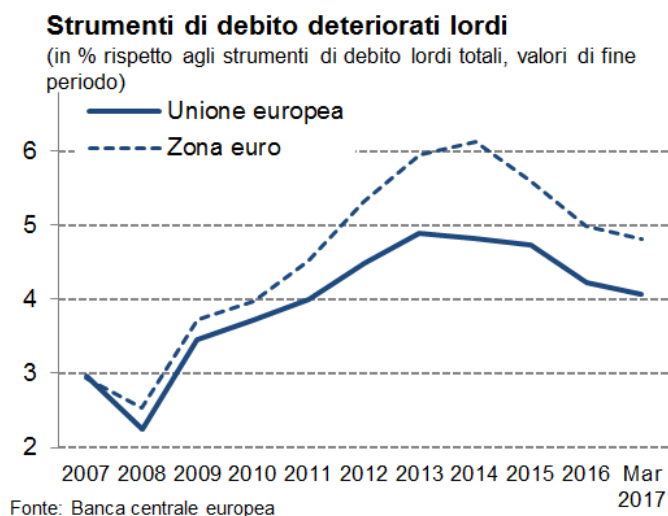
5. Nuove misure supplementari: azioni per far fronte ai crediti deteriorati

Tabella di marcia del Consiglio del 2016	Stato	Prossime fasi
Presentare una proposta legislativa di armonizzazione minima relativamente alla normativa sull'insolvenza nel contesto dell'Unione dei mercati dei capitali, che potrebbe anche sostenere gli sforzi tesi a ridurre il livello dei crediti in sofferenza.	Proposta legislativa riguardante un nuovo approccio all'insolvenza delle imprese in fase di negoziazione ¹⁹ .	Accordo tra i colegislatori sulla proposta legislativa entro la fine del 2018.
		Attuazione del piano d'azione del Consiglio del 2017 sui crediti deteriorati.

Oltre alle azioni previste nella tabella di marcia del Consiglio del 2016 per completare l'Unione bancaria, nel corso dell'ultimo anno sono state previste numerose misure supplementari importanti destinate a ridurre ulteriormente i rischi nell'Unione bancaria. Dal momento dell'adozione della comunicazione della Commissione del 2015 e della tabella di marcia del Consiglio del 2016, la necessità di concentrare sui crediti deteriorati l'impegno di riduzione dei rischi è diventata sempre più evidente. I crediti deteriorati impattano negativamente sulla redditività e sulla sostenibilità delle banche interessate; di conseguenza, ne limitano la capacità di concedere prestiti e quindi, in ultima analisi, possono ostacolare la crescita economica. Il fatto che i livelli dei crediti deteriorati stiano calando è un segnale

¹⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0723&from=IT>.

positivo. Anche negli Stati membri più interessati da questo fenomeno i livelli dei crediti deteriorati sono stati notevolmente ridotti. Questa tendenza dovrebbe essere accelerata e si deve evitare l'accumulo di nuovi crediti deteriorati.



Sebbene la responsabilità primaria di affrontare la questione dei crediti deteriorati spetti agli Stati membri e alle banche stesse, l'integrazione degli sforzi a livello nazionale e di Unione europea dovrebbe assicurare un impatto positivo sui portafogli di crediti deteriorati e impedire futuri accumuli di nuovi crediti deteriorati nei bilanci delle banche. Questo lavoro può sfruttare utilmente la notevole attenzione che è dedicata già da diversi anni alla soluzione del problema dei crediti deteriorati. Fin dall'inizio della crisi finanziaria la Commissione ha incentivato le banche, attraverso il controllo esercitato sugli aiuti di Stato, a gestire e ridurre le attività deteriorate attraverso meccanismi di mercato piuttosto che spostando l'onere sui contribuenti. In relazione alle banche in difficoltà la cui sostenibilità era minacciata da tali attività deteriorate, la Commissione ha assistito gli Stati membri nella definizione di misure ad hoc e a livello di sistema aventi l'obiettivo di ridurre gli accumuli di crediti deteriorati nelle banche (talvolta nel quadro di un programma di assistenza finanziaria) attraverso soluzioni compatibili con le norme in materia di aiuti di Stato²⁰. La necessità di adottare azioni specifiche per gestire i crediti deteriorati è stata sottolineata anche nelle raccomandazioni rivolte ai pertinenti Stati membri nel quadro del semestre europeo²¹. Le

²⁰ Le misure hanno incluso il trasferimento di crediti deteriorati a società di gestione patrimoniale (ad esempio nel caso di Irlanda, Spagna e Slovenia) e sono state associate a un aiuto alla ricapitalizzazione a favore delle banche. In tutti questi casi l'aiuto di Stato è stato approvato dalla Commissione a norma della disciplina degli aiuti di Stato dell'Unione europea, che impone una ristrutturazione approfondita e un'adeguata ripartizione degli oneri. Per le banche di cui non è stato possibile ripristinare la sostenibilità economica, altre misure approvate in conformità con le norme in materia di aiuti di Stato hanno incluso azioni specifiche a livello bancario, quali piani di liquidazione ordinata approvati dalla Commissione in applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato, che hanno comportato una riduzione del portafoglio di crediti deteriorati presenti nel settore bancario. Infine, più di recente la Commissione ha altresì agevolato la creazione di regimi esenti da aiuti di Stato, come ad esempio i regimi destinati a facilitare la cartolarizzazione dei crediti deteriorati.

²¹ Cfr., da ultimo, la comunicazione della Commissione «Semestre europeo 2017: raccomandazioni specifiche per paese», COM(2017) 500 final, del 22 maggio 2017.

autorità di vigilanza bancaria hanno svolto un ruolo decisivo nel rafforzare le attività di segnalazione e vigilanza relative ai crediti deteriorati in Europa. I lavori in questo settore devono basarsi su un approccio globale che combini un insieme di azioni politiche complementari, a livello nazionale e a livello di Unione laddove opportuno, che comportino interventi in quattro settori: i) vigilanza; ii) riforme della disciplina in materia di ristrutturazione, di insolvenza e di recupero dei crediti; iii) sviluppo di mercati secondari delle attività deteriorate; iv) promozione della ristrutturazione del sistema bancario. Affrontare i rischi residui presenti nel settore bancario europeo è un aspetto di estrema importanza e la Commissione è impegnata ad adottare le misure necessarie, nella propria sfera di competenza, con l'obiettivo di continuare a portare avanti questo processo.

Una misura importante che mira ad affrontare i crediti deteriorati è rappresentata da una proposta legislativa in materia di insolvenza delle imprese, ristrutturazione e seconda opportunità²², presentata nel novembre del 2016 dalla Commissione nel contesto dei lavori relativi all'Unione dei mercati dei capitali. Le caratteristiche fondamentali di tale proposta, in particolare la disponibilità di procedure di ristrutturazione che consentono alle imprese economicamente sostenibili che versano in difficoltà finanziarie di evitare l'insolvenza e le misure per migliorare l'efficienza delle procedure di insolvenza e di ristrutturazione, contribuirebbero a ridurre i crediti deteriorati e prevenirne l'accumulo in futuro. Si incoraggiano quindi rapidi progressi da parte del Parlamento europeo e del Consiglio in relazione a questo fascicolo, in quanto sono necessari e dovrebbero rappresentare una priorità. Il piano d'azione del Consiglio sui crediti deteriorati pubblicato nel luglio 2017²³ va oltre gli impegni in materia di riduzione dei rischi definiti nella tabella di marcia del Consiglio del 2016 e comprende azioni specifiche che devono essere attuate da soggetti diversi al fine di ridurre il rischio di compromissione della stabilità finanziaria dovuto ai crediti deteriorati, tanto gestendo quelli preesistenti quanto riducendo il rischio di accumuli di detti crediti in futuro. La Commissione accoglie favorevolmente questo approccio globale, che è coerente con i propri costanti inviti ad affrontare il problema dei crediti deteriorati, e adotterà rapidamente le azioni necessarie nei limiti delle sue competenze.

Le misure previste nel piano d'azione rappresentano un notevole passo avanti nella riduzione dei rischi, che si va a sommare a quelli concordati nella tabella di marcia del Consiglio del 2016. Compiere progressi in questo settore sosterrrebbe il completamento dell'Unione bancaria eliminando dal settore bancario europeo i rischi ereditati dal passato e rendendo le banche europee più stabili e competitive. Di conseguenza la Commissione procederà rapidamente in relazione a queste misure.

Come primo passo, nella relazione di riesame del meccanismo di vigilanza unico che accompagna la presente comunicazione la Commissione precisa l'interpretazione degli articoli pertinenti della direttiva sui requisiti patrimoniali (CRD) e del regolamento sul meccanismo di vigilanza unico. La Commissione conferma che i poteri di vigilanza sanciti in tali atti legislativi consentono alle autorità competenti di influenzare la politica di accantonamento di una banca in relazione ai crediti deteriorati entro i limiti del quadro di

²² Proposta di direttiva riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, la seconda opportunità e misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza e liberazione dai debiti, e che modifica la direttiva 2012/30/UE, 22 novembre 2016, COM(2016) 723 final.

²³ Piano d'azione per affrontare la questione dei crediti deteriorati in Europa;

<http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/07/11-conclusions-non-performing-loans/>.

contabilizzazione applicabile e di applicare rettifiche specifiche, ove necessario per fini prudenziali.

Entro la primavera del 2018 la Commissione adotterà un pacchetto completo di misure destinate ad affrontare il problema dei crediti deteriorati e una prima relazione sull'attuazione del piano d'azione. Tale pacchetto includerà le seguenti misure:

- un *programma generale per le modalità di costituzione di società di gestione patrimoniale* nel contesto delle norme vigenti nel settore bancario e in materia di aiuti di Stato, basandosi sulle migliori prassi apprese tramite esperienze passate negli Stati membri;
- *misure a sostegno di un ulteriore sviluppo dei mercati secondari* dei crediti deteriorati, in particolare con l'obiettivo di eliminare gli ostacoli indebiti alla gestione di detti crediti da parte di terzi e al trasferimento degli stessi in seguito alla valutazione d'impatto in corso;
- *misure per migliorare la protezione dei creditori privilegiati* mettendo a loro disposizione metodi più efficienti di recupero del valore dai prestiti garantiti. I lavori in questo settore saranno determinati dalla valutazione dell'impatto e rimarranno coerenti e complementari con la proposta di direttiva, presentata dalla Commissione nel novembre 2016, riguardante, tra l'altro, i quadri di ristrutturazione preventiva e non dovrebbero richiedere l'armonizzazione delle attuali disposizioni in materia di insolvenza;
- poiché la gestione dei crediti deteriorati trarrebbe beneficio da quadri più efficienti e prevedibili in materia di recupero dei prestiti e di insolvenza, la Commissione sta intraprendendo un esercizio di analisi comparativa dei regimi di recupero dei prestiti al fine di delineare un quadro affidabile dei ritardi e delle esperienze di recupero del valore maturate dalle banche quando si trovano ad affrontare l'inadempimento dei debitori; inoltre, la Commissione invita a una stretta cooperazione gli Stati membri e le autorità di vigilanza al fine di sviluppare una metodologia di analisi comparativa affidabile e significativa. In tale contesto la proposta di direttiva della Commissione in materia di insolvenza delle imprese, ristrutturazione e seconda opportunità impone agli Stati membri l'obbligo di raccogliere dati comparabili sulle procedure di insolvenza e di ristrutturazione e di comunicarli alla Commissione, aspetto questo che sarebbe fondamentale per dimostrare l'efficienza del quadro normativo vigente negli Stati membri per quanto riguarda i debitori insolventi;
- una relazione, accompagnata, se opportuno, dalle necessarie proposte legislative per la modifica del regolamento sui requisiti patrimoniali, per quanto riguarda l'eventuale introduzione di livelli minimi di accantonamento che le banche dovranno rispettare per i crediti deteriorati futuri derivanti da prestiti di nuova costituzione, come richiesto dal piano d'azione del Consiglio. Tali *sostegni prudenziali normativi* (cosiddetto «*primo pilastro*») impediranno l'accumulo e il potenziale accantonamento insufficiente a fronte dei portafogli futuri di crediti deteriorati negli Stati membri e in seno alle banche, mediante deduzioni prudenziali dai fondi propri vincolate in termini temporali. In tale contesto la Commissione prenderà in considerazione anche l'introduzione di una *definizione comune di esposizioni deteriorate* in conformità a quella già utilizzata per le

segnalazioni a fini di vigilanza²⁴, in maniera da stabilire una solida base giuridica e garantire coerenza nel trattamento prudenziale di tali esposizioni;

- una via da seguire per *promuovere la trasparenza in materia di crediti deteriorati in Europa* migliorando la disponibilità e la comparabilità dei dati relativi ai crediti deteriorati e possibilmente sostenendo lo sviluppo, da parte degli operatori del mercato, di piattaforme informative sui crediti deteriorati o di registri relativi ai crediti.

6. Nuova misura supplementare: un quadro favorevole allo sviluppo di titoli garantiti da obbligazioni sovrane

Tabella di marcia del Consiglio del 2016	Stato	Prossime fasi
-	-	Alla luce del lavoro del Comitato europeo per il rischio sistemico la Commissione può decidere di introdurre un quadro favorevole in relazione ai titoli garantiti da obbligazioni sovrane.

L'obiettivo di ridurre i rischi per la stabilità finanziaria agevolando la diversificazione dei portafogli di titoli sovrani da parte delle banche e indebolendo ulteriormente il legame banca-emittente sovrano è molto importante per il completamento dell'Unione bancaria. Per quanto riguarda il trattamento normativo delle esposizioni sovrane, la Commissione tornerà sulla questione a tempo debito, come indicato nella tabella di marcia del Consiglio del 2016, nel contesto della quale è stato concordato di attendere i risultati del Comitato di Basilea e gli esiti del documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria.

Al fine di compiere progressi concreti su questo tema, in una prima fase i cosiddetti titoli garantiti da obbligazioni sovrane potrebbero contribuire al completamento dell'Unione bancaria e al potenziamento dell'Unione dei mercati dei capitali. Aggregando ed, eventualmente, segmentando obbligazioni sovrane emesse da Stati membri diversi, i titoli garantiti da obbligazioni sovrane potrebbero sostenere un'ulteriore diversificazione dei portafogli nel settore bancario, creando al contempo una nuova fonte di garanzie reali di elevata qualità particolarmente adatte all'uso nelle operazioni finanziarie transfrontaliere. Inoltre, questo nuovo strumento potrebbe eliminare le fughe dannose da taluni soggetti sovrani, aspetto che ostacola un'assegnazione economicamente efficiente dei fondi. Potrebbe altresì rendere più attraenti per gli investitori internazionali le obbligazioni emesse in mercati altrimenti piccoli e meno liquidi. Ciò favorirebbe la condivisione dei rischi e la riduzione dei rischi nel settore privato e promuoverebbe una ripartizione più efficiente dei rischi tra gli operatori finanziari.

La Commissione segue da vicino e contribuisce ai lavori in materia di titoli garantiti da obbligazioni sovrane in corso in seno al Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS).

²⁴ Cfr. regolamento di esecuzione (UE) n. 680/2014 della Commissione.

Sulla base dei risultati di tali lavori, previsti per il mese di dicembre del 2017, e delle consultazioni con le parti interessate, la Commissione valuterà la possibilità di presentare nei primi mesi del 2018 una proposta legislativa relativa a un quadro favorevole allo sviluppo di titoli garantiti da obbligazioni sovrane.

7. Continuare a garantire una vigilanza di elevata qualità

Il meccanismo di vigilanza unico è ora pienamente attuato e totalmente operativo e sta offrendo chiari vantaggi in termini di parità di condizioni e di fiducia risultanti dalla vigilanza integrata degli enti creditizi. La relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio adottata alla medesima data della presente comunicazione sottolinea che la Banca centrale europea ha assunto pienamente il suo ruolo di vigilanza e ha saputo crearsi una buona reputazione in quanto autorità di vigilanza efficace e rigorosa fin dal primo momento in cui ha assunto i compiti di vigilanza nel novembre del 2014. Ciò rappresenta un risultato notevole, soprattutto in un contesto in cui i calendari erano estremamente impegnativi e le realtà di vigilanza sottostanti presenti nei 19 Stati membri partecipanti erano molto diverse tra loro.

Il funzionamento del sistema dell'Unione bancaria può essere compromesso se emergono carenze nella vigilanza. I recenti sviluppi strutturali del mercato mostrano una tendenza da parte dei gruppi bancari ad assumere strutture sempre più complesse, operando attraverso soggetti che sfuggono alla vigilanza bancaria ma che svolgono in larga misura le stesse attività delle banche. In particolare, imprese di investimento di grandi dimensioni svolgono attività bancarie di investimento simili a quelle degli enti creditizi e ciò desta preoccupazioni per la stabilità finanziaria. Come annunciato a settembre del 2017²⁵, tali preoccupazioni verranno affrontate nelle proposte legislative che la Commissione adotterà prossimamente nel quadro del riesame del trattamento prudenziale delle imprese di investimento.

8. Via da seguire

Tenuto conto dei progressi compiuti finora e delle rimanenti fasi necessarie per completare l'Unione bancaria, in termini di misure volte tanto alla riduzione dei rischi quanto alla condivisione dei rischi, si potrebbe prevedere che il percorso verso il conseguimento della finalizzazione concordata dell'Unione bancaria possa essere il seguente.

2017

- Accordo dei legislatori in merito ai primi elementi inclusi nel pacchetto per il settore bancario del novembre del 2016 (principio internazionale d'informativa finanziaria *International Financial Reporting Standard No.9 - IFRS9*; gerarchia dei crediti e grande esposizione in relazione al debito denominato in valuta estera) e progressi importanti sul resto del pacchetto.

²⁵ Cfr. la comunicazione della Commissione «Intensificare la vigilanza integrata per rafforzare l'Unione dei mercati dei capitali e l'integrazione finanziaria in un contesto in evoluzione», del 20 settembre 2017, COM(2017) 542 final.

- Chiarimento da parte della Commissione dei poteri di vigilanza esistenti in termini di gestione dei rischi connessi ai crediti deteriorati nel quadro della relazione di riesame del meccanismo di vigilanza unico.
- Proposta legislativa della Commissione in materia di riesame della disciplina delle imprese di investimento.

2018

- Posizione del Parlamento europeo e orientamento generale del Consiglio (T4 2017/T1 2018) e adozione da parte dei colegislatori (T2 2018) del pacchetto sul settore bancario del novembre del 2016.
- Posizione del Parlamento europeo e orientamento generale del Consiglio (T2 2018) e adozione da parte dei colegislatori (T4 2018) della proposta relativa al sistema europeo di assicurazione dei depositi.
- Accordo su un meccanismo di sostegno comune (2018).
- Proposte della Commissione sulle misure volte a trattare le questioni connesse ai crediti deteriorati (primavera del 2018 - adozione da parte dei colegislatori entro i primi mesi del 2019).
- Quadro favorevole allo sviluppo dei titoli garantiti da obbligazioni sovrane (inizio 2018).

Primavera del 2019

Tutte le misure previste per la riduzione e la condivisione dei rischi dovrebbero risultare poste in atto e si dovrebbe avviare la fase di attuazione.

9. Conclusioni

Nonostante i notevoli progressi compiuti dalla crisi finanziaria, l'Unione bancaria rimane incompleta e non svolge quindi appieno il suo ruolo di meccanismo di assorbimento degli shock attraverso canali privati nel contesto di un'Unione economica e monetaria forte. Tutte le questioni sono ben note e sono sul tavolo già da qualche tempo. Il momento di intraprendere azioni audaci ma realistiche è quello presente, riparando il tetto mentre ancora splende il sole e mentre l'economia europea sta registrando una ripresa duratura. Se non si sfrutta lo slancio attuale tutti gli Stati membri ne pagheranno le conseguenze. Al fine di rafforzare l'assorbimento degli shock attraverso canali privati all'interno dell'Unione economica e monetaria, l'Unione europea deve trovare un equilibrio a somma positiva per tutti, fornendo risultati in termini tanto di riduzione dei rischi quanto di condivisione degli stessi. Via via che ci si avvicina al termine dell'attuale legislatura, nei prossimi mesi sarà necessario adottare decisioni politiche chiare al fine di assicurare entro la fine del 2018 un accordo su tutti gli elementi fondamentali in sospeso. Di conseguenza, la Commissione invita il Parlamento europeo e tutti gli Stati membri a raggiungere un accordo politico nei prossimi mesi in merito a un rinnovato impegno a completare l'Unione bancaria entro il 2019. La Commissione è pronta a contribuire attivamente e a facilitare le discussioni in tal senso.