



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 27.11.2006
COM(2006) 729 definitivo

-

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

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

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

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

1. Introduzione

I sistemi di garanzia dei depositi (DGS) rappresentano una rete di sicurezza per i depositanti, poiché in caso di inadempimento di un ente creditizio consentono loro di recuperare almeno una parte dei loro depositi bancari. La direttiva 94/19/CE impone agli Stati membri di garantire l'esistenza di almeno un DGS sul loro territorio ed è riuscita ad assicurare ai depositanti un livello minimo di protezione in tutta l'Unione europea. Essa è stata recepita nella legislazione nazionale di tutti gli Stati membri¹.

La direttiva offre agli Stati membri margini considerevoli per lo sviluppo di sistemi il più possibile rispondenti alle condizioni prevalenti sul mercato. Nel contempo, le preoccupazioni di possibili disparità nelle condizioni di concorrenza sono state fugate dall'inclusione di disposizioni che consentono alle succursali di banche estere di altri Stati membri della UE di aderire ai DGS del paese ospitante in modo da offrire lo stesso livello di garanzia delle banche regolamentate del paese ospitante².

Ciò premesso, undici anni dopo l'attuazione della direttiva nel diritto nazionale, la Commissione procede al suo riesame, al fine di valutare se, con il procedere dell'integrazione finanziaria e l'incremento delle fusioni transfrontaliere, le regole esistenti continuano ad essere efficaci. In particolare, nel quadro delle consultazioni organizzate dalla Commissione, le diverse modalità di finanziamento dei DGS sono state citate come un ostacolo al consolidamento transfrontaliero e fonte di disparità sotto il profilo della concorrenza. Sono state altresì evidenziate discrepanze considerevoli tra i livelli di garanzia offerti ai depositanti nei singoli Stati membri ed una serie di problemi riguardanti le differenze di copertura e il funzionamento transfrontaliero dei DGS.

L'obiettivo della presente comunicazione è trarre conclusioni dal processo di consultazione, rispondere alle preoccupazioni espresse dalle parti interessate, individuare le soluzioni non legislative per migliorare il funzionamento della direttiva nel breve termine e delineare la politica della Commissione in materia di sistemi di garanzia dei depositi per i prossimi anni.

1.1. Argomenti a favore e contro la modifica del quadro esistente emersi nell'ambito della consultazione delle parti interessate

Il processo di consultazione ha rivelato l'esistenza di opinioni diverse circa l'opportunità di modificare gli attuali sistemi di garanzia dei depositi.

Alcune parti hanno argomentato che il quadro attuale debba essere modificato a causa di:

¹ Sono state adottate disposizioni transitorie per l'adeguamento al livello minimo di copertura di 20 000 EUR prescritto dalla direttiva.

² In questo caso si fa riferimento ad accordi di garanzia integrativa.

- sostanziali differenze tra il livello di garanzia offerto ai depositanti (si va dai 14 481 EUR in Lettonia ai 103 291 EUR in Italia);
- sostanziali differenze nel modo in cui i sistemi finanziano gli indennizzi ai depositanti. Vi sono sistemi finanziati *ex post*, che ricorrono alla raccolta di fondi presso i membri una volta verificatosi l'inadempimento di una banca, e sistemi finanziati *ex ante*, che raccolgono fondi dai membri del sistema tramite il prelievo di contributi; esistono altresì differenze significative tra le dimensioni dei sistemi finanziati *ex ante*. Si sostiene che tali differenze mettano a rischio il funzionamento del sistema su base transfrontaliera in situazione di crisi, creino distorsioni della concorrenza - a causa dell'ingiusto vantaggio di cui beneficerebbero le banche operanti in sistemi con costi inferiori - e costituiscano un ostacolo per le banche che aspirino a consolidare le proprie operazioni utilizzando lo statuto della società europea.

D'altro canto, altre parti interessate si sono dichiarate contrarie all'introduzione di modifiche in questa fase, principalmente per via dei costi che ne deriverebbero (in particolare per gli Stati membri che dovrebbero passare da sistemi *ex post* a sistemi *ex ante*). Esse sostengono che il sistema funzioni relativamente bene nelle condizioni attuali e sia adeguato a fini di vigilanza, e non ritengono che le disposizioni esistenti creino distorsioni della concorrenza tra i mercati. Affermano inoltre che i problemi a livello di consolidamento transfrontaliero, che interessano solo un numero limitato di banche, non sono una ragione sufficiente per modificare radicalmente le regole esistenti.

1.2. Risposta alla consultazione delle parti interessate

Allo stato attuale, tra le opinioni espresse sembrerebbero prevalere quelle favorevoli a mantenere lo status quo e ad evitare investimenti costosi per modificare il quadro esistente in assenza di solidi argomenti economici.

La Commissione è tuttavia del parere che l'incapacità a tenere il passo con la crescente integrazione finanziaria dell'Europa potrebbe risultare molto costosa nel più lungo termine, se la rete di sicurezza prudenziale non funzionasse adeguatamente in una situazione di crisi transfrontaliera a causa della mancanza di regole standardizzate. La perdita di fiducia nel mercato unico finanziario e i costi per l'economia potrebbero risultare in ultima analisi molto più onerosi del livello di investimenti necessario per garantire un funzionamento soddisfacente della rete di sicurezza paneuropea.

Inoltre, se alcune di queste questioni non venissero affrontate, potrebbero risentirne anche i consumatori: in effetti, anche se il volume dei depositi transfrontalieri diretti resta relativamente basso, ricerche recenti indicano che un numero crescente di cittadini della UE sta considerando la possibilità di acquistare prodotti finanziari all'estero e che crescono le richieste di apertura di conti bancari in un altro Stato membro³.

La Commissione si propone pertanto di tenere conto dei risultati del processo di revisione in due modi diversi. In primo luogo, tenterà di trovare soluzioni pragmatiche e realistiche ai problemi identificati, che non richiedano modifiche al quadro normativo esistente. In un secondo tempo esaminerà la possibilità di modifiche più radicali, che potrebbero richiedere una riorganizzazione globale dell'attuale legislazione in materia di DGS.

³ SEC (2005) 927, pag. 11.

2. Soluzioni pragmatiche a carattere non legislativo

La Commissione è del parere che, in risposta ai pareri espressi dalle parti interessate, nel breve termine potrebbero essere apportati alcuni miglioramenti alle regole esistenti senza modificare la direttiva in vigore. La concezione e l'attuazione di tali soluzioni potrebbe avvenire in collaborazione con il gruppo di lavoro dei rappresentanti degli Stati membri istituito dalla Commissione, con lo European Forum of Deposit Insurers (EFDI) o con le associazioni del settore bancario a livello europeo. Alcuni orientamenti interpretativi e raccomandazioni sono già forniti nel seguito.

2.1. Definizione di "deposito" e ambito di applicazione

L'attuale definizione di "deposito", di cui all'articolo 1, punto 1 della direttiva, è ampia, e nessuna tra le parti interessate ha fornito elementi che dimostrino la necessità di una modifica che consenta di includere altri prodotti nell'ambito di applicazione della direttiva.

Tuttavia, poiché gli Stati membri dispongono di un margine di discrezionalità nell'applicazione delle esclusioni di cui all'allegato I della direttiva⁴, alcune parti hanno suggerito di razionalizzare l'ambito di applicazione della definizione e di renderlo più coerente da uno Stato membro all'altro, limitando tale discrezionalità.

La Commissione propone di eseguire uno studio sui prodotti di risparmio che sono attualmente coperti e sull'impatto di eventuali esclusioni. Lo studio, che potrebbe essere realizzato con il sostegno del gruppo di lavoro della Commissione sui DGS o dell'EFDI, dovrebbe anche esaminare se vi sia un'adeguata copertura intersettoriale (comprendente assicurazioni⁵, investimenti e depositi), giacché i confini tra i diversi prodotti finanziari appaiono sempre meno netti.

2.2. "Coassicurazione"

In base alle disposizioni sulla coassicurazione contenute nella direttiva, gli Stati membri possono decidere che i depositanti debbano sopportare una certa percentuale di perdite qualora i loro depositi diventino indisponibili. Di conseguenza, taluni Stati membri hanno introdotto regole che limitano l'importo degli indennizzi pagati ai depositanti in caso di inadempimento della banca persino prima del raggiungimento del livello minimo di garanzia⁶.

In questa fase sembrerebbe mancare il sostegno necessario per introdurre modifiche alle regole di coassicurazione a breve termine. In generale, non sembra esservi accordo tra le parti interessate circa il fatto che il sottostante principio del *rischio morale* ("*moral hazard*" ovvero il rischio che, dato che i loro depositi sono comunque assicurati, i depositanti scelgano una banca senza valutarne innanzitutto la solidità) giustifichi l'applicazione di tali regole. Alcuni considerano la coassicurazione un elemento indispensabile per prevenire il rischio morale, mentre altri, in particolare le associazioni dei consumatori, argomentano che non si può pretendere che i depositanti valutino la solidità di un ente creditizio.

⁴ Gli Stati membri possono ad esempio escludere i depositi in valute non comunitarie o taluni depositanti, quali i direttori di banca o le società di una certa dimensione.

⁵ Sarà commissionato uno studio sulla fattibilità dei sistemi di garanzia delle assicurazioni nella UE.

⁶ L'articolo 7, paragrafo 4 consente agli Stati membri di limitare la garanzia ad una determinata percentuale dell'importo dei depositi, che non può tuttavia essere inferiore al 90% finché l'importo da rimborsare a titolo della garanzia non raggiunga i 20 000 EUR (cfr. nota 7).

Alla luce di queste vedute divergenti, la Commissione non è convinta dell'opportunità di modificare le regole sulla coassicurazione in questa fase. La Commissione ritornerà su questo punto in futuro, quando esaminerà la possibilità di apportare altre modifiche alla direttiva (cfr. cap. 3)⁷.

2.3. Clausola de minimis

Dal processo di consultazione è emerso che talune parti sarebbero favorevoli ad introdurre nella direttiva una clausola "de minimis", in base alla quale i depositi di importo molto esiguo non verrebbero rimborsati, poiché i costi amministrativi supererebbero l'entità del rimborso. L'impatto sulle attività transfrontaliere sarebbe molto limitato in quanto è improbabile che gli importi in questione possano essere decisivi per i depositanti (indicativamente, l'importo suggerito dai servizi della Commissione nel documento di consultazione era 20 EUR⁸). D'altro canto, i sistemi informatici moderni dovrebbero aiutare a minimizzare i costi amministrativi.

La Commissione non ritiene appropriato considerare in questa fase l'introduzione di una clausola de minimis, poiché sia la coassicurazione che le regole de minimis sono collegate alla limitazione della protezione dei depositanti e pertanto non debbono essere trattate separatamente.

2.4. Accordi di garanzia integrativa (topping-up)

Nell'ambito di un accordo di garanzia integrativa, se una banca apre una succursale in un altro Stato membro della UE in cui il livello di copertura è più elevato o la portata della copertura più ampia che nel suo Stato membro di origine, tale succursale ha il diritto di aderire al DGS del paese ospitante. Ciò le consente di offrire lo stesso livello di garanzia dei depositi rispetto alle banche locali.

Le parti interessate e gli Stati membri concordano ampiamente che gli accordi di garanzia integrativa siano necessari finché i livelli di copertura non saranno stati armonizzati, anche se le parti interessate sostengono per lo più che la loro rilevanza pratica sia scarsa a causa del numero limitato di accordi finora conclusi.

Non appare necessario modificare la direttiva sotto questo profilo, sebbene potrebbero esistere i margini per azioni non normative volte ad agevolare gli accordi tra i DGS e ad appianare possibili dissensi emersi nell'ambito degli accordi esistenti. Un accordo quadro facoltativo in materia di copertura integrativa, che potrebbe essere stilato dall'EFDI e adattato alle esigenze individuali dei DGS⁹, sarebbe sostenuto dalla Commissione a condizione che rispetti il diritto

⁷ Tuttavia, merita di essere chiarito un aspetto riguardante la coassicurazione emerso durante il processo di consultazione. Riguarda il fatto se la direttiva consenta o meno che la coassicurazione si applichi già al livello minimo di copertura di 20 000 EUR. L'interpretazione corretta dell'articolo 7, paragrafo 4 è che il livello minimo di copertura può essere limitato ad una determinata percentuale dei depositi, ma che tale percentuale deve essere pari ad almeno il 90% del totale dei depositi finché l'importo da pagare raggiunga il livello minimo di copertura di 20 000 EUR: il livello minimo di copertura non può in alcun caso scendere al di sotto di tale importo. La relazione della direttiva chiarisce che la copertura minima non deve essere intaccata dall'applicazione della coassicurazione. Per uno Stato membro che applica una coassicurazione del 10%, ciò significa pertanto che il livello minimo di copertura deve essere di 22 222 EUR. La Commissione garantirà la corretta applicazione dell'articolo 7, paragrafo 4 da parte degli Stati membri.

⁸ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/guarantee/consultationpaper_en.pdf.

⁹ Cfr. allegato II della direttiva; ulteriori lavori potrebbero concentrarsi sui punti che hanno creato

comunitario.

Dalla consultazione pubblica è risultato che, alla luce dei molteplici ostacoli incontrati dagli accordi di garanzia integrativa a causa del grado minimo di armonizzazione dei DGS, riscuote un certo sostegno il sistema della garanzia integrativa del paese di origine. Nel quadro di tale sistema, sarebbe appunto il paese di origine, e non il paese ospitante, a colmare la differenza tra i livelli di copertura. La Commissione ritiene utile chiarire che la direttiva già riconosce agli Stati membri la facoltà di autorizzare tale tipo di accordi¹⁰.

Inoltre, le disposizioni esistenti in materia di garanzia integrativa riguardano unicamente la prestazione di servizi tramite succursali. Tuttavia, accade sempre più frequentemente che i servizi vengano forniti in un altro Stato membro direttamente, senza la costituzione di succursali o controllate. A più lungo termine potrebbe essere utile considerare la possibilità di estendere l'obbligo attuale alla prestazione diretta di servizi a partire da un altro Stato membro¹¹. Considerato che la direttiva in realtà *non impedisce* ai DGS di ammettere gli enti creditizi operanti in tal modo, la modifica legislativa in questa fase non costituisce una priorità.

2.5. Requisiti in materia di scambio di informazioni

La maggior parte dei partecipanti alla consultazione pubblica non si è espressa a favore dell'introduzione nella direttiva di altre disposizioni sullo scambio di informazioni tra DGS del paese d'origine e del paese ospitante, volte ad agevolare le condizioni di adesione applicabili alle succursali. Tuttavia, si potrebbe esplorare la possibilità di un approccio non normativo, volto a migliorare il flusso delle informazioni tra DGS, in particolare tra quelli collegati da accordi di garanzia integrativa, per garantire che vi sia chiarezza in questa materia. La Commissione sosterrrebbe i lavori in sede di EFDI volti a stilare un accordo modello non vincolante, ma desidera sottolineare che tali lavori non dovrebbero interferire con i lavori in corso in altri forum sulla problematica più ampia della gestione delle crisi (che può includere lo scambio di informazioni e coinvolgere diverse autorità con differenti mandati e responsabilità).

2.6. Contributi ai DGS basati sul profilo di rischio

Alcuni DGS già determinano i contributi in base al profilo di rischio individuale dell'ente creditizio, in linea con la raccomandazione del Forum per la stabilità finanziaria del G 10¹². L'introduzione di contributi basati sul profilo di rischio potrebbe essere un miglioramento auspicabile del quadro esistente e potrebbe facilitare la trasferibilità dei contributi da un DGS all'altro (sebbene non in un regime di finanziamento ex-post). Il maggior numero di parti favorevoli ai regimi ex ante sostiene i contributi basati sul profilo di rischio poiché garantiscono equità e incentivano una gestione sana (gli enti creditizi soggetti ad un rischio inferiore

difficoltà nella negoziazione di taluni accordi, ad esempio l'attenuazione dell'impatto dei diversi regimi di compensazione e il diverso status di cui beneficiano i DGS dello Stato membro d'origine e dello Stato membro ospitante in quanto creditori in una procedura di liquidazione nello Stato membro di origine della banca.

¹⁰ Sebbene un sistema di garanzia integrativa del paese di origine possa in realtà determinare disparità di trattamento tra depositanti nazionali e esteri, in quanto i primi beneficerebbero di una copertura inferiore, tale discriminazione nei confronti dei depositanti nazionali non costituirebbe una violazione del diritto comunitario.

¹¹ Da un punto di vista giuridico, le disposizioni attuali non possono essere interpretate nel senso che un DGS di un paese ospitante sarebbe tenuto ad accettare l'adesione di un ente creditizio operante direttamente da un altro Stato membro.

¹² http://www.fsforum.org/publications/Guidance_deposit01.pdf.

dovrebbero pagare contributi inferiori e vice versa). Alcuni sottolineano che i regimi basati sul rischio rendono più efficaci le possibilità di intervento dei DGS in caso di eventuali inadempimenti. Premesso che i DGS hanno già la facoltà, nei limiti della direttiva, di introdurre elementi basati sul rischio, *l'armonizzazione* imporrebbe chiaramente una modifica della direttiva e, data la complessità del lavoro, non potrebbe trattarsi di un progetto a breve termine. Ciononostante, la Commissione è favorevole all'introduzione di elementi basati sul rischio e raccomanda che la determinazione del rischio si basi su strumenti già disponibili e armonizzati (come ad esempio nel quadro della direttiva sui requisiti patrimoniali¹³). Essa è altresì del parere che sarebbe utile un lavoro preparatorio dell'EFDI e/o del gruppo di lavoro sui DGS, i cui risultati potrebbero essere applicati su base volontaria e potrebbero servire nel lungo termine come base per un approccio armonizzato.

2.7. Trasferibilità o rimborsabilità dei contributi ai DGS

Nel dibattito circa l'opportunità di modificare la direttiva e introdurre regole in merito alla trasferibilità o rimborsabilità dei contributi versati ai DGS, alla luce delle difficoltà incontrate da un gruppo bancario per consolidare in un unico DGS i fondi pagati a diversi sistemi, vi sono divergenze di vedute tra le parti interessate. Alcune sono del parere che siano necessarie regole per ridurre gli oneri finanziari che le imprese devono sostenere quando passano ad un altro sistema, mentre altre insistono che i contributi ai DGS debbano essere considerati come premi assicurativi non rimborsabili e argomentano che il ritiro dei fondi indebolirebbe i sistemi. Se una banca decide di spostare la propria sede in un altro Stato membro o di consolidare le sue attività nel quadro dello statuto della società europea, la direttiva non impedisce un rimborso o un trasferimento dei contributi, né li qualifica come premi assicurativi. In assenza di armonizzazione, gli Stati membri hanno la facoltà di regolamentare questa materia come meglio ritengono. Ciò detto, la Commissione raccomanda che eventuali nuove regole che consentano il trasferimento o il rimborso dei contributi ai DGS non indeboliscano il fondo mettendone a rischio il funzionamento, né provochino un'accumulazione inopportuna di rischi. Per quanto non sia attualmente richiesto dal diritto comunitario, sarebbe utile che gli enti creditizi venissero adeguatamente informati sulla possibilità di ottenere o meno un rimborso parziale o completo a norma del diritto nazionale.

2.8. Informazione dei consumatori e pubblicità

Le associazioni dei consumatori hanno sottolineato che i depositanti non sono sufficientemente informati in merito ai DGS e raramente sono a conoscenza di quali depositi siano coperti e fino a che importo. Alcune parti hanno altresì proposto di sopprimere la disposizione della direttiva¹⁴ che limita l'uso delle informazioni relative ai DGS a scopo di pubblicità. Poiché altre disposizioni¹⁵ della direttiva già prescrivono che vengano fornite informazioni redatte in modo comprensibile sulla copertura dei DGS e l'impatto sulle attività transfrontaliere non sarebbe significativo, non sembra necessario modificare la direttiva. In questa fase appare più appropriato concentrare i propri sforzi sul miglioramento delle informazioni fornite ai consumatori a livello nazionale. La Commissione incoraggia gli Stati membri ad impegnarsi maggiormente in questo settore e controllerà che questi articoli vengano applicati correttamente. La Commissione propone di realizzare un'indagine sulla prassi attuale con il sostegno di un gruppo di lavoro della Commissione.

¹³ Direttiva 2006/48/CE, GU L 177 del 30 giugno 2006, pag. 1, e direttiva 2006/49/CE, GU L 177 del 30 giugno 2006, pag. 201.

¹⁴ Articolo 9, paragrafo 3.

¹⁵ Ovvero l'articolo 6, paragrafo 2 e l'articolo 9, paragrafo 1.

2.9. Termine per il rimborso/l'attenuazione dell'impatto sui depositanti

A norma dell'articolo 1, punto 3, e dell'articolo 10 della direttiva, le autorità competenti devono determinare se i depositi siano indisponibili entro 21 giorni dall'inadempimento, cui si aggiunge un ulteriore termine di tre mesi entro il quale i DGS debbono rimborsare i depositanti in questione. In circostanze eccezionali, questo termine può essere prorogato per due volte di tre mesi. In un periodo in cui l'informatica consente ai DGS di rintracciare i depositanti e di calcolare gli indennizzi più facilmente che all'epoca dell'adozione della direttiva, occorre chiedersi se sia ancora appropriato un periodo di attesa massimo "normale" di circa 4 mesi.

Questa questione non è stata sollevata nelle consultazioni e non sono disponibili dati sui tempi degli indennizzi. La Commissione intende svolgere un'indagine presso i DGS e incoraggiare lo scambio delle migliori pratiche tra i sistemi per quanto riguarda l'attenuazione degli effetti subiti dai depositanti in caso di inadempimento di una banca nell'ambito del diritto nazionale, ad esempio tramite indennizzi anticipati o la garanzia di crediti intermedi (purché conforme con le regole della UE sugli aiuti di Stato¹⁶). La Commissione esaminerà inoltre se esistano differenze di interpretazione circa il momento preciso in cui i depositi diventano indisponibili.

2.10. DGS paneuropei/regionali

L'idea di creare un DGS paneuropeo è stata respinta da quasi tutte le parti interessate e pertanto in questa fase non è appropriato lavorare ulteriormente in questa direzione. Alcuni sono aperti all'idea di DGS regionali che coprano diversi Stati membri. Questa opzione potrebbe essere praticabile per gli Stati membri i cui sistemi di garanzia presentino caratteristiche simili (per quanto riguarda, ad esempio, il meccanismo di finanziamento) e potrebbe persino risolvere alcuni problemi di equità delle condizioni di concorrenza (ad esempio in materia di copertura e di coassicurazione) e consentire la trasferibilità dei fondi. Secondo la Commissione non vi sono ostacoli giuridici nell'ambito della direttiva esistente che impedirebbero agli Stati membri di concludere tali accordi, i quali potrebbero costituire una soluzione per le banche che tentano di spostare la propria sede in un altro Stato membro o di adottare lo statuto della società europea (SE).

2.11. Obblighi statistici

Da entrambe le relazioni del CCR è emerso che è stato estremamente difficile ottenere i dati sui depositi, per quanto siano stati fatti sforzi considerevoli e siano stati allacciati stretti contatti con i DGS, con il sostegno dell'EFDI. Saranno necessari ulteriori lavori per migliorare la disponibilità dei dati, cosicché in futuro i dibattiti possano basarsi su prove empiriche di qualità migliore. A più lungo termine, si potrebbe prendere in considerazione l'introduzione di obblighi statistici comuni per i DGS.

3. L'attuale legislazione UE in materia di DGS deve essere cambiata?

Dal punto di vista della stabilità finanziaria, è fondamentale che i DGS contribuiscano ad una buona gestione delle crisi, in particolare quando queste ultime riguardano importanti gruppi bancari transfrontalieri. Può accadere che le differenze esistenti tra i DGS per quanto riguarda i meccanismi di finanziamento, i livelli di copertura e le regole riguardanti gli indennizzi ai depositanti ostacolino una risoluzione rapida ed efficace delle crisi e dei fallimenti in situazioni

¹⁶ Cfr. COM 2004/C 244/02.

transfrontaliere. Inoltre, l'eventuale impressione di un cattivo funzionamento dei DGS può minare la fiducia nel sistema finanziario della UE.

Tuttavia, prima di determinare se questi problemi esistano effettivamente e di adottare decisioni di ampia portata in merito ad un'eventuale revisione delle attuali regole della UE in materia di sistemi di garanzia dei depositi e alle modalità di tale revisione, occorre fare chiarezza circa la ripartizione globale delle responsabilità di vigilanza e delle passività finanziarie in tali situazioni di crisi, in altre parole, circa la ripartizione degli oneri tra Stati membri. Maggiore chiarezza in merito alla ripartizione degli oneri è importante per i DGS, poiché

- alcuni DGS possono svolgere un ruolo importante nella gestione delle crisi, fornendo liquidità aggiuntiva ad un ente creditizio – da soli o insieme alla banca centrale (è importante chiarire che se questi DGS sono enti pubblici debbono rispettare le regole comunitarie sugli aiuti di Stato¹⁷);
- deve essere chiaro chi debba prendere l'eventuale decisione di lasciare fallire la banca e di attivare gli indennizzi dei DGS ai depositanti; qualora tale decisione venga presa e in caso di attivazione degli indennizzi in situazioni transfrontaliere, potrebbe essere necessario coordinare la partecipazione di vari DGS ed è pertanto fondamentale sapere in che misura sarebbero in grado di far fronte alla chiamata di fondi.

Le autorità di regolamentazione e di vigilanza sono consapevoli di questi aspetti e in vari forum sono attualmente in corso ulteriori lavori in materia di ripartizione degli oneri, cui partecipano rappresentanti dei ministeri delle finanze, della BCE, delle banche centrali, delle altre autorità di vigilanza e della Commissione.

Solo una volta chiarite le modalità di ripartizione degli oneri, possono essere affrontate le questioni di lungo termine:

- (a) Obiettivi dei DGS: sono necessari chiarimenti circa il ruolo che i DGS dovrebbero svolgere e l'equilibrio da trovare tra gli obiettivi di pura tutela dei consumatori e il contributo che i DGS dovrebbero dare alla stabilità del sistema finanziario.
- (b) Meccanismi di finanziamento dei DGS: i DGS sono di norma finanziati da contributi degli stessi enti creditizi, su base ex ante, ex post o mista. Dalla consultazione è risultato che la netta maggioranza delle parti non desidera in questo momento l'armonizzazione dei meccanismi di finanziamento, in quanto ritiene che i costi sarebbero superiori ai vantaggi. In linea con l'approccio della Commissione per una migliore regolamentazione, è stato valutato l'impatto di una modifica dei meccanismi di finanziamento in termini di costi.
- (c) La relazione intermedia redatta dal CCR su questa materia è stata pubblicata¹⁸ e l'allegato III ne fornisce una breve sintesi. I risultati indicano che un'ulteriore armonizzazione dei meccanismi di finanziamento implicherebbe, cumulativamente lungo un periodo di 10 anni, un onere finanziario compreso tra

¹⁷ Ibid.

¹⁸ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/index_en.htm.

2,5 e 4,3 miliardi di EUR¹⁹ per il settore bancario dei sei Stati membri attualmente dotati di DGS ex post (cfr. allegato III). I vantaggi attesi da un sistema di finanziamento ex ante più standardizzato non sono stati valutati e sono difficili da quantificare – dal punto di vista della stabilità finanziaria tali vantaggi sarebbero evidenti solo se il sistema bancario della UE dovesse affrontare una crisi di dimensioni transfrontaliere. Dal punto di vista commerciale, uno dei vantaggi sarebbe la maggiore efficacia ed equità delle condizioni di concorrenza. A questo punto la Commissione riconosce che deve ancora essere dimostrata l'esistenza di valide argomentazioni economiche a favore del cambiamento, anche se nel più lungo termine il quadro potrebbe mutare a seguito dei lavori in corso in materia di ripartizione degli oneri e di gestione delle crisi.

- (d) Contributi basati sul rischio: come indicato in precedenza (2.6), la Commissione è favorevole a metodi di calcolo basati sul rischio. Se venissero fatti progressi sui meccanismi di finanziamento, si potrebbe procedere all'armonizzazione del metodo di calcolo dei contributi.
- (e) Livello di copertura minima: l'analisi dell'impatto sul settore dimostra che, data la disparità dei depositi medi dei singoli Stati membri e le ampie differenze economiche, il perseguimento di condizioni realmente armonizzate per la tutela dei depositi non può avvenire soltanto fissando un livello di garanzia comune per tutti i paesi. Eventuali modifiche alla copertura minima devono essere contemplate soltanto nel più lungo termine.
- (f) Uso dei fondi dei DGS: la possibilità di utilizzare i fondi di un DGS per assicurare un apporto di liquidità alle banche merita di essere approfondita, ma dipende dai progressi compiuti nei lavori riguardanti la gestione delle crisi più in generale.
- (g) Cooperazione tra DGS, autorità di vigilanza, banche centrali e governi: i lavori più ampi in materia di stabilità finanziaria ed evoluzione della vigilanza potrebbero sfociare in una normativa che prescriva una maggiore cooperazione.
- (h) Risanamento e liquidazione degli enti creditizi: la direttiva 2001/24/CE²⁰ sarà riesaminata quanto prima dai servizi della Commissione. Almeno due punti sono importanti per quanto concerne gli inadempimenti che interessano DGS di più Stati membri e saranno presi in considerazione in sede di riesame:
 - dopo un inadempimento i DGS dovrebbero poter accedere alle informazioni come le autorità di vigilanza, in modo da poter essere in grado di recuperare i propri crediti; e
 - si dovrebbe garantire parità di trattamento dei DGS, in particolare per quanto riguarda l'ordine di priorità dei crediti.

¹⁹ Cfr. allegato III e relazione del CCR (tabella 10) indicante i premi da pagare in funzione dei depositi coperti (in parte sulla base di stime); i premi basati sui depositi ammissibili (cfr. tabella 9) possono essere più elevati.

²⁰ Direttiva 2001/24/CE, GU L 125 del 5.5.2001, pag. 15.

4. Conclusioni

Il riesame della direttiva ha rivelato che la regolamentazione dei DGS a livello della UE presenta carenze in un certo numero di settori.

La Commissione è del parere che nel breve termine sia possibile apportare molti miglioramenti ai DGS senza modificare la direttiva esistente e propone di agire in tal senso senza indugi. I miglioramenti in questione sono stati esposti nel capitolo 2 e l'allegato II A contiene un elenco delle azioni proposte.

È tuttora da dimostrare se a più lungo termine sia necessaria una modifica più radicale del quadro normativo vigente e se i vantaggi attesi da una tale modifica superino i costi. La Commissione riconosce che attualmente mancano elementi sufficienti che attestino progressi tangibili sulla problematica più ampia delle reti di sicurezza e pertanto non è in grado di intraprendere le modifiche che sarebbero necessarie per rimediare ad alcune delle carenze più specifiche e fondamentali della direttiva. A tal fine sarebbe infatti necessario un importante lavoro legislativo volto ad armonizzare le modalità di finanziamento dei sistemi nazionali, con importanti conseguenze per il settore bancario di diversi Stati membri ma con scarsi vantaggi immediati evidenti. Eventuali ulteriori modifiche legislative dipenderanno dai lavori in corso in altri settori collegati (cfr. allegato II B) nonché dal sostegno degli Stati membri e delle parti interessate e saranno precedute da un'adeguata valutazione dell'impatto. In particolare, è necessario avere un quadro più chiaro in materia di suddivisione delle responsabilità di vigilanza e, se necessario, maggiore coerenza negli approcci seguiti in materia di "ripartizione degli oneri" (in altri termini, chi paga il conto) in caso di crisi bancaria transfrontaliera all'interno della UE.

ANNEX I

Procedural issues and consultation of interested parties

This Communication is based on the following elements of the Commission's "better regulation" policy²¹:

Member States' finance ministries have been consulted in the European Banking Committee (EBC) and its predecessor, the Banking Advisory Committee (BAC). At its July 2006 meeting, the EBC endorsed a policy paper that contained most of the elements of this Communication. Member States' supervisory authorities in the Committee of European Banking Supervisors (CEBS) have provided technical advice on specific aspects of DGS and the European Central Bank (ECB) has also carried out important background work. Member States have additionally been consulted in writing and at two technical meetings of the working group on DGS in 2005 and 2006.

A public stakeholder consultation was launched in July 2005. A synthesis of the more than 40 contributions is available on the web page of the Directorate-General Internal Market and Services.²²

The Commission has conducted two quantitative studies. Firstly, work on a possible change to the minimum coverage level was carried out with the Commission's Joint Research Centre (JRC)²³, and further JRC work has subsequently been undertaken on the cost implications of changes to the funding mechanisms of DGS (the JRC's interim report is attached in Annex III).

²¹ COM(2002) 275 final.

²² http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/index_en.htm

²³ Ibid._

ANNEX II

A. List of short-term non-regulatory actions proposed in the Communication

Survey on savings products covered under national DGS,	Commission Working Group on DGS or EFDI
Development of a non-binding 'master agreement' on topping up arrangements	EFDI
Development of a non-binding model agreement on exchange of information between DGS	EFDI
Development of common voluntary approaches to inclusion of risk based elements for DGS.	Commission Working Group on DGS or EFDI
Improvement of comprehensible information about DGS' coverage to consumers; identification of deficiencies and agreement and promotion of best practices	Commission Working Group on DGS with consultation of the banking industry
Improvement of payment delays to depositors; survey among DGS on delays and best practices	Commission working with EFDI

B. Timetable of wider Commission initiatives with implications for Deposit Guarantee Schemes

Publication of Commission Communication on DGS	Commission	Autumn 2006
Report to EBC on progress of ECB and Basel Committee liquidity projects and Commission services work	Commission services	November 2006
Impact assessment on costs of introduction of common ex ante financed schemes by MS (final report)	Commission services	End 2006
Report to EBC on crisis management cooperation with 3 rd countries and bail out rules	Commission services	March/April 2007

Report to EBC on lender of last resort arrangements	Commission services	June/July 2007
Report to EBC on further work on evolution of supervision	Commission services	October/November 2007
Report to EBC on review of re-organisation and winding up Directive	Commission services	October/November 2007
Publication of study on Insurance Guarantee Schemes in the EU analysing problems and evaluating options and their feasibility	Commission services/ external consultants	End 2007
Report to EBC on completion of Commission services liquidity work	Commission services	End 2007
Decision about follow-up to study on Insurance Guarantee Schemes	Commission	2008
Commission report to Council and EP on supervisory arrangements (under 20006/48/EC Art. 156 para 3) on the effectiveness of supervisory arrangements put in place in the CRD and any proposals for change	Commission	2012

ANNEX III

Further work carried out by the JRC on the effects of changing the funding mechanisms of EU Deposit Guarantee Schemes²⁴

DGS are usually funded by contributions from credit institutions themselves: either on a regular basis ('ex-ante'), on a case by case basis after a failure ('ex-post') or comprising both ex-ante and ex-post elements ('mixed'). Changing funding mechanisms would entail differing costs for participants. For instance, the cost for a full ex-post mechanism is close to zero (administration fees entail the only cost as long as no failure happens), while annual fees are paid in ex-ante schemes destined for the creation of a float ready to be used in the event of a crisis. At present, 19 Member States have ex-ante funded schemes while 6 Member States have ex-post schemes²⁵.

The public consultation has revealed that a clear majority does not wish to harmonise financing mechanisms now, on the grounds that this would create more costs than benefits. Those in favour of harmonisation (mainly Nordic stakeholders) believed that only harmonisation could solve the current distortion of competition where a branch competing with domestic credit institutions has to pay different DGS fees.

For this reason, the Commission has requested the JRC to conduct research into the cost impact of changing the funding mechanisms of EU DGS. The enclosed interim report provides a quantitative evaluation of the costs associated with harmonising the existing funding mechanisms of DGS. It looks at four scenarios ranging from ex-post funding to a "high" ex-ante funded coverage ratio of 0.84% of covered deposits²⁶.

The key finding of the report is that many Member States already require equal or higher contributions than those necessary to reach the coverage ratios defined in the scenarios. In order to reach the lowest ex-ante funded scenario (0.16% coverage ratio), only 9 Member States would need to increase contributions. To achieve the highest coverage ratio under the scenarios (0.84%), 14 Member States would need to increase contributions²⁷. The costs for those Member States which currently operate ex post schemes (see table) of building up a low ex-ante funded scheme based on scenario 3 (0.16% coverage ratio) would range from € 2.5 bln to € 4.3 bln²⁸ depending on the level of risk associated with the members of the scheme cumulatively over a period of 10 years.

	<i>Low coverage, low risk adjusted fund</i>	<i>Low coverage, medium risk adjusted fund</i>	<i>Low coverage, high risk adjusted fund</i>
IT	512 640 000	683 520 000	854 390 000
LU	1 670 000	22 300 000	27 880 000

²⁴ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/index_en.htm

²⁵ At this time Austria, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Slovenia and the United Kingdom have ex-post funded DGS.

²⁶ For the definition of 'covered deposits' see the report.

²⁷ Note that, due to a lack of comprehensive data from one Member State, results can be compared only among 24 Member States.

²⁸ See Annex II, p. 35 (table 10) showing premiums payable based on covered deposits (which are partly based on estimates); premiums based on eligible deposits (see table 9) may be higher.

NL	268 580 000	358 110 000	447 640 000
AT	90 820 000	268 580 000	121 100 000
SI	8 620 000	11 500 000	14 370 000
UK	170 3930 000	2 271 910 000	2 839 880 000
Total	2 586 260 000	3 615 920 000	4 305 260 000

The Commission recognises that this study does not paint a complete picture of the costs and benefits of changing the funding mechanisms. On the one hand, it does not consider the opportunity cost of the capital tied up in funds which cannot be used by banks for other purposes.

On the other hand, the study has not attempted to assess the cost impact of non-harmonisation of funding mechanisms, i.e. maintaining the *status quo*. These costs should not be neglected; the current distortion of competition whereby a branch competing with domestic banks has to pay different DGS fees would continue. The issue of compensation of contributions to DGS when credit institutions change their subsidiaries into branches would be more easily resolved if financing bases were similar across Member States.

Neither has the study given consideration to the potential benefits of changing the existing systems. The extent to which a more standardised ex ante funded system of DGS might be able to better withstand a banking crisis with cross-border implications have not been assessed and indeed are more difficult to quantify.

The results of this research show that harmonisation of funding is not impossible in financial terms, although the costs for industry would be significant in certain Member States. The key question is whether the advantages of ex-ante funded systems outweigh the costs incurred. At this point the Commission is not convinced that this is the case. Further analysis will be required on this issue.