

Ennesimo monito all'Italia: messa in mora dalla Commissione per il mancato recepimento nei termini della direttiva sui sistemi di garanzia dei depositi

written by Chiara Giussani

Nonostante le previsioni contenute nell'[art. 7 della legge di delegazione europea 2014](#) - legge n. 114 del 9 luglio 2015 -, l'Italia non ha provveduto al tempestivo recepimento nell'ordinamento nazionale delle disposizioni di cui alla direttiva [2014/49/UE](#) relativa ai sistemi di garanzia dei depositi (di seguito anche "direttiva DGS", per una più approfondita disamina della quale cfr. [F. Croci](#)), quale rifusione della direttiva 19/94/CE come modificata dalla direttiva 14/2009/CE. Si noti che ad essere "fuori tempo massimo" non è solo l'esercizio della delega da parte del Governo, bensì lo è la stessa legge di delegazione europea, entrata in vigore solo il 15 agosto, nonostante la trasposizione nell'ordinamento interno della quasi totalità delle disposizioni della direttiva DSG sarebbe dovuta avvenire entro il 3 luglio scorso.

Per tale motivo, la Commissione europea - che, ovviamente, non può "accontentarsi" di una delega non ancora esercitata - ha recentemente inviato una lettera di messa in mora all'Italia - oltre che ad altri 16 Stati membri -, ad apertura della prima fase di una procedura di infrazione ai sensi dell'art. 258 TFUE.

Più precisamente, la portata delle contestazioni mosse da Bruxelles sembra essere "limitata" al mancato recepimento delle sole disposizioni della direttiva disciplinanti, con un grado di dettaglio del tutto nuovo, le modalità di rimborso in favore dei depositanti nell'ambito dei sistemi di garanzia dei depositi ("DGS"), ovvero quei meccanismi nazionali, finanziati dagli enti creditizi, che svolgono un ruolo cruciale nella gestione delle crisi, in quanto in caso di insolvenza di una banca essi hanno la funzione di intervenire per il rimborso dei depositanti, ovvero i soggetti che costituiscono la componente più debole tra le varie categorie di creditori, non disponendo i medesimi degli strumenti informativi che consentano di

valutare la solidità dell'ente cui affidano i propri risparmi.

Al fine di rafforzare la fiducia nel sistema bancario, negli ultimi anni si è assistito in molti Paesi - e, non da ultimo, anche a livello europeo - a una significativa estensione del ruolo e del mandato dei DGS. Pare ragionevole, tuttavia, affermare che non esiste un modello ottimale cui fare riferimento, in quanto gli assetti istituzionali dei sistemi assumono configurazioni diverse nei vari Stati, strettamente dipendenti dalla specificità degli ordinamenti nazionali.

In Italia operano due sistemi di garanzia dei depositi: il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD) - cui aderiscono tutte le banche italiane- e il Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo - cui partecipano, appunto, le banche di credito cooperativo, entrambi costituiti su base volontaria dal sistema bancario italiano ben prima che la creazione di sistemi di garanzia fosse prevista in via obbligatoria dalla normativa europea.

Nel sistema nazionale vigente, la disciplina dei DGS è contenuta principalmente negli artt. 96/96-*quater* T.U.B. - come modificati a seguito del recepimento della predette [direttive 19/94/CE](#) e [2009/14/CE](#)- , nelle norme di dettaglio emanate da Banca d'Italia e, infine, negli statuti e nei regolamenti dei due predetti Fondi.

In base a tale *corpus* normativo, il modello nazionale dei DGS è basato sulla contribuzione *ex post*. Al contrario, il modello previsto dal legislatore europeo, si basa su un metodo di contribuzione mista.

Senza voler entrare nel dettaglio, i DGS intervengono per il rimborso dei depositanti nei casi di liquidazione coatta amministrativa delle banche italiane autorizzate (c.d. "interventi obbligatori"). A seguito del recepimento della direttiva del 2009, il termine per il rimborso dei depositanti è stato ridotto a 20 giorni lavorativi, prorogabili dalla Banca d'Italia - alla quale l'ordinamento assegna un ruolo centrale nella gestione delle crisi bancarie - per un massimo di 10 giorni al ricorrere di circostanze eccezionali. Ai fini del rimborso i crediti devono appartenere a categorie tutelate (cfr. art. 96-*bis*, comma 3, T.U.B.) e non ricadere in nessuna delle fattispecie soggette a esclusione (articolo 96-*bis*, comma 4, T.U.B.). Il limite massimo di rimborso per depositante è pari a 100.000 euro. Effettuato il rimborso, i DGS subentrano nei diritti dei depositanti nei confronti della procedura di liquidazione coatta amministrativa.

Oltre al rimborso dei depositi, è altresì prevista la possibilità per i DGS di regolare

ulteriori casi e forme di intervento (cfr. art. 96-bis, comma 1, T.U.B). Nell'esercizio di tale facoltà, gli statuti dei Fondi hanno previsto sia interventi alternativi al rimborso dei depositanti - ferma restando la condizione dell'apertura della procedura di liquidazione coatta amministrativa-, sia interventi preventivi, effettuati in favore di banche in amministrazione straordinaria e finalizzati, appunto, alla prevenzione di crisi irreversibili. In entrambi i casi, l'intervento è ammissibile solo ove sia dimostrato il minor onere per il DGS rispetto c.d. *payout* dei depositanti.

Se tale è lo "stato dell'arte" vigente in Italia, le disposizioni europee introdotte dalla direttiva in parola - pur essendo stata accantonata l'istituzione di un sistema unico di assicurazione dei depositi a livello europeo, quale ulteriore pilastro della neonata Unione bancaria-, rappresentano un'importante novità per le banche italiane e - senza in alcun modo voler giustificare l'inadempimento contestato al legislatore italiano - un notevole onere.

Il sistema di *funding* previsto dalla direttiva è, infatti, molto più complesso dell'attuale schema non armonizzato, che rimette ai singoli Paesi la scelta di organizzare i propri sistemi sulla base di meccanismi sia *ex ante*, sia *ex post*: da un lato, come anticipato, si contraddistingue per la sua natura mista - ovvero basata sia su contribuzioni *ex ante* che *ex post* - e, dall'altro, mira ad assicurare che l'ammontare del *funding* sia proporzionato alle passività dei DGS stessi, attraverso un approccio a quattro stadi (cfr. art. 10 direttiva DGS). Stante tale finalità, il livello obiettivo di tale contribuzione - non disciplinato nei modelli di cui alle precedenti direttive- è determinato in un ammontare minimo pari all'0,8% dell'importo dei depositi coperti presso gli istituti membri, da raggiungere entro il 3 luglio 2024.

Altresì, l'importo massimo del rimborso consentito è stato fissato a 100.000 euro per depositante (e non per deposito): si tratta di una misura di armonizzazione massima che non consentirà più ad alcuno Stato membro di offrire livelli di copertura più elevati, eccezion fatta per il periodo transitorio concesso agli Stati membri che al 1° gennaio 2008 fornivano ai depositanti un più elevato livello di protezione, compreso tra i 100.000 euro e i 300.000 euro, i quali potranno continuare ad applicare il più elevato livello di protezione fino al 31.12.2018 (cfr. art. 19, par. 4 della direttiva DGS).

Infine, per quanto riguarda il termine entro cui il rimborso deve essere effettuato, questo dovrà essere gradualmente ridotto a 7 giorni, secondo un sistema di tappe

intermedie: 20 giorni lavorativi fino al 31 dicembre 2018; 15 giorni lavorativi dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2020; 10 giorni lavorativi dal 1° gennaio 2021 fino al 31 dicembre 2023 e , infine, 7 giorni lavorativi a decorrere dal 1° gennaio 2024 (cfr. art. 8, parr. 1 e 2).

Oltre ai contributi *ex ante*, peraltro, le banche - previa determinazione della quantità dei depositi coperti e il grado di rischio associato all'istituto - potranno essere chiamate a versare ulteriori contributi straordinari in caso di insufficienza delle risorse del fondo a far fronte ai propri obblighi.

È infine rilevante notare come, in aggiunta alle - già di per sé- importanti differenze sussistenti tra l'ordinamento interno e la direttiva in esame, i precedenti intercorsi tra Commissione e Italia non possano considerarsi positivi: i primi addebiti della Commissione, infatti, sono pervenuti con la [decisione del 27 febbraio scorso resa ai sensi dell'art. 108 TFUE](#), con la quale - nonostante le previsioni di cui al considerando 3 e dell'art. 11 della direttiva DSG - sono stati qualificati come aiuti di stato incompatibili con il mercato interno gli interventi preventivi di sostegno resi dal FITD, ai sensi dell' art. 96-*bis*, comma 1 T.U.B. e dell'art. 29 del proprio Statuto, in favore di banca Tercas - Cassa di risparmio della provincia di Teramo S.p.a.

Ora non si può far altro che restare in attesa delle motivazioni che l'Italia è chiamata a fornire a Bruxelles a sostegno del mancato recepimento contestato, con il duplice auspicio che, in primo luogo, esse risultino fondate e sufficienti e, in secondo luogo, che il Governo italiano non procrastini ulteriormente l'esercizio della delega ricevuta, recependo correttamente gli obblighi prescritti dalla direttiva DSG. Questo, si crede, concorrerebbe altresì ad evitare il rischio che si verificino in futuro ripetizioni dell'appena citato caso Tercas.

Naturalmente, se l'Italia dovesse optare per la soluzione meno consigliata, ovvero il silenzio, è probabile che la Commissione dia seguito alla lettera di messa in mora inviata, attivando quindi le ulteriori fasi dell'ennesima [procedura di infrazione promossa ai danni dello Stato italiano](#).