

Dipartimento di
Impresa e
management

Cattedra di Diritto Pubblico dell'Economia

La mancata unione dei sistemi di garanzia dei depositi

Chiar.ma prof.ssa Illa Sabbatelli

Relatore

Matr. 221591
Federico Goffredo

Candidato

Anno Accademico 2019/2020

Introduzione	4
I. L'Unione Economica e Monetaria Europea	7
I.1. Il passaggio dallo SME all'Unione economica e monetaria europea	7
I.1.1. L'evoluzione dell'architettura finanziaria europea	10
I.1.2. Il SEVIF - Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria	12
I.1.3. Le tre autorità settoriali.....	13
I.1.4. Rapporto con il CERS	14
I.2. L'unione bancaria e i tre pilastri	16
I.2.1. Il <i>Single Supervisory Mechanism</i> (SSM).....	17
I.2.2. Il <i>Single Resolution Mechanism</i> (SRM).....	19
I.2.3. Il <i>Single Deposit Guarantee Scheme</i>	20
II. Un'autentica Unione economica e monetaria	21
II.1. Verso la “convergenza”, “prosperità” e “coesione sociale”.....	24
II.1.1 Completare l'Unione finanziaria e bancaria.....	26
II.1.2. L'EDIS	27
II.2. Le Criticità dell'Unione bancaria e i Principali rischi dell'EDIS.....	32
II.2.1. Il <i>Moral Hazard</i>	33
II.2.2. La Riduzione e la Condivisione dei rischi.....	34
III. L'attuale stato del Sistema di garanzia dei depositi e prospettive	41
III.1. Il dibattito all'interno della zona Euro.....	45
III.2. L'analisi del fenomeno: recenti sviluppi e possibili futuri scenari	48
III.3. Alcune possibili conclusioni	50
BIBLIOGRAFIA	52

Il mondo ci guarda e vuole sapere in che direzione stiamo andando

J. C. JUNCKER

Introduzione

Nel corso degli ultimi trent'anni, la storia politica dell'Europa ha conosciuto una forte accelerazione nei sensi di una graduale e consensuale unificazione che ha investito, progressivamente, l'intera struttura amministrativa e sociale del continente, nella fattispecie politica, economica oltre che culturale. All'interno di questo processo, un ruolo specifico e determinante è stato quello rivestito dall'amministrazione economica e finanziaria, per provvedere a fornire la nascente Unione Europea di un sistema coerente ed omogeneo di tutele e garanzie finanziarie. Queste sono state disegnate per fornire una cornice giuridica adeguata agli Stati che nel tempo, volontariamente, cederebbero alcuni poteri politico-economici, per rendere coeso e omogeneo il quadro di riferimento legislativo e normativo dell'Unione Europea.

Come la storia recente - finanche le vicende a noi contemporanee - ha mostrato, questo processo di unificazione e armonizzazione giuridica ed economica, in affiamento e in conseguenza della sempre maggior coesione politica, ha conosciuto nell'ultimo decennio dei momenti di affanno: l'integrazione dei sistemi politici dei rispettivi Paesi ha subito forti critiche, in naturale coincidenza con alcuni eventi che hanno messo in dubbio la stabilità del sistema-Europa e che, di questo sistema, hanno evidenziato limiti strutturali. Così, la principale contestazione, più che concernere lo sviluppo di queste politiche e le modalità attraverso cui questa integrazione stesse avvenendo, ha finito per riguardare l'istituto stesso dell'Unione Europea, criticata non nella sua amministrazione, bensì contestata nella sua stessa natura. Il processo di integrazione continentale, nato sulle macerie di un conflitto senza vincitori e di un cinquantennio di guerre civili europee, fondato sulla necessità del dialogo e della costruzione di reti e tessuti comuni volti a far emergere quei tratti che unificano dei paesi membri, cercando di stemperare le distanze e di tracciare una linea di azione condivisa fondata sull'incontro e il confronto, ha conosciuto una serie di rallentamenti e ripensamenti, ultimo dei quali quello inerente la mancata unificazione dei sistemi di garanzia dei depositi bancari.

È partendo da questo panorama che questo lavoro muove, per cercare di indagare, in senso sincronico, la natura dell'unione bancaria europea, i meccanismi che la regolano, gli istituti che tutelano, promuovono e rafforzano l'integrazione tra sistemi, infine gli obiettivi che l'Unione Europea, in questo ambito, persegue, e i fini che si prefigge.

La consapevolezza «che il risparmio rappresenta un fattore strategico per lo sviluppo e la stabilità da tutelare come valore e bene comune» e «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» spinge infatti a rintracciare

«nell'Unione monetaria prima il necessario completamento del mercato unico e più in generale dell'Unione europea»¹.

Traendo spunto da questa constatazione, questa indagine si articola in tre tappe, attraverso le quali il sistema bancario europeo viene analizzato dapprima circoscrivendone la natura, esponendone brevemente la parabola storica, quindi concentrandosi sui termini di “convergenza” e “coesione” sociale ed economica, in vista del completamento di questa unione bancaria – di cui l’unione dei sistemi di garanzia dei depositi bancari sarebbe il naturale compimento e l’ultimo, necessario, tassello – infine, dopo aver tratteggiato le criticità del sistema attuale e aver esposto alcune considerazioni sulle modalità per superarle, analizzando le ripercussioni che questa mancata unione ha avuto, nel gioco politico europeo, e dando notizia del dibattito che ancora oggi ferve intorno alla questione. Tale dibattito vede i Paesi fondatori dell’Unione Europea, Germania, Francia e Italia, incarnare posizioni differenti dovute alla situazione economica e politica che in ciascuno Stato si è configurata all’indomani della crisi economica del 2011, degli sconvolgimenti geopolitici del quinquennio 2013-2018, dell’uscita, infine della Gran Bretagna dall’Unione.

Nella prima sezione si offrirà una panoramica storica dell’Unione economica e monetaria europea contrassegnata dal passaggio dallo SME all’Unione Europea, dall’approdo all’euro e caratterizzata dalla formazione di un quadro di vigilanza bancario ed economico che trova negli istituti del SEVIF e nel CERS il completamento dell’architettura finanziaria europea. Dopo aver descritto le funzioni dei «tre pilastri» che, nati dalla consapevolezza che le crisi economiche possono mettere a rischio un’opera politica e economica lunga decenni, hanno il compito di vigilare sull’attività finanziaria e sull’economia europea, per la sicurezza e la trasparenza del sistema finanziario europeo, la tesi si concentra sulle criticità dell’Unione bancaria europea, alla luce del contrasto tra il suo compimento e la resistenza alla sua realizzazione.

Nel quadro normativo europeo, cruciale diventa la capacità di prevenire le crisi, come la abilità nel gestirle senza che esse intacchino la fiducia nel sistema politico europeo. È perciò decisivo non solo il funzionamento corretto del Meccanismo unico di vigilanza e del Meccanismo di risoluzione delle crisi, ma anche la Costituzione di un unitario sistema di tutela dei depositi. Questi, attraverso la costituzione dell’EDIS, mira a ridurre i rischi di criticità e a alzare il livello di fiducia complessivo nella tutela dei depositi, basandosi sulla necessità comunitaria di ridurre i rischi, ma soprattutto di dividerli. Lo scopo ultimo di questa operazione consisteva nello spezzare quei legami tra Stati e Banche nazionali che erano stati all’origine della crisi dei debiti sovrani del 2011.

Nell’ultima sezione, ci si concentrerà nel dar conto del dibattito intorno alla mancata unione dei sistemi di garanzia dei depositi bancari e alle posizioni dei singoli Paesi e delle loro Banche centrali, focalizzandosi sui punti principali intorno a cui ruotano le differenti posizioni della Germania, della Francia, dell’Italia. Si

¹ Così le parole di S. DE POLIS in *La tutela dei depositi bancari nel quadro dell’Unione Bancaria Europea*, su: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2016/depolis-270416.pdf>

cercherà così di far luce su un fatto tanto ovvio quanto cruciale, per la comprensione degli sviluppi e dei rapporti tra i Paesi europei, e cioè che l'integrazione economica può essere possibile solo se si ragiona in un'ottica di cooperazione e coesione, accettando la condivisione dei rischi, assumendosi responsabilità collettive e individuali, cioè reciproche, consapevoli che questo è il tragitto difficile ma necessario per giungere alla condivisione dei futuri benefici che questa integrazione senz'altro porterebbe. Ancora una volta, la questione economica non è che il riverbero, forse il più forte, ma pur sempre il riverbero, di una questione politica, e cioè culturale: per questo il mondo guarda all'Europa, e vuole sapere quale direzione sta prendendo.

I. L'Unione Economica e Monetaria Europea

I.1. Il passaggio dallo SME all'Unione economica e monetaria europea

L'arrivo all'Unione Economica e Monetaria ha rappresentato una svolta decisiva verso l'attuazione di quei principi di cooperazione e unitarietà che sono posti alla base dell'Unione². Nel 1990 il Comitato Delors, attraverso l'omonimo rapporto³, mirava a ridefinire l'assetto del mercato unico che alla base avrebbe dovuto avere una moneta unica.

Gli Stati che hanno deciso di aderire all'UME hanno autolimitato la propria sovranità facendo uscire dal loro monopolio decisionale le possibili attuazioni di eventuali politiche monetarie ormai affidate in capo alla BCE. Nel 1992, con il Trattato di Maastricht, l'UME ha preso vita, ma sin dal principio tale trattato ha riscontrato numerose critiche⁴ che colpivano gli obiettivi prefissati e la fondatezza dei valori degli indici⁵ stabiliti⁶.

² T. PADOA-SCHIOPPA, *L'Europa verso l'unione monetaria dallo Sme al Trattato di Maastricht*, Einaudi, Torino 1992.

³ Il Rapporto Delors nel Giugno del 1998 mirava a dare una prima impostazione dell'Unione Economica e Monetaria. Cfr. <https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.it.html>, e il sito UE: <https://europa.eu/euroat20/it/il-percorso-dell-euro/>.

⁴ Un primo problema che si è verificato nel corso della costruzione dell'Unione Monetaria è stato la non partecipazione all'UME da parte di quei paesi che, oltre a contrastare il concetto stesso di "Unione", tendevano ad attuare politiche spesso in contrasto con l'Unione stessa. I principali obiettivi del Trattato di Maastricht erano la stabilità del Mercato Europeo in generale in termini di inflazione, livelli di debito pubblico ed infine tassi di cambio e d'interesse. Cfr. <https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me->. Ma l'adozione di una moneta unica per economie interne molto diverse tra loro non ha tardato a creare problemi di diversa natura, politica, economica, sociale e, non ultima, culturale. Infatti proprio perché non è stata attuata una politica di avvicinamento di queste economie nazionali con la moneta e il suo sistema, si sono registrati degli stati di malessere che ancora oggi, dopo la crisi del 2008, caratterizzano la Zona euro. Ciò, ancora una volta, a dimostrazione del fatto che quegli obiettivi di stabilità posti alla base del sistema non si sono verificati. Per questi ultimi problemi cfr. P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali* in www.federalismi.it, n. 23/2012, 5 dicembre 2012. Sito: <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=21332&dpath=document&dfile=03122012163517.pdf&content=La%2Bnuova%2Bgovernance%2Bdell'Eurozona%2Be%2Bi%2B%22riflessi%22%2Bsugli%2Bordinamenti%2Bnazionali%2B%2B%2D%2Bunione%2Beuropea%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>.

⁵ Sono stati stabiliti degli indici sotto forma di *standard* economici e finanziari da non superare all'interno della Zona euro: il rapporto tra disavanzo pubblico annuale e PIL deve essere inferiore al 3% e il rapporto tra debito pubblico lordo e PIL non deve oltrepassare il 60%. Cfr.: more/html/25_years_maastricht.it.html.

⁶ R. TAMBORINI, *Dal Rapporto Delors al Trattato di Maastricht e oltre. Cos'hanno da dire gli economisti?* in «Economia Politica», 1997, p. 361 e ss.

Nel corso del tempo la Banca Centrale Europea ha finito per acquistare un ruolo decisionale primario dell'intera politica monetaria Europea. Nel mese di giugno del 1998 la BCE cominciò ad essere operativa e sostituì l'Istituto Monetario europeo⁷, portando a compimento l'evoluzione della propria funzione⁸.

Nel modificare gradualmente le proprie competenze, la BCE ha acquistato personalità giuridica ed è stata composta di un Consiglio direttivo⁹ e di un Comitato esecutivo¹⁰. La BCE gode di un'indipendenza *ab externo* che la svincola da qualsiasi istruzione posta dagli organi appartenenti all'Unione¹¹ o da quelli appartenenti agli Stati Membri¹².

A seguito delle operazioni svolte dalla BCE per fronteggiare la crisi finanziaria, si rese perciò necessaria l'evoluzione della posizione istituzionale della medesima attraverso una larga interpretazione dei Trattati che ne designano le funzioni e competenze¹³. Questo comportò, specificamente, l'evoluzione verso un *Central Banking System*.

E' quindi emersa in modo chiaro la posizione che ha assunto la BCE all'interno dell'Europa: gli obiettivi e le capacità di cui essa è in possesso e i compiti che le sono demandati la fanno appartenere alla realtà delle

⁷ Nel gennaio del 1994 dopo il Trattato di Maastricht l'Istituzione del Fondo Monetario Europeo rappresentò un momento cruciale per la definizione futura della BCE. In vita fino al 1998, venne poi sostituito dalla BCE. Cfr. https://www.ecb.europa.eu/ecb/access_to_documents/archives/emi/html/index.it.html
<https://europa.eu/euroat20/it/il-percorso-dell-euro/>.

⁸ Il punto chiave nell'evoluzione del ruolo della BCE sta nell'intervento o meno di tale organo. Inizialmente essa era predisposta alla prevenzione e al mantenimento della stabilità all'interno dei mercati finanziari per poi poter attuare interventi e decisioni dati dalla discrezionalità della figura che ricopre. Di conseguenza, abbiamo assistito al passaggio e all'acquisto di una funzione di governo, in termini di sovranità monetaria, all'interno della Zona euro. Per quanto concerne la vigilanza prudenziale del settore finanziario, essa è tenuta ad offrire servizi di assistenza e supporto alle altre istituzioni finanziarie.

⁹ Il Consiglio Direttivo è composto dai membri del comitato esecutivo della BCE più i Governatori delle Banche Centrali Nazionali degli Stati Membri. Secondo l'Art 12.1 dello statuto della BCE, a tale apparato è affidata la funzione d'indirizzo e decisionale necessarie per l'esercizio del suo ruolo.

¹⁰ Il Comitato Esecutivo è composto da Presidente, Vicepresidente e quattro membri nominati dal Consiglio Europeo sotto raccomandazione del Consiglio, previa consultazione del Parlamento e infine del Consiglio direttivo. Gli sono affidati i compiti di ordinaria amministrazione all'interno della BCE. Per approfondimenti si vedano Art 283, 2 paragrafo, TFUE e statuto BCE, cfr. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/13/la-banca-centrale-europea-bce->.

¹¹ Il fine ultimo di queste operazioni è quello di separare la sfiducia che caratterizza le modalità della politica con la disciplina che riguarda solo ed esclusivamente la Banca Centrale Europea, rendendola appunto indipendente e facendola operare secondo quelle che sono le sue competenze, in modo tale che vengano anche definite quali sono le varie responsabilità, facendola in caso rispondere in prima persona. In quest'ambito fa fede anche il principio di sussidiarietà che delega solo a chi compete l'operato di quel determinato settore, evitando che il campo in cui un'autorità è tenuta ad operare venga invaso da un'altra Amministrazione. Cfr. per approfondimenti F. CAPRIGLIONE, *UME e riforma del 'sistema banca centrale' l'ufficio italiano dei cambi tra passato e avvenire* in «Banca borsa e titoli di credito», 1997, I, pp. 684 e ss.

¹² Nell'assolvimento dei loro compiti, gli Stati membri rispettano tale principio di non ingerenza all'interno dell'amministrazione della BCE e/o delle Banche Centrali Nazionali. Cfr. Protocollo sullo Statuto del Sistema Europeo di Banche Centrali e della Banca Centrale Europea, art 7 e 9 https://www.ecb.europa.eu/ecb/pdf/orga/escbstatutes_it.pdf?44d8b6c3a3b040c2fe254848d68557c0.

¹³ Tutto ciò rileva l'importanza della BCE che, attraverso l'adozione di molteplici strumenti, mira a preservare quello che è l'interesse dell'Unione cercando di tutelare e mantenere la stabilità del sistema e al tempo stesso anche di garantire significativi livelli di occupazione, crescita e liquidità all'interno del sistema.

Banche Centrali, rendendo visibile il quadro *Central Banking System* in cui opera¹⁴. Ciò nonostante, durante la crisi, la BCE ha dovuto attuare politiche che solitamente non appartengono al mondo delle Banche Centrali, evidenziando la rilevanza del suo impegno interventistico nelle casistiche di realtà disagiate in cui è intervenuta, anche oltrepassando i veti posti da alcuni Stati Membri (primo tra tutti, la Germania).

Nel corso della sua funzione sono stati introdotti nuovi meccanismi di supervisione bancaria volti a garantire stabilità finanziaria del settore. In particolare sono state attuate operazioni “non convenzionali”, quindi esterne allo schema normativo conosciuto, volte a rimuovere quegli ostacoli ed impedimenti finanziari che caratterizzavano il sistema¹⁵. L’obiettivo generale, in questa ottica, è diventare in grado di prevedere ed evitare, come non è stato fatto in passato, il manifestarsi di una crisi che possa minacciare l’interesse e l’integrità, nonché la stabilità, del sistema, cercando di limitare il più possibile quelle fragilità che ormai sono ritenute intrinseche di un sistema fortemente capitalizzato¹⁶.

Sicché, solo a seguito dell’Unione bancaria, nella risoluzione del meccanismo unico di vigilanza del settore bancario, si potrà vedere nella BCE l’indiscussa protagonista nel mantenere la stabilità dei prezzi, emettere la moneta¹⁷, nonché nelle funzioni di prestatore di ultima istanza per le banche¹⁸ e nell’esercizio della vigilanza diretta delle banche appartenenti ai Paesi della Zona euro e non solo¹⁹.

¹⁴ P. BENIGNO, *Poteri straordinari della banca centrale in un sistema di moneta fiduciaria* in AAVV, *La gestione della crisi. Il mercato, le imprese, la società*, Cedam, Padova, 2013 pp. 94 e ss.

¹⁵ Il *Quantitative easing* venne annunciato dal Presidente della BCE dell’epoca al *World Economic Forum* del 22 Gennaio 2015. Tale misura offre l’acquisto di titoli di debito pubblici e privati sui mercati secondari ad un ritmo pari a 60 miliardi di euro al mese

¹⁶ Ad esempio, una difficoltà cui è stata sottoposta la BCE nelle vesti di *Central Bank* è stata operare in un ambito in cui le politiche nazionali appartenenti ad alcuni Stati Membri, anche in caso di rimozione degli ostacoli finanziari attraverso politiche monetarie, non favoriscono il crescere degli investimenti pubblici, rischiando così di lasciare invariate le pressioni fiscali ormai gravose che appartengono al loro contesto nazionale. Cfr. C. GOODHART, *The Central Bank and the Financial System*, Palgrave Macmillan, 1995, pg. 325.

¹⁷ Ogni stato membro deve avere la possibilità di disporre della base monetaria quantità massima di moneta totale, calcolata in base al “peso” dello Stato. Bisogna correlare la quantità di moneta in base al peso dello Stato ad esempio ad oggi l’Italia è 18% e la Germania 27%.

¹⁸ La funzione di prestatore di ultima istanza vale solo nei confronti delle banche e non nei confronti degli Stati membri, questo per non sfavorire la concorrenza e dare pari possibilità a tutti i soggetti operanti sul mercato.

¹⁹ La funzione di vigilanza offerta dalla BCE non è esclusivamente applicabile agli Stati membri; questa si può estendere anche a quei Paesi esterni all’Unione che però decidono volontariamente di essere sottoposti all’operato della BCE.

I.1.1. L'evoluzione dell'architettura finanziaria europea

A seguito della crisi causata dai mutui residenziali statunitensi *subprime* nel 2007-2008²⁰ e del conseguenziale fallimento della banca di investimenti Lehman Brothers nel 2008, sono emerse quelle mancanze che caratterizzavano i sistemi di vigilanza nazionali e in generale la *governance* finanziaria della Zona euro e mondiale. Inizialmente la crisi è scoppiata negli Stati Uniti e successivamente si è diffusa anche all'interno del mercato finanziario europeo. Questa espansione è stata favorita dalla stretta correlazione e integrazione che vi è tra i diversi mercati finanziari ormai globalizzati²¹.

La crisi ha accelerato la necessità di trovare una serie di soluzioni per poter contrastare ed evitare il manifestarsi di una situazione altamente critica come quella verificatasi nel 2008.

Per far sì che la volontà dell'Unione Europea²² fosse garantita e applicata in termini di regolamentazione, sorveglianza e vigilanza dagli Stati aderenti, è stato avviato²³ e portato a termine un processo di riorganizzazione dell'architettura di vertice.

Dopo il 2008, un primo passo mosso da parte della Commissione Europea è consistito nella nomina di un Gruppo di alto livello di settore, sotto la Presidenza di Jacques de Larosière, con l'obiettivo di poter analizzare e formulare delle conclusioni riguardo i reali problemi che hanno caratterizzato i sistemi di vigilanza durante la crisi. La cosiddetta Relazione de Larosière (25 Febbraio 2009) mirava a determinare le principali problematiche riscontrate ma, soprattutto, a fornire una serie di rimedi per rafforzare la fiducia e promuovere la stabilità all'interno del sistema finanziario.

Dalla analisi riportata sono emerse quelle che sono state le principali carenze dei sistemi di vigilanza:

- a) la visione delle autorità di vigilanza si è concentrata troppo su singoli sistemi di imprese (in una prospettiva micro-prudenziale) tralasciando e trascurando il mercato e il sistema economico in generale (dimensione macro-prudenziale);
- b) i meccanismi volti a procurare allarme in caso di crisi si sono manifestati inefficaci sin dall'avviamento che dalla reale e concreta esecuzione, evidenziandone quindi un vuoto all'interno del meccanismo che quanto prima si provvederà a riempire;
- c) gli *standard* ai quali le autorità di vigilanza sono sottoposti non sono stati rispettati, creando quindi un limitato intervento da parte di queste ultime che non hanno esercitato il loro giudizio;

²⁰ N. LINCiano, *La crisi dei mutui subprime. Problemi di trasparenza e opzioni di intervento per le autorità di vigilanza*, «Quaderni di finanza», n. 62, Settembre 2008, CONSOB, pp. 1-10.

²¹ Per ulteriori approfondimenti cfr. G. CERRINA FERONI, F. FERRARI (a cura di), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato: modelli comparati e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 51-53.

²² Prima del 2010 ricordiamo la Procedura Lamfalussy (15 febbraio 2001), primo tentativo di risposta alla frammentazione legislativa e operativa in termini di vigilanza del settore finanziario.

²³ G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Il Mulino, Bologna 2012.

- d) la funzione operativa dei *comitati di terzo livello*²⁴ si è manifestata insoddisfacente sia nelle fonti che nelle competenze;
- e) la conformità, in termini di cooperazione e di facoltà, tra le varie autorità di vigilanza non si è sviluppato un intenso scambio di informazioni utile al fine di preservare e garantire la stabilità del sistema. È stata individuata una discrepanza tra le competenze attribuite alle varie autorità e tra gli strumenti messi a loro disposizione per svolgere il loro operato²⁵.

In generale è emerso che, nella sua totalità, il sistema di vigilanza, nella sua funzione preventiva e nell'esercizio delle sue competenze, non è risultato idoneo nel rispondere ad una situazione di tale portata.

Una volta definite le principali problematiche, la Relazione de Larosière si proponeva anche l'obiettivo di delimitare i confini e le forme di quella che sarebbe stata la nuova struttura del Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria. In tal senso, in risposta alle problematiche di attenzione, la vigilanza veniva focalizzata su due aspetti: vigilanza di carattere macro-prudenziale e micro-prudenziale.

Per realizzare questa suddivisione, sono state istituite nuove autorità volte a riempire le lacune presenti nel sistema e a sostituire quelle posizioni verificatesi inefficaci.

Per la vigilanza macro-prudenziale è stato istituito il Consiglio Europeo per il Rischio Sistemico (CERS) che, in stretta collaborazione con la BCE, concentra la sua attenzione verso quelle che potrebbero essere le crisi sistemiche della Zona euro. Il fine di questa istituzione è preservare l'integrità del sistema nella sua grandezza macroeconomica, impedendo l'aggregarsi di rischi che andrebbero poi a ledere il sistema stesso.

Per quanto concerne invece la vigilanza micro-prudenziale, è stato istituito il Sistema Europeo delle autorità di vigilanza finanziaria con una struttura operativa a rete decentrata. Questo sistema è composto dalle autorità nazionali competenti e dalle tre nuove Autorità Europee settoriali di vigilanza. Il Sistema Europeo delle autorità di vigilanza finanziaria controlla le realtà microeconomiche appartenenti alle singole imprese in modo tale da garantirne la stabilità e tutelare gli interessi degli operatori dei servizi finanziari²⁶.

Parallelamente, le tre autorità settoriali sono tenute a operare secondo l'interesse generale dell'Unione: per tale motivo è necessario un allineamento delle normative nazionali con quella che poi è la reale applicazione della regolamentazione comunitaria.

²⁴ I c.d. Comitati di terzo livello sono stati istituiti con la procedura Lamfalussy avendo come obiettivo l'avvicinamento della prassi di vigilanza finanziaria europea, cercando di cooperare al fine di ridurre il più possibile il divario presente tra le varie autorità poste al vertice. Si tratta di organismi privi di personalità giuridica composti da rappresentanti di alto livello appartenenti alle varie autorità nazionali competenti.

²⁵ Relazione de Larosière: Paragrafo II. Gli insegnamenti della crisi: che cosa non ha funzionato? Cfr. https://www.esrb.europa.eu/shared/pdf/de_larosiere_report_it.pdf?bb9e09f377e0aba84c62fc2616eab30f.

²⁶ *The High-level group on financial supervision in the EU Chaired by Jacques de Larosière*, Report, Brussels, 25 February 2009.

Nel maggio del 2009 la Commissione Europea ha recepito nella sua totalità la Relazione de Larosière, con la conseguenza che i protagonisti, nel loro insieme, nelle funzioni delle loro competenze, sono tenuti ad operare tra di loro in stretta collaborazione secondo regole di cooperazione, trasparenza e scambio di informazioni utili. I nuovi meccanismi messi in atto gettano così quelle che sono le fondamenta del nuovo Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria²⁷.

La distinzione e lo svolgimento di entrambe le funzioni risulta cruciale per garantire una solidità nel nuovo schema di vigilanza macro- e micro-prudenziale.

Concretamente nel novembre del 2010, attraverso tre regolamenti simili²⁸, sono state approvate e istituite le Tre Autorità settoriali che hanno sostituito i Comitati di terzo livello. Successivamente nel medesimo anno attraverso un Regolamento²⁹ è stato avviato il Consiglio Europeo per il Rischio Sistemico.

I.1.2. Il SEVIF - Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria

Ormai si può delineare la struttura ben precisa del nuovo Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria sorretto dal CERS da un lato e dalle tre Autorità settoriali in accordo con le autorità nazionali dall'altro.

La funzione primaria del SEVIF è assicurare che le norme applicabili all'interno di un determinato settore, in questo caso quello finanziario, siano correttamente applicate. All'interno del SEVIF è richiesto di intensificare i livelli di affidabilità e copertura del mercato in modo tale da tutelare il più possibile i consumatori; ciononostante, pur senza esporre a rischi il consumatore, è l'integrità del mercato ad essere privilegiata.

Nel suo insieme il sistema promuove e favorisce la creazione di una disciplina di vigilanza comune in vista di un mercato finanziario europeo unico³⁰.

Questa struttura si sviluppa a rete tra le varie amministrazioni, individuando una sua Dimensione verticale ed una orizzontale. La "Dimensione verticale" si realizza instaurando un dialogo con le diverse autorità sovranazionali, la "Dimensione orizzontale" attraverso un confronto con le varie amministrazioni di settore.

²⁷ Cfr. la Comunicazione della Commissione COMM (2011) 252 definitivo, del 27-05-09.

²⁸ Si tratta di tre documenti praticamente identici, la cui differenza è nelle competenze nei relativi settori: il Regolamento UE del 24 novembre 2010, n. 1093/2010 istituisce l'Autorità bancaria europea (EBA); il Regolamento UE del 24 novembre 2010, n. 1094/2010 istituisce l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA); infine il Regolamento UE del 24 novembre 2010, n. 1095/2010 istituisce l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA). Nella loro totalità, le Tre Autorità settoriali saranno chiamate ESA; *European Supervisory Authorities*.

²⁹ Esso trova la sua base giuridica in due regolamenti: il regolamento UE n. 1092/2010 e il regolamento UE n. 1096/2010.

³⁰ Parlamento Europeo, cfr.: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/84/sistema-europeo-di-vigilanza-finanziaria-sevif->.

In relazione al problema di conformità tra i vari soggetti del vecchio sistema di vigilanza finanziaria, il SEVIF opera secondo il principio di leale cooperazione tra le varie autorità di settore con le varie amministrazioni, facilitando un flusso costante di informazioni attraverso una partecipazione basata sul mutuo rispetto e sulla sicurezza³¹.

Specialmente nella disciplina bancaria, la raccolta di informazioni messe poi a disposizione, devono essere precise, puntuali, uniformi ed esaustive³².

I.1.3. Le tre autorità settoriali

Il Sistema europeo delle autorità di vigilanza è composto da tre autorità, che sono incaricate della vigilanza micro-prudenziale di tre diversi settori e godono di personalità giuridica. Una volta emessi i tre regolamenti, queste tre autorità sono entrate a far parte del nuovo assetto di vigilanza europea.

Nello specifico, le ESA hanno competenze distinguibili e imputabili esclusivamente alla loro singola unità. Nel singolo, queste sono:

- a) l'EBA³³ a cui è affidata la vigilanza del settore bancario;
- b) l'ESMA³⁴ cui è preposto il controllo dei mercati e degli strumenti finanziari;
- c) infine l'EIOPA³⁵ per il settore pensionistico e assicurativo.

Sul piano operativo e gestionale il nuovo sistema rappresenta l'incontro tra la vecchia e la nuova dottrina. La volontà di preservare l'interesse dell'Unione viene rispettata attraverso le tre autorità di nuova istituzione e la disciplina interna dello Stato membro è resa applicabile grazie alla presenza delle autorità nazionali all'interno del sistema. Le tre autorità risultano essere, in questo quadro organizzativo, pienamente efficaci nel mantenere una funzione di orientamento³⁶.

Internamente, le tre autorità sono composte da un consiglio di amministrazione³⁷ e da un consiglio delle autorità di vigilanza³⁸. Il Presidente si occupa di rappresentare l'autorità cui è preposto ed è in possesso di un

³¹ E. WYMEERSCH, *The reforms of the european financial supervisory system – An Overview* in «*European Company and Financial Law Review*», vol. 7, july 2010.

³² Questo secondo il Regolamento EBA.

³³ *European Banking authority*.

³⁴ *European Securities and Markets Authority*.

³⁵ *European Insurance and Occupational Pensions Authority*.

³⁶ Camera dei Deputati, https://www.camera.it/leg17/browse/522?tema=autorit_indipendenti.

³⁷ Il Consiglio di Amministrazione è composto dal suo presidente e da sei membri selezionati dal e tra il Consiglio di Vigilanza. È caratteristica necessaria che l'amministrazione del consiglio rifletta in maniera equilibrata e proporzionata l'insieme dell'Unione.

³⁸ Il Consiglio delle autorità di vigilanza delle relative Autorità è composto dal capo dell'Autorità settoriale competente per ciascuno Stato Membro, dal presidente, da un rappresentante del CERS e da uno relativo alle altre due autorità. Riportando il secondo capo del Regolamento competente, il Consiglio ha l'esclusività nell'emanare decisioni e/o pareri.

potere di indipendenza reso possibile dal fatto che il ruolo cui ricopre viene determinato come quello di un professionista autonomo dedito a tempo indeterminato³⁹.

Le autorità sono state istituite per risolvere le principali problematiche appartenenti alla vecchia architettura istituzionale, sia politica che economica, dell'Unione Europea. Di conseguenza risulta necessaria la cooperazione sia su un piano nazionale che su un piano internazionale, nonché garantire la chiarezza delle numerose operazioni rendendo il mercato il più trasparente possibile. Tutto questo, infine, per garantire e assicurare l'integrità, l'efficienza e la stabilità dell'intero sistema finanziario⁴⁰.

Proprio per proteggere il quadro generale, le tre Autorità sono autorizzate a vigilare su qualsiasi rischio che poi possa essere assorbito o comunque che possa influenzare le economie reali appartenenti al mercato interno⁴¹.

I.1.4. Rapporto con il CERS

In questa prospettiva si rivela ancora di più indispensabile il rapporto che deve instaurarsi tra le ESA ed il CERS che insieme permettono di attuare parallelamente e in collaborazione una vigilanza che mira all'analisi su scala totale in senso lato dei rischi che caratterizzano il sistema nella sua interezza.

Come anticipato, il Comitato Europeo per il Rischio Sistemico è il secondo componente del SEVIF, preposto ad una vigilanza di tipo macro-prudenziale.

Analizzando gli scenari appartenenti al mercato stesso, il Comitato, perseguendo sempre ed esclusivamente l'interesse dell'Unione, ha l'obiettivo di limitare i *rischi sistemici* che vadano a minacciare il sistema finanziario. Utilizzando segnalazioni e raccomandazioni al Consiglio, il CERS può ordinare, secondo un principio di necessità, quali sono i rischi più stringenti. Questa classificazione è resa possibile anche dal dialogo con le ESA che, favorendo lo scambio di informazioni utili, permettono una guida per il *quadro operativo dei rischi*⁴².

Al contrario delle Autorità settoriali, questo organo non gode dello statuto di personalità giuridica e qui assume rilievo il rapporto tra quest'ultimo e la BCE⁴³.

³⁹ Art. 48.1 Regolamenti.

⁴⁰ Cfr. Commissione europea, Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2003/71/CE e 2009/138/CE per quanto riguarda i poteri dell'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA) e dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA) /* COM/2011/0008 def. - COD 2011/0006 */., Bruxelles, gennaio 2011, su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011PC0008&from=EN>.

⁴¹ Regolamento CERS, Art.2.

⁴² Fonte: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A0068>.

⁴³ Base Giuridica: Art. 3 e Art 13 del TUE (Trattato sull'Unione Europea), nell'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), negli articoli 119, 123, da 127 a 134, da 138 a 144, 219 e da 282 a 284 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Protocollo (n. 4) sullo Statuto del Sistema Europeo di Banche Centrali e della Banca centrale europea; protocollo (n. 16) su talune disposizioni relative alla Danimarca; allegati al TUE e al TFUE. Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca Centrale

La Banca Centrale Europea è tenuta ad offrire al Comitato un servizio di segretariato che comprende un'assistenza di tipo amministrativa, analitica, logistica e statistica. La *governance* è presieduta da un Presidente che coincide con quello della BCE e da un consiglio generale, da un comitato direttivo e infine da due comitati consultivi⁴⁴.

Europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi (regolamento concernente il meccanismo di vigilanza unico (SSM)). Regolamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2014, che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento (regolamento concernente il meccanismo di risoluzione unico (SRM)). Cfr. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/13/la-banca-centrale-europea-bce->.

⁴⁴ Il Consiglio Generale è l'apparato che affronta le tematiche con più rilevanza; è composto dal Presidente e dal Vicepresidente della BCE, più i Governatori delle Banche Centrali Nazionali più un membro della Commissione, i tre Presidenti delle tre Autorità settoriali, più i Presidenti dei Comitati e infine dal Vicepresidente del Comitato Scientifico. Tutti hanno diritto di voto. Fonte: CERS: <https://www.esrb.europa.eu/about/orga/html/index.it.html>.

I.2. L'unione bancaria e i tre pilastri

Una volta acquisita la consapevolezza della crisi del 2008 e in conseguenza della successiva radicalizzazione della stessa all'interno della Zona euro, e della seguente crisi dei debiti sovrani, anche attraverso l'introduzione del nuovo organismo del SEVIF le varie Istituzioni si sono rese conto che la frammentazione all'interno del mercato finanziario europeo presentava ancora livelli elevati⁴⁵.

A livello comunitario si è cominciato ad attuare una serie di iniziative volte a rinforzare le *governance* e a concedere e offrire assistenza finanziaria a quegli Stati⁴⁶ particolarmente colpiti dalla crisi. In seguito a queste iniziative, furono proposti il Semestre Europeo, la costituzione, in accordo tra i Paesi membri, del MES (Meccanismo Unico di stabilità) e la istituzione della Unione Bancaria.⁴⁷

L'interconnessione presente tra le varie realtà economiche appartenenti agli Stati membri ha mostrato quanto facilmente una situazione economica appartenente in apparenza solo ad uno Stato possa in realtà superare i confini nazionali per poi diffondersi all'interno del sistema e contagiare altri membri, in un processo rischioso e tendenzialmente faticosamente arginabile. In tutto questo, secondo quanto riportato dalla Commissione, l'Unione bancaria, in materia relativa al settore, mira a rendere il mercato:

- a) il più trasparente possibile, facendo sì che i principi e le regole comuni siano coerentemente applicate in materia di vigilanza, risoluzione e risanamento;
- b) unificato nella parità di trattamento a prescindere dalla tipologia di soggetto (Banche Nazionali e Banche Transfrontaliere), cercando di assottigliare il più possibile il legame tra la solidità finanziaria di un paese e la sua Banca Nazionale;
- c) sicuro, cercando cioè di attuare politiche di intervento preventive o risolutive nel caso in cui una banca si trovasse in difficoltà⁴⁸.

L'Unione Bancaria è l'ultimo passaggio necessario per il completamento del Mercato interno e più in generale dell'Unione Economica e Monetaria. Ormai il processo volto a riformare la disciplina bancaria, attraverso l'Unione Bancaria, è avviato.

⁴⁵ Cfr. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/84/sistema-europeo-di-vigilanza-finanziaria-sevif>.

⁴⁶ Ad es. Cipro, Irlanda, Portogallo, Grecia e Spagna.

⁴⁷ Fonte: <https://europa.eu/euroat20/it/il-percorso-dell-euro/>.

⁴⁸ Fonte: *Comunicazione della Commissione, una tabella di marcia verso l'Unione bancaria* su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0510&from=it>.

La creazione di questo stretto vincolo economico-bancario tra gli stati membri sta prendendo forma e trova i suoi fondamenti giuridici⁴⁹ negli articoli 114 e 127 (paragrafo 6) del TFUE⁵⁰. Tale vincolo è sorretto da un *Single rulebook* e da tre pilastri:

- a) Il Meccanismo unico di vigilanza;
- b) Il Meccanismo unico di risoluzione delle crisi;
- c) La Costituzione di un unitario sistema di tutela dei depositi.

Il *Single rulebook* è un *corpus* unico di norme volte a definire le modalità di gestione e i principi giuridici-amministrativi che devono essere alla base delle operazioni all'interno del mercato finanziario come ad esempio le funzioni di governo e vigilanza da parte delle varie istituzioni. Queste devono far sì che l'efficienza all'interno del mercato appartenente ai vari Stati membri sia massimizzata. Tale libro-guida è composto dalle varie disposizioni che trattano i requisiti patrimoniali, le procedure volte alla vigilanza, alla risoluzione e al risanamento all'interno del settore bancario. Inoltre ne è compresa la Disciplina Comunitaria con la conseguenza che, attraverso l'Unione Bancaria, essa è applicata coerentemente all'interno dell'Unione Europea sia agli Stati Membri che negli stati solo partecipanti.

Tra gli obiettivi principali del Codice Unico Europeo rintracciamo: rimuovere le barriere legislative appartenenti alle diverse realtà nazionali; assicurare un elevato grado di protezione dei consumatori e dei depositanti; infine, assicurare il medesimo trattamento per tutte le banche europee⁵¹.

I.2.1. Il *Single Supervisory Mechanism* (SSM).

Il Meccanismo Unico di Vigilanza ha permesso di creare quella politica di unione all'interno del settore bancario considerata particolarmente necessaria ai fini dell'armonia e della stabilità del sistema. Il Regolamento 1024/2013⁵² trasferisce in capo alla BCE la competenza esclusiva in materia di vigilanza bancaria, portandola a poter prendere decisioni nelle politiche amministrative e ad attuare interventi infliggendo penalità o ammende a seconda del caso. Il campo d'intervento è paragonabile a quello dell'EBA il cui operato deve rispettare le indicazioni presenti nel suddetto *Single Rulebook*.

⁴⁹ Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) detta i principi cardine, la distinzione delle competenze, la garanzia delle libertà fondamentali all'interno dell'Unione Europea. Si pone alla base giuridica dell'Unione: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:IT:PDF>.

⁵⁰ Così è riportato dall'Unione Bancaria nel sito del Parlamento Europeo.

⁵¹ Codice Unico Europeo su: Consiglio Europeo. Cfr.: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/single-rulebook/>.

⁵² Regolamento UE: n. 1024/2013 DEL CONSIGLIO del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi. Cfr.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1024&from=IT>.

Tali indicazioni sono di due tipologie: *Regulatory Technical Standards* ovvero Standard Tecnici Amministrativi e *Implementing Technical Standards* che riguardano l'implementazione che sono obbligatoriamente adottati da parte degli Stati della Zona Euro⁵³.

Da un punto di vista amministrativo, all'interno della BCE, esclusivamente l'*Advisory Board* può esercitare i poteri di vigilanza attraverso provvedimenti che successivamente devono essere approvati dal *Governig Council* e, se necessario, trasmessi alla banca diretta interessata.

La vigilanza del settore bancario suddivide in due tipologie le banche che sono soggette alla sua azione:

- a) Le Banche significative⁵⁴, sottoposte esclusivamente alla vigilanza della BCE;
- b) Le Banche meno significative, la cui definizione indica un campo di applicazione residuale. Spetta alle autorità nazionali la vigilanza delle banche che rientrano in questa categoria pur prendendo in considerazione il Regolamento comunitario⁵⁵. Anche una determinata banca meno significativa può essere oggetto della supervisione diretta della BCE, questo perché per poter applicare una comune normativa caratterizzata ormai da un livello elevato di vigilanza, ogni singola realtà, nella salute generale del sistema, può essere importante.⁵⁶

Nella ridefinizione delle competenze⁵⁷ dei vari soggetti è importante preservare quella conoscenza operativa appartenente alle autorità locali. È stato un tema fortemente discusso in dottrina quello dell'esclusività della competenza di supervisione del settore bancario in capo alla BCE, che però non ha impedito la distinzione dei ruoli e delle funzioni all'interno del Meccanismo Unico di Vigilanza. La funzione decisionale è affidata alla BCE mentre quella istruttoria riguarda le varie amministrazioni domestiche⁵⁸ (in accordo con le modalità della BCE). A seguito del 2014 la gestione del meccanismo di vigilanza prudenziale è affidato alla Banca Centrale Europea⁵⁹.

⁵³ Al sito <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.it.html>.

⁵⁴ I criteri di significatività sono riconducibili a 4 criteri: se la banca in questione ne possiede almeno uno, o è una delle tre banche più rilevanti di un paese allora viene classificata come significativa. I criteri sono: Dimensione: il valore delle sue attività supera i 30 MLRD di Euro; Importanza Economica; Operatività transfrontaliera; Assistenza finanziaria pubblica diretta. Sono reperibili sulla tabella presso il sito BCE cfr. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/criteria/html/index.it.html>.

⁵⁵ Art. 6, comma 5, lett. b, regolamento Ue n 1024/2013.

⁵⁶ Guida alla Vigilanza bancaria:

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmguidebankingsupervision201409it.pdf>.

⁵⁷ Fa fede sempre il principio di sussidiarietà: le forme di controllo poste in capo alle autorità domestiche non verranno rimpiazzate o modificate attraverso una lettura della normativa.

⁵⁸ Considerando il punto n. 28 del Regolamento UE n.1024/2013, residuamene le autorità domestiche possono competere nelle discipline che hanno a tema: la tutela dei consumatori, l'antiriciclaggio, i servizi di pagamento, intermediari finanziari non bancari.

⁵⁹ Consiglio dell'Unione europea, Meccanismo di vigilanza unico, su: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/single-supervisory-mechanism/>.

I.2.2. Il *Single Resolution Mechanism (SRM)*

Alla luce delle poco efficienti misure adottate da alcuni Paesi europei nel rispondere alla crisi, i governanti hanno indotto il regolatore ad inserire un meccanismo che fosse in grado di potenziare le procedure di risposta alle crisi, mosso però da una direzione unitaria.

A seguito della direttiva BRRD⁶⁰ e di un Regolamento europeo⁶¹, il meccanismo unico di risoluzione delle crisi prende vita. Lo scopo dell'SRM è garantire in ambito di dissesti bancari l'attuazione di una disciplina ordinata volta a ridurre i costi al minimo per i contribuenti e di riflesso per l'economia reale. Come possiamo intuire fin dalla proposta di regolamento, solo attraverso l'istituzione di un Fondo Unico Europeo e di un *corpus* unico di norme sarà ritenuta idonea la funzione di ripristino dei mercati bancari europei cui tale meccanismo è preposto.

La funzione primaria è quella di azzerare all'interno del sistema creditizio il manifestarsi del fenomeno del *moral hazard* che, come in passato, ha indotto l'assunzione di rischi troppo elevati con la noncuranza per future perdite e per le conseguenze che poi ne sarebbero derivate. Con l'introduzione di tale meccanismo al fianco del SSM viene colmato quel vuoto all'interno della disciplina comunitaria che non permetteva una azione unica nella risoluzione delle crisi ma soprattutto nel risanamento delle banche.⁶²

Da qui nasce la necessità di introdurre una serie di forme tecniche volte a rafforzare il concetto di socializzazione delle perdite. Queste forme tecniche si articolano in quattro misure di risoluzione diverse⁶³:

- a) *Sales of business*⁶⁴: vendita di attività e passività d'impresa;
- b) *Bridge Bank*⁶⁵: creazione di un ente-ponte per trasferirne temporaneamente le attività e/o le passività. Questa nuova entità è gestita dalle autorità che ne esercitano solo le funzioni di proseguimento più importanti in vista di una vendita futura;
- c) *Bad Bank*⁶⁶: separare le attività deteriorate e trasferirle in capo ad un veicolo che provvederà alla liquidazione delle medesime;
- d) *Bail-in*⁶⁷: meccanismo volto alla riduzione o alla conversione dei diritti appartenenti a creditori ed azionisti in capitale⁶⁸.

⁶⁰ Direttiva UE n. 2014/59.

⁶¹ Regolamento UE n. 806/2014.

⁶²F. CAPRIGLIONE, *L'applicazione del meccanismo unico di supervisione bancaria* in <https://www.apertacontrada.it/2014/10/10/lapplicazione-del-mechanismo-unico-di-supervisione-bancaria-una-vigilia-di-ingiustificati-timori/3/>, 2014.

⁶³ Secondo l'Art 39 d.lgs. 180/2015.

⁶⁴ Art 40 d.lgs. 180/2015.

⁶⁵ Art 42 d.lgs. 180/2015.

⁶⁶ Art 45 d.lgs. 180/2015.

⁶⁷ Art 48 d.lgs. 180/2015 e Art 49 del medesimo decreto indica le passività escluse dal *bail-in*.

⁶⁸ Fonte: Decreto legislativo sito BNL. Cfr.:

Al contrario del Meccanismo Unico di vigilanza, il Meccanismo di Risoluzione delle Crisi è composto da un Comitato unico di risoluzione cui esclusivamente compete l'attuazione e la gestione delle relative procedure, favorendo però uno stretto dialogo con la Commissione.

Un'altra differenza la rintracciamo nel ruolo della BCE all'interno di tale meccanismo: quest'ultima all'interno del SRM permane solo come un osservatore perenne a cui è preclusa la partecipazione attiva in termini gestionali del meccanismo.

I.2.3. Il *Single Deposit Guarantee Scheme*.

Fino ad oggi, in Europa, i Sistemi volti alla garanzia e alla tutela dei depositi sono stati attuati solo su scala nazionale e sono stati determinati secondo una serie di *standard* minimi stabiliti a livello comunitario.

Ad oggi, secondo quanto disposto dall'Unione, la copertura che tali sistemi di garanzia offrono per poter rimborsare i depositanti è pari a 100.000 euro. Fino a tale soglia si ottiene un rimborso totale, al contrario del caso in cui la perdita ecceda tale cifra. Nel caso in cui i Sistemi nazionali di garanzia non fossero sufficienti per una copertura totale della perdita, e quindi nel caso in cui intervenisse lo Stato, l'onere di provvedere a sostenere tale perdita ricadrebbe sui contribuenti con ingenti conseguenze in termini economici-monetari sui conti pubblici dello Stato.

Una volta attuati meccanismi unici (come l'SSM e l'SRM) manca ancora oggi una procedura, mossa e orchestrata a livello comunitario, volta alla protezione dei depositanti. La realizzazione di questo terzo pilastro mirerebbe ad azzerare tale rischio e rappresenterebbe la realizzazione, nei termini di una architettura giuridica ed economica stabile, di tale desiderio di protezione, anche se non è stato ancora realizzato.

Sono state mosse a livello comunitario delle proposte per la realizzazione di un Fondo Unico di assicurazione dei depositi.

Gli obiettivi posti alla base del Sistema Unico sono simili a quelli degli altri due pilastri, anche se qui riferiti alla materia dei depositanti bancari: uniformare e conformare il più possibile la tutela dei contribuenti in tutta l'Unione; evitare la "corsa agli sportelli" ovvero che, per paura che la banca diventi insolvente in tempi di crisi, si assista ad una serie contemporanea di prelievi da parte dei clienti (un fenomeno non troppo raro); infine, contribuire alla stabilità del mercato finanziario europeo in generale⁶⁹.

https://bnl.it/rsc/SupportingFiles/Bail_in_DL_16112015_n_180.pdf.

⁶⁹ Cfr.: https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/deposit_guarantee.it.html. Cfr. anche: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/single-rulebook/deposit-guarantee-schemes/>.

II. Un'autentica Unione economica e monetaria

Al fine di rafforzare ed approfondire l'Unione economica e monetaria, il 22 giugno del 2015 si riunirono i cinque presidenti delle autorità poste al vertice dell'Unione tra cui Jean-Claude Juncker presidente della Commissione, Donald Tusk presidente del Vertice euro, Jeroen Dijsselbloem presidente dell'Eurogruppo, Mario Draghi presidente della Banca Centrale Europea, e infine Martin Schulz presidente del Parlamento Europeo. L'obiettivo primario dell'incontro fu lo studio di un elaborato piano da attuare volto a raggiungere quell'Autentica Unione economica e monetaria promessa sin dai tempi della presidenza di Herman Van Rompuy⁷⁰ nel 2012.

La relazione conclusiva puntava sia al breve termine che al lungo, attuando il piano a partire dal 1° luglio 2015 e prefiggendosi di portare a termine l'operazione entro il 2025. Come dichiarò il presidente della Commissione:

«L'euro è la moneta comune di 19 Stati membri dell'UE e di oltre 330 milioni di cittadini. Dobbiamo esserne orgogliosi. Essa è una protezione per l'Europa. Ma il suo funzionamento può essere migliorato. La nostra Unione economica e monetaria è ancora incompleta, e al momento di assumere il mio incarico ho promesso che mi sarei adoperato per consolidare e integrare le misure senza precedenti che abbiamo adottato nel corso della crisi e per renderle socialmente più eque e democraticamente più legittime. Noi, i cinque presidenti, esponiamo oggi la nostra visione comune. Il mondo ci guarda e vuole sapere in che direzione stiamo andando. Oggi presentiamo l'integrazione monetaria portandola alla sua destinazione ultima»⁷¹.

Nonostante alcuni Stati Membri, tra cui l'Italia, stiano ancora cercando di recuperare quel margine perso a causa della crisi finanziaria⁷², all'interno della Zona Euro grazie al progressivo e non scontato processo d'integrazione europea si è riusciti a mantenere comunque l'integrità del sistema e a preservare il mercato interno. Tuttavia, nel relativo periodo si registrarono ben 18 milioni di disoccupati⁷³ con la conseguenza che il cammino da intraprendere per il miglioramento delle politiche economiche oggi risulta essere ancora lungo.

⁷⁰ Cfr.: *Verso un'autentica unione economica e monetaria*, Relazione del presidente del Consiglio europeo, Herman Van Rompuy, Bruxelles, 26 giugno 2012, ora su: <https://www.consilium.europa.eu/media/21560/131298.pdf>.

⁷¹ Commissione Europea, comunicato stampa, 22 giugno 2015, Bruxelles. Cfr.: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_15_5240.

⁷² R. SORRENTINO, *Pil: ecco i Paesi Ue tornati sopra ai livelli pre-crisi*, "Il Sole 24ore", febbraio 2018, cfr. https://www.ilsole24ore.com/art/pil-ecco-paesi-ue-tornati-sopra-livelli-pre-crisi-non-l-italia-AEWBszzD?refresh_ce=1.

⁷³ Nell'ottobre del 2019 si registrarono 15 milioni e 583 mila disoccupati tra cui 12 milioni e 334 mila all'interno della zona dell'euro. S. BRUNI, *LabParlamento, Dati Eurostat: disoccupazione ai minimi dal luglio 2008*, Dicembre 2019. Su: <https://www.labparlamento.it/thinknet/dati-eurostat-disoccupazione-ai-minimi-dal-luglio-2008/>.

Il mercato dell'Unione Europea dovrebbe prosperare e all'interno di esso dovrebbero essere garantiti lo sviluppo e la crescita dei soggetti e delle economie che vi ci partecipano. Attraverso il mantenimento dei prezzi stabili, la realizzazione di un'economia sociale e competitiva il sistema punta infatti alla piena occupazione consentendo una crescita sociale.

Lo scopo comune cui sono sottoposti gli Stati Membri può essere portato a compimento solo se le norme comuni vengono rispettate in accordo e in modo solidale da parte di tutti gli operatori.

Per garantire il corretto funzionamento del mercato tutti gli Stati devono attuare delle politiche di aggiustamento riguardo i vari strumenti nazionali messi a loro disposizione. Anzitutto deve essere migliorata la leva preventiva del sistema, rilevando puntualmente l'insorgere di eventuali crisi che naturalmente si verificano, e in caso di *shock* finanziari essi devono agire prontamente ed efficacemente. La *Resilienza* ormai è diventata una caratteristica fondamentale che necessariamente deve appartenere alle economie dei vari Paesi: bisogna essere in grado di rafforzare il più possibile le economie interne in modo tale da essere in grado di assorbire al loro interno gli eventuali *shock*. Per rafforzare i vari meccanismi interni, su scala nazionale, bisogna rendere le politiche di bilancio il più flessibili possibile in modo tale da potersi adattare facilmente alle rapide variazioni dei tassi di cambio. In materia, risulta necessaria la condivisione dei rischi causati dall'avvento di un ipotetico *shock* attuandola nel breve termine attraverso una coesione dei mercati dei capitali⁷⁴ (e finanziari in generale) combinandola ad un circuito finanziario affidabile e consono all'Unione bancaria. Nel medio termine invece le strutture europee devono essere in grado di rispettare gli *standard* comunitari imposti in modo tale che i bilanci pubblici si possano stabilizzare⁷⁵ facilitando il processo di condivisione pubblica dei rischi in tutta l'area dell'euro.

Le incongruenze economiche che caratterizzano l'Unione nel suo insieme la rendono fragile, perciò occorre diminuirle nelle singole realtà nazionali portando la realizzazione economica in tutti gli Stati e di riflesso in tutta l'Unione economica e monetaria.

I progressi che bisogna attuare sono classificabili sotto quattro forme di Unione:

1. Unione economica e monetaria: il suo scopo è garantire lo sviluppo di tutti i soggetti che partecipano all'Unione.
2. Unione finanziaria: in modo tale da migliorare la condivisione dei rischi anche nel settore privato e ultimare in modo efficace l'Unione bancaria;

⁷⁴ L'avvio dell'Unione dei mercati dei capitali è rilevante tanto quanto la conclusione dell'Unione bancaria in quanto permetterà di differenziare il più possibile le fonti di finanziamento andando ad aumentare il numero di potenziali investitori presenti non più solo sul suolo nazionale ma anche su quello internazionale.

⁷⁵ Il dislivello del tasso di occupazione oscilla ancora in maniera troppo rilevante tra i vari Paesi europei, recuperare questo margine nei bilanci richiederà del tempo portando la situazione ad un'urgenza tale da non poter essere più rimandata.

3. Unione di bilancio per rafforzare le strutture economiche interne dei relativi Paesi;
4. Unione politica: coesione delle politiche europee riconducibili in un solo quadro in modo tale che possa essere esercitata un'autentica volontà democratica controllando che la legittimità e la forza istituzionale siano preservate.

Le riferite Unioni sono funzionali l'una all'altra e non è valutabile l'opzione di realizzarne solo una o tutte in parte, di conseguenza solo se ne verrà attuato lo sviluppo parallelo e tutti gli Stati Membri vi aderiranno, il piano acquisterà validità e si avrà un corretto funzionamento del sistema nella sua singola realtà nazionale ma soprattutto nel suo insieme. Una volta riconosciuta l'importanza delle norme poste alla base del sistema, queste non risulteranno sufficienti per un corretto funzionamento, e occorrerà attuare un piano di condivisione ulteriore in materia di sovranità delle istituzioni comuni in quanto un mercato di tale portata non può essere sorretto esclusivamente da norme comuni e un "debole" principio di cooperazione. Tutti gli Stati che partecipano all'Unione dovranno essere disposti ad accogliere in modo crescente la tendenza di intraprendere decisioni comuni anche su un livello, soprattutto in materia di bilancio, nazionale. Questo è l'unico modo per facilitare il processo di condivisione dei rischi, attuabile però nel lungo termine in quanto si rendono ancora evidenti delle modifiche che devono essere portate a termine su scala nazionale appartenente ad alcune economie interne.

La riferita Relazione del 2015 offre le soluzioni che dovrebbero essere adottate nel breve termine ma non si limita solo a questo; essa pone anche la base e gli orientamenti necessari per lo sviluppo dell'Unione attraverso 3 fasi:

1. Fase 1: va dal 1° luglio 2015 fino al 30 giugno 2017:

In questa prima fase era necessario rafforzare le relative politiche economiche interne, in modo tale da gettare le basi per la fiducia nel sistema che sarà indispensabile nel futuro. Il miglioramento di queste politiche economiche doveva avvenire per far crescere la competitività del sistema, rafforzandone il controllo democratico, attuando una convergenza strutturale e mantenendo politiche di bilancio prudenti e stabili volte ad ultimare l'Unione finanziaria⁷⁶.

2. Fase 2: completare l'unione economica e finanziaria:

Al fine di completare l'UEM bisognerebbe concordare dei parametri e degli *standard* più elevati per completare la convergenza dell'architettura di vertice, facendo acquistare al vincolo un carattere giuridico. In

⁷⁶ Nel passaggio dalla fase 1 alla fase 2, nel 2017 venne presentata dalla Commissione un Libro Bianco contenente le relazioni di un gruppo di esperti che analizzarono tutte le condizioni iniziali (economiche, politiche e giuridiche) appartenenti alla Zona e definendo la validità delle scelte relative lungo periodo esposte dalla Relazione dei 5 Presidenti.

questa fase si gettano le basi per quelle condizioni di accesso per gli Stati Membri ad un futuro meccanismo che sarà in grado di assorbire gli *shock* in tutta la fascia europea.

3. Fase finale: massimo entro il 2025:

Soltanto una volta che saranno pienamente efficaci e verranno attuate le prime due fasi con tutte le relative proposte allora si potrà parlare di un'autentica UEM approfondita in modo tale da permettere la stabilità e la prosperità per tutti gli Stati dell'Unione europea.

Come riporta la Commissione Europea:

«Un'Unione economica e monetaria completa non è fine a se stessa. Si tratta di un mezzo per garantire una vita migliore e più equa a tutti i cittadini, per preparare l'Unione alle future sfide mondiali e per permettere a ciascuno dei suoi membri di prosperare⁷⁷».

II.1. Verso la “convergenza”, “prosperità” e “coesione sociale”

Modernizzando gli attuali processi di protezione sociale attraverso la perfezione e l'utilizzo delle strutture economiche già presenti bisognerebbe essere in grado di assicurare una piena occupazione basata sull'adattamento alle nuove esigenze. La convergenza è la risposta necessaria al filo comune che lega tutti gli Stati Membri. Nella persecuzione dei medesimi interessi ed obiettivi questi sono tenuti ad adottare politiche sane che permettano di assorbire eventuali crisi nel minor tempo possibile. Il mercato unico europeo andrebbe approfondito per favorire lo sviluppo in tutte quelle aree che presentino un potenziale ad oggi non ancora utilizzato, sfruttando in modo completo i mercati di beni e servizi, dei capitali, del digitale e infine dell'energia si ha la spinta necessaria per avvicinare l'UEM alla sua realizzazione.

Affinché si verifichi una convergenza all'interno del mercato europeo che sia conforme alle linee guida comunitarie è necessario che la spinta trovi le sue fondamenta su quattro pilastri:

«La creazione di un sistema di autorità per la competitività per la zona euro; un'attuazione rafforzata della procedura per gli squilibri macroeconomici; una maggiore attenzione all'occupazione e alla performance sociale e un più stretto coordinamento delle politiche economiche all'interno di un semestre europeo rinnovato»⁷⁸

Tali risultati si sarebbero dovuti registrare nella suddetta Fase 1.

⁷⁷ Commissione Europea, Completare l'Unione economica e monetaria, p. 2, cfr.: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_it.pdf.

⁷⁸ Commissione Europea, Completare l'Unione economica e monetaria, p. 8, ora su: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_it.pdf.

Sul piano nazionale, la relazione propone la creazione di un organo nazionale indipendente che permetta l'analisi dei risultati e delle scelte perseguite in tema di competitività. In ambito comunitario tutti questi organi nazionali poi riuniti insieme anche alla Commissione sarebbero andati a comporre quello che sarebbe potuto essere il “*Sistema di autorità per la competitività*”⁷⁹ della zona euro”.

A seguito della riorganizzazione dei meccanismi europei in materia di cooperazione e di vigilanza delle politiche di bilancio il sistema è divenuto ben consolidato. Tuttavia, in tema di “competitività”, esso presenta ancora delle profonde lacune per la cui riduzione è stata preposta la “*creazione della procedura per gli squilibri macroeconomici*” che è parte integrante del “*semestre europeo*”, specificamente all'interno della Prima fase del Semestre che va da gennaio a marzo e che vede, nel mese di marzo, la Commissione concentrarsi nella pubblicazione delle relazioni per gli Stati membri che includono per l'appunto l'indagine sugli eventuali squilibri macroeconomici⁸⁰.

Nello specifico, il semestre europeo attraverso le sue Fasi, dalla Preparatoria alla Terza fase e all'inizio del Ciclo successivo, mirerebbe a prevenire e in caso a correggere le procedure di reazione agli squilibri economici prima che si siano propagati in maniera eccessiva, e in tal senso è funzionale l'utilizzo di questo strumento in due direzioni: da un lato la rapidità d'intervento è decisiva nella realizzazione degli obiettivi perseguiti, ed il semestre europeo dovrebbe essere più incisivo nell'intervenire subito laddove vengano identificate asimmetrie eccessive e anche nel verificare il rispetto delle riforme poste in essere. Dall'altro lato, andrebbe migliorata anche la sua funzione di individuazione degli squilibri finanziari in quanto anche la singola realtà nazionale, che registri un disavanzo eccessivo, è necessaria all'opportuna operatività europea nel suo insieme⁸¹.

Le politiche d'intervento e le raccomandazioni proposte e relazionate nella Fase 1 del semestre europeo attraverso la procedura per gli squilibri macroeconomici devono essere trasparenti e chiare per facilitare il processo di apprendimento da parte degli Stati Membri che successivamente saranno tenuti ad attuare gli obblighi assunti.

Nel medio termine, come accennato, il rapporto tra gli Stati Membri e l'Unione dovrebbe diventare più vincolante in quanto si sta delineando un percorso di convergenza di tutte le sovranità nazionali nella

⁷⁹ Alcuni Paesi europei tra cui il Belgio e i Paesi Bassi già possiedono già un apparato preposto a questa funzione.

⁸⁰ Cfr. per approfondimento sulla Fase 1 il doc. 03/2018 su: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/mip-3-2018/it/>.

⁸¹ Non esiste un modello di base che sia applicabile a tutti gli Stati Membri, ma guardando l'obiettivo da raggiungere il fine è comune. Nell'ambito del semestre europeo la piena occupazione rappresenta una priorità improrogabile; bisogna trovare il corretto bilanciamento tra lavoro stabile e quello flessibile, diminuire la pressione fiscale sul lavoro offrendo e permettendo una adeguata istruzione che miri a preservarsi nel tempo. Fondamentale in questo è la coesione dei mercati del lavoro nazionali verso quelli internazionali, andando ad abbattere quelle barriere che non permettono una corretta mobilitazione professionale e al tempo stesso geografica, tutto ciò favorendo il mutuo riconoscimento riguardo le qualifiche ottenute coordinandole anche con dei sistemi di *sicurezza sociale*.

definizione di *standard* specifici che potranno essere destinati anche a singoli paesi. La condivisione delle politiche d'interesse andrebbe sostenuta da un rafforzamento sul piano decisionale in tutta l'Unione. Gli *standard*, non solo comuni, dovevano abbracciare i mercati del lavoro, della competitività, della pubblica amministrazione, del contesto imprenditoriale e infine anche quello della politica tributaria.

II.1.1 Completare l'Unione finanziaria e bancaria

Per il corretto funzionamento dell'UME rimane necessario il completamento dell'Unione finanziaria che avrebbe dovuto essere attuata entro la Fase 1 del percorso di convergenza verso l'autentica Unione economica e monetaria. L'Unione Europea ha un tipo di politica monetaria accentrata, di riflesso risulta perciò indispensabile la creazione di un sistema finanziario realmente unico, altrimenti si registrerebbero diversi risultati in tutti i Paesi a seguito di qualsiasi politica decisionale o d'intervento attuata dalla BCE. In passato, ma ancora oggi, risulta evidente la stretta relazione che intercorre tra la moneta unica ed il sistema bancario unico: i depositi bancari costituiscono in misura rilevante il denaro presente nel mercato europeo. Tutto ciò richiede il completamento dell'Unione bancaria attraverso l'attuazione del terzo pilastro in passato trascurato e tutt'oggi ancora non ultimato. Parallelamente il sistema finanziario deve essere in grado di ridurre il manifestarsi di minacce che si possano presentare sotto forma di *shock* nelle differenti realtà europee; diversificando il grado di rischio infatti, si permette un moderato impatto sulle singole economie interne e in generale sull'Unione. In materia di bilancio, gli strumenti messi in atto sono funzionali alla condivisione dei rischi, prima di ciò però risulta scontato e necessario ridurre la portata che il danno potrebbe avere sugli Stati Membri, al fine di evitare che una crisi si espanda a macchia d'olio dall'interno del sistema.

Attualmente, data anche l'urgenza, risulta ancora necessario il completamento dell'Unione non solo dei sistemi di garanzia dei depositi attraverso l'attuazione di uno schema unico, ma anche dei mercati dei capitali.

Uno dei punti cruciali per favorire la realizzazione concreta dell'Unione bancaria è stata la predisposizione del terzo pilastro sotto la proposta⁸² di istituzione dell'avvio di un Sistema di garanzia dei depositi, tutt'oggi non ultimato, sotto il nome di *European Deposit Insurance Scheme* (EDIS).

L'attuazione di un meccanismo unico e comune nel lungo termine ha una possibilità maggiore di risultare neutro rispetto alle economie finanziarie nazionali in quanto i rischi sarebbero condivisi e la platea di enti finanziari/contributori diventerebbe molto più ampia⁸³.

⁸² Consiglio europeo, Comunicato stampa, Conclusioni del Consiglio relative a una tabella di marcia per il completamento dell'unione bancaria, giugno 2016, su: <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/06/17/conclusions-on-banking-union/>.

⁸³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Verso il completamento dell'Unione bancaria*, Strasburgo, Novembre 2015, ora su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0587&from=EN>.

II.1.2. L'EDIS

L'istituzione dell'EDIS darebbe una spinta all'accrescimento del livello di fiducia in materia di garanzia dei depositi bancari e svincolerebbe la visione orientata alla liquidità e solvibilità di una banca costituendo una tutela maggiore per il pubblico. Prima della direttiva 49 del 2014⁸⁴, attuata in Italia con il Decreto Legislativo n.30 del 2016, in merito ai sistemi di garanzia dei depositi, il meccanismo dei conferimenti al fondo era *ex post*, ovvero le contribuzioni avvenivano a richiesta, in caso di necessità.

Ogni banca è tenuta ad aderire al sistema di garanzia conferendo una quantità di denaro proporzionale e ponderato alla quantità di rischi assunti dalla banca stessa; tale sistema viene definito *risk-based*⁸⁵. La copertura dei depositi è pari a 100.000 euro per depositante, trattandosi di una tutela soggettiva. Le tempistiche di rimborso fino al 2015 erano di 20 giorni lavorativi, mentre per il 2024 l'obiettivo è ridurre il tempo a 7 giorni lavorativi.

Significativo strumento introdotto dalla direttiva è stato quello di *stress test* utili per mettere alla prova l'efficacia reale dei sistemi di garanzia, coordinando le modalità di risposta si era avviato il controllo dell'operato dei sistemi, la fiducia nel sistema veniva posta qualora questi risultavano finanziati in modo ottimale alla soddisfazione e alla protezione dell'interesse dei depositanti. La medesima direttiva ha permesso di innalzare il livello di trasparenza presente nel sistema bancario, con la conseguenza per cui sono accresciute le quantità di informazioni utili ed accessibili poste dalle banche in favore dei depositanti, in modo tale da far intraprendere a quest'ultimi una scelta consapevole del grado di garanzia a cui il relativo deposito era ed è sottoposto⁸⁶. La Direttiva ha come obiettivo finale aumentare il grado di fiducia⁸⁷ all'interno dei sistemi di garanzia e nel sistema in generale, facilitando l'accesso al mercato dei depositanti.

In conformità dell'Unione del mercato unico, l'EDIS avvererebbe uno degli obiettivi principali posti anche alla base dell'UEM; la stabilità del sistema nel suo insieme, nella sua unitarietà, attraverso una disciplina unica in materia di garanzia dei depositi. Data l'interconnessione tra i settori, il campo di applicazione dell'EDIS coinciderebbe con quello del *Single Resolution Mechanism* che in futuro potrebbe comprendere, in una sua ramificazione, il Sistema Unico di garanzia dei depositi. La connessione risulta evidente proprio dal fatto che il livello dei costi che il sistema di garanzia deve essere in grado di coprire è direttamente

⁸⁴ Direttiva emanata dal Consiglio dell'Unione europea insieme al Parlamento Europeo.

⁸⁵ Contributi ponderati per i rischi assunti dalla banca, Commissione Europea, *A Stronger Banking Union* su: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheets-24112015_en.pdf.

⁸⁶ Direttiva 2014/29/UE, Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, Bruxelles, L173, 12 giugno 2014, pp. 149 e ss., cfr.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2014:173:FULL&from=IT>.

⁸⁷ Consiglio dell'Unione europea, Sessione del Consiglio Economia e Finanza, *Relazione sullo stato di avanzamento delle misure volte a rafforzare ulteriormente l'unione bancaria*, Bruxelles, 14 giugno 2016 punto 10, p. 4, su: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10036-2016-INIT/it/pdf>.

condizionato e proporzionale al costo del fallimento di una banca nel momento in cui questa non venisse finanziata per la sua risoluzione⁸⁸.

L'attuazione dell'EDIS prevede tre fasi⁸⁹ ben distinte:

1. Riassicurazione: questa prima fase avrebbe dovuto estendersi fino al 2020, i sistemi di garanzia nazionali che aderiscono all'Unione in ambito di accesso al Fondo unico dovranno necessariamente aver esaurito tutte le riserve disponibili nei propri conti; solo in quel momento avverrà l'attivazione del fondo comune. In questa prima fase il livello di copertura che offriranno i fondi EDIS per i fondi DGS sarà pari al 20% per poi andare ad aumentare nelle fasi successive. Questo meccanismo è composto dai sistemi di garanzia a livello nazionale e dal sistema di garanzia unico sul piano comunitario. Vengono differenziati i vari gradi di responsabilità a seconda che si tratti di uno *shock* relativo ad un limitato soggetto ente oppure a livello del sistema in generale. Il dissesto di una singola banca è affidato alle responsabilità dei sistemi di garanzia dei depositi nazionali in cui la banca opera. Nel momento in cui questo dissesto andasse oltre le capacità di rimborso del sistema di garanzia dello Stato partecipante e cominciasse ad attecchire anche sulle altre banche, allora diventerebbe una responsabilità dell'EDIS e della sua funzione riassicurativa di tali sistemi. Questo andrebbe a ridurre il rischio di casi di *moral hazard* in quanto i requisiti necessari per il conseguente accesso saranno la piena adozione e applicazione delle disposizioni comunitarie e la reale necessità posta in essere da uno dei sistemi nazionali. La prima fase mira a ridurre al minimo il legame tra emittenti sovrani nazionali e le rispettive banche ma, per garantire una copertura e assicurazione totale di tutti i sistemi di garanzia europei sarà necessaria anche una seconda fase⁹⁰.
2. Coassicurazione: a partire dal 2020 l'EDIS si dovrebbe trasformare in un *sistema di mutualizzazione progressiva*. Questa seconda fase dovrebbe avere una durata di quattro anni e risulterebbe essere caratterizzata da contributi a quote⁹¹ crescenti e senza limiti d'importo. Al contrario della fase di riassicurazione, in questa, tutti i sistemi nazionali per accedere ai fondi EDIS non saranno tenuti ad aver esaurito i propri. Nel momento in cui ci saranno dei titolari di depositi bancari che dovranno essere rimborsati, l'EDIS risulterà utilizzabile

⁸⁸ D. Gross, *Completing the Banking Union: Deposit Insurance*, CEPS Policy Brief No. 335 No. p. 8, 2015, cfr.: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/completing-banking-union-deposit-insurance/>.

⁸⁹ Commissione Europea, *Un'Unione bancaria più solida: nuove misure per rafforzare la protezione dei depositi e ridurre ulteriormente i rischi bancari*, su: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_15_6152.

⁹⁰ Commissione Europea, 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, Novembre 2015, su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015PC0586&from=EN>.

⁹¹ La prima quota dei contributi all'EDIS sarà pari al 20% per poi andare ad aumentare nel corso dei 4 anni.

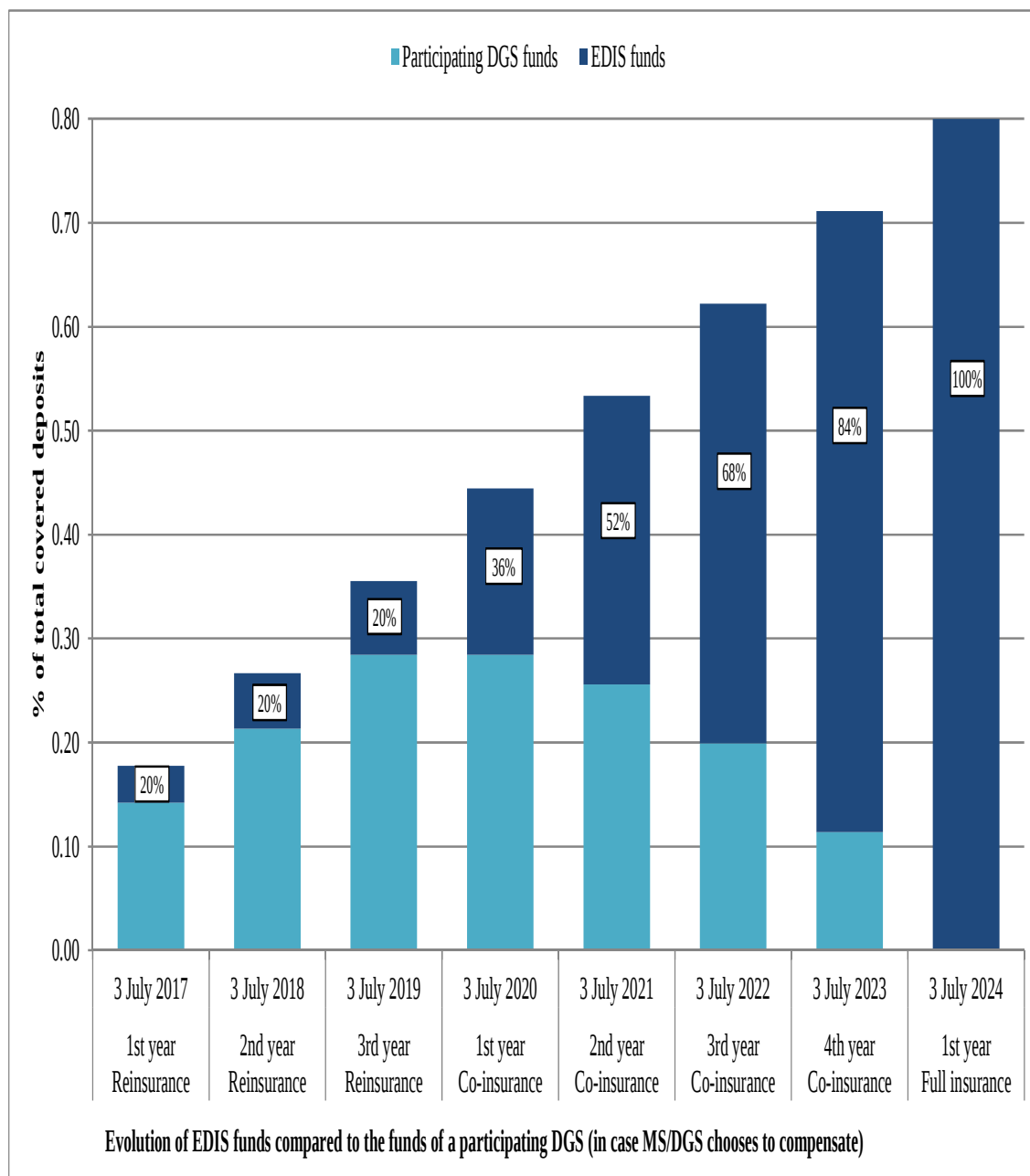
per rimborsarne una parte andando ad intensificare il livello di condivisione dei rischi all'interno del sistema economico finanziario.

3. Riassicurazione totale: alla fine dei 4 anni, nel 2024 dovrebbe iniziare la terza fase in cui le quote dei rischi assunti dovranno essere pari al 100% e di conseguenza ci sarà un'assicurazione totale dei DGS⁹² da parte dell'EDIS.

⁹²*Deposit Guarantee Schemes*, per approfondimenti:

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/managing-risks-banks-and-financial-institutions/deposit-guarantee-schemes_en.

L'Evoluzione dei fondi EDIS e quindi delle tutele europee dei sistemi di garanzia dei depositi bancari può essere posta a confronto con quella dei fondi DGS che si offrono come sistemi di garanzia a livello nazionale⁹³. Dalla comparazione tra i due emerge questo schema:



Fonte: Commissione Europea, DG FISMA.

⁹³ L'Evoluzione dei fondi EDIS a confronto con l'evoluzione dei fondi DGS partecipanti durante le tre fasi; cfr.: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/graph-15112014_en.pdf.

Nello svolgimento di tutte le fasi⁹⁴, solo se i partecipanti ai sistemi di garanzia dei depositi aderiranno pienamente al regolamento preposto a livello comunitario, sotto l'approvazione del Comitato di risoluzione unica, allora le relative perdite saranno a carico dall'EDIS. La perdita verrebbe appianata attraverso un finanziamento o una copertura fino al limite di liquidità necessaria per la realizzazione del termine di sette giorni per rimborsare i depositanti. Più in generale l'EDIS mirerebbe ad aumentare anche la capacità dei sistemi di garanzia nazionali nel saper efficacemente assorbire le perdite.

La realizzazione dell'EDIS⁹⁵ porterebbe il compimento dell'Unione bancaria, affiancandosi ai meccanismi unici di vigilanza e di risoluzione delle crisi, e taglierebbe definitivamente il legame tra le banche locali e i reciproci emittenti sovrani. Esso, inoltre, uniformerebbe in un'istituzione unica le politiche di controllo e le relative responsabilità che comunque già evadono dalle competenze nazionali, affidandole e rappresentandole in un ente sovra-nazionale che opera secondo una normativa comune in un mercato comune. Inoltre, l'EDIS realizzerebbe l'obiettivo di «proteggere i depositanti di ciascun ente creditizio e garantire la stabilità del sistema bancario nel suo insieme»⁹⁶, indipendentemente dalla collocazione geografica dei depositanti eliminando così l'asimmetria presente in materia.

L'adozione di uno strumento di questa tipologia andrebbe drasticamente a ridurre il manifestarsi del fenomeno della “corsa agli sportelli” in quanto riuscirebbe a proteggere l'interesse di rimborso di tutti i depositanti indipendentemente dalle richieste effettuate e ovunque siano questi geograficamente collocati.

Nonostante l'evidente utilità che questo Sistema potrebbe offrire⁹⁷, la reale attuazione di questo terzo pilastro è ancor oggi non ultimata. È contraddistinta da posizioni contrastanti che riguardano le modalità e la numerosità delle operazioni che devono essere ancora compiute dagli Stati Membri. Questi ultimi dovrebbero sostenere una generalità di spese riconducibili a due tipologie di costi; «costi di adeguamento» per un miglior controllo dei rischi e «costi di monitoraggio» per verificare l'utilizzo e l'apprendimento delle disposizioni imposte al fine di favorire una stretta collaborazione tra tutte le autorità responsabili.

⁹⁴ Commissione Europea, *Effects analysis (ea) on the european deposit insurance scheme* (Edis) , su: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/161011-edis-effect-analysis_en.pdf.

⁹⁵ L'assicurazione dei depositi resta ancor oggi una competenza delle sovranità nazionali, tale rappresenta uno dei principali ostacoli all'Unione bancaria e lascia invariato, se non aumenta, il livello di rischio a cui le economie nazionali potrebbero essere esposte direttamente da *shock* interni ai settori bancari.

⁹⁶ I. SABBATELLI, *Tutela del risparmio e garanzia dei depositi*, Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 2012, p. 159.

⁹⁷ Per riassumere, l'EDIS porterebbe ad aumentare il grado di protezione di tutti i depositanti, mirerebbe a realizzare uno degli obiettivi principali posti alla base dell'UEM; la stabilità e il corretto funzionamento del Sistema economico-finanziario, in questo caso specialmente del settore bancario e infine spezzerebbe il vincolo tra emittenti sovrani e banche (causa principale della crisi finanziaria).

II.2. Le Criticità dell'Unione bancaria e i Principali rischi dell'EDIS

Nell'analisi riguardante le principali criticità poste in essere in relazione all'Unione bancaria, e specialmente all'istituzione dell'EDIS, risulta importante la ripercussione che questo meccanismo potrebbe avere sulle sovranità statali. Fin dal momento in cui si ha cominciato a parlare di Unione dei sistemi di garanzia del settore bancario, Stati come la Germania, non hanno tardato nel manifestare la volontà di lasciare invariata o comunque modificare il meno possibile, la propria sovranità originaria⁹⁸. Nonostante ciò, il progetto in generale viene visto come una possibilità necessaria per raggiungere quella tanto desiderata Unione e coesione politica all'interno della zona Euro.⁹⁹

Gli obiettivi, nel corso della costituzione dell'Unione economica e finanziaria, sono mutati partendo da interessi puramente economici fino ad arrivare oggi alla realizzazione di obiettivi politici. Analogamente al principio di sussidiarietà, e a seguito della crisi finanziaria, bisognerebbe riavvicinare la sovranità al cittadino. In ambito finanziario e soprattutto bancario, le Autorità poste al vertice stanno attuando decisioni e procedure opposte se non in contrasto a questa necessità; ormai il concetto di “*sovranità assoluta*” è definitivamente superato in quanto ci si sta avvicinando sempre di più ad una nuova tipologia di “*sovranità condivisa*”¹⁰⁰. Questa rappresenta la chiave di lettura per capire chiaramente la tipologia di sovranità¹⁰¹ che ormai dovrebbe essere alla base dell'Unione: una sovranità che non appartiene più ad un unico sovrano ma che si disperde. Essendo condivisa, è implicito che ne venga limitato l'esercizio, ma è altrettanto vero che ne sono state allargate le modalità d'azione un tempo circoscritte esclusivamente ai limiti territoriali appartenenti alla relativa sovranità nazionale. Nell'esercizio della sovranità bisognerà tener conto delle diversità presenti tra i mercati finanziari con una natura flessibile e in genere in contrasto con le “*logiche territoriali e nazionali*”¹⁰².

L'Unione bancaria risulterà operativamente valida se i singoli Stati ne potranno trarre dei benefici concreti¹⁰³.

⁹⁸ Riportando l'esempio della marcata resistenza che lo Stato tedesco ha esposto nell'escludere i suoi principali istituti di credito dall'azione di vigilanza del settore posta in essere in capo alla BCE. Paper UniBocconi, M.C. DE BIASIO, *Le criticità dell'Unione Bancaria Europea: Una prospettiva pubblicistica*, pp. 17 e ss. Su: <https://www.unibocconi.it/wps/wcm/connect/fb502e2d-0482-4016-a3af-4ddc33cf5fa6/Paper+De+Biasio.pdf?MOD=AJPERES&CVID=lmBJD4I>.

⁹⁹ Paper, J. PISANI-FERRY, A. SAPIR, N. VÉRON, G.B. Wolff, *What kind of European Banking Union?*, Bruegel Policy Contribution, Giugno 2012, n. 2012/12, p. 14 e ss., cfr.: https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/pc_2012_12_Banking.pdf.

¹⁰⁰ J. MONNET, *Cittadino d'Europa*, Guida, Febbraio 2017

¹⁰¹ Secondo quanto riportato anche dall'ex Ministro dell'Economia e delle Finanze italiano Tommaso Padoa-Schioppa, questa tipologia di “*sovranità multilivello*”, seguendo una politica che miri alla stabilità negli Stati Membri, risulterebbe efficace contro gli effetti prodotti dalla globalizzazione. Financial Times, T. PADOA-SCHIOPPA, *Euro remains on the right side of history*, Maggio 2010, cfr.: <https://www.ft.com/content/7596170a-5ec0-11df-af86-00144feab49a>.

¹⁰² L. CUOCOLO, *Tempo e potere nel diritto costituzionale*, Giuffrè Editore, Milano, 2009, p. 271 e ss.

¹⁰³ Commissione Europea COM(2017) 291 del 31 maggio 2017, Documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria, pp. 7 e ss, ora su:

Avendo definito precedentemente perché sia necessaria la realizzazione di un meccanismo come l'EDIS, sia per ultimare l'Unione bancaria che per le opportunità potenziali, risulta ora necessario spiegare le principali problematiche che si sono verificate in relazione alle operazioni che devono essere portate a termine dagli Stati partecipanti al fine di garantire un efficiente funzionamento del Sistema. Le principali controversie sono riconducibili a due motivazioni principali:

- La prima riguarda il livello di rischi assunti all'interno del settore; la presenza di un Sistema di garanzia unico porterebbe ad un incremento dei singoli rischi assunti da parte di tutti i partecipanti. (*Moral hazard* e riduzione dei rischi)
- La seconda è riconducibile all'assoggettamento dei rischi assunti; i rischi assunti da Stati economicamente e finanziariamente non stabili si ripercuoterebbero sulle economie degli altri Stati più solidi. (Condivisione dei rischi)

II.2.1. Il *Moral Hazard*

Uno dei più importanti fattori della controversia è riconducibile al *Moral hazard*:

«Quando un individuo deve dedicare tempo ed energie per rendere meno probabile il verificarsi di un rischio che implica un certo danno, è incentivato a farlo se il danno, almeno in parte, è a suo carico e non si ricade su altri o sulla comunità.¹⁰⁴».

Nell'ambito dell'Unione economia e finanziaria, relativamente all'EDIS, è vero che una eccessiva protezione delle banche potrebbe portare ad un aumento dei rischi assunti all'interno del settore bancario. L'Unione dei sistemi di garanzia e la relativa protezione proporzionale alla quota versata, rischiano di provocare quell'eccessiva assunzione di rischi all'interno della reale gestione manageriale e amministrativa dei relativi fondi. Bisognerebbe inserire delle clausole di risarcimento del danno per scongiurare quei comportamenti che portino ad una azione non corretta e non diligente da parte dei soggetti interessati. In questo momento si genera un'asimmetria informativa derivante dalla verifica di questo comportamento in quanto; nel mondo reale, questa verifica è pressoché impossibile. Continuando nell'analisi di questa problematica, se l'assunzione dei depositi si svincola dalla proporzionalità dei rischi assunti dalla banca è pacifico poter dire che il Sistema unico di garanzia porterebbe a un incremento dei rischi correlati tra le banche, innescando così delle potenziali crisi sistemiche dovute appunto al finanziamento o investimento in attività rischiose.

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_it.pdf.

¹⁰⁴Azzardo Morale, Istituto Enciclopedico Treccani, su:

http://www.treccani.it/enciclopedia/azzardo-morale_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/.

Una problematica riguardante i depositanti è invece che, data la garanzia del rimborso almeno pari al valore nominale, essi non prestino la corretta attenzione non solo nella scelta della banca in cui effettuare il deposito dei relativi fondi ma anche prestare uno scarso interesse verso la gestione degli stessi da parte della banca selezionata.

La complessità nel creare un Unico Sistema Europeo di Garanzia dei Depositi sta proprio nel riuscire a raggiungere il punto d'equilibrio tra la “*conservazione della disciplina di mercato e la protezione dei depositanti*”¹⁰⁵. Tuttavia, fin dalle fasi istitutive dell'EDIS, queste problematiche sono state tenute in considerazione in quanto il Sistema mirerebbe ad annullare i casi di *moral hazard* andando ad attribuire gli obblighi dei versamenti e i diritti di rimborso, e il successivo sblocco dei fondi, in base e in misura proporzionale ai rischi assunti dalla banca in questione. Ciò significa che il Sistema verrebbe riequilibrato dal fatto che le banche più a rischio debbano pagare dei premi più elevati. Inoltre come detto precedentemente, l'EDIS seguirebbe uno sviluppo graduale dei suoi fondi, di conseguenza l'assicurazione completa verrebbe attivata e raggiunta solo alla fine di questo periodo transitorio.

Nonostante le considerazioni di queste soluzioni, il verificarsi dei rischi legati al *moral hazard* non è del tutto da escludere finendo così in accordo con gli oppositori del Sistema di garanzia unico; ma è proprio qui che l'EDIS entrerebbe in azione: questo meccanismo è stato pensato e studiato per fornire un supporto comune per «mitigare il rischio aggregato»¹⁰⁶.

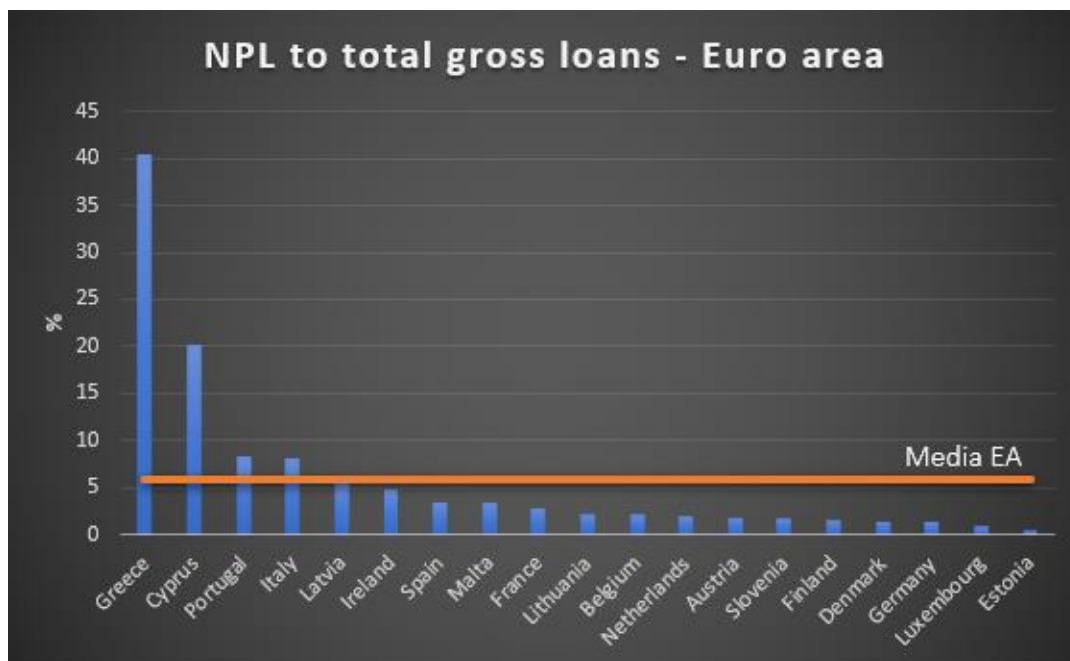
II.2.2. La Riduzione e la Condivisione dei rischi

Prima di entrare nello specifico riguardo le altre problematiche è necessario fare una premessa riguardo l'attuale distribuzione del rischio all'interno di tutta la Zona Euro. Tale distribuzione risulta estremamente disomogenea registrando soglie marcatamente diverse tra tutti i Paesi. Difatti, i Sistemi bancari che sono soliti acquistare dai propri governi, tendenzialmente in *deficit*, i relativi Titoli emessi, sono riconducibili a quei Paesi che registrano le più elevate soglie percentuali di crediti deteriorati all'interno dell'UE.

¹⁰⁵A. DEMIRGÜÇ-KUNT H. HUZINGA, *Market Discipline and Deposit Insurance*, *Journal of Monetary Economics*, vol. 51, issue 2, pag 375-399, March 2004.

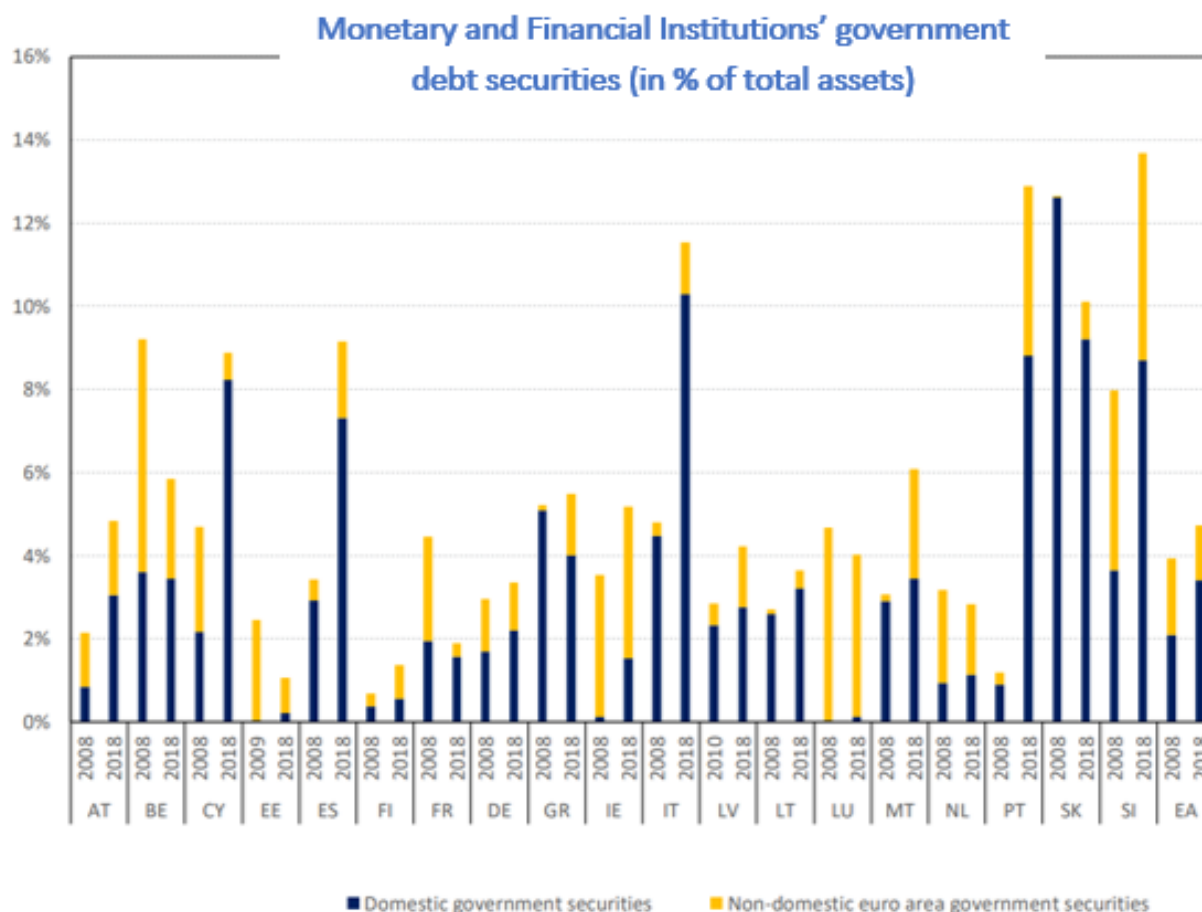
¹⁰⁶G. BARCI, *Verso il completamento dell'Unione Bancaria: il dibattito sullo Schema Europeo a Garanzia dei Depositi*, Gennaio 2020, su:
http://www.treccani.it/magazine/agenda/articoli/istituzioni/unione_bancaria.html.

Di seguito è riportato un grafico che mostra la distribuzione dei crediti deteriorati all'interno dell'Unione con dati del 2019 dove le percentuali si riferiscono per ogni paese in base al rapporto tra crediti deteriorati e crediti lordi:



Fonte: Fondo Monetario Internazionale (Financial Soundness Indicators), 2019.

In riferimento alla detenzione dei titoli di stato emessi dai propri governi, al fine di evitarne un addensamento eccessivo, si dovrebbe prediligere e tendere verso una esternalizzazione della vendita di tali titoli. Il relativo acquisto dovrebbe essere effettuato a favore di esecutivi esteri; il grafico sottostante riporta le concentrazioni percentuali delle differenze tra i vari Stati Membri in materia di detenzione dei propri titoli di stato:



Fonte: elaborazione MES su dati BCE

La seconda situazione in cui Stati con una struttura economica più solida e favorevole, con Sistemi di garanzia adeguatamente costituiti e funzionanti siano influenzati o addirittura colpiti da ripercussioni causate dagli altri Stati si deve cercare di limitare il più possibile. La situazione in cui un Sistema bancario nazionale sia assoggettato al pagamento o alle inadempienze degli altri Sistemi europei avverrebbe quei timori posti alla base dell'EDIS in quanto si sfocerebbe in una generale condivisione delle perdite.

La modalità di finanziamento del Sistema EDIS precedentemente illustrata, mirerebbe a risolvere la controversia parallelamente però da parte della Commissione¹⁰⁷ sono state attuate una serie di misure per far sì che fosse avviato il processo di riduzione dei rischi all'interno del settore bancario europeo. Questo è

¹⁰⁷ Il documento proposto sarà successivamente discusso in un dialogo con il Parlamento europeo, gli Stati membri e tutte le parti interessate.

l'assunto posto alla base della Comunicazione¹⁰⁸, al fine anche di evitare una condivisione delle perdite e più in generale una serie di costi dovuti a dissesti bancari è necessario ridurre la possibilità al minimo che questi si verifichino in modo tale da non dover sostenere tali perdite. La condivisione dei rischi volta ad accrescere ed unificare la zona euro deve essere quindi preceduta da una fase di riduzione dei rischi destinata a spezzare direttamente il legame fra emittenti sovrani e banche.

In materia di riduzione dei rischi¹⁰⁹, la Commissione, nella suddetta Comunicazione, propone una serie di iniziative per far sì che il processo di riduzione venga avviato:

- In primo luogo bisogna garantire che l'operato del Meccanismo Unico di vigilanza sia efficace ed efficiente riducendo il più possibile le discrezionalità e le opzioni nazionali nell'applicazione di tutte le norme prudenziali preposte. Con riferimento alle norme microprudenziali¹¹⁰ applicabili alle banche che sono sotto la vigilanza dell'SSM si stanno registrando dei progressi; in relazione all'esercizio delle opzioni e alle discrezionalità nazionali, nel novembre del 2015 è stata avviata dal Meccanismo Unico, all'interno dell'Unione bancaria¹¹¹, una consultazione pubblica a riguardo. Al fine di eliminare, e se necessario allineare, l'uso delle opzioni e discrezionalità nazionali, si rivela fondamentale l'inserimento di misure normative comunitarie. Per questo la Commissione collaborerà in stretto contatto e coordinamento con gli Stati membri e con l'SSM. Durante questa collaborazione la Commissione valuterà delle possibili modifiche che vadano ad incrementare e rafforzare il ruolo attuale del Meccanismo unico di vigilanza. Invece, date sempre le discrezionalità nazionali e le opzioni, con riferimento all'applicazione delle normative prudenziali non saranno escluse sempre dalla Commissione delle eventuali modifiche concernenti il regime attuale; delle modifiche che comunque non andranno a minare il livello attuale di flessibilità necessario per contrastare specifiche situazioni appartenenti ai vari Paesi.
- In secondo luogo, al fine di garantire il corretto funzionamento dell'EDIS durante la fase finale di assicurazione completa, risulta indispensabile, parallelamente, la convergenza e l'armonizzazione di tutti i

¹⁰⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Verso il completamento dell'Unione bancaria*, Strasburgo, 24.11.2015, COM(2015) 587 final, pp. 6-12, sito Commissione Europea, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0587&from=EN>.

¹⁰⁹ In merito alle misure specifiche per la riduzione dei rischi risulta importante ribadire la rilevanza per l'attuazione delle misure che sono state concordate; è una condizione necessaria e prioritaria che da tutti gli Stati membri siano recepite integralmente le direttive SGD e BRRD con procedimenti d'infrazione per gli eventuali comportamenti da condannare, inoltre tutti gli Stati Membri sono stati sollecitati da parte della Commissione per versare i contributi volti alla costituzione del Fondo unico.

¹¹⁰ Regolamento CRR e Direttiva CRD IV.

¹¹¹ Cfr: *European Central Bank, Banking Supervision, Public consultation on the exercise of options and discretions in Union law*, su:

https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/html/reporting_options.en.html.

sistemi nazionali di garanzia dei depositi partecipanti. L'EDIS presuppone per il suo accesso la piena armonizzazione delle condizioni di finanziamento conformi tra tutti gli Stati membri.

- Terza questione, bisogna assicurare il buon funzionamento del Comitato di risoluzione unico in modo tale che possa operare tempestivamente ed efficacemente nella risoluzione della banche in dissesto salvaguardando così la stabilità del sistema finanziario e limitando al minimo i costi potenziali a carico dei contribuenti e più in generale del settore bancario. A tal fine sarà necessaria la piena conformità ai requisiti esposti dal *bail-in* come il livello minimo richiesto per i fondi propri e quello relativo alle passività ammissibili (MREL). In aggiunta a questi requisiti, è stato determinato dal Consiglio per la stabilità finanziaria il requisito TLAC relativo alla capacità di assorbire completamente le perdite. Quest'ultimo requisito (minimo) consentirebbe alle banche di raggiungere un adeguata capacità di ricapitalizzazione e di assorbimento delle perdite.
- Quarto, bisogna ridurre al minimo la quantità e soprattutto l'utilizzo dei finanziamenti pubblici mirati alla resilienza e alla solvibilità del sistema bancario. È necessaria la piena adozione della direttiva BRRD, e delle norme relative al *bail-in*, in quanto queste, se applicate in modo coerente in tutta la zona euro, mirano a traslare il rischio delle banche in dissesto solo su chi ne ha pieno interesse come i creditori e i loro azionisti. La direttiva fa sì che i finanziamenti pubblici possano essere disponibili solo in ultima istanza e che la solvibilità di una banca sia effettivamente, in termini economici, sostenibile e che sia garantita sempre la concorrenza all'interno del mercato unico.
- Quinto, per quanto concerne la normativa sulle procedure di ristrutturazione e sull'insolvenza bisogna rafforzare la convergenza tra tutti gli Stati membri in quanto si presentano ancora delle incongruenze nell'attuale normativa. La presenza di queste divergenze non facilita il processo di valutazione e gestione del rischio di credito. La Commissione con il progressivo inserimento di specifiche pratiche, in ambito del semestre europeo, incentiverà la liquidazione dei prestiti in sofferenza a carico di alcuni Stati membri rafforzando così i regimi di insolvenza.
- Sesto, per colmare quelle mancanze che sono state individuate bisognerebbe inserire e soprattutto adottare particolari misure destinate a contenere le leve finanziarie delle banche. Bisognerà garantire una maggiore stabilità all'interno dei finanziamenti bancari migliorando così anche la comparabilità degli attivi ponderati per il rischio.
- Infine, su un piano internazionale, si sta lavorando per adeguare il trattamento prudenziale a cui sono sottoposte le banche in relazione al rischio sovrano. La Commissione, in dialogo con il Comitato economico e finanziario e il Comitato di Basilea, presenterà delle procedure volte a riorganizzare tale trattamento prestando sempre attenzione agli aspetti riguardanti la stabilità finanziaria.

Per ridurre i rischi nel settore bancario, nel maggio del 2018 è stato approvato da parte del Consiglio, in una sessione Economia e Finanza, un pacchetto di misure. In conformità a quanto spiegato precedentemente,

questo pacchetto ha come obiettivo rafforzare l'attuale normativa comunitaria e specialmente affrontare quelle sfide rimaste ancora in sospeso. Il Presidente del Consiglio Vladislav Goranov¹¹² affermò:

«L'accordo di oggi sul pacchetto bancario ci consentirà di compiere progressi su ulteriori elementi dell'unione bancaria. L'accordo odierno invierà un segnale positivo ai mercati. Auspichiamo pertanto che il Parlamento europeo possa presto avviare negoziati, consentendoci di approvare queste proposte e di adottarle quanto prima¹¹³».

Il pacchetto che è stato approvato da parte del Consiglio propone di modificare i regolamenti e le direttive riguardanti il risanamento e la risoluzione delle banche¹¹⁴ in dissesto e i requisiti patrimoniali bancari¹¹⁵. Relativamente a questi ultimi, vengono stabiliti un coefficiente di leva finanziaria delle banche che ne vada ad impedire un aumento eccessivo e un coefficiente netto che vada a vincolare la stabilità dei finanziamenti. Così facendo vengono rinforzati quei requisiti patrimoniali di sensibilità al rischio richiesti da parte delle banche. Inoltre vengono ben definite le differenze tra i requisiti MREL («requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili») e i requisiti TLAC («capacità totale di assorbimento delle perdite»); la prima normativa è di carattere generale in quanto include e si riferisce a tutto il settore bancario europeo al contrario; la seconda si riferisce solo ai requisiti minimi per gli enti a rilevanza sistemica a livello globale (G-SII).

La seconda problematica principale posta in opposizione all'EDIS è riconducibile alla condivisione dei rischi; la possibilità che all'interno dell'Unione, economie meno stabili non possano attuare politiche economiche adeguate per far fronte a delle crisi, porterebbe di nuovo un livello di fiducia dei depositanti inaccettabile all'interno del settore bancario. Questa sfiducia causata dalle disparità presenti all'interno dell'Unione andrebbe ad intaccare il mercato frammentandolo e ciò comprometterebbe l'iniziativa economica posta dalle banche su base transfrontaliera¹¹⁶. Le misure che sono state attuate al fine della riduzione dei rischi sono volte a eliminare queste disparità di trattamento ed allineare le procedure di insolvenza per tutti depositanti e i sistemi di garanzia delle banche appartenenti agli Stati membri.

La messa in comune delle sovranità nazionali, che dovrebbe essere alla base di una corretta gestione dell'EDIS, è stata contrastata fin da subito da parte di alcuni dei Paesi che occupano una posizione rilevante all'interno dell'Unione.

¹¹² Attuale ministro delle finanze della Bulgaria che detiene la presidenza del Consiglio.

¹¹³ Sito Consiglio dell'Unione europea, Settore bancario: accordo del Consiglio sulle misure intese a ridurre i rischi, cfr. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2018/05/25/banking-council-agreement-on-measures-to-reduce-risk/>.

¹¹⁴ Regolamento n. 806/2014 e direttiva 2014/59/UE.

¹¹⁵ Regolamento n. 575/2013 e direttiva 2013/36/UE.

¹¹⁶ L'adozione dell'Euro all'interno dell'Unione ha portato alla stabilità dei prezzi azzerando andando a ridurre così i rischi dovuti ai tassi di cambio o ai costi di transazione per quelle operazioni che vengono attuate su base transfrontaliera. Cfr. Commissione Europea, Documento di riflessione sull'Approfondimento dell'Unione economica e monetaria, p. 8, cfr.: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_it.pdf.

Il fatto che ci sia una concentrazione del rischio all'interno del mercato europeo è proprio il motivo per cui l'EDIS risulterebbe necessario per rendere il sistema bancario in generale, nella sua unità, il più stabile e sicuro possibile. Difatti tale concentrazione di rischio anche se appartenente ad un solo Paese, in caso di crisi non tarderebbe nell'estendersi all'interno delle altre economie europee. Finirebbe nel colpire anche quelle economie fiscalmente più solide, per questo l'EDIS risulterebbe un cuscinetto per rispondere a tale crisi.

Per quanto nel breve periodo l'EDIS venga visto esclusivamente come un esborso di denaro a carico degli Stati Membri più solidi, nel lungo renderebbe il sistema e l'Unione bancaria molto più resiliente. Non è in dubbio il fatto che, sempre nel breve termine, bisogna individuare e stabilire delle garanzie volte a proteggere gli interessi dei Paesi che sono meno a rischio¹¹⁷. Nel mentre gli Stati Membri sono tenuti ad attuare dei miglioramenti per potenziare i meccanismi e le modalità concordate fino a questo punto per la costruzione del Fondo di risoluzione unico e per l'attuazione di un sostegno comune di bilancio. Come conclude la Commissione nella suddetta comunicazione:

«Queste misure di completamento dell'Unione bancaria si inseriscono logicamente negli sforzi volti ad approfondire l'UEM. Le accomuna, tra l'altro, il fatto che riducano il legame tra banche e emittenti sovrani nei singoli Stati membri, mediante la condivisione dei rischi tra tutti gli Stati membri all'interno dell'Unione bancaria, favorendo quindi il conseguimento dell'obiettivo principale dell'Unione bancaria¹¹⁸»

¹¹⁷ G. BARCI, *Verso il completamento dell'Unione Bancaria: il dibattito sullo Schema Europeo a Garanzia dei Depositi*, Gennaio 2020, su:

http://www.treccani.it/magazine/agenda/articoli/istituzioni/unione_bancaria.html.

¹¹⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Verso il completamento dell'Unione bancaria*, Strasburgo, 24.11.2015, COM(2015) 587 final, p. 12, su:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0587&from=EN>.

III. L'attuale stato del Sistema di garanzia dei depositi e prospettive

Secondo quanto sostenuto da Andrea Enria, attuale presidente del meccanismo unico di vigilanza (SSM) in seno alla BCE, cominciando dallo Schema unico di garanzia dei depositi, sono necessari degli altri passi per portare a compimento l'Unione bancaria. In un'audizione alla Commissione di Politica Economica (ECON) del Parlamento Europeo egli sostenne di essere preoccupato per «come è inquadrato il dibattito sul completamento dell'Unione bancaria, se è caratterizzato da linee rosse dei diversi Paesi non si arriverà mai ad un accordo». In materia del Sistema Unico di garanzia continuò dicendo che si sarebbe dovuto creare «un portafoglio diversificato, non solo banche italiane che hanno *bond* italiani, o tedesche con *bond* tedeschi¹¹⁹».

Riguardo l'EDIS, il Presidente Enria affermò che il terzo pilastro su cui si dovrebbe poggiare l'Unione bancaria eliminerebbe quel dislivello di fiducia nel sistema e attuerebbe quel processo di integrazione e convergenza degli schemi normativi e dei settori bancari nazionali con quello comune europeo.

Nella medesima audizione, Enria è entrato in merito anche alle questioni che riguardano lo stato attuale delle banche e degli *Non Performing Loans* (NPL¹²⁰). In merito alla prima questione, e anche più in generale, egli sostenne che all'interno del settore bancario si sono registrati dei «buoni progressi» concernenti la riduzione dei rischi, che la posizione e il ruolo finanziario che rivestono le banche sono «ulteriormente migliorati» e infine che, grazie all'azione adottata sotto la supervisione del meccanismo unico di vigilanza, il livello di liquidità presente all'interno del sistema è «ben al di sopra dei requisiti minimi legali». Invece, per quanto riguarda il livello degli NPL, all'interno del sistema tale livello risulta ancora troppo elevato e ciò pone un limite a quella che potrebbe essere la profittabilità delle banche. I crediti deteriorati, secondo quanto spiegato dal capo del SSM, sono arrivati, riducendosi, ad un livello percentuale pari al 3,6%, partendo inizialmente da un livello pari all'8%, questa riduzione si è registrata negli ultimi cinque anni e, la riduzione in particolare è avvenuta nell'ultimo biennio.

In merito ad una classifica redatta dall'*European Banking Authority* (EBA) sulle vulnerabilità e i rischi posti alla base del settore bancario europeo, l'Italia risulta in merito all'ammontare monetario dei crediti deteriorati l'indiscussa protagonista. Insieme all'Italia (276 mld di NPL) si aggiungono la Grecia (115,1 mld di NPL), il Regno Unito (90,6 mld di NPL), la Germania (67,7 mld di NPL) e infine i Paesi Bassi (44,6 mld di NPL). Sempre dal punto di vista economico-monetario i paesi meno a rischio sono la Norvegia e la Finlandia per quanto riguarda i paesi nordici e Slovenia e Romania per quanto riguarda quelli dell'Est. I Paesi scandinavi come la Norvegia, Finlandia e la Svezia, quasi come regola, riaffermano la qualità del loro sistema bancario

¹¹⁹ “QuiFinanza”, *Unione bancaria Enria: “Restano ostacoli. Necessario schema unico depositi”*, Dicembre 2019, cfr.: <https://quifinanza.it/finanza/unione-bancaria-enria-restano-ostacoli-necessario-schema-unico-depositi/335079/>.

¹²⁰ Gli NPL sono i crediti deteriorati che hanno le banche nei confronti di terzi che finiscono per essere insolventi o per pagare in parte il debito reale.

in generale registrando rispettivamente nella classifica del NPL *ratio*¹²¹ una percentuale pari al 1,7%, pari al 1,5% e infine appena l'1%¹²².

In Italia la situazione riguardo i crediti deteriorati sta prendendo un'altra svolta. Qui di seguito, per evidenziare le differenze tra i due periodi e sottolinearne il miglioramento, sono posti a confronto i Rapporti sulla stabilità finanziaria effettuati dalla Banca d'Italia in merito al settore bancario italiano nel Maggio¹²³ del 2019 e nell'Aprile¹²⁴ del 2020.

¹²¹ Risulta necessario indicare la differenza con l'NPL ratio, che attraverso una valutazione globale sulla qualità del sistema in generale, rappresenta la percentuale degli NPL sul totale di tutti i crediti concessi. All'interno di questa seconda classifica troviamo l'Italia in una posizione meno svantaggiata rispetto alla prima; infatti in relazione al Sistema italiano la percentuale riscontrata è pari al 16,4% arrivando quinta a livello europeo dopo le percentuali (al negativo) registrate dai sistemi di Cipro (47,4%), Grecia (46,9%), Portogallo (19,7%) e infine della Slovenia (19,2%). Prendendo come esempio la Slovenia si può riscontrare la differenza sostanziale che vi è tra le due classifiche: nella prima in relazione al valore monetario questa era tra le ultime mentre in quella in relazione al totale è persino quarta.

¹²² Npl: *I numeri Europei dei crediti deteriorati e lo stato delle Banche italiane: un'analisi quantitativa della situazione "crediti deteriorati" sia a livello europeo che nel mercato italiano*. Cfr.: <https://www.abbrevia.it/it/npl-i-numeri-europei-dei-crediti-deteriorati-e-lo-stato-delle-banche-italiane/>.

¹²³ A riguardo si cfr. il sito pubblicazioni della Banca d'Italia in merito, *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, Maggio 2019, pp 55, cfr.: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/rapporto-stabilita/2019-1/RSF_1_2019.pdf.

¹²⁴ Cfr Sito pubblicazioni della Banca d'Italia in merito, *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, Aprile 2020, pp 63, su: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/rapporto-stabilita/2020-1/RSF_1_2020.pdf.

Per quanto concerne il Rapporto di maggio 2019, secondo quanto riportato dal Rapporto della Banca d'Italia: «I dati sono tratti dai bilanci non consolidati, che non includono i prestiti erogati dalle società finanziarie appartenenti a gruppi bancari e dalle controllate estere. Sono incluse “le attività non correnti e gruppi di attività in via di dismissione” che a fine dicembre 2019 ammontavano, per il totale dei crediti deteriorati al lordo delle rettifiche, a circa 2 miliardi. Dati provvisori. Le quote sono calcolate, al lordo e al netto delle relative rettifiche di valore, in rapporto alla corrispondente esposizione lorda e netta verso il singolo settore e sottosettore di riferimento. L'importo corrisponde all'ammontare dell'esposizione lorda coperto da una garanzia (reale o personale). Il settore imprese, oltre a manifattura, costruzioni e servizi, comprende anche agricoltura, silvicoltura, pesca e altre attività industriali diverse dalla manifattura. Comprende anche le attività immobiliari. Comprende anche i settori “Amministrazioni pubbliche”, “Società finanziarie e assicurative”, “Istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie” e “Unità non classificabili e non classificate”».

Crediti deteriorati e garanzie delle banche italiane per settore di controparte
(miliardi di euro e valori percentuali; dicembre 2018)

VOCI	Esposizioni lorde	Quota sul totale dei crediti lordi	Esposizioni nette	Quota sul totale dei crediti netti	Garanzie reali	Garanzie personali	Tasso di copertura crediti non assistiti da garanzia
imprese							
Crediti deteriorati verso clientela	130	18,2	59	9,3	63	25	62,5
di cui: manifattura	24	13,1	10	5,7	7	6	64,0
costruzioni	59	35,4	28	21,2	36	8	60,8
servizi	39	13,2	17	6,3	15	10	63,9
di cui: sofferenze	69	9,6	22	3,4	30	17	77,6
di cui: manifattura	14	7,4	4	2,2	4	4	81,1
costruzioni	29	17,4	10	7,3	17	5	76,6
servizi	22	7,4	7	2,4	7	7	76,2
famiglie consumatrici							
Crediti deteriorati verso clientela	32	6,2	16	3,3	22	1	69,9
di cui: sofferenze	19	3,8	7	1,5	13	1	79,7
totale settori							
Crediti deteriorati verso clientela	171	10,9	79	5,4	88	27	63,1
di cui: sofferenze	91	5,8	30	2,0	44	18	77,7

Fonte: segnalazioni di vigilanza individuali. *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, Maggio 2019¹²⁵.

¹²⁵ *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, Maggio 2019, pp. 55, su: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/rapporto-stabilita/2019-1/RSF_1_2019.pdf.

Per quanto riguarda invece il Rapporto di aprile 2020, secondo quanto riportato dal Rapporto della Banca d'Italia: «I dati sono tratti dai bilanci non consolidati, che non includono i prestiti erogati dalle società finanziarie appartenenti a gruppi bancari e dalle controllate estere. Sono incluse “le attività non correnti e gruppi di attività in via di dismissione” che a fine dicembre 2019 ammontavano, per il totale dei crediti deteriorati al lordo delle rettifiche, a circa 2 miliardi. Dati provvisori. Le quote sono calcolate, al lordo e al netto delle relative rettifiche di valore, in rapporto alla corrispondente esposizione lorda e netta verso il singolo settore e sottosettore di riferimento. L'importo corrisponde all'ammontare dell'esposizione lorda coperto da una garanzia (reale o personale). Il settore imprese, oltre a manifattura, costruzioni e servizi, comprende anche agricoltura, silvicoltura, pesca e altre attività industriali diverse dalla manifattura. Comprende anche le attività immobiliari. Comprende anche i settori “Amministrazioni pubbliche”, “Società finanziarie e assicurative”, “Istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie” e “Unità non classificabili e non classificate”».

Crediti deteriorati e garanzie delle banche italiane per settore di controparte
(miliardi di euro e valori percentuali; dicembre 2019)

VOCI	Esposizioni lorde	Quota sul totale dei crediti lordi	Esposizioni nette	Quota sul totale dei crediti netti	Garanzie reali	Garanzie personali	Tasso di copertura crediti non assistiti da garanzia
imprese							
Crediti deteriorati verso clientela	96	14,6	43	7,2	46	20	63,5
di cui: manifattura	18	10,5	8	4,5	6	4	64,4
costruzioni	26	36,0	11	19,9	14	5	65,9
servizi	45	13,2	21	6,7	23	10	61,7
di cui: sofferenze	50	7,7	17	2,8	22	14	75,4
di cui: manifattura	10	5,4	3	1,7	3	3	78,1
costruzioni	14	19,0	5	8,3	7	3	75,1
servizi	24	7,1	8	2,6	11	7	74,4
famiglie consumatrici							
Crediti deteriorati verso clientela	22	4,4	12	2,5	14	1	67,4
di cui: sofferenze	12	2,3	5	1,0	7	1	78,6
totale settori							
Crediti deteriorati verso clientela	124	8,2	58	4,0	62	21	63,1
di cui: sofferenze	64	4,2	23	1,6	30	14	75,7

Fonte: segnalazioni di vigilanza individuali. *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, Aprile 2020¹²⁶.

Dal confronto tra i due grafici emergono significativi miglioramenti all'interno del contesto bancario italiano soprattutto nel raffronto del rapporto dei crediti deteriorati verso la clientela. Prendendo come *case study* quest'ultimo caso, essi, difatti, nel maggio 2019 ammontavano a 171, mentre nel Rapporto di aprile 2020 si riducono a 124.

¹²⁶ *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, Aprile 2020, pp 63, su: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/rapporto-stabilita/2020-1/RSF_1_2020.pdf.

III.1. Il dibattito all'interno della zona Euro

Sin dal 2010 l'Unione bancaria con le relative proposte annesse è stata caratterizzata da un ampio dibattito all'interno della zona Euro, registrando diverse posizioni adottate dagli Stati europei. In particolare, l'ambizioso progetto per la creazione di un Sistema Unico di garanzia dei depositi ha registrato particolari posizioni contrastanti da parte di quelle giurisdizioni nazionali che occupano una posizione rilevante all'interno dell'Europa come ad esempio la Germania. La fonte del conflitto è causata da vari aspetti appartenenti all'Unione bancaria e le difficoltà riscontrate nel suo corso non hanno favorito lo sviluppo e la realizzazione concreta di questa nuova Unione.

Il dibattito è riconducibile a tre aspetti principali:

- La realizzazione del Fondo unico.

La Germania, insieme ad altri Stati, si oppose sin dal principio alla stipula di tale fondo in quanto contraria alla realizzazione di un sistema d'aiuto sostenuto e finanziato da prelievi proveniente dai relativi istituti di credito nazionali destinato poi, insieme al MES (Meccanismo Europeo di Stabilità), ad un utilizzo comune e comunitario. Nella divisione troviamo da una parte Paesi come l'Italia, favorevoli anche alle politiche di vigilanza affidate alla BCE, che temono il rischio di una seconda crisi finanziaria e di conseguenza non vogliono ritornare al livello di sfiducia raggiunto nel 2008, mentre dall'altra parte troviamo Paesi come la Germania, la Finlandia e l'Olanda contrari al finanziamento pubblico e alla ricerca di garanzie pubbliche per quelle banche che non riescano a trovare sul mercato delle fonti opportune di ricapitalizzazione. A riguardo, la divergenza maggiore riscontrata è quella tra l'Italia e la Germania: essa ha per oggetto le visioni dei due Stati in materia di costi da sostenere per l'ultimazione delle operazioni necessarie. Queste visioni sono state conosciute attraverso la comunicazione di due lettere ufficiali che sono state inviate al Presidente della BCE a quello dell'ECOFIN e infine al Commissario Europeo.

- La gestione delle crisi se deve essere affidata ad un controllo nazionale o europeo.

Il potere di vigilare sul settore bancario, attualmente affidato in capo alla BCE va a caratterizzare il nuovo sistema di vigilanza europeo in sostituzione del vecchio sistema di vigilanza nazionale. La Commissione Europea conferma che necessariamente, dopo che già la gestione è affidata a livello comunitario, le procedure di gestione e quindi di salvataggio o di fallimento dovranno essere di pari passo gestite sul piano europeo al fine di non minare quella uniformità normativa tanto cercata e applicare un *corpus* omogeneo di regole. La Germania, pressata anche da parte della Commissione e dalla BCE ha sempre cercato di svincolarsi da un sistema di gestione bancario accentrato in modo tale da non dover condividere le risorse in caso di necessità. Berlino, di fatto, rifiutandosi di assumersi i rischi bancari appartenenti agli altri Stati Membri, sta

mirando al mantenimento dei poteri sulle risoluzioni bancarie all'interno della sfera delle competenze nazionali e sta evitando di svincolare le istituzioni tedesche dai Sistemi Unici preposti dall'Unione.

Il Meccanismo di gestione delle crisi è una delle componenti fondamentali e necessarie per l'Unione bancaria, infatti la Commissione attribuirebbe tali competenze alla BCE in aggiunta ai relativi poteri di vigilanza. Queste funzioni di gestione vengono esercitate da un nuovo Consiglio indipendente detto *Single Resolution Board* (SRB) presente già all'interno della BCE andando a sostituire e integrare i poteri affidati ad una delle tre autorità settoriali già operativa sotto il nome di *European Banking Authority* (EBA). A riguardo la Germania non ha espresso una posizione favorevole verso l'assoggettamento delle banche di risparmio tedesche e le Landesbank all'azione cui è predisposta la Banca Centrale Europea data dal ruolo e dalla posizione che questi Istituti occupano all'interno e all'esterno del paese. Inoltre ha riportato che l'istituzione del SRB genererebbe un conflitto d'interessi all'interno della stessa BCE riferendosi ai rischi che si potrebbero generare dall'iniziativa dell'attività di politica monetaria e quella di controllo dell'inflazione europea.

Berlino sarebbe più incline alla tipologia di sorveglianza attuale affidata alle autorità settoriali, specialmente all'EBA che si riferisce al settore bancario. Questa tipologia di vigilanza bancaria, essendo esclusa dalla politica monetaria, può offrire un'azione limitata in ambito internazionale in quanto opera esclusivamente sul livello nazionale. Nonostante il dialogo tra CERS e le Autorità settoriali sia auspicato e promosso, la Germania è incline a sostenere questa posizione, ritenendo il controllo nazionale la modalità più efficace di assicurazione della stabilità e tutela dei sistemi di garanzia. Sempre la Germania, in relazione alla questione, sostiene che l'attuale quadro normativo e l'insieme dei Trattati non permettono una consona costituzione di una qualsiasi Istituzione comune volta a tale obiettivo. Al contrario, secondo quanto riportato dal legislatore europeo, le modalità con cui si vorrebbe procedere per l'istituzione del Fondo comune e del SRB sarebbero assolutamente in linea con la normativa comunitaria e anzi fornirebbero quel presupposto necessario per prevenire e gestire efficacemente le crisi.

- Se i meccanismi decisionali debbano seguire una logica confederale o federale.

L'Unione Bancaria non ha tardato nel riesumare vecchie discordie che ancora oggi possiamo considerare attuali. Tale dibattito si riferisce ai processi decisionali relativi alle Istituzioni UE che operano nel mercato finanziario comunitario. Ciononostante, tutti questi tasselli, mancanti o incompleti, necessari per l'Unione Bancaria, non vanno ad escludere dei poteri alle varie autorità domestiche in quanto comunque tutti gli Stati Membri posseggono due tipologie di poteri: uno discrezionale relativo all'utilizzo dei fondi comunitari; ed un potere di pressione sulle modalità decisionali che nella forma sono alla base dell'Unione.

Questo rappresenta un reale punto di accordo tra la prospettiva federalista e quella confederale¹²⁷.

Il Dibattito si è rivelato essere di carattere puramente politico di conseguenza è stato basato su ampie negoziazioni tutt'oggi non ancora concluse da parte di tutti gli Stati Membri. Questo stato delle cose è sempre riconducibile alla separazione già esistente tra gli Stati che presentano un'economia più forte come ad esempio la Germania, l'Olanda e la Finlandia, che temono di dover sostenere la maggior parte delle spese per il finanziamento del Fondo unico, rispetto a quelli particolarmente colpiti dalle passate o attuali crisi finanziarie come l'Italia, la Spagna o l'Irlanda, che ricorrerebbero in caso all'utilizzo dei fondi comunitari.

I Primi, e in particolare la Germania, hanno sempre obiettato e rimandato la stipulazione degli accordi in quanto questi dovranno risultare adeguati ed efficaci nella gestione delle crisi. Di conseguenza, secondo tali governi, per quegli Stati Membri che presentano delle debolezze nel sistema finanziario i relativi rischi dovrebbero rimanere sotto le relative responsabilità nazionali. Al contrario i Secondi, insieme anche alla Francia, hanno sempre manifestato un certa urgenza nell'attuazione delle procedure necessarie riconducibile al fatto che in generale l'Unione Bancaria risulterà efficace nel suo insieme se sarà conclusa il più tempestivamente possibile. Portare a compimento tutte quelle debolezze che il sistema presenta e realizzare la piena fiducia delle Istituzioni e garantire la stabilità dell'Unione Europea.

¹²⁷G. AVERSA, C. OLDANI, Banckpedia, *L'Unione Bancaria: il Dibattito in Europa*
<http://www.bankpedia.org/index.php/it/131-italian/u/23878-unione-bancaria-divide-leuropa>

III.2. L'analisi del fenomeno: recenti sviluppi e possibili futuri scenari

Ultimamente l'acceso dibattito che riguarda il compimento dell'Unione bancaria è ritornato un tema estremamente attuale e sorprendentemente la proposta viene proprio dalla Germania che è sempre stata scettica riguardo la possibilità di un meccanismo basato sulla mutualizzazione del rischio. La proposta di un sistema di garanzia dei depositi bancari europeo è stata sollecitata proprio dal Vicecancelliere e Ministro delle Finanze del governo tedesco Olaf Scholz che a fine 2019 è stata resa nota al pubblico grazie alla pubblicazione della relativa lettera ricevuta dal *Financial Times*. Nello svolgimento dei lavori necessari per il completamento dell'Unione questa proposta potrebbe portare ad una conclusione da tanto sperata specialmente nell'ambito di applicazione del terzo pilastro dell'Unione bancaria. Gli altri due pilastri sono stati realizzati, al contrario del terzo la cui realizzazione, per le numerose opposizioni proprio della Germania, è stata ripetutamente rimandata per arrivare ad essere esclusa anche dall'agenda europea¹²⁸.

L'idea tedesca sarebbe quella di non sostituire i DGS nazionali. Soltanto in casi stabiliti, sotto specifici limiti, tali fondi potrebbero essere coperti dal Fondo europeo sotto forma però di un prestito che, in caso di marcati dissesti finanziari, comunque ricadrebbe sotto la responsabilità e giurisdizione degli Stati Membri che hanno come obiettivo la tutela dei risparmiatori. Secondo quanto riportato dal professore di Economia Politica presso l'Università Cattolica di Milano Angelo Baglioni:

«Mi sembra una falsa apertura. Basta guardare cosa consiglia concretamente Scholz. Nel suo schema di assicurazione europea dei depositi, dovrebbero intervenire in prima battuta i fondi nazionali di assicurazione. Poi esauriti questi, subentrerebbero altri governativi dello Stato in cui la banca è fallita. E solo alla fine si potrebbe accedere ai fondi erogati da un ente europeo, ma a prestito. Al di là dell'apparenza, è la solita proposta tedesca. In teoria in un sistema di assicurazioni comune europeo, il fondo di assicurazione per rimborsare i depositanti dovrebbe essere a fondo perduto, finanziato da tutti gli Stati. Qui non si parla di rimborsi, ma di prestiti».

La proposta, anche sotto altri punti di vista, non è risultata convincente a partire già dal suo primo punto: la Germania insieme alla proposta della creazione del Sistema unico di garanzia dei depositi aggiunse anche la richiesta per l'attuazione di un'omogenea applicazione della normativa sulle procedure d'insolvenza e di risoluzione dei dissesti bancari in tutti gli Stati comunitari. Per rendere possibile tale desiderio bisognerebbe assoggettare anche le banche di piccole dimensioni alle normative comunitarie come la *bridge bank* che attualmente vengono applicate esclusivamente a quelle che rivestono una posizione più rilevante nel mercato

¹²⁸ G. BARCI, Treccani, *Verso il completamento dell'Unione Bancaria: il dibattito sullo Schema Europeo a Garanzia dei Depositi*, gennaio 2020, cfr.: http://www.treccani.it/magazine/agenda/articoli/istituzioni/unione_bancaria.html

e di conseguenza che possono favorire l'insorgere di crisi sistemiche. In realtà, poi, il cuore della questione è un altro, in quanto bisognerebbe cercare di agire cercando di ridurre a minimo la soglia d'incertezza e di discrezionalità stabilendo delle procedure il più trasparenti possibile e uniformi in tutta l'area dell'euro.

Oltre al primo, anche il secondo punto proposto viene messo in discussione da parte dei governi e delle banche italiane e spagnole. Questi sono in Europa tra gli Stati che detengono più NPL, di conseguenza la richiesta fatta da Scholz relativa al rafforzamento del settore bancario andando a ridurre tutti i crediti deteriorati, se venisse attuata secondo una modalità non graduale, comporterebbe una drastica svalutazione di tutti i titoli di credito detenuti nei portafogli nazionali. Globalmente si registrerebbero delle perdite all'interno dei bilanci nazionali in quanto verrebbero collocati sul mercato secondario ad un prezzo diverso da quello reale nonostante comunque si siano registrate delle marcate diminuzioni della soglia degli NPL all'interno della zona euro.

Probabilmente il punto che presenta più problematiche è quello relativo alla proposta appoggiata anche dal Presidente della Banca centrale tedesca (Bundesbank) Jens Weidmann, con un riferimento particolare verso gli Stati, all'introduzione di requisiti ponderati in base al rischio di concentrazione di titoli di stato a cui sono esposte le banche rispetto ai debiti sovrani. Secondo quanto riportato dal Professore Angelo Baglioni:

«A oggi tutti i titoli di Stato vengono trattati allo stesso modo e hanno peso zero nella misurazione del rischio nel calcolo del coefficiente di capitale. Ma bisogna stare molto attenti perché se si introducono in maniera drastica e rapida dei coefficienti di capitale positivi sui titoli di Stato, le banche italiane sarebbero molto danneggiate¹²⁹».

Infine, l'unica iniziativa proposta dal Ministro tedesco che mette in accordo Italia, Francia e Germania è quella relativa al fatto che bisogna rimuovere tutte quelle differenze che ad oggi possiamo ancora trovare all'interno dei regolamenti bancari. Il fine è che data l'integrazione posta alla base del sistema bisognerebbe garantire e promuovere una concorrenza leale che sia fruttuosa per l'intero mercato e i suoi protagonisti. Ciò non accomuna però quegli stati come il Lussemburgo e l'Irlanda che, avendo approfittato di queste disparità di trattamento, hanno tratto profitto da queste diversità che caratterizzano l'attuale regolamentazione.

Nella medesima lettera inviata da Scholz, d'altronde, egli scrisse:

«Essere dipendenti dai servizi finanziari degli Stati Uniti o della Cina non è un'opzione. Se l'Europa non vuole essere in balia della scena internazionale, deve avanzare con progetti chiave dell'Unione bancaria¹³⁰».

¹²⁹ C. MUSILLI, *Altre notizie*, Novembre 2019, *Unione bancaria: la trappola tedesca*, <https://www.altrenotizie.org/articoli/economia/8680-unione-bancaria-la-trappola-tedesca.html>.

¹³⁰ A. FIORAVANTI, Linkiesta, Novembre 2019, *Riforme che non lo erano: la Germania finalmente vuole l'Unione bancaria, ma la proposta non piace all'Italia*, <https://www.linkiesta.it/2019/11/unione-bancaria-eurozona-scholz-germania/>.

Considerando queste differenze, le possibili iniziative da intraprendere non sono limitate ma comunque, in vista dell'obiettivo finale, l'Unione bancaria dovrà essere necessariamente il risultato di una conciliazione che accomodi tutti gli Stati Membri.

Le soluzioni potenziali variano dalla completa mutualizzazione del rischio alla parziale assicurazione dei DGS nazionali ma comunque ancora sono tenute in considerazione le soluzioni progressive offerte dalla Commissione con le tre fasi dell'EDIS¹³¹.

III.3. Alcune possibili conclusioni

L'ultimo capitolo ha mostrato in modo plastico come la strada che si deve percorrere per giungere ad una integrazione e coesione europea definitiva, al compimento cioè dell'evoluzione dell'architettura finanziaria europea, in naturale corrispondenza con l'evoluzione dell'architettura politica e giuridica del sistema, è scandita dalla necessità del confronto e della mediazione tra posizioni differenti che riflettono, a loro volta, differenti economie, strutture socioeconomiche, impostazioni culturali. Sul tema dell'unione bancaria dei sistemi di garanzia dei depositi bancari si incontrano, cioè, impostazioni economiche legate a approcci culturali secolari, prova ne sia il fatto che le faglie, le linee di frattura e distanza riguardano Paesi dalla storia culturale – e anche religiosa o spirituale – nettamente diverse.

Tuttavia, pur lontani nelle posizioni, quel che conta, e che con questo lavoro si è cercato di chiarire, è che il sistema politico centrale europeo ha già provveduto alla creazione di un sistema di tutele e garanzie dei depositi bancari, a livello giuridico e amministrativo, e che questa architettura, ora, per entrare in funzione e portare a compimento così l'intero processo iniziato quasi trent'anni fa con la sottoscrizione del Trattato di Maastricht e la nascita della Zona euro, deve solo lavorare nel raggiungimento di un'intesa tra gli Stati membri. Se l'Unione europea è l'esito di un cinquantennio di confronti nel segno della cooperazione e della collaborazione e nel nome della trasparenza e della stabilità, è naturale essere inclini a pensare che anche le criticità legate a questo ultimo tassello possano essere superate, per giungere ad una armonizzazione e coesione europea davvero compiuta.

Converrà allora concludere provvisoriamente questo discorso, dopo aver illustrato le posizioni dei Paesi membri in questo dibattito, su una nota di continuità e di fiducia: come la collaborazione tra gli Stati europei, sin dal Trattato di Roma, ha perseguito il fine di rafforzare la coesione europea facendo leva sugli elementi comuni e stemperando le differenze e i punti di sensibile distacco, secondo il concetto per cui occorrono

¹³¹ G.BARCI, Treccani, *Verso il completamento dell'Unione Bancaria: il dibattito sullo Schema Europeo a Garanzia dei Depositi*, gennaio 2020, cfr.: http://www.treccani.it/magazine/agenda/articoli/istituzioni/unione_bancaria.html.

compromessi minori per benefici maggiori – per, cioè, raggiungere una posizione primaria nel mondo culturale, politico ed economico di oggi – così l’unione dei sistemi di garanzia dei depositi bancari potrà avvenire solo quando si sarà disposti a patteggiare alcune rinunce per un bene comune e maggiore.

BIBLIOGRAFIA

- G. AVERSA, C. OLDANI, Banckpedia, *L'Unione Bancaria: il Dibattito in Europa*, su: <http://www.bankpedia.org/index.php/it/131-italian/u/23878-unione-bancaria-divide-leuropa>
- G. BARCI, *Verso il completamento dell'Unione Bancaria: il dibattito sullo Schema Europeo a Garanzia dei Depositi*, Gennaio 2020, su: http://www.treccani.it/magazine/agenda/articoli/istituzioni/unione_bancaria.html.
- P. BENIGNO, *Poteri straordinari della banca centrale in un sistema di moneta fiduciaria* in AAVV, *La gestione della crisi. Il mercato, le imprese, la società*, Cedam, Padova, 2013;
- P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali* in www.federalismi.it, n. 23/2012, 5 dicembre 2012. Sito: <https://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=21332&dpath=document&dfile=03122012163517.pdf&content=La%2Bnuova%2Bgovernance%2Bdell'Eurozona%2Be%2Bi%2B%22riflessi%22%2Bsugli%2Bordinamenti%2Bnazionali%2B%2B%2D%2Bunione%2Beuropea%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>
- S. BRUNI, *LabParlamento, Dati Eurostat: disoccupazione ai minimi dal luglio 2008*, Dicembre 2019. Su: <https://www.labparlamento.it/thinknet/dati-eurostat-disoccupazione-ai-minimi-dal-luglio-2008/>;
- F. CAPRIGLIONE, *UME e riforma del 'sistema banca centrale' l'ufficio italiano dei cambi tra passato e avvenire* in «Banca borsa e titoli di credito», 1997, I;
- F. CAPRIGLIONE, *L'applicazione del meccanismo unico di supervisione bancaria* in <https://www.apertacontrada.it/2014/10/10/lapplicazione-del-mechanismo-unico-di-supervisione-bancaria-una-vigilia-di-ingiustificati-timori/3/>, 2014;
- G. CERRINA FERONI, F. FERRARI (A C. DI), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato: modelli comparati e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2012;
- L. CUOCOLO, *Tempo e potere nel diritto costituzionale*, Giuffrè Editore, Milano, 2009;
- M.C. DE BIASIO, *Le criticità dell'Unione Bancaria Europea: Una prospettiva pubblicistica*, pp. 17 e ss. <https://www.unibocconi.it/wps/wcm/connect/fb502e2d-0482-4016-a3af-4ddc33cf5fa6/Paper+De+Biasio.pdf?MOD=AJPERES&CVID=lmBJD4IC>.
- A. DEMIRGÜÇ-KUNT, H. HUZINGA, *Market Discipline and Deposit Insurance*, *Journal of Monetary Economics*, vol. 51, issue 2, pag 375-399, March 2004;
- A. FIORAVANTI, Linkiesta, *Riforme che non lo erano: la Germania finalmente vuole l'Unione bancaria, ma la proposta non piace all'Italia*, Novembre 2019, su: <https://www.linkiesta.it/2019/11/unione-bancaria-eurozona-scholz-germania/>.
- GOODHART, *The Central Bank and the Financial System*, Palgrave Macmillan, 1995;
- D. GROSS, *Completing the Banking Union: Deposit Insurance*, CEPS Policy Brief No. 335 No. p. 8, 2015 su: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/completing-banking-union-deposit-insurance/>.
- J. DE LAROSIÈRE, *The High-level group on financial supervision in the EU*, Report, Brussels, 25 February 2009, https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication14527_en.pdf;

N. LINCiano, *La crisi dei mutui subprime. Problemi di trasparenza e opzioni di intervento per le autorità di vigilanza*, «Quaderni di finanza», n. 62, Settembre 2008, CONSOB;

J. MONNET, *Cittadino d'Europa*, Guida, Febbraio 2017;

C. MUSILLI, *Altre notizie*, Novembre 2019, *Unione bancaria: la trappola tedesca*, su:

<https://www.altrenotizie.org/articoli/economia/8680-unione-bancaria-la-trappola-tedesca.html>.

G. NAPOLITANO (a c. di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Il Mulino, Bologna 2012;

T. PADOA-SCHIOPPA, *Euro remains on the right side of history*, Maggio 2010, su: <https://www.ft.com/content/7596170a-5ec0-11df-af86-00144feab49a>.

J. PISANI-FERRY, A. SAPIR, N. VÉRON, G.B. Wolff, *What kind of European Banking Union?*, Bruegel Policy Contribution, Giugno 2012, n. 2012/12, p. 14 e ss., su:

http://www.bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/pc_2012_12_Banking.pdf;

I. SABBATELLI, *Tutela del risparmio e garanzia dei depositi*, Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 2012;

R. SORRENTINO, *Pil: ecco i Paesi Ue tornati sopra ai livelli pre-crisi*, «Il Sole 24ore», febbraio 2018, https://www.ilsole24ore.com/art/pil-ecco-paesi-ue-tornati-sopra-livelli-pre-crisi-non-l-italia-AEWBszzD?refresh_ce=1;

R. TAMBORINI, *Dal Rapporto Delors al Trattato di Maastricht e oltre. Cos'hanno da dire gli economisti?* in «Economia Politica», 1997;

E. WYMEERSCH, *The reforms of the european financial supervisory system – An Overview* in «European Company and Financial Law Review», vol. 7, July 2010;

SITOGRAFIA

Parlamento Europeo:

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/84/sistema-europeo-di-vigilanza-finanziaria-sevif->

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/13/la-banca-centrale-europea-bce->

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/84/sistema-europeo-di-vigilanza-finanziaria-sevif->

Camera dei Deputati:

https://www.camera.it/leg17/browse/522?tema=autorit_indipendenti;

Consiglio Europeo:

<https://www.consilium.europa.eu/media/21560/131298.pdf>.

<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/single-rulebook/>;

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10036-2016-INIT/it/pdf>.

<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/06/17/conclusions-on-banking-union/>.

<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2018/05/25/banking-council-agreement-on-measures-to-reduce-risk/>.

<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/banking-union/single-rulebook/deposit-guarantee-schemes/>;

Commissione europea:

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_it.pdf.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_15_5240.

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_it.pdf.

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheets-24112015_en.pdf.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_15_6152.

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/managing-risks-banks-and-financial-institutions/deposit-guarantee-schemes_en.

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/graph-15112014_en.pdf.

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/161011-edis-effect-analysis_en.pdf.

EUR-LEX:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aami0068>;

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0587&from=EN>.

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:IT:PDF>;

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1024&from=IT>;

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0510&from=it>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2014:173:FULL&from=IT>.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015PC0586&from=EN>.

CERS:

<https://www.esrb.europa.eu/about/orga/html/index.it.html>;

Banca Centrale Europea:

<https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.it.html>;

<https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me->;

https://www.ecb.europa.eu/ecb/access_to_documents/archives/emi/html/index.it.html;

https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/html/reporting_options.en.html

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.it.html>;

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/criteria/html/index.it.html>;

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssmguidebankingsupervision201409it.pdf>;

https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/deposit_guarantee.it.html;

Unione Europea:

<https://europa.eu/euroat20/it/il-percorso-dell-euro/>;

Banca d'Italia:

<https://www.bancaditalia.it/compiti/risoluzione-gestione-crisi/index.html>.

https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/rapporto-stabilita/2020-1/RSF_1_2020.pdf.

https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/rapporto-stabilita/2019-1/RSF_1_2019.pdf.

BNL:

https://bnl.it/rsc/SupportingFiles/Bail_in_DL_16112015_n_180.pdf;

IlSole24ore:

https://st.ilssole24ore.com/st/glossarioBCE/files/Il_Single_Supervisory_Mechanism.pdf;

Linkiesta:

<https://www.linkiesta.it/2019/11/unione-bancaria-eurozona-scholz-germania/>.

Altre notizie:

<https://www.altrenotizie.org/articoli/economia/8680-unione-bancaria-la-trappola-tedesca.html>.

Bankpedia:

<http://www.bankpedia.org/index.php/it/131-italian/u/23878-unione-bancaria-divide-leuropa>

Abbrevia:

<https://www.abbrevia.it/it/npl-i-numeri-europei-dei-crediti-deteriorati-e-lo-stato-delle-banche-italiane/>.

QuiFinanza:

<https://quifinanza.it/finanza/unione-bancaria-enria-restano-ostacoli-necessario-schema-unico-depositi/335079/>.