

The ongoing relevance of the proposal to establish a European deposit guarantee scheme

The proposed EDIS regulation is still valid in its purposes but obsolete in many of its fundamental parts, as those relating the establishment of the *deposit insurance fund*, the gradual increase of the costs borne by the system and the impossibility of financing preventive and alternative measures. Updating the regulation of these aspects requires decisions of a political nature: those proposed by the European Parliament and the Draghi report do not appear to be able to ensure the pursuit of all the objectives of the original proposal.

Keywords: deposit insurance, bank resolution; EDIS; CMDI; preventive and alternative measures

JEL Classification: G18, G21

Alessandro Valerio Guccione
Università degli studi di Modena e Reggio Emilia
Dipartimento di Giurisprudenza
Via San Geminiano 3 - 41121 Modena

XVII CONVEGNO ANNUALE
DELL'ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI PROFESSORI UNIVERSITARI
DI DIRITTO COMMERCIALE "ORIZZONTI DEL DIRITTO COMMERCIALE"

**"IL DIRITTO COMMERCIALE NELLA PROSPETTIVA EUROPEA:
FRA OVERREGULATION E DEREGULATION, NORME IMPERATIVE ED
AUTONOMIA PRIVATA, ARMONIZZAZIONE E FLESSIBILITÀ"**

Roma, 27-28 febbraio 2026

ALESSANDRO VALERIO GUCCIONE
PROFESSORE ASSOCIATO NELL'UNIVERSITÀ DI MODENA E REGGIO EMILIA

Attualità della proposta di istituzione di un sistema europeo di garanzia dei depositi

SOMMARIO: 1. Il progetto originario di un sistema europeo di garanzia dei depositi. Ragioni dello stallo del progetto. Persistenza dell'interesse della Commissione. - 2. Problema dell'attualità del processo di costituzione della dotazione finanziaria del DIF e del suo rapporto con il processo di costituzione della dotazione finanziaria dei DGS nazionali. - 3. Le tipologie di intervento dei sistemi di garanzia secondo la DGSD e secondo la proposta di regolamento. Le modifiche previste dalla riforma del *CMDI framework*. - 4. Se gli emendamenti proposti dalla Commissione ECON del Parlamento europeo contribuiscano alla soluzione dei problemi legati all'obsolescenza del regolamento EDIS o diano vita ad un nuovo tipo di sistema europeo di garanzia dei depositi. - 5. Se l'obsolescenza del regolamento EDIS possa essere superata limitandone l'applicazione alle sole banche o gruppi bancari di rilievo internazionale. - 6. Considerazioni conclusive.

1. Il progetto originario di un sistema europeo di garanzia dei depositi. Ragioni dello stallo del progetto. Persistenza dell'interesse della Commissione.

L'Unione bancaria avrebbe dovuto poggiare su tre pilastri. Le fondamentali normative dei primi due, cioè il sistema di vigilanza unico ed il sistema di risoluzione unico, sono state gettate ormai più di dieci anni fa, ed i sistemi sono oggi operanti, sia pure con problemi e margini di miglioramento. La realizzazione del terzo pilastro, rappresentato da un sistema europeo di tutela dei depositi (*European Deposit Insurance Scheme - EDIS*), non è invece ancora nemmeno iniziata, perché la proposta di

regolamento istitutivo, avanzata nel 2015 ⁽¹⁾, è ancora ferma nelle fasi interlocutorie del procedimento legislativo ⁽²⁾ non essendo stato possibile raggiungere il necessario consenso politico intorno ad essa ⁽³⁾. La Commissione non ha tuttavia mai abbandonato il progetto, e anche di recente, all'interno della comunicazione sulla *Savings and investments Union* ha ribadito il proprio impegno a superare gli ostacoli che finora ne hanno impedito la messa in pratica.

Questo rinnovato interesse pone il problema di stabilire se la proposta di regolamento del 2015 rappresenti ancora oggi un valido punto di partenza per le future iniziative legislative, avendo innanzitutto riguardo

¹ Commissione europea, *Proposal for a regulation of the European parliament and of the Council amending regulation (EU) 806/2014 in order to establish a European Deposit Insurance Scheme, Explanatory memorandum*, Strasbourg, 24 novembre 2015 (COM(2015) 586 final, 2015/0270 (COD)). L'*Explanatory memorandum* che precede la proposta individua le ragioni della creazione del sistema europeo in quanto auspicato all'interno del *Five Presidents' Report of 22 June 2015 on "Completing Europe's Economic and Monetary Union"* (v. in part. P. 11 s.) e alla conseguente comunicazione della Commissione "*On steps towards Completing Economic and Monetary Union*" (Brussels, 21.10.2015 COM(2015) 600 final; v. in part. p. 2).

Come indicato dal titolo, la proposta mira ad introdurre nel reg. (UE) 806/2014 le modifiche necessarie all'istituzione del sistema europeo di garanzia, scelta questa che appare in larga misura riconducibile alla decisione di attribuire al *Single Resolution Board* la gestione del fondo di garanzia e degli interventi del sistema.

² V. *infra* par. 4.

³ *Eurogroup statement on the future of the Banking Union of 16 June 2022*. M. Lamandini e F. Pellegrini, *Il completamento dell'Unione bancaria e le prospettive di ulteriori riforme*, in M. P. Chiti e V. Santoro, *Il diritto bancario europeo. Problemi e prospettive*, Pisa, 2022, p. 308 ss.

Il principale motivo di preoccupazione sembrerebbe da individuare nel pericolo della *cross-subsidization* tra i sistemi bancari degli stati membri, cioè nella possibilità che i sistemi bancari nazionali più virtuosi finiscano per finanziare le inefficienze ed i rischi di quelli più rischiosi, anche se l'evidenza teorica sembrerebbe mostrare il contrario: J. Carmassi, S. Dobkowitz, J. Evrard, L. Parisi, A. Silva, M. Wedow, *Completing the Banking Union with a European Deposit Insurance Scheme: who is afraid of cross-subsidisation?*, *European Central Bank Occasional Paper Series*, No 208, April 2018, p. 6 ss.; nonché J. Carmassi, S. Dobkowitz, J. Evrard, L. Parisi, A. Silva, M. Wedow, *Completing the Banking Union with a European deposit insurance scheme: who is afraid of cross-subsidization?*, in *Economic Policy* January 2020 p. 41 ss.; D. Howartha and L. Quaglia, *The difficult construction of a European Deposit Insurance Scheme: a step too far in Banking Union?*, in *Journal of Economic Policy Reform*, 2018, Vol. 21, No. 3, p. 190 ss.

Per un'ampia ricostruzione delle diverse posizioni degli stati membri, v. S. Donnelly, *Advocacy coalitions and the lack of deposit insurance in Banking Union*, in *Journal of Economic Policy Reform*, 2018, Vol. 21, No. 3, p. 210 ss.

Accanto a queste ragioni, un ruolo molto importante sarebbe giocato dalla preferenza dei sistemi bancari nazionali nei confronti dei sistemi nazionali di garanzia dei depositi: M. Tümmler, *Completing Banking Union? The Role of National Deposit Guarantee Schemes in Shifting Member States' Preferences on the European Deposit Insurance Scheme*, in *JCMS*, 2022, Vol. 60, No. 6., p. 1556 ss.

a quanto previsto all'interno di tale atto in ordine: *i*) alle finalità da perseguire attraverso la creazione di un sistema europeo; *ii*) alla regolamentazione della sua struttura organizzativa e finanziaria ed *iii*) alla sorte dei sistemi di garanzia nazionali.

Attraverso il sistema europeo la Commissione ha inteso in primo luogo risolvere il problema della intrinseca vulnerabilità dei sistemi di garanzia nazionali «to large local shocks» dovuti alla crisi di singole banche di dimensioni rilevanti rispetto al sistema bancario nazionale, ovvero alla contemporanea crisi di una pluralità di banche che, pur non essendo individualmente significative, rappresentino nel loro insieme una parte importante del sistema bancario del singolo stato membro. Il superamento della vulnerabilità dei sistemi nazionali di garanzia contribuirebbe inoltre alla soluzione del problema dell'influenza negativa che la qualità del debito sovrano esercita sulla fiducia nella qualità del merito creditizio delle banche (*sovereign-bank nexus*) che, pregiudicando la parità di trattamento dei depositanti dei diversi stati, viene considerato in grado di distorcere la concorrenza nel mercato interno dei servizi bancari (4). A queste ragioni di

⁴ L'*Explanatory memorandum*, cit., p. 3, nell'individuare queste finalità, si rifà a quanto affermato nel *Five Presidents' Report*: «we propose the launching of a European Deposit Insurance Scheme (EDIS) - the third pillar of a fully-fledged Banking Union alongside bank supervision and resolution. As the current set-up with national deposit guarantee schemes remains vulnerable to large local shocks (in particular when the sovereign and the national banking sector are perceived to be in a fragile situation), common deposit insurance would increase the resilience against future crises». Il convincimento che attraverso il sistema europeo possano essere risolti i problemi indicati nel testo viene espresso anche nel 6° e 7° *considerando* della proposta di regolamento.

I benefici della creazione di un sistema europeo di garanzia dei depositi formano oggetto di un'ampia letteratura, *ex multis* v. D. Gros, *Principles of a Two-Tier European Deposit (Re-)Insurance System*, in *CEPS Policy Briefs*, No. 287, 17 April 2013, p. 1 ss.; D. Gros e D. Schoemaker, *European Deposit Insurance: Financing the transition*, *CEPS Commentary*, 6 September 2012, p. 1 ss.; Id., *A European Deposit Insurance and Resolution Fund*, *CEPS Working Document*, No. 364, May 2012, p. 1 ss.; Id., *European Deposit Insurance and Resolution in the Banking Union*, in *JCMS 2014 Volume 52. Number 3*, p. 529 ss.; A. Arda e M.C. Dobler, *The Role for Deposit Insurance Funds in Dealing with Failing Banks in the European Union*, *IMF Working Paper WP/22/2*, Washington DC: International Monetary Fund, p. 13 s.; F. Fecht, S. Thum e P. Weber, *Fear, deposit insurance schemes, and deposit reallocation in the German banking system*, in *Journal of Banking and Finance* 105 (2019), p. 151 ss.; K. Zielińska-Lont, *European Deposit Insurance Scheme(s) – Consequences for the EU's Financial Stability*, in *Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe*, Vol. 24, No. 4, 2021, p. 123 ss.

Per un'analisi dell'impatto di EDIS sui sistemi di garanzia esistenti G. Boccuzzi e R. De Lisa, *The Changing Face of Deposit Insurance in Europe: From the DGSD to the EDIS Proposal* (July 1, 2016). Accepted for publication in: XXI Rapporto sul Sistema Finanziario, *The Changing Face of Banking*, Ass. Rosselli, 2016 (<https://ssrn.com/abstract=2850459>).

natura economica si affiancano una serie di motivazioni di carattere istituzionale. In primo luogo, posto che la BRRD ed il SRMR prevedono la possibilità che i fondi dei sistemi di garanzia vengano impiegati, sotto la responsabilità della autorità europee, nell'ambito della risoluzione, la creazione di un sistema di garanzia unico dovrebbe essere considerata una naturale evoluzione, necessaria a completare il quadro normativo alla base dell'Unione bancaria ⁽⁵⁾. A questo deve aggiungersi che la direttiva sui sistemi di garanzia del 2014 (dir. 2014/49/UE, da ora DGSD), pur contribuendo a limitare le discrezionalità nazionali, contiene ancora un rilevante numero di opzioni lasciate agli stati membri, con il rischio che le differenze nazionali possano pregiudicare il *level playing field*, rischio che verrebbe risolto affidando ad un solo soggetto la gestione degli interventi a favore dei depositanti, da realizzare secondo regole uniformi (10° e 11° considerando).

Nonostante queste premesse, la struttura organizzativa e di funzionamento non è stata concepita prevedendo la creazione di un unico soggetto operante in tutti gli stati membri e la soppressione dei sistemi di garanzia nazionali ma come un meccanismo nel quale i sistemi di garanzia nazionali continueranno ad esistere potendo però contare sull'assistenza finanziaria di un fondo europeo di garanzia (*Deposit Insurance Fund*, in seguito indicato con l'acronimo DIF), istituito dal regolamento, amministrato dal *Single Resolution Board* al quale spetterà in particolare il compito di valutare la sussistenza dei presupposti per l'intervento.

Le modalità attraverso le quali i sistemi di garanzia nazionali potranno usufruire dell'assistenza finanziaria del fondo europeo sono destinate a variare a seconda delle fasi temporali in cui è stato articolato il percorso che dovrà condurre alla piena operatività del sistema, ciò soprattutto in ragione della necessità di prevedere il graduale raggiungimento del livello di dotazione del fondo di garanzia considerato ottimale. Entrambi questi aspetti meritano di essere esaminati con maggiore attenzione allo scopo di verificarne l'attualità in ragione del loro stretto legame con la regolamentazione, prevista dalla DGSD, del processo di

Secondo D. Schoenmaker, *Building a Stable European Deposit Insurance Scheme*, in *Journal of Financial Regulation*, 2018, 4, p. 314 ss. gli obiettivi della proposta di regolamento potrebbero essere raggiunti in modo più efficiente superando del tutto i sistemi nazionali ed unificando il fondo di garanzia dei depositi ed il *single resolution fund*.

⁵ *Explanatory memorandum*, cit., par. 3.2.

graduale costituzione della dotazione finanziaria minima dei sistemi di garanzia nazionali, che, nella maggior parte degli stati membri, è stato completato entro la data di scadenza originaria (3 luglio 2024) o a ridosso di questa.

2. Problema dell'attualità del processo di costituzione della dotazione finanziaria del DIF e del suo rapporto con il processo di costituzione della dotazione finanziaria dei DGS nazionali.

Il processo di costituzione della dotazione finanziaria del DIF era stato articolato in due fasi, i cui termini erano stati fissati secondo le medesime scadenze previste per le diverse modalità di intervento durante il periodo transitorio, e cioè: *i*) entro la fine della *Reinsurance Phase*, cioè entro tre anni dall'entrata in vigore del regolamento la dotazione finanziaria del DIF avrebbe dovuto raggiungere il 20% dei quattro noni della somma della dotazione finanziaria minima prevista per i DGS nazionali dall'art. 10(2), primo sotto paragrafo, DGSD, cioè lo 0,8% dei depositi coperti delle banche aderenti ai sistemi di garanzia partecipanti ad EDIS (art. 74(b)(1) Reg. 806/2014 come modificato dalla proposta); *ii*) entro la fine della *Co - Insurance Phase*, cioè entro quattro anni dalla fine della *Reinsurance Phase*, la dotazione finanziaria del DIF avrebbe dovuto raggiungere un importo pari alla somma del livello minimo della dotazione finanziaria dei DGS nazionali, cioè lo 0,8% dei depositi coperti delle banche aderenti ai sistemi di garanzia nazionali facenti parte di EDIS (art. 74(b)(2) Reg. 806/2014 come modificato dalla proposta). In seguito, cioè durante la fase della *Full insurance* la dotazione finanziaria del DIF doveva essere mantenuta a questo livello, secondo un modello operativo analogo a quello previsto dall'art. 10 della DGSD (art. 74(b)(4) Reg. 806/2014 come modificato dalla proposta). L'onere di contribuire alla costituzione del fondo era posto a carico delle banche aderenti ai sistemi di garanzia nazionali, senza alcuna possibilità di finanziamento a carico dell'Unione o degli stati membri (art. 74(a) Reg. 806/2014 come modificato dalla proposta).

Se questo sistema fosse divenuto operativo secondo i termini in origine programmati, cioè a poca distanza dall'entrata in vigore della DGSD, avvenuta nel luglio del 2014, si sarebbe ovviamente posto il problema di stabilire se le banche aderenti ai sistemi di garanzia dovessero comunque essere considerate obbligate a contribuire *anche* ai sistemi di garanzia nazionali, secondo le previsioni della DGSD. A questa domanda fornisce

risposta l'art. 74(c)(4) Reg. 806/2014 come modificato dalla proposta: essendo stabilito che i contributi *ex ante* versati dalle banche al DIF devono essere conteggiati ai fini del raggiungimento del livello minimo della dotazione finanziaria da parte dei DGS nazionali, nell'adempiere l'obbligo di contribuire al DIF la banca adempie anche all'obbligo di contribuire al DGS a cui aderisce. Posto che il contributo dovuto al DIF deve essere versato direttamente al Board (art. 74(c)(2), terzo sotto-paragrafo, Reg. 806/2014 come modificato dalla proposta) ne consegue l'impossibilità per i DGS nazionali di raggiungere il livello obiettivo della propria dotazione finanziaria ovvero, nella prospettiva indicata dal regolamento, la possibilità di raggiungere tale livello solo nominalmente, essendo la somma versata al DIF da parte dell'aderente formalmente conteggiata ai fini del raggiungimento del livello obiettivo del DGS (6).

Questo effetto delle previsioni qui ricordate costituisce il presupposto delle regole (contenute nell'art. 41j Reg. 806/2014 come modificato dalla proposta) che stabiliscono che l'intervento del DIF è subordinato al raggiungimento da parte dei DGS di un livello minimo della dotazione finanziaria, calcolato come percentuale dei depositi protetti, crescente negli anni 2017, 2018 e 2019 (cioè, considerando che la proposta è stata formulata alla fine del 2015 ed i tempi della procedura legislativa, nel periodo della *Reinsurance Phase*), decrescente negli anni 2020, 2021, 2022 e 2023 (quindi, per le stesse ragioni appena indicate, nella *Co - Insurance Phase*) ed in seguito, dal 2024, pari allo 0%. La funzione di questa condizione è chiara: durante la fase transitoria prevista per la costituzione della dotazione finanziaria minima del DIF, i sistemi di garanzia nazionali devono poter intervenire facendo affidamento sulle proprie risorse, non essendo quelle del DIF ancora pienamente disponibili (ed essendo di conseguenza possibile mutualizzare solo in parte il costo dell'intervento), ma questo requisito va attenuandosi al crescere della dotazione finanziaria del DIF fino a diventare del tutto inutile quando, al termine del periodo transitorio, la totalità dei contributi dovuti per il raggiungimento del livello obiettivo dei fondi di garanzia nazionali dovrà essere versata al fondo europeo, risultando quindi pienamente mutualizzato il costo dell'intervento.

⁶ La Commissione ha così inteso perseguire l'obiettivo della *cost-neutrality* del processo di costituzione del fondo europeo (v. par. 5.5.2 e 5.5.2.2. dell'*Explanatory memorandum* che accompagna la proposta).

Alle fasi in cui è articolato il processo di costituzione della dotazione finanziaria del DIF corrispondono un diverso livello di copertura assicurata dal fondo unico, che aumenta progressivamente, e diverse regole per il calcolo del livello di copertura che può essere richiesto al fondo, in quanto: *i)* durante la *reinsurance phase*, il fondo contribuisce al 20% della *liquidity shortfall*, in caso di *payout event* o di contributo ad una *resolution*, o della *excess loss* dei DGS nazionali (art. 41(a) Reg. 806/2014 come modificato dalla proposta) ⁽⁷⁾; *ii)* durante la *co - insurance phase* il Fondo contribuisce ad una percentuale crescente (20% primo anno, 40% secondo anno, 60% terzo anno, 80% quarto anno) della *liquidity need* del DGS, sia nel caso di *payout event* che di *resolution*, ovvero della *loss* del DGS, sia nel caso di *payout event* che di *resolution* (art. 41d e art. 41e Reg. 806/2014 come modificato dalla proposta) ⁽⁸⁾; *iii)* infine, durante la *full insurance* il DIF assicura piena

⁷ Gli importi della *liquidity shortfall* e della *excess loss* sono determinati in questo modo: i) *Liquidity shortfall in case of payout event* (art. 41(b)(1) Reg. 806/2014 come modificato dalla proposta): totale dei *covered deposits* meno: a) «amount of available financial means the participating DGS should have at the time of the payout event if it had raised ex-ante contributions in accordance with Article 41j»; e b) «amount of extraordinary contributions as defined in Article 10(8) of the Directive 2014/49/EU the participating DGS can raise within three days from the payout event»; ii) *Liquidity shortfall in case of resolution* (art. 41(b)(2) Reg. 806/2014 come modificato dalla proposta): «...amount determined by the resolution authority in accordance with Article 79 less the amount of available financial means the participating DGS should have at the time of the determination if it had raised ex-ante contributions in accordance with Article 41j»; iii) *Excess loss in case of payout event* (art. 41(c)(1) Reg. 806/2014 come modificato dalla proposta): «the total amount it repaid to depositors in accordance with Article 8 of Directive 2014/49/EU less: (a) the amount the participating DGS recovered from subrogating to the rights of depositors in winding up or reorganisation proceedings under the first sentence of Article 9(2) of Directive 2014/49/EU; (b) the amount of available financial means the participating DGS should have at the time of the payout event if it had raised ex-ante contributions in accordance with Article 41j; (c) the amount of ex-post contributions the participating DGS may raise in accordance with the first sentence of the first subparagraph of Article 10(8) of Directive 2014/49/EU within one calendar year, which shall contain the amount raised in accordance with point (b) of Article 41b(1) of this Regulation»; iv) *Excess loss in case of resolution* (art. 41(c)(2) Reg. 806/2014 come modificato dalla proposta): «the amount determined by the resolution authority in accordance with Article 79 less: (a) the amount of any difference the participating DGS was paid in accordance with Article 75 of Directive 2014/59/EU; (b) the amount of available financial means the participating DGS should have at the time of the determination if it had raised ex-ante contributions in accordance with Article 41j».

⁸ La *liquidity need* e la *loss* sono calcolate secondo queste regole: i) *Liquidity need in case of payout event* (art. 41f(1) Reg. 806/2014 come modificato dalla proposta): «the total amount of covered deposits within the meaning of Article 6(1) of Directive 2014/49/EU that is held in the credit institution at the time of the payout event»; ii) *Liquidity need in case of resolution* (art. 41f(2) Reg. 806/2014 *as amended by the proposal*): «the amount determined by the

copertura sia nel caso di *liquidity need*, sia nel caso di *loss*, che sono determinate secondo le stesse regole stabilite per la *Co – insurance phase* (art. 41h, Reg. 806/2014 come modificato dalla proposta) ⁹).

Con il raggiungimento del livello minimo della dotazione finanziaria da parte dei sistemi di garanzia entro la scadenza prevista dalla DGSD, il sistema transitorio appena descritto sembrerebbe essere stato privato di ogni funzione pratica, imponendo una radicale modifica dell'approccio che era stato in origine seguito. Per quanto riguarda la costituzione della dotazione finanziaria minima del DIF, la previsione del conteggio dei contributi versati al DIF ai fini del raggiungimento solo nominale del livello obbiettivo della dotazione finanziaria dei DGS nazionali risultava utile in un sistema nel quale anche i sistemi di garanzia erano chiamati a raggiungere un determinato livello minimo, mentre appare priva di ogni funzione una volta che tale livello sia stato raggiunto. Le modalità che potrebbero essere in futuro utilizzate per dotare il fondo europeo della quantità di mezzi finanziari previsti per la fase della *full insurance* appaiono strettamente legate a quanto sarà possibile, a livello politico, decidere in ordine ai tempi della mutualizzazione del costo degli interventi, essendo chiaro che ove fosse stabilito di mantenere fermo il principio della gradualità del processo, la dotazione del fondo europeo potrebbe realizzarsi devolvendo progressivamente a questo i fondi di garanzia nazionali. In alternativa, ma ovviamente si tratta di una scelta molto più complessa da giustificare a livello politico, sarebbe possibile prevedere l'immediata devoluzione dei fondi nazionali di garanzia. A valle di queste scelte si pone, inoltre, la soluzione al problema dell'utilità del mantenimento della previsione di un impegno crescente del sistema europeo, che risulterebbe giustificata solo se venisse scelto di provvedere in

resolution authority in accordance with Article 109 of Directive 2014/59/EU or Article 79 of this Regulation»; iii) *Loss in case of payout event* (art. 41g(1) Reg. 806/2014 come modificato dalla proposta): «the total amount it repaid to depositors in accordance with Article 8 of Directive 2014/49/EU less the amount the participating DGS recovered from subrogating to the rights of depositors in winding up or reorganisation proceedings under the first sentence of Article 9(2) of the Directive 2014/49/EU»; iv) *Loss in case of resolution* (art. 41g(2) Reg. 806/2014 come modificato dalla proposta): «the amount determined by the resolution authority in accordance with Article 109 of Directive 2014/59/EU or Article 79 of this Regulation less the amount of any difference the participating DGS was paid in accordance with Article 75 of Directive 2014/59/EU».

⁹ Secondo D. Gros, *Completing the Banking Union: Deposit Insurance*, in *CEPS Policy Briefs*, No. 335, December 2015, p. 7, la *reinsurance phase* dovrebbe caratterizzare l'intero periodo transitorio.

modo graduale alla devoluzione dei fondi nazionali al DIF, mentre non avrebbe alcuna funzione nel caso di integrale devoluzione al DIF dei fondi nazionali di garanzia, posto che in questo caso sarebbero già presenti i presupposti per la copertura totale prevista durante la *full insurance*.

3. *Le tipologie di intervento dei sistemi di garanzia secondo la DGSD e secondo la proposta di regolamento. Le modifiche previste dalla riforma del CMDI framework.*

Un secondo aspetto dell'operatività del sistema europeo che merita di essere approfondito risiede nella disciplina delle tipologie di intervento che possono essere finanziate. A questo scopo è necessario ricordare che la DGSD prevede che la dotazione finanziaria dei sistemi nazionali *debba* essere utilizzata per il rimborso dei depositanti e per il finanziamento della risoluzione (art. 11, par. 1 e 2 DGSD) e che gli stati membri *possano* autorizzare i DGS ad utilizzare la dotazione dei sistemi di garanzia per finanziare misure alternative volte ad evitare il dissesto (art. 11(3) DGSD) ovvero per il finanziamento di misure volte a preservare l'accesso dei depositanti ai depositi protetti nel contesto delle procedure di insolvenza (art. 11(6) DGSD). La proposta di regolamento prevede invece che il sistema europeo *debba* intervenire, al verificarsi di una serie di condizioni, nel caso di *payout event*, cioè quando si debba procedere al rimborso dei depositanti, o nella risoluzione, essendo in entrambi i casi autorizzato a finanziare la *liquidity shortfall* o a coprire l'*excess loss* subita dal sistema nazionale (v. il par. precedente). Le misure dirette a prevenire il dissesto e quelle necessarie a mantenere l'accesso ai depositi nel corso delle procedure di insolvenza non vengono prese in considerazione dalla proposta di regolamento, ed occorre quindi ipotizzare che, nel caso in cui gli stati membri le abbiano previste, queste debbano essere interamente finanziate dai sistemi nazionali.

Sebbene risulti coerente con la natura volontaria di queste tipologie di intervento, questa non dichiarata ma sicuramente esistente e voluta limitazione ⁽¹⁰⁾, potrebbe in ultima analisi relegare gli interventi volontari

¹⁰ Nella *Effects analysis (EA) on the European Deposit Insurance Scheme (EDIS)*, p. 51 ss. (https://finance.ec.europa.eu/system/files/2017-02/161011-edis-effect-analysis_en.pdf),

l'esclusione delle misure preventive o alternative dal novero delle forme di intervento che il sistema europeo può finanziare (ferma restando la possibilità per gli stati membri di ammettere il finanziamento di queste forme di intervento da parte dei sistemi nazionali) viene giustificata alla luce delle difficoltà di definire in anticipo i contenuti di queste misure e del limitato numero di stati membri che, al tempo della proposta di regolamento, prevedevano queste forme di intervento.

ad un ruolo *transitorio*, in quanto con il raggiungimento del livello obiettivo della dotazione finanziaria del DIF, la dotazione finanziaria dei diversi sistemi sarà pienamente devoluta al fondo europeo ⁽¹¹⁾, che potrà utilizzarla solo per gli interventi obbligatori, risultando ai sistemi nazionali privati della possibilità di finanziare gli interventi volontari ricorrendo alla contribuzione obbligatoria, in tutti i casi in cui la loro dotazione finanziaria non risulti superiore al livello obiettivo fissato dall'art. 10(2) DGSD.

La mancanza di coordinamento con la disciplina generale della protezione dei depositanti contenuta nella DGSD è resa oggi ancora più evidente dalle modifiche a questa direttiva facenti parte del più ampio disegno di riforma del «crisis management and deposit insurance (CMDI) legislative package» avanzato dalla Commissione nel 2023 e che solo nel corso del 2025 ha ricevuto il necessario consenso politico ⁽¹²⁾.

Le finalità che la Commissione intende perseguire modificando la DGSD sono molteplici ⁽¹³⁾. Con specifico riferimento alle misure *preventive* – dirette cioè a sostenere la banca in difficoltà, per ripristinarne la solidità finanziaria – ed alle misure *alternative* – dirette a finanziare il trasferimento dei depositi o di altre attività di una banca in crisi conclamata verso un'altra banca, allo scopo di preservare l'accesso ai depositi – (proposte di modifiche all'art. 11 dir. 2014/49/UE e nuovi artt. 11a, 11b, 11c, 11d, 11e), esse vengono indicate in una maggiore armonizzazione della relativa disciplina, anche mediante l'introduzione di un *least cost test* uniforme, allo scopo di assicurare che le diverse prassi operative seguite negli stati membri possano pregiudicare il *level playing field* e la reale maggiore convenienza di queste

¹¹ Questo effetto del sistema di costituzione della dotazione finanziaria del fondo europeo è ben evidenziato nella *Effects analysis (EA) on the European Deposit Insurance Scheme (EDIS)*, cit., p. 36 ss..

¹² Al momento della chiusura di questo lavoro, il testo del *Provisional agreement resulting from interinstitutional negotiations* relativo alla proposta di direttiva recante le modifiche alla DGSD ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/econ/inag/2025/11-05/ECON_AG\(2025\)779333_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/econ/inag/2025/11-05/ECON_AG(2025)779333_EN.pdf)), è stato sottoposto alla Commissione per i problemi economici e monetari ai sensi dell'art. 75(4) del regolamento del Parlamento europeo.

¹³ Maggiore chiarezza dell'ambito di applicazione della protezione dei depositanti, generalizzazione del *least cost test* a tutti i tipi di intervento dei sistemi di garanzia, miglioramento dell'efficienza di funzionamento dei sistemi, convergenza delle prassi operative dei sistemi di garanzia e delle autorità, e nell'accrescimento della cooperazione transfrontaliera tra sistemi di garanzia: Commissione europea, *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2014/49/EU as regards the scope of deposit protection, use of deposit guarantee schemes funds, cross-border cooperation, and transparency*, Explanatory memorandum, Strasbourg, 18 aprile 2023 (COM(2023) 228 final; 2023/0115 (COD)).

forme di intervento. Modifiche reputate necessarie anche in ragione dell'importanza di queste misure per assicurare ai depositanti una forma di protezione migliore rispetto a quella, comunque soggetta a limiti, rappresentata dal rimborso dei depositi (24° *considerando*). Funzione questa che trova ora un espresso riconoscimento, attraverso la riscrittura dell'art. 1(1) DGSD mediante l'inserimento della regolamentazione dell'uso dei «DGS funds for measures that aim to ensure the access of depositors to their deposits» tra le materie che costituiscono l'oggetto della direttiva (14).

Non è naturalmente possibile sapere se nel corso di un procedimento legislativo che avrebbe dovuto compiersi ormai dieci anni fa sarebbero stati

¹⁴ L'importanza delle misure preventive e alternative nel quadro delle modifiche alla DGSD è ulteriormente rafforzata dal *Provisional agreement resulting from interinstitutional negotiations*, che richiede agli stati membri che ancora non dispongano di queste misure di «consider building the necessary capacity of their DGSs and other relevant authorities to implement such measures in the future» (quinto periodo del nuovo testo del 24° *considerando*).

Il *Provisional agreement* interviene su molti aspetti della originaria proposta di modifica della DGSD riguardanti le misure alternative e preventive, che sembrerebbero rispondere tra l'altro ad una esigenza di maggiore procedimentalizzazione dell'uso delle risorse dei SGD per tali finalità, tra i quali devono essere ricordati: *i*) il nuovo testo dell'art. 1(1) DGSD, che indica come oggetto della direttiva, tra l'altro, «the safeguards» per l'uso dei mezzi finanziari per misure diverse dal rimborso dei depositanti, mentre nella proposta della Commissione era indicata la regolamentazione dell'uso dei fondi «for measures that aim to ensure the access of depositors to their deposits»; *ii*) la modifica dell'art. 11(3) della proposta originaria, che condizionava le misure preventive alla non ricorrenza delle condizioni indicate nell'art. 32(4) BRRD (cioè quelle in presenza delle quali l'ente creditizio può essere considerato FOLTF), indicando in luogo di questa la mancata adozione ai sensi dell'art. 82(2) BRRD se intraprendere o meno un'azione di risoluzione; *iii*) la previsione, tra le condizioni da rispettare ai fini delle misure preventive, di *governance arrangements* per agevolare la vigilanza sull'ente beneficiario (art. 11a(1)(c) del testo risultante dal *Provisional agreement*); *iv*) più stringenti condizioni per l'utilizzo dei fondi per misure preventive realizzate per il rafforzamento del patrimonio netto dell'ente beneficiario (art. 11a(4) e 11b(3) del testo risultante dal *Provisional agreement*) tra le quali l'obbligo degli Stati membri di garantire che «no dividends, share buy-backs or variable remuneration are paid out and no irrevocable commitment to pay out dividends, share buy-backs or variable remuneration is undertaken by the supported credit institution» (art. 11b(5) del testo risultante dal *Provisional agreement*); *v*) la previsione delle condizioni da rispettare quando la misura alternativa preveda che venga finanziato anche il trasferimento di depositi non protetti e di «ordinary unsecured liabilities» (art. 11d(-1a) del testo risultante dal *Provisional agreement*). Il *Provisional agreement* prevede inoltre la completa riscrittura dell'art. 11e relativo al *least cost test*, stabilendo che il costo dell'intervento del DGS per le misure previste dall'art. 11(2), (3) o (5) non possa eccedere il minore tra l'ammontare dei depositi protetti dell'ente creditizio ed il costo delle misure indicate nell'art. 109 BRRD, cioè il contributo dei sistemi ai costi della risoluzione a seconda che venga previsto il ricorso al *bail in* o ad un altro strumento di risoluzione, ovvero a quello delle misure preventive di cui all'art. 11(3) o delle misure alternative di cui all'art. 11(5).

superati i limiti operativi che abbiamo in precedenza ricordato. Ad essere certo è, invece, che la futura regolamentazione del sistema europeo non potrà non tenere in considerazione queste ulteriori funzioni, la cui importanza nella gestione delle crisi trova oggi, grazie alle proposte di riforma della DGSD, una ancora più chiara conferma, risultando così, anche da questo punto di vista, l'obsolescenza della originaria proposta di regolamento EDIS.

4. *Se gli emendamenti proposti dalla Commissione ECON del Parlamento europeo contribuiscano alla soluzione dei problemi legati all'obsolescenza del regolamento EDIS o diano vita ad un nuovo tipo di sistema europeo di garanzia dei depositi.*

Le indicazioni della comunicazione sulla *Savings and Investments Union* relative ai modi attraverso cui portare a termine l'Unione bancaria con la realizzazione del terzo pilastro sono piuttosto vaghe, limitandosi a prevedere l'impegno a tener conto di quanto emerso dal dibattito intorno alla proposta originaria. Tra i contributi a questo dibattito che dovranno essere tenuti in considerazione va sicuramente ricordato il *Progetto di risoluzione legislativa del Parlamento europeo* ⁽¹⁵⁾ relativa alla proposta di regolamento EDIS, presentata dalla Commissione per i problemi economici e monetari della stessa Istituzione il 23 aprile 2024.

Limitando l'analisi agli emendamenti di maggiore rilevanza ai nostri fini, al sistema europeo risultante dalle modifiche alla proposta originaria, denominato «EDIS I» (sul significato di questa espressione v. *infra*), viene attribuita la funzione di finanziare, con obbligo di restituzione (art. 41o della proposta emendata), le esigenze di liquidità (*liquidity shortfall*) dei sistemi di garanzia nazionali (artt. 1, par. 2, comma 1, e 41a, par. 2, della proposta emendata) nel caso di *payout event* o di utilizzo dei sistemi nella risoluzione, e quella di prestare questo stesso tipo di assistenza anche nel caso di misure preventive o alternative (artt. 41a e 41b della proposta emendata). Tra i compiti del sistema non figura, invece, il finanziamento della *excess loss* dei sistemi di garanzia nazionali nel caso di *payout event* o di impiego dei sistemi nella risoluzione.

Riguardo al sistema di finanziamento di EDIS I viene previsto: a) che gli interventi vengano finanziati per mezzo di un *Deposit Insurance Fund*

¹⁵ Parte della *Relazione sulla 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* (A9-0182/2024).

europeo, ma diversamente da quanto stabilito dalla proposta originaria, il livello minimo della dotazione finanziaria sarà limitato al 50% dei depositi protetti dei sistemi di garanzia nazionali, i quali saranno tenuti, entro il breve termine di tre anni, a trasferire al DIF i mezzi finanziari da essi già acquisiti dalle banche aderenti (art. 74a e 74b della proposta emendata) ; b) che quando la copertura della *liquidity shortfall* non possa essere assicurata attraverso il DIF, i sistemi nazionali *debbano* prestare al sistema europeo le risorse necessarie (art. 41ba della proposta emendata), entro determinati limiti, decrescenti al crescere del livello di dotazione del DIF (art. 74ca della proposta emendata; c) che i finanziamenti che il DIF può concedere al singolo sistema di garanzia non possano superare un determinato limite (10 volte il *target level* del singolo sistema di garanzia, art. 41a, par. 4, della proposta emendata).

Le modifiche delle competenze del sistema europeo e, soprattutto, quelle al procedimento di costituzione del DIF hanno poi determinato il venir meno (mediante la soppressione degli articoli da 41d A 41b) delle fasi transitorie nelle quali viene articolato il progressivo aumento dell'impegno del DIF a favore dei sistemi nazionali che, come si è detto, rappresentano tanta parte del progetto originario.

L'incidenza di queste innovazioni sui problemi di cui abbiamo trattato nei paragrafi precedenti è chiara, essendo espressamente previsto l'utilizzo del DIF per il finanziamento delle misure preventive ed alternative e la graduale costituzione del DIF mediante il trasferimento delle risorse *già* acquisite dai DGS. Tuttavia, è allo stesso tempo evidente che tali innovazioni fanno parte di una più radicale modifica: i) del *ruolo* del sistema europeo di garanzia dei depositi, che non potrà più realizzare la mutualizzazione della *excess loss*; e ii) del rapporto tra il sistema europeo ed i sistemi di garanzia nazionali, reso evidente dal trasferimento al DIF di una parte soltanto dei mezzi finanziari di questi ultimi, ma anche dalle norme che riconoscono ai sistemi nazionali un trattamento preferenziale rispetto all'utilizzo della dotazione finanziaria del DIF in misura corrispondente a quanto da essi conferito ⁽¹⁶⁾. Differenze che crediamo dimostrino che

¹⁶ Questo trattamento emerge in particolare: i) dall'art. 41qa, par. 3, della proposta emendata, dove è stabilito che fino all'ammontare delle somme trasferite al DIF dal DGS richiedente, il tasso di interesse è pari allo 0%; e ii) dall'art. 41i, par. 1, della proposta emendata dove, nel disciplinare le condizioni che impediscono ai sistemi nazionali di chiedere il supporto di EDIS, viene stabilito che ad essere preclusa è la possibilità di ottenere il *liquidity support*, ma solo quando questa ecceda «the total amount of

quanto disciplinato dal *Progetto* della Commissione ECON è in effetti un *diverso* sistema di garanzia dei depositi, cioè lo «stage 1» (art. 1, par. 2, comma 1, della proposta emendata), entità sperimentale e transitoria, di quello che auspicabilmente *ma non* attualmente sarà il definitivo assetto del sistema europeo – attraverso un nuovo intervento legislativo la cui opportunità è rimessa a future valutazioni della Commissione – cioè quello di un EDIS che, secondo la proposta originaria, sia in grado di assicurare la *full insurance*, estesa anche alla copertura della *loss* subita dai sistemi di garanzia (artt. 94b e 94c della proposta emendata).

5. *Se l'obsolescenza del regolamento EDIS possa essere superata limitandone l'applicazione alle sole banche o gruppi bancari di rilievo internazionale.*

Seguendo un approccio diverso da quello della Commissione ECON, e che presenta analogie con quello che sta alla base del c.d. *28th legal regime* previsto in *A Competitiveness Compass for the EU* ⁽¹⁷⁾, il rapporto Draghi ⁽¹⁸⁾ propone di superare il problema della mancata realizzazione del sistema europeo di garanzia dei depositi, unitamente a quello della mancanza di un *financial backstop* per l'autorità di risoluzione unica, attraverso la creazione di un *corpus* normativo indipendente dagli ordinamenti nazionali ed applicabile ad un limitato numero di gruppi bancari con prevalente operatività *cross-border*, con la funzione di prevenire il rischio di *ring – fencing* in caso di crisi, e dotato di un autonomo sistema di garanzia dei depositanti finanziato dagli stessi gruppi ed operante a livello europeo, che conviverebbe con i sistemi di garanzia nazionali che continuerebbero ad agire a vantaggio dei depositanti delle banche nazionali.

Le caratteristiche organizzative e di funzionamento del sistema del quale viene ipotizzata la realizzazione non vengono indicate, ed è quindi molto difficile comprendere in questa fase quali potrebbero essere gli

contributions transferred to the DIF by that DGS in accordance with Article 74c(1)», diversamente da quanto stabilito dalla proposta originaria che vietava la copertura in quanto tale.

¹⁷ European Commission, *A Competitiveness Compass for the EU*, Brussels, 29.1.2025, COM(2025) 30 final (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025DC0030>).

¹⁸ *The future of European competitiveness. Part B. In-depth analysis and recommendations*, September 2024, p. 288 e p. 294 ([https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-](https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness_%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations_0.pdf)

[3519f86bbb92_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness_%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations_0.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness_%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations_0.pdf)

specifici problemi che la proposta potrebbe in concreto presentare ⁽¹⁹⁾. Ciononostante, è fin da ora chiaro che le stesse questioni connesse all'obsolescenza del regolamento EDIS che abbiamo in precedenza individuato dovranno essere affrontate anche in relazione ad un sistema europeo con operatività limitata ai soli gruppi *cross-border*.

In primo luogo, va considerato che l'avvenuto raggiungimento della dotazione finanziaria minima da parte dei sistemi di garanzia nazionali, porrebbe comunque il problema di stabilire se provvedere fin da subito alla mutualizzazione dei rischi per i depositanti delle banche del gruppo, mediante l'immediata devoluzione al fondo europeo della parte della dotazione finanziaria calcolata sui depositi protetti delle stesse banche, ovvero prevedere che il processo avvenga in modo graduale. Allo stesso modo occorrerebbe procedere per la regolamentazione del grado di copertura offerto dal fondo europeo, che nel primo caso dovrebbe essere integrale fin dal momento della devoluzione al DIF, mentre nella seconda ipotesi potrebbe essere recuperata la suddivisione in fasi prevista dal regolamento EDIS.

Per quanto riguarda il finanziamento delle misure preventive ed alternative, la sopravvivenza della dotazione finanziaria in capo ai sistemi nazionali relativa alla parte dei depositi protetti che non siano di titolarità delle banche rientranti nell'ambito soggettivo di applicazione del nuovo EDIS, risolverebbe il problema della transitorietà di queste forme di intervento che, come abbiamo visto, è conseguenza della progressiva devoluzione al DIF delle risorse dei sistemi nazionali, o quanto meno di quelle basate sui contributi obbligatori. D'altra parte, qualora venisse mantenuta ferma la scelta di limitare l'intervento del nuovo EDIS ai soli casi di rimborso dei depositanti e di finanziamento della risoluzione, ne risulterebbe una disparità di trattamento difficile da giustificare, posto che

¹⁹ Nel formulare la proposta relativa alla creazione di un sistema normativo *ad hoc* per le banche con operatività *cross-border*, il rapporto Draghi fa riferimento al lavoro di I. Angeloni, *The Next Goal: euro area banking integration. A single jurisdiction for cross-border banks*, 2024 ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/741527/IPOL_STU\(2024\)741527_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/741527/IPOL_STU(2024)741527_EN.pdf)), che indica (p. 33) quali caratteristiche del sistema europeo di garanzia costituito tra gli *Eurozone cross-border groups*: i) il *pay-out* come unica funzione del sistema europeo, pur ammettendone l'utilizzo per altre finalità in casi limitati e con l'autorizzazione delle autorità europee (Commissione o Consiglio); ii) la possibile previsione del *backstop* da parte di *ESM*; ii) la graduale devoluzione delle risorse necessarie da parte dei sistemi di garanzia nazionali.

le banche aderenti ai soli sistemi nazionali potrebbero beneficiare di tutte le forme di intervento, sia pure con il rischio di crisi talmente gravi da rendere possibile l'intervento solo in parte, mentre le banche rientranti nell'ambito soggettivo di applicazione del nuovo EDIS potrebbero beneficiare del finanziamento del rimborso dei depositanti e della risoluzione da parte del DIF, così rendendo pressoché ipotetico il rischio che tale finanziamento possa avvenire solo in parte, ma non delle misure preventive o alternative, che garantirebbero loro la possibilità di ottenere il rimborso integrale del deposito, e non solo della parte coperta dalla garanzia offerta dal sistema.

6. Considerazioni conclusive.

Nella comunicazione del 2015 *Towards the completion of the Banking Union* ⁽²⁰⁾ la Commissione aveva individuato tre tipologie di rischi strutturali legati al carattere nazionale dei sistemi di garanzia dei depositi: il pericolo che i sistemi esistenti non siano in grado di reggere l'impatto di una grave crisi dei sistemi bancari nazionali, il pregiudizio per il *level playing field* dovuto alle differenze nella regolamentazione dei sistemi nazionali e l'influenza che tali differenze potrebbero avere sulla capacità e sulla propensione delle banche europee all'operatività in più paesi, in particolare sulla scelta della struttura del gruppo transfrontaliero, a cui sarebbe connesso il pericolo della frammentazione del mercato. Rispetto a tutti questi rischi, la proposta di dare vita ad un sistema europeo rimane attuale: con un sistema europeo di garanzia dei depositi, il costo della crisi locale verrebbe distribuito sul sistema bancario europeo nel suo complesso; verrebbe resa ancora più forte la principale, anche se non unica, funzione dei sistemi di garanzia, cioè quella di assicurare i depositanti, evitando corse agli sportelli, e per quanto riguarda gli altri rischi, il loro superamento sarebbe l'inevitabile conseguenza della capacità del sistema europeo di rendere uguale la tutela dei depositanti a prescindere dallo stato nel quale la banca ha la propria sede.

Il raggiungimento del livello obbiettivo della dotazione finanziaria dei sistemi di garanzia nazionali ha tuttavia reso obsoleta la proposta di regolamento nelle parti in cui viene disciplinata la progressiva formazione

²⁰ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions "Towards the completion of the Banking Union"*; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52015DC0587>

della dotazione finanziaria del fondo europeo di garanzia ed il progressivo aumento dell'impegno del sistema europeo per il finanziamento degli interventi a favore dei depositanti. Non più in linea con le tendenze in atto nella regolamentazione del complessivo sistema della *bank crisis management and deposit insurance* appare altresì la scelta di non prendere posizione in ordine agli interventi preventivi ed alternativi che, in caso di esito positivo del *least cost test*, sono considerati preferibili rispetto alle forme obbligatorie di intervento, per la loro capacità di preservare la possibilità dei depositanti di accedere ai propri fondi.

Il superamento di questi problemi non sembra possibile mediante modifiche solo formali alla proposta originaria, essendo necessaria una valutazione, che appare essenzialmente di natura politica, sui tempi entro i quali dovrà avvenire la piena mutualizzazione del rischio, valutazione resa complessa dalla circostanza che i fondi di garanzia che dovrebbero essere devoluti al sistema europeo sono già integralmente nella piena disponibilità dei sistemi nazionali.

Le proposte della Commissione ECON, pur incidendo su questi problemi, modificano significativamente il ruolo del sistema europeo dei depositi, escludendone l'utilizzo per la mutualizzazione delle perdite subite per effetto degli interventi dei sistemi nazionali. La capacità dello strumento del finanziamento "di ultima istanza" delle esigenze di liquidità di questi ultimi di assicurare uniformità applicativa delle norme in materia di garanzia dei depositanti potrebbe inoltre venir compromessa dalla possibilità dei sistemi di garanzia nazionali di continuare ad utilizzare una parte significativa della propria dotazione finanziaria e dalla regola che impedisce al sistema europeo di rifiutare ai sistemi inadempienti alle regole che ne governano l'attività l'assistenza finanziaria per la copertura delle esigenze di liquidità fino ad importo pari al valore dei mezzi finanziari trasferiti da questi al DIF. In altre parole, le innovazioni proposte non si limitano ad emendare la proposta originaria, lasciando impregiudicate le caratteristiche fondamentali dell'EDIS quale concepito dalla Commissione, ma danno vita ad un sistema europeo di garanzia dei depositi *diverso* da quello originario.

Le soluzioni indicate nel rapporto Draghi lasciano irrisolti i problemi della proposta della Commissione, anche se esse, presupponendo l'esercizio della vigilanza diretta da parte della BCE sulle banche rientranti nell'ambito soggettivo di applicazione di sistema europeo di garanzia,

potrebbero contribuire a risolvere il pericolo della *cross-subsidization* tra i sistemi bancari degli stati membri, cioè la possibilità che i sistemi bancari nazionali più virtuosi finiscano per finanziare le inefficienze di quelli più rischiosi, pericolo che fino ad oggi ha impedito l'accoglimento della proposta di istituzione del sistema europeo di garanzia dei depositi.