

PUBBLICAZIONE TRIMESTRALE

ISSN: 2279-9737

Rivista
di Diritto Bancario

dottrina
e giurisprudenza
commentata

OTTOBRE/DICEMBRE

2022

rivista.dirittobancario.it

DIREZIONE

DANNY BUSCH, GUIDO CALABRESI, PIERRE-HENRI CONAC,
RAFFAELE DI RAIMO, ALDO ANGELO DOLMETTA, GIUSEPPE FERRI
JR., RAFFAELE LENER, UDO REIFNER, FILIPPO SARTORI,
ANTONELLA SCIARRONE ALIBRANDI, THOMAS ULEN

COMITATO DI DIREZIONE

FILIPPO ANNUNZIATA, PAOLOEFISIO CORRIAS, MATTEO DE POLI,
ALBERTO LUPOI, ROBERTO NATOLI, MADDALENA RABITTI,
MADDALENA SEMERARO, ANDREA TUCCI

COMITATO SCIENTIFICO

STEFANO AMBROSINI, SANDRO AMOROSINO, SIDO BONFATTI,
FRANCESCO CAPRIGLIONE, FULVIO CORTESE, AURELIO GENTILI,
GIUSEPPE GUIZZI, BRUNO INZITARI, MARCO LAMANDINI, DANIELE
MAFFEIS, RAINER MASERA, UGO MATTEI, ALESSANDRO
MELCHIONDA, UGO PATRONI GRIFFI, GIUSEPPE SANTONI,
FRANCESCO TESAURO+

COMITATO ESECUTIVO

ROBERTO NATOLI, FILIPPO SARTORI, MADDALENA SEMERARO

COMITATO EDITORIALE

GIOVANNI BERTI DE MARINIS, ANDREA CARRISI, GABRIELLA CAZZETTA, ALBERTO GALLARATI, EDOARDO GROSSULE, LUCA SERAFINO LENTINI (SEGRETARIO DI REDAZIONE), PAOLA LUCANTONI, EUGENIA MACCHIAVELLO, UGO MALVAGNA, ALBERTO MAGER, MASSIMO MAZZOLA, EMANUELA MIGLIACCIO, FRANCESCO PETROSINO, ELISABETTA PIRAS, CHIARA PRESCIANI, FRANCESCO QUARTA, CARMELA ROBUSTELLA, GIULIA TERRANOVA

COORDINAMENTO EDITORIALE

UGO MALVAGNA

DIRETTORE RESPONSABILE

FILIPPO SARTORI

NORME PER LA VALUTAZIONE E LA PUBBLICAZIONE

LA RIVISTA DI DIRITTO BANCARIO SELEZIONA I CONTRIBUTI OGGETTO DI PUBBLICAZIONE SULLA BASE DELLE NORME SEGUENTI.

I CONTRIBUTI PROPOSTI ALLA RIVISTA PER LA PUBBLICAZIONE VENGONO ASSEGNATI DAL SISTEMA INFORMATICO A DUE VALUTATORI, SORTEGGIATI ALL'INTERNO DI UN ELENCO DI ORDINARI, ASSOCIATI E RICERCATORI IN MATERIE GIURIDICHE, ESTRATTI DA UNA LISTA PERIODICAMENTE SOGGETTA A RINNOVAMENTO.

I CONTRIBUTI SONO ANONIMIZZATI PRIMA DELL'INVIO AI VALUTATORI.

LE SCHEDE DI VALUTAZIONE SONO INVIATE AGLI AUTORI PREVIA ANONIMIZZAZIONE.

QUALORA UNO O ENTRAMBI I VALUTATORI ESPRIMANO UN PARERE FAVOREVOLE ALLA PUBBLICAZIONE SUBORDINATO ALL'INTRODUZIONE DI MODIFICHE AGGIUNTE E CORREZIONI, LA DIREZIONE ESECUTIVA VERIFICA CHE L'AUTORE ABBA APPORTATO LE MODIFICHE RICHIESTE.

QUALORA ENTRAMBI I VALUTATORI ESPRIMANO PARERE NEGATIVO ALLA PUBBLICAZIONE, IL CONTRIBUTO VIENE RIFIUTATO. QUALORA SOLO UNO DEI VALUTATORI ESPRIMA PARERE NEGATIVO ALLA PUBBLICAZIONE, IL CONTRIBUTO È SOTTOPOSTO AL COMITATO ESECUTIVO, IL QUALE ASSUME LA DECISIONE FINALE IN ORDINE ALLA PUBBLICAZIONE PREVIO PARERE DI UN COMPONENTE DELLA DIREZIONE SCELTO RATIONE MATERIAE.

SEDE DELLA REDAZIONE

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO, FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA, VIA VERDI 53,
(38122) TRENTO – TEL. 0461 283836

L'assicurazione europea dei depositi tra modelli misti, riduzione dei rischi e traiettorie evolutive dell'Unione bancaria

SOMMARIO:1. Considerazioni preliminari. - 2. La protezione dei depositanti e il mancato completamento dell'Unione bancaria. - 3. Il progetto dell'EDIS: genesi ed evoluzione. - 4. Distorsioni competitive dovute all'assenza di un'assicurazione sui depositi a livello europeo. - 5. Riduzione dei rischi e credibilità delle regole. - 5.1. (*Segue*): Proposte e incentivi per rimuovere il rischio morale. - 6. Sistemi misti di assicurazione dei depositi. Pro e contro di un modello imperfetto. - 7. Quale ruolo per i DGS nazionali? - 8. Il ricorso a linee di credito sovranazionali. - 9. La suggestione di una nuova architettura istituzionale delle crisi bancarie. - 10. Note conclusive.

1. Considerazioni preliminari

Il bisogno di poter disporre a livello europeo di un'assicurazione sui depositi armonizzata scaturisce dagli esiti della crisi finanziaria, che ha mostrato come, in fasi di instabilità finanziaria diffusa, differenti gradi di copertura offerti possano generare distorsioni competitive e portare i depositanti a preferire la massima protezione dei depositi in luogo di una diversa modalità di allocazione dei loro risparmi.

Istituita in risposta alla crisi finanziaria globale, l'Unione bancaria rappresenta un elemento imprescindibile per la costruzione di un'Unione economica e monetaria. Nella sua attuale conformazione essa poggia solo su due¹ dei suoi tre pilastri. L'assenza di un'assicurazione sovranazionale sui depositi, che ne rappresenta il terzo

¹ Si tratta, per inciso, del Meccanismo di vigilanza unico (*Single Supervisory Mechanism* - SSM), istituito con il Regolamento (UE) n. 1024/2013, in cui compete alla BCE svolgere compiti di vigilanza prudenziale, avvalendosi della collaborazione delle autorità nazionali, sulle c.d. banche "significative", e del plesso normativo costituito dalla Direttiva 2014/59/UE, che ha istituito un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento (*Bank Recovery and Resolution Directive* - BRRD), e dal Regolamento (UE) n. 806/2014 con cui è stato introdotto il Meccanismo di risoluzione unico delle banche e delle società di intermediazione mobiliare che prestano servizi che comportano l'assunzione di rischi in proprio (*Single Resolution Mechanism* - SRM).

pilastro, mina alle fondamenta la credibilità dei dispositivi di vigilanza e risoluzione unica².

A dispetto delle intenzioni (Hegel già aveva cognizione che “di buone intenzioni è lastricata la via dell’inferno”), l’assenza per le situazioni di crisi di un sistema di garanzia comune dei depositanti può alimentare una “corsa allo sportello” a danno degli istituti ritenuti più fragili ovvero già soggetti a processi di ristrutturazione³. È ampiamente riconosciuto in letteratura che le principali cause dei “bank run” sono il risultato della mancata distinzione della capacità tra i diversi enti creditizi di redimere i propri depositi. In tal modo, secondo il ben noto meccanismo delle previsioni che si auto avverano (*self-fulfilling prophecies*), i problemi di liquidità di alcuni istituti possono porre in serio pericolo la solvibilità dell’intero settore bancario⁴.

D’altro canto, un settore finanziario europeo stabile e ben funzionante richiede, oltre ad una vigilanza accentrata e procedure

² Sull’argomento, più diffusamente, cfr. C. BRESCIA MORRA, *The Third Pillar of the Banking Union and Its Troubled Implementation*, in M. Chiti, V. Santoro (a cura di), *The Palgrave Handbook of the European Banking Union Law*, New York, 2019, 394 ss.; P. ROSSI, *Profili critici di una Banking Union incompiuta*, in *Amministrazione in Cammino*, 19 dicembre 2019, 21 ss.; A. PIERINI, *Unione bancaria europea e mercato unico dei servizi finanziari. Dinamiche di integrazione e limiti del processo di federalizzazione delle funzioni in materia di vigilanza e risoluzione delle crisi bancarie*, in *Crisi e conflitti nell’Unione europea: una prospettiva costituzionale*, *Costituzionalismo.it*, 3, 2016, 398 ss.

³ Cfr. P. BAUDINO, R. DEFINA, J.M. FERNANDEZ REAL, K. HAJARA, R. WALTERS, *Bank Failure Management – the Role of Insurance Deposit*, BIS-FSI Insight on Policy Implementation, No. 17, August 2019, reperibile al link: <https://www.bis.org/fsi/publ/insights17.htm>. In effetti, le difficoltà sopra accennate sono imputabili principalmente al fatto che i governi nazionali non sono stati in grado di fornire le garanzie necessarie quando i loro regimi di assicurazione dei depositi sono falliti, dato l’elevato rapporto tra l’ammontare dei depositi stessi e il PIL. Il fallimento e l’introduzione del pieno supporto per i depositanti della Irish Bank nella crisi finanziaria del 2008 è la dimostrazione più lampante di quanto accaduto.

⁴ D. DIAMOND, P. DYBVIK, *Bank Runs, Deposit Insurance and Liquidity*, in *The Journal of Political Economy*, vol. 91(3), Chicago, June 1983, 401 ss. Ciò che rende speciale la crisi sistemica dell’Eurozona risiede nel fatto che la sfiducia è alimentata dall’intreccio perverso di crisi bancarie e crisi dei debiti sovrani, entrambe conseguenza di un’Unione monetaria mal costruita. Gli Stati dell’Eurozona condividono una moneta comune ma non possono usarla liberamente per il *roll-over* dei loro debiti sovrani né per offrire liquidità ai loro sistemi bancari in caso di *shock* di liquidità.

comuni di risoluzione delle crisi, un sistema integrato di garanzia dei depositi. Rafforzare la fiducia dei depositanti consente di scongiurare rischi di esecuzioni bancarie e di contagio sì da agire come linea di difesa credibile in caso di crisi di forte magnitudo che potrebbero sopraffare i sistemi nazionali⁵.

Per inciso, l'assenza di una garanzia europea non consente di invertire quel processo di balcanizzazione finanziaria lungo linee corrispondenti ai confini nazionali, che si è dimostrata essere una delle conseguenze più evidenti della crisi⁶. D'altronde, poteri di supervisione e gestione delle crisi più deboli accrescono la resistenza delle autorità nazionali che, in quanto direttamente o indirettamente chiamate a sostenere una quota significativa del rischio delle proprie banche, si oppongono al trasferimento di risorse *cross-border* e, dunque, alla nascita di un regime condiviso di assorbimento delle perdite.

Tutto ciò incrementa le distorsioni competitive e contribuisce a quella frammentazione del mercato per contrastare la quale l'Unione bancaria è stata creata.

Per contro, proprio in virtù delle sue molteplici funzioni, l'*European Deposit Insurance Scheme* (EDIS) fungerebbe da supporto agli altri due pilastri dell'Unione bancaria garantendo un più alto livello di sicurezza in situazioni di crisi⁷, e il suo ruolo – se propriamente regolamentato e gestito – agirebbe da *backstop* per situazioni limite⁸.

⁵ Esistono due vantaggi principali che scaturiscono dall'istituzione di un sistema di assicurazione dei depositi credibile, sia esso nazionale o multinazionale. Uno è che l'assicurazione protegge i risparmi di persone e piccole imprese finanziariamente non sofisticate. L'altro vantaggio riguarda la natura esigibile a breve termine dei depositi, caratteristica che li rende convenienti per il regolamento delle transazioni, ma che può altrettanto speditamente portare, a seguito di una crisi di fiducia, ad una "corsa agli sportelli". In proposito v. E. JOKIVUOLLE, G. PENNACCHI, *Designing a Multinational Deposit Insurance System: Implications for the European Deposit Insurance Scheme*, ifo DICE Report, ifo Institute - Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich, vol. 17(1), 2019, 21 ss.

⁶ La vicenda del MPS ha dimostrato in modo eclatante che i Fondi di risoluzione e gli "Schemi volontari" voluti dalla Commissione Ue non dispongono della "potenza di fuoco" (almeno, non ancora) e della libertà di manovra necessarie ad assorbire, secondo modalità e tempi utili, le perdite di una banca sistemica.

⁷ S. MACCARONE, *La nuova disciplina europea sulle crisi bancarie*, in *Riv. bancaria*, 2-3, 2016, 116.

⁸ COMMISSIONE UE, *A stronger Banking Union: New measures to reinforce deposit protection and further reduce banking risks*, Press release, 24 November

Allo stesso tempo, però, una garanzia comune sui depositi, come qualsiasi altro schema assicurativo, solleva preoccupazioni di rischio morale. La maggior parte dei sistemi ipotizzabili, compresi quelli con premi basati sul rischio, tendono a fissare i contributi delle banche al di sotto del costo di mercato dell'assicurazione, innescando conflitti tra i Paesi che vi partecipano. Inoltre, quando i depositanti sono protetti nello spazio europeo da un meccanismo unitario, vi sono minori incentivi ad implementare politiche bancarie rigorose a livello domestico⁹.

2. La protezione dei depositanti e il mancato completamento dell'Unione bancaria

L'obiettivo dei sistemi di garanzia nazionali è quello di rimborsare i risparmiatori, entro un limite prestabilito, nel caso in cui i loro depositi diventino indisponibili a causa di una situazione di dissesto della banca¹⁰. Prima delle riforme finanziarie innescate dalla crisi del 2008-2012, i vari dispositivi nazionali avevano caratteristiche spesso diverse tra loro e la legislazione in materia si basava sul principio dell'armonizzazione minima. Questa diversità di modelli ha inevitabilmente provocato incertezza sul piano operativo e agevolato arbitraggi regolamentari. Di talché, in considerazione della forte interconnessione e della progressiva integrazione del mercato interno,

2015. A tal proposito, v. pure BANCA CENTRALE EUROPEA, *Financial Integration in Europe*, cap. 2, "European institutional reform – establishing a European Deposit Insurance Scheme", Frankfurt, April 2016, che individua nel raggiungimento di una vera e propria "moneta unica" il fondamento logico ed economico dell'EDIS. D'altro canto, gli Stati membri dell'Eurozona condividono una moneta comune, malgrado non possano usarla liberamente per il *roll-over* dei loro debiti sovrani né tantomeno per offrire liquidità ai loro sistemi bancari in caso di *shock* di liquidità.

⁹ In merito cfr. D. GROS, *Completing the Banking Union: Deposit Insurance*, CEPS Policy Brief, n. 335, December 2015; D. SCHOENMAKER, G. WOLFF, *Options for European Deposit Insurance*, in Vox.Ue.org, October 2015, reperibile al link: www.voxeu.org/article/options-european-deposit-insurance.

¹⁰ T.L. HOGAN, W.J. LUTHER, *The Explicit Costs of Government Deposit Insurance*, in *Cato Journal*, 34(1), 2014, 165 ss.; T.L. HOGAN, K. JHONSON, *Alternatives to the Deposit Insurance Corporation*, in *The Independent Review*, 20(3), Winter 2016, 433 ss.

si è ritenuto fondamentale garantire con la Direttiva n. 49 del 2014 (DGSD) un livello di protezione omogenea in tutta l'Unione¹¹.

La Direttiva consente ai depositanti di accedere in modo più agevole all'assicurazione, grazie ad un ambito di copertura più ampio e definito, con termini di rimborso rapidi, migliori informazioni e solidi requisiti di finanziamento volti a ridurre la vulnerabilità dei sistemi nazionali.

Se la modalità più diffusa prevedeva un sistema di contribuzione allo schema di tipo *ex post*, ossia basato sulla richiesta di fondi solo in caso di necessità, le nuove regole europee richiedono che tutti i comparti nazionali siano finanziati con una significativa componente di contributi versati *ex-ante* dalle banche e basati sul rischio.

Ciononostante, i dispositivi nazionali rimangono vulnerabili ai grandi *shock* locali e conseguentemente anche gli Stati membri sono esposti ai rischi di *default* indotti dai propri settori bancari. Le autorità di risoluzione devono necessariamente prendere in considerazione i possibili costi che il fallimento di una banca genererebbe a carico dei DGS nel momento in cui si decida di utilizzarne le risorse per finanziare (anche in chiave alternativa al *pay-out*) la risoluzione della banca stessa. Pertanto, le circostanze in cui i sistemi "locali" possono essere utilizzati sfuggono al controllo delle autorità di vigilanza domestiche.

Al quadro descritto, occorre sommare la creazione, nell'ambito del secondo pilastro, dei fondi nazionali di risoluzione nazionali¹², anch'essi finanziati *ex-ante* (*ex-post* in circostanze straordinarie), con versamenti basati sulla rischiosità degli stessi enti creditizi contributori. A rigor di legge, questi fondi non dovrebbero mai essere impiegati per sopperire alle perdite dell'ente creditizio, ma solo per supportare il processo di risoluzione ed eventualmente fornire capitale per la costituzione di una nuova banca. A corredo della possibilità concessa loro di fornire volontariamente prestiti ai fondi di altri Paesi, un elemento specifico di solidarietà sovranazionale è dato dall'obbligo per

¹¹ C. GIUSSANI, *Unione bancaria europea: le istituzioni europee completano il puzzle? Una prima analisi della proposta EDIS*, in Riv. Eurojus.it, febbraio 2016; F. CROCI, *Adottata la direttiva 2014/49: verso una maggiore armonizzazione dei sistemi nazionali di garanzia dei depositi bancari*, in Riv. Eurojus.it, agosto 2014.

¹² Il Regolamento (UE) 2014/806 ha introdotto il Fondo di risoluzione unico per il finanziamento dei programmi di risoluzione alimentato dai contributi del settore bancario con un piano di versamenti distribuiti nell'arco di otto anni.

ciascun di essi di fare altrettanto per un ammontare non superiore al 50% delle proprie risorse.

Disegnato per grandi linee il quadro di riferimento degli strumenti disponibili, un nodo centrale di tale architettura che resta da sciogliere è stabilire fino a che punto un sistema unico consenta di mettere in comune i rischi di perdite sui depositanti. D'altronde, la condivisione del rischio attraverso le frontiere è un passaggio obbligato per garantire che le condizioni di finanziamento degli intermediari creditizi in tutta l'UE non siano strettamente dipendenti dal contesto ordinamentale e economico in cui la banca opera.

3. Il progetto dell'EDIS: genesi ed evoluzione

La consapevolezza che un'Unione bancaria, priva del terzo pilastro nonché di un comune “backstop” per l'SRF, difficilmente avrebbe potuto spezzare – come più volte sottolineato nelle sedi ufficiali – il legame tra banche e debiti sovrani e tenere indenni dai costi dei salvataggi bancari i cittadini dei singoli paesi dell'Eurozona (tanto si vuole far credere), ha spinto la Commissione a presentare il 24 novembre 2015 la Comunicazione “Towards the completion of the Banking Union” ed un'articolata proposta legislativa sull'EDIS¹³, in cui si tracciava una linea di sviluppo graduale di tale Schema, strutturata in tre fasi. Nella prima, di durata triennale, l'EDIS avrebbe dovuto svolgere una funzione di riassicurazione dei sistemi di garanzia domestici, sia pure con alcune limitazioni e salvaguardie¹⁴; si sarebbe

¹³ COMMISSIONE UE, *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 806/2014 al fine di istituire un sistema europeo di assicurazione dei depositi*, COM (2015) 586 final - 2015/0270 (COD), Strasburgo, 24 novembre 2015.

¹⁴ Nella fase di “riassicurazione”, l'EDIS, finanziato dalle risorse degli enti creditizi, avrebbe dovuto concedere i propri fondi a quei DGS conformi alla Direttiva n. 2014/49/UE che avessero esaurito le proprie risorse. Il livello di copertura offerto sarebbe stato parziale, nel senso che la carenza di liquidità degli schemi nazionali sarebbe stata coperta fino al 20% con l'intervento del DIF (Fondo di assicurazione dei depositi che sostiene l'EDIS) salvo poi crescere progressivamente; per la restante parte (80%) si sarebbe fatto ricorso ad altre risorse. Allo scopo di evitare il *moral hazard* venivano identificate delle “salvaguardie” al fine di giustificare l'intervento dell'EDIS soltanto se e quando necessario. Inoltre, i fondi concessi dall'EDIS

passati poi ad una fase di coassicurazione, nella quale l'EDIS sarebbe divenuto un sistema a mutualizzazione progressiva¹⁵; infine, al termine del processo, dal 2024 l'EDIS avrebbe assunto direttamente i rischi dei DGS nazionali¹⁶.

Un sistema di tipo mutualistico è, in generale, uno strumento che consente di garantire al pubblico dei risparmiatori che la tutela dei fondi depositati presso una banca sia indipendente dalle condizioni di liquidità, solvibilità e di ubicazione del depositario¹⁷.

Le soluzioni esperibili spaziano dalla possibilità di consentire l'attivazione di linee di credito tra i sistemi di garanzia nazionali, passando per l'ipotesi di un'assicurazione europea complementare ai DGS, sino a giungere a modalità che consentano di ottenere una completa condivisione del rischio a livello europeo. Naturalmente rimangono sul tavolo altre opzioni, come la ri-assicurazione e la co-assicurazione, che – come si vedrà più avanti – corrispondono alle fasi intermedie previste nella proposta della Commissione.

Beninteso, le caratteristiche fondamentali di un meccanismo comune e pienamente mutualizzato devono sostanzialmente consistere: 1) in una modalità di contribuzione alla dotazione del fondo di tipo *ex ante*,

sarebbero stati sottoposti ad uno stretto monitoraggio e quelli indebitamente percepiti da un DGS avrebbero dovuto essere interamente rimborsati.

¹⁵ Il meccanismo di “coassicurazione” prevedeva una contribuzione a quote crescenti e senza limiti di ammontare. Ciò che in particolare differenzia questa fase dalla precedente è che i sistemi nazionali non sono più tenuti ad esaurire i propri fondi prima di poter accedere all'EDIS, chiamato a farsi carico di parte dei costi di finanziamento e di copertura delle perdite sin “dal primo euro”. Mentre nella fase di riassicurazione l'ammontare da raccogliere stabilito viene ripartito tra le banche partecipanti, l'approccio di coassicurazione impone il calcolo dei contributi ponderati per il rischio per ciascuna banca, ponendo al centro l'obiettivo di un maggior grado di condivisione dei rischi tra i diversi sistemi nazionali

¹⁶ Nella terza e ultima fase il meccanismo restava sostanzialmente invariato rispetto a quello della fase di coassicurazione, con la sola differenza che l'assicurazione completa avrebbe garantito un sostegno totale per il fabbisogno di liquidità e coperto l'insieme delle perdite generate dalla necessità di rimborso o di contributo alla risoluzione.

¹⁷ In merito v. COMMISSIONE UE, *Relazione dei Cinque Presidenti “Completare l'Unione Economica e Monetaria dell'Europa”*, cap. 3 “Verso l'Unione finanziaria: finanze integrate per un'economia integrata”, Bruxelles, 22 giugno 2015. Per un approfondimento cfr. J.C. JUNCKER, D. TUSK, J. DIJSELBLOEM, M. DRAGHI, M. SCHULZ, *The Five Presidents' Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union*, European Commission, Bruxelles, 22 June 2015, 10 ss.

che consenta di preconstituire un fondo con versamenti da parte di tutte le banche partecipanti e di mitigare così i potenziali effetti di prociclicità che amplificano le situazioni di dissesto, e 2) nella ponderazione per il rischio assunto da ciascuna banca delle contribuzioni da versare al fine di alimentare il fondo comune, dato che la previsione di un premio fisso indipendente dalla rischiosità dei singoli intermediari obbligherebbe gli operatori creditizi più solidi e solvibili a soccorrere quelli meno resilienti¹⁸.

Tanto premesso, il sistema comune di assicurazione elaborato dalla Commissione può essere descritto come una rete di protezione composta sostanzialmente da due livelli con responsabilità di intervento differenti: la prima linea sarebbe costituita dai sistemi di garanzia domestici, che resterebbero legati agli enti creditizi dello Stato in cui operano e sarebbero obbligati ad intervenire nel caso di dissesto di una singola banca; la seconda linea di protezione verrebbe garantita dall'EDIS che agirebbe sulla base di una relazione riassicurativa con i sistemi nazionali, dovendosi attivare soltanto nel caso in cui in uno Stato partecipante si verificasse il fallimento di tante banche da rendere le risorse dello schema nazionale insufficienti ad assorbire le perdite.

Le discussioni tecniche si sono evolute negli anni successivi e hanno condotto alla predisposizione di nuovi progetti – rispettivamente nel 2016, 2017 e 2018 – che destrutturano l'impostazione originaria (del 2015) di meccanismo di co-assicurazione e/o riassicurazione nonché di fondo unico europeo per la garanzia del rimborso dei depositi di banche

¹⁸ D. GROS, D. SCHOENMAKER, *European Deposit Insurance and Resolution in the Banking Union*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 52(3), 2014, 235. La metodologia utilizzata per calcolare i contributi può tenere conto di diversi indicatori legati alla riduzione del rischio nel sistema bancario, come il livello di assorbimento delle perdite delle banche, il loro rapporto tra prestiti in sofferenza o la forza dei quadri nazionali di insolvenza. L'EDIS potrebbe anche garantire un livello di ammanco previsto in caso di pagamento, espresso come percentuale del livello obiettivo comunque inferiore rispetto a quello garantito da qualsiasi altro sistema nazionale di garanzia. Il principio alla base di tale modello è che i contributi delle banche previsti per alimentare i fondi nazionali verrebbero utilizzati per costituire l'EDIS, il quale non potrebbe in seguito richiedere ad esse ulteriori versamenti. Infine, i risultati dell'analisi condotta dalla Commissione mostrano come, convogliando le risorse in un unico sistema senza modificarne l'ammontare, sarebbe possibile realizzare sia una protezione che un utilizzo più efficiente di tali disponibilità.

liquidate. Divergenze dalla proposta iniziale si colgono altresì in termini di progettazione istituzionale e di ripartizione delle competenze.

In particolare, la soluzione elaborata nel 2016 dal Parlamento europeo sull'EDIS, in luogo di un progetto impostato su tre fasi¹⁹, poggia sul passaggio da un sistema di riassicurazione ad un sistema assicurativo.

A seguire, la proposta della Commissione del 2017 tende a declassare il ruolo dell'EDIS a mero meccanismo di concessione di prestiti a sostegno dei sistemi nazionali in caso di esaurimento delle risorse economiche interne²⁰. Anche in tale ipotesi, le fasi previste sarebbero soltanto due: i) una di riassicurazione in cui l'EDIS si limiterebbe a fornire esclusivamente <<una copertura della liquidità e nessuna copertura delle perdite>>; e ii) una fase di coassicurazione in cui l'EDIS assorbirebbe le perdite, una volta soddisfatte determinate condizioni (ad esempio, il miglioramento della qualità degli attivi).

Donde, viene esclusa qualsiasi forma di condivisione (mutualizzazione) delle perdite, anche se lo Schema continua ad essere impropriamente definito di "ri-assicurazione". In termini di architettura istituzionale, infatti, i DGS verrebbero integrati nella struttura dell'EDIS, essendo i contributi equamente distribuiti tra i fondi nazionali e quello sovranazionale. In caso di pagamento, le risorse dei comparti nazionali verrebbero esaurite per prime, seguite da quelle del comparto sovranazionale per la parte restante delle perdite da assorbire.

¹⁹ Al riguardo, si rinvia alla ricostruzione fornita da G. BOCCUZZI, *Il regime speciale della risoluzione bancaria. Obiettivi e strumenti*, Bari, 2018, 44 ss.

²⁰ COMMISSIONE UE, *Communication to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on completion the Banking Union*, Brussels, 11 October 2017 COM(2017) 592 final. In proposito si vedano, pure, PARLAMENTO UE, *Draft Report on the Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 806/2014 in order to establish an European Deposit Insurance Scheme. COD (2015) 270*, 2016, reperibile al link: https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015_270; PARLAMENTO UE, *Working Document on European Deposit Insurance Scheme (EDIS). Rapporteur: Esther de Lange*, 2016, reperibile al link: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bCOMPARL%2bPE-585.423%2b01%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fEN>). Come segnala con eloquenza A. BAGLIONI, *Assicurazione europea dei depositi: indietro tutta*, in *lavoce.info*, 13 ottobre 2017, «rispetto al progetto originario, la fase della assicurazione europea è stata cancellata, e quella della co-assicurazione è divenuta ipotetica».

Da ultimo, un modello ibrido di EDIS è quello contenuto nella proposta legislativa del 2018, che combina gli schemi domestici con un fondo sovranazionale deputato ad erogare finanziamenti ai DGS nazionali e nel contempo dotato della possibilità di contrarre prestiti dagli stessi qualora necessitasse di risorse aggiuntive²¹.

Invero, molteplici sono le obiezioni sul fatto che l'EDIS risulterebbe diverso dal suo complementare, il Fondo di risoluzione unico. Si tenga presente che la Proposta originaria dell'EDIS intendeva rendere superfluo l'apporto dei DGS nazionali e trasferire il processo decisionale al Comitato di risoluzione unico (SRB)²².

A cospetto del fallimento di questa serie di iniziative, nella Comunicazione del 12 giugno 2019 la Commissione ha ribadito la necessità di accelerare gli sforzi per realizzare il terzo pilastro dell'Unione bancaria, ribadendo il convincimento secondo cui una garanzia sui depositi a livello europeo <<assicurerebbe una tutela equa dei depositi in tutta l'Unione bancaria, rafforzerebbe di conseguenza la fiducia dei depositanti e attenuerebbe il rischio di corsa agli sportelli>>²³.

4. *Distorsioni competitive dovute all'assenza di un'assicurazione sui depositi armonizzata a livello europeo*

Il sistema comune di tipo “riassicurativo”, proposto dalla Commissione europea mira a tutelare i risparmiatori anche dei Paesi fiscalmente meno solidi²⁴, eliminando il legame tra protezione dei

²¹ Per una più attenta disamina dei diversi modelli prospettati nel testo si rinvia a M. TUMMLER, *Completing Banking Union? The Role of National Deposit Guarantee Schemes in Shifting Member States Preferences on the European Deposit Insurance Scheme*, in *JCMS*, 24 January 2022, 5.

²² COMMISSIONE UE, *Proposta di regolamento*, cit., 11 s.

²³ ID., *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Central Bank, Deepening of the Economic and Monetary Union of Europe: Taking stock four years after the Five Presidents' report*, European Commission's contribution to the Euro Summit on 21 June 2019, Bruxelles, 12 June 2019 COM(2019) 279 final.

²⁴ Cfr. M. DE POLI, *Fundamentals of European Banking Law*, Padova, 2020, 242 ss. Con logica simmetrica, anche la Direttiva n. 49/2014, prevede che, se necessario, le banche debbano versare contributi aggiuntivi al fondo di deposito nazionale. Se,

depositi e solidità degli Stati²⁵.

Tuttavia, in assenza di opportuni accorgimenti, il risultato è che l'assicurazione sui depositi possa, paradossalmente, generare due effetti opposti sulla stabilità bancaria nel senso di: i) rafforzarla riducendo le corse agli sportelli *self-fulfilling*; ii) indebolirla incoraggiando l'assunzione di rischi correlati da parte delle banche, sì da provocare un numero maggiore di fallimenti.

Beninteso l'adozione di un sistema europeo di garanzia dei depositi, che includa tutte le banche *cross-border*²⁶, richiede agli Stati membri di sostenere notevoli oneri in termini di: a) costi di adeguamento, sia patrimoniali che di ristrutturazione, per un miglior controllo dei rischi; b) oneri di monitoraggio, per garantire la corretta attuazione del quadro regolamentare e una più intensa collaborazione tra le autorità responsabili dell'attività bancaria.

Per effetto di tali criticità, la creazione di un Sistema europeo di assicurazione viene quindi subordinata ad una preliminare fase di riduzione dei rischi all'interno dei singoli ordinamenti.

Dunque, il nodo centrale di tale architettura è stabilire fino a che punto un sistema unico metta in comune i rischi di perdite sui depositanti oltre confine o se funga semplicemente da linea di credito per i vari schemi nazionali in caso di crisi²⁷. Nello specifico, resta

nonostante tale apporto, le risorse risultassero insufficienti, il fondo potrebbe ottenere un prestito dal governo nazionale.

²⁵ Come evidenziato da uno studio della BANCA CENTRALE EUROPEA, *Completing the Banking Union with a European Deposit Insurance Scheme: who is afraid of cross-subsidisation?* Occasional Paper Series No. 208, 2018, reperibile al link: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op208.en.pdf>.

²⁶ Cfr. D. GROS, D. SCHOENMAKER, *European Deposit Insurance and Resolution in the Banking Union*, cit., 529 ss.; G. PENNACCHI, *Deposit Insurance Reform*, in J. Brown (ed.), *Public Insurance and Private Markets*, AEI Press, 2010; ID., *Deposit Insurance, Bank Regulation and Financial System Risks*, in *Journal of Monetary Economics*, 53, 2006, 1 ss.; J. DESLANDES, C. DIAS, M. MAGNUS, *Liquidation of Banks: Towards an 'FDIC' for the Banking Union?*, European Parliament, EGOV, February 2019; J. DESLANDES, C. DIAS, M. MAGNUS, *Banking Union: What Next?*, European Parliament, EGOV, 2019.

²⁷ All'infuori delle iniziative intraprese dalle istituzioni europee per il completamento dell'UEM, occorre che i Paesi dell'area dell'euro rafforzino la loro capacità interna di far fronte a *shock* economici attenuando al proprio interno le criticità che affliggono l'economia, il settore bancario e la finanza pubblica, attraverso riforme strutturali volte a sostenere la crescita potenziale ed accrescere la flessibilità

insoluto il dilemma della teorica separazione fra chi dovrebbe sostenere i costi del fallimento e su come prevenire (impedire) che gli errori di un singolo istituto si ripercuotano a cascata sulle altre banche, mettendo in pericolo il finanziamento dell'economia reale.

In particolare, si avversa qualsiasi accordo sulla possibilità di ricapitalizzare le banche che prescindano da un rafforzamento delle regole di politica fiscale e si insiste affinché in presenza di un sistema finanziario debole le banche in condizioni *distressed* rimangano assoggettate alla sfera di influenza dei rispettivi governi.

5. Riduzione dei rischi e credibilità delle regole

Le frizioni tra gli Stati che hanno frenato il completamento dell'Unione bancaria sono sostanzialmente riconducibili a due questioni di fondo: 1) il pericolo che un'assicurazione uniforme conduca ad un incremento generale dell'assunzione dei rischi da parte degli Stati e 2) il timore che i sistemi bancari nazionali relativamente più solidi elargiscano sussidi a favore di omologhi sistemi relativamente più rischiosi²⁸.

Riguardo al primo punto, occorre partire dalla considerazione che la creazione di un sistema europeo implicherebbe di mettere in comune parti di sovranità nazionale in una misura ritenuta non accettabile da alcuni Paesi membri. La principale obiezione, a tal riguardo sollevata, è che, senza modificare il Trattato sull'Unione Europea, non sarebbe possibile trasferire a livello europeo il potere sulle risorse fiscali e quello di imporre misure che impattano direttamente sui diritti di proprietà privata²⁹.

del mercato. Parallelamente, i governi nazionali dovrebbero utilizzare le fasi di espansione dell'attività economica per costituire sufficienti margini di bilancio e ridurre i livelli di debito.

²⁸ Cfr. A. DEMIRGÜÇ-KUNT, E. DETRAGIACHE, *Does Deposit Insurance Increase Banking System Stability? An Empirical Investigation*, in *Journal of Monetary Economics*, vol. 49(7) 2002, 1373 ss.; A. DEMIRGÜÇ-KUNT, H. HUIZINGA, *Market Discipline and Deposit Insurance*, in *Journal of Monetary Economics*, vol. 51(2), 2004, 375 ss.

²⁹ In proposito cfr. R. ROCA, F. POTENTE, L. CIAVOLIELLO, A. CONCIARELLI, G. DIPRIZIO, L. LODI, R. MOSCA, T. PEREZ, J. RAPONI, E. SABATINI, A. SCHIFINO, *Risks and Challenges of Complex Financial Instruments: An Analysis of SSM Banks*, Questioni di Economia e Finanza Occasional Papers, n. 417, Banca d'Italia, 2017; M.

Se, come emerso dalla contrattazione politica su tali questioni, una parte vorrebbe escludere la ristrutturazione del debito pubblico come strumento per superare le profonde crisi sovrane, l'altra, per contro, sostiene che la disciplina di mercato è indispensabile per ristabilire la responsabilità fiscale e per rafforzare la stabilità finanziaria³⁰. L'apparente inconciliabilità di queste posizioni ha prodotto un punto di stallo sulla più ampia e ambiziosa riforma dell'Eurozona³¹.

In particolare, a costituire un serio ostacolo alla costituzione dell'EDIS sono le richieste tese ad introdurre limitazioni alla concentrazione dei rischi prima che si proceda alla loro mutualizzazione: tanto di quelli "sovrani", legati alla massiccia presenza di titoli di Stato nei bilanci degli enti creditizi di alcuni Paesi membri; tanto di quelli correlati all'accumulo di una ingente mole di crediti *distressed* (NPLs) negli attivi bancari per i quali si pretende un

LANOTTE, G. MANZELLI, A.M. RINALDI, M. TABOGA, P. TOMMASINO, *Easier Said than Done? Reforming the Prudential Treatment of Banks' Sovereign Exposures*, Questioni di Economia e Finanza Occasional Papers, n. 326, Banca d'Italia, Roma, 2016.

³⁰ O. SCHOLZ, *Position Paper on the Goals of the Banking Union*, Bundesfinanzminister non-paper, November 2019, reperibile al link: <http://prod-upp-image-read.ft.com/b750c7e4-ffba-11e9-b7bc-f3fa4e77dd47>. La proposta del ministro tedesco delle finanze Olaf Scholz prevede l'utilizzo, in prima battuta, dei fondi di tutela nazionali e, solo in caso di incapienza, il ricorso ai fondi europei, presi a prestito. Questa impostazione è già di per sé un'incongruenza dal momento che le risorse per rimborsare i depositanti (fino a 100.000 euro) dovrebbero essere erogate a fondo perduto e non a titolo di prestito. Altri punti salienti della proposta sono rappresentati: i) dalla richiesta rivolta alle banche di ridurre i crediti deteriorati al di sotto delle soglie per le sofferenze lorde e nette rispettivamente al 5% e 2,5% dei crediti erogati; ii) dalla creazione di una base imponibile comune per i bilanci di banche ed aziende europee, con regole più stringenti di quelle attuali che, però, implicherebbero una rapida svalutazione degli *assets* e la cessione sui mercati secondari dei crediti a prezzi irrisori con effetti negativi sui conti economici e sulle quotazioni delle banche più esposte con gli NPLs. Indubbiamente il passaggio più controverso della proposta di Scholz è quello che prevede l'introduzione di requisiti di capitale per compensare l'eccessiva esposizione delle banche sui titoli del debito sovrano, attualmente considerati a rischio zero, dal momento che le regole di Basilea impongono agli enti creditizi requisiti patrimoniali ponderati in base al rischio delle operazioni, che tuttavia non si applicano per i titoli di Stato.

³¹ M. TÜMLER, *Completing Banking Union? The Role of National Deposit Guarantee Schemes in Shifting Member States Preferences on the European Deposit Insurance Scheme*, cit., 6 ss.

trattamento (in termini di contabilizzazione e di eventuale “dismissione”) più rigoroso.

Con specifico riguardo al primo punto, una soluzione esperibile consisterebbe nel legare la quantità massima di titoli di Stato in portafoglio al patrimonio o alla massa attiva della banca e/o porre fine all’anomalia di trattare tali titoli come se fossero “risk free”, costringendo gli istituti di credito ad accantonare un capitale minimo a copertura delle potenziali perdite, imputabili magari al *rating*³². Ciò consentirebbe altresì di espungere la distorsione provocata dalla disparità di trattamento tra prestiti concessi ai privati (famiglie e imprese) e quelli allo Stato.

A rigore di termini, non si può mancare di sottolineare come una visione tesa a porre un’eccessiva enfasi sulla necessità di ridurre tali tipologie di rischi sconta il limite di trascurare completamente i rischi di mercato, benché vi sia evidenza che questi ultimi siano di dimensioni analoghe, se non superiori, a quelli impliciti presenti nei crediti deteriorati.

Beninteso, con tale critica non si vuole affatto negare che i correttivi richiesti siano comunque necessari onde evitare che il sistema venga abusato dai governi che, sfruttando la possibilità per le banche di accedere al finanziamento dei depositi protetti, potrebbero forzare o spingere le stesse a concedere loro condizioni di credito preferenziali.

Gli è che, a ben intendere, la contrapposizione tra riduzione e condivisione dei rischi finisca per rivelarsi sterile poiché frutto soprattutto di fraintendimenti e di scarsa fiducia reciproca³³. In effetti, i due obiettivi testé menzionati dovrebbero viceversa procedere di pari

³² Per le banche – sostiene I. VISCO, *Banche e finanza dopo la crisi: lezioni e sfide*, in *Moneta e credito*, vol. 71(282), 2018, 108 – un “risk-free asset” è una necessità vitale per dare stabilità ai bilanci. Se avessero a disposizione solo titoli nazionali e questi non fossero più *risk-free*, le banche verrebbero progressivamente stritolate dalla necessità, in caso di crisi dello *spread* sui mercati, di raddoppiare gli interventi sul capitale: in primo luogo, per far fronte alla perdita di valore dei titoli; e, in secondo luogo, per compensare l’aumento del rischio.

³³ J. CARMASSI, S. DOBKOWITZ, J. EVRARD, L. PARISI, A. SILVA, M. WEDOW, *Completamento dell’Unione bancaria con un sistema europeo di assicurazione dei depositi: chi ha paura della sovvenzionamento incrociato?*, Occasional Paper Series No 208, Banca centrale europea, Francoforte, 2018.

passo, anche considerato che la condivisione dei rischi (e, dunque, dei costi) di per sé ne comporta la riduzione³⁴.

Per essere più chiari, la scelta tra una maggiore condivisione del rischio e migliori incentivi è una falsa alternativa, per almeno tre ordini di motivi.

Innanzitutto, una solida architettura finanziaria richiede strumenti sia per la prevenzione delle crisi (buoni incentivi) sia per la mitigazione delle crisi (poiché i rischi permangono nonostante i migliori incentivi).

In secondo luogo, i meccanismi di condivisione del rischio possono essere progettati in modo da mitigare o addirittura rimuovere il *moral hazard*.

In terzo luogo, la BCE in qualità di autorità di vertice del Meccanismo di vigilanza unico dovrebbe essere particolarmente severa tanto nel concedere l'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria quanto nello svolgimento della vigilanza sulle banche (prevenzione *ex ante*).

5.1(*Segue*): *Proposte e incentivi per rimuovere il rischio morale*

A seguire, venendo al secondo nodo problematico indicato nel paragrafo precedente, si segnala come anche il valore di mercato tra le sovvenzioni incrociate a livello di banca contribuisca ad ingenerare resistenze avverso le proposte che manterrebbero in vita i comparti nazionali con un meccanismo comune deputato a fornire

³⁴ Sulle modalità di prevenzione del *moral hazard* susseguente alla presenza di un sistema di assicurazione dei depositi cfr. D. ANGINER, A.C. BERTAY, R. CULL, A. DEMIRGUC-KUNT, D.S. MARE, *Bank Regulation and Supervision Ten Years after the Global Financial Crisis*, Policy Research Working Paper, No. 9044, World Bank, Washington, DC, 2019, 60 s.; A. DEMIRGÜÇ-KUNT, E.J. KANE, *Deposit Insurance around the Globe: Where Does It Work?*, in *Journal of Economic Perspectives*, 16, 2, February 2002, 175 ss.; D. ANGINER *et. al.*, *How Does Deposit Insurance Affect Bank risk? Evidence from the Recent Crisis*, in *Journal of Banking & Finance*, 48, 2004, 312 ss.; F. ALLEN *et. al.*, *Moral Hazard and Government Guarantees in the Banking Industry*, in *Journal of Financial Regulation*, vol. 1(1), March 2015, 30 ss.; D. ANGINER, A. DEMIRGUC-KUNT, *Bank Runs and Moral Hazard. A Review of Deposit Insurance*, Research Working Paper, No. 8589, World Bank, Washington, DC, 19 September 2018.

principalmente loro un sostegno³⁵. Mentre, infatti, per i rischi minori i fondi nazionali potrebbero essere rifinanziati all'occorrenza per mezzo della corresponsione di premi *extra* a carico delle banche, per quelli maggiori il meccanismo di riassicurazione potrebbe rivelarsi controproducente, nel senso che gli intermediari creditizi più solidi contribuirebbero sistematicamente in misura maggiore rispetto ai benefici che trarrebbero dall'appartenenza ad un meccanismo siffatto. In termini più espliciti, con la partecipazione all'EDIS i sistemi bancari nazionali relativamente più sicuri finirebbero col fornire sussidi a favore di quelli relativamente più rischiosi³⁶.

³⁵ Cfr. A. BÉNASSY-QUÉRÉ, M. BRUNNERMEIER, H. ENDERLEIN, E. FARHI, M. FRATZSCHER, C. FUEST, P. GOURINCHAS, P. MARTIN, J. PISANI-FERRY, H. REY, I. SCHNABEL, N. VÉRON, B. WEDER DI MAURO, J. ZETTELMEYER, *How to Reconcile Risk Sharing and Market Discipline in the Euro Area*, Insight sulla politica CEPR n. 91, 2018; A. BERNDT, R. DOUGLAS, D. DUFFIE, M. FERGUSON, *Corporate Credit Risk Premia*, in *Review of Finance*, 22, 2018, 419 ss.; J. CARMASSI, S. DOBKOWITZ, J. EVRARD, L. PARISI, A. SILVA, M. WEDOW, *Completing the Banking Union with a European Deposit Insurance Scheme: Who Is Afraid of Cross-Subsidisation?*, ECB Occasional Paper Series No 208, 2018, proposta ulteriormente indagata da I. SCHNABEL e N. VÉRON, *Breaking the Stalemate on European Deposit Insurance*, in *VoxEU.org*, 7 April 2018; D. DUFFIE, R. JARROW, A. PURNANANDAM, W. YANG, *Market Pricing of Deposit Insurance: Special Issue on Pricing the Risks of Deposit Insurance*, in *Journal of Financial Services Research*, 24, 2003, 93 ss.; E. KANE, *What Kind of Multinational Deposit-Insurance Arrangements Might Best Enhance World Welfare?*, in *Pacific-Basin Finance Journal*, 11, 2003, 413 ss.; G. PENNACCHI, *Risk-Based Capital Standards, Deposit Insurance and Procyclicality*, in *Journal of Financial Intermediation*, 14, 2005, 432 ss.; ID., *The Effects of Setting Deposit Insurance Premiums to Target Insurance Fund Reserves*, in *Journal of Financial Services Research*, 17, 2000, 153 ss.

³⁶ Dal momento che la loro solidità dipende dai contributi delle banche nazionali e/o dalla capacità dei governi locali di intervenire, il rischio affrontato dai depositanti – e quindi i tassi di interesse richiesti, che rappresentano una componente importante di rischio di finanziamento per le banche medesime – varia a seconda delle diverse giurisdizioni. Questo aspetto può essere letto come riflesso dalla deviazione *standard* dei tassi di interesse sui depositi di società non finanziarie e delle famiglie nei diversi Stati dell'UE. Allo stesso modo, come già evidenziato, le differenze della quantità di depositi in percentuale del PIL conferma anche la sussistenza di profili di rischio non armonizzati delle banche che operano in contesti diversi. Le implicazioni che ne derivano sono ben prospettate da cfr. D. GROS, *Deposit Insurance: How to Deal with the Missing Pillar of the Banking Union*, cit., 139 ss.; D. SCHOENMAKER, G. WOLFF, *Options for European Deposit Insurance*, in *Vox.UE.org*, 30 October 2015, reperibile al link: www.voxeu.org/article/options-european-deposit-insurance.

Di talché, regole di contribuzione ben progettate basate sul principio “chi inquina paga” proteggerebbero tali meccanismi da sovvenzioni incrociate sistematiche. Ciò significa che l’EDIS sarebbe ammissibile ma a condizione che, per poter usufruire della riassicurazione, si imponga ai sistemi nazionali di pagare un premio di rischio specifico per Paese. In tal modo, il premio basato sul rischio sarebbe composto da una componente specifica per la banca e da una altrettanto specifica per il Paese di appartenenza dell’istituto creditizio.

Si aggiunga che una struttura siffatta di determinazione del premio costituirebbe, altresì, un incentivo per migliorare le politiche bancarie, eliminare gradualmente le differenze e assottigliare le preoccupazioni relative al rischio morale. Va da sé che ove si adottino politiche bancarie deboli (*i.e.*, presidi inadeguati di tutela dei diritti dei creditori, procedure extragiudiziali di recupero del credito o di escussione delle garanzie poco efficaci, procedure di insolvenza lunghe e farraginose, politiche di accantonamento lassiste o finanziamenti immobiliari permissivi) il premio per il rischio Paese non possa che essere più elevato.

6. Sistemi “misti” di assicurazione dei depositi. Pro e contro di un modello imperfetto

Nonostante la debolezza dei fondi più piccoli, diversi studi hanno preso in considerazione approcci alternativi all’EDIS, così come strutturato nella sua versione primigenia. Sia la proposta di Schnabel e Véron del 2018³⁷ che quella di Gros del 2015³⁸ postulano che spetti ai sistemi nazionali di garanzia dei depositi³⁹ o ai comparti nazionali dell’EDIS intervenire per primi⁴⁰, mentre competa al Fondo europeo di

³⁷ I. SCHNABEL, N. VÉRON, *Breaking the Stalemate on European Deposit Insurance*, cit.

³⁸ D. GROS, *Completing the Banking Union: Deposit Insurance*, cit.

³⁹ PARLAMENTO UE, *Draft report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) no. 806/2014 in order to establish a European deposit insurance scheme*, (COM (2015) 0586 - C8 - 0371/2015 - 2015/0270 (COD)), Commissione per i problemi economici e monetari, relatore Esther de Lange, November 2016.

⁴⁰ Come nella proposta di A. BÉNASSY-QUÉRÉ, M. BRUNNERMEIER et al., *Reconciling Risk Sharing with Market Discipline: A Constructive Approach to Euro Area Reform*, CEPR Policy Insight No. 91, 2018.

assicurazione di agire come una seconda linea di difesa, oltre una soglia predeterminata (ad esempio, solo dopo l'esaurimento di almeno un fondo nazionale). Inoltre, in entrambe le proposte le sovvenzioni incrociate agirebbero come forma di condivisione del rischio, auspicabile poiché volta a ridurre il nesso tra banche e sovrani allorché, in scenari particolarmente avversi, i sistemi nazionali venissero sopraffatti. Una differenza sostanziale tra le due proposte è che nella prima i sistemi di assicurazione dei depositi nazionali verrebbero gradualmente eliminati dopo un periodo di transizione e sostituiti da un sistema con "un'unica autorità a livello europeo", individuata in una versione integrata dell'SRB. Il meccanismo di Schnabel e Véron sarebbe pertanto non di riassicurazione, bensì di assicurazione diretta. Per garantire pagamenti diretti ai depositanti, l'EDIS farebbe comunque affidamento sulle autorità "locali" (si pensi, ad esempio, all'autorità di risoluzione del singolo Paese). Diversamente il modello di Gros perpetuerebbe il processo decisionale autonomo sulle assicurazioni dei depositi interamente affidato alle autorità nazionali, alimentando in tal modo l'incertezza sull'automaticità dei pagamenti.

Paradossalmente l'idea di mantenere in piedi i compartimenti nazionali poggia sulla necessità di limitare la solidarietà *cross-border*, proprio a causa della mancanza di sostegno politico per un EDIS completo. Per rivelarsi efficace un'assicurazione sui depositi dovrebbe essa stessa fungere da presidio di stabilità durante una crisi e non atteggiarsi quale fonte di ulteriori tensioni⁴¹. Se, dunque, per una disciplina efficace delle crisi sono necessari strumenti ben concepiti per la condivisione e la stabilizzazione del rischio, le caratteristiche fondamentali di un meccanismo unionale di assicurazione dei depositi pienamente mutualizzato devono consistere: 1) in una modalità di contribuzione alla dotazione del fondo di tipo *ex ante*⁴², che consenta di

⁴¹ Secondo la proposta di D. SCHOENMAKER, D. GROS, *European Deposit Insurance: Financing the Transition*, CEPS Commentary, 6 September 2012, uno schema comune di assicurazione dei depositi avrebbe dovuto comprendere soltanto le banche soggette agli *stress tests* dell'EBA. Tuttavia, come segnala lo stesso D. SCHOENMAKER, *Governance of International Banking: The Financial Trilemma*, Oxford, 2013, ove si opti per una copertura solo di parte del sistema bancario europeo, la sopravvivenza degli schemi nazionali riproporrebbe tutti i problemi derivanti da incroci delle competenze e riluttanza nello scambio di informazioni tra Paesi.

⁴² D'altronde, è proprio per ovviare a tali timori che sono state previste chiare regole di finanziamento attraverso contributi versati *ex ante* dai sistemi nazionali che

precostituire un fondo con versamenti da parte di tutte le banche partecipanti e di mitigare così i potenziali effetti di pro-ciclicità che amplificano le situazioni di dissesto, e 2) nella ponderazione per il rischio assunto da ciascuna banca delle contribuzioni da versare al fondo comune, in guisa da evitare che gli enti più solidi e solvibili siano chiamati a sussidiare quelli più rischiosi.

Preme segnalare che, per quanto parziale, una sostanziale diminuzione del rischio ha già avuto luogo nel sistema bancario, in particolare grazie: i) all'introduzione del *bail-in* e al corrispondente aumento della capacità di assorbimento delle perdite delle banche con la costituzione dei cuscinetti MREL e TLAC⁴³; ii) alla creazione di un quadro di finanziamento della risoluzione con appositi fondi; iii) alla "super priorità" riconosciuta ai depositi protetti; iv) all'attribuzione all'ESM del ruolo di "financial backstop" dell'SRF.

Nella prospettiva data, questo insieme di misure dovrebbe concorrere a ridurre la necessità di attingere all'EDIS. Tale opinione riposa sulla ulteriore considerazione che l'adozione di un regime misto di garanzia dei depositi permetterebbe, in linea teorica, di allineare meglio gli incentivi ed evitare l'azzardo morale. Il cambiamento radicale rispetto ad un schema più integralista dell'EDIS consisterebbe, per l'appunto, nel commisurare i contributi versati dalle banche al loro *benchmark* nazionale (con livelli *target* fissi) di rischio e non a quello dei loro pari nell'ambito dell'Unione bancaria.

aderiranno all'EDIS insieme ad ulteriori misure di riduzione del rischio delineate dalla Commissione europea nella sua Comunicazione del novembre 2015 e da perseguire parallelamente alla costituzione del sistema unico di assicurazione.

⁴³ Tra il 2017 e il 2019 è stato approvato un pacchetto di misure, presentato a novembre 2016, volto ad aumentare ulteriormente la resilienza delle banche e a rafforzare quindi la stabilità finanziaria dell'UE. Tra queste si segnalano il Regolamento (UE) 2019/877 relativo alla capacità di assorbimento delle perdite e di ricapitalizzazione; la Direttiva (UE) 2019/879 relativa alla capacità di assorbimento delle perdite e di ricapitalizzazione; la Direttiva (UE) 2019/878 relativa alle entità esentate, le società di partecipazione finanziaria, le società di partecipazione finanziaria mista, la remunerazione, le misure e i poteri di vigilanza e le misure di conservazione del capitale; il Regolamento (UE) 2019/876 relativo al coefficiente di leva finanziaria, il coefficiente netto di finanziamento stabile, i requisiti di fondi propri e passività ammissibili, il rischio di controparte, il rischio di mercato, le esposizioni verso controparti centrali, le esposizioni verso organismi di investimento collettivo, le grandi esposizioni, gli obblighi di segnalazione e informativa e il Regolamento (UE) 648/2012.

Eppure, si è più volte rimarcato che uno degli aspetti cruciali dell'EDIS andrebbe ricercato nella promozione di una protezione uniforme dei depositanti – e perciò indipendente dalla collocazione geografica della banca – in modo da scindere ulteriormente il legame tra la solidità degli Stati membri e il grado di protezione offerto⁴⁴.

Gli è che, diversamente da quanto sostenuto in letteratura e poco sopra menzionato, l'evidenza empirica dimostra che invero le sovvenzioni incrociate aumenterebbero in un sistema di tipo misto, dato che le banche verrebbero confrontate solo con i loro pari nazionali e i contributi da versare sarebbero vincolati ad una quota fissa dei depositi coperti, prescindendo dalla considerazione della componente rischio. Pertanto, disporre di un regime misto per l'EDIS, con obiettivi fissi per i fondi nazionali e in cui i contributi *ex post* devono essere versati per ricostituirne la dotazione minima, implicherebbe livelli di sovvenzione incrociata maggiori rispetto ad un EDIS “puro”⁴⁵.

La qual cosa induce a sostenere che la conservazione dei comparti nazionali sarebbe contraria allo spirito stesso dell'EDIS e che il rischio morale potrebbe essere affrontato meglio scegliendo altre modalità, ad esempio attraverso contributi parametrati all'entità delle perdite attese.

In altri termini, per tenere pienamente conto della rischiosità relativa delle singole banche, i livelli obiettivo nazionali dovrebbero in ogni caso essere flessibili, vale a dire in grado di variare in funzione della rischiosità dei singoli sistemi bancari rispetto al *benchmark* dell'Unione bancaria⁴⁶.

⁴⁴ Cfr. P. BAZOTI, *The Missing European Deposit Insurance Scheme*, in *Region & Periphery*, 9, 2020, 151 ss.; E. PANETTI, *The European Deposit Insurance Scheme: Economic Rationale, Issues and Policy Solutions*, *SUERF Policy Notes*, No. 146, 2020; R. CERRONE, *Deposit Guarantee Reform in Europe: Does European Deposit Insurance Scheme Increase Banking Stability?*, in *Journal of Economic Policy Reform*, 21(3), 2018, 224 ss.; D. HOWARTH, L. QUAGLIA, *The Difficult Construction of a European Deposit Insurance Scheme: A Step too far in Banking Union?*, in *Journal of Economic Policy Reform*, vol. 21(3), 2017, 1 ss.

⁴⁵ Mentre nel sistema misto le sovvenzioni incrociate sono misurate come il rapporto tra l'esposizione del fondo di assicurazione dei depositi e i contributi versati al singolo comparto in ciascun Paese, nel caso di un EDIS completo esse sono il risultato del rapporto tra le esposizioni del fondo europeo ed i contributi solo ad esso versati.

⁴⁶ D. SCHOENMAKER, *Building a Stable European Deposit Insurance Scheme*, in *VoxEU.org*, 17 April 2018.

7. *Quale possibile ruolo per i DGS nazionali?*

Il dibattito sulla costruzione istituzionale dell'EDIS è anche legato al ruolo residuale (o sin'anche nullo) che verrebbe riservato ai DGS nazionali e agli interessi ad essi connessi, che inevitabilmente incidono sulle preferenze nazionali a favore o meno di un sistema di riassicurazione⁴⁷. Come è dato osservare, le traiettorie attuali che agitano il dibattito sono frutto di una discussione sul modo in cui i DGS nazionali dovrebbero essere collegati con un sistema di riassicurazione.

Concentrarsi esclusivamente sulla riduzione del rischio sembra prescindere del tutto dal prendere in considerazione vuoi l'interesse del settore bancario a preservare (se non anche potenziare) la possibilità di impiego delle risorse dei DGS per finanziare misure alternative al *pay-out* (come la ricapitalizzazione), vuoi la tendenza da parte di alcuni governi a preservare gelosamente la giurisdizione di cui godono sul processo decisionale che sovrintende al ricorso a tali fondi.

Le preoccupazioni che un sistema incompleto desta è che in periodi di turbolenze finanziarie o di crisi sistemica i regimi nazionali potrebbero rivelarsi inadeguati e l'esplicita o implicita garanzia sovrana dei depositi potrebbe mettere ancora di più in difficoltà l'autorità fiscale.

Orbene, le controindicazioni implicite in tale scenario potrebbero, almeno parzialmente, essere rimosse aprendo all'utilizzo in chiave "alternativa" dei Fondi di garanzia dei depositi – attraverso interventi

⁴⁷ Come segnala R. CERRONE, *Unione Bancaria e riforma dei sistemi di garanzia dei depositi: una nuova prospettiva?*, in *Riv. Bancaria*, 6, 2016, 25 ss., in generale i DGS vengono considerati «l'unico schema in grado di dare effettiva stabilità al sistema finanziario. Allo stesso tempo, però, l'esistenza di un DGS non può essere interpretata in termini sostitutivi dei requisiti di solidità patrimoniale che devono essere posseduti da ciascuna banca».

guidati dal principio del “minor onere” – sia nella fase che precede la dichiarazione di dissesto, sia in quella di eventuale liquidazione⁴⁸.

In un’accezione negativa non può non segnalarsi, a tal riguardo, come il mandato riservato all’EDIS nell’ambito della proposta della Commissione europea risulti circoscritto ai soli interventi obbligatori dei DGS previsti dalla direttiva 49/2014 (*i.e.*, il rimborso dei depositanti e il contributo per l’assorbimento delle perdite nella risoluzione).

Ebbene, ove prevalessse tale impostazione, si darebbe luogo ad una deprecabile dissonanza rispetto all’impianto della DGSD – e ciò benché la stessa sia esplicitamente posta a base della proposta dell’EDIS – con riferimento alle altre due forme di intervento che i sistemi di garanzia possono attuare: i) le misure alternative (art. 11, par. 3, DGSD), atte a prevenire il fallimento di una banca al ricorrere di specifiche condizioni, e ii) gli interventi da attuare in un contesto di liquidazione (art. 11, par. 6), laddove questi risultino meno costosi (principio del “least cost”) rispetto al rimborso dei depositanti (quali, ad esempio, quelli volti a “finanziare” il trasferimento di attività e passività della banca).

⁴⁸ Cfr., *ex multis*, S. MACCARONE, *La concentrazione del sistema bancario e il ruolo dei fondi di garanzia dei depositanti*, in *Dir. banca merc. fin.*, 1, 2022, 45 ss.; I. MECATTI, *The Role of Deposit Guarantee Schemes in Preventing and Managing Banking Crises: Governance and Least Cost Principle*, in *European Company and Financial Law Review*, 6, 2020, 657 ss.; M. BODELLINI, *The Key Role that Deposit Guarantee Schemes Could and Should Play in Bank Crises: A Proposal to Amend the European Union Framework*, in *The Crisis Management Framework for Banks in the EU. How Can We Deal with the Crisis of Small and Medium-Sized Banks?*, Quaderni di ricerca giuridica della Consulenza legale, Banca d’Italia, 2021, 95 ss.; F. FIORDIPONTI, *Ancora perplessità sul decreto salva banche*, in *Il bail-in*, Roma, marzo 2016, 37 s.; A.M. BENTIVENGA, *Fondi di garanzia dei depositi e crisi bancarie: novità e profili problematici alla luce del nuovo framework regolamentare europeo in materia di risanamento e risoluzione*, in *Riv. trim. dir. eco.*, 2016, suppl. al n. 3, 28; M. DE POLIS, *DGS Alternative Measures in Banking Crises under the new EU Framework*, Intervento al *Banking Union WG Meeting European Forum of Deposit Insurers*; Roma, 26 giugno 2015, reperibile al link: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/.../depolis-260615.pdf>; G. BOCCUZZI, *L’Unione Bancaria Europea*, Roma, 2015, 177 ss.

8. *Il ricorso a linee di credito sovranazionali.*

Ridurre il legame tra banche e sovrani è in effetti una questione chiave che ritorna prepotentemente nei dibattiti sul completamento o l'aggiunta di nuovi tasselli all'Unione bancaria. Nella dimensione di vigilanza, l'istituzione dell'SSM ha consentito di attuare una separazione piuttosto robusta delle banche dalle pressioni nazionali esercitate dalle autorità di vigilanza.

Fintanto che i fondi nazionali di risoluzione, gli aiuti di Stato e i sistemi di assicurazione sui depositi – tutti di caratura domestica – fungeranno da *back-stop* per le banche in dissesto, il legame tra istituti di crediti e rischi sovrani continuerà ad appalesarsi.

Neppure l'introduzione di una riassicurazione può risolvere completamente il problema del *back-stop* fiscale. In effetti, per rischi sistemici maggiori, è improbabile che una riassicurazione di stampo europeo copra l'intero ammontare dei depositi potenzialmente interessati dalla propagazione del contagio oltre i confini nazionali.

Pertanto, ben oltre quanto generalmente sostenuto, un meccanismo ultrastatale di riassicurazione necessiterebbe anch'esso di poter attingere, quando in difficoltà, al sostegno finanziario (illimitato) di un'istituzione sovranazionale.

È indubbio che la decisione di affidare alla BCE il ruolo di microsupervisione delle grandi banche europee rappresenti una tessera fondamentale del mosaico che ha condotto all'Unione bancaria. Ma affinché l'intero ingranaggio funzioni a dovere è necessario altresì che la BCE assolva alla funzione di prestatore di ultima istanza (ad es., facilitando l'accesso all'ELA) e che il Meccanismo europeo di stabilità (*European Stability Mechanism* - ESM) assuma definitivamente le vesti di un Fondo monetario europeo (FEM). Entrambe le istituzioni in parola sarebbero deputate a fornire un sostegno finanziario agli enti creditizi in difficoltà, in combinato disposto con gli interventi del Fondo unico di assicurazione per i depositi, e ad occuparsi della risoluzione quando necessario.

Per vero, la stessa autorità monetaria si è in più circostanze mostrata refrattaria a rivestire questo ruolo in assenza di robusti meccanismi 'fiscali' che la proteggano dai rischi legati ai suoi acquisti di titoli sovrani e al finanziamento delle banche. Senonché, dato l'attuale assetto istituzionale, tocca constatare che non vi può essere alcuna

garanzia implicita da parte della Banca centrale europea, né tanto meno da parte dei governi nazionali vincolati al rispetto della disciplina degli aiuti di Stato.

Ove invece la liquidità ad un sistema locale di assicurazione venisse concessa dall'ESM⁴⁹, le perdite rimarrebbero allocate là dove la crisi si è manifestata, spettando alle banche nazionali e ai contribuenti l'onere di rimborsare il prestito con i premi assicurativi per i depositi futuri. Tuttavia, un vantaggio non affatto trascurabile di un simile schema risiede nel rendere la qualità dell'assicurazione sui depositi uniforme tra i diversi sistemi bancari dell'Unione: i costi di finanziamento sarebbero diversi a seconda delle condizioni di solvibilità di ogni singola banca, senza che ne rilevi la collocazione geografica. Per giunta, tale soluzione risulterebbe anche meglio allineata ad una vigilanza centralizzata da parte dell'SSM.

È pur vero che la presenza di linee di credito, da attivarsi qualora le risorse del fondo si rivelassero insufficienti a garantire la copertura dei depositi protetti, migliorano la credibilità dei sistemi nazionali, ma non coprono dal rischio di sovvenzioni transfrontaliere ingiustificate.

Cionondimeno, poiché i rischi di esposizione del sistema di assicurazione domestico ad un fallimento bancario sostanzialmente rimangono invariati, è lecito supporre che i governi intenderanno recuperare spazi di intervento a favore delle autorità nazionali di vigilanza, così da invertire quel processo di cessione di competenze (e sovranità) che l'istituzione dell'Unione bancaria aveva sancito. In termini più espliciti, le autorità di controllo domestiche tenderanno a "riappropriarsi" di una relazione privilegiata di supervisione con quelle

⁴⁹ La riforma del Meccanismo permanente di stabilità, teso a rinsaldare un vincolo assicurativo comune, ha implicitamente avanzato la frontiera costituzionale dell'Unione, e ha consolidato la «scelta di affidarsi a circuiti di integrazione "esterni" al sistema dei Trattati, plasmando dei "sotto-sistemi" ibridi che in parte mutuoano, e in parte escludono, le istituzioni dell'Unione europea e degli Stati membri». In proposito cfr. A. MIGLIONICO, *The ESM Treaty and the Single Resolution Fund: The Unfinished Reform*, in *Open Review of Management, Banking and Finance*, vol. 6, 1, 2020, 106 ss.; L. SCIPIONE, *La riforma del MES ai tempi della pandemia da covid-19. Le principali ricadute sul processo di ridefinizione della governance economica e monetaria europea*, in *Inn. dir.*, 4, 2021, 29 ss. Questa opzione, in effetti, è già regolamentata ed è in qualche modo paragonabile all'aiuto cui la Spagna ha fatto ricorso per stabilizzare il suo sistema bancario nel 2012.

banche per il cui fallimento lo schema di assicurazione nazionale dovrebbe subire la prima perdita.

9. *La suggestione di una nuova architettura istituzionale delle crisi bancarie*

Tutte le dimensioni sopra esaminate sono comparativamente armonizzate negli Stati Uniti, in cui il sistema federale di assicurazione dei depositi non abbisogna, pertanto, di inserire elementi di diversificazione a livello statale. Ciò giustifica valutazioni differenziate dei rischi bancari e, di conseguenza, come nella maggior parte dei regimi di assicurazione dei depositi esistenti in Europa, del livello di contribuzione a livello di singole banche.

Per vero, anche la possibilità di disporre di una linea di credito, simile a quella che il Tesoro USA può attivare per sovvenzionare la *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC), riposa sulla condivisione del rischio in tutta la zona euro.

La US FDIC (lo stesso dicasi per la *Japanese Deposit Insurance Corporation*) abbina le funzioni di risoluzione e assicurazione dei depositi. Accanto al *Financial Stability Oversight Council*, che identifica i rischi per la stabilità finanziaria degli Stati Uniti, e alla FED, cui compete la funzione di microsupervisione delle grandi banche, è stata creata una struttura di gestione e risoluzione delle crisi bancarie (*Orderly Liquidation Authority* - OLA)⁵⁰. Il Segretario al Tesoro può

⁵⁰ G. MAJNONI, G. BERNARDINI, A. DAL SANTO, M. TRAPANESE, *The EU Bank Insolvency Framework: Could Less Be More?*, *Questioni di Economia e Finanza* (Occasional Papers), n. 594, Banca d'Italia, Roma, February 2021, 23 ss.; G. MAJNONI, A. DAL SANTO, M. MALTESE, *The FDIC Bank Crisis Management Experience: Lessons for the EU Banking Union*, *Notes on Financial Stability and Supervision*, Banca d'Italia, agosto 2020, reperibile al link: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/note-stabilita/2020-0022/en_NSFV_n22.pdf?language_id=1; F. RESTOY, *How to Improve Crisis Management in the Banking Union: A European FDIC?*, in *CIRSF Annual International Conference on 'Financial Supervision and Financial Stability 10 After the Crisis: Achievements and Next Steps'*, Lisbon, July 2019, reperibile al link: <https://www.bis.org/speeches/sp190715.htm>; ID., *The Challenges of the European Resolution Framework*, *Conference on Corporate Governance and Credit Institutions' Crises*, *Mercantile Law Department*, Complutense University of Madrid, November 2016, reperibile al link: <https://www.bis.org/review/r161220d.htm>.

individuare nella FDIC il curatore di enti bancari il cui dissesto potrebbe minacciare la stabilità finanziaria. Il mandato riconosciuto alla FDIC e le procedure dell'OLA consentono di intervenire sui diritti non solo degli azionisti, ma anche dei creditori, in aggiunta agli impegni da assolvere nei confronti dei depositanti assicurati. Per sovvenire tali categorie di risparmiatori, la FDIC può ottenere finanziamenti dal Fondo di Liquidazione emettendo obbligazioni sottoscritte dal Tesoro. Anche le grandi banche sottoposte ai programmi di risanamento/risoluzione concorrono ad alimentare il Fondo attraverso un sistema di contributi parametrati al rischio sistemico generato da ciascuna di esse.

Dal momento che l'UE ha scelto di distinguere il finanziamento della risoluzione dall'assicurazione sui depositi, è auspicabile ipotizzare un intervento congiunto dell'EDIS e dell'SRF solo a condizione che entrambi siano gestiti dalla stessa autorità⁵¹. Intuitivamente, la *ratio* sottostante l'adozione di un approccio unitario è che le autorità di risoluzione debbano essere in grado di soppesare i possibili costi che il fallimento di una banca genera a carico dei fondi di assicurazione⁵².

I diversi blocchi di una simile architettura necessitano, infatti, di interagire in modo sincrono, per consentire interventi sinergici e tempestivi, e l'idea di integrare l'SRB e l'EDIS in un *Single Resolution and Deposit Insurance Board* (SRDIB), distinguendo al suo interno tra un dipartimento dedicato alla gestione delle crisi bancarie e un altro deputato all'assicurazione dei depositi, permetterebbe di adeguare il sistema europeo a quello statunitense.

D'altro canto, la compenetrazione tra organismi sovrastatali rappresenta un cambiamento di paradigma imprescindibile per la

⁵¹ D'altra parte, è la stessa Commissione europea nella "Relazione dei Cinque Presidenti" a sostenere che le funzioni di risoluzione delle crisi bancarie e di assicurazione dei depositi dovrebbero essere esercitate dalla medesima istituzione.

⁵² Per identici motivi è previsto, difatti, che l'EDIS abbia un perimetro applicativo coincidente con quello del Meccanismo di supervisione unico.

creazione di un Fondo unitario (SRDIF)⁵³, capace di sfruttare appieno il potenziale di *pooling* derivante dall'accorpamento sia dei due Schemi (di risoluzione e di assicurazione), sia dei fondi nazionali di risoluzione con i comparti assicurativi domestici.

Oltre a disporre di una licenza bancaria e operare in stretta connessione con la BCE, l'SRDIB dovrebbe applicare il principio del minor onere sì da scegliere modalità di gestione del dissesto volte a minimizzare l'importo totale delle spese sostenute e delle passività da coprire.

Malgrado <<le proposte della Commissione [...] sembrano essere ancora informate all'*home country principle* e all'armonizzazione di fondi e procedure che restano fundamentalmente nazionali>>⁵⁴, dal punto vista istituzionale questo nuovo assetto permetterebbe di centralizzare funzioni che ancor oggi sono dislocate tra livello nazionale e livello europeo, con evidenti ricadute sul piano applicativo in termini di eterogeneità degli interventi posti in essere.

10. *Note conclusive*

Nonostante i progressi compiuti nella riduzione dei rischi, l'Europa stenta a completare l'Unione bancaria e a progredire nella riforma della sua *governance* economica⁵⁵.

La tormentata vicenda riguardante l'istituzione dell'EDIS mostra in modo plastico come il tragitto da percorrere per giungere ad una integrazione e coesione europea definitiva, attraverso il

⁵³ C. BRESCIA MORRA, *The Relationship between the Single Resolution Fund and the National Deposit Guarantee Schemes*, in M. Barucci, E. Messori (a cura di), *The European Banking Union*, Firenze, 2014, 145 ss.; D. GROS, D. SCHOENMAKER, *European Deposit Insurance and Resolution in the Banking Union*, in *Journal of Common Market Studies*, cit., 529 ss.; A. SAPIR, D. SCHOENMAKER, *The Time is Right for a European Monetary Fund*, Policy Brief, in *bruegel.org*, 4, 2017.

⁵⁴ In tal senso v. M. SARCINELLI, *L'Unione bancaria europea e la stabilizzazione dell'Eurozona*, in *Moneta e credito*, vol. 66(261), 2013, 31 ss.

⁵⁵ Un'Europa – come sottolinea I. VISCO, *Banche e finanza dopo la crisi: lezioni e sfide*, cit., 109 – imbalsamata dallo stallo tra <<la posizione di coloro che ritengono prioritaria un'azione volta a ridurre i rischi nei singoli Stati e nei relativi sistemi bancari e quella di chi invoca la rapida creazione di strumenti comuni di protezione da tali rischi, in considerazione dei vincoli che frenano il ricorso a interventi su base nazionale>>.

perfezionamento dell'architettura finanziaria, in naturale corrispondenza con l'evoluzione politica e giuridica del sistema, è scandita dalla necessità del confronto e della mediazione tra posizioni divergenti che riflettono, a loro volta, strutture socio-economiche e impostazioni culturali assai distanti. Ad oggi permangono significative disuguaglianze nei contesti nazionali – in termini di fiscalità, quadri di insolvenza societari e individuali, finanziamento della spesa pubblica e politiche macroprudenziali – che incidono sui modelli di *business* delle banche.

Allo stato attuale, la ridotta disponibilità di meccanismi privati *ex ante* di condivisione del rischio rende più difficile attenuare gli *shock* asimmetrici che colpiscono l'area monetaria unica. L'onere di copertura dei disavanzi prodotti dalle crisi ricade interamente sui meccanismi pubblici *ex post*. Inoltre, la menzionata incapienza dei primi esercita una pressione eccessiva sul funzionamento dei congegni pubblici, rendendo ancora più difficile e improbabile l'introduzione di strumenti integrati nel quadro istituzionale vigente.

Accordi ben concepiti per la condivisione dei rischi e migliori incentivi, sotto forma sia di regole più efficaci sia di maggiore disciplina di mercato, dovrebbero pertanto essere considerati complementari e non sostituti.

La rilevanza di un approccio pan-europeo di assicurazione risiede nella promozione di una protezione uniforme dei depositanti che prescindano dalla solidità degli Stati in cui la banca depositaria opera. Un dispositivo centralizzato rappresenta non solo il tassello conclusivo dell'Unione bancaria, ma anche il suo corollario logico per il rafforzamento dell'Unione economica e monetaria,.

D'altronde, scopo di tale ambizioso progetto è proprio quello di rinsaldare la fiducia dei depositanti, evitando così i rischi di esecuzioni bancarie e di diffusione incontrollata del contagio, e di servire come linea di difesa credibile in caso di eventi idiosincratici di vasta portata che potrebbero, anche simultaneamente, soverchiare i sistemi nazionali.