

Università degli Studi di Roma La Sapienza
Intitolazione dell'Aula "Francesco Parrillo"

La tutela dei depositi bancari nel quadro dell'Unione Bancaria Europea

Intervento di Stefano De Polis
Direttore dell'Unità di Risoluzione e Gestione delle Crisi
Banca d'Italia

Roma, 27 aprile 2016

Ringrazio il Magnifico Rettore dell'Università La Sapienza, prof. Eugenio Gaudio, per l'invito rivolto alla Banca d'Italia a presenziare alla cerimonia di intitolazione dell'Aula Francesco Parrillo, professore emerito e illustre studioso, il cui insegnamento e i numerosissimi scritti e interventi hanno analizzato e sovente ispirato i profondi cambiamenti che nei molti anni di vita accademica e professionale hanno interessato il sistema bancario italiano.

Vorrei introdurre il mio intervento richiamando tre linee del pensiero del prof. Parrillo che mantengono oggi intatta la loro attualità nel parlare di tutela dei depositi bancari nel quadro dell'Unione bancaria europea.

In primo luogo la consapevolezza che il risparmio rappresenta un 'fattore strategico per lo sviluppo e la stabilità' da tutelare come 'valore e bene comune'. In secondo luogo la convinzione che l'integrazione del sistema bancario italiano nello scenario europeo e mondiale sia un potente fattore di trasformazione strutturale e operativa in grado di inserire la nostra economia nelle dinamiche della 'globalizzazione e della virtualizzazione'; analogamente il prof. Parrillo vedeva nella costruzione dell'Unione monetaria prima e della moneta unica poi il necessario completamento del mercato unico e più in generale dell'Unione europea. Infine, proprio per queste meditate convinzioni, non ha mai smesso di denunciare la mancanza o l'inadeguatezza della 'filosofia guida dell'intera costruzione europea' che senza 'unità politica è esposta a rischio'¹.

Le banche e i depositi nell'economia europea e italiana

Il sistema finanziario svolge una fondamentale funzione di allocazione delle risorse poiché, attraverso gli intermediari e i mercati, il risparmio disponibile viene trasferito a coloro che necessitano di risorse per effettuare investimenti. Le banche partecipano a questo processo raccogliendo risparmio e selezionando i progetti e le iniziative meritevoli di credito.

Sebbene la loro attività si sia trasformata nel tempo, per effetto dell'innovazione finanziaria, tecnologica e del contesto istituzionale e regolamentare, le banche continuano a distinguersi dagli

¹ Riferimenti a scritti del prof. Francesco Parrillo: Forte impegno per la riconquista del risparmio come valore e bene comune, fattore strategico di sviluppo e stabilità, 2001; I sistemi bancari europei nel mercato dell'euro. La posizione dell'Italia e le strategie di allineamento ai livelli competitivi internazionali, 2000; Moneta Unica e posizione dell'Italia, 1996; Quo vadis euro?, 2000.

altri intermediari per una forma particolare di raccolta: i depositi, e in particolare quelli in conto corrente. Per le banche dell'area dell'euro i depositi da famiglie e imprese sono pari al 43 per cento della raccolta complessiva; per le banche italiane questa quota è più elevata, circa la metà.

In virtù della natura monetaria delle loro passività, le banche sono tradizionalmente al centro del sistema dei pagamenti e continuano ad esserlo anche oggi, nonostante la comparsa negli anni più recenti di nuovi attori nel mondo dei pagamenti elettronici. Le banche non si limitano a trasferire liquidità all'interno del sistema economico. Esse hanno la capacità di "creare moneta". I depositi delle banche sono una delle componenti quantitativamente più rilevanti degli aggregati monetari: i conti correnti sono più della metà della moneta (M3) e il totale dei depositi è pari all'85 per cento. Nell'area dell'euro i depositi di residenti presso le istituzioni monetarie finanziarie (che includono oltre alle banche i fondi comuni monetari) sono oltre 9 mila miliardi di euro, un valore prossimo a quello del prodotto.

Per le famiglie i depositi rappresentano una forma di investimento oltre che di gestione delle esigenze di liquidità. In Italia i depositi presso il sistema bancario sono il 27 per cento delle attività finanziarie delle famiglie; in Spagna il 38 per cento, in Germania il 37, in Francia il 27 per cento².

Diversamente dagli altri paesi dell'area dell'euro, nel nostro paese le famiglie investono anche una quota non trascurabile in obbligazioni bancarie (attorno al 5 per cento della ricchezza finanziaria), un prodotto largamente percepito come succedaneo dei depositi ma invero da annoverare tra gli strumenti finanziari di investimento. Questo fenomeno ha origine nella metà degli anni novanta, quando gli interessi sulle obbligazioni hanno iniziato a godere di un trattamento fiscale vantaggioso rispetto ai depositi. Tale vantaggio è stato rimosso nel 2012. Da allora le famiglie hanno progressivamente diminuito la quota delle obbligazioni bancarie a favore di altri strumenti, in particolare di risparmio gestito. E' prevedibile che l'entrata in vigore delle disposizioni sul "salvataggio interno" sospinga questo processo di ricomposizione, guidato da scelte più consapevoli della clientela.

Le passività bancarie in forma di deposito sono in larga parte utilizzabili a vista mentre i prestiti e altri investimenti hanno scadenza più lunga, sono meno liquidi. La circostanza che lo stock dei depositi di un sistema economico presenti un connotato di relativa stabilità rende possibile la trasformazione delle scadenze che connota l'intermediazione bancaria a sostegno degli investimenti. Timori, più o meno fondati, sulla solidità patrimoniale di un intermediario possono condurre i

² Dati tratti dai conti finanziari per il terzo trimestre 2015. Per l'Italia include le passività della Cassa Depositi e Prestiti.

depositanti a ritirare contemporaneamente la liquidità. ‘Corse agli sportelli’ erano frequenti negli Stati Uniti di inizio Novecento ma la recente crisi finanziaria le ha portate all'attenzione anche in Europa.

La fiducia dei risparmiatori nella capacità delle banche di rimborsare le somme depositate è quindi essenziale allo svolgimento delle loro funzioni economiche; essa è connessa con la percezione da parte del pubblico della loro liquidità e solidità. Data l'intrinseca difficoltà per i depositanti di accertare l'effettiva solidità, l'ordinamento nazionale, in linea con quello europeo, prevede un articolato sistema di presidi a salvaguardia dei depositi bancari e più in generale del risparmio e dei risparmiatori.

Assumono specifica rilevanza il governo societario delle banche, la vigilanza, la preferenza accordata dal legislatore ai depositi (la c.d. *depositor preference*) e la conseguente esigenza che i risparmiatori siano posti in grado di scegliere in modo 'informato'. Inoltre, mi soffermerò sul ruolo dei sistemi di garanzia dei depositi e, in questo ambito, sulla recente proposta di creazione di un sistema integrato di tutela dei depositi a livello europeo.

La sana e prudente gestione

La tutela dei depositi è in primo luogo dovere e responsabilità degli organi sociali delle banche. Il principio di sana e prudente gestione, previsto dall'art. 5 del TUB, connota lo statuto del banchiere. La crisi finanziaria ha confermato, inequivocabilmente, come carenze di *governance* possano tradursi in situazioni di crisi in grado di pregiudicare la stabilità.

Professionalità, integrità, presidio dei conflitti di interesse, ruolo degli amministratori indipendenti, valorizzazione della collegialità, netta distinzione tra funzioni di indirizzo strategico e di controllo e attività operative, sono chiare prescrizioni normative rivolte agli organi sociali delle banche. Gli assetti organizzativi e di governo societario degli enti creditizi, oltre a rispondere agli interessi dell'impresa, devono assicurare condizioni di sana e prudente gestione, presidio dei creditori sociali e dei depositanti e obiettivo essenziale della regolamentazione e dei controlli.

Finalità ultima della Vigilanza bancaria è la tutela della stabilità e del buon funzionamento del sistema bancario e finanziario a cui è strettamente funzionale la protezione del risparmio: norme prudenziali, supervisione e trasparenza concorrono a questi obiettivi. Dalla crisi sta emergendo un nuovo quadro di vigilanza globale con più capitale, meno debito, nuovi strumenti per la gestione

della crisi di grandi intermediari finanziari, una forte tensione a migliorare l'efficacia della supervisione.

Le norme prudenziali e in particolare i requisiti patrimoniali rappresentano un importante presidio a salvaguardia del risparmio affidato in via fiduciaria alle banche. Nel prossimo futuro, con la fissazione da parte delle Autorità di risoluzione di cuscinetti di passività in grado di sostenere l'attuazione di programmi di risoluzione (requisito minimo di passività soggette a *bail-in* – MREL; TLAC), tale tutela sarà ulteriormente rafforzata.

In Europa, e segnatamente nell'area dell'euro, la crisi ha portato a una significativa evoluzione dell'assetto istituzionale della Vigilanza. Il varo nel 2012 dell'Unione Bancaria, con i suoi tre pilastri (Meccanismo unico di supervisione, Meccanismo unico di risoluzione, Schemi di garanzia dei depositi), è stato concepito come il necessario completamento dell'Unione Monetaria. La parola chiave dell'Unione bancaria è 'condivisione': della conduzione della vigilanza; delle modalità e degli oneri di gestione delle crisi; dei fondi di garanzia dei depositanti. Ove prontamente attuata ne scaturirà un sistema di tutela rafforzata per i depositi e il risparmio in generale.

La 'depositor preference' e la disciplina sulla trasparenza

Nella gestione delle crisi bancarie la Direttiva 2014/59/UE sul risanamento e la risoluzione delle banche (BRRD) ha introdotto una importante novità a tutela dei depositi, riconoscendone l'importanza sociale ed economica. Le nuove norme accordano un trattamento preferenziale ai depositanti rispetto agli altri creditori chirografari di una banca. I depositi fino a 100.000 euro, cioè quelli protetti dal Fondo di garanzia, sono espressamente esclusi da rischi di perdite sia in caso di risoluzione (*bail-in*) sia di liquidazione coatta amministrativa.

Anche per la parte eccedente i 100.000 euro, i depositi delle persone fisiche e delle piccole e medie imprese ricevono un trattamento preferenziale. In particolare, essi sopporterebbero un sacrificio solo nel caso in cui tutti gli strumenti con un grado di protezione minore nella gerarchia fallimentare non fossero sufficienti a coprire le perdite e, in caso di risoluzione, a ripristinare un livello adeguato di capitale. A partire dal 1° gennaio 2019 il regime preferenziale sarà esteso in Italia a tutti i depositi, ivi compresi quelli delle grandi aziende, che costituiranno una terza, autonoma classe nella gerarchia concorsuale, antergata alle obbligazioni e alle altre passività.

È, dunque, necessario che i risparmiatori prestino attenzione a distinguere i depositi da altre forme di investimento, come tali meno protette. Di tutto questo le banche dovranno rendere edotta la loro clientela.

L'azione di tutela del risparmio deve partire dalla consapevolezza dell'esigenza di protezione del cliente quale "parte debole" del rapporto, situazione comune a tutte le relazioni tra agenti economici caratterizzate dalla presenza di asimmetrie informative e significativi squilibri di potere sul piano contrattuale.

Esiste un rapporto sinergico tra le tradizionali finalità di tipo prudenziale della vigilanza e la tutela della clientela, esplicitato nell'art. 127 del TUB nel quale sono indicate come obiettivi, paritari, dell'attività di vigilanza della Banca d'Italia.

Dopo la crisi finanziaria del 2008, il Gruppo dei Venti (G20) ha riconosciuto l'esigenza di annoverare espressamente la tutela della clientela tra le finalità di regolamentazione del settore finanziario³. Sul versante europeo la protezione dei clienti, da sempre considerata uno strumento per favorire la piena concorrenza nel mercato unico, è stata inclusa nel mandato delle autorità preposte alla vigilanza microprudenziale sul sistema finanziario.

Nel tempo la disciplina è stata oggetto di progressivi affinamenti, essendo maturata l'esigenza di accrescere la *trasparenza sostanziale* nei rapporti tra intermediari e clienti, ispirata a una logica di *tutela reale* (e non solo formale) della clientela.

L'impianto regolamentare si fonda sul principio secondo cui la documentazione fornita al cliente deve illustrare le caratteristiche, i rischi e i costi dei prodotti e servizi bancari con modalità comprensibili, per agevolare il confronto fra prodotti e servizi offerti sul mercato. Alla *disclosure* effettiva delle condizioni contrattuali devono accompagnarsi condotte improntate a principi di correttezza. In tale prospettiva le vigenti Disposizioni di trasparenza⁴ impongono agli intermediari di dotarsi di presidi organizzativi, che includono procedure interne per la valutazione della comprensibilità dei prodotti da parte della clientela e accorgimenti finalizzati ad assicurarne la corretta commercializzazione.

Alla predisposizione di un robusto apparato regolamentare deve affiancarsi un sistema di *enforcement* efficace e dissuasivo. I poteri attribuiti in materia alla Banca d'Italia mirano a

³ Cfr. G-20 *High-Level principles on financial consumer protection*, ottobre 2011.

⁴ Provvedimento del 29 luglio 2009 e successive modifiche, *Trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari. Correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti*.

realizzare una tutela di tipo pubblicistico, assicurando l'interesse generale a relazioni tra intermediari e clienti trasparenti e corrette. Dal 2010 la Banca d'Italia dispone di più incisivi poteri di intervento: si pensi, tra l'altro, al potere di ordinare la restituzione di somme indebitamente percepite (art. 128^{ter} del Testo Unico Bancario).

Tenuto conto delle particolari caratteristiche del settore bancario, risulta opportuno che a un controllo pubblicistico (diretto alla protezione collettiva della clientela) si affianchi un sistema efficace di *private enforcement*, basato su strumenti rimessi all'iniziativa dei singoli interessati.

In tale prospettiva si colloca l'impegno della Banca d'Italia per l'istituzione e il funzionamento dell'Arbitro Bancario e Finanziario (ABF), organismo indipendente per la risoluzione stragiudiziale delle controversie in materia bancaria e finanziaria, costituito nel 2009.

L'Arbitro è chiamato a decidere "secondo diritto" le controversie sottoposte dalla clientela; le pronunce dell'ABF non vincolano giuridicamente le parti ma se l'intermediario si rifiuta di dare esecuzione a quanto stabilito dal Collegio, la notizia è pubblicata sul sito internet dell'ABF. In ogni caso - attesa l'autorevolezza degli arbitri - gli orientamenti accolti nelle decisioni contribuiscono a orientare le condotte complessive degli operatori verso un più elevato livello di correttezza sostanziale.

Nel corso del 2015 l'Arbitro ha ricevuto circa 400 ricorsi in materia dei depositi bancari e buoni postali fruttiferi, tradizionali forme di raccolta del risparmio diffuse tra la clientela. Questioni ampiamente affrontate riguardano la natura giuridica del contratto di deposito bancario e la decorrenza del termine di prescrizione del diritto del cliente al rimborso delle somme depositate e al pagamento degli interessi maturati.

Di recente è stata affrontata la questione, di grande attualità, relativa alle condizioni promozionali offerte per una tipologia di deposito nominativo di risparmio, connotata da un tasso di interesse più favorevole per il cliente rispetto a quello praticato nel rapporto di conto corrente collegato. In alcuni casi, l'ABF ha riconosciuto la scarsa chiarezza dei fogli informativi predisposti dall'intermediario nell'indicazione delle condizioni necessarie per il conseguimento del tasso di interesse "premiante" sulle somme depositate.

Dal quadro proposto risulta evidente che l'ordinamento attribuisce a ciascun cliente il diritto a una informazione corretta, sostanziale e nel concreto adeguata e comprensibile sui prodotti offerti dalla propria banca.

L'assicurazione dei depositi.

L'istituzione di un'assicurazione consortile sui depositi è un ulteriore, fondamentale, istituto del complessivo sistema a salvaguardia delle fiducia del pubblico nelle banche. Essa svolge la duplice funzione di garantire la tutela del risparmio nella forma più semplice e di preservare la stabilità finanziaria, prevenendo episodi di panico, minimizzando il rischio di contagio della crisi di una singola banca ad altre banche e pertanto il rischio di una crisi sistemica.

Per essere efficace il sistema di assicurazione deve essere credibile, ossia disporre di un quadro giuridico che ne assicuri l'intervento in caso di necessità e di risorse adeguate a fronteggiare la crisi. Più credibile è questa assicurazione, minore è la probabilità che una corsa agli sportelli si materializzi e che l'assicurazione venga effettivamente utilizzata. Per questa ragione è essenziale che esista una proporzionalità tra dimensione del sistema bancario e risorse disponibili per il fondo di garanzia.

Pur avendo introdotto l'assicurazione federale sui depositi nel 1933, invero Franklin D. Roosevelt temeva che "avrebbe portato al lassismo nella gestione bancaria e a una mancanza di attenzione da parte sia dei banchieri sia dei depositanti". Al fine di evitare fenomeni di *moral hazard* è quindi importante che i sistemi di tutela dei depositi prevedano limiti all'importo e al perimetro di soggetti assicurati; inoltre, il meccanismo di finanziamento dovrebbe contribuire a mitigare gli incentivi ad assumere rischi eccessivi per le banche, prevedendo premi assicurativi relativamente più alti per gli intermediari più rischiosi o di maggiore rilevanza sistemica.

Nel contesto internazionale il ruolo degli schemi di garanzia dei depositi (*Deposit Guarantee Schemes* - DGS) nella gestione delle crisi bancarie è variamente articolato: da semplici "paybox", fino ad essere parte attiva nell'individuazione e nella gestione dell'intermediario in crisi, assumendo talvolta anche funzioni di supervisione e controllo.

Un recente studio del Fondo Monetario Internazionale ha censito i sistemi di tutela dei depositi esistenti nei diversi paesi⁵. Su 189 stati, 112 alla fine del 2013 avevano un sistema esplicito di tutela dei depositi, contro 84 nel 2003; alta è la diffusione nei paesi a reddito elevato (pari all'84 per cento dei casi). Tre DGS su quattro sono finanziati esclusivamente dal sistema bancario che fornisce in tal modo un contributo diretto alla tutela della stabilità; l'incidenza ascende a oltre il 90

⁵ *International Monetary Fund WP/14/118 Working Paper Research Department, "Deposit Insurance Database"* Asli Demirgüç-Kunt, Edward Kane, and Luc Laeven, 2014.

per cento per i paesi più avanzati. In nove casi su dieci i DGS adottano uno schema di contribuzione *ex ante* (ossia precostituiscono le risorse finanziarie da utilizzare in caso di intervento).

Il ruolo dei Fondi di garanzia dei depositanti nell'esperienza italiana e il nuovo quadro regolamentare europeo

In Italia operano due fondi: il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD), a cui aderiscono tutte le banche costituite in forma di spa e le banche popolari, e il Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo (FGDCC). Entrambi sono costituiti sotto forma di consorzi privati e finanziati con i contributi delle banche aderenti.

Nell'esperienza italiana l'azione dei fondi è stata preziosa e risolutiva specie nella gestione della crisi di intermediari di medie e piccole dimensioni. Anche nel dissesto di banche maggiori i fondi hanno svolto un ruolo, integrando l'intervento pubblico, in modo da ridurre il contributo a carico delle finanze statali⁶.

Nella quasi totalità dei casi, i fondi non hanno provveduto al rimborso dei depositanti, ma sono intervenuti con le modalità alternative previste dagli statuti e ammesse dalla legge. Tali interventi sono stati disposti sia in fase di liquidazione, a sostegno di operazioni di cessione delle attività e passività della banca in crisi ad un altro intermediario, sia, in particolare nel caso del FGDCC, in via preventiva a favore di banche in difficoltà per le quali sussistevano prospettive di risanamento.

In ogni caso, il criterio cardine della scelta dell'intervento è quello del minor onere: il costo degli interventi alternativi per gli aderenti deve essere inferiore a quello derivante dal rimborso diretto dei depositanti.

Gli interventi alternativi hanno consentito di contenere gli oneri di intervento dei DGS e di garantire al contempo la tutela del risparmio affidato al sistema bancario, la continuità delle funzioni essenziali e dei servizi prestati, la minimizzazione dell'impatto della crisi sulla *public confidence*, evitando la distruzione di valore conseguente ad una liquidazione di tipo "atomistico".

Nel quadro appena descritto si inseriscono le riforme promosse a livello europeo con specifico riferimento alla gestione delle crisi bancarie, che hanno introdotto profonde innovazioni negli

⁶ Nella soluzione della crisi della Sicilcassa - negli anni '90 - il Fondo Interbancario ha coperto circa il 25% dell'onere stimato.

indirizzi, negli obiettivi e negli strumenti dei diversi soggetti coinvolti: le Autorità di vigilanza e di risoluzione, gli intermediari, i DGS.

La Direttiva 2014/49/UE relativa ai sistemi di garanzia dei depositi (DGSD), recentemente recepita nel nostro ordinamento (decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 30), realizza l'armonizzazione di aspetti portanti della disciplina comunitaria finora rimessi alle legislazioni nazionali, quali il livello di copertura, i tempi e le modalità dei rimborsi, le risorse finanziarie, le modalità di contribuzione, il ruolo dei fondi nelle procedure di crisi.

Nell'ottica di rafforzare la tutela, la nuova direttiva, nel confermare l'importo garantito di 100.000 euro per depositante, riduce il termine del rimborso da venti a sette giorni lavorativi e semplifica le modalità di accesso al rimborso. È inoltre rafforzato il profilo dell'informativa al pubblico.

Al fine di assicurare la pronta disponibilità delle risorse, la direttiva ha previsto un meccanismo di finanziamento obbligatorio *ex ante* che rappresenta una rilevante novità nel nostro sistema, finora basato su contribuzioni *ex post*. La costituzione della dotazione finanziaria minima, lo 0,8 per cento dei depositi protetti (per l'Italia pari a circa 4,9 miliardi di euro), deve avvenire in 10 anni. I DGS possono fare ricorso, in caso di necessità, a contributi ulteriori 'a chiamata' e a altre fonti di finanziamento. Per evitare fenomeni di *moral hazard* e incentivare le banche ad una gestione prudente, il calcolo delle contribuzioni tiene conto del livello di rischiosità dei singoli intermediari. Per verificare l'effettiva capacità finanziaria e operativa dei fondi a svolgere la propria funzione, è inoltre previsto che essi svolgano periodici *stress test*.

La direttiva interviene anche per rafforzare la *governance* dei Fondi, che devono dotarsi di assetti tecnico - organizzativi adeguati. Rispetto all'assetto previgente, la Banca d'Italia non ha più poteri di autorizzazione dei singoli interventi, ma è chiamata a svolgere una generale azione di vigilanza.

Un profilo centrale del nuovo assetto regolamentare attiene alla funzione dei DGS nell'ambito della rinnovato sistema di gestione delle crisi bancarie. La direttiva prevede, per la prima volta a livello comunitario, mutuando l'esperienza italiana, la possibilità di interventi diversi dal rimborso diretto dei depositanti, sulla base del principio del minor onere. A tal fine individua due fattispecie: i) il sostegno a una banca in crisi per evitarne il dissesto (c.d. interventi preventivi); ii) il sostegno a cessioni effettuate nel corso di una liquidazione coatta amministrativa (c.d. interventi alternativi in

senso stretto). Inoltre, i DGS sono chiamati a contribuire al salvataggio interno (*bail-in*), per la quota che dovesse gravare sui depositi protetti.

Occorre tuttavia considerare due elementi che contrastano l'assunto degli interventi preventivi e alternativi.

Il primo è l'impatto della Direttiva 2014/59/UE sul risanamento e la risoluzione delle banche sull'operatività dei fondi. Su un piano più generale, la BRRD amplia il sistema delle fonti di finanziamento delle crisi bancarie al ricorrere delle condizioni di risoluzione: da un lato, l'utilizzo delle risorse "interne" alla banca (il salvataggio interno, *bail-in*), dall'altro, l'accesso a due canali che sono finanziati dal sistema bancario, il Fondo di Risoluzione e, appunto, i fondi di garanzia dei depositanti. Tuttavia, la BRRD - come già detto - ha introdotto la c.d. "*depositor preference*" a seguito della quale nella gerarchia concorsuale i crediti dei depositanti, e dei DGS che ad essi si surrogano in caso di rimborso, sono sovraordinati a quelli degli altri creditori 'ordinari'. Tale principio, applicato ai fondi, ne modifica la convenienza ad intervenire con misure alternative poiché, riducendo il 'costo' del rimborso, rende più difficoltoso il rispetto del principio del minor onere.

Il secondo elemento riguarda la compatibilità dell'operatività dei DGS con la normativa sugli aiuti di Stato nel settore bancario, compendiata nella comunicazione della Commissione Europea del 1° agosto 2013, espressamente richiamata dalla stessa Direttiva DGS. I principi ivi contenuti e l'interpretazione estensiva che ne ha dato la Commissione hanno portato a qualificare aiuto di stato ogni contributo diverso dal mero rimborso dei depositi.

Il richiamato orientamento porta al paradosso che abbiamo sperimentato in questi ultimi mesi: da un lato, la Direttiva DGS disciplina gli interventi preventivi e alternativi, volti a favorire la soluzione della crisi bancaria, dall'altro l'applicazione della disciplina sugli aiuti di stato, letta congiuntamente al nuovo quadro giuridico europeo in materia di risoluzione, inibisce di fatto tali interventi ai fondi. In sintesi le ragioni della tutela della concorrenza e della limitazione degli aiuti di stato sembrano prevalere sulle esigenze di efficace soluzione delle crisi, di salvaguardia della funzionalità del sistema e di tutela dei diritti dei creditori.

Per evitare di incorrere nei vincoli della disciplina europea sugli aiuti di stato, in linea con esperienze estere, sia le banche associate al FITD sia il mondo del credito cooperativo hanno di recente definito strumenti di intervento partecipati e finanziati in modo totalmente volontario dalle banche aderenti. Si tratta di iniziative - da valutare con favore - che testimoniano l'attenzione del

sistema bancario per la prevenzione dei profili di rischio sistemico insiti nelle crisi ma non possono far venire meno l'impegno a ricercare più efficaci modalità di utilizzo dei fondi 'obbligatori'.

Il completamento dell'Unione bancaria: la proposta EDIS.

Il dissesto di una banca di grandi dimensioni o una crisi che veda coinvolti più intermediari potrebbero essere difficilmente gestibili dai fondi di garanzia nazionali, nonostante i meccanismi di finanziamento previsti dalla direttiva DGS. La vulnerabilità dei fondi nazionali alle grandi crisi ostacola il superamento del circolo vizioso esistente tra rischio sovrano e rischio bancario, può generare asimmetrie nel livello di protezione dei depositanti (nonostante una soglia di protezione uniforme), può incidere sulla fiducia dei depositanti.

Nel giugno 2015 la relazione dei cinque Presidenti sul tema "Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa" ha rilevato come il sistema bancario unico possa essere realmente tale solo se la fiducia nella sicurezza dei depositi bancari è la stessa indipendentemente dallo Stato membro in cui la banca opera. I cinque Presidenti hanno quindi indicato l'esigenza di completare l'Unione bancaria attraverso l'istituzione del suo "terzo pilastro", il sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS).

L'EDIS mira a creare un sistema mutualistico di assicurazione dei depositi a livello europeo, che farebbe perno sul Fondo di assicurazione dei depositi europeo (*Deposit Insurance Fund - DIF*), a cui i DGS nazionali progressivamente trasferirebbero le risorse raccolte dalle banche aderenti.

La creazione dell'EDIS, grazie ad una più ampia condivisione del rischio, consentirebbe di rafforzare la resilienza dell'Unione bancaria contro crisi future, consolidare la stabilità finanziaria, sostenere la fiducia dei depositanti nei confronti dei sistemi bancari nazionali, realizzare condizioni di parità concorrenziale nel mercato interno, livellare i costi di raccolta. Rispetto ai DGS nazionali il numero e le dimensioni delle banche per le quali il Fondo di assicurazione dei depositi potrebbe efficacemente gestire i rimborsi aumenterebbero in modo significativo per tutti gli Stati membri.

La realizzazione dell'EDIS avverrebbe tramite la progressiva messa in comune del costo degli interventi tra DIF e DGS nazionali, articolata in tre fasi successive dirette a pervenire all'assicurazione integrale entro il 2024⁷.

⁷ Le tre fasi sono: a) la "riassicurazione" (fino al 2019), durante la quale il DIF coprirebbe le esigenze finanziarie e le perdite dei Fondi nazionali entro il limite del 20%. Il DIF in questa fase interverrebbe solo dopo che i Fondi nazionali hanno integralmente fatto ricorso alle risorse disponibili; b) la "coassicurazione" (dal 2020 al 2023), durante la quale il

Secondo gli obiettivi, il progetto non dovrebbe incrementare gli oneri per gli intermediari in quanto la contribuzione versata al Fondo unico calcolata secondo un approccio basato sul rischio verrebbe dedotta da quella da versare ai fondi nazionali. Attenzione andrà posta ad assicurare l'adeguata disponibilità di risorse nella fase di transizione.

La gestione del DIF verrebbe affidata al *Single Resolution Board* che assumerebbe anche talune funzioni di monitoraggio dell'operato dei DGS nazionali, in particolare per le attività di recupero delle somme corrisposte per il rimborso dei depositanti.

Le posizioni espresse dai diversi Paesi chiamati a confrontarsi sulla proposta sono risultate sin da subito distanti: taluni paesi hanno espresso il convincimento che le misure di mutualizzazione del rischio attraverso la garanzia europea dei depositi debbano essere precedute dall'approvazione di ulteriori interventi volti a rafforzare la stabilità del sistema bancario e finanziario; altri, tra i quali l'Italia, sottolineano quanto sia stato già fatto per accrescere la resilienza del sistema bancario e finanziario europeo agli shock e come, proprio a questo fine, oggi la priorità sia quella di completare l'Unione bancaria con la creazione di un sistema integrato di assicurazione dei depositi.

Le finalità e l'impianto complessivo della proposta sono condivisibili. È nostro interesse preservare in concreto la possibilità di finanziare con il Fondo europeo gli interventi alternativi previsti dalla Direttiva DGS (il testo normativo oggi proposto non li prevede), evitare incrementi di oneri per gli intermediari, adottare un approccio per la contribuzione rapportata al rischio che non penalizzi le banche che finanziano l'economia reale.

Conclusioni

L'innovazione finanziaria e tecnologica e i cambiamenti economico-sociali intervenuti negli ultimi anni non hanno fatto venir l'importanza dei depositi come strumenti di raccolta del risparmio ed elementi basilari del sistema dei pagamenti.

Dall'analisi svolta emerge il chiaro obiettivo del legislatore comunitario di salvaguardare i depositi bancari, risorsa ad "alto potenziale" per ogni sistema economico. Tutti i cittadini europei possono pertanto continuare a guardare con fiducia e serenità ai depositi affidati alle banche.

DIF si farebbe progressivamente carico di una quota crescente dell'impegno finanziario e del costo degli interventi (fino all'80%), senza presupporre l'integrale utilizzo delle risorse nazionali; c) l'"assicurazione integrale" (dal 2024) che prevede che il costo dell'intervento gravi integralmente sul Fondo europeo.

La tutela più efficace risiede nella solidità della moneta unica e nella stabilità del sistema bancario. A questo obiettivo, perseguito anche operando per ridurre al minimo i costi e le esternalità dei fallimenti, risponde la creazione nel 2012 dell'Unione bancaria. Il principio di condivisione finanziaria dei rischi che la ispira deve portare a considerare le banche dell'area dell'euro non più come una questione esclusivamente nazionale ma comune. Senza il pieno e tempestivo conseguimento di questo obiettivo il disegno dell'Unione bancaria rimarrebbe incompiuto.

È pertanto necessario che i lavori per la definizione di una rete comune di protezione dei depositanti a livello europeo procedano rapidamente, dando impulso al progetto EDIS.

Inoltre, la credibilità di un sistema di assicurazione dei depositi comune, e analogamente dello stesso Fondo di Risoluzione unico, troverebbe indubbio sostegno dalla costituzione di un "*single backstop*" europeo che possa intervenire laddove le risorse immediatamente disponibili e quelle straordinarie prontamente richiamabili non siano sufficienti a finanziare gli interventi necessari.

Anche il Fondo Monetario Internazionale ha di recente evidenziato l'esigenza che le Autorità di risoluzione europee siano messe in grado di applicare con flessibilità e cautela le nuove regole, incluse quelle in tema di aiuti di Stato, specie nella fase di transizione al nuovo regime. Entro il prossimo biennio è prevista una revisione della BRRD. In questa prospettiva è necessario promuovere sin da subito la ricerca di un più adeguato punto di equilibrio tra tutela del mercato e della concorrenza, stabilità finanziaria e diritti fondamentali di azionisti e creditori.