

III

(Atti preparatori)

BANCA CENTRALE EUROPEA

PARERE DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA

del 20 aprile 2016

su una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il Regolamento (UE) n. 806/2014 al fine di istituire un sistema europeo di assicurazione dei depositi

(CON/2016/26)

(2016/C 252/01)

Introduzione e base giuridica

In data 20 gennaio 2016, la Banca centrale europea (BCE) ha ricevuto dal Consiglio dell'unione europea una richiesta di parere su una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il Regolamento (UE) n. 806/2014 al fine di istituire un sistema europeo di assicurazione dei depositi ⁽¹⁾ (di seguito la «proposta di regolamento»). Il 1° febbraio 2016, la BCE ha ricevuto, da parte del Parlamento europeo, una richiesta di parere sulla proposta di regolamento.

La BCE è competente a formulare un parere in virtù degli articoli 127, paragrafo 4, e 282, paragrafo 5 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) in quanto la proposta di regolamento contiene disposizioni che incidono sul contributo del Sistema europeo di banche centrali alla buona conduzione delle politiche concernenti la stabilità del sistema finanziario, di cui all'articolo 127, paragrafo 5, del TFUE, e sui compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi, di cui all'articolo 127, paragrafo 6, del TFUE. In conformità al primo periodo dell'articolo 17.5 del regolamento interno della Banca centrale europea, il Consiglio direttivo ha adottato il presente parere.

1. Osservazioni di carattere generale

- 1.1. Un sistema europeo di assicurazione dei depositi (European Deposit Insurance Scheme, EDIS) costituisce il terzo pilastro necessario a completare l'unione bancaria, dopo l'istituzione del Meccanismo di vigilanza unico (MVU) e del Meccanismo di risoluzione unico (MRU). Vista l'esigenza di allineare la responsabilità e il controllo, l'istituzione di una rete di sicurezza comune a livello europeo per i depositanti costituisce la logica integrazione all'aver portato la vigilanza e la risoluzione bancaria a livello europeo. Con l'MVU e l'MRU pienamente operativi, il controllo sui presupposti fondamentali che determinano se un sistema di garanzia dei depositi (deposit guarantee scheme, DGS) debba effettuare pagamenti in favore dei depositanti assicurati o contribuire al finanziamento della risoluzione è stato sottratto, in larga misura, alle autorità nazionali. Pertanto, il compito di garantire che vi siano risorse finanziarie sufficienti a sostenere la fiducia di tutti i depositanti e, in tal modo, salvaguardare la stabilità finanziaria dovrebbe essere portata allo stesso livello e conferita all'EDIS. La proposta di regolamento dà seguito alle raccomandazioni della Relazione dei cinque presidenti ⁽²⁾ che propugna l'avvio di un EDIS. Come evidenziato nella relazione, un sistema bancario può essere davvero omogeneo se il livello di fiducia nella sicurezza dei depositi bancari è elevato e uniforme in tutti gli Stati membri. Un EDIS arrecherebbe ulteriori benefici derivanti dalla diversificazione dei rischi: esso ha maggiori probabilità di sopportare gli shock, poiché i rischi sarebbero ripartiti in modo più diffuso entro un pool più ampio di enti finanziari, e renderebbe meno probabile il verificarsi di singoli eventi di pagamento eccedenti la capacità del sistema.
- 1.2. La BCE condivide pienamente il parere della Commissione che un sistema unico di protezione dei depositi costituisca il necessario terzo pilastro dell'unione bancaria e che ciò si renda ancor più necessario al fine di rafforzare la tutela dei depositanti e sostenere la stabilità finanziaria, contribuendo così all'approfondimento dell'unione economica e monetaria (UEM) ⁽³⁾.

⁽¹⁾ COM(2015) 586 final.

⁽²⁾ Relazione dei cinque presidenti «Completare l'unione economica e monetaria dell'Europa», del 22 giugno 2015, disponibile sul sito Internet della Commissione all'indirizzo http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_it.pdf

⁽³⁾ Cfr. Rapporto 2016 della BCE sull'integrazione finanziaria; la Relazione dei cinque presidenti «Completare l'unione economica e monetaria dell'Europa», del 22 giugno 2015, disponibile sul sito Internet della Commissione all'indirizzo www.ec.europa.eu; Marjolin Lecture tenuta da Mario Draghi, presidente della BCE, alla conferenza European Money and Finance Forum (SUERF) organizzata dalla Deutsche Bundesbank, a Francoforte, il 4 febbraio 2016, e il discorso di Mario Draghi, presidente della BCE all'ECB Forum on Banking Supervision, del 4 novembre 2015, a Francoforte, entrambi disponibili sul sito della BCE all'indirizzo www.ecb.europa.eu

- 1.3. La BCE valuta anche positivamente il fatto che la proposta di regolamento istituisca un processo graduale di incremento della mutua assicurazione degli SGD partecipanti al fine di conseguire, finalmente, un sistema uniforme di assicurazione sui depositi che attenui il legame tra le banche e gli emittenti sovrani nazionali.
- 1.4. Nel complesso, la BCE valuta favorevolmente il fatto che la proposta di regolamento delinea un percorso e una tempistica chiari, con fasi intermedie chiaramente definite e circoscritte verso un EDIS completo. Pertanto, le fasi della riassicurazione e della coassicurazione dovrebbero essere intese come fasi intermedie verso l'assicurazione completa, il cui avvio è previsto per il 2024. Tale approccio scaglionato tiene conto della necessità di progredire ulteriormente in altre aree dell'unione bancaria e dell'UEM nel suo insieme. Tale approccio, inoltre, punta ad assicurare che, prima di dare avvio alla fase di assicurazione completa, trascorra un lasso di tempo sufficiente ad accumulare contributi ex ante nell'unione bancaria. Infine, la parità di trattamento degli enti creditizi affiliati agli SGD partecipanti sarà assicurata tenendo conto, nella determinazione dei rispettivi contributi, dei rischi specifici dei singoli enti in rapporto a tutti gli altri enti creditizi nell'unione bancaria. Al fine di sostenere ulteriormente la credibilità dell'EDIS e di recidere effettivamente il legame banche/emittenti sovrani a livello nazionale, dovrebbe essere istituito un sostegno pubblico comune fiscalmente neutro per l'EDIS, al più tardi all'avvio della fase di assicurazione completa.
- 1.5. Tuttavia, un'unione bancaria ben funzionante richiede misure ulteriori rispetto all'istituzione dell'EDIS. A tal fine la Comunicazione della Commissione «Verso il completamento dell'unione bancaria»⁽¹⁾ indica una serie di misure volte a ridurre ulteriormente i rischi nel settore bancario e garantire condizioni di parità concorrenziale. In questo contesto, la BCE sottolinea l'importanza dell'attuazione completa e tempestiva della Direttiva 2014/49/UE del Parlamento europeo e del Consiglio⁽²⁾, presupposto essenziale dell'EDIS, e invita gli Stati membri interessati ad adempiere a tale obbligo al più presto⁽³⁾. La BCE valuta con favore e sostiene pienamente tutte le altre misure di riduzione del rischio indicate nella comunicazione della Commissione. È necessario procedere con tali ulteriori misure parallelamente all'istituzione dell'EDIS, non solo al fine di assicurare condizioni di parità concorrenziale, ma anche per promuovere l'integrazione finanziaria. Tuttavia, una soluzione che condizioni il passaggio da una fase dell'EDIS a quella successiva ai progressi fatti in tema di riduzione dei rischi potrebbe provocare ritardi. Ove si sostenga l'introduzione condizionata dell'EDIS, ogni tappa in materia di riduzione dei rischi dovrebbe essere definita preventivamente e con precisione, essere oggettivamente verificabile, realisticamente conseguibile e collegata sul piano giuridico ai passaggi tra le diverse fasi nella proposta relativa all'EDIS. Per assicurare che l'EDIS non sia procrastinato indefinitamente, l'elenco delle tappe dovrebbe includere gli elementi più importanti necessari a rafforzare ulteriormente l'unione bancaria. Principalmente, l'elenco dovrebbe limitarsi alle materie che hanno un chiaro collegamento con l'EDIS e non dovrebbe far riferimento a questioni dibattute per le quali la tempistica è incerta.
- 1.6. Infine la BCE ritiene che possa rendersi opportuna una valutazione d'impatto degli elementi più importanti della proposta, considerata la proposta di regolamento e la sua interazione con la legislazione dell'Unione, in particolare con le Direttive 2014/49/UE e 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio⁽⁴⁾, e il ruolo del comitato di risoluzione unico (di seguito il «comitato»), in confronto quello attualmente svolto dagli organismi decisionali.

2. Osservazioni specifiche

2.1. Obiettivo della proposta di regolamento

La BCE guarda con favore al fine della proposta di regolamento di risultare coerente con la Direttiva 2014/49/UE integrandone i principi e le regole⁽⁵⁾. Il compito fondamentale di un SGD, ai sensi della Direttiva 2014/49/UE, è quello di «tutelare i depositanti dalle conseguenze dell'insolvenza di un ente creditizio»⁽⁶⁾. La proposta di regolamento regola il rapporto tra l'EDIS, il fondo di assicurazione dei depositi (Deposit Insurance Fund, DIF) e gli SGD, prevedendo che la piena responsabilità in materia di indennizzo dei depositanti gravi sui sistemi nazionali. In questo contesto, la BCE ritiene necessario chiarire espressamente, nel testo della proposta di regolamento, che anche l'EDIS ha l'obiettivo di assicurare il massimo livello di tutela dei depositanti negli Stati membri dell'unione bancaria.

⁽¹⁾ COM(2015) 587 final.

⁽²⁾ Direttiva 2014/49/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi (GU L 173 del 12.6.2014, pag. 149).

⁽³⁾ Gli Stati membri dell'area dell'euro in cui il recepimento era tuttora pendente avrebbero dovuto portarlo a termine entro il primo trimestre del 2016.

⁽⁴⁾ Direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la Direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le Direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i Regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 173 del 12.6.2014, pag. 190).

⁽⁵⁾ Cfr. considerando 15 della proposta di regolamento.

⁽⁶⁾ Cfr. considerando 14 della Direttiva 2014/49/UE.

2.2. *Ambito di applicazione dell'EDIS*

La BCE apprezza anche che la proposta di regolamento dovrebbe applicarsi a tutti gli SGD ufficialmente riconosciuti negli Stati membri partecipanti all'unione bancaria ai sensi della Direttiva 2014/49/UE⁽¹⁾, ossia agli SGD istituiti per legge, ai sistemi di tutela istituzionale e ai sistemi di tutela contrattuale nonché agli enti creditizi loro affiliati. Tuttavia, tutti gli enti creditizi aventi accesso alle risorse dell'EDIS devono essere disciplinati e vigilati sulla base del Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio⁽²⁾ e della Direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio⁽³⁾. Ciò è pienamente in linea con la raccomandazione della Relazione dei cinque presidenti che l'ambito di applicazione dell'EDIS coincida con quello dell'MVU e che le commissioni, calcolate sulla base dei rischi, debbano essere pagate da tutte le banche partecipanti degli Stati membri. In effetti, solo un regime di protezione dei depositi omnicomprensivo e uniforme potrà far sì che la fiducia nutrita dai depositanti nell'unione bancaria raggiunga lo stesso livello, prevenendo così la frammentazione del mercato e le distorsioni della concorrenza.

2.3. *Governance dell'EDIS*

La BCE apprezza il fatto che l'amministrazione dell'EDIS sarà affidata al comitato. È importante che l'EDIS sia amministrato da un organismo indipendente dell'Unione protetto da influenze politiche e in grado di garantire a tutti gli SGD accesso al DIF a parità di condizioni. Il comitato dovrebbe avvantaggiarsi degli effetti sinergici dati dall'amministrare contemporaneamente i fondi di risoluzione e di assicurazione dei depositi e, in particolare, dalla possibilità di attingere all'esperienza maturata nell'esercizio dei propri compiti in materia di risoluzione nell'amministrazione del Fondo di risoluzione unico (Single Resolution Fund, SRF). Il fatto che l'amministrazione e l'investimento di entrambi i fondi richieda know-how ed esperienza analoghe dovrebbe tradursi in un guadagno in termini di efficienza. Tuttavia, per assolvere tali nuovi compiti in modo efficace può rendersi necessaria l'attribuzione al comitato di risorse supplementari (cfr. paragrafo 2.9). Sia le risorse dell'SRF che quelle del DIF dovrebbero essere chiaramente destinate ai rispettivi scopi, evitando specialmente il rischio che risorse destinate alla protezione dei depositi siano confuse e, potenzialmente «consumate» a fini di risoluzione.

La BCE guarda con favore ai meccanismi proposti in base ai quali la BCE ha il diritto di designare un rappresentante permanente che può partecipare alle riunioni di tutte le sessioni del comitato, compresa la sessione plenaria dell'EDIS e la sessione plenaria congiunta.

Infine, la BCE apprezza il fatto che solo le autorità nazionali di risoluzione o le autorità designate siano membri degli organi decisionali dell'EDIS. Nessun ente privato che amministra un SGD nazionale sarebbe direttamente coinvolto in sessioni plenarie dell'EDIS. La BCE accoglie favorevolmente tale limitazione e rammenta che secondo la definizione di cui all'articolo 2, paragrafo 2, numero 18), della Direttiva 2014/49/UE solo le autorità (pubbliche) designate sono ammesse a partecipare ai collegi di risoluzione. Effettivamente, poiché in alcuni Stati membri gli enti privati che gestiscono gli SGD sono di proprietà di associazioni bancarie, garantire loro l'accesso a informazioni riservate relative a banche concorrenti può sollevare gravi questioni di riservatezza delle informazioni commerciali.

2.4. *Riduzione al minimo dei costi di liquidazione e controllo sull'uso dell'EDIS*

Riguardo alla procedura di risoluzione, mentre la Direttiva 2014/59/UE sancisce espressamente che le autorità di risoluzione dovrebbero cercare di ridurre al minimo i costi di risoluzione ed evitare la distruzione di valore, le autorità incaricate della liquidazione dovrebbero anche perseguire l'obiettivo generale di ridurre al minimo i costi di liquidazione, assicurando così che le perdite per i depositi garantiti e, di conseguenza, degli SGD, siano ridotte al minimo. Per raggiungere questo obiettivo, alle autorità incaricate della liquidazione dovrebbe essere consentito scorporare i libretti di deposito garantiti così come altre attività dell'ente creditizio in dissesto e trasferirli a un acquirente del settore privato. Tale tipologia di operazione di acquisto e assunzione può, in molti casi, risultare

(1) Cfr. articolo 1, paragrafo 3, della proposta di regolamento che modifica l'articolo 2 del Regolamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2014, che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico e che modifica il Regolamento (UE) n. 1093/2010 (GU L 225 del 30.7.2014, pag. 1); cfr. anche articolo 1, paragrafo 2, lettere a), b) e c) e articolo 2, paragrafo 1, della Direttiva 2014/49/UE.

(2) Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il Regolamento (UE) n. 648/2012 (GU L 176 del 27.6.2013, pag. 1).

(3) Direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE (GU L 176 del 27.6.2013, pag. 338).

meno costosa per un SGD del semplice rimborso dei depositi garantiti nella liquidazione. Analogamente, è necessario chiarire, nel testo della proposta di regolamento, se le risorse finanziarie dell'EDIS possano essere utilizzate per attuare le misure alternative attualmente previste nell'articolo 11, paragrafo 6, della Direttiva 2014/49/UE. Poiché le modalità con cui il processo di liquidazione è condotto sono cruciali per salvaguardare i fondi dell'SGD e, di conseguenza, anche quelli dell'EDIS, è importante che il comitato abbia la possibilità di esercitare un controllo sul processo nazionale di liquidazione. Così, in modo analogo a quanto disposto nel Regolamento (UE) n. 806/2014 che prevede che sia il comitato a rilevare la risoluzione dalle autorità nazionali di risoluzione ove debbano essere utilizzati fondi SRF, il comitato dovrebbe poter intervenire nel procedimento di liquidazione quando è probabile che si rendano necessarie le risorse dell'EDIS. Ciò garantirebbe l'allineamento diretto del controllo sul procedimento di liquidazione alle responsabilità che derivano dalla protezione dei depositi.

2.5. Contributi basati sul rischio

La BCE sostiene con forza l'introduzione nell'unione bancaria, da parte della proposta di regolamento, di una metodologia per il calcolo dei contributi basati sul rischio a partire dalla fase di coassicurazione e il conferimento al comitato del compito di fissare il livello di contribuzione di ciascun ente creditizio in rapporto a tutti gli altri enti creditizi partecipanti. Ciò appare cruciale per assicurare che i contributi siano ripartiti equamente e che l'EDIS sia solidamente finanziato. Il grado di rischio è determinato secondo una metodologia basata sui criteri ⁽¹⁾ indicati nel proposto articolo 7 *quater*. Tale determinazione deve tener conto del rischio proprio dell'ente in rapporto agli altri enti creditizi dell'unione bancaria. La comparazione di tali rischi nell'unione bancaria e la determinazione dei rispettivi contributi su tale base concorre a offrire i giusti incentivi per le decisioni imprenditoriali e limita i rischi di parassitismo (*free riding*) e azzardo morale. Ciò rileva al fine di alleviare la preoccupazione che alcuni settori bancari possano essere «sovvenzionati» da altri.

Una questione importante da considerare è se, e in che misura, l'approccio basato sul rischio per determinare il livello di contributi debba rispecchiare anche la probabilità di attivazione dell'assicurazione sui depositi per un ente creditizio, e specialmente la probabilità che esso sia messo in liquidazione anziché in risoluzione.

Inoltre, per ragioni di certezza giuridica, è necessario che la proposta di regolamento determini le modalità di utilizzo dei contributi, che, in alcuni Stati membri, sono raccolti oltre il livello minimo obbligatorio dello 0,8 per cento.

2.6. Il ruolo della BCE nel determinare l'importo totale dei contributi ex ante per ciascun SGD partecipante

La BCE valuta con favore che la proposta di regolamento preveda che ogni anno, per la durata del periodo di riassicurazione e coassicurazione, il comitato consulti la BCE e l'autorità nazionale competente prima di determinare per ciascun SGD l'importo totale dei contributi ex ante esigibili dagli enti creditizi affiliati ai rispettivi SGD. Queste consultazioni regolari rispecchiano l'esperienza maturata dalle autorità di vigilanza riguardo alla valutazione della rischiosità degli enti e consentono alla BCE e alle autorità nazionali competenti di garantire che la procedura per il calcolo e la raccolta dei contributi non mini la solidità degli enti creditizi tenuti alla contribuzione.

2.7. Utilizzo delle risorse

La BCE accoglie favorevolmente il fatto che la proposta di regolamento imponga di utilizzare le risorse non solo per effettuare pagamenti, ma anche nei casi di risoluzione verificatisi nel corso di una delle tre fasi dell'EDIS. Ciò rileva al fine di agevolare la risoluzione, che, per molte banche in dissesto o a rischio di dissesto, può risultare nel pubblico interesse e quindi una soluzione preferibile alla procedura di insolvenza. Ciò è anche in linea con la Direttiva 2014/49/UE e con il Regolamento (UE) n. 806/2014 che costituiscono gli SGD responsabili fino a concorrenza dei depositi protetti, purché ai depositanti sia garantito il mantenimento dell'accesso ai propri depositi e la partecipazione al finanziamento della risoluzione non superi l'ammontare delle perdite che l'SGD avrebbe dovuto sostenere nel caso della procedura di insolvenza.

Tuttavia, è necessario che la proposta di regolamento chiarisca espressamente se i saldi dei depositi superiori a 100 000 EUR, temporaneamente protetti da 3 a 12 mesi secondo la legislazione dello Stato membro interessato, come permesso dall'articolo 6 della Direttiva 2014/49/UE, debbano essere coperti dall'EDIS.

⁽¹⁾ Questi sono: a) il livello di capacità di assorbimento delle perdite dell'ente; b) la capacità dell'ente di onorare i propri obblighi a breve e a lungo termine; c) la stabilità e la diversificazione delle fonti di finanziamento dell'ente e le sue attività altamente liquide non vincolate; d) la qualità delle attività dell'ente; e) il modello di business e il management dell'ente; f) la misura in cui le attività dell'ente sono vincolate.

2.8. Doveri dell'EDIS nei confronti degli SGD nelle fasi di assicurazione parziale e completa

L'istituzione dell'EDIS agevolerà l'accesso degli SGD a risorse finanziarie supplementari, inizialmente mediante la riassicurazione e la coassicurazione, con graduale accumulo di risorse nel DIF a questo scopo. Al più tardi entro il 2024, tutti i contributi raccolti dagli enti creditizi affiliati a SGD dovrebbero essere convogliati direttamente nel DIF dell'EDIS. Secondo la Direttiva 2014/49/UE, tuttavia, la piena responsabilità per le richieste di indennizzo dei depositanti dovrebbe rimanere in capo ai sistemi nazionali piuttosto che all'EDIS o al DIF. Pertanto, nella fase di assicurazione piena, la proposta di regolamento dovrebbe chiaramente prevedere un obbligo giuridico per l'EDIS o il DIF di far fronte al fabbisogno di risorse relativo alle richieste dei depositanti a seguito di un evento notificato da un SGD nazionale in conformità all'articolo 41 *nonies*, paragrafo 2. La BCE dà per inteso che l'articolo 41 *nonies*, paragrafo 1, che dispone che «l'SGD partecipante è pienamente assicurato dall'EDIS», sottintenda tale obbligo dell'EDIS. Tuttavia, sarebbe necessario porre all'articolo 41 *quaterdecies*, paragrafo 2, un chiaro obbligo giuridico per assicurare che il previsto rimborso proporzionale in caso di eventi di pagamento multipli e simultanei riguardi solo la distribuzione dei mezzi finanziari immediatamente disponibili, ossia che l'EDIS non sia liberato dall'obbligo nei confronti degli SGD di coprire completamente tutte le spese degli SGD, a seguito della raccolta di contributi ex post e/o del ricorso a mezzi di finanziamento alternativi. È ancora più importante evidenziare che lo stesso obbligo, ancorché limitato alla specifica quota coassicurata, deve applicarsi anche agli obblighi dell'EDIS nei confronti degli SGD durante la fase di coassicurazione. Ciò conferma anche la necessità di un sostegno pubblico fiscalmente neutro per l'EDIS. Infine il lasso di tempo concesso al comitato per decidere sui mezzi finanziari disponibili ai sensi dell'articolo 41 *quaterdecies*, paragrafo 2, dovrebbe essere abbreviato, visto l'obbligo degli SGD di indennizzare i depositanti entro sette giorni lavorativi (¹).

2.9. Esclusione dalla copertura dell'EDIS

L'articolo 41 *decies* istituisce una procedura di esclusione di un SGD dalla copertura dell'EDIS. Ai sensi di detta procedura, la Commissione, agendo di propria iniziativa o su richiesta del comitato o di uno Stato membro partecipante, può decidere che: a) un SGD non ha rispettato gli obblighi ai sensi della proposta di regolamento o degli articoli 4, 6, 7 o 10 della Direttiva 2014/49/UE; ovvero b) un SGD, l'autorità amministrativa competente ai sensi dell'articolo 3 della Direttiva 2014/49/UE o qualsiasi altra autorità competente dello Stato membro, ha agito, in relazione a una determinata richiesta di copertura da parte dell'EDIS, in contrasto con il principio di leale cooperazione stabilito dall'articolo 4, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea (TEU).

La BCE approva che la proposta di regolamento preveda salvaguardie intese ad assicurare che tutti gli SGD adempiano i rispettivi obblighi ai sensi della nuova disciplina, in linea con l'attuazione a livello nazionale della Direttiva 2014/49/UE. Ciò è importante per prevenire rischi di parassitismo e ridurre l'azzardo morale. Tuttavia, data l'entità della sanzione e le eventuali conseguenze per i depositanti, l'esclusione di un SGD nazionale dovrebbe essere presa in considerazione solo ove essa sia proporzionata alla violazione commessa e irrogata dopo che l'SDG in questione non abbia ottemperato alle misure di attuazione cautelari entro i termini prefissati in conformità alle procedure da istituire ai sensi della proposta di regolamento. Le violazioni che determinano l'esclusione dovrebbero essere determinate in modo più preciso al fine di rafforzare la certezza giuridica. Per violazioni minori, potrebbero prendersi in considerazione altre sanzioni come sanzioni pecuniarie. Inoltre, ove sia decisa l'esclusione, dovrebbe essere predisposto un meccanismo idoneo a garantire il pieno rispetto in ogni momento del fine preminente di assicurare protezione adeguata a tutti i depositi garantiti. Ciò riveste particolare importanza a partire dalla fase dell'assicurazione completa, quando tutti i contributi raccolti dagli enti creditizi partecipanti saranno trasferiti direttamente all'EDIS, per assicurare che i depositanti non siano svantaggiati in termini di protezione dei depositi rispetto alla situazione in cui verserebbero se il loro SGD non facesse parte dell'EDIS e tutti i contributi fossero accumulati a livello nazionale.

In questo contesto, possono prendersi in considerazione diverse opzioni. Ad esempio, i contributi dell'SGD escluso potrebbe essere mantenuti nel DIF e i depositi detenuti alla data di esclusione dell'SGD potrebbero continuare ad essere garantiti dall'EDIS assicurando che i depositanti possano vantare un credito diretto nei confronti dell'EDIS. In alternativa, la proposta di regolamento potrebbe prevedere una metodologia e una procedura con le quali le risorse raccolte da enti creditizi affiliati all'SGD escluso siano rimborsate all'SGD al momento dell'esclusione. In ognuna di queste ipotesi, gli importi da rimborsare o quelli disponibili per soddisfare i crediti diretti dovrebbero essere limitati al fine di assicurare coerenza con l'obiettivo della clausola di esclusione. La proposta di regolamento dovrebbe fornire indicazioni chiare in merito alla procedura di rimborso, inclusa la tempistica e la metodologia di calcolo degli importi da rimborsare. Tale metodologia potrebbe ispirarsi, ad esempio, a quella

(¹) Sono fatte salve le disposizioni transitorie, che, tuttavia, vengono a scadenza all'inizio del periodo di assicurazione completa.

applicata per il rimpatrio dei contributi in favore degli SGD ai sensi della proposta di regolamento quando si ponga fine alla cooperazione stretta tra la BCE e le autorità competenti di Stati membri non appartenenti all'area dell'euro nel quadro dell'MVU ⁽¹⁾. Analogamente, ove non si opti per il rimborso, l'autorità competente dovrebbe aver diritto a richiedere le risorse dal DIF per contribuire all'azione di risoluzione, in conformità alla Direttiva 2014/59/UE ⁽²⁾, quando sia stato deciso che un ente creditizio è in dissesto o a rischio di dissesto.

I considerando ⁽³⁾ della proposta di regolamento implicano che il principio di sincera cooperazione, sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, del TEU, si estenda a tutti gli enti, organismi e autorità coinvolti nell'applicazione della proposta di regolamento. Tuttavia, per ragioni di certezza giuridica, può essere opportuno fare espressa menzione nell'articolo 41 *decies* che tale principio si applica anche alla Commissione e al comitato. Inoltre, la proposta di regolamento dovrebbe essere inquadrata in modo da indicare quando le condizioni in cui il principio opera si ritengono non soddisfatte, al fine di assicurare salvaguardie procedurali adeguate e prevedibilità delle conseguenze nonché di prevenire rischi inutili per la stabilità finanziaria.

Infine, sarebbe vantaggioso delineare nell'articolo 41 *decies* la procedura e la tempistica da seguire per l'adozione delle decisioni di esclusione. Al riguardo, potrebbe trarsi ispirazione dalla procedura prevista all'articolo 258 del TFUE ⁽⁴⁾. Inoltre, potrebbe essere necessario chiarire la relazione tra la procedura di esclusione di cui all'articolo 41 *decies* e la procedura d'infrazione ai sensi dell'articolo 258 del TFUE. Al riguardo, si osserva che l'esclusione di un SGD senza rimpatrio dei contributi forniti dalle istituzioni affiliate equivarrebbe a un'automatica violazione dell'articolo 10, paragrafo 2 ⁽⁵⁾, della Direttiva 2014/49/UE da parte dell'SGD in questione. Ciò in quanto, ai sensi dell'articolo 74 *quater*, paragrafo 4, i contributi che gli enti creditizi affiliati a un SGD partecipante versano all'EDIF sono computati ai fini del livello-obiettivo minimo che l'SGD partecipante deve raggiungere in conformità alla Direttiva 2014/49/UE. Inoltre, non sono gli SGD a dover ottemperare a determinati requisiti di cui agli articoli 4, 6, 7 e 10 della Direttiva 2014/49/UE, ma piuttosto gli Stati membri o altri enti, ad esempio gli enti creditizi affiliati.

2.10. *Recupero delle risorse del DIF*

Le procedure con le quali il DIF recupera le risorse fornite a un SGD in caso di evento di pagamento sono principalmente connesse ai progressi conseguiti nella fase di realizzazione nell'ambito delle procedure d'insolvenza nazionali. La durata di tali procedure varia in modo significativo da uno Stato membro all'altro e talvolta può protrarsi a lungo. È consigliabile formulare con maggior precisione l'articolo 41 *octodecies* per consentire al comitato di esercitare taluni diritti in relazione alle procedure di insolvenza nazionali, assicurando così che la legittimazione giuridica del comitato sia riconosciuta dai tribunali. L'effettivo esercizio di tali diritti può anche richiedere la distribuzione al comitato di risorse significative per adempiere a tale compito.

2.11. *Meccanismi di sostegno (backstop)*

La proposta di regolamento non prevede un sostegno pubblico europeo fiscalmente neutro per l'EDIS nel caso in cui uno o più eventi di pagamento eccedano le risorse finanziarie disponibili dell'EDIS, né è possibile attingere a contributi ex post o mezzi di finanziamento alternativi abbastanza rapidamente da assicurare il tempestivo rimborso dei depositanti o il tempestivo coinvolgimento dell'EDIS in un caso di risoluzione. Ciò implica che eventuali obblighi di pagamento nei confronti dei depositanti eccedenti le risorse fornite dall'EDIS ricadono, in linea di principio, sull'SGD interessato in forza dell'articolo 10, paragrafo 9, della Direttiva 2014/49/UE che impone agli Stati membri di assicurare che gli SGD dispongano di adeguati sistemi di finanziamento alternativo che permettano loro di ottenere finanziamenti a breve termine per soddisfare i diritti fatti valere nei loro confronti. Pertanto, l'efficienza dell'intero sistema si basa, in ultima analisi, sulla credibilità dei sostegni a livello nazionale.

La BCE è del parere che un sostegno pubblico comune fiscalmente neutro per l'EDIS, al più tardi nella fase di assicurazione completa, sia necessario ad assicurare un livello di fiducia elevato ed uniforme nella protezione dei depositi in ogni circostanza e indebolire effettivamente il legame banche/emittenti sovrani a livello nazionale. In ultima analisi, fare affidamento su sostegni nazionali vanifica lo scopo della proposta di regolamento di rafforzare

⁽¹⁾ Cfr. l'articolo 1, paragrafo 5, della proposta di regolamento che modifica, tra l'altro, l'articolo 4, paragrafo 3, del Regolamento (UE) n. 806/2014.

⁽²⁾ Articolo 109 della Direttiva 2014/59/UE.

⁽³⁾ Cfr. in particolare il considerando 40 della proposta di regolamento.

⁽⁴⁾ L'articolo 258 del trattato istituisce una procedura che la Commissione è tenuta ad osservare se ritiene che uno Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei Trattati: essa deve emettere un parere motivato al riguardo, dopo aver posto lo Stato membro in condizione di presentare le sue osservazioni. Qualora lo Stato membro in causa non si conformi a tale parere nel termine fissato dalla Commissione, questa può adire la Corte di giustizia dell'Unione europea.

⁽⁵⁾ L'articolo 10, paragrafo 2, della Direttiva 2014/49/UE prevede che, entro il 3 luglio 2024, i mezzi finanziari disponibili di un SGD raggiungano quantomeno un livello-obiettivo dello 0,8 % dell'importo dei depositi coperti dei suoi membri.

l'unione bancaria riducendo i legami banche/emittenti sovrani nei singoli Stati membri ⁽¹⁾. L'istituzione dell'EDIS rafforza significativamente l'unione bancaria offrendo un grado piuttosto elevato di protezione contro forti shock locali grazie all'accesso degli SGD al pool di risorse dell'EDIS. Tuttavia, in mancanza di un sostegno comune, l'EDIS non perverrebbe a eliminare un fattore suscettibile di ripercuotersi negativamente sulla fiducia dei depositanti a causa dei dubbi relativi alla credibilità di sostegni esclusivamente nazionali. Pertanto, un sostegno pubblico comune fiscalmente neutro costituisce un elemento importante per assicurare la credibilità dell'EDIS e dovrebbe essere introdotto in parallelo alla progressiva mutualizzazione della protezione dei depositi. Un solido sostegno comune non solo rassicurerebbe i depositanti degli Stati membri le cui finanze pubbliche versano in condizioni meno favorevoli, ma condurrebbe a un EDIS complessivamente più forte. Eventuali sostegni per il DIF devono rispettare il principio di neutralità fiscale assicurando che i fondi pubblici siano recuperati dal settore finanziario mediante contributi ex post. L'uso del Meccanismo europeo di stabilità sembra costituire una possibile opzione per l'istituzione di un sostegno pubblico fiscalmente neutro.

2.12. *Accesso automatico degli Stati membri che aderiscono all'MVU*

Il considerando 14 della proposta di regolamento sembra prevedere l'automatica adesione all'EDIS degli SGD ufficialmente riconosciuti in uno Stato membro che aderisce all'MVU. Mentre dovrebbe essere obbligatoria l'adesione simultanea a tutti i pilastri dell'unione bancaria, dovrebbero essere predisposte misure transitorie per assicurare l'inserimento graduale di ogni SGD che aderisca successivamente. Ciò assicurerà che ogni eventuale accesso non gravi indebitamente sui meccanismi di finanziamento dell'EDIS. Ad esempio, se uno Stato membro ha aderito a uno stadio avanzato della fase di coassicurazione o nel corso della fase dell'assicurazione completa, potrebbe essere opportuno prevedere il trasferimento dei fondi accumulati dall'SGD dal momento dell'entrata in vigore della proposta di regolamento (o di una parte predeterminata di tali fondi) in linea con l'iter di finanziamento previsto dall'articolo 41 *undecies* dagli SGD all'EDIS.

2.13. *Scambio di informazioni*

La proposta di regolamento riconosce l'importanza di un efficiente scambio di informazioni tra le autorità impegnate ad assicurare il regolare funzionamento dell'EDIS, ossia il comitato, le autorità designate, le autorità competenti compresa la BCE, e le autorità di risoluzione, auspicando la conclusione, ove necessario di memorandum d'intesa ⁽²⁾. Data l'importanza della materia e al fine di evitare che siano frapposti potenziali ostacoli a tale scambio di informazioni, appare necessario modificare l'articolo 34 del Regolamento (UE) n. 806/2014, al fine di includere espressamente gli SGD e le autorità designate tra gli organismi e le autorità che hanno diritto a scambiarsi informazioni e concludere memorandum d'intesa ai sensi del detto articolo. Ciò potrebbe essere conseguito inserendo una nuova disposizione nella proposta di regolamento.

2.14. *Osservazioni tecniche e proposte redazionali*

Quando la BCE raccomanda di modificare la proposta di regolamento, indica in un separato documento di lavoro tecnico specifiche proposte redazionali, accompagnate da note esplicative. Esso comprende altresì la formulazione proposta dalla BCE per la modifica della Direttiva 2014/49/UE. Il documento di lavoro tecnico è allegato al presente parere ed è disponibile in lingua inglese sul sito Internet della BCE.

Fatto a Francoforte sul Meno, il 20 aprile 2016

Il presidente della BCE

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Cfr. considerando 17 della proposta di regolamento.

⁽²⁾ Cfr. considerando 39 della proposta di regolamento.