



## Unione Bancaria europea: le istituzioni europee completano il puzzle? Una prima analisi della proposta EDIS

### 1. Premessa.

Il 24 novembre scorso la Commissione europea ha presentato una nuova proposta legislativa, finalizzata - e da qui l'importanza del testo normativo in commento - all'istituzione di un fondo di garanzia europeo per i depositi bancari, l'*European Deposit Insurance Scheme* (d'ora in avanti con l'acronimo inglese "EDIS"), quale terzo ed ultimo pilastro dell'Unione bancaria europea (d'ora in avanti anche "UBE").

Più specificamente, la predetta proposta è relativa all'adozione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio di un regolamento volto a modificare [il regolamento n. 806/2014 che ha istituito il Meccanismo Unico di risoluzione](#) (d'ora in avanti, secondo l'acronimo inglese, anche "regolamento SRM" - per un primo commento, cfr. su questa rivista [J. Alberti](#)), secondo pilastro dell'UBE, operativo dal 1 gennaio 2016 nei confronti di tutti gli istituti di credito degli Stati membri partecipanti al Meccanismo di vigilanza unico istituito con il regolamento (UE) n. 1024/2013 (d'ora in avanti anche con l'acronimo inglese "SSM") ed oggi presieduto dalla tedesca Elke König.

Il testo in esame rappresenta la conclusione di un lungo *iter* avviato dalla Commissione nel 2012, con la proposta di creazione dell'UBE a tre pilastri, al principale fine di rinsaldare le basi del settore bancario e, contemporaneamente, ripristinare la fiducia nella moneta unica.

Mentre i primi due pilastri, rispettivamente consistenti, appunto, nel Meccanismo di vigilanza unico ("SSM") e nel Meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie ("SRM") sono stati realizzati e trovano ormai concreta attuazione, ancora nulla era stato fatto per realizzare il terzo pilastro ovvero, come detto, un sistema comune di garanzia dei depositi. Gli interventi del legislatore europeo, in tale ambito, infatti, si sono sino ad oggi "limitati" all'adozione della direttiva 2014/49/UE (d'ora in avanti anche "direttiva SGD" - per un primo commento, cfr. su questa rivista [F. Croci](#)).

Il motore propulsore che ha portato alla concreta stesura della proposta di regolamento EDIS è da rinvenire nella [relazione dei cinque Presidenti sul completamento dell'Unione economica e monetaria dell'Europa](#) presentata il 22 giugno 2015 (per un primo commento cfr. sempre su questa rivista sempre [J. Alberti](#)), alla quale il 21 ottobre scorso ha fatto prontamente seguito una [comunicazione della stessa Commissione](#) relativa alle medesime tematiche. Entrambi i documenti hanno delineato un chiaro e preciso piano per



## Unione Bancaria europea: le istituzioni europee completano il puzzle? Una prima analisi della proposta EDIS

l'approfondimento dell'Unione economica e monetaria, comprensivo anche dell'adozione di misure volte a limitare ulteriormente i rischi per la stabilità finanziaria della zona Euro. In tale ottica, come è comprensibile e come è stato precisato, il completamento dell'UBE, da raggiungersi proprio attraverso l'istituzione di un sistema europeo di assicurazione dei depositi, riveste un ruolo di primaria importanza, imprescindibile per la realizzazione di un'Unione economica e monetaria effettiva e credibile. Infatti, secondo quanto evidenziato nella relazione dei cinque Presidenti, poiché l'attuale assetto normativo di tutela dei depositi è caratterizzato da un "mero" livello di armonizzazione dei differenti sistemi nazionali di garanzia - così come introdotto e regolato dalla direttiva SGD-, questi ultimi restano ancora oggi fortemente dipendenti dalla situazione finanziaria dei rispettivi emittenti sovrani nazionali e, pertanto, vulnerabili agli shock che in futuro potrebbero interessare il sistema bancario e finanziario europeo. Al contrario, l'istituzione di un livello comune di assicurazione dei depositi del tutto scollegato dai sistemi di garanzia nazionali - quale completamento della *safety net* istituita a livello europeo-, si ritiene *"aumenterebbe la resilienza del settore bancario di fronte a future crisi e contribuirà all'obiettivo globale di stabilità finanziaria che è alla base della politica economica e monetaria dell'Unione"*.

Venendo al testo in commento, ci si limiterà in questa sede a presentarne, senza pretesa di esaustività, i tratti salienti.

In primo luogo, si prevede che l'istituzione dell'EDIS, quale terzo pilastro dell'UBE, avvenga in tre fasi successive finalizzate nel complesso a far sì che il sistema di garanzia europeo possa sostituirsi gradualmente ai sistemi nazionali partecipanti: una prima fase, che dovrebbe scattare tra il 2017 e il 2019, quindi della durata complessiva di un triennio, consistente nella creazione di un "sistema di riassicurazione"; una fase intermedia, a partire dal 2020 sino al 2023, caratterizzata dall'entrata in vigore di un "sistema di coassicurazione"; infine, a decorrere dal 2024, una terza ed ultima fase di "assicurazione completa",. Durante ciascuna di queste fasi nulla cambierà in merito all'ampiezza di tutela offerta ai singoli depositanti e ad oggi disciplinata a livello europeo dalla direttiva SGD (vale a dirsi: depositi tutelati sino ad un ammontare massimo di € 100.000,00, come previsto [dall'art. 6 della direttiva](#)).

In secondo luogo, sempre coerentemente con le disposizioni della direttiva SGD, si prevede, in ambito EDIS, l'istituzione di un Fondo europeo di assicurazione dei depositi (d'ora in avanti anche con l'acronimo inglese "DIF"), finanziato da contributi versati *ex ante* ed *ex*



## Unione Bancaria europea: le istituzioni europee completano il puzzle? Una prima analisi della proposta EDIS

post dalle banche partecipanti, ponderati in base al livello di rischio: in altri termini, la proposta della Commissione prevede che le banche caratterizzate da impieghi maggiormente rischiosi versino contributi più elevati rispetto agli istituti di credito ritenuti “più sicuri”.

Al pari di quanto già sottolineato in relazione all’istituzione dell’SSM (cfr. [qui](#)) è inoltre interessante notare che anche la presente proposta, avente quale base giuridica l’art. 114 TFUE, pone delle problematiche in relazione al rispetto del principio di sussidiarietà.. A giustificazione e motivazione dell’auspicato intervento del legislatore europeo anche in questo ambito, la Commissione sottolinea che gli obiettivi dell’azione in questione non possano essere efficacemente raggiunti dai governi nazionali - né a livello centrale, né a livello regionale e locale - , bensì solo a livello di Unione europea. Più specificamente, a giustificazione della forma (i.e.: l’introduzione di modifiche a un regolamento già in vigore) e della portata sostanziale della presente proposta - e conseguentemente a sostegno della tesi per cui non si potrebbe delineare alcuna violazione del principio di sussidiarietà- sono destinate ad assumere rilievo, secondo la Commissione, importanti circostanze fattuali, quali: *i*) la possibilità di rimediare alle consistenti differenze tra i vari sistemi SGD nazionali, pregiudizievoli se correlate alla necessità di garantire un livello di tutela uniforme a livello europeo; *ii*) la capacità dell’EDIS di garantire importanti economie di scala e di evitare tutte le esternalità negative che possono derivare da iniziative puramente nazionali; *iii*) la possibilità di evitare - previa istituzione dell’EDIS - qualsiasi malfunzionamento del mercato interno nel settore in questione; *iv*) e ancora, la maggior efficienza di un sistema comune di tutela per i depositanti rispetto ai sistemi nazionali, quale strumento di garanzia per un maggior livello di protezione senza alcun correlativo aumento dei contributi richiesti agli istituti di credito; *v*) infine, la correlata possibilità di ridurre il livello di esposizione degli Stati membri ai rispettivi sistemi nazionali.

Sebbene naturalmente sia troppo presto per poter valutare l’effettività di tali “dichiarazioni di principio”, non è possibile non condividerle, considerata l’attuale assetto “incompleto” dell’UBE.

### *2. Oggetto e ambito di applicazione della proposta di regolamento*

Addentrando ora nell’analisi delle più importanti disposizioni del testo, relativamente all’oggetto, come già anticipato e come disciplinato ai sensi dell’art. 1, par. 2 - da leggersi in



## Unione Bancaria europea: le istituzioni europee completano il puzzle? Una prima analisi della proposta EDIS

combinato disposto con i nuovi artt. 41 *bis*/41 *nonies*-, le modifiche proposte e che dovrebbero essere integrate nel corpo dell'odierno regolamento SRM, nello specifico prevedono che:

i) il primo periodo di riassicurazione sia in concreto finalizzato all'erogazione di finanziamenti e alla copertura dell'eccesso di perdita eventualmente subita da uno degli SGD partecipanti. Sia l'ammontare del finanziamento erogabile, che la copertura della perdita, come precisato dall'art. 41 *bis*, in questa fase non potrà superare il 20% del c.d. livello-obiettivo iniziale del DIF, come calcolato ai sensi dell'art. 74 *ter*, par. 1; ii) durante la seconda fase, ovvero il c.d. periodo di coassicurazione, il DIF, in misura gradualmente crescente, erogherà finanziamenti e interverrà a copertura delle perdite subite dagli SGD partecipanti. Secondo quanto disposto dall'art. 41 *sexies*, l'aiuto sempre maggiore che gli SGD potranno richiedere ed ottenere dal Fondo europeo ammonterà al 20% delle perdite subite (pari all'importo totale rimborsato ai depositanti ai sensi dell'art. 8 della direttiva 2014/49/UE) ovvero al fabbisogno di liquidità (pari all'importo dei depositi coperti dal fondo nazionale ai sensi dell'art. 6, par. 1 della direttiva 2014/49/UE) durante il primo anno di tale seconda fase; aumenterà al 40% nel corso del secondo anno sino, poi, raggiungere il 60% nel corso del terzo e l'80% nel corso del quarto anno. Questo, naturalmente, in previsione della terza ed ultima fase, ovvero iii) il c.d. periodo di assicurazione completa, disciplinato dall'art. 41 *nonies*, durante il quale ogni SGD partecipante dovrà "essere pienamente assicurato dall'EDIS".

Per quanto riguarda, invece, l'ambito di applicazione, ai sensi del combinato disposto degli artt. 2, par. 2 e 3 - come modificati dalla presente proposta-, l'EDIS dovrà trovare applicazione unicamente nei confronti degli istituti di credito sottoposti alla vigilanza centralizzata della BCE ovvero dell'autorità nazionale competente negli Stati membri in cui la moneta è l'euro, nonché nei confronti degli istituti di credito aventi sede in Stati membri i quali, pur non avendo adottato la moneta unica, hanno instaurato un regime di cooperazione stretta ai sensi degli artt. 4, par. 1 e 7 del [reg. 1024/2013 istitutivo del Meccanismo di Vigilanza unico](#) (d'ora in avanti, secondo l'acronimo inglese, anche "regolamento SSM"). In altri termini, quindi, l'ambito di applicazione della proposta in parola risulta - come è logico-strettamente connesso, per non dire coincidente, con quello del regolamento SSM. In tale contesto, peraltro, poiché la copertura dell'EDIS dovrà essere limitata alle sole funzioni obbligatorie degli SGD nazionali, l'intervento di sostegno del Fondo europeo dovrà verificarsi solo alla luce di eventi di rimborso/pagamenti ai depositanti sino ad oggi tutelati



## Unione Bancaria europea: le istituzioni europee completano il puzzle? Una prima analisi della proposta EDIS

dall'intervento del fondo nazionale interessato, nonché alle richieste di contributi da erogarsi in concomitanza del verificarsi di risoluzione di un ente creditizio.

A contrario, esulano dall'ambito di applicazione dell'adottando regolamento le banche stabilite in tutti gli Stati membri non partecipanti al primo pilastro dell'UBE. Infatti *“finché in un dato Stato membro la vigilanza resta al di fuori dell'SSM, tale Stato membro dovrebbe anche mantenere la responsabilità di assicurare la tutela dei depositanti dalle conseguenze dell'insolvenza di un ente creditizio. Via via che aderiscono all'SSM gli Stati membri dovrebbero essere automaticamente inseriti anche nell'EDIS”* (cfr. considerando 14 della Proposta).

E ancora, sempre con riguardo all'ambito di applicazione e all'effettivo “raggio di azione” dell'EDIS, la proposta prevede altresì meccanismi di salvaguardia volti ad escludere dalle tutele offerte tutti gli SGD nazionali che accedano all'EDIS in modo scorretto o senza garanzie. In particolare, nessuna misura di sostegno dovrebbe essere erogata in favore degli SGD nazionali che non dovessero aver ottemperato agli obblighi previsti dal regolamento o dalla legislazione nazionale di attuazione delle disposizioni fondamentali della direttiva 2014/49/UE (vale a dirsi gli obblighi sanciti dagli art. 4,6,7 della direttiva 2014/49/UE nonché, in particolare, l'obbligo per gli SGD nazionali di costituire i propri fondi conformemente alle previsioni di cui all'art. 10 della medesima direttiva), ovvero degli SGD appartenenti a Stati membri che, in spregio al principio di leale collaborazione, non dovessero aver dato corretta attuazione alle predette disposizioni normative (art. 41 *decies* della Proposta). L'EDIS fornirà copertura agli SGD nazionali solo se i loro mezzi finanziari disponibili corrispondono almeno all'iter di finanziamento armonizzato di cui al regolamento (art. 41 *undecies* della Proposta). In definitiva, stando alla lettera di tali previsioni, al fine di evitare rischi di “azzardo morale” si garantisce che solo gli SGD partecipanti che abbiano rispettato gli obblighi loro incombenti - intesi a limitare il rischio a livello dell'EDIS- possano beneficiare della copertura da parte del DIF (cfr. considerando 22 della Proposta).

### *3. Le sessioni di lavoro e i poteri decisionali del Comitato EDIS*

Stando al testo della proposta in commento, l'organo investito dei poteri decisionali, nonché amministrativi, in ambito EDIS, non è un organo di nuova costituzione, bensì il Comitato di risoluzione unico, già istituito dal precedente regolamento SRM.



## Unione Bancaria europea: le istituzioni europee completano il puzzle? Una prima analisi della proposta EDIS

Le disposizioni che disciplinano l'esercizio dei poteri decisionali sono gli artt. 49 *bis*, 49 *ter*, 50 *bis* (tutti di nuova formulazione e da introdursi ex novo ai sensi dell'art. 41 *octodecies* della Proposta), nonché le modifiche da introdursi al testo vigente dell'artt. 51 e 52 del regolamento SRM, stando alle quali, in estrema sintesi, il Comitato dovrebbe lavorare in sessione plenaria congiunta, sessione plenaria sull'EDIS e sessione esecutiva.

Alla sessione plenaria congiunta parteciperebbero tutti i membri del Comitato, coerentemente con quanto già previsto dall'attuale art. 43 del regolamento SRM, ovvero il Presidente in carica, i quattro membri "permanententi" e un rappresentante per ciascuno Stato membro partecipante, in rappresentanza dell'autorità di risoluzione nazionale. I principali compiti della sessione plenaria, riguarderebbero l'adozione del programma annuale di lavoro nonché del bilancio del Comitato (dal momento che, per garantirne i profili di indipendenza e autonomia nell'esercizio delle funzioni di assicurazione è altresì previsto che quest'ultimo sia dotato di un bilancio autonomo, finanziato da contributi obbligatori da parte degli enti degli Stati partecipanti), l'adozione di disposizioni finanziarie e, infine, la determinazione delle strategie di investimento relative al DIF (cfr. art. 75 della Proposta).

Alle sessioni plenarie relative alle sole competenze in ambito EDIS parteciperebbero, invece, il Presidente, i quattro membri a tempo pieno e un membro nominato da ciascuno Stato membro partecipante in rappresentanza della rispettiva autorità designata, risultando, pertanto, la composizione del Comitato differente rispetto a quella delle sessioni plenarie relative alle materie di risoluzione (cfr. art. 43 reg. SRM e art. 41 *octodecies*, parr. 11 e 18 della Proposta). In particolare, il Comitato in sessione plenaria sull'EDIS avrà il compito di a) valutare l'applicazione del Fondo, e fornire orientamenti alla sessione esecutiva (v. *infra*), i quali dovrebbero vertere in particolare su modalità di applicazione non discriminatoria delle azioni di assicurazione dei depositi o della partecipazione alle azioni di risoluzione, e sulle misure da adottare per evitare l'esaurimento del DIF; b) decidere in merito alle proroghe dei periodi di pagamento; c) decidere in merito ai prestiti volontari tra meccanismi di finanziamento e ai mezzi di finanziamento alternativi; d) decidere in merito al mandato della sessione esecutiva. Il Comitato in sessione plenaria congiunta tiene almeno due riunioni ordinarie all'anno (cfr. art. 41 *octodecies*, par. 20 della Proposta).

Infine, si prevede che il Comitato in sessione esecutiva sia composto unicamente dal Presidente e dai quattro membri a tempo pieno. Esso, oltre ai compiti di preparazione delle decisioni che saranno assunte dal Comitato in sessione plenaria, nonché di adozione delle



## Unione Bancaria europea: le istituzioni europee completano il puzzle? Una prima analisi della proposta EDIS

decisioni necessarie per l'attuazione della normativa regolamentare (compiti già previsti dall'articolo 54 del regolamento SRM), avrà nuove funzioni concernenti l'esecuzione dell'EDIS. In particolare dovrà determinare gli importi dei finanziamenti, determinare le perdite del Fondo inerenti i pagamenti e le coperture delle perdite degli enti finanziari partecipanti (cfr. art. 41 *octodecies*, par. 24 della Proposta).

Stante l'ampio margine di discrezionalità di cui verrebbe a godere il Comitato EDIS nell'esercizio dei poteri decisionali, al pari di quanto già previsto dal corrente art. 6 del reg. SRM relativamente all'attività del Comitato unico di risoluzione, tali poteri dovranno essere esercitati nel pieno rispetto delle regole fondamentali del sistema. In particolare, ed in estrema sintesi, alla luce anche delle modifiche introdotte dalla proposta in commento al testo dell'art. 6 del reg. SRM (cfr. art. 2, par. 7 della Proposta) si prevede che: *i*) né il Comitato né un SGD partecipante possano operare discriminazioni tra entità (compresi gli SGD e le banche loro affiliate), depositanti, investitori o altri creditori stabiliti nell'Unione in ragione della loro cittadinanza o nazionalità oppure della sede di attività; *ii*) il Comitato e l'SGD partecipante siano tenuti a fare in modo che ogni azione, proposta o politica sia avviata nel pieno rispetto dell'unità e dell'integrità del mercato interno nonché degli obblighi di diligenza al riguardo.

Le predette disposizioni, seppur apparentemente ovvie, rivestono comunque una particolare importanza all'interno dei mercati finanziari dove sono assai diffuse le operazioni tra parti di diversa cittadinanza e nazionalità e con diverse sedi di attività e, conseguentemente, l'eliminazione della frammentazione finanziaria - quale fattore propulsivo determinante per l'UBE -, comporta che le autorità che amministrano l'EDIS debbano valutare attentamente l'impatto di ogni azione o decisione discrezionale che saranno tenute ad adottare. In effetti, il richiamo di quelle regole generali, sembra obbedire più all'opportunità di richiamare il generale valore di *level playing field* che gli effetti della sua attività dovranno rispettare, che non alla necessità di porre specifici parametri di legalità della sua azione, invero scontati.

Infine, sia che il Comitato lavori in sessione plenaria, congiunta ovvero esecutiva, le decisioni saranno adottate, salvo specifiche disposizioni contrarie, a maggioranza semplice dei membri, ciascuno dei quali disporrebbe di un solo voto. In caso di parità di voto, un ruolo decisivo sarà giocato dal voto del Presidente. Naturalmente, se quella della maggioranza semplice è la regola, vi sono anche delle eccezioni. Più precisamente: *i*) le decisioni relative alla necessità di ricorso al Fondo in un dato evento di risoluzione (art. 50,



par. 1 lett. a della Proposta), all'applicazione degli strumenti di risoluzione (art. 50, par. 1, lett. b), quelle relative all'applicazione dell'EDIS (art. 50 bis, par. 1 lett. a), nonché quelle relative alla messa in comune dei meccanismi di finanziamento nazionali (art. 78) e le decisioni relative alla raccolta di contributi ex post al Fondo, ai prestiti volontari e ai meccanismi di finanziamento alternativi potranno essere adottate a maggioranza semplice dei membri del Comitato che rappresentino, tuttavia, almeno il 30% dei contributi; *ii*) le decisioni relative all'esclusione dalla copertura dell'EDIS, da adottarsi in sessione plenaria, previo mandato della sessione esecutiva, potranno invece essere adottate a maggioranza dei due terzi dei membri del Comitato.

#### *4. Amministrazione dell'EDIS*

Il testo in commento prevede altresì che, oltre ai poteri decisionali, il Comitato sia investito di poteri di sorveglianza e, più in generale, di amministrazione dell'EDIS, unitamente ad ogni SGD partecipante ovvero all'autorità nazionale competente ad amministrare quest'ultimo.

Più specificamente, la procedura amministrativa del Fondo - vale a dirsi la procedura finalizzata all'erogazione del finanziamento in favore dell'SGD partecipante richiedente-, si dovrebbe suddividere in due fasi: una prima fase, che si concluderebbe con l'erogazione del finanziamento, e una seconda fase, riguardante invece il periodo successivo all'intervenuto finanziamento.

##### *4.1. Procedura ante finanziamento*

In questa prima fase, gli SGD partecipanti sono tenuti ad informare preliminarmente il Comitato non appena vengano a conoscenza di circostanze che potrebbero determinare un evento di pagamento ovvero una richiesta dell'autorità di risoluzione nazionale di contribuire ad un evento di risoluzione, fornendo altresì al Comitato stime relative ai possibili ammanchi di liquidità e ai bisogni di liquidità (cfr. art. 41 *duodecies* della Proposta). Altresì, il medesimo dovere di informazione nei confronti del Comitato dovrà essere adempiuto, ogniqualvolta gli SGD non solo abbiano a temere, bensì siano effettivamente coinvolti in un evento di pagamento, ovvero in un evento di risoluzione relativi ad un ente creditizio affiliato (art. 41 *terdecies* della Proposta).

In concreto, gli SGD sono tenuti a fornire al Comitato una stima del previsto ammanco di





Unione Bancaria europea: le istituzioni europee completano il puzzle? Una prima analisi della proposta EDIS

liquidità (durante la fase di riassicurazione) o del fabbisogno di liquidità (durante la fase di coassicurazione e di assicurazione completa). Insieme alla comunicazione, l'SGD partecipante dovrà fornire al Comitato informazioni utili per valutare il rispetto delle condizioni pertinenti (articolo 41 *duodecies*), determinanti ai fini della quantificazione da parte del Comitato del finanziamento erogabile.

Entro ventiquattr'ore dall'informativa, il Comitato stabilisce se le condizioni per beneficiare della copertura dell'EDIS, risultino soddisfatte (articolo 41 *quaterdecies*, paragrafo 1). Il Comitato potrà inoltre determinare, di norma entro lo stesso lasso di tempo, l'importo del finanziamento da erogare all'SGD partecipante (articolo 41 *terdecies*, paragrafo 2, secondo comma).

Qualora uno o più SGD partecipanti si trovino confrontati simultaneamente a diversi eventi di pagamento o eventi di risoluzione, i mezzi finanziari disponibili del Fondo di assicurazione dei depositi potrebbero non bastare. In questo caso il finanziamento di cui ogni SGD partecipante potrà beneficiare, per ciascuno dei predetti eventi, sarà limitato a una quota dei mezzi finanziari disponibili del Fondo di assicurazione dei depositi, stabilita secondo un calcolo proporzionale (articolo 41 *quaterdecies*, par. 2).

A seguire, il Comitato dovrà comunicare immediatamente agli SGD partecipanti se le condizioni per la copertura siano soddisfatte nonché l'importo del finanziamento che sarà loro erogato. Gli SGD partecipanti disporranno, quindi, di ulteriori ventiquattro ore per chiedere un riesame della decisione del Comitato, il quale decide in merito alla richiesta entro ulteriori ventiquattro ore (articolo 41 *quaterdecies*, par. 3).

Non appena il Comitato ne avrà stabilito l'importo, il finanziamento sarà erogato sotto forma di un contributo in contante all'SGD partecipante (articolo 41 *quindecies*). È tuttavia previsto che gli SGD richiedenti il finanziamento possano anche chiedere il riesame della decisione iniziale del Comitato, al fine di aumentare l'importo erogabile in loro favore dal Fondo.

#### 4.2. Procedura post erogazione del finanziamento

Al fine di controllare le modalità di effettivo utilizzo dei finanziamenti erogati, il Comitato è altresì investito dei poteri di sorveglianza dei pagamenti ai depositanti, ovvero l'utilizzo dei medesimi finanziamenti da parte dell'SGD partecipante nell'ambito di una procedura di



Unione Bancaria europea: le istituzioni europee completano il puzzle? Una prima analisi della proposta EDIS

risoluzione (artt. 41 *septdecies* e 41 *octodecies*).

In tale fase, l'SGD partecipante ha l'obbligo di fornire, a intervalli regolari stabiliti dal Comitato, informazioni precise, affidabili e complete, in particolare sulla procedura di pagamento e sull'esercizio dei diritti cui è subentrato nell'ambito di un procedimento di insolvenza. Altresì, l'SGD partecipante dovrà adoperarsi per massimizzare i proventi della massa fallimentare: un comportamento negligente da parte dell'SGD partecipante, infatti, potrebbe fondare una domanda di risarcimento da parte del Comitato ovvero, una richiesta da parte del medesimo - previa audizione dell'SGD interessato - di esercizio diretto di tutti i diritti derivanti dai crediti relativi ai depositi cui l'SGD partecipante è subentrato (art. 41 *octodecies*, parr. 1 e 2).

##### 5. Disposizioni finanziarie strumentali al funzionamento dell'EDIS

Una volta comprese le modalità decisionali e operative del Comitato in ambito EDIS, è altresì interessante sottolineare che la proposta qui in commento prevede, strumentalmente al buon esercizio delle competenze di cui risulterebbe investito il Comitato, nonché al buon funzionamento del DIF, una serie di disposizioni volte a garantire l'indipendenza finanziaria e di bilancio dell'EDIS.

Più precisamente, è disposto che il DIF venga alimentato da contributi ex ante dovuti e versati direttamente dagli istituti di credito al Comitato, sulla base di calcoli e fatturazioni operate dagli SGD partecipanti (art. 74 *bis*, par. 1 della Proposta); da contributi straordinari ex post; fonti finanziarie supplementari.

Per quanto riguarda i contributi ex ante, che dovranno essere versati da ciascuna banca al Comitato, saranno determinati annualmente in due fasi, sulla base di un c.d. livello obiettivo minimo da raggiungere: a) il Comitato determinerà l'importo totale dei contributi ex ante che può chiedere alle banche affiliate a ciascun SGD partecipante (articolo 74 *quater*, paragrafo 1 della Proposta); b) ciascun SGD partecipante calolerà quindi, in base all'importo totale determinato dal Comitato, il contributo dovuto e da versare da ciascuna delle sue banche affiliate (articolo 74 *quater*, paragrafo 2 della proposta) e fatturerà tale importo per conto del Comitato.

I contributi ex post, invece, saranno dovuti e pagati dalle banche direttamente al Comitato e, durante il periodo di coassicurazione, calcolati e fatturati dal rispettivo SGD partecipante



Unione Bancaria europea: le istituzioni europee completano il puzzle? Una prima analisi della proposta EDIS

per conto del Comitato. Dopo la fase di coassicurazione, il contributo ex post dovuto da ciascuna banca sarà calcolato dal Comitato sulla base dei metodi basati sul rischio stabiliti da un apposito atto delegato della Commissione. (art. 74 *quinquies* della Proposta).

Infine, oltre a raccogliere contributi ex ante ed ex post, è previsto che il Comitato possa reperire fonti finanziarie supplementari, ovvero il Comitato: *a*) ai fini della graduale sostituzione del finanziamento a livello degli SGD partecipanti, potrà chiedere un prestito ai SGD riconosciuti negli Stati membri non partecipanti, i quali possono decidere in merito alla richiesta ai sensi dell'articolo 12 della direttiva (articolo 74 *octies*); *b*) potrà reperire per il Fondo di assicurazione dei depositi altri mezzi di finanziamento alternativi presso terzi, in particolare se i fondi che il Comitato riesce a raccogliere mediante i contributi ex ante ed ex post non sono (immediatamente) disponibili (articolo 74 *nonies*).

#### 6. Spunti finali di riflessione

Nonostante le premesse fondanti l'adozione del testo di regolamento in esame, negli ultimi tempi il dibattito sul tema è stato acceso e molti punti risultano, ancora oggi, controversi e non condivisi da tutti gli Stati membri ed, in particolare, ancora una volta, dalla Germania, che, per voce della propria Cancelliera Angela Merkel e del ministro dell'economia Schäuble, ha espressamente dichiarato di non condividere i termini della proposta in esame, in quanto "*contraria ai Trattati*" (cfr. [qui](#) e [qui](#)), negando quindi la propria intenzione di finanziare il salvataggio di banche europee tramite l'utilizzo di fondi che dovrebbero invece rimanere destinati ai soli risparmiatori tedeschi.

Sebbene tali prese di posizione non possano che essere foriere di imminenti ostacoli durante le prossime fasi del procedimento legislativo volto all'eventuale adozione del testo in commento, con riferimento allo stato attuale, bisogna sottolineare che, per quanto riguarda il Parlamento europeo, il testo è oggi sottoposto al vaglio della commissione parlamentare ECON, mentre per quanto riguarda il Consiglio UE, l'esame della proposta ha avuto un inizio particolarmente contrastato.

Più precisamente, secondo quanto riportato [nei dossier del Senato italiano](#), durante il Consiglio ECOFIN tenutosi l'8 dicembre scorso, lo stesso ministro Schäuble, ricevendo peraltro l'appoggio di nazioni quali Finlandia e Austria, avrebbe *i*) espressamente criticato il testo della proposta EDIS affermando che, affinché si arrivi all'adozione del testo in esame,



## Unione Bancaria europea: le istituzioni europee completano il puzzle? Una prima analisi della proposta EDIS

i rischi dei sistemi bancari nazionali dell'area euro vadano ridotti prima di pensare a qualunque forma di mutualizzazione, e come sia pertanto opportuno attendere la piena operatività del Meccanismo unico di risoluzione con l'entrata in vigore del criterio del *bail-in* e della raccolta dei contributi al Fondo unico di risoluzione; *ii*) contestato la base giuridica della proposta di regolamento (come detto, l'art. 114 TFUE) dichiarando l'intenzione della Repubblica tedesca di adire la Corte di Giustizia nel tentativo di sostenere che la materia dell'EDIS dovrebbe essere oggetto di un Accordo intergovernativo, come avvenuto per il Fondo unico di risoluzione, o di una proposta che abbia come base giuridica l'art. 352 TFUE, con la conseguente necessità di un'adozione del testo all'unanimità.

Forse proprio per evitare che le posizioni di contrasto palesate dalla Germania possano estendersi "a macchia d'olio" ed essere condivise da un sempre maggior numero di Stati membri, durante la seduta ECOFIN del 15 gennaio scorso, con il parere favorevole del commissario Hill - il quale ha partecipato alla sessione in rappresentanza della Commissione, insieme al commissario Moscovici e ai vicepresidenti Georgieva e Dombrovskis-, è stato istituito un "*Gruppo di lavoro ad hoc sul rafforzamento dell'Unione Bancaria*", il quale dovrà riferire al COREPER e il cui mandato "*si concentrerà in prima battuta sui temi e le questioni sollevate nella comunicazione e nella proposta di regolamento, in modo da raggiungere una posizione condivisa in sede di Consiglio, ma dovrà anche esaminare ulteriori iniziative, comprese eventuali proposte legislative, funzionali all'obiettivo di rafforzare l'Unione Bancaria*". Il Gruppo, che rimarrà operativo "*sino a quando i temi derivanti dalla proposta non saranno affrontati in modo esaustivo*", sarà presieduto dalla Presidenza di turno in Consiglio UE, sarà composto da tutti i rappresentanti degli Stati membri, a prescindere dalle rispettive intenzioni di partecipare o meno al sistema EDIS, con la presenza, seppur in veste di meri osservatori, di rappresentanti della BCE e del Comitato Unico di risoluzione.

Naturalmente, la reale portata della proposta regolamentare in commento e la capacità di garantire maggiore uniformità e maggiori livelli di tutela ai depositi dei cittadini degli Stati membri partecipanti all'UBE, potranno essere correttamente valutate solo se e quando il testo verrà concretamente adottato. Tuttavia, dopo un'unione monetaria "zoppa" (perché priva del pilastro economico e fiscale) è corretto evitare analogo "zoppia" nella recente Unione bancaria. Per questo motivo, sebbene si crede che, con ogni probabilità e considerata anche la forte presa di posizione della nazione tedesca, la proposta della Commissione sarà oggetto di emendamenti e modifiche da parte del legislatore europeo, non si può non



## Unione Bancaria europea: le istituzioni europee completano il puzzle? Una prima analisi della proposta EDIS

ritenere che l'adozione della stessa rappresenti un passaggio obbligato verso la realizzazione di un'effettiva integrazione bancaria europea e, di conseguenza, anche di un'effettiva UEM, la quale resta incapace - ancora oggi- di fronteggiare pienamente mai scongiurati scenari di crisi del sistema finanziario europeo.