Consiglio dell'Unione europea

Bruxelles, 2 giugno 2021
(OR. en)

9311/21

Fascicolo interistituzionale: 2015/0270(COD)

LIMITE

EF 182
ECOFIN 548
CODEC 796

PUBLIC

RELAZIONE

Origine:	Presidenza
Destinatario:	Delegazioni
Oggetto:	Relazione della presidenza sullo stato di avanzamento dei lavori relativi al rafforzamento dell'unione bancaria

Sintesi

Quale contributo ai lavori globali sugli elementi in sospeso ai fini del completamento dell'unione bancaria, il gruppo ad hoc "Rafforzamento dell'unione bancaria", durante la presidenza portoghese, si è concentrato sulle discussioni tecniche riguardanti la struttura del sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS). La presidenza portoghese ha utilizzato un modello di riferimento ibrido e ha esaminato l'ambito di applicazione dell'EDIS e il trattamento delle opzioni e discrezionalità nazionali contemplati dalla direttiva relativa ai sistemi di garanzia dei depositi (direttiva SGD), comprese le misure preventive e alternative. È stata inoltre analizzata l'articolazione tra l'EDIS e il quadro di gestione delle crisi, come pure i contributi basati sul rischio (RBC). Le discussioni si sono svolte sulla base di una serie di principi guida.

*Un **modello ibrido** che consente l'accesso da parte dei sistemi nazionali di garanzia dei depositi (SGD nazionali) alle risorse finanziarie supplementari erogate da un fondo centrale di assicurazione dei depositi (DIF) e attraverso la concessione di prestiti obbligatori erogati da altri SGD nazionali è stato presentato ai fini della discussione come un potenziale modello di compromesso per l'avvio dell'EDIS, limitato all'inizio alla sola fornitura di liquidità.*

Tale assetto offre la flessibilità necessaria per trasformarsi in un modello con una componente di condivisione delle perdite fino a un EDIS a pieno titolo funzionante a regime. A tale riguardo, i pareri sono discordanti: diversi membri si sono dichiarati favorevoli a un EDIS a pieno titolo con condivisione delle perdite, mentre altri membri hanno obiettato che l'EDIS non richiederebbe differenti fasi o una copertura delle perdite, sostenendo che queste dipenderebbero da un accordo politico comportante anche delle condizioni preliminari. È stata ampiamente sostenuta la necessità di un modello semplice ed efficiente che promuova l'allineamento tra responsabilità e controllo.

Sono state esaminate diverse dimensioni del modello ibrido nella fase iniziale. Molti membri si sono dichiarati favorevoli a una ***struttura dell'EDIS*** *in cui, oltre alla messa in comune dei fondi a livello centrale, i fondi nazionali disponibili per la concessione di prestiti obbligatori sarebbero depositati anche in singoli comparti correlati al DIF, in quanto ciò risulterebbe amministrativamente meno complesso e avrebbe maggiori probabilità di garantire un sostegno tempestivo. L'introduzione di un massimale a livello nazionale per la concessione di prestiti obbligatori ha ottenuto un considerevole sostegno, mentre l'introduzione di un massimale sul DIF si è rivelato più controverso.*

Diversi membri erano del parere che le ***entità non soggette alla CRD/al CRR*** *e i* ***sistemi di tutela istituzionale (IPS) riconosciuti quali SGD*** *dovrebbero essere inclusi nell'ambito di applicazione dell'EDIS. L'inclusione delle entità non soggette alla CRD/al CRR potrebbe dipendere dal ricorso a disposizioni in materia di proporzionalità, includendo tali entità nella CRD/nel CRR, oppure dalla realizzazione di un test di conformità a livello europeo. La maggioranza dei membri ha sostenuto l'inclusione degli IPS riconosciuti quali SGD e tutti i membri hanno sostenuto l'inclusione degli IPS nell'ambito di applicazione dell'EDIS. Un solo membro ne ha sostenuto l'esclusione sulla base che, a suo giudizio, tali IPS sono diversi dagli altri SGD e la neutralità dei costi può essere conseguita solo tramite la loro non-inclusione. Un test di equivalenza armonizzato può rappresentare una via da seguire per garantire condizioni di parità per le* ***succursali di paesi terzi****, sebbene non vi sia consenso sulla loro inclusione nell'EDIS. È stata inoltre citata l'inclusione di tali entità nell'ambito di applicazione della CRD/del CRR.*

Oltre all'ambito di applicazione delle entità, le discussioni sull'armonizzazione delle ***opzioni e discrezionalità nazionali*** *e la loro possibile copertura da parte dell'EDIS si sono rivelate importanti per inquadrare il dibattito sull'assegnazione dei fondi tra gli SGD nazionali e il DIF. Di fatto, la maggioranza dei membri ha ritenuto che le opzioni e discrezionalità nazionali dovrebbero, ove possibile, essere armonizzate e coperte, almeno in una certa misura, dall'EDIS. Come discusso, un aumento della copertura dell'EDIS dovrebbe essere accompagnato dalla graduale costituzione del DIF. Alcuni membri hanno ritenuto che tutte le opzioni e discrezionalità nazionali dovrebbero rimanere in quanto opzioni nazionali ed essere coperte solo a livello nazionale (ossia, senza alcuna possibilità di ricorrere al sostegno finanziario del DIF), possibilmente con fondi aggiuntivi.*

L'allineamento dei tre pilastri dell'unione bancaria e l'istituzione di un livello uniforme di tutela dei depositanti sono stati ampiamente sottolineati quali importanti elementi comuni per quanto riguarda le entità non soggette alla CRD/al CRR, gli IPs, le succursali di paesi terzi e le opzioni e discrezionalità nazionali.

Diversi membri si sono dichiarati favorevoli all'armonizzazione dei regimi sostanziali sul ricorso a ***misure preventive e/o alternative nell'EDIS****, in particolare per quanto riguarda la verifica del minor onere, mentre altri hanno espresso anche preoccupazione circa la necessità di garantire che, nella revisione quadro generale, gli strumenti creati possano effettivamente essere utilizzati e che vi siano condizioni di parità nel quadro dell'Unione europea (UE) per la gestione delle crisi, al momento di utilizzare tali misure. In relazione alla copertura di queste misure da parte dell'EDIS, i membri erano divisi tra il consenso alla copertura da parte dell'EDIS e il mantenimento di queste misure solo a livello nazionale. Alcuni membri hanno sostenuto che l'inclusione di queste misure nell'ambito dell'EDIS richiederebbe un DIF più ampio, mentre altri hanno fatto presente che l'eventuale aumento di efficienza che potrebbe essere ottenuto contemplando tali misure può non richiedere un DIF più ampio, nella misura in cui la verifica del minor onere sia armonizzata.*

Dalla discussione sulla potenziale ***articolazione tra l'EDIS e l'attuale riesame del quadro per la gestione delle crisi e l'assicurazione dei depositi (CMDI)*** *sono emerse vedute divergenti, sia sul ruolo degli SGD nella gestione delle crisi (con diversi membri a favore del suo ampliamento, mentre vari altri hanno sostenuto che la funzione primaria di un SGD è la tutela dei depositi protetti tramite rimborso) sia sull'inclusione nell'EDIS di qualsiasi ampliamento delle funzioni degli SGD. I pareri sono stati anche discordanti sulla questione se l'EDIS e il CMDI debbano essere discussi insieme oppure debbano essere separati.*

*Per quanto riguarda la **costituzione del DIF**, dal momento che tutti gli SGD nazionali sono attualmente sulla buona strada per raggiungere il loro livello obiettivo, diversi membri hanno sostenuto un modello che prevede contributi diretti iniziali da parte degli SGD nazionali, mentre la maggioranza dei membri ha manifestato una preferenza per i contributi calcolati in base a un parametro di riferimento a livello dell'unione bancaria fin dall'inizio. Sebbene sia sta riconosciuta la natura altamente politica della questione, molti membri si sono dichiarati aperti all'idea di prevedere un EDIS con una capacità di finanziamento esterna, alcuni tramite l'introduzione di una misura di sostegno comune. Altri membri ancora hanno dichiarato che non sosterranno alcun finanziamento esterno che preveda il ricorso a fondi pubblici.*

*La possibilità di aggiungere **indicatori basati sulle esposizioni sovrane** alla metodologia di calcolo degli **RBC** è stata esaminata da diversi membri nell'ambito della discussione politica sul trattamento normativo delle esposizioni sovrane (RTSE). Sebbene alcuni fossero favorevoli all'utilizzo di indicatori basati sulle esposizioni alle concentrazioni, l'idea di fare affidamento su indicatori basati sui rischi di credito ha suscitato preoccupazioni, in particolare a causa dell'impatto negativo sui mercati più piccoli e del fatto che i rating esterni tendono a esacerbare i rischi di prociclicità e i rischi per la stabilità finanziaria.*

*La presidenza portoghese ha inoltre esaminato il concetto di condivisione delle perdite e la sua interazione con diversi parametri del modello ibrido nel corso della **transizione verso un regime stabile** con la copertura totale delle perdite, sebbene alcuni membri abbiano ricordato che è in corso un accordo. Una struttura in cui il DIF e gli SGD nazionali interverrebbero in parallelo e in cui la quota dell'intervento del DIF sarebbe considerata ai fini dell'assorbimento delle perdite potenziali è sostenuta da diversi membri. Inoltre, si è registrato un sostegno relativamente ampio per una soluzione in base alla quale, durante la fase transitoria, la quota di fondi assegnati al DIF aumenterebbe e la quota di fondi per la concessione di prestiti obbligatori e per gli utilizzi nazionali diminuirebbe.*

Le posizioni principali e i punti salienti appena menzionati non pregiudicano la descrizione più completa delle discussioni tenutesi nel gruppo ad hoc "Rafforzamento dell'unione bancaria" presentate nella presente relazione.

1. Introduzione

Conformemente alle conclusioni del Consiglio relative a una tabella di marcia per il completamento dell'unione bancaria, adottate il 17 giugno 2016 (doc. ST 10460/16), e basandosi sulla relazione sullo stato dei lavori preparata dalla presidenza olandese (doc. ST 10036/16), dalla presidenza slovacca (doc. ST 14841/17), dalla presidenza maltese (doc. ST 9484/17), dalla presidenza estone (doc. ST 14808/17), dalla presidenza bulgara (doc. ST 9819/18 ADD 1), dalla presidenza austriaca (doc. ST 14452/18), dalla presidenza finlandese (doc. ST 14354/19 REV 1), dalla presidenza croata (doc. ST 8335/20 ADD 1) e dalla presidenza tedesca (doc. ST 13091/20), la presidenza portoghese ha proseguito i lavori in maniera costruttiva a livello tecnico sulla proposta della Commissione per l'istituzione dell'EDIS.

La presidenza portoghese ha organizzato cinque riunioni del gruppo ad hoc "Rafforzamento dell'unione bancaria" il 2 e il 23 febbraio, il 22 marzo, il 27 aprile e il 27 maggio 2021.

La presente relazione sullo stato di avanzamento dei lavori, che sintetizza le discussioni tenutesi nel corso del semestre, è stata elaborata tenendo conto dei pareri espressi dai membri del gruppo ad hoc, ma sotto la responsabilità della presidenza portoghese. Tale relazione è intesa a garantire la continuità e a facilitare il compito della presidenza entrante e non dovrebbe essere considerata vincolante, in quanto costituisce la valutazione, da parte della presidenza, degli esiti delle discussioni svolte.

Le discussioni si sono incentrate sui progressi e sul rafforzamento dell'unione bancaria. L'accento è stato posto principalmente sugli elementi tecnici della struttura di un EDIS credibile ed efficace, basandosi sulle discussioni precedenti e sui recenti orientamenti politici, come la lettera del presidente dell'Eurogruppo al presidente del Consiglio europeo prima del Vertice euro di dicembre 2020.

L'obiettivo dei lavori svolti dalla presidenza portoghese era chiarire le questioni principali. Utilizzando una serie di principi guida come scenario, la presidenza portoghese ha inizialmente valutato la struttura del modello ibrido sulla base di un EDIS che fornisce solo sostegno di liquidità e copre le funzioni obbligatorie degli SGD illustrate nella direttiva SGD (ossia il rimborso e l'utilizzo degli SGD nazionali in caso di risoluzione).

Successivamente, a seguito di un approccio per blocchi, sono stati affrontati diversi altri elementi costitutivi, segnatamente: i) il trattamento di entità differenti (entità non soggette alla CRD/al CRR, succursali di paesi terzi, e IPS e loro membri); ii) l'interazione tra l'EDIS e le opzioni e discrezionalità nazionali contemplate nella direttiva SGD e iii) l'inclusione di misure preventive e alternative nell'ambito di applicazione dell'EDIS. Quest'ultima è stata integrata da un dibattito sulla possibile articolazione tra l'EDIS e la revisione del quadro CMDI. Infine, si è inoltre discusso degli RBC nell'ambito dell'EDIS, compresa la questione dell'aggiunta di potenziali indicatori delle esposizioni sovrane alla loro metodologia di calcolo.

Su tale base, si invitano i membri a discutere dell'inclusione di elementi aggiuntivi di crescente complessità nel modello ibrido, ed eventualmente discutere dell'interazione tra gli stessi nella fase transitoria con copertura delle perdite, possibilmente convergendo verso un EDIS a pieno titolo funzionante a regime, ancora nell'attesa di una decisione politica.

La presidenza portoghese condivide l'opinione secondo cui le discussioni tenutesi durante il semestre possono essere inquadrate in un contesto più ampio delle discussioni politiche del gruppo di lavoro ad alto livello sull'EDIS concernenti tre (EDIS, gestione delle crisi ed RTSE) dei quattro filoni inclusi nell'approccio olistico, e del riesame del CMDI da parte della Commissione europea previsto entro la fine del 2021. Alcuni membri hanno osservato che i progressi nell'EDIS dovrebbero proseguire con gli altri filoni di attività.

Nelle riunioni del gruppo di lavoro ad alto livello si è tenuto un resoconto periodico delle discussioni.

2. Principi guida

Nella prima riunione, svoltasi il 2 febbraio 2021, la presidenza portoghese ha proposto un certo numero di **principi guida** per le successive discussioni sull'ulteriore rafforzamento dell'unione bancaria, compreso l'EDIS, con un documento informale della presidenza portoghese quale documento di riferimento.

Tali principi guida sono i seguenti:

1. garantire la stabilità finanziaria sia livello dell'unione bancaria che a livello nazionale;
2. garantire un livello elevato e uniforme di tutela dei depositanti, indipendentemente dall'ubicazione della banca;

3. garantire un equilibrio adeguato tra controllo e responsabilità a livello di unione bancaria;
4. allineare gli incentivi in un quadro di garanzia dei depositi uniforme e armonizzato;
5. spezzare la dipendenza dalle misure di sostegno nazionali e dal denaro dei contribuenti;
6. garantire la parità di trattamento per gli SGD nazionali riducendo, nella fase transitoria, il vantaggio della prima mossa;
7. sviluppare una struttura per l'EDIS che sia quanto più semplice possibile.

La maggioranza dei membri ha espresso il proprio accordo generale sui sette principi proposti dalla presidenza portoghese, ritenendoli utili per strutturare le discussioni, mentre secondo alcuni membri i principi di alto livello dovrebbero essere discussi a livello politico.

In particolare, in relazione ai principi presentati, alcuni membri hanno sottolineato la necessità di garantire la tutela dei depositanti e la fiducia nel sistema. Inoltre, alcuni membri hanno espresso preoccupazioni per quanto riguarda i) la mancanza di un'intesa comune sul significato di alcuni dei principi e su come interpretarli, ii) la necessità di interazione tra il quadro per la gestione delle crisi e il quadro dell'EDIS e le scelte politiche da compiere nel loro ambito e iii) il principio di allineamento di controllo e responsabilità. Alcuni membri hanno inoltre menzionato quanto sia importante che questi principi tengano adeguatamente conto del trattamento delle specificità nazionali, come le opzioni e discrezionalità nazionali e gli IPS. Alcuni membri hanno inoltre sottolineato l'importanza del rischio delle banche al momento dell'adesione all'EDIS.

Alcuni membri hanno menzionato la necessità di prendere in considerazione anche altri principi, come la promozione dell'efficacia e dell'efficienza in termini di costi, la necessità di assicurare la neutralità dei costi per il settore bancario, la prevenzione dei sussidi incrociati sistematici, la riduzione dell'azzardo morale e il miglioramento della riduzione del rischio. Alcuni membri hanno inoltre sottolineato la necessità di allineare i tre pilastri dell'unione bancaria, di spezzare il circolo vizioso tra banche e Stati, di garantire la parità di trattamento tra tutti gli Stati membri partecipanti indipendentemente dal fatto che utilizzino l'euro, di garantire più efficacemente condizioni di parità e di preservare l'integrità del mercato interno. Alcuni membri hanno inoltre sottolineato l'importanza di compiere rapidi progressi verso un EDIS a pieno titolo quale obiettivo finale, mentre altri membri hanno espresso un'opinione opposta.

Secondo la presidenza portoghese, i sette principi presentati contemplano già la maggior parte delle proposte avanzate dai membri.

3. Il modello ibrido

Durante le riunioni del 2 e del 23 febbraio 2021, sulla base di due documenti informali della presidenza portoghese, i membri del gruppo ad hoc "Rafforzamento dell'unione bancaria" hanno discusso di come **rendere operativo il modello ibrido**.

La presidenza portoghese ha incentrato il dibattito sui principali elementi del modello ibrido: i) l'assegnazione dei fondi e l'entità del DIF, ii) il meccanismo di concessione obbligatoria di prestiti, iii) i massimali per il DIF e per la concessione obbligatoria di prestiti, iv) la costituzione e il finanziamento del DIF, v) l'accesso ai finanziamenti esterni, vi) il concetto degli ammanchi di liquidità, vii) il rimborso del sostegno alla liquidità (compresi i tassi di interesse e le scadenze dei prestiti) e viii) la governance dell'EDIS.

Ai fini degli elementi di cui sopra, la presidenza portoghese ha previsto una configurazione semplice, un cosiddetto "modello di riferimento". Tale modello era caratterizzato da un'erogazione di liquidità riguardante unicamente il rimborso dei depositi protetti e il contributo al finanziamento della risoluzione per l'ammontare delle perdite che sarebbero sostenute dai depositi protetti.

Per quanto riguarda **l'assegnazione dei fondi**, la maggioranza dei membri si è espressa a favore di un DIF di piccole o medie dimensioni. Alcuni hanno sostenuto che il modello di riferimento ha un ambito di applicazione limitato rispetto ai suoi interventi e che l'estensione del campo di applicazione potrebbe tuttavia richiedere un DIF di dimensioni maggiori. Molti membri si sono dichiarati anche favorevoli ad aumentare le dimensioni del DIF nel corso del tempo. Alcuni membri hanno menzionato il potenziale impatto della concezione finale del quadro CMDI sull'assegnazione dei fondi.

Per il **meccanismo di concessione obbligatoria di prestiti** sono state presentate due opzioni: un'opzione in cui i fondi che possono essere mobilitati per la concessione obbligatoria di prestiti sono mantenuti accanto agli SGD nazionali e un'altra opzione in cui i fondi sono depositati in singoli comparti parallelamente al DIF (un comparto per ciascuno Stato membro). Quest'ultima opzione ha ricevuto il sostegno di molti membri, i quali hanno osservato che è meno complessa dal punto di vista amministrativo e presenta maggiori probabilità di garantire un sostegno tempestivo da parte del DIF. Alcuni membri hanno espresso una preferenza per la prima opzione, sottolineando l'importanza che i fondi siano direttamente sotto il controllo nazionale.

Qualche membro ha proposto un'opzione alternativa, in cui il fondo centrale sarebbe interamente costituito da singoli comparti, discostandosi così dal modello ibrido. Inoltre, uno di questi membri si è espresso a favore di un modello senza l'elemento della concessione obbligatoria di prestiti, che a suo avviso sarebbe più efficiente del modello ibrido. Un altro membro ha dichiarato che, a suo avviso, una forma di EDIS potrebbe essere anche un modello basato unicamente sulla concessione obbligatoria di prestiti.

Molti membri hanno dichiarato di preferire che il **massimale** per il DIF sia definito come percentuale del livello-obiettivo del DIF, mentre altri si sono opposti all'esistenza di un massimale. Alcuni hanno motivato la loro opposizione alla necessità di un massimale adducendo l'esistenza di accordi di finanziamento esterno adeguati e l'importanza della potenza di fuoco complessiva del sistema. Solo pochi membri si sono espressi a favore di un massimale che vari in funzione dei mezzi finanziari disponibili nel DIF al momento della richiesta. Inoltre, alcuni membri hanno proposto che il massimale tenga conto delle dimensioni del sistema bancario nazionale, dato che tale fattore incide sulla capacità di rimborso degli SGD nazionali in situazione di bisogno.

Il massimale per la concessione obbligatoria di prestiti ha ricevuto ampio sostegno, anche se i membri hanno espresso opinioni divergenti in merito alla sua attuazione. Molti membri hanno dichiarato di preferire che il massimale sia definito come percentuale dei fondi nazionali disponibili esclusivamente per usi nazionali (calcolata come percentuale del livello-obiettivo degli SGD nazionali), mentre alcuni membri si sono espressi a favore di un massimale definito come percentuale dei mezzi finanziari disponibili collocati accanto agli SGD nazionali al momento della richiesta.

La proposta della presidenza portoghese di **costituire il DIF** attraverso contributi diretti anticipati degli SGD nazionali ha ricevuto il sostegno di diversi membri, dato che tutti gli SGD nazionali sono attualmente sulla buona strada per raggiungere il loro livello-obiettivo. Inoltre, alcuni membri hanno dichiarato di preferire che gli RBC siano calcolati in base a un parametro di riferimento stabilito a livello nazionale durante la fase di liquidità, mentre la maggioranza dei membri ha asserito che dovrebbe essere utilizzato il parametro di riferimento per l'unione bancaria fin dall'istituzione dell'EDIS. Un membro ha sostenuto l'idea di differenziare i livelli-obiettivo degli SGD nazionali al fine di garantire che le prime perdite nazionali basate sul rischio siano a carico degli SGD nazionali prima di poter ricorrere al DIF, in quanto a suo avviso la costituzione del DIF attraverso trasferimenti anticipati dagli SGD nazionali non consentirebbe di disporre di RBC a livello di unione bancaria. Alcuni membri hanno chiesto un'analisi quantitativa da parte della Commissione europea.

Sebbene sia stata riconosciuta la natura altamente politica della questione, molti membri si sono mostrati aperti all'idea di dotare l'EDIS di **capacità di finanziamento esterno**, al fine di aumentare la sua potenza di fuoco e ridurre la dipendenza dalle misure di sostegno nazionali, e alcuni di tali membri hanno proposto di farlo attraverso l'introduzione di misure di sostegno comuni. Altri membri si sono dichiarati contrari a qualsiasi finanziamento esterno che preveda il ricorso a fondi pubblici.

Nel corso della discussione sono state espresse posizioni diverse. L'introduzione di un meccanismo di sostegno comune per l'EDIS, simile al Fondo di risoluzione unico, ha ricevuto un certo sostegno. Sono state appoggiate anche le restanti opzioni presentate dalla presidenza portoghese, vale a dire l'introduzione del finanziamento volontario tra gli SGD nazionali e l'erogazione di prestiti da parte dell'industria. È stato sottolineato che queste opzioni esistono già per il Fondo di risoluzione unico, il che rappresenta un argomento a favore del loro utilizzo nell'EDIS. Alcuni membri hanno inoltre menzionato la possibilità che il Fondo di risoluzione unico conceda prestiti all'EDIS, in modo da sfruttare le sinergie tra i due sistemi, mentre altri hanno sottolineato la necessità di disporre di un quadro completo dell'EDIS prima di prendere una posizione. È stata inoltre proposta un'ulteriore analisi del fabbisogno potenziale di finanziamento, al fine di valutare meglio le opzioni d'intervento per il modello ibrido.

In base al modello ibrido, gli SGD nazionali sono innanzitutto tenuti a esaurire i mezzi finanziari disponibili (fino al livello-obiettivo) e, qualora permanga un ammanco, il DIF può concedere prestiti fino a tale importo. Alla luce di quanto precede, sono stati discussi il **concetto di ammanco di liquidità** e il ruolo dei contributi straordinari, in particolare se tali contributi debbano essere raccolti prima che gli SGD nazionali abbiano accesso al DIF (riducendo così l'importo dell'ammanco). La maggioranza dei membri ha convenuto che il finanziamento dell'ammanco di liquidità mediante l'EDIS non dovrebbe comportare contributi straordinari.

Per quanto riguarda le opzioni d'intervento presentate dalla presidenza su questo punto, la maggioranza dei membri ha appoggiato l'idea di concedere agli SGD nazionali la piena flessibilità per decidere se raccogliere contributi straordinari dopo l'erogazione del sostegno alla liquidità, al fine di evitare di gravare eccessivamente sul sistema bancario nazionale e quindi di contribuire a preservare la stabilità finanziaria. Alcuni membri, tuttavia, si sono espressi a favore di un importo minimo da raccogliere entro un termine prestabilito. Qualche membro ha sottolineato l'importanza di raccogliere i contributi straordinari dopo l'erogazione del sostegno alla liquidità per rimborsare i prestiti in modo tempestivo. Alcuni membri hanno osservato inoltre che, a loro avviso, i cambiamenti nell'automaticità della raccolta dei contributi straordinari comporterebbero un discostamento dall'attuale direttiva SGD. Sempre su questo punto, alcuni membri hanno menzionato l'importanza di mantenere condizioni di parità tra i membri e i non membri dell'unione bancaria.

Per quanto riguarda il **rimborso del sostegno alla liquidità**, diversi membri hanno convenuto sulla necessità di flessibilità nell'elaborazione del piano di rimborso, soprattutto per evitare la prociclicità e limitare l'impatto negativo sul sistema bancario. Vi è stato inoltre un certo sostegno all'introduzione di disposizioni orientative al fine di garantire la prevedibilità, la trasparenza e la rapidità dei negoziati tra gli SGD nazionali e l'autorità centrale. Altri membri hanno espresso la propria preferenza per un approccio più rigoroso e meno flessibile, asserendo che è necessario garantire condizioni di parità e fornire chiarezza e certezza, anche per gli SGD nazionali beneficiari.

La maggioranza dei membri si è detta favorevole all'applicazione di interessi sui prestiti concessi dall'EDIS, propugnando una metodologia semplice e pragmatica, mentre alcuni membri si sono dichiarati contrari all'idea di applicare interessi, sulla base del fatto che l'obiettivo del meccanismo dovrebbe essere quello di preservare la stabilità finanziaria senza imporre oneri eccessivi agli SGD nazionali e, in ultima analisi, al sistema bancario nazionale. I sostenitori dell'applicazione di tassi d'interesse si sono inoltre dichiarati favorevoli a derivare tali tassi dalla combinazione dei costi di opportunità delle varie fonti di finanziamento. In effetti, molti membri hanno approvato l'idea di allineare il tasso di interesse applicabile ai fondi provenienti sia dal DIF che dalla concessione obbligatoria di prestiti, sostenendo che questa soluzione riflette il costo di opportunità di queste fonti (con ogni probabilità identico), riduce il vantaggio della prima mossa ed è semplice e lineare da applicare. Alcuni membri si sono dichiarati favorevoli a tassi di interesse diversi da zero e differenziati, che riflettano costi di opportunità diversi, in particolare tra gli Stati membri partecipanti che fanno parte della zona euro e quelli che non ne fanno parte. Infine, diversi membri si sono dichiarati disponibili a prendere in esame l'idea di utilizzare come parametro di riferimento il tasso di interesse sui depositi della Banca centrale europea (BCE).

Per quanto riguarda la scadenza dei prestiti concessi agli SGD nazionali in situazione di bisogno, diversi membri hanno sottolineato la necessità di accordare tempo sufficiente per il rimborso di tali prestiti onde evitare di gravare eccessivamente sul sistema bancario e di creare prociclicità, garantendo nel contempo un ritmo di ricostituzione adeguato. La proposta della presidenza di introdurre un disallineamento di scadenza tra prestiti concessi e prestiti contratti non ha ottenuto grande sostegno, in particolare in considerazione delle preoccupazioni in merito alle difficoltà connesse al finanziamento di tale disallineamento.

Per quanto riguarda le **questioni relative alla governance**, alcuni membri hanno sottolineato l'importanza di allineare la responsabilità e il controllo. Alcuni membri hanno chiesto che gli SGD nazionali abbiano un ruolo nel processo decisionale, mentre altri hanno affermato che l'accesso degli SGD nazionali ai loro singoli comparti non deve dipendere dall'autorizzazione dell'autorità centrale. Non vi è stata alcuna opposizione alla designazione del Comitato di risoluzione unico (SRB) come autorità centrale dell'EDIS e alcuni membri hanno fatto presente che i meccanismi di governance dipendono dalla struttura dell'EDIS e dalle più ampie discussioni sulla gestione delle crisi. È stata inoltre sottolineata la necessità che la governance non sia eccessivamente complessa per consentire un processo decisionale efficace.

Per sostenere le discussioni sul modello ibrido nella fase di liquidità, il Centro comune di ricerca della Commissione europea ha presentato i risultati preliminari dell'analisi quantitativa in corso **dell'efficacia e dell'effetto di messa in comune dell'EDIS**. L'analisi mostra che il modello ibrido e il modello di messa in comune totale della liquidità sarebbero più efficaci ed efficienti nel prevenire gli ammanchi di liquidità in situazioni di crisi rispetto all'attuale status quo. I risultati dell'analisi hanno inoltre evidenziato le sinergie create dalla messa in comune delle risorse in termini di potenza di fuoco del modello. Alcuni membri hanno messo in discussione le conclusioni analitiche.

4. Entità non soggette alla CRD/al CRR

La discussione sull'ambito di applicazione dell'EDIS è stata avviata nella riunione del 23 febbraio 2021, con la potenziale inclusione nell'EDIS di **entità non soggette alla CRD/al CRR**, sulla base del documento informale della presidenza portoghese sul trattamento delle entità non soggette alla CRD/al CRR nell'ambito dell'EDIS.

Su invito della presidenza portoghese, i membri le cui entità non soggette alla CRD/al CRR rappresentano una parte rilevante del sistema bancario hanno presentato una breve descrizione dell'importanza quantitativa e sociale a livello nazionale o regionale di tali entità nella loro giurisdizione. Detti membri hanno descritto l'importanza di tali entità nel loro sistema bancario, nonostante le dimensioni limitate delle stesse a livello di unione bancaria, e hanno messo in luce il rischio relativo da esse presentato.

Vari membri hanno espresso la loro preferenza per l'allineamento dei tre pilastri dell'unione bancaria attraverso l'inclusione delle entità non soggette alla CRD/al CRR nell'ambito di applicazione dell'EDIS e nel quadro CRD/CRR, tenendo conto delle disposizioni in materia di proporzionalità già previste. Tuttavia, altri membri hanno sottolineato che le attuali disposizioni in materia di proporzionalità potrebbero non essere adatte a tutte le entità soggette alla CRD/al CRR. Altri membri hanno sostenuto l'attuazione di una prova di conformità, a livello europeo, sulla regolamentazione e la vigilanza su tali entità quale condizione per la loro inclusione nell'ambito di applicazione dell'EDIS.

Alcuni membri hanno sostenuto la non inclusione delle entità non soggette alla CRD/al CRR nell'ambito di applicazione dell'EDIS, mentre un membro ha suggerito un allineamento con il trattamento riservato alle succursali dei paesi terzi, per cui l'inclusione nell'ambito di applicazione dell'EDIS può essere conseguita mediante un aggiustamento dei contributi basati sul rischio.

5. Succursali dei paesi terzi

Nella riunione del 23 febbraio si è discusso anche dell'inclusione delle **succursali dei paesi terzi** nell'ambito di applicazione dell'EDIS; la discussione si è basata sul documento informale della presidenza portoghese sul trattamento delle succursali dei paesi terzi nell'ambito dell'EDIS.

L'ABE ha condiviso il lavoro svolto sulle succursali dei paesi terzi nel contesto dei pareri dell'ABE sull'attuazione della direttiva SGD. Dalla sua analisi è emerso che la maggior parte delle succursali dei paesi terzi nell'Unione europea sono membri di un SGD nazionale, in quanto i loro sistemi nazionali non sono stati considerati equivalenti.

Tenuto conto del fatto che nel quadro attuale i test di equivalenza non sono armonizzati, la maggioranza dei membri si è dichiarata favorevole all'introduzione di un test di equivalenza armonizzato per garantire condizioni di parità, mentre alcuni membri hanno sottolineato che si potrebbe trattare di un esercizio piuttosto complesso e dispendioso in termini di tempo, considerati il numero limitato di enti interessati e la loro scarsa rilevanza quantitativa.

La discussione non ha portato a un consenso su un'opzione preferita per quanto riguarda il trattamento nell'ambito dell'EDIS delle succursali di paesi terzi il cui sistema di tutela non è equivalente. Alcuni membri hanno preferito adeguare i contributi di queste succursali all'EDIS mediante uno specifico fattore di rischio aggiuntivo, mentre altri hanno sostenuto l'inclusione di tali soggetti nell'ambito di applicazione di CRD/CRR, ma hanno chiesto di effettuare un'analisi delle conseguenze più ampie. Alcuni membri hanno preferito che tali succursali fossero coperte solo a livello nazionale, data la mancanza di strumenti di vigilanza a disposizione del paese ospitante, mentre altri hanno avvertito che, sebbene le succursali di paesi terzi rappresentino attualmente una piccola quota dei depositi protetti nell'UE, ciò potrebbe cambiare nel contesto post-Brexit.

6. Sistemi di tutela istituzionale

Un IPS è definito nel regolamento sui requisiti patrimoniali (CRR) come un accordo sulla responsabilità, previsto in via contrattuale o dalla legge, di una rete di enti creditizi, che tutela i suoi membri e in particolare assicura la loro liquidità e la loro solvibilità per evitare il fallimento ove necessario. Alcuni IPS sono ufficialmente riconosciuti come SGD ai sensi della direttiva SGD.

Data la quota significativa dei depositi protetti dei membri degli IPS riconosciuti come SGD nell'unione bancaria (20,8 % nel 2019, secondo la banca dati dell'ABE), le discussioni sugli IPS sono fondamentali per definire chiaramente l'ambito di applicazione dell'EDIS. A sostegno di tali discussioni, tenutesi il 22 marzo e il 27 aprile 2021, la presidenza portoghese:

1. ha invitato due rappresentanti degli IPS, uno tedesco e uno austriaco, a presentare le loro attività;

2. ha invitato la Commissione europea a presentare una panoramica degli IPS nell'UE;

3. ha invitato la BCE a presentare il proprio monitoraggio degli IPS;

4. ha preparato come documento di riferimento un documento informale sul trattamento degli IPS e dei loro membri nel contesto dell'EDIS.

Per chiarire il funzionamento di questi regimi, l'**associazione nazionale delle banche cooperative tedesche** e le **casse di risparmio austriache** hanno presentato l'organizzazione e il funzionamento dei loro IPS.

La **Commissione europea** ha sintetizzato il quadro giuridico applicabile e le principali informazioni fattuali relative agli IPS, concentrandosi sugli IPS riconosciuti come SGD e sull'impatto dell'adesione agli IPS (non riconosciuti come SGD) sugli RBC in alcuni Stati membri. In tale contesto, alcuni membri hanno chiesto ulteriori chiarimenti in merito a quanto segue: i) la prevedibilità e l'automaticità del sostegno fornito dagli IPS ai loro membri, ii) la valutazione di un fattore di attenuazione del rischio nell'EDIS, iii) l'ammissibilità degli IPS ai sensi del CRR, iv) la separazione dei fondi degli IPS da quelli utilizzati per le funzioni degli SGD e v) la vigilanza degli IPS.

La presentazione sul **monitoraggio degli IPS da parte della BCE** ha riguardato il contesto normativo e di vigilanza degli IPS, nonché i benefici patrimoniali connessi agli IPS e la capacità di sostegno economico degli IPS ibridi, il cui monitoraggio è condotto congiuntamente dalla BCE e dalle autorità nazionali competenti. In particolare, la BCE ha spiegato che le differenze riguardanti i benefici patrimoniali e le deroghe tra gli IPS sono connesse alle differenze nella struttura e nell'organizzazione degli IPS, che rispecchiano l'entità delle eventuali relazioni infragruppo in termini di finanziamenti o partecipazioni di capitale. Ha inoltre chiarito che alcuni IPS riconosciuti come SGD sono tenuti a sostenere i loro membri, mentre altri non hanno alcun impegno obbligatorio. Inoltre, la BCE ha messo in evidenza alcune migliori prassi per il funzionamento degli IPS, in particolare: i) norme rigorose che garantiscano un processo decisionale rapido, con chiare scale progressive nei vari organi degli IPS; ii) una più rigorosa separazione dei fondi degli IPS da quelli utilizzati per le funzioni degli SGD; e iii) processi efficienti per garantire un adeguato monitoraggio a livello centrale e l'applicazione tempestiva delle misure. La BCE ha inoltre rilevato il ruolo che gli IPS possono svolgere nel garantire migliori prassi di gestione dei rischi, una migliore sorveglianza e un ulteriore consolidamento degli enti meno significativi. Tuttavia, alcuni membri hanno sottolineato che l'assenza di un obbligo giuridico di sostegno finanziario all'interno di taluni IPS può minare la credibilità e il presunto rischio inferiore di tali regimi.

Al fine di portare avanti il dibattito sulle opzioni strategiche nell'ambito del modello ibrido EDIS per il trattamento di: i) IPS riconosciuti come SGD e ii) opzioni e discrezionalità nazionali sui contributi inferiori per i membri degli IPS che non sono riconosciuti come SGD, la presidenza portoghese ha preparato un documento informale sul **trattamento degli IPS e dei loro membri nel contesto dell'EDIS**.

Per quanto riguarda il trattamento degli IPS riconosciuti come SGD nel contesto dell'EDIS, la maggioranza dei membri ha preferito includere gli IPS e i loro membri nell'ambito di applicazione dell'EDIS, alle stesse condizioni degli altri SGD, anche per quanto riguarda le misure preventive. Tali membri hanno ritenuto che questa opzione fosse coerente con l'obiettivo di allineare i tre pilastri dell'unione bancaria e con una tutela armonizzata dei depositanti. Hanno inoltre sostenuto che l'esclusione degli IPS dall'ambito di applicazione dell'EDIS ridurrebbe la potenza di fuoco dell'EDIS, dato che gli IPS rappresentano un'ampia percentuale dei depositi protetti nell'unione bancaria. È stato altresì sostenuto che questa opzione ha promosso un trattamento più coerente per quanto riguarda l'inclusione di misure preventive nell'EDIS, garantendo così condizioni di parità in modo più efficace.

Inoltre, alcuni membri hanno sostenuto l'inclusione degli IPS e dei loro membri nell'ambito di applicazione dell'EDIS, con un pieno finanziamento delle misure preventive solo a livello nazionale, attraverso fondi aggiuntivi al di sopra del livello-obiettivo o in combinazione con un trattamento specifico per gli IPS (per quanto riguarda il trasferimento di una quota minore di fondi al fondo centrale rispetto ad altri SGD). Tali membri hanno dichiarato che questo approccio rispecchierebbe le caratteristiche degli IPS riconosciuti come SGD. Un membro ha sostenuto l'esclusione degli IPS dall'ambito di applicazione dell'EDIS sulla base del fatto che, a suo avviso, gli IPS sono diversi dagli altri SGD in quanto riducono la probabilità di insolvenza e rimborso e la neutralità dei costi può essere conseguita solo mediante la loro non inclusione.

La maggioranza dei membri ha espresso preferenza per la piena armonizzazione di opzioni e discrezionalità nazionali sui contributi inferiori per i membri degli IPS non riconosciuti come SGD, eventualmente in combinazione con il pagamento di RBC armonizzati al DIF, in modo da riflettere il profilo di rischio dei membri degli IPS.

Nel complesso, alcuni membri erano disposti a discutere una metodologia armonizzata per il calcolo dei contributi, previa valutazione del profilo di rischio dei membri degli IPS al fine di garantire parità di condizioni.

7. Opzioni e discrezionalità nazionali

Nella riunione del 23 febbraio 2021 la presidenza portoghese ha discusso ulteriormente il trattamento delle opzioni e discrezionalità nazionali nel contesto dell'EDIS diverse da quelle esaminate in altre sezioni della presente relazione (succursali di paesi terzi, contributi inferiori per i membri degli IPS che non sono riconosciuti come SGD e misure preventive e alternative).

L'ABE ha presentato le raccomandazioni strategiche contenute nei suoi **pareri sull'attuazione della direttiva SGD**, il cui obiettivo era ridurre le divergenze a favore di un sistema più armonizzato. A tale riguardo, alcuni membri hanno sottolineato l'importanza di creare un sistema il più semplice e armonizzato possibile al fine di preservare la parità di condizioni in tutti gli Stati membri. Altri hanno evidenziato la necessità di flessibilità a livello nazionale al fine di preservare le specificità e la discrezionalità nazionali e di garantire la tutela dei depositanti e la fiducia nel sistema. In tale contesto, alcuni membri hanno ribadito la loro posizione riguardo alla struttura definitiva dell'EDIS, indicando l'importanza di sviluppare una struttura che funzioni a regime sulla base di un EDIS a pieno titolo con mutualizzazione delle perdite. Alcuni membri hanno dichiarato nel frattempo che il modello ibrido, con una condivisione delle perdite nulla o minore, sembra essere un modello adeguato per il trattamento di opzioni e discrezionalità nazionali.

Al fine di strutturare il dibattito, la presidenza portoghese ha presentato un documento informale sul **trattamento delle opzioni e discrezionalità nazionali nel contesto dell'EDIS**, che affronta diverse opzioni strategiche nell'ambito del modello di riferimento di cui sopra. Ha inoltre presentato una panoramica di una possibile via da seguire per ognuna delle opzioni e discrezionalità nazionali (22 in totale) nel contesto dell'EDIS, considerando in particolare il loro impatto sull'EDIS e la loro pertinenza per gli Stati membri.

Sebbene non sia stata effettuata una valutazione individuale per ognuna delle opzioni e discrezionalità nazionali, la maggioranza dei membri ha ritenuto, per quanto riguarda le opzioni strategiche presentate dalla presidenza, che le opzioni e discrezionalità nazionali dovessero essere, ove possibile, armonizzate e incluse almeno in una certa misura nell'EDIS. Tra questi membri, alcuni hanno anche sostenuto l'idea che l'armonizzazione parziale delle opzioni e discrezionalità nazionali dovesse essere coperta parzialmente o totalmente dall'EDIS o dagli SGD nazionali solo a livello nazionale, con fondi aggiuntivi superiori ai livelli-obiettivo degli SGD nazionali, in particolare durante la fase transitoria.

Altri hanno ritenuto che le opzioni e discrezionalità nazionali sarebbero potute rimanere facoltative laddove l'armonizzazione non fosse possibile, rimanendo coperte dall'EDIS o dagli SGD nazionali solo a livello nazionale, eventualmente con fondi aggiuntivi superiori ai relativi livelli obiettivo. Alcuni membri hanno sostenuto che tutte le opzioni e discrezionalità nazionali sarebbero dovute restare opzioni nazionali ed essere coperte solo a livello nazionale, eventualmente con fondi aggiuntivi. A loro avviso, ciò non avrebbe comportato un aumento dei costi per l'EDIS e avrebbe consentito una maggiore flessibilità a livello nazionale. Infine, alcuni membri si sono detti disposti a prendere in considerazione l'eliminazione delle opzioni e discrezionalità nazionali.

Inoltre, diversi membri hanno espresso interesse a esplorare le modalità per riflettere l'importo dei depositi protetti o i rischi associati alle opzioni e discrezionalità nazionali nella metodologia di calcolo dei contributi all'EDIS. Tuttavia, alcuni membri si sono detti scettici circa i parametri concreti che potrebbero essere utilizzati per conseguire tale obiettivo.

8. Misure preventive e alternative

Anche il trattamento delle opzioni e discrezionalità nazionali per quanto riguarda le misure preventive e alternative nel contesto dell'EDIS è di fondamentale importanza per l'ambito di applicazione dell'EDIS. Oltre alle due funzioni obbligatorie degli SGD, ossia il rimborso e il contributo in caso di risoluzione, la direttiva SGD prevede che gli Stati membri possano anche consentire agli SGD di finanziare: i) misure volte a prevenire il dissesto di un ente creditizio (misure preventive) e ii) misure adottate in caso di insolvenza per preservare l'accesso dei depositanti ai depositi protetti (misure alternative).

Nella riunione del 22 marzo la Commissione europea ha presentato i punti salienti della recente **decisione della Corte di giustizia sul caso Tercas** e ha fornito una breve **valutazione dell'impatto di tale sentenza sugli interventi degli SGD** e dell'interazione tra la direttiva SGD e la direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche per quanto riguarda l'applicazione delle misure preventive e il relativo finanziamento da parte degli SGD (ed eventualmente dell'EDIS), il che potrebbe richiedere chiarimenti nell'ambito del riesame del CMDI in corso.

A sostegno delle discussioni, la presidenza portoghese ha presentato un documento informale sul **trattamento delle misure preventive e alternative nel contesto dell'EDIS** e ha promosso una discussione in merito alle diverse opzioni strategiche per il trattamento di tali misure nel contesto dell'EDIS nonché al loro impatto sulla struttura del modello ibrido, in particolare nella fase di liquidità dell'EDIS.

Le opinioni dei membri erano discordanti per quanto riguarda le opzioni strategiche per il trattamento di tali misure nel contesto dell'EDIS. Alcuni preferivano un regime armonizzato per entrambe le misure ed erano favorevoli alla relativa copertura da parte dell'EDIS. Altri appoggiavano un regime in cui le misure sarebbero rimaste solo a livello nazionale, da finanziare con fondi conteggiati ai fini del livello-obiettivo o al di sopra del livello-obiettivo, mentre l'EDIS si sarebbe concentrato esclusivamente sulle due funzioni obbligatorie previste dalla direttiva SGD. In generale, i membri che hanno sostenuto la copertura di entrambe le misure da parte dell'EDIS hanno evidenziato: i) i vantaggi percepiti in termini di efficienza nella tutela della fiducia dei depositanti e nell'utilizzo dei fondi; ii) la coerenza con il regime generale di intervento nel caso di banche in difficoltà o in dissesto; iii) la flessibilità e la prevedibilità; e iv) la capacità di promuovere condizioni di parità tra gli Stati membri garantendo la tutela dei depositanti, che giustificherebbe la stessa copertura dal fondo centrale e dalla concessione obbligatoria di prestiti come nel caso del rimborso. Tra questi membri, alcuni hanno convenuto sulla necessità di armonizzare i regimi sostanziali sull'uso di tali misure (in particolare per quanto riguarda la verifica del minor onere). I membri favorevoli al mantenimento di tali misure a livello nazionale hanno espresso le seguenti preoccupazioni: i) l'azzardo morale; ii) l'interazione con il riesame in corso del quadro CMDI, che potrebbe incidere sulle discussioni concernenti il trattamento di tali misure nell'EDIS; e iii) il fatto che il dissesto degli enti dovrebbe essere affrontato nell'ambito del quadro di risoluzione e non principalmente attraverso tali misure. Tra questi membri, alcuni hanno anche affermato che l'EDIS dovrebbe essere limitato agli interventi di rimborso. Alcuni hanno preferito mantenere tali misure come opzione nazionale, in particolare per le misure alternative, e farle rientrare nell'EDIS. Alcuni membri si sono inoltre detti favorevoli alla definizione di condizioni più rigorose per l'applicazione di tali misure a livello nazionale, al fine di garantire parità di condizioni nel quadro UE di gestione delle crisi.

Alcuni membri hanno inoltre menzionato l'impatto delle varie opzioni strategiche sulle caratteristiche del modello ibrido, in particolare per quanto riguarda l'assegnazione dei fondi (alcuni membri hanno indicato che l'inclusione di tali misure potrebbe richiedere un DIF più ampio, mentre altri hanno osservato che l'eventuale maggiore efficienza che si potrebbe ottenere con tali misure potrebbe non richiedere un DIF più ampio, a condizione che la verifica del minor onere sia armonizzata) e sui contributi al DIF (in generale, i membri che hanno menzionato questo aspetto non erano favorevoli ad alcuna modifica dei contributi versati dai membri degli SDG che ricorrono a tali misure).

Inoltre, alcuni membri hanno condiviso le loro opinioni sull'inclusione di tali misure nell'EDIS nella fase transitoria e nel regime stabile, sollevando questioni relative alla governance (segnatamente un eventuale rafforzamento parallelo del ruolo dell'autorità centrale quale punto di partenza per un EDIS funzionante a regime). Hanno inoltre menzionato il fatto che, una volta conseguito un EDIS a pieno titolo, sarà importante garantire l'armonizzazione e l'applicazione delle stesse condizioni per tutti. Fino a quel momento, a loro avviso, l'armonizzazione dovrebbe essere calibrata in modo diverso nelle varie fasi.

9. Gestione delle crisi e EDIS

Considerando che alcune delle potenziali modifiche discusse nel contesto del riesame del quadro CMDI prevedono un intervento più incisivo degli SGD negli scenari di gestione delle crisi, nella riunione del 27 aprile 2021 la presidenza portoghese ha avviato una discussione sul ruolo dell'EDIS a tale riguardo. Il documento informale della presidenza sul **riesame del CMDI e la sua articolazione con l'EDIS** ha costituito il quadro per una discussione esplorativa in merito al ruolo potenziale che l'EDIS potrebbe svolgere a seguito delle modifiche apportate al quadro di gestione delle crisi e ha cercato di chiarire in quale misura il riesame del CMDI dipenda dall'istituzione dell'EDIS e viceversa. La discussione ha confermato la divergenza di opinioni dei membri, anche per quanto riguarda la pertinenza del collegamento tra il riesame del CMDI e l'EDIS. Mentre secondo alcuni membri le due questioni sono strettamente interconnesse, altri erano dell'avviso che occorre dissociarle l'una dall'altra.

Per quanto riguarda le modifiche da prevedere nel quadro del riesame del CMDI, alcuni membri si sono espressi a favore di un'opzione che contempli la coesistenza della risoluzione e di altri strumenti armonizzati per far fronte al dissesto degli enti (come lo strumento per la "liquidazione ordinata"). Altri hanno indicato di preferire un ambito di applicazione più ampio per la risoluzione argomentando che, se un ente non è oggetto di risoluzione, non dovrebbero esistere misure alternative o, per lo meno, misure alternative ritenute più favorevoli della risoluzione, e si dovrebbe applicare la procedura ordinaria di insolvenza, anche se ciò implica il rimborso dei depositi protetti. Una terza corrente di pensiero, pur sostenendo una risoluzione più ampia, non si è opposta al mantenimento di misure alternative quando la procedura ordinaria di insolvenza con rimborso dei depositanti si rivela non adeguata o meno efficiente.

Inoltre, per quanto riguarda il ruolo che gli SDG potrebbero assumere, in astratto, nell'ambito di tale riesame, i membri erano divisi anche circa il ruolo che questi dovrebbero svolgere nella gestione delle crisi: vari membri si sono espressi a favore di un loro più ampio coinvolgimento (argomentando che tale ampliamento dovrebbe avvenire solo in caso di risoluzione, limitando in cambio le possibilità di farvi ricorso al di fuori della risoluzione), mentre alcuni hanno fatto presente che la funzione primaria degli SGD consiste nella tutela dei depositi protetti attraverso il rimborso, e che eventuali estensioni potrebbero mettere a repentaglio tale finalità come pure la fiducia dei depositanti. Alcuni membri si sono detti contrari all'eliminazione della super-priorità dei depositi protetti e degli SGD, mentre alcuni hanno sottolineato che un ampliamento del ruolo degli SGD nel quadro attuale richiederà alcune modifiche, in particolare l'eliminazione della super-priorità. Pur riconoscendo la possibilità di prevedere una combinazione di meccanismi di finanziamento, alcuni membri hanno espresso preoccupazione circa la necessità di riflettere sul ruolo primario di ciascun meccanismo.

Infine, per quanto riguarda l'articolazione con l'EDIS, i membri hanno espresso opinioni divergenti in merito all'opportunità di includere nell'ambito di applicazione dell'EDIS le modifiche del ruolo degli SGD. Alcuni membri hanno affermato che la loro inclusione è necessaria per garantire un sistema coerente alla luce dei tre pilastri dell'unione bancaria e per garantire risposte coerenti alle crisi bancarie. Di converso, secondo alcuni membri qualsiasi nuovo potenziale ruolo degli SGD nella gestione delle crisi dovrebbe rimanere a livello nazionale, ossia non essere centralizzato nell'EDIS, il cui ruolo dovrebbe essere limitato ai rimborsi.

10. Contributi basati sul rischio

Dato che i contributi basati sul rischio (RBC) sono un elemento chiave dell'EDIS, nel corso della riunione del 27 aprile 2021 la Commissione europea ha aggiornato i membri del gruppo ad hoc "Rafforzamento dell'unione bancaria" in merito agli sviluppi in corso sull'elaborazione della metodologia di calcolo degli **RBC nell'ambito dell'EDIS**. L'analisi condotta dal Centro comune di ricerca ha evidenziato l'impatto dell'applicazione degli RBC, a livello di unione bancaria, all'importo dei contributi relativi a contributi non basati sul rischio. L'analisi includeva inoltre i possibili indicatori delle esposizioni sovrane, contribuendo in tal modo alle discussioni sull'RTSE.

La maggioranza dei membri si è espressa a favore dell'uso degli RBC nell'EDIS, e diversi membri hanno sottolineato i vantaggi di una metodologia semplice e trasparente.

I membri hanno espresso opinioni divergenti in merito alla possibilità di aggiungere al calcolo degli RBC potenziali indicatori basati sulla concentrazione e/o sul rischio di credito delle esposizioni sovrane, laddove secondo vari membri questo tema è una componente del **dibattito sull'RTSE**. Nello specifico, alcuni membri si sono espressi a favore dell'utilizzo di entrambi i tipi di indicatori, mentre alcuni si sono opposti a entrambi gli indicatori, argomentando che l'impatto significativo sui contributi avrebbe implicazioni per la stabilità finanziaria. Alcuni membri hanno convenuto di includere soltanto gli indicatori basati sulle esposizioni alle concentrazioni e hanno espresso preoccupazione in merito al ricorso a indicatori basati sui rischi di credito, tenendo conto dell'impatto negativo sui mercati più piccoli e sui rating esterni, suscettibili di esacerbare i rischi di prociclicità e stabilità finanziaria. Alcuni di questi membri hanno inoltre suggerito di introdurre un indicatore basato sulle esposizioni alle concentrazioni solo nella fase transitoria. Alcuni membri hanno sottolineato che il peso di tali indicatori nella metodologia di calcolo degli RBC dovrebbe essere inferiore rispetto a quello degli altri indicatori di rischio al fine di riflettere la loro limitata importanza. Ad avviso di alcuni membri, gli RBC con indicatori delle esposizioni sovrane non sono un sostituto dell'RTSE, mentre secondo altri rappresentano un'alternativa ad altre forme di RTSE.

Inoltre, alcuni membri hanno chiesto un'ulteriore analisi tecnica man mano che l'ambito di applicazione dell'EDIS diventa più chiaro. Altri hanno individuato ulteriori indicatori che potrebbero far parte dell'analisi, eventualmente come alternativa all'uso di indicatori basati sulla concentrazione e/o sul rischio di credito delle esposizioni sovrane. Alcuni membri hanno suggerito di utilizzare indicatori di rischio basati sugli strumenti finanziari di livello 2 e di livello 3 e un altro membro ha sottolineato che occorre tenere conto della necessità di riconoscere che le banche che soddisfano il requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili (MREL) e contribuiscono al Fondo di risoluzione unico con strategie di risoluzione rappresentano un rischio minore per gli SGD. La Commissione europea ha chiarito che possono essere aggiunti altri indicatori, purché vi siano dati disponibili, sottolineando tuttavia che l'aggiunta di indicatori implica un riequilibrio delle ponderazioni degli indicatori di base (riducendone l'importanza relativa all'interno dell'intera equazione).

Nell'ambito di tale discussione è stata menzionata anche la recente sentenza del Tribunale dell'UE sui contributi al Fondo di risoluzione unico stabiliti dall'SRB, la quale ha evidenziato l'importanza di trovare un equilibrio tra i benefici derivanti dall'introduzione di indicatori aggiuntivi e i rischi di aumentare la complessità e la mancanza di trasparenza della metodologia. È stato inoltre osservato che metodi di calcolo complessi potrebbero non avere un impatto sostanziale sugli incentivi delle banche.

11. Transizione verso un regime stabile

In linea con l'approccio stabilito dalla presidenza portoghese per il semestre, durante la riunione del 27 aprile 2021 la presidenza portoghese ha discusso del periodo di transizione **dal modello ibrido al regime stabile**, tenendo conto delle posizioni espresse dai membri del gruppo ad hoc "Rafforzamento dell'unione bancaria" nelle discussioni precedenti.

La presidenza portoghese riconosce che l'EDIS è il terzo pilastro necessario per completare l'unione bancaria, unitamente al meccanismo di vigilanza unico (SSM) e al meccanismo di risoluzione unico (SRM). L'istituzione dell'EDIS, con la creazione di un DIF a livello europeo, promuove l'allineamento del controllo e della responsabilità in materia di assicurazione dei depositi. Ai fini di una sua concezione coerente, la governance e i rischi/le passività sono messi in comune dal livello nazionale al livello centrale in modo equilibrato, fino a quando non sarà raggiunta la piena centralizzazione nel quadro di un EDIS a pieno titolo, se convenuto a livello politico. Il disallineamento che si creerebbe mettendo in comune i rischi/le passività senza mettere in comune la governance potrebbe tradursi in incentivi indesiderati per aumentare i rischi a livello nazionale e in sfide operative a seguito di una crisi. Per contro, il disallineamento che si creerebbe mettendo in comune la governance senza mettere in comune i rischi/le passività potrebbe portare a una situazione in cui, in ultima analisi, il sostegno comune di bilancio dell'EDIS sarebbe rappresentato dalle tesorerie nazionali. L'EDIS sarebbe fondamentale per allineare gli incentivi e contribuirebbe a raggiungere un livello uniforme di tutela dei depositanti per l'intera categoria (a prescindere dall'ubicazione geografica della banca), promuovere la stabilità finanziaria e limitare il legame banca-emittente sovrano, compreso l'uso del denaro dei contribuenti - vale a dire le tappe fondamentali alla base del progetto dell'unione bancaria.

Prendendo le mosse dai lavori delle presidenze precedenti, l'EDIS potrebbe iniziare con una fase di liquidità, creando nel contempo fiducia e preparando il terreno per un sistema a pieno titolo funzionante a regime, con liquidità e copertura delle perdite. La flessibilità del modello ibrido consente un'introduzione graduale della mutualizzazione e della condivisione delle perdite. Pertanto, durante la fase transitoria, il sostegno del DIF potrebbe includere una componente di copertura delle perdite che evolverebbe in misura gradualmente crescente.

In tale contesto, la presidenza portoghese ha esaminato il concetto di condivisione delle perdite e il modo in cui la sua introduzione potrebbe interagire con i seguenti parametri del modello ibrido: i) l'assegnazione dei fondi e l'entità del DIF, ii) la costituzione, il finanziamento e la ricostituzione del DIF; e iii) la governance dell'EDIS.

Durante le discussioni non è stato raggiunto un consenso sull'approccio della presidenza. Vari membri hanno fatto riferimento all'importanza di una fase transitoria che evolva verso un EDIS a pieno titolo come obiettivo finale, mentre alcuni hanno sottolineato la necessità di disporre di un percorso di avanzamento chiaro. Alcuni membri hanno messo in evidenza che l'EDIS non richiederebbe una copertura delle perdite o fasi diverse, sostenendo che queste sarebbero subordinate a un accordo politico contenente anche condizioni preliminari.

Per quanto riguarda il concetto di condivisione delle perdite, vari membri si sono espressi a favore di un intervento in parallelo del DIF e degli SGD nazionali, contabilizzando la quota dell'intervento del DIF ai fini dell'assorbimento delle perdite potenziali, mentre un membro ha dichiarato di preferire una componente di condivisione delle perdite sotto forma di percentuale dell'importo dell'ammanco. Alcuni membri hanno espresso una posizione intermedia, ritenendo accettabili entrambe le opzioni, a condizione che sia introdotto un livello graduale di condivisione delle perdite. Alcuni membri si sono espressi a favore di un calendario chiaro e certo per il passaggio alla condivisione delle perdite, mentre altri hanno ribadito che l'EDIS dovrebbe solo fornire sostegno di liquidità.

Per quanto riguarda l'assegnazione dei fondi, alcuni membri hanno sostenuto l'idea secondo cui, nella fase transitoria, la quota di fondi assegnata al DIF aumenterebbe mentre la quota di fondi per la concessione obbligatoria di prestiti e gli usi nazionali diminuirebbe. L'alternativa in base a cui la quota di fondi per gli usi nazionali è mantenuta costante mentre la quota di fondi per la concessione obbligatoria di prestiti diminuisce ha ricevuto minore sostegno. Alcuni membri hanno sottolineato che entrambe le opzioni potrebbero essere adeguate a seconda delle circostanze, in particolare in funzione dell'ambito di applicazione dell'EDIS.

La maggioranza dei membri ha ribadito la propria preferenza per il finanziamento del DIF attraverso contributi calcolati in base a un parametro di riferimento stabilito a livello di unione bancaria fin dall'inizio della fase di liquidità. Alcuni membri hanno espresso preferenza per il finanziamento del DIF attraverso contributi calcolati in base a un parametro di riferimento stabilito a livello nazionale sin dal punto di partenza, prevedendo l'introduzione di un parametro di riferimento per l'unione bancaria all'inizio della fase transitoria, quando prende avvio la condivisione delle perdite. Alcuni membri hanno indicato di preferire che il parametro di riferimento per l'unione bancaria sia correlato all'andamento della mutualizzazione del DIF.

Un membro ha sostenuto la possibilità di introdurre una salvaguardia per ricostituire il DIF quando i suoi mezzi finanziari disponibili scendono al di sotto di una soglia minima predefinita. Un altro membro ha sottolineato l'importanza di un periodo di differimento per attenuare l'eccessiva pressione sul sistema bancario nazionale che potrebbe innescare prociclicità e ostacolare la stabilità finanziaria.

Per quanto riguarda la governance dell'EDIS, alcuni membri hanno menzionato la necessità di un modello semplice ed efficiente, sebbene siano stati fatti anche riferimenti più specifici all'importanza di promuovere l'allineamento della responsabilità e del controllo, nonché alla necessità di un modello che tenga in debita considerazione il ruolo di un'autorità centrale forte, pur essendo sufficientemente flessibile da rispondere alle preoccupazioni specifiche degli Stati membri, in stretta cooperazione con gli SGD nazionali.

Nel definire una possibile via da seguire, la presidenza portoghese ha inoltre affrontato brevemente il trattamento di altri elementi costitutivi dell'EDIS riguardanti principalmente: i) i soggetti che potrebbero essere coperti dall'EDIS; e ii) il possibile utilizzo dell'EDIS per finanziare misure preventive e alternative, nonché le opzioni e discrezionalità nazionali. A tale riguardo, alcuni membri si sono detti favorevoli alla graduale inclusione di tali elementi costitutivi nell'EDIS in momenti diversi (istituzione dell'EDIS, fase transitoria o regime stabile), a seconda dei progressi compiuti nell'attuazione delle condizioni individuate per consentire tale inclusione. Per contro, alcuni membri hanno dichiarato di preferire che questi elementi costitutivi siano inclusi/esclusi dall'inizio. Altri membri hanno sostenuto che le discussioni su alcuni elementi costitutivi (in particolare l'uso dell'EDIS per finanziare misure preventive e alternative) dovrebbero essere prioritarie, dato il loro impatto su altri parametri del modello. È stata inoltre sottolineata l'importanza di allineare i tre pilastri dell'unione bancaria e di ridurre la frammentazione.

Poiché l'inclusione dei suddetti elementi costituitivi nell'EDIS può incidere sul livello di copertura, sulla raccolta e sull'uso dei mezzi finanziari disponibili e sul calcolo dei contributi, durante le discussioni alcuni membri si sono mostrati disposti a tenere conto di questi fatti nel calcolo degli RBC utilizzando una metodologia armonizzata.

12. Osservazioni finali

La presidenza portoghese invita il Consiglio a prendere atto della presente relazione al fine di compiere ulteriori progressi nei lavori. Si invita inoltre la presidenza slovena a basarsi sui progressi compiuti e a proseguire i lavori per il rafforzamento dell'unione bancaria.