



L'ASSICURAZIONE DEI DEPOSITI E IL COMPLETAMENTO DELL'UNIONE BANCARIA

GIORGIO DI GIORGIO*

Nel Rapporto dei 5 Presidenti del giugno 2015 è contenuto l'annuncio di voler procedere a definire anche il terzo pilastro della Banking Union, attraverso la costituzione di uno schema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS). Data la forza delle attuali spinte centrifughe, alimentate dalle vicende relative al negoziato con la Grecia e dalla gestione del problema dell'immigrazione, sarebbe utile raccogliere immediatamente le reazioni informate dei singoli governi e parlamenti nazionali alla proposta, per comprendere al meglio la sua realizzabilità in tempi ragionevoli. L'adozione di EDIS aumenterebbe la complessità dell'architettura di regolamentazione e vigilanza finanziaria. Inoltre, con maggior forza si avverte la necessità di disporre di una sola Autorità in grado di gestire in modo unitario le diverse fasi di vita (nascita, sviluppo, crisi, morte) di una banca.

Il progetto ambizioso di una completa Unione bancaria in Europa, così come delineato nella *Road Map* del 2012, si fondava su 3 pilastri: un meccanismo unico di supervisione (SSM), un meccanismo unico di gestione e risoluzione delle crisi (SRM) e uno schema comune di assicurazione dei depositi.

Come noto, il primo pilastro è pienamente operativo dal novembre del 2014: esso prevede l'assegnazione alla Banca Centrale Europea di nuovi

* Università LUISS Guido Carli - gdg@luiss.it



rilevanti responsabilità di vigilanza, esclusive sulle 130 maggiori banche dell'Eurozona e concorrenti con quelle dei *supervisors* nazionali per tutte le altre. E' stato costituito un nuovo organismo, formalmente separato dal Consiglio Direttivo, il Consiglio di Sorveglianza, con una governance strutturata e sufficientemente indipendente (il massimo compatibile con l'esigenza di non modificare il Trattato sull'Unione).

La BCE ha ora notevoli poteri ispettivi e di intervento nei confronti delle entità vigilate, che tuttavia si fermano al momento in cui una banca entra in uno stato di crisi. Qui subentra il nuovo meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie, con al centro il *Single Resolution Board* (SRB) istituito a Bruxelles, una nuova autorità che diventerà pienamente operativa dal 1 gennaio 2016. Il SRB si potrà avvalere del fondo comune di risoluzione delle crisi bancarie, lo strumento previsto per mutualizzare, seppure solo parzialmente, i costi delle crisi, e si pone al centro di un sistema articolato che prevede una autorità di risoluzione nazionale in ogni Stato membro. Dal punto di vista sostanziale, la novità più rilevante introdotta dalla disciplina sul SRM, ispirata dalla necessità di avere procedure amministrative più rapide rispetto a quelle ordinarie di insolvenza, riguarda l'esplicita considerazione del bail in come strumento di assorbimento delle perdite (nell'ordine, prima gli azionisti e poi i creditori), al fine di minimizzare il coinvolgimento delle finanze pubbliche.

Dal punto di vista delle procedure previste, la Direttiva *Bank Recovery and Resolution* (BRRD) e il Regolamento europeo istitutivo del SRM, entrambi del 2014, configurano una architettura complessa e articolata sulla quale non è possibile eliminare ogni dubbio circa la sua efficacia alla prova dei fatti.

Il quadro è oggi arricchito dal recente annuncio di voler procedere anche a definire il terzo pilastro della Banking Union, la *deposit insurance*, sul quale fin qui non sembrava si volesse andare oltre un semplice rafforzamento della armonizzazione minima, confermato dalla Direttiva del 2014. Questa ribadiva l'aumento della copertura minima a 100.000 euro,



la riduzione dei tempi previsti per i rimborsi, la necessità di fondare gli schemi nazionali di assicurazione su fondi esplicitamente istituiti ex ante attraverso i contributi delle singole banche assicurate, nonché la previsione di poter attivare linee di finanziamento bilaterali, su base volontaria, tra i diversi schemi. Non vi era traccia, invece, di una qualche volontà di passare ad uno schema unico di assicurazione dei depositi, che avrebbe la conseguenza di mutualizzare gli eventuali rimborsi ai depositanti.

L'annuncio del giugno 2015 è contenuto nel Rapporto dei 5 Presidenti che richiede esplicitamente la costituzione di uno schema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS), al fianco del SSM e del SRM come elemento necessario per il completamento dell'Unione economica e monetaria. EDIS dovrebbe essere dotato di risorse finanziarie dedicate messe a disposizione ex ante dalle banche europee, con un meccanismo fondato sulla considerazione della loro rischiosità. Una opzione alternativa da approfondire e discutere riguarda la possibilità di avere EDIS come strumento di riassicurazione dei singoli schemi nazionali di assicurazione dei depositi.

Se da un punto di vista "politico" la novità è rilevante perché ribadisce l'impegno a perfezionare la casa comune europea, non si può non sottolineare come l'annuncio venga dal "centro" (i 5 Presidenti) in un momento in cui nella periferia (i singoli stati membri) le forze centrifughe e divisorie sono invece alimentate fortemente dalle vicende in corso sia nel negoziato con la Grecia che sul fronte dell'immigrazione. Sarebbe pertanto utile raccogliere immediatamente le reazioni informate dei singoli governi e parlamenti nazionali alla proposta, per comprenderne appieno la sua realizzabilità in tempi ragionevoli.

Inoltre, va segnalato come anche l'adozione di un ulteriore strumento fondamentale della *financial safety net* a livello europeo, o dell'eurozona, aggiunga comunque un ulteriore livello di complicazione all'architettura complessiva di regolamentazione e vigilanza finanziaria, che già impegna intensamente i diversi nuovi Organismi europei in relazioni inter istitu-



zionali sia a livello centrale che verso le singole Autorità di riferimento nazionali. E la mancanza, in finale, di una sola Autorità in grado di gestire in modo unitario le diverse fasi di vita (nascita, sviluppo, crisi, morte) di una banca. Negli USA, nonostante una notevole complessità della regolamentazione finanziaria e delle competenze in tema di controlli, viene individuata nella *Federal Deposit Insurance Corporation* l'agenzia in grado di vigilare (seppure non in esclusiva) sulle banche assicurate, di gestirne la loro risoluzione con procedure amministrative dedicate, funzionando da *Orderly Liquidation Authority* (OLA) e di provvedere al rimborso dei depositanti. La mancanza di una piena unione economica, fiscale e politica in Europa rende la sua Unione Bancaria eccessivamente frammentata e complessa e la espone a rischi di malfunzionamento, cui potrebbero seguire reazioni scomposte e portatrici di nuove spinte centrifughe.

Sempre più si avverte la mancanza di una leadership politica forte che sappia orientare e guidare nei singoli stati membri l'unico vero e fondamentale passaggio che potrebbe garantire alla vecchia Europa di poter continuare a giocare un ruolo in futuro in uno scenario globale dominato da potenze economiche troppo più grandi e forti delle singole nazioni europee, inclusa la stessa Germania: la Federazione degli Stati Uniti d'Europa, accompagnata da una graduale ma incisiva semplificazione e rimodulazione dei livelli di governo intermedi.