PRIN 2020 · Prot. 2020SMP7A7

An analysis of the Italian financial legal framework vis-à-vis the Capital Markets Union action plan: the perspective of regulatory fragmentation and sustainability

I sistemi di garanzia dei depositi nell'Unione bancaria europea

Il ruolo del F.I.T.D. come modello virtuoso di mutualità per la stabilità finanziaria

Diego Rossano

Cacucci Editore, Bari, 2026. Collana Studi di Diritto dell'Economia e dei Mercati Finanziari, n. 8

RISULTATI DELLA RICERCA

Premessa

Questo documento riassume i contenuti della monografia di Diego Rossano, *I sistemi di garanzia dei depositi nell'Unione bancaria europea. Il ruolo del F.I.T.D. come modello virtuoso di mutualità per la stabilità finanziaria*, pubblicata da Cacucci nel 2026 come ottavo volume della collana *Studi di Diritto dell'Economia e dei Mercati Finanziari*. Il lavoro rientra tra le attività scientifiche del PRIN 2020 *An analysis of the Italian financial legal framework vis-à-vis the Capital Markets Union action plan: the perspective of regulatory fragmentation and sustainability* (Prot. 2020SMP7A7).

La sintesi segue l'ordine dei capitoli. Si è cercato di restituire non soltanto la ricostruzione del quadro normativo, che nel volume è molto dettagliata, ma soprattutto le tesi dell'Autore e le proposte che ne derivano. I dati quantitativi riportati sono quelli citati nel libro, che li ricava in larga parte dalle Relazioni annuali del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (F.I.T.D.), dai documenti della Commissione europea e del Single Resolution Board (SRB) e dalle pubblicazioni dell'International Association of Deposit Insurers (IADI). Per i riferimenti puntuali, le note e la bibliografia si rinvia al volume.

1. Il problema da cui parte la ricerca

Dopo le crisi iniziate nel 2007 l'Unione europea ha riscritto la disciplina delle crisi bancarie con l'obiettivo dichiarato di ridurre l'onere a carico dei contribuenti. Il quadro poggia su tre testi: la direttiva 2014/59/UE (BRRD), modificata nel 2019 e da ultimo dalla

direttiva (UE) 2026/806; il regolamento (UE) 806/2014 (SRMR), integrato nel 2019 e poi dal regolamento (UE) 2026/808; la direttiva 2014/49/UE sui sistemi di garanzia dei depositi (DGSD), modificata dalla direttiva (UE) 2026/804. La BRRD ha introdotto piani di risanamento, requisiti di passività assorbibili (MREL/TLAC) e soprattutto il bail-in, cioè il principio per cui azionisti e creditori sopportano le perdite prima di qualunque intervento esterno. Il SRMR ha istituito il Meccanismo di risoluzione unico e il Fondo di risoluzione. La DGSD ha armonizzato i sistemi nazionali di garanzia dei depositi (DGS), con copertura fino a 100.000 euro per depositante e adesione obbligatoria delle banche.

Il progetto dell'Unione bancaria prevedeva un terzo pilastro, lo European Deposit Insurance Scheme (EDIS), che avrebbe dovuto condividere il rischio tra gli Stati membri. Per resistenze politiche di alcuni Paesi è rimasto fermo. Vigilanza unica e risoluzione unica funzionano, la garanzia accentrata dei depositi no. Da qui una serie di disomogeneità applicative che l'Autore riconduce sia alla varietà degli strumenti nazionali sia alla mancata convergenza politica e poi giuridica.

La prassi dell'ultimo decennio, osserva Rossano, ha mostrato che molte crisi non sono state gestite con la risoluzione europea ma con liquidazioni nazionali, talvolta accompagnate da interventi dello Stato o da veri e propri bail-out. Le ragioni sono due. La prima è l'ampia discrezionalità nella valutazione dell'interesse pubblico, che ha portato le autorità a ritenere che il dissesto di banche minori non giustificasse la risoluzione. La seconda è che l'uso preventivo e alternativo dei fondi di garanzia è ammesso solo a condizioni molto stringenti. Il caso simbolo è quello di Banca Tercas: il F.I.T.D. predispose un intervento di sostegno che la Commissione bloccò come aiuto di Stato, salvo poi essere smentita dai giudici europei.

Nell'aprile 2023 la Commissione ha presentato il pacchetto CMDI (Crisis Management and Deposit Insurance), ora approvato in via definitiva, che punta ad ampliare l'accesso alla risoluzione anche per le banche piccole e medie e a rafforzare l'uso dei DGS. Ma qualsiasi impiego di risorse resta sottoposto al diritto degli aiuti di Stato, che non è stato toccato. L'Autore individua qui il nodo del lavoro. In astratto le crisi bancarie si possono finanziare in tre modi: con risorse pubbliche, con il contributo di chi ha fatto affidamento sulla banca (azionisti e creditori), oppure con il concorso mutualistico degli altri operatori del settore. Perché questa terza via sia un'alternativa reale bisogna che l'impiego delle risorse dei DGS non venga ricondotto automaticamente agli aiuti pubblici. Altrimenti lo strumento perde efficacia proprio dove servirebbe. Di qui la richiesta, che attraversa tutto il libro, di rivedere la disciplina degli aiuti in modo coordinato con la riforma CMDI.

Il volume affronta due profili. Il primo riguarda la natura e le funzioni del F.I.T.D. nell'ordinamento italiano, e in particolare il rapporto tra mutualismo privato e tutela di interessi collettivi. Il secondo riguarda il rapporto tra il Fondo e le autorità di vigilanza e di gestione delle crisi: quanto è autonomo dalla Banca d'Italia, e che cosa hanno cambiato le sentenze europee sugli aiuti di Stato. A questi si aggiunge un'ampia parte comparatistica.

Le domande che l'Autore si pone sono esplicite. È davvero funzionale alla tutela del risparmio subordinare l'intervento mutualistico a un confronto essenzialmente quantitativo dei costi, il cosiddetto least cost test? Oppure una valutazione più ampia, che consideri gli effetti reputazionali, la fiducia dei mercati e il rischio di contagio, giustifica un margine di flessibilità maggiore? E ancora: i DGS hanno risorse sufficienti per i compiti che oggi vengono loro attribuiti? Un tema, quest'ultimo, che secondo Rossano è stato poco trattato. Infine la digitalizzazione: strumenti pensati in un mondo analogico, come il least cost test o i tempi di rimborso, vanno ripensati ora che una crisi può propagarsi in poche ore.

La tesi di fondo è che i DGS si siano trasformati da strumenti di indennizzo a veri presidi di stabilità del sistema creditizio, e che questa trasformazione richieda di ripensare il criterio del minor onere, il principio del no creditor worse off e la valutazione dell'interesse pubblico.

2. Le origini del F.I.T.D. e il suo primo assetto

Il primo capitolo ricostruisce la storia del Fondo. Il F.I.T.D. nasce nel 1987, su base volontaria, come risposta del sistema bancario alle crisi degli anni Settanta e al rischio di corse agli sportelli. Già dal 1973 circolavano progetti di legge per un sistema di garanzia obbligatorio imperniato sulla Banca d'Italia, ma vennero accantonati a favore di soluzioni che scaricavano i costi delle crisi sui contribuenti. L'esempio più noto è il D.M. 27 settembre 1974, il cosiddetto decreto Sindona, che prevedeva anticipazioni all'1% su titoli del Tesoro a favore delle banche che subentravano ai depositanti di aziende in liquidazione coatta. In quella stagione le crisi si chiudevano per lo più con integrazioni tra banche, promosse dall'autorità di vigilanza in una logica solidaristica, contando sul sostegno dello Stato come garanzia del buon esito. La disgregazione della banca in dissesto restava un'ipotesi eccezionale.

Le vicende della Banca Privata Italiana e poi del Banco Ambrosiano resero evidente il bisogno di strumenti strutturali, sul modello di quanto già esisteva negli Stati Uniti. Lo Statuto del F.I.T.D. fu approvato il 30 maggio 1986 dal Consiglio dell'ABI, con il placet del Governo e della Banca d'Italia. Si trattava di un consorzio volontario tra aziende di credito, con lo scopo di proteggere i depositi della clientela e di prevenire i dissesti. Ma la Banca d'Italia doveva autorizzare ogni misura di sostegno deliberata dal Fondo, tanto che la dottrina dell'epoca lo descrisse come "un pezzo, sia pure importante, di una ben più ampia e nuova strategia di intervento delle autorità creditizie". Quanto alla volontarietà dell'adesione, Marco Onado osservava con ironia che forse non tutte le banche si erano rese conto di avere davvero un'alternativa: un modo elegante per indicare la moral suasion esercitata dalla vigilanza.

L'organizzazione prevedeva requisiti di equilibrio patrimoniale per l'ingresso, un sistema di organi (Assemblea, Consiglio, Comitato di gestione, Collegio dei revisori), contributi proporzionali corretti da un meccanismo di regressività e la possibilità di chiedere versamenti ulteriori. Fin dall'inizio lo Statuto consentiva di usare le risorse per favorire cessioni di attività e passività a banche consorziate o a terzi, d'intesa con i commissari liquidatori e previa autorizzazione della Banca d'Italia. L'uso del Fondo andava quindi oltre il rimborso dei depositi, secondo un criterio di minor onere inteso allora, semplicemente, come minor costo rispetto al rimborso in caso di liquidazione.

La dottrina sollevò presto alcune critiche. Il potere della Banca d'Italia era "assai penetrante" e ne risultava attenuato il carattere privatistico del Fondo. Quei poteri, poi, derivavano da un accordo negoziale tra banche e non da una norma di legge, il che poneva problemi di legittimità. L'accordo mancava di vera forza coercitiva, le somme restavano nella disponibilità delle banche (che si impegnavano solo a versarle in caso di bisogno), la base contributiva era opaca e le risorse erano esigue. Il limite si manifestò con la crisi della Cassa di Risparmio di Prato, alla fine degli anni Ottanta, che esaurì rapidamente le disponibilità del Fondo.

L'Autore ricorda anche gli altri meccanismi di garanzia nati prima del F.I.T.D., sempre in ambiti di categoria: i fondi delle Federazioni delle Casse di Risparmio del 1927, il fondo di solidarietà del 1938, il Fondo delle Casse Rurali e Artigiane del 1978. Quest'ultimo, coerente con lo spirito del credito cooperativo, non nacque per garantire i depositi ma per aiutare le casse in difficoltà, e divenne un vero fondo di garanzia solo nel 1997, con il Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo. Il fatto che questi strumenti siano sorti tra operatori omogenei conferma, secondo Rossano, che la coscienza

associativa nasce dove c'è affinità strutturale e solo dopo si estende all'intero settore. Anche in assenza di un sistema istituzionalizzato, del resto, la Banca d'Italia disponeva di ampi poteri discrezionali, e la riserva obbligatoria prevista dalla legge bancaria del 1936 svolgeva di fatto anche una funzione sussidiaria di tutela del risparmio. L'Autore parla a questo proposito di una tutela multilivello che anticipava, sul piano funzionale, l'assetto moderno.

Un passaggio ripreso più volte nel libro è la critica di Minervini, secondo cui il Fondo assomigliava a "una sorta di mutua per l'assistenza contro le malattie, ma rigorosamente riservata ai soggetti sani": la banca, ai primi segni di crisi, rischiava di essere esclusa dal consorzio proprio quando ne avrebbe avuto bisogno. Il Testo Unico Bancario del 1993 non risolse queste criticità. L'art. 96, nella versione originaria, si limitava ad attribuire alla Banca d'Italia il potere di coordinare i sistemi di garanzia con le procedure di crisi e con la vigilanza. Ebbe però il merito di portare a livello legislativo la materia e di consacrare il F.I.T.D. come schema che associava alla garanzia dei depositi una funzione di prevenzione.

3. L'armonizzazione europea e la direttiva del 2014

La seconda sezione del primo capitolo segue il percorso europeo. Una disciplina armonizzata era già auspicata nella proposta di direttiva del 1985 sul risanamento e la liquidazione degli enti creditizi, ma gli Stati non vollero rinunciare alla propria autonomia e si ripiegò sul mutuo riconoscimento. La Raccomandazione della Commissione del 22 dicembre 1986 fissò alcuni criteri di massima (indennizzo adeguato per i depositanti non in grado di valutare la banca, copertura anche per le succursali di banche comunitarie, distinzione tra interventi precedenti e successivi alla liquidazione, chiarezza dei criteri di indennizzo). All'epoca solo metà degli Stati membri aveva un sistema di garanzia.

La spinta decisiva venne dallo scandalo della Bank of Credit and Commerce International (BCCI), che mostrò quanto fosse difficile indennizzare in tempi ragionevoli i depositanti di una banca internazionale. Ne seguì la direttiva 94/19/CE del 30 maggio 1994, con adesione obbligatoria e copertura minima di 20.000 ECU. L'Italia la recepì con il d.lgs. 659/1996, che introdusse gli artt. 96-bis, 96-ter e 96-quater del TUB. L'esclusione dal sistema di garanzia comportava la revoca dell'autorizzazione bancaria. Il limite italiano fu fissato a 200 milioni di lire, ben sopra la soglia europea (circa 40 milioni). La direttiva 2009/14/CE portò poi la copertura a 100.000 euro e il d.lgs. 49/2011 ridusse i tempi di rimborso.

Già allora l'art. 96-bis, accanto ai rimborsi in caso di liquidazione coatta, consentiva ai sistemi di garanzia di "prevedere ulteriori casi e forme di intervento". Ed è proprio su questi interventi ulteriori che si è concentrata la prassi italiana: i rimborsi veri e propri sono stati rari. Restavano due problemi: un livello di copertura molto più alto di quello europeo, con possibili distorsioni concorrenziali, e un sistema di finanziamento "a chiamata" (ex post), mentre già si auspicava un meccanismo ex ante, con versamenti periodici simili a un premio assicurativo.

La crisi del 2007-2009 mise alla prova questo assetto. Rossano si sofferma sulla sentenza della Corte EFTA del 28 gennaio 2013 sul caso Icesave, che opponeva l'Islanda a Regno Unito e Paesi Bassi dopo il crollo delle tre principali banche islandesi. La Corte stabilì che l'importo dovuto ai depositanti stranieri andava calcolato in base alla direttiva vigente all'epoca dei fatti e affermò che il costo del finanziamento dei sistemi di garanzia deve gravare sugli istituti finanziari, non sugli Stati, anche per evitare comportamenti di azzardo morale. Per l'Autore quella decisione anticipava la logica poi accolta dalla BRRD: i costi delle crisi vanno posti a carico di chi ha fatto affidamento sulla banca.

Con l'Unione bancaria arrivano il Meccanismo di vigilanza unico (regolamento 1024/2013), il Meccanismo di risoluzione unico e, come si è detto, un terzo pilastro rinviato. Al suo posto c'è una rete armonizzata di DGS nazionali disciplinata dalla direttiva 2014/49/UE, recepita in Italia con il d.lgs. 30/2016, in vigore dall'8 marzo 2016. La direttiva introduce contribuzioni ex ante ed ex post e fissa tempi e modalità operative. L'art. 11 ribadisce che la funzione primaria resta il rimborso dei depositanti, ma ammette altre forme di intervento che si intrecciano con la disciplina delle crisi e con quella degli aiuti di Stato; i considerando 3 e 16 richiamano espressamente il rispetto delle norme sugli aiuti. Il recepimento italiano attribuisce oggi al F.I.T.D. quattro tipi di intervento (art. 96-bis TUB): rimborsi in liquidazione coatta, contributo al finanziamento della risoluzione, interventi in operazioni di cessione di attività e passività (se il costo non supera quello del rimborso), interventi per prevenire o superare il dissesto. Secondo una parte della dottrina, citata dall'Autore, è stata la direttiva a mutuare l'esperienza italiana e non viceversa. Resta da completare l'adeguamento dell'ordinamento interno alla direttiva 2026/804.

Il capitolo si chiude con un'osservazione che prepara il resto del libro: la normativa assegna ai sistemi di garanzia un duplice obiettivo, la tutela effettiva e tempestiva dei depositanti e la stabilità del settore nel suo insieme. Il F.I.T.D. non è più visto solo come

protezione di una categoria, ma come attore della governance complessiva del sistema bancario.

4. Il F.I.T.D. e la Banca d'Italia: il caso Tercas e la questione dell'autonomia

Il secondo capitolo è forse il cuore critico del volume. La domanda è quale sia oggi il rapporto tra il Fondo e la Banca d'Italia, alla luce della disciplina europea e delle sentenze sul caso Tercas.

Per lungo tempo la dottrina ha descritto i DGS come "enti strumentali" dell'organo di vigilanza, e il F.I.T.D. come strumento d'attuazione della vigilanza. La direttiva del 2014 ha ampliato le funzioni del Fondo e, parallelamente, i poteri della Banca d'Italia su di esso. Questa lettura, sostiene Rossano, va però rivista alla luce della giurisprudenza europea.

I fatti sono noti. Nell'ottobre 2013 il commissario di Banca Tercas, in amministrazione straordinaria, avviò trattative con la Banca Popolare di Bari perché sottoscrivesse un aumento di capitale. L'operazione era subordinata alla copertura integrale del deficit patrimoniale di Tercas da parte del F.I.T.D. e a una garanzia su alcuni rischi; la Banca d'Italia autorizzò l'intervento il 7 luglio 2014. Il 23 dicembre 2015 la Commissione qualificò l'intervento come aiuto di Stato illegittimo, richiamando la Comunicazione sul settore bancario del 2013, secondo cui le risorse dei fondi di garanzia ricadono nella disciplina degli aiuti se il fondo è sotto controllo pubblico e la decisione è imputabile allo Stato. La Commissione sosteneva che l'adesione al Fondo fosse obbligatoria per legge, che il Fondo operasse in base a un mandato pubblico e che lo Stato lo controllasse attraverso la governance. L'Autore aveva già criticato questa posizione, anche perché in contrasto con quanto la stessa Commissione aveva deciso anni prima nel caso Sicilcassa (decisione 2000/600/CE), in circostanze comparabili.

Il Tribunale dell'Unione, con sentenza del 19 marzo 2019, annullò la decisione: la Commissione non aveva fornito indizi sufficienti che l'intervento fosse avvenuto sotto l'influenza o il controllo delle autorità pubbliche, né aveva dimostrato un coinvolgimento dello Stato. La Corte di giustizia, il 2 marzo 2021 (causa C-425/19 P), ha respinto l'impugnazione della Commissione. La Commissione non poteva basarsi sulla mera improbabilità di un'assenza di influenza pubblica: servivano indizi sufficienti dell'imputabilità allo Stato. Quando il F.I.T.D. agisce per finalità diverse dal rimborso dei depositi non opera in forza di un mandato pubblico, e la Banca d'Italia svolge solo un

controllo di conformità regolamentare, che non si estende al merito né all'opportunità delle scelte. Nel caso concreto l'invito della Banca d'Italia a cercare una soluzione negoziale non incideva sul contenuto della decisione, e l'autorizzazione era arrivata trentotto giorni dopo la delibera del Fondo, che sarebbe stato libero di non intervenire.

Rossano aggiunge un argomento sistematico. Se l'intervento del Fondo fosse un aiuto di Stato, il ricorso a esso integrerebbe un "sostegno finanziario pubblico straordinario", che ai sensi dell'art. 32 BRRD è uno dei presupposti per considerare la banca in dissesto e avviare la risoluzione. Ma l'art. 11 della DGSD configura le misure preventive come utilizzabili proprio quando le condizioni per la risoluzione non ci sono. La tesi della Commissione avrebbe quindi prodotto una contraddizione interna al sistema.

Le conseguenze del caso sono andate oltre Tercas. La decisione della Commissione condizionò la gestione delle quattro banche (Banca Etruria, Banca Marche, Cariferrara e Carichieti) poste in risoluzione nel novembre 2015: si abbandonò l'ipotesi di un sostegno del F.I.T.D. e si procedette con la risoluzione, che secondo l'allora presidente del Fondo costò al settore bancario "sensibilmente di più" di quanto sarebbe costato l'intervento, e che fece ricadere le perdite su azionisti e obbligazionisti subordinati. Davanti alla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle banche si parlò di un'"influenza nefasta" di quella decisione.

L'Autore trae dalle sentenze un criterio che chiama quantitativo: ciò che conta, per stabilire se una misura è imputabile allo Stato, è il grado di intervento delle autorità pubbliche nella sua definizione. Il F.I.T.D. conserva quindi piena autonomia di giudizio e non può essere annoverato tra gli strumenti di vigilanza. Ma niente esclude che in futuro la Commissione riesca a dimostrare un'ingerenza abbastanza intensa da cambiare la qualificazione.

Qui il libro passa dalla giurisprudenza alla prassi, e il tono diventa più problematico. Secondo la Relazione annuale 2025 del Fondo, dal 1987 il F.I.T.D. ha effettuato 16 interventi: 4 tra il 1987 e il 1996, nel regime di adesione volontaria, e 12 dal 1997, di cui 6 dopo il recepimento della DGSD. Il 56% sono stati interventi nell'ambito di cessioni di attività e passività, il 31% misure di sostegno per evitare o superare il dissesto, solo il 13% rimborsi ai depositanti, cioè la funzione che dovrebbe essere quella istituzionale. Circa il 38% degli interventi risale agli ultimi otto anni e quattro interventi preventivi su cinque sono successivi alla sentenza del Tribunale del 2019. Per l'Autore l'aumento dell'attività dipende proprio dal consolidarsi di quell'orientamento giurisprudenziale. Vanno nella stessa direzione le recenti modifiche dello Statuto: la nuova formulazione

dell'art. 35 sugli interventi preventivi, le regole sulla partecipazione del Fondo al capitale delle banche in difficoltà insieme a terzi, le procedure competitive e trasparenti, e il criterio del least cost dell'art. 35, comma 5, che impone di considerare anche gli effetti che la liquidazione avrebbe sulle altre consorziate.

L'autonomia riconosciuta dai giudici, però, convive con un'influenza di fatto. L'esempio scelto è quello della Banca Popolare di Bari: nel dicembre 2019 il F.I.T.D. versò 310 milioni in conto futuro aumento di capitale, nell'ambito di un piano di rafforzamento realizzato con il Mediocredito Centrale; poi, con l'aggravarsi della situazione, un secondo versamento irredimibile di 54,3 milioni. Entrambe le fasi furono costruite in stretto confronto con gli uffici della Banca d'Italia. Pur senza un potere formale di indirizzo, osserva Rossano, la Banca d'Italia può incidere molto sul perimetro delle decisioni del Fondo attraverso autorizzazioni, valutazioni di conformità e interlocuzioni tecniche. Ne esce una figura che l'Autore definisce di "vigilanza indiretta" o "para-vigilante": il Fondo resta formalmente fuori dagli strumenti di vigilanza ma ne sostiene gli obiettivi. Questa convergenza è accettabile, ma non deve mai diventare subordinazione, altrimenti si snatura il modello mutualistico su cui il Fondo si fonda.

Il capitolo elenca poi alcuni rischi. Il Fondo può diventare il mezzo con cui le autorità evitano misure impopolari, scaricando il costo dei dissesti sul sistema bancario. Gli interventi preventivi, arrivando prima del dissesto, possono coprire falle sfuggite alla vigilanza e quindi oscurarne le responsabilità. Il fatto che tutti paghino per le crisi di alcuni crea un rischio di azzardo morale e di distorsione della concorrenza, con possibili frizioni con l'art. 41 della Costituzione. C'è infine il tema dei conflitti di interesse: lo Statuto vieta soltanto che gli esponenti delle banche beneficiarie siedano nel Consiglio del Fondo durante il piano di ristrutturazione (art. 13). L'Autore propone di estendere il divieto, per evitare commistioni tra le banche coinvolte nei salvataggi ed esponenti del Fondo che magari quei salvataggi li hanno promossi.

5. Un termine di confronto: il Fondo di garanzia assicurativo dei rami vita

Nell'ultimo paragrafo del secondo capitolo l'Autore mette a confronto il F.I.T.D. con il Fondo di garanzia assicurativo dei rami vita, istituito con la legge di bilancio 2024 (l. 213/2023) attraverso una riforma del Codice delle assicurazioni private. Il confronto serve a capire che cosa succede quando la mutualità di settore viene costruita fin dall'origine sotto la guida dell'autorità.

Il Fondo Vita ha una governance tipizzata dalla legge. L'IVASS approva lo statuto, esercita una supervisione continuativa e attiva meccanismi di early warning; la fase costitutiva è stata guidata da un collegio promotore nominato dal Governo su indicazione dell'IVASS, mentre il F.I.T.D. nacque da un'iniziativa volontaria dell'ABI. L'IVASS incide sia sulle disposizioni attuative sia sull'attivazione degli interventi (art. 274-undecies CAP). Il modello appare, nelle parole dell'Autore, authority-driven. Rossano lo definisce una forma di "mutualità amministrata", in cui il rischio sistemico non viene tanto mutualizzato quanto amministrato attraverso un dispositivo integrato nell'azione pubblica. Riporta anche la tesi contraria, sostenuta da M. Rabitti dal punto di vista del supervisore, che riconduce il Fondo al paradigma della sussidiarietà orizzontale e ritiene che l'approvazione dello statuto da parte dell'IVASS non tocchi l'autonomia delle scelte operative.

Alcuni elementi del Fondo Vita sono considerati utili anche per i DGS bancari: la formalizzazione per legge del patrimonio autonomo e il regime di responsabilità attenuata degli organi (art. 274-quater CAP), che delimitano meglio il rischio mutualistico e riducono l'incertezza giuridica. Altri strumenti, come gli impegni irrevocabili di pagamento, le fonti di finanziamento alternative a breve termine, la contribuzione risk-based e le prove di stress, sono invece già previsti dalla DGSD e dalla soft law dell'EBA. L'Autore nota che la direttiva 2026/804 non interviene sulla governance interna dei DGS, lasciando aperta la questione del loro grado di autonomia effettiva.

La conclusione del confronto è di sistema. Proprio per il ruolo dell'IVASS, non si può escludere che in certi casi l'uso delle risorse del Fondo Vita sia qualificato come aiuto di Stato, nonostante la natura privata dei mezzi. Più i fondi mutualistici vengono funzionalizzati alla gestione delle crisi sotto la guida dell'autorità, più si assottiglia il confine tra intervento di mercato e misura imputabile allo Stato. È la stessa tensione emersa con la BRRD e che ritorna nel dibattito sul CMDI. ## 6. Le forme di intervento del F.I.T.D.

Il terzo capitolo analizza le singole tecniche di intervento. La DGSD, come modificata nel 2026, prevede quattro tipologie: due obbligatorie (il rimborso dei depositanti e il finanziamento della risoluzione) e due rimesse alla scelta degli Stati (gli interventi preventivi, soggetti alle condizioni degli artt. 11-bis e 11-ter, e quelli volti a preservare l'accesso ai depositi in liquidazione in alternativa al rimborso). Le misure diverse dal rimborso sono tutte sottoposte al principio del minor onere, che la riforma non introduce ma riformula: secondo il nuovo art. 11-sexies il contributo del DGS non può superare il

minore tra l'ammontare dei depositi coperti e l'importo risultante dalle condizioni di applicazione della misura considerata. Prima il termine di confronto era essenzialmente il costo del rimborso.

L'Autore collega questa logica alla sentenza della Corte di giustizia del 30 aprile 2024 (C-822/21, Lettonia c. Svezia), secondo cui, quando depositi garantiti vengono trasferiti a un ente di un altro Stato membro, devono essere trasferiti anche i contributi dei dodici mesi precedenti, in proporzione. I contributi "seguono il rischio". Il DGS appare così come un meccanismo che garantisce coerenza tra rischio coperto e risorse impiegate.

Sul piano interno il capitolo registra un cambiamento importante nel rapporto con la Banca d'Italia. In epoca recente sono stati esclusi i rappresentanti della Banca d'Italia dagli organi del Fondo ed è stato abolito l'obbligo di autorizzazione preventiva per l'uso delle risorse. In passato il legislatore italiano aveva fatto la scelta opposta rispetto al modello europeo più diffuso, integrando la garanzia dei depositi nello strumentario della vigilanza. La dottrina aveva parlato di un'insistenza "ossessiva" dello Statuto sui collegamenti con la Banca d'Italia e aveva denunciato che le risorse dei sistemi di garanzia erano state usate per finalità di vigilanza non sempre coincidenti con gli interessi dei sistemi stessi, fino a ipotizzare una funzionalizzazione dell'impresa privata a fini pubblici in contrasto con l'art. 41 Cost.

Il punto teorico del capitolo è che la funzione del F.I.T.D. va oltre il paradigma indennitario. L'Autore la ancora all'art. 47 della Costituzione: la tutela del risparmio "in tutte le sue forme" non si esaurisce nel rimborso al singolo, ma comprende la continuità dei rapporti bancari, la funzionalità degli intermediari e la fiducia collettiva nel sistema. Il rimborso diretto resta giuridicamente il contenuto essenziale della garanzia, ma nei fatti è residuale e serve soprattutto come parametro di confronto per valutare la convenienza delle altre opzioni. Il minor onere, di conseguenza, non andrebbe inteso in senso contabile, come confronto aritmetico tra esborsi immediati, ma come valutazione prospettica di costi economici, reputazionali e sistemici.

Un esempio concreto aiuta a capire. La Banca Popolare delle Province Calabre, piccolo istituto in amministrazione straordinaria, fu posta in liquidazione coatta nel maggio 2016 e le sue attività e passività furono cedute alla Banca Popolare di Bari. Il F.I.T.D. versò circa 1,37 milioni per coprire lo sbilancio e acquisì un credito verso la liquidazione, compreso il diritto ai proventi dell'azione di responsabilità contro gli ex amministratori. Dopo una transazione da 500.000 euro, autorizzata dalla Banca d'Italia nel novembre 2022, nel luglio 2023 il Fondo incassò 394.828,77 euro. Il costo netto finale fu di circa 980.000 euro,

contro i circa 7,8 milioni che sarebbero serviti per rimborsare i depositanti garantiti: un risparmio di circa l'87%, con tutti i depositi salvaguardati e le filiali rimaste aperte.

Rossano distingue poi le tre modalità di intervento, precisando che non esprimono una gerarchia ma si collocano in momenti diversi della crisi.

Il rimborso dei depositanti opera quando la banca è in liquidazione coatta e non c'è una soluzione in continuità. È il presidio ultimo della fiducia, ma comporta la cessazione dei rapporti e una liquidazione "atomistica", con effetti reputazionali pesanti. Non a caso è stato usato due volte su sedici.

Gli interventi alternativi consistono tipicamente nella cessione di attività e passività, o del portafoglio depositi, a una banca in bonis, con il Fondo che copre lo sbilancio. Evitano la dispersione del valore aziendale, conservano le relazioni con la clientela e contengono il contagio. Sono la tecnica più usata (il libro cita, tra gli altri, i casi della Banca Popolare Valle d'Itria e Magna Grecia nel 2010, di BER Banca e Banca MB nel 2011, della BPPC nel 2016 e di Banca Sviluppo Economico nel 2018) e hanno contribuito di fatto, pur senza che fosse il loro scopo, ai processi di aggregazione bancaria.

Gli interventi preventivi arrivano prima del dissesto conclamato, quando la banca ha ancora margini di recupero, spesso con immissione di nuovo capitale. Richiedono analisi accurate delle prospettive di risanamento, piani industriali credibili e talvolta il coinvolgimento di investitori terzi. Sono la modalità cresciuta di più negli ultimi anni.

Quanto al ruolo della Banca d'Italia, l'Autore lo descrive come una "cornice" istituzionale e un impulso procedurale. La vigilanza accerta le condizioni di crisi, attiva le procedure pubblicistiche e definisce il perimetro di legalità; il Fondo decide sul piano economico se e come intervenire. Lo mostra, per esempio, il caso del Banco Emiliano Romagnolo: il Fondo deliberò il sostegno nel 2010, ma l'efficacia dell'operazione dipese dall'autorizzazione arrivata nel febbraio 2011. Con una formula sintetica, le autorità "preparano il terreno", il F.I.T.D. decide in autonomia valutando costi e benefici. È la stessa distinzione tra autonomia formale e influenza di fatto già vista nel capitolo precedente: qui l'accento cade sulla separazione dei ruoli, là sui rischi che quella separazione si attenui nella prassi.

Il caso più recente e più complesso è quello di Banca Progetto, in amministrazione straordinaria. Nel settembre 2025 il F.I.T.D. e cinque primari gruppi bancari italiani hanno sottoscritto un term sheet vincolante per un intervento ai sensi dell'art. 35 dello Statuto, articolato in derisking degli attivi, ricapitalizzazione e successiva cessione. Secondo il

comunicato del 28 gennaio 2026 riportato nelle conclusioni, l'operazione comprende garanzie sugli attivi, una ricapitalizzazione di 750 milioni (in parte anticipata in conto futuro aumento di capitale) e la cessione della partecipazione a una società partecipata dai gruppi bancari, con il Fondo che manterrà una quota residua non superiore al 9,9%. Per l'Autore è la dimostrazione della maturità del modello italiano di early intervention, anche per la combinazione, rara, di dimensioni significative dell'ente, modello di business molto specializzato e pluralità di soggetti coinvolti.

Le conclusioni del capitolo tornano ai numeri: su 16 interventi solo due rimborsi, mentre gli interventi preventivi da soli hanno assorbito circa il 74% delle risorse complessivamente impiegate (circa 2,46 miliardi su 3,3). Si segnala anche, come tema destinato a crescere, quello delle bank click runs: la velocità dei deflussi digitali, mostrata dai casi statunitensi del 2023, può trasformare una crisi di fiducia in una crisi di liquidità quasi istantanea. Il Fondo, chiamato a valutare la solidità degli intermediari e la sostenibilità sistemica delle proprie scelte, finisce per esercitare una funzione di filtro con tratti di vigilanza indiretta, e il modello italiano viene proposto come esperienza di riferimento in Europa.

7. La comparazione: Cina, Stati Uniti, Regno Unito, Giappone

Il quarto capitolo mette il caso italiano a confronto con altri ordinamenti, con l'obiettivo dichiarato di capire pregi e difetti del sistema europeo e senza la pretesa di importare modelli in modo automatico.

La Cina ha introdotto un sistema esplicito di assicurazione dei depositi solo nel 2015, con un regolamento del Consiglio di Stato di 23 articoli. Formalmente il modello segue gli standard IADI: adesione obbligatoria, finanziamento ex ante, copertura fino a 500.000 renminbi. Ma manca una legge primaria, il fondo è gestito da un ente strettamente legato alla People's Bank of China e privo di vera indipendenza, e non esiste un criterio di minor onere applicato secondo parametri predeterminati. Nei casi della Baoshang Bank e di alcune banche rurali delle province di Henan e Anhui le autorità hanno garantito i depositanti oltre i limiti di legge. Una scelta rassicurante sul piano sociale, che però ha sostituito lo Stato al fondo e svuotato la logica mutualistica. Per Rossano il problema non è la giovane età del sistema ma la sua concezione: la garanzia funziona come strumento di compensazione politica, non come presidio tecnico di stabilità, e la garanzia implicita che ne deriva alimenta comportamenti opportunistici.

Gli Stati Uniti rappresentano il modello opposto. La FDIC concentra assicurazione dei depositi, risoluzione e in parte vigilanza, e può attivare subito strumenti come il purchase and assumption o le bridge banks, nel rispetto del criterio del least cost ma con la possibilità di derogarvi attraverso la systemic risk exception. In Europa, al contrario, la separazione tra chi gestisce i fondi di garanzia e le autorità di risoluzione, insieme al coordinamento tra Commissione, SRB, BCE e banche centrali nazionali, può rallentare le decisioni; e il controllo sugli aiuti di Stato pesa soprattutto sulla fase preventiva, quando i DGS rischiano di dover aspettare la liquidazione o la risoluzione per intervenire, cioè quando le opzioni sono già ridotte. L'Autore non idealizza però il modello americano: la modifica del Dodd-Frank Act del 2018, che ha portato a 250 miliardi di dollari la soglia per la vigilanza rafforzata, ha lasciato molte banche regionali senza controlli adeguati, e la struttura essenzialmente reattiva della FDIC si è rivelata insufficiente davanti alla crisi della Silicon Valley Bank.

In questo panorama l'Italia viene descritta come un'"anomalia virtuosa". Il F.I.T.D., pur restando un ente privato, ha sviluppato una capacità operativa autonoma con interventi alternativi e preventivi. Un ruolo particolare ha avuto lo Schema Volontario di Intervento, che non essendo soggetto agli obblighi del sistema obbligatorio ha potuto operare con maggiore flessibilità e ha contribuito a chiarire, anche a livello europeo, che le risorse volontarie del sistema bancario non ricadono automaticamente nella disciplina degli aiuti. Secondo l'Autore il Fondo ha anticipato il dibattito sul CMDI, svolgendo una funzione sostanzialmente para-risolutiva. Le Linee guida strategiche 2025-2027 del F.I.T.D. citate nel libro ricordano iniziative come la rendicontazione di sostenibilità, un sistema di risk management, l'assegnazione di un rating e un modello di early warning con analisi predittive.

Il Regno Unito offre un modello integrato. Il Financial Services Compensation Scheme (FSCS) è formalmente un fondo di garanzia, ma il Bank Resolution (Recapitalisation) Act 2025 consente alla Bank of England di chiedergli un "recapitalisation payment" per sostenere cessioni, ricapitalizzazioni o la creazione di una bridge institution. La copertura è di 120.000 sterline e i costi vengono poi ripartiti tra le banche con contributi ex post. Il punto rilevante, per Rossano, è la rinuncia a una rigida separazione tra tutela dei depositanti e risoluzione, con un unico canale decisionale.

Il Giappone ha un sistema regolato dal Deposit Insurance Act del 1971 e affidato alla Deposit Insurance Corporation of Japan (DICJ), ente pubblico con vertici nominati dal Primo Ministro con il consenso del Parlamento. La DICJ rimborsa i depositi ma svolge

anche compiti di risoluzione su incarico della Financial Services Agency; secondo i dati IADI citati nel volume, dal 1992 ha gestito oltre 180 casi senza ricorrere alla liquidazione. Per le crisi sistemiche c'è un Financial Crisis Response Council presieduto dal Primo Ministro, che può autorizzare iniezioni di capitale, coperture oltre i limiti e perfino nazionalizzazioni temporanee. I depositi destinati ai pagamenti sono garantiti senza limiti, gli altri fino a 10 milioni di yen. La DICJ può finanziarsi anche emettendo obbligazioni, con il consenso del Governo. Il prezzo di questa efficienza è una forte dipendenza politica: la DICJ è in sostanza un braccio operativo del Governo.

Il capitolo dedica attenzione anche agli Institutional Protection Schemes (IPS) previsti dall'art. 113, par. 7, del CRR: reti di banche, spesso cooperative, che si impegnano a sostenersi reciprocamente e che in Germania e in Austria svolgono anche la funzione di DGS. L'Autore richiama la guida della BCE del luglio 2025, secondo cui le due funzioni devono restare concettualmente distinte: anche quando uno schema le cumula, deve avere risorse proprie segregate per la funzione di IPS. In nota si dà conto anche del Position Paper dell'EFDI del febbraio 2026 sui temporary high balances, da cui risulta che su 379.823 depositanti rimborsati le richieste di questo tipo sono state 619, circa lo 0,16%: un istituto ad alta intensità simbolica e bassa incidenza quantitativa, che però pone problemi di armonizzazione e di sostenibilità.

Nelle conclusioni del capitolo Rossano richiama due serie di dati. La prima è uno studio empirico su un campione di economie tra il 1999 e il 2021, secondo cui i sistemi di assicurazione gestiti da enti governativi si associano in media a un rapporto depositi/PIL inferiore del 26,12% rispetto a quelli gestiti da soggetti privati o indipendenti. L'Autore ne ricava un argomento a favore della governance mutualistica, che sfiderebbe l'idea che solo i modelli pubblici siano pienamente affidabili. La seconda viene dalla IADI: nel 2024 in Nord America prevalgono i modelli risk minimiser (83%), in Europa e in America Latina i modelli paybox plus (66% e 60%), in Africa e Asia sono ancora diffusi i modelli paybox, limitati al rimborso (33% e 24%). La tendenza globale va verso DGS con compiti più ampi del rimborso. La stessa fonte segnala che l'85% dei deposit insurers considera l'innovazione tecnologica e i social media fattori significativi o molto significativi per il futuro, seguiti dalla risoluzione bancaria (78%) e dall'intelligenza artificiale (71%). La stabilità, commenta l'Autore, dipende ormai anche dalla gestione dell'informazione che circola sui canali digitali.

8. La riforma CMDI: che cosa cambia per i DGS

La prima sezione del quinto capitolo esamina la riforma del 2026. Il punto di partenza è storico: prima della BRRD le crisi si gestivano con i poteri della legge bancaria del 1936 e poi del TUB, spesso con moral suasion, e la maggior parte delle amministrazioni straordinarie degli anni Ottanta e Novanta si chiudeva con il ritorno alla gestione ordinaria o con operazioni di concentrazione. Con la BRRD si abbandona la socializzazione delle perdite. La riforma del 2026 aggiunge un elemento: l'adozione delle misure di intervento precoce non è più presupposto necessario perché l'autorità di risoluzione inizi a prepararsi (art. 30-bis BRRD). Vigilanza e risoluzione possono muoversi in parallelo, in un modello coordinato e non più sequenziale.

Le critiche di fondo all'impianto restano quelle che l'Autore aveva già formulato in passato. La nozione di interesse pubblico, che decide se una banca va in risoluzione o in liquidazione, è indeterminata; il principio del no creditor worse off richiede stime previsionali difficili. La riforma precisa che le "funzioni essenziali" comprendono anche l'impatto della loro interruzione a livello regionale, e stabilisce che nella valutazione dell'interesse pubblico le reti di sicurezza finanziate dal settore (fondi di risoluzione e DGS) vanno preferite alle risorse pubbliche. Per Rossano sono indicazioni apprezzabili ma insufficienti: allargano la discrezionalità invece di circoscriverla. La sua proposta è di identificare ex ante, magari con parametri quantitativi, le banche assoggettabili a risoluzione e quelle destinate alla liquidazione coatta.

Il capitolo documenta poi lo scarto tra norma e prassi con i dati della Commissione: tra il 2015 e il 2022 sono stati erogati circa 58,2 miliardi di aiuti pubblici al settore bancario, a fronte di circa 6,9 miliardi provenienti da fondi di risoluzione e DGS. L'uso di risorse statali è diminuito rispetto al passato, ma l'assorbimento delle perdite continua in misura significativa a ricadere sul settore pubblico, perché la via degli aiuti è percepita come politicamente più agevole.

Quanto ai contenuti della riforma, il riformato art. 11 della DGSD disegna una graduazione: il rimborso conserva un ruolo centrale, mentre il contributo alla risoluzione e le misure preventive e alternative hanno carattere eccezionale e condizionato. La protezione viene estesa a categorie come gli enti pubblici locali e le istituzioni senza scopo di lucro e ai cosiddetti depositi dei fondi dei clienti, mentre sono esclusi i depositi computabili ai fini MREL. Il sistema resta finanziato prevalentemente dai contributi delle banche; il ricorso a risorse pubbliche è residuale, temporaneo e soggetto a rimborso.

Le misure preventive (art. 11-bis) sono ammesse solo se la banca presenta una nota dettagliata condivisa con l'autorità competente e accetta vincoli di monitoraggio, governance e reporting; se il sistema nel suo complesso è in grado di sostenere eventuali contributi straordinari; e dopo una verifica formale che coinvolge vigilanza e autorità di risoluzione. L'intervento deve limitarsi al fabbisogno di capitale individuato dalle autorità, la banca non può distribuire dividendi né bonus e deve presentare entro pochi mesi un piano di riorganizzazione con una strategia di uscita, che comprende la restituzione dei fondi e la cessione delle partecipazioni acquisite dal DGS (art. 11-ter). Se gli impegni non vengono rispettati scatta un piano di rimedio (art. 11-quater). Per le misure alternative (art. 11-quinquies) il DGS può finanziare il trasferimento della banca anche quando questo includa depositi non coperti o altre passività chirografarie, senza che ciò significhi garantirle; restano comunque esclusi azionisti e creditori subordinati. Tutto è subordinato al least cost test dell'art. 11-sexies.

La novità più rilevante è la riscrittura dell'art. 109 BRRD. Il DGS può contribuire non solo al bail-in ma anche a strategie di trasferimento (vendita dell'attività d'impresa, ente-ponte), coprendo le perdite che altrimenti graverebbero sui depositi protetti o lo sbilancio tra attività e passività trasferite, e in certi casi anche quando il trasferimento riguardi depositi non protetti. Il contributo però incontra limiti precisi: non può eccedere le perdite che il fondo subirebbe in liquidazione, presuppone il previo assorbimento delle perdite da parte di azionisti e creditori e il rispetto dei parametri MREL, ed è sottoposto a tetti quantitativi, tra cui il limite ordinario del 62,5% del livello-obiettivo del DGS nelle operazioni di trasferimento. Quando contribuisce, il DGS acquisisce un credito nella successiva liquidazione con lo stesso rango dei depositi coperti.

Il giudizio dell'Autore è che la versione finale sia meno incisiva della proposta originaria. Questa prevedeva il superamento della cosiddetta super depositor preference, che dà ai DGS una posizione privilegiata nei riparti e quindi alte prospettive di recupero. Superarla avrebbe reso più facile il superamento del test del minor onere, sia pure con maggior rischio per i fondi. L'accordo politico del giugno 2025 ha invece mantenuto la super-preferenza dei depositi coperti, seguita da una seconda classe per i depositi non coperti di famiglie e PMI e da una terza per le piccole autorità pubbliche. Per Rossano il vero problema non è irrigidire o meno il least cost test, ma trovare forme alternative di finanziamento che permettano ai DGS di usare le proprie risorse in modo flessibile senza comprometterne la stabilità.

9. Aiuti di Stato, funzione sistemica della garanzia e trasformazione digitale

La seconda sezione del quinto capitolo allarga lo sguardo. Il primo tema è la persistente centralità del diritto degli aiuti. La riforma non modifica gli artt. 107-109 TFUE né la prassi della Commissione basata sulla Comunicazione del 2013. Il sostegno pubblico straordinario resta un presupposto del dissesto ai fini della risoluzione; anche l'uso di fondi di risoluzione o di DGS può integrare un aiuto ed è comunque sottoposto al vaglio della Commissione; quando la risoluzione non è ritenuta di interesse pubblico, o si ricorre alla ricapitalizzazione precauzionale, la crisi torna sotto l'ombrello degli aiuti. Finché esistono ampie vie d'uscita dalla risoluzione e soglie rigide come quella dell'8% di bail-in, mentre il diritto degli aiuti conserva la sua capacità di adattarsi caso per caso, le crisi continueranno a scivolare verso la soluzione più elastica. Il CMDI rischia così di consolidare un assetto complesso e poco prevedibile, e servirebbe un ripensamento più radicale del rapporto tra risoluzione e aiuti di Stato.

Il secondo tema è la funzione sistemica della garanzia. L'Autore richiama uno studio sulla Germania: il fondo volontario delle banche private tedesche, che per decenni aveva offerto una protezione quasi illimitata, dal 2017 ha progressivamente ridotto la copertura per alcune categorie. Hanno reagito riducendo le giacenze non solo i depositanti colpiti, ma anche soggetti che erano già esclusi dalla garanzia, come altre banche ed enti pubblici, che hanno letto il taglio come segnale di fragilità dell'intermediario. Il risultato è stato un aumento dei costi di raccolta. La conclusione che Rossano ne trae è che, dove la vigilanza è avanzata, la funzione stabilizzatrice della garanzia dovrebbe prevalere sui timori di azzardo morale, e che ridurre la copertura può essere controproducente.

Il terzo tema è la digitalizzazione. DORA (regolamento 2022/2554), MiCA (regolamento 2023/1114), il pacchetto antiriciclaggio del 2024 e le proposte PSD3/PSR non toccano direttamente i DGS, ma cambiano il contesto in cui operano. Una crisi bancaria oggi può nascere da un incidente informatico, da un'indagine antiriciclaggio che compromette la fiducia, dalla migrazione della raccolta verso token di moneta elettronica (EMT) che svolgono funzioni simili al deposito senza essere coperti dalla garanzia. La nuova definizione di deposito introdotta nel 2026, che fa riferimento alle "operazioni bancarie normali abitualmente svolte", resta ancorata alla nozione classica e non si estende alle nuove forme digitali di detenzione della liquidità. Con i pagamenti istantanei la corsa agli sportelli è diventata un evento digitale che si consuma in pochi secondi, mentre la

direttiva DGS prevede un termine di rimborso di sette giorni lavorativi, estendibile fino a venti in casi eccezionali. Ci si deve chiedere, scrive l'Autore, se un meccanismo indennitario così configurato basti ancora quando la fuga dei fondi può precedere di molto l'attivazione del rimedio. Anche il minor onere andrebbe valutato tenendo conto della dimensione digitale del rischio: un intervento meno costoso sul piano patrimoniale può risultare più destabilizzante se la crisi nasce da un evento ICT con potenziale contagio.

Infine il rapporto tra tecnologia e least cost test. Rossano chiarisce subito la sua posizione: l'intelligenza artificiale è uno strumento che supporta, non sostituisce, la valutazione umana. Il suo impiego ha senso se si può mostrare che avrebbe aiutato a evitare errori del passato, e il libro ne ricorda alcuni: le valutazioni sul caso Carife esaminate dal TAR Lazio, la decisione della BCE su Carige censurata dal Tribunale dell'Unione nell'ottobre 2022 per violazione dell'art. 70 TUB, la stessa decisione della Commissione su Tercas. Richiamando la giurisprudenza del Consiglio di Stato sulle decisioni algoritmiche, l'Autore ammette l'uso di questi strumenti anche in ambiti discrezionali solo se sono garantite la conoscibilità dei criteri, la sindacabilità e la responsabilità finale dell'autorità. Il least cost test, che si basa su stime probabilistiche e scenari controfattuali, è proprio uno degli ambiti in cui la tecnologia potrebbe affinare le valutazioni senza prendere il posto del giudizio.

Le conclusioni del capitolo insistono sul nodo politico. Il CMDI affronta alcuni problemi del primo decennio della BRRD, ma lascia aperti quelli strutturali: l'EDIS non c'è, manca un meccanismo armonizzato di liquidità in risoluzione e le procedure di liquidazione restano nazionali. La risoluzione rimane formalmente centrale ma materialmente circoscritta. Il Parlamento europeo, la BCE e il SRB sono favorevoli a un avanzamento parallelo di CMDI ed EDIS, ma il completamento dell'Unione bancaria resta bloccato da divergenze tra Stati, come accadde a suo tempo per la vigilanza unica. L'auspicio dell'Autore è che non serva una nuova crisi sistemica per sbloccarlo. Lo conferma, nota Rossano, la stessa Commissione, che nella Comunicazione sulla competitività del settore bancario del 2026 indica nella revisione della garanzia dei depositi uno degli strumenti per integrare il mercato bancario europeo. ## 10. Le conclusioni e le proposte dell'Autore

Le conclusioni riprendono il filo del libro con una serie di elaborazioni originali di dati e arrivano ad alcune proposte concrete.

Il primo risultato è che la BRRD ha ridotto il sostegno pubblico generalizzato senza però produrre un modello efficace di gestione delle crisi, soprattutto per le banche minori. I numeri della fase precedente sono imponenti: entro marzo 2009 le risorse statali

mobilitate ammontavano a circa 2.100 miliardi di euro, di cui 320 in ricapitalizzazioni dirette; tra il 2007 e il 2014 si arriva a 671 miliardi tra capitale e prestiti e 1.288 miliardi in garanzie, con un'esposizione che nel 2010 ha toccato il 13% del PIL dell'Unione. Le garanzie sono state la forma prevalente, perché stabilizzavano i mercati senza un esborso immediato. Gli aiuti autorizzati tra il 2008 e il 2014 sono stati molto diversi da Paese a Paese: oltre 660 miliardi ciascuno per Germania e Spagna, 613 per la Danimarca, 575 per l'Irlanda, 425 per la Francia, 132 per l'Italia. Dopo la BRRD l'esposizione dell'Unione scende allo 0,9% del PIL nel 2019. In Italia, dopo il picco del 2013, si passa allo 0,9% nel 2016, con un temporaneo aumento all'1,8% nel 2017 legato soprattutto a MPS, e all'azzeramento nel 2021. Il sostegno pubblico, insomma, non è scomparso: si è fatto mirato, e in alcuni casi, come quello italiano, è stato motivato anche da fattori politici e dalla rilevanza territoriale delle banche coinvolte.

Il secondo risultato riguarda l'uso effettivo della risoluzione. Dall'esame dei casi pubblicati dal SRB tra il 2014 e il 2026 emerge che le risoluzioni decise in sede europea sono pochissime, mentre in diversi altri casi, pur accertato il dissesto o il rischio di dissesto, è stato escluso l'interesse pubblico e la crisi è passata alle autorità nazionali. L'Autore ne dà una doppia lettura. Da un lato il bail-in e l'irrigidimento delle condizioni per il sostegno pubblico possono aver favorito soluzioni di mercato e comportamenti più prudenti. Dall'altro il filtro dell'interesse pubblico ha ristretto di fatto l'ambito della procedura, confermando la centralità delle autorità nazionali.

Per l'Italia la ricognizione (limitata agli eventi documentati da fonti istituzionali) mostra che la risoluzione in senso stretto è stata usata solo nel 2015 per le quattro banche, quando la disciplina non era ancora del tutto in vigore. Le due banche venete sono state gestite con la liquidazione coatta assistita da aiuti di Stato. Per il resto si è scelto il canale alternativo, con interventi del F.I.T.D. e dello Schema Volontario, senza passare né dalla risoluzione europea né dalla liquidazione. Le risoluzioni sono state poche, dunque, ma non perché siano state poche le crisi. Il caso di Banca Progetto conferma il ruolo del Fondo come strumento di stabilizzazione alternativo sia alla risoluzione sia alla liquidazione.

Il terzo passaggio è la valutazione del CMDI. La riforma va in controtendenza rispetto a questa prassi, perché favorisce la risoluzione anche per le banche medio-piccole. Rossano osserva che la BRRD non le aveva mai escluse: era stata la prassi delle autorità a confinarle nelle procedure nazionali. Nel nuovo assetto restano però alcune criticità: la valutazione dell'interesse pubblico, ancora priva di criteri puntuali e quindi esposta a disparità di trattamento tra Paesi; il no creditor worse off, fondato su stime probabilistiche che

possono creare sperequazioni tra creditori; la frammentazione istituzionale, con decisioni che coinvolgono SRB, autorità nazionali di risoluzione, DGS, Commissione, Consiglio e governi. Su questo punto l'Autore vede i vantaggi di un modello accentrato come quello statunitense e richiama l'esigenza di un rulebook unico per tutte le banche, applicabile sia alla risoluzione sia alla liquidazione. E naturalmente resta l'assenza dell'EDIS, rispetto alla quale gli IPS rappresentano una soluzione intermedia tra frammentazione nazionale e accentramento.

Qui il libro avanza una prima proposta. L'Autore non è convinto dell'orientamento che sembra emergere dalla Comunicazione della Commissione sulla competitività del settore bancario del 2026, cioè forme di mutualizzazione limitate ai gruppi bancari transfrontalieri. Una soluzione del genere differenzierebbe depositanti e intermediari in base alla struttura organizzativa della banca, non alla natura del rapporto protetto: i grandi gruppi godrebbero di una rete di protezione sovranazionale da cui le banche nazionali più piccole resterebbero escluse. Ne verrebbe un'Unione bancaria "a geometria variabile". Più coerente sarebbe un meccanismo europeo di riassicurazione o coassicurazione dei DGS nazionali: i sistemi nazionali manterrebbero la responsabilità primaria per i rimborsi e per gli interventi preventivi, alternativi o di sostegno alla risoluzione, mentre un fondo europeo sosterrebbe una quota minoritaria dell'onere, in percentuali da fissare per legge, o interverrebbe quando le risorse nazionali non bastano. L'idea riprende in parte la gradualità già prevista dalla proposta EDIS del 2015 (riassicurazione, poi coassicurazione, poi assicurazione piena).

La seconda proposta riguarda il least cost test. L'esperienza della FDIC, che secondo i dati citati ha gestito circa 3.500 crisi bancarie salvaguardando dal 1992 anche i depositanti non assicurati nel 59% dei casi, mostra un fondo che applica il least cost ma ammette eccezioni, come la systemic risk exception. In Europa il criterio, pur riformulato, resta imperniato su un confronto tra costi immediati, e questo può avere effetti distorsivi. Guardare solo all'esborso del fondo può spingere a cedere la banca in crisi a gruppi già dominanti, con effetti di concentrazione e meno concorrenza; e i costi sistemici e sociali, se ignorati, possono superare di molto i risparmi contabili. Senza arrivare a eliminarlo, come accade di fatto in Cina, l'Autore propone di attenuarlo in funzione delle esigenze del caso concreto.

La terza proposta tocca il livello di copertura. Poiché la riforma ha mantenuto la gerarchia dei creditori e il nuovo art. 11-sexies assume tra i parametri proprio l'importo dei depositi coperti, la soglia di 100.000 euro incide direttamente sulla possibilità di intervento dei

DGS. In altri ordinamenti, come Stati Uniti e Cina, la soglia è molto più alta. Rossano non propone un aumento indistinto, che porrebbe problemi di sostenibilità e di azzardo morale in assenza dell'EDIS, ma una copertura differenziata in base alla funzione economica del conto: più alta per i depositi usati per pagamenti correnti e gestione della liquidità (anche ai fini del calcolo del minor onere), più bassa per quelli con finalità prevalentemente finanziaria o di investimento. La difficoltà sta nell'individuare i conti e nel prevenire elusioni, ma non è considerata insormontabile se i criteri guardano alla funzione del deposito e non solo alla natura del depositante. Del resto il diritto europeo conosce già deroghe alla soglia uniforme: la direttiva 2026/804 prevede per i temporary high balances una protezione minima di 500.000 euro, fino a 2,5 milioni per i depositi legati a operazioni su immobili residenziali, per sei mesi. Una copertura più alta e la possibilità di intervenire per tempo, in via preventiva o alternativa, aiuterebbero anche a contenere le corse agli sportelli digitali, stabilizzando le aspettative.

La quarta proposta riguarda il finanziamento. Se i DGS devono fare di più, servono risorse proporzionate. Altri ordinamenti non si affidano solo ai contributi ex ante delle banche: la DICJ giapponese, per esempio, può emettere obbligazioni e contrarre prestiti, anche con garanzia pubblica. Anche in Europa bisognerebbe interrogarsi su canali di provvista di mercato che garantiscano una reale capacità di risposta in scenari di stress sistemico. L'Autore richiama anche chi ha osservato che la dotazione del F.I.T.D. è inferiore a quella di sistemi analoghi in Europa.

L'ultima proposta riguarda la tecnologia, sempre come supporto e mai come sostituto del giudizio. Strumenti dedicati potrebbero monitorare le conversazioni pubbliche sui social e sulle piattaforme digitali per cogliere segnali negativi o fake news sulla solidità di un intermediario; modelli predittivi basati su dati storici potrebbero stimare deflussi anomali di liquidità e permettere alle autorità di agire prima; strumenti di analisi dei dati potrebbero rendere più oggettive le stime comparative richieste dal minor onere, se lo si vuole mantenere in forma attenuata, riducendo i margini di discrezionalità.

11. I risultati principali in sintesi

Per chi cerca una lettura rapida, questi sono i punti che la ricerca mette in evidenza.

1. I sistemi di garanzia dei depositi non sono più semplici strumenti di indennizzo. In Italia il F.I.T.D. ha rimborsato direttamente i depositanti solo in una piccola parte dei

casi (2 interventi su 16) e ha operato soprattutto con cessioni di attività e passività e con interventi preventivi, assumendo una funzione di stabilizzazione del sistema.

2. Le sentenze europee sul caso Tercas (Tribunale UE 2019, Corte di giustizia 2021) hanno chiarito che gli interventi del Fondo diversi dal rimborso non sono aiuti di Stato se deliberati in autonomia e non imputabili allo Stato. Da allora gli interventi preventivi sono aumentati. Resta però un'influenza di fatto della Banca d'Italia che l'Autore descrive come funzione di vigilanza indiretta, da mantenere entro limiti che non snaturino il modello mutualistico.
3. Il confronto con il nuovo Fondo di garanzia dei rami vita mostra il rischio opposto, quello di una "mutualità amministrata" in cui la guida dell'autorità avvicina gli interventi alla nozione di aiuto di Stato.
4. La comparazione con Cina, Stati Uniti, Regno Unito e Giappone evidenzia la frammentazione del modello europeo e i vantaggi di assetti in cui garanzia e gestione delle crisi sono più integrate, senza nasconderne i limiti. Il F.I.T.D. viene presentato come un modello para-istituzionale che ha anticipato molte delle scelte del CMDI.
5. La riforma CMDI del 2026 rafforza il ruolo dei DGS nella risoluzione e nelle misure preventive e alternative, ma lo circonda di condizioni rigide, conserva la super-preferenza dei depositi coperti, lascia indeterminato l'interesse pubblico, non tocca il diritto degli aiuti di Stato e non risolve l'assenza dell'EDIS.
6. Le proposte: un meccanismo europeo di riassicurazione o coassicurazione dei DGS nazionali al posto di una mutualizzazione riservata ai gruppi transfrontalieri; un least cost test attenuato che tenga conto dei costi sistemici; una copertura differenziata in base alla funzione del deposito; nuove fonti di finanziamento per i DGS, anche di mercato; l'uso di strumenti tecnologici a supporto della prevenzione delle corse digitali e delle valutazioni di convenienza.
7. Sullo sfondo, la digitalizzazione della crisi bancaria (bank click run, rischi ICT, cripto-attività, enforcement antiriciclaggio) impone di ripensare strumenti nati in un contesto analogico, a partire dai tempi del rimborso e dal modo di calcolare il minor onere.