

# IL RISPARMIO

# 1

Anno LXIV - n. 1 gennaio - marzo 2016

Rivista trimestrale dell'ACRI - Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio Spa

Poste Italiane Spa Sped. in abb. post. 70% DCB Roma - com. 20 lett. c - Art. 2 legge 662 del 23/12/96 - Filiale di Roma - Romanina



**REGOLAMENTO PER LA SOTTOMISSIONE DEI MANOSCRITTI PER LA  
PUBBLICAZIONE NELLA RIVISTA  
*IL RISPARMIO***

**1. PREMESSA**

L'invio dei manoscritti alla Rivista per una valutazione ai fini della pubblicazione, presuppone l'accettazione da parte degli autori delle regole di pubblicazione di seguito esposte.

In particolare, gli autori devono:

- ∞ dichiarare che il proprio manoscritto, o parti significative di esso, non sia stato pubblicato altrove;
- ∞ dichiarare che il proprio manoscritto non sia sotto *review* per altra pubblicazione;
- ∞ dichiarare che il proprio manoscritto non sarà inviato per altra pubblicazione prima della risposta finale del Comitato Scientifico sull'esito del processo di referaggio.

**2. SOTTOMISSIONE MANOSCRITTI**

Gli articoli vanno inviati al Comitato Scientifico via mail all'indirizzo [elisabetta.boccia@acri.it](mailto:elisabetta.boccia@acri.it) in formato testo che includa il testo, le note e la bibliografia da pubblicare, corredati da un *Abstract* in italiano e in inglese di non più di 300 parole, indicando il codice JEL, disponibile su <http://www.aeaweb.org/journal/elclasjn.html>.

L'autore può proporre il suo lavoro per la pubblicazione in lingua inglese. Rimarrà a cura dell'autore la revisione del lavoro in lingua inglese qualora esso non venga considerato adeguato agli standard linguistici.

Sulla prima pagina del manoscritto va specificata l'Università o Ente di appartenenza, un numero telefonico e un indirizzo di posta elettronica dell'autore (o di almeno un autore nel caso di saggi a firma congiunta).

Il manoscritto deve essere formattato secondo quanto stabilito nella sezione "note per gli autori", pubblicata sul sito della rivista [www.ilrisparmioeview.it](http://www.ilrisparmioeview.it).

**3. PROCESSO DI REFERAGGIO**

Il Comitato Scientifico esamina il manoscritto e, qualora lo giudichi potenzialmente idoneo per la pubblicazione nella Rivista, lo invia a tre *referee* per un triplo referaggio anonimo.

∞ La decisione iniziale del Comitato Scientifico richiede circa due settimane.

∞ La stesura dei rapporti dei *referee* richiede circa 1 mese.

Sulla base delle indicazioni dei *referee*, il Comitato Scientifico accetta l'articolo, richiede una revisione, oppure rifiuta l'articolo; in ogni caso verrà fornito agli autori un feedback.

In caso di accettazione da parte del Comitato Scientifico, si autorizzerà la pubblicazione e la stampa del lavoro assegnando, inoltre, il numero della rivista e l'anno in cui sarà pubblicato.

La fase di correzione delle bozze e di stampa del lavoro richiede circa 1 mese.

**4. VARIE**

Il Comitato Scientifico si aspetta che gli autori che inviano i propri manoscritti alla Rivista siano disponibili ad accettare di collaborare come *referee* nel caso in cui venga presentata loro tale richiesta.

Gli articoli pubblicati sul Risparmio saranno segnalati nelle bibliografie ECONLIT e EJEL.

# IL RISPARMIO

## Editor

Nicola Mattoscio (University of Chieti-Pescara)

## Administrative Editor

Giorgio Righetti (ACRI, Rome)

## Editorial Board

Adriano Giannola (University of Naples "Federico II")

Giuseppe Guzzetti (ACRI, Rome)

Valentino Larcinese (London School of Economics)

Mario Nuzzo (LUISS, Rome)

Antonio Patuelli (ABI, Rome)

Dominick Salvatore (Fordham University of New York)

Pasquale Lucio Scandizzo (University of Rome "Tor Vergata")

*«Il Risparmio Review» is included in JEL on CD, e-JEL and Econlit,  
the electronic indexing and abstracting service  
of the American Economic Association*

# 1

Anno LXIV- n. 1 gennaio - marzo 2016

Rivista trimestrale dell'ACRI - Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio Spa



Redazione:  
Via del Corso, 267 - 00186 Roma  
Tel. 06.68.18.43.87 - Fax 06.68.18.42.23  
[elisabetta.boccia@acri.it](mailto:elisabetta.boccia@acri.it)  
[www.ilrisparmioereview.it](http://www.ilrisparmioereview.it)  
[www.acri.it](http://www.acri.it)

Codice ISSN 0035-5615 (print)  
Codice ISSN 1971-9515 (online)

Le opinioni espresse negli articoli firmati o siglati  
impegnano unicamente la responsabilità dei rispettivi Autori.  
La riproduzione dei testi è consentita, purché ne venga citata la fonte.

## SOMMARIO

BETTINA CAMPEDELLI, LUCA ZANIN, SARA MOGGI,  
GINA ROSSI, CHIARA LEARDINI

La *governance* delle Fondazioni di origine bancaria italiane  
sancisce il modello della *community-owned foundation*  
*Governance in Italian Bank Foundations as a benchmark*  
*for Community-Owned Nonprofit Organizations*

5

DANILO VALERIO MASCIA

Assicurazione sui depositi e azzardo morale: quando la cura diventa il male

*Deposit Insurance and moral hazard:*  
*when the remedy originates the disease*

27

ANTONIO PEZZUTO

Nuove regole sui sistemi di garanzia dei depositi, aiuti di Stato,  
completamento dell'UEM

*New deposit guarantee schemes, State aid and completion of EMU*

57

GIOVANNI LEGNINI

Economia, giurisdizione e giustizia sociale in Federico Caffè  
*Economics, legal systems and social justice in Federico Caffè*

83

## SCHEDE BIBLIOGRAFICHE

BOOK REVIEWS

*a cura di Elisabetta Boccia*

91



**LA GOVERNANCE DELLE FONDAZIONI DI ORIGINE  
BANCARIA ITALIANE SANCISCE IL MODELLO DELLA  
COMMUNITY-OWNED FOUNDATION**

*GOVERNANCE IN ITALIAN BANK FOUNDATIONS AS A BENCHMARK  
FOR COMMUNITY-OWNED NONPROFIT ORGANIZATIONS*

Bettina Campedelli

*Dipartimento di Economia Aziendale - Università degli Studi di Verona  
Department of Business Administration - University of Verona  
bettina.campedelli@univr.it*

Luca Zanin

*Università degli Studi di Udine  
University of Udine*

Sara Moggi

*Dipartimento di Economia Aziendale - Università degli Studi di Verona  
Department of Business Administration - University of Verona  
sara.moggi@univr.it*

Gina Rossi

*Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche - Università degli  
Studi di Udine  
Department of Economics and Statistics - University of Udine  
gina.rossi@uniud.it*

Chiara Leardini

*Dipartimento di Economia Aziendale - Università degli Studi di Verona  
Department of Business Administration - University of Verona  
chiara.leardini@univr.it*



*Il recente Protocollo d'Intesa ACRI-MEF impegna le fondazioni a dotarsi di organi di governo capaci di interpretare, rappresentare e soddisfare gli interessi delle proprie comunità. Il presente studio indaga la percezione dei soggetti in posizioni di governo circa l'adeguatezza della struttura di governance antecedente al Protocollo, nel supportare un agire della Fondazione coerente con gli interessi delle comunità territoriali. I risultati confermano che rappresentanza, indipendenza e professionalità sono pilastri sui quali fondare l'operatività delle Fondazioni. La necessità di legittimazione, tuttavia, richiede un maggiore e più consapevole ricorso a strumenti di stakeholder engagement già consolidati in altri ambiti del no profit.*

**PAROLE CHIAVE:** NO PROFIT • GOVERNANCE • STAKEHOLDER ENGAGEMENT • COMUNITÀ • LEGITTIMAZIONE

*According to the recent ACRI-MEF agreement, Foundations' boards must be able to understand, represent and satisfy the interests of the local communities in which they are rooted. This study investigates the perceptions of the chairpersons and executive directors of these entities about the ability of the governance structure to support the Foundations in pursuing the interest of the communities for which they act. The results show that representation, independence, and professionalism are considered as fundamental for the Foundations' going concern. Additionally, the need of legitimacy requires a greater and more conscious use of stakeholder engagement tools, already diffused in other nonprofit contexts.*

**KEYWORDS:** NONPROFIT • GOVERNANCE • STAKEHOLDER ENGAGEMENT • COMMUNITY • LEGITIMACY

## **1. Introduzione**

Il principio della rappresentatività territoriale che qualifica il modello di *governance* delle Fondazioni di origine bancaria italiane riafferma, anche nei recenti provvedimenti di autoregolamentazione, l'originale finalismo della norma istitutiva.

Nate con la trasformazione delle *community-owned banks* (Jassaud, 2014) in società di capitali, le Fondazioni si trovano, oggi, a un passo

dal completare il percorso di accompagnamento al mercato delle banche conferitarie e, nondimeno, sono custodi di un patrimonio di fondamentale importanza per lo sviluppo culturale sociale ed economico delle comunità di riferimento.

L'attuazione dei principi, sanciti con la firma del Protocollo di Intesa ACRI-MEF (2015)<sup>1</sup>, impegna le Fondazioni in uno sforzo di adeguamento volto al miglioramento e alla omogeneizzazione degli statuti, soprattutto in taluni aspetti che possono favorire, o meno, una operatività coerente con la loro peculiare natura di *community-owned foundations* (Jassaud, 2014). Nell'attuale scenario modificativo nella *governance* delle Fondazioni assume, in particolare, un'assoluta rilevanza giungere a una composizione degli organi di governo che sia garante della capacità dell'ente di interpretare, rappresentare e soddisfare gli interessi della comunità di riferimento.

Il presente studio indaga la percezione dei soggetti in posizioni di governo – con funzioni di indirizzo, rappresentanza e gestione – in merito ai livelli di adeguatezza della struttura di *governance*, in vigore antecedentemente alla sigla del Protocollo, rispetto all'esigenza di supportare un agire della fondazione coerente con gli interessi delle comunità territoriali di riferimento.

La struttura del lavoro è così articolata. Il paragrafo che segue riassume la letteratura in materia di rappresentazione degli interessi della comunità nella *governance* delle organizzazioni no profit. È poi illustrata la metodologia e descritti i risultati ottenuti da un questionario condotto nel corso del 2014, dunque antecedentemente alla firma del Protocollo ACRI-MEF. Infine sono proposte alcune osservazioni che possono rivelarsi utile traccia per le Fondazioni di origine bancaria – che si stanno apprestando a rivedere il proprio modello di *governance* in accordo con le richieste del Protocollo – nella ricerca di una sempre maggiore vicinanza al territorio nel quale operano, pur nel mantenimento dell'autonomia di azione che, fin dall'origine, le caratterizza.

---

1) Il Protocollo di Intesa tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'Acri- l'Associazione di Fondazioni e Casse di Risparmio Spa è stato siglato il 22 Aprile 2015 ed è liberamente consultabile al seguente indirizzo: <http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/acri.pdf>

## 2. Governance e rappresentatività

Il tema del coinvolgimento della comunità locale nelle organizzazioni no profit, attraverso la rappresentatività degli organi di governo, è un'area di ricerca di recente nascita. I primi risultati hanno evidenziato l'importanza di coinvolgere la comunità nei processi decisionali, così da rendere le organizzazioni no profit maggiormente capaci di rispondere alle sue esigenze<sup>2</sup>. È inoltre condivisa l'importanza della composizione degli organi di governo e, nondimeno, dei processi di selezione dei membri, rispetto al fine di assicurare che gli interessi della comunità in cui ciascuna organizzazione opera siano adeguatamente rappresentati<sup>3</sup>.

Matrice comune delle ricerche sulla capacità delle organizzazioni no profit di rappresentare gli interessi della comunità sono gli studi di Pitkin (1967), che individuano quattro dimensioni della rappresentati-

- 
- 2) Si vedano in proposito i lavori di Brown, W.A. (2002). *Inclusive Governance Practices in Nonprofit Organizations and Implications for Practice*. In *Nonprofit Management & Leadership*, 12(4), p. 369-385; Checkoway, B., e Zimmerman, M. (1992). *Correlates of participation in neighborhood organizations*. In *Administration in Social Work*, 16(3/4), p. 45-64; Cornforth, C. (2004). *The Governance of Co-operatives and Mutual Associations: A Paradox Perspective*. In *Annals of Public and Co-operative Economics*, 75(1), p. 11-32; Freiwirth, J. (2007). *Engagement Governance for System-Wide Decision Making*. In *The Nonprofit Quarterly*, 13, p. 38-41; Harrison, S., e Mort, M. (1998). *Which champions, which people? Public and user involvement in health care as a technology of legitimation*. In *Social Policy and Administration*, 32(1), p. 60-70; LeRoux, K. (2009). *Paternalistic or Participatory Governance? Examining Opportunities for Client Participation in Nonprofit Social Service Organizations*. In *Public Administration Review*, 69(3), p. 504-517; Saxton, G.D. (2005). *The Participatory Revolution in Nonprofit Management*. In *The Public Manager*, 34(1), p. 34-39. In questo senso, anche le linee guida fornite da organismi internazionali (AccountAbility, 2011) hanno ribadito che il coinvolgimento dei diversi portatori di interesse e la capacità di rispondere alle loro aspettative e richieste si traducono in una gestione più efficiente ed in una migliore performance. Cfr. AccountAbility (2011). AA 1000 *Stakeholder engagement standard*. Final exposure draft, consultabile al sito <http://www.accountability.org/images/content/5/4/542/AA1000SES%202010%20PRINT.pdf>.
- 3) Cfr. Abzug, R., e Galaskiewicz, J. (2001). *Nonprofit Boards: Crucibles of Expertise or Symbols of Local Identities?*, In *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 30(1), p. 51-73; Iecovich, E. (2005). *The Profile of Board Membership in Israeli Voluntary Organizations*. In *Voluntas*, 16(2), p. 161-180; Kissane, R.J., e Gingerich, J. (2004). *Do you see what I see? Nonprofit and resident perceptions of urban neighborhood problems*. In *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 33(2), p. 311-333.

vità: sostanziale, simbolica, formale e descrittiva. Il modello definisce la rappresentatività sostanziale riferendola alla capacità dell'organizzazione di agire nell'interesse della comunità territoriale di riferimento. La rappresentatività simbolica concentra l'attenzione sulla fiducia che la comunità locale riconosce all'organizzazione, legittimandola ad agire per suo conto. La rappresentatività formale individua i meccanismi di *governance* che definiscono le modalità di selezione e di permanenza in carica dei membri degli organi di governo. La rappresentatività descrittiva, infine, attiene alle caratteristiche socio-economiche e demografiche del *board* (età, genere, condizione occupazionale, etc.) e al fatto che queste rispecchino la comunità locale di riferimento.

Prendendo le mosse dai lavori di Pitkin riferiti essenzialmente al settore pubblico, Guo e Musso (2007) hanno elaborato un *framework* concettuale per analizzare empiricamente la rappresentatività nelle organizzazioni no profit. Al modello di Pitkin questi autori aggiungono una quinta dimensione, denominata rappresentatività partecipativa, che richiama il diretto e attivo coinvolgimento della comunità nei processi decisionali. Gli autori hanno applicato il *framework* a due organizzazioni che erogano servizi per la comunità locale con peculiarità di rappresentanza differenti<sup>4</sup> e hanno evidenziato come non esista un unico modello migliore di altri e come la natura dell'organizzazione possa influenzare il suo grado di rappresentatività.

Nella definizione del *framework*, Guo e Musso (2007) prestano particolare attenzione anche alle relazioni tra le cinque dimensioni della rappresentatività, cercando di indagare in che modo le dimensioni formali, descrittive e partecipative possono influenzare il grado di rappresentatività dell'organizzazione no profit, cioè la capacità di agire nell'interesse della collettività (rappresentatività sostanziale) e la capacità di suscitare fiducia da parte della comunità stessa (rappresentatività simbolica). Testando il *framework* di Guo e Musso (2007) nel contesto cinese, Guo e Zhang (2013) confermano la presenza di un'influenza positiva dei meccanismi descrittivi e partecipativi sulla rappresentatività delle organizzazioni del terzo settore, mentre non

---

4) In particolare, gli autori hanno considerato un'organizzazione no profit che si occupa di servizi caritatevoli e un insieme di consigli di quartiere operanti a Los Angeles.

trovano supporto all'ipotesi che vi sia una relazione tra meccanismi formali e rappresentatività.

Rossi et al. (2015) hanno applicato il modello di Guo e Musso (2007) alla realtà delle Fondazioni di origine bancaria italiane, entrando in maggior profondità nelle dimensioni formale, descrittiva e partecipativa della rappresentatività al fine di meglio descriverle (Tabella 1). Rispetto alla precedente letteratura, lo studio di Rossi et al. (2015) evidenzia che un ruolo chiave nel conseguire legittimazione sul territorio può essere svolto dai seguenti elementi della *governance*:

- meccanismi formali di selezione differenti rispetto alla modalità dell'elezione dei membri (diretta designazione da parte degli *stakeholder*; rosa di tre candidati tra i quali l'organo di indirizzo uscente sceglie i nuovi nominati; nomina diretta da parte dell'organo di indirizzo uscente);
- gruppi di *stakeholder* (ad esempio pubblica amministrazione, educazione cultura e ricerca, organizzazioni professionali e associazioni appartenenti alla società civile) che nominano i membri dell'organo d'indirizzo, con un peso di nomina differenziato;
- residenza dei membri dell'organo di indirizzo nello stesso territorio in cui l'organizzazione no profit si trova ad operare.

**Tabella 1: Rappresentatività e scelte di governance**

Dimensioni della rappresentatività	Sotto-categorie	Aspetti di analisi
Formale	1) Processo di designazione dei membri del organo d'indirizzo	Elezioni Designazione diretta da parte degli <i>stakeholder</i> Liste di candidati proposte dagli <i>stakeholder</i> Nomina da parte dell'organo uscente
	2) Durata in carica	Numero di anni
Descrittiva	3) Caratteristiche dei membri dell'organo d'indirizzo	Caratteristiche socio-demografiche (età, genere, formazione, razza, etnia, etc.) Requisiti relativi alla residenza dei membri del board nel territorio
	4) <i>Stakeholder</i> chiamati a designare i membri dell'organo d'indirizzo	Enti locali territoriali Istituzioni operanti nell'ambito della cultura e della ricerca Associazioni di categoria e professionali Società civile <i>Board</i> uscente Altri <i>stakeholder</i>
Partecipativa	5) Frequenza delle riunioni dell'organo d'indirizzo	Numero minimo di riunioni per anno
	6) Presenza di commissioni e comitati	Commissioni e comitati previsti per statuto Commissioni e comitati aperti a rappresentanti della comunità

Fonte: adattato da Rossi et al. (2015), p. 29.

Analizzando gli statuti delle Fondazioni di origine bancaria alla luce di questo modello, Rossi et al. (2015) evidenziano come, nella maggioranza dei casi, più della metà dei componenti dell'organo d'indirizzo è selezionata attraverso designazione diretta da soggetti espressione della comunità locale e, in una significativa percentuale dei casi analizzati, la totalità di essi. Risultati simili emergono nel caso della designazione mediante la proposta di liste di candidati.

Un tema di rilievo diventa conseguentemente l'individuazione degli *stakeholder* di riferimento, sia perché a essi è affidato il potere di

determinare la composizione degli organi di governo, sia alla luce della rilevanza data dalla rinnovata disciplina della *governance* alla rappresentatività territoriale e degli interessi sociali sottesi all'attività istituzionale dei soggetti designanti.

Uno studio di Leardini, Rossi e Moggi (2014) sugli statuti ante Protocollo ACRI-MEF evidenzia la distribuzione percentuale dei soggetti statutariamente designati negli organi d'indirizzo delle Fondazioni di origine bancaria italiane in funzione della tipologia di soggetto designante. Dai risultati emerge una netta prevalenza di soggetti di emanazione degli enti locali territoriali, mentre hanno un analogo peso le istituzioni operanti nell'ambito della cultura e della ricerca, le associazioni di categoria e professionali, la società civile e l'organo d'indirizzo uscente<sup>5</sup>.

Lo scenario attuale evidenzia, inoltre, come i caratteri sociodemografici – quali età, genere, razza, livello di scolarizzazione – dei soggetti designati non sono chiaramente indicati come elementi di rappresentatività descrittiva della comunità di riferimento, ma, al contrario, l'assetto statutario ante riforma contiene solo generici riferimenti alla necessità che i componenti gli organi di governo rappresentino adeguatamente gli interessi della comunità territoriale di riferimento e che possiedano conoscenze, competenze professionali ed esperienza nei settori prevalenti di attività delle Fondazioni. Una particolare enfasi è posta, invece, sul legame territoriale, che è tradotto nell'obbligo soggettivo, pur diversamente stringente, di residenza nel territorio di operatività della fondazione, tanto che l'idea della residenza quale condizione di rappresentatività è presente in quasi i due terzi dei casi<sup>6</sup>. Aver sancito, oltre ai principi dell'indipendenza e terzietà dell'ente e della professionalità, competenza e autorevolezza dei soggetti nominati negli organi di governo, quello della rappresentatività territoriale e degli interessi sociali sottesi all'attività istituzionale può, senza dubbio, essere foriero di nuovi e migliori scenari di governo delle Fon-

---

5) Risultati di maggiore dettaglio, che tengono conto della diversa natura associativa e non delle Fondazioni di origine bancaria, sono presentati in Leardini C, Rossi G, e Moggi S. (2014). *Board Governance in Bank Foundations, The Italian Experience*, Berlin: Springer-Verlag.

6) Cfr. Rossi et al. (2015). Toward community engagement in non-profit organizations *governance*. In *Voluntary Sector Review*, 6(1), p. 21-39.

dazioni, orientati alla trasparenza e al coinvolgimento delle comunità territoriali di riferimento.

In tema di rappresentatività, tra l'altro, è prevista dal Protocollo una specifica attività di valutazione in capo ai soggetti designanti e alla loro effettiva capacità di rappresentare il territorio, che deve basarsi anche su elementi raccolti grazie al coinvolgimento diretto delle comunità locali di riferimento nei processi decisionali.

Si tratta di un'attività nuova, la cui concreta realizzazione costituirà oggetto di nuove prassi di relazione, per la cui definizione i principi propri dello *stakeholder engagement*<sup>7</sup>, già consolidati in altre realtà del settore no profit, possono costituire un utile ausilio per comprendere i bisogni della comunità locale. In particolare, con riferimento al coinvolgimento della comunità nelle attività di reporting delle Fondazioni di origine bancaria, lo studio di Moggi, Leardini e Rossi (2015) ha messo in luce come esso sia limitato a forme di comunicazione unidirezionale, dove le informazioni sulla performance economico-finanziaria e sociale fluiscono dalla fondazione alla comunità.

### 3. Metodologia

Al fine di comprendere la percezione dei soggetti in posizioni di governo in merito alla coerenza della struttura di *governance*, ante attuazione del Protocollo, nel supportare un agire della fondazione coerente con gli interessi delle comunità territoriali di riferimento, è stato somministrato un questionario avendo cura di raggiungere i Presidenti e i Direttori Generali delle 88 Fondazioni italiane di origine bancaria. Tale erogazione è stata resa possibile grazie al supporto dell'ACRI.

Il questionario è stato costruito in aderenza allo schema concettuale di analisi della rappresentazione degli interessi della comunità proposto

---

7) In merito si rimanda ad alcuni studi di riferimento quali Bryson, J.M. (2004). What to do when *stakeholders* matter: *stakeholder* identification and analysis techniques. In *Public management review* 6(1), p. 21-53; Rowe G., e Frewer L.J. (2005). A Typology of Public Engagement Mechanisms. In *Science, Technology, & Human Values*, 30(2), p. 251-290; Swanson L.A. (2013). A Strategic Engagement *Framework* for Nonprofits. In *Nonprofit Management & Leadership*, 23(3), p. 303-323.

dalla letteratura di riferimento del no profit<sup>8</sup>. Al fine di associare un peso alle singole risposte degli interpellati, gli item sono stati misurati tramite l'ausilio di una scala Likert con valore minimo 1 (totalmente in disaccordo) e valore massimo 5 (totalmente d'accordo). La raccolta dei dati, avvenuta tramite la somministrazione online del questionario, ha interessato il periodo da Maggio a Luglio 2014, portando a un tasso di risposta pari al 69,32% della totalità delle Fondazioni di origine bancaria italiane, cosa che offre uno spaccato indubbiamente importante della realtà investigata.

Al fine di rappresentare la distribuzione delle risposte è utilizzata la tecnica dei boxplot che considera separatamente le diverse classi dimensionali in cui sono suddivise le Fondazioni di origine bancaria<sup>9</sup>.

In tutti i boxplot, l'asse delle X identifica i gruppi in cui i rispondenti sono classificati, mentre l'asse delle Y rappresenta la variabile d'interesse (item del questionario). Il boxplot permette conseguentemente di visualizzare:

- il valore mediano delle risposte, rappresentato dalla linea centrale all'interno della scatola formata dal 25esimo e dal 75esimo percentile che divide le risposte in esattamente due gruppi uguali;
- il valore massimo, minimo e conseguentemente il range delle risposte. Tanto più il *range* è ampio tanto maggiore è la variazione delle risposte fornite;
- la distribuzione delle risposte nei quartili e la distanza interquartile.

---

8) I tre principali studi in materia sono Guo C. e Musso J.A. (2007). Representation in nonprofit and voluntary organizations: a conceptual *framework*. In *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 36(2), p. 308-326; Guo C. e Zhang Z. (2013). Mapping the Representational Dimensions of Non-profit Organizations in China. In *Public Administration*, 91(2), p 325-346; Rossi G. et al. (2015). Toward community engagement in non-profit organizations *governance*. In *Voluntary Sector Review*, 6(1), p. 21-39.

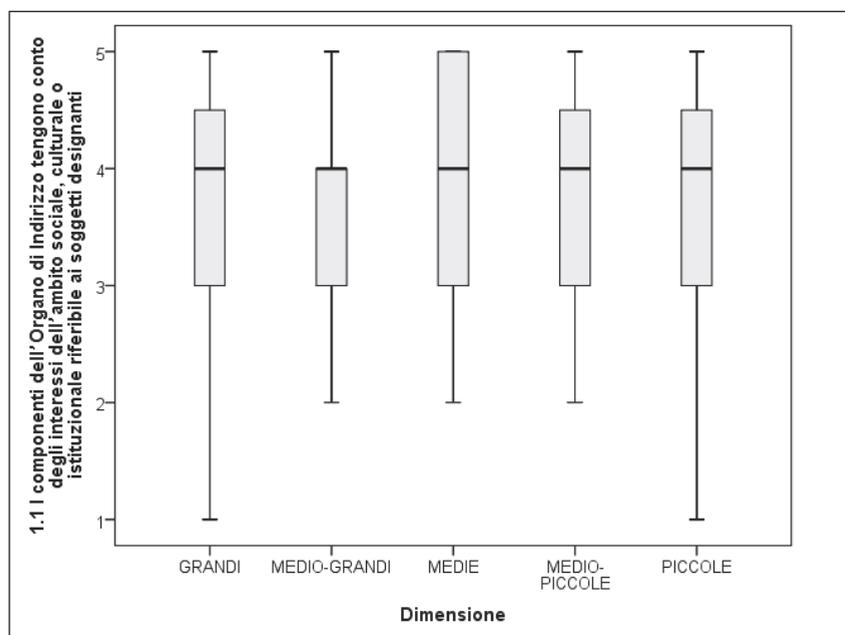
9) Per definire le classi dimensionali delle Fondazioni di origine bancaria è stato utilizzato il criterio di segmentazione in quintili applicata dall'ACRI e dal quale si ottengono cinque gruppi di medesima numerosità: Fondazioni grandi (patrimonio da 496 milioni di euro in su); Fondazioni medio grandi (patrimonio da 199 fino a 496 milioni di euro); Fondazioni medie (patrimonio da 121 fino a 199 milioni di euro); Fondazioni medio piccole (patrimonio da 73 fino a 121 milioni di euro); Fondazioni piccole (patrimonio fino a 73 milioni di euro).

#### 4. La percezione del ruolo della *governance* nel rapporto tra fondazione e comunità territoriale

I risultati dello studio fanno emergere una percezione alquanto articolata del rapporto tra le Fondazioni di origine bancaria e la comunità territoriale di riferimento.

In merito al processo di designazione formale dei membri dell'organo d'indirizzo delle Fondazioni, i risultati evidenziano un sostanziale allineamento sull'idea che gli organi d'indirizzo tengono conto degli interessi sociali, culturali e istituzionali della comunità di riferimento (Figura 1).

**Figura 1: Capacità dell'organo di indirizzo di tener conto degli interessi della comunità**

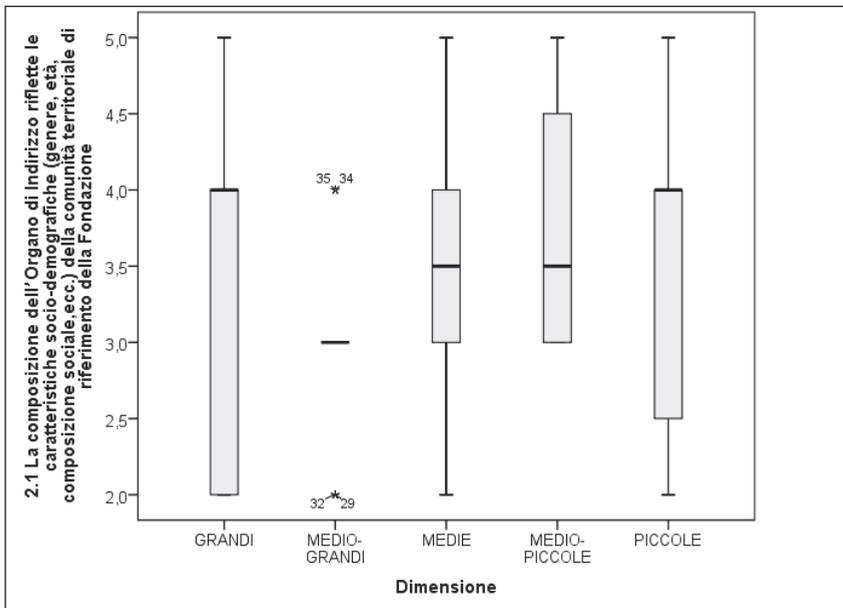


In particolare, come emerge dalla Figura 1, più della metà si è detta d'accordo o totalmente d'accordo con l'idea che i componenti dell'organo indirizzo tengono conto degli interessi del territorio di riferi-

mento e che dunque la rappresentatività formale possa influenzare positivamente la capacità di agire della Fondazione in tal senso. Questa sembra essere una percezione che non risente della dimensione della fondazione, anche se si nota una maggiore variabilità delle risposte per le Fondazioni di grandi e piccole dimensioni.

Appare, invece, controversa la percezione della capacità dell'organo d'indirizzo – con riguardo alla sua composizione – di riflettere le caratteristiche demografiche e sociali della collettività di riferimento, considerate nella rappresentatività descrittiva (Figura 2).

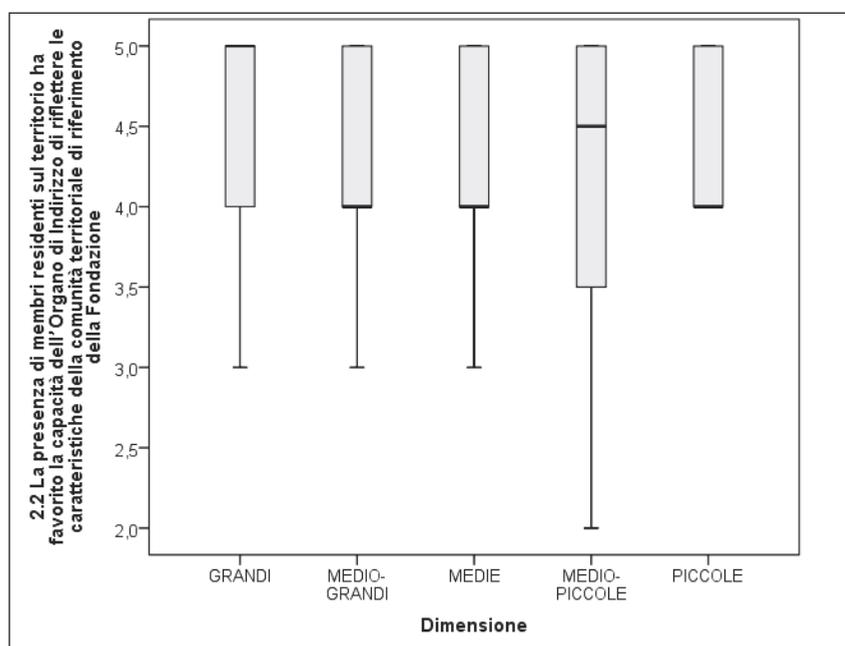
**Figura 2. Capacità dell'organo di indirizzo di riflettere le caratteristiche socio-demografiche della comunità**



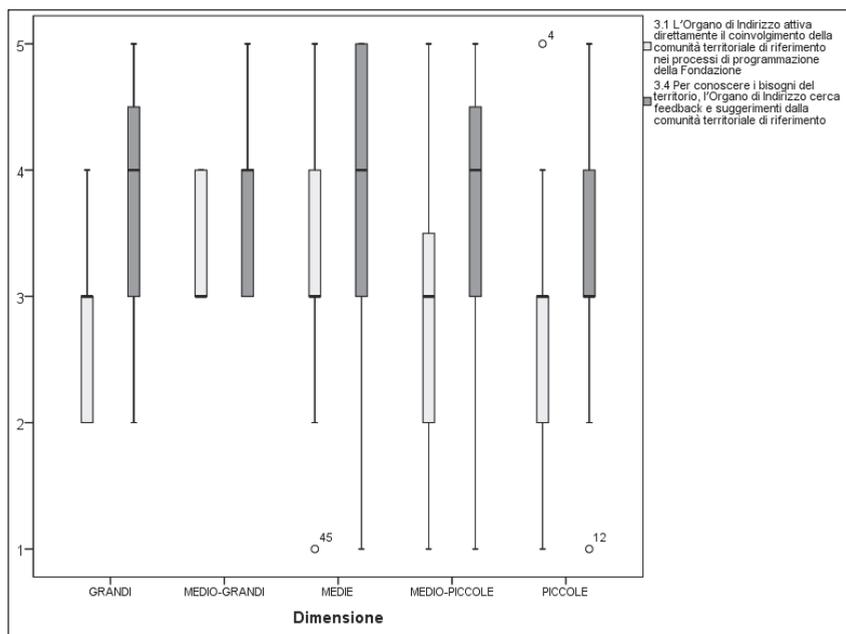
I valori mediani delle risposte convergono nell'area di accordo a prescindere dalla dimensione della fondazione, ma alcune differenze sembrano emergere. Le Fondazioni di grandi dimensioni rivelano una forte polarizzazione delle risposte sia su un giudizio di disaccordo che di pieno accordo, mentre le Fondazioni di piccole dimensioni presen-

tano una variabilità più marcata nelle risposte. Sempre in merito alla dimensione descrittiva della rappresentatività, è interessante rilevare che, indipendentemente dalla classe dimensionale della Fondazione, vi è un ampio consenso sull'idea che la presenza di soggetti residenti favorisca la capacità dell'organo di riflettere i caratteri della comunità territoriale (Figura 3).

**Figura 3. Capacità dei membri dell'organo di indirizzo residenti di riflettere le caratteristiche della comunità**



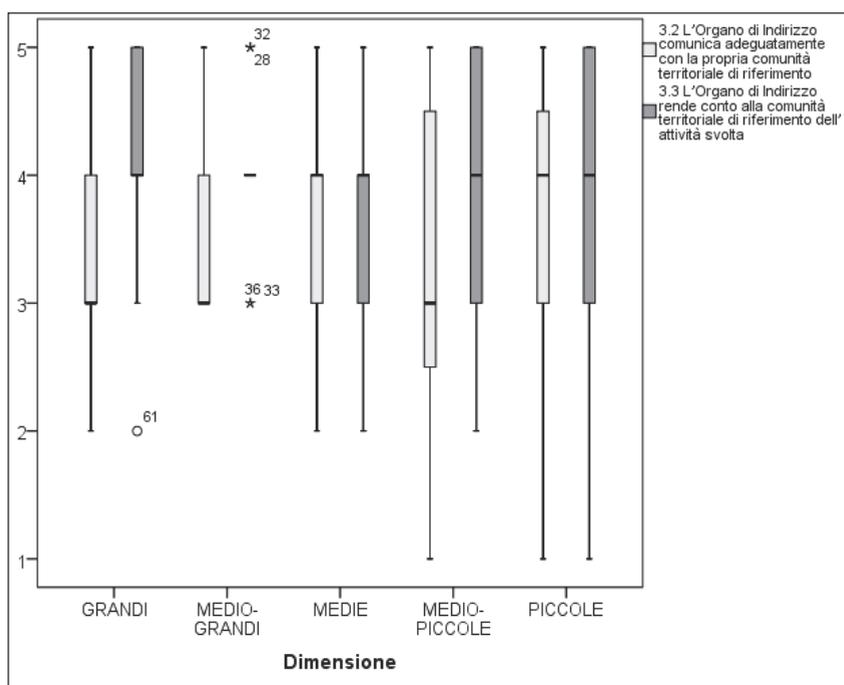
In tema dimensione partecipativa, la Figura 4 rappresenta i risultati relativi sia al fatto che l'organo di indirizzo coinvolga la collettività del territorio di riferimento nella programmazione (grigio chiaro) sia al fatto che esso cerchi *feedback* o suggerimenti per conoscere i bisogni del territorio (grigio scuro).

**Figura 4. Coinvolgimento e ricerca di *feedback* da parte dell'organo di indirizzo**

La percezione del coinvolgimento della comunità nella programmazione strategica della Fondazione emerge più come frutto di una ricerca individuale di riscontro – attraverso *feedback* sulle scelte effettuate e suggerimenti per il futuro – che non come risultato di formule strutturate di partecipazione. Al riguardo è interessante notare come i tre quarti dei rispondenti, appartenenti alle Fondazioni di media e piccola dimensione, ritenga che l'organo d'indirizzo non realizzi il coinvolgimento diretto della comunità territoriale nel processo di programmazione.

Al contrario, i risultati mostrano anche come ci sia un sostanziale accordo sul fatto che l'organo di indirizzo comunichi adeguatamente con la collettività di riferimento (grigio chiaro) e renda conto dell'attività svolta (grigio scuro) (Figura 5).

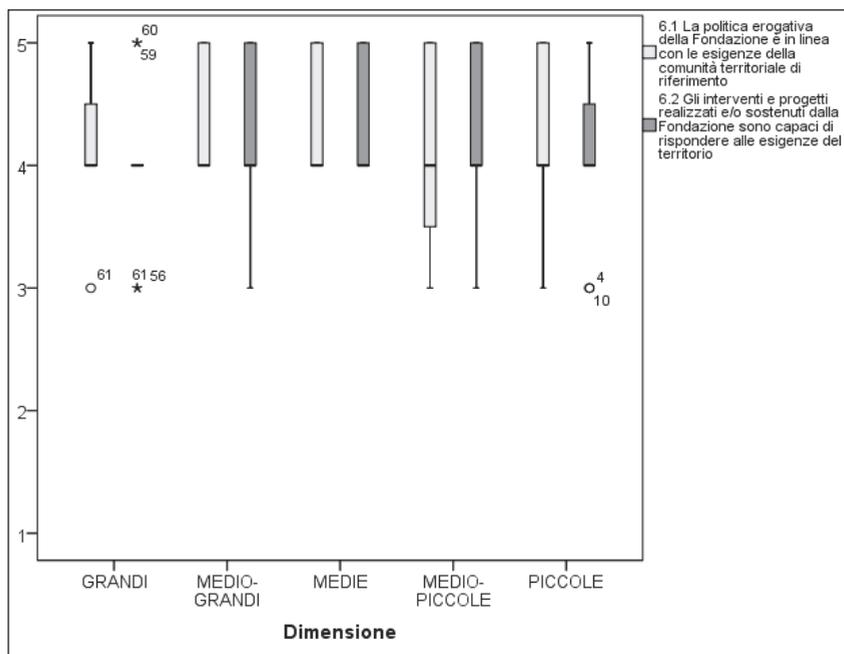
**Figura 5. Comunicazione e rendicontazione alla comunità di riferimento**



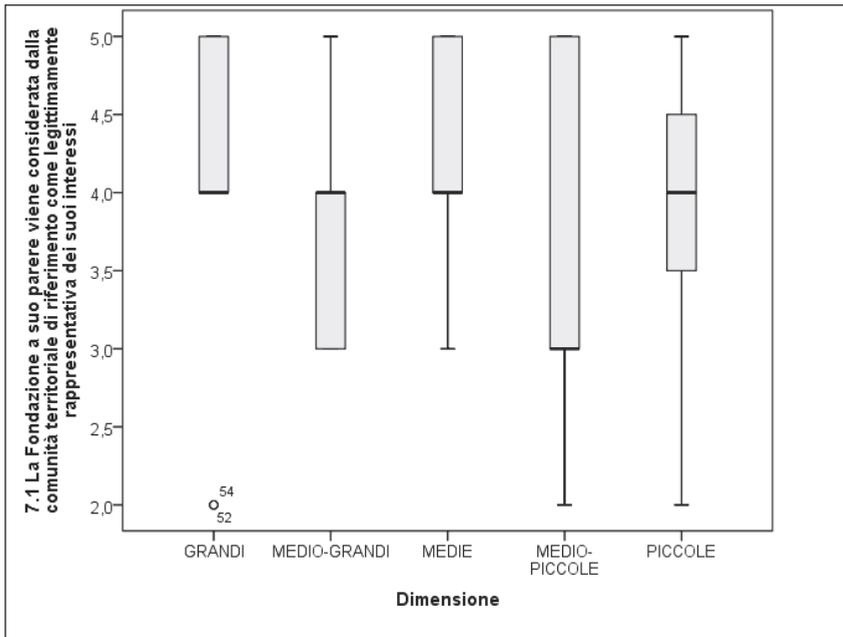
Emerge, tuttavia, una maggior variabilità nelle risposte delle Fondazioni piccole e medio piccole, mentre le Fondazioni medie, medio grandi e grandi sono polarizzate attorno ai valori della scala Likert, cosa che denota un sostanziale accordo con l'idea che l'organo di indirizzo presti attenzione al coinvolgimento della comunità attraverso attività di comunicazione e rendicontazione.

Considerando le percezioni dei rispondenti sul grado di rappresentatività della Fondazione in termini di capacità di agire nell'interesse della collettività, le risposte evidenziano un giudizio positivo sulla capacità della politica erogativa, degli interventi, dei progetti realizzati e sostenuti dalla Fondazione di rispondere alle esigenze del territorio (Figura 6).

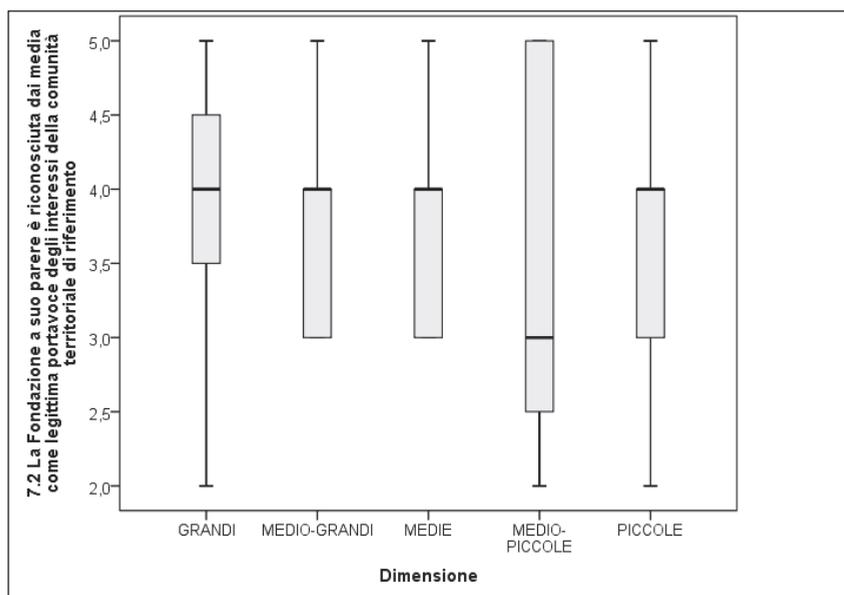
**Figura 6. Capacità della Fondazione di agire nell'interesse del territorio**



Più controverso, invece, è il giudizio sulla legittimazione in capo alla comunità di riferimento e sulla capacità della Fondazione di suscitare fiducia da parte della comunità stessa (Figura 7).

**Figura 7. Capacità della Fondazione di suscitare fiducia nella comunità**

Negli enti di media e grande dimensione i rispondenti evidenziano un sostanziale accordo sul fatto che la Fondazione sia considerata dalla comunità territoriale di riferimento come legittimamente rappresentativa dei suoi interessi, mentre la variabilità delle risposte, espressiva di un dubbio di legittimazione, aumenta nella piccola dimensione. Tale situazione è ancor più marcata con riferimento alla percezione del fatto che la Fondazione sia considerata dai *media* come legittima portavoce degli interessi della comunità territoriale di riferimento (Figura 8).

**Figura 8. Capacità della Fondazione di essere riconosciuta dai media come legittima portavoce della comunità**

È interessante notare come il dubbio espresso in merito alla capacità della Fondazione di suscitare la fiducia della comunità e di essere considerata dai *media* come legittima portavoce degli interessi del territorio di riferimento evidenzia, di fatto, un dubbio di legittimazione che appare non completamente coerente con le valutazioni sostanzialmente positive espresse nei precedenti quesiti del questionario, se non inteso quasi come una critica alla capacità della comunità stessa di comprendere appieno l'azione di governo.

## 5. Conclusioni

La progressiva distanza assunta dalle dinamiche di governo delle istituzioni finanziarie di origine, la sempre maggiore qualità nelle erogazioni atte a soddisfare bisogni collettivi crescenti, la capacità di fare sistema su iniziative trasversali e, non da ultimo, il recente sforzo di autoregolamentazione teso a rendere il modello di *governance* mag-

giormente aderente alla loro natura di *community-owned foundations*, hanno confermato – grazie a un percorso più che ventennale di attività – le Fondazioni di origine bancaria quali soggetti fondamentali per lo sviluppo territoriale in ambito sociale, culturale ed economico.

Lo spirito della riforma, da un lato, e la percezione degli operatori, dall'altro, confermano che i principi della rappresentanza, congiuntamente a quelli dell'indipendenza dell'ente e della professionalità nel suo governo, sono ampiamente riconosciuti quali pilastri sui quali fondare la futura operatività delle Fondazioni.

Tuttavia, ciò che emerge con chiarezza dallo studio è la necessità di legittimazione che, oltre che dai meccanismi di *governance*, può derivare da un maggiore e più consapevole ricorso all'impiego di strumenti di *stakeholder engagement* già di uso consolidato in altri ambiti dell'universo delle no profit.

Non sempre, infatti, la trasparenza di gestione e lo spirito di appartenenza, che caratterizzano l'operato delle Fondazioni, sono sufficienti per comprendere fino in fondo le caratteristiche, le priorità e la portata dei bisogni della comunità né per trasmettere la logica che orienta le scelte di gestione.

La sfida per il futuro delle Fondazioni sarà internalizzare nella propria operatività meccanismi atti a informare, consultare e coinvolgere la comunità di riferimento, preservando, al contempo, l'indipendenza dell'ente e quella visione di sistema e di lungo periodo che sola può consentire la tutela e la massima valorizzazione del patrimonio, finanziario e di competenze, di cui le Fondazioni sono originali e per certi versi insostituibili custodi.

### **Riferimenti bibliografici**

Abzug R., Galaskiewicz J. (2001), *Nonprofit Boards: Crucibles of Expertise or Symbols of Local Identities?*, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 30, 1, 51-73.

AccountAbility (2011), *AA 1000 Stakeholder engagement standard. Final exposure draft*, consultabile al sito <http://www.accountability.org/images/content/5/4/542/AA1000SES%202010%20PRINT.pdf>.

ACRI-MEF (2015), *Protocollo di Intesa tra il Ministero dell'Econo-*

*mia e delle Finanze e l'Associazione di Fondazioni casse di risparmio Spa*, 22 Aprile 2015, consultabile al sito <http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/acri.pdf>.

Brown W.A. (2002), *Inclusive Governance Practices in Nonprofit Organizations and Implications for Practice*, *Nonprofit Management & Leadership*, 12, 4, 369-385.

Bryson J.M. (2004), *What to do when stakeholders matter: stakeholder identification and analysis techniques*, *Public management review*, 6, 1, 21-53.

Checkoway B., Zimmerman M. (1992), *Correlates of participation in neighborhood organizations*, *Administration in Social Work*, 16, 3/4, 45-64.

Cornforth C. (2004), *The Governance of Co-operatives and Mutual Associations: A Paradox Perspective*, *Annals of Public and Co-operative Economics*, 75, 1, 11-32.

Freiwirth J. (2007), *Engagement Governance for System-Wide Decision Making*, *The Nonprofit Quarterly*, 13, 38-41.

Guo C., Musso J.A. (2007), *Representation in Nonprofit and Voluntary Organizations: A Conceptual Framework*, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 36, 2, 308-326.

Guo C., Zhang Z. (2013), *Mapping the Representational Dimensions of Non-profit Organizations in China*, *Public Administration*, 91, 2, 325-346.

Harrison S., Mort M. (1998), *Which champions, which people? Public and user involvement in health care as a technology of legitimation*, *Social Policy and Administration*, 32, 1, 60-70.

Iecovich E. (2005), *The Profile of Board Membership in Israeli Voluntary Organizations*, *Voluntas*, 16, 2, 161-180.

Jassaud N. (2014), *Reforming the corporate governance of Italian Banks*, IMF Working Paper, WP/14/181.

Kissane R.J., Gingerich J. (2004), *Do you see what I see? Nonprofit and resident perceptions of urban neighborhood problems*, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 33, 2, 311-333.

Leardini C., Rossi, G., Moggi S. (2014), *Board governance in bank foundations: The Italian experience*, Berlin, Springer-Verlag.

LeRoux K. (2009), *Paternalistic or Participatory Governance? Examining Opportunities for Client Participation in Nonprofit Social Ser-*

- vice Organizations*, *Public Administration Review*, 69, 3, 504-517.
- Moggi, S., Leardini, C., Rossi, G. (2015), *Mandatory or not mandatory reporting? Insights from Italian bank foundations*, *International Journal of Public Administration*, 38, 10, 734-742.
- Pitkin H.F. (1967), *The concept of representation*, University of California Press, Berkeley, CA.
- Rossi G., Leardini C., Moggi S. (2015), *Toward community engagement in non-profit organizations governance*, *Voluntary Sector Review*, 6, 1, 21-39.
- Rowe G., Frewer L.J. (2005), *A Typology of Public Engagement Mechanisms*, *Science, Technology, & Human Values*, 30, 2, 251-290.
- Saxton G.D. (2005), *The Participatory Revolution in Nonprofit Management*, *The Public Manager*, 34, 1, 34-39.
- Swanson L.A. (2013), *A Strategic Engagement Framework for Nonprofits*, *Nonprofit Management & Leadership*, 23, 3, 303-323.

**ASSICURAZIONE SUI DEPOSITI E AZZARDO MORALE:  
QUANDO LA CURA DIVENTA IL MALE**

*DEPOSIT INSURANCE AND MORAL HAZARD:  
WHEN THE REMEDY ORIGINATES THE DISEASE*

Danilo Valerio Mascia

*Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali  
Università degli Studi di Cagliari*

*Department of Economics and Business  
University of Cagliari*

*danilo.mascia@gmail.com*



*Dalla seconda metà del secolo scorso ad oggi, diverse crisi bancarie si sono verificate nel mondo interessando, loro malgrado, una moltitudine di risparmiatori. L'evidente fragilità dei sistemi bancari ha così indotto buona parte delle nazioni a dotarsi di adeguati schemi di assicurazione sui depositi. Tale forma assicurativa, il cui scopo è quello di incrementare la fiducia dei risparmiatori, ha il potenziale di fornire più stabilità al sistema bancario. Tuttavia, questa maggiore fiducia riduce quella che in letteratura viene chiamata "depositor discipline", vale a dire quell'insieme di azioni – poste in essere dai risparmiatori – volte a monitorare l'operato della banca. Questo implica che gli istituti di credito si sentono liberi di intraprendere iniziative più rischiose di quanto altrimenti farebbero in assenza della predetta assicurazione – dando pertanto vita a condotte ascrivibili alla fattispecie del moral hazard. Come dire che, lo stesso schema di garanzia dei depositi potrebbe essere fonte di crisi. In questo lavoro si effettua una disamina dei modelli di assicurazione esistenti, nel tentativo di evidenziarne costi e benefici, fornendo infine una valutazione dei comportamenti opportunistici latenti nei diversi schemi, quali risultano dalle valutazioni connesse alla recente crisi finanziaria.*

**PAROLE CHIAVE:** BANKS • BANKING CRISIS • BANK RUNS • DEPOSITOR DISCIPLINE • DEPOSIT INSURANCE • MORAL HAZARD • REGULATION

*Since the second half of the previous century, various banking crises occurred all over the world affecting many depositors. The evident weakness of the banking systems has brought a lot of countries to implement Deposit Insurance Schemes (DIS). The aim of such schemes is to increase depositors' confidence and provide more stability to the banking system. However, an increase in depositors' confidence reduces the so-called depositors' discipline – i.e. those actions designed to control banks' behaviour. This leads banks to assume more risky positions than they would do without such kind of insurance (moral hazard). In this way, a DIS may be the source of banking crises itself. In this paper, we provide a review of the characteristics of the existing Deposit Insurance Schemes, thus to highlight the related benefits and costs. Finally, we provide an analysis of the opportunistic behaviour arisen during the recent global financial crisis.*

**KEYWORDS:** BANKS • BANKING CRISIS • BANK RUNS • DEPOSITOR DISCIPLINE  
• DEPOSIT INSURANCE • MORAL HAZARD • REGULATION

## 1. Introduzione

Nelle ultime tre decadi dello scorso secolo, più dei due terzi dei Paesi membri del Fondo Monetario Internazionale (FMI) hanno vissuto delle crisi bancarie. Tali situazioni si sono registrate sia in Paesi sviluppati che in Paesi sottosviluppati. Tuttavia, a prescindere dalla classificazione legata alla ricchezza nazionale è emerso che, se da un lato le banche sono gli intermediari grazie ai quali incanalare i risparmi verso progetti di investimento redditizi, gli stessi istituti di credito risultano essere degli enti relativamente fragili. E quando il sistema bancario di una qualsiasi nazione registra delle difficoltà sistemiche, le conseguenze possono essere devastanti e costose per l'intera economia. Ad esempio, nel corso delle crisi bancarie verificatesi nel 1997 in diverse nazioni del Sud-Est asiatico, la sola Indonesia ha dovuto sopportare dei costi superiori al 50% del proprio PIL (Hoggarth et al., 2002).

L'intrinseca fragilità delle banche ha pertanto indotto molte nazioni ad adottare degli schemi di assicurazione dei depositi.<sup>1</sup> Tale esigenza muove, peraltro, dalla constatazione che risulta difficile individuare l'esatto ammontare di riserva di liquidità e di patrimonio indispensabile a rendere sicura – in ogni momento – la banca nei confronti dei propri creditori. Da cui, l'ovvia necessità di predisporre una rete di sicurezza che contempi adeguati schemi di garanzia a tutela dei depositanti (Mottura, 2015).

Lo scopo di tali schemi è quindi quello di garantire che i risparmi siano salvaguardati, stante la garanzia statale e/o privata posta a protezione dei depositi che assicura la pronta liquidità degli stessi. In questo modo, considerato che il risparmiatore crede che il Governo – o, comunque, l'ente preposto alla salvaguardia dei depositi – sia di-

---

1) Nella maggior parte dei Paesi, sono da intendersi garantiti dall'assicurazione dei depositi i conti correnti, i conti deposito (anche vincolati), gli assegni circolari e i certificati di deposito nominativi. Non sono pertanto da includere gli investimenti in obbligazioni, titoli di stato, e pronti contro termine.

sposto e capace a mantenere le sue promesse, non vi sarà incentivo a effettuare alcuna corsa agli sportelli (*bank runs*) per prelevare i risparmi in caso di manifeste situazioni di difficoltà (Diamond e Dybvig, 1983). Pertanto, incrementando la fiducia dei risparmiatori, si pongono le basi per un sistema bancario più stabile.

Orbene, se da un lato l'assicurazione sui depositi accresce la fiducia dei risparmiatori, dall'altro può essere fonte di azzardo morale (Gropp e Vesala, 2001). Infatti, le banche possono essere motivate ad assumere maggiori posizioni rischiose data la possibilità (per i risparmiatori) di sfruttare, all'occorrenza, l'assicurazione sui depositi (Merton, 1977; Marcus e Shaked, 1984; Keeley, 1990; Pennacchi, 2006). E questo è un inevitabile problema che emerge quando i depositanti ritengono che i propri risparmi siano al sicuro. In tale circostanza, infatti, i risparmiatori – riducendo la *depositor discipline*<sup>2</sup> – non hanno incentivo a monitorare e sorvegliare l'operato della banca, la quale si sente libera di assumere un maggior rischio d'impresa di quanto altrimenti farebbe (Martínez-Peria e Schmukler, 2001; Demirgüç-Kunt e Huizinga, 2004; Ioannidou e Penas, 2010; Karas *et al.*, 2013). Poiché questa condotta intrapresa a seguito dell'adozione dell'assicurazione sui depositi sfugge al controllo delle autorità preposte alla vigilanza, il sistema bancario può ancora una volta essere oggetto di instabilità. Detto altrimenti, la stessa assicurazione sui depositi – inducendo una eccessiva assunzione di rischi e in assenza della dovuta *market discipline* – può rivelarsi possibile fonte di crisi (Cooper e Ross, 2002; Barth *et al.*, 2004; Demirgüç-Kunt e Detragiache, 2002; Demirgüç-Kunt e Kane, 2002; Diamond e Dybvig, 2000).

L'implementazione di uno schema di assicurazione dei depositi determina, pertanto, sia dei potenziali benefici che dei costi per la società: la difficoltà sta nel massimizzare i primi minimizzando, al contempo, i secondi. È per questo motivo che i governi e i depositanti nel mondo devono apprezzare e comprendere meglio il significato dell'assicurazione sui depositi, giacché sempre più Paesi hanno adottato questo sistema negli ultimi anni. Infatti, considerato che il primo schema di

---

2) La *depositor discipline* può constare, ad esempio, nella richiesta di maggiori tassi di interesse sui depositi al fine di indurre una limitazione nell'assunzione dei rischi bancari (Anginer *et al.*, 2014).

assicurazione fu implementato negli Stati Uniti nel 1933 (Bradley, 2000; Lé, 2014), circa altre 70 nazioni hanno fatto altrettanto nel corso dell'ultimo trentennio. L'FMI, peraltro, suggerisce che ciascun Paese debba adottarne uno (Garcia, 2000).

## **2. Benefici e costi dell'assicurazione sui depositi**

È noto che le banche costituiscono una parte fondamentale del sistema finanziario di ciascuna nazione: grazie alla loro attività, esse promuovono la crescita economica e lo sviluppo. In particolare, le banche concedono credito alle imprese per effettuare i propri investimenti e forniscono, altresì, prodotti e servizi per fronteggiare i vari rischi finanziari (*inter alia* Mottura, 2015). Inoltre, gli istituti di credito facilitano il pagamento di beni e servizi mettendo a disposizione la moneta bancaria (*e.g.*, attraverso i vari circuiti di intermediazione). Nel fornire tali servizi, le banche effettuano la trasformazione delle scadenze: attraverso passività a breve (depositi), generano attività a medio/lungo termine (credito). Ed è proprio qui che si annida la fonte di fragilità del sistema bancario. I depositanti, infatti, possono decidere di prelevare i propri risparmi in qualsiasi momento.

Il peggior scenario si verifica nel momento in cui in un determinato Paese i risparmiatori – temendo per la sicurezza dei propri depositi – decidono di prelevare, simultaneamente, tutti i risparmi. Tale corsa agli sportelli di rilevanza sistemica costringerebbe, infatti, le banche a liquidare i propri attivi per onorare le richieste di liquidità manifestate dai risparmiatori. E il metodo più veloce per ottenere il necessario contante consisterebbe in una svendita degli attivi bancari. Questa circostanza porterebbe, dunque, gli istituti di credito illiquidi, ma solventi, nella condizione di dover dichiarare la bancarotta.

Si evince, pertanto, che la tipica struttura di stato patrimoniale di una banca è indubbiamente fragile. Ciascun istituto di credito sarebbe condotto allo stato di insolvenza se i suoi attivi dovessero essere immediatamente venduti per fronteggiare le cospicue richieste di liquidità da parte dei risparmiatori. Ciò non sarebbe fonte di preoccupazione se, una tale occorrenza, fosse un mero caso di scuola. La storia insegna, tuttavia, che si sono verificate diffuse corse agli sportelli in varie nazioni e in vari momenti, talvolta determinando fenomeni di con-

tagio che hanno varcato i confini di un Paese per interessare nazioni confinanti. Sfortunatamente, le corse agli sportelli non sono fenomeni benigni: il loro accadimento determina, infatti, delle conseguenze devastanti sia per il sistema creditizio, che per il sistema dei pagamenti di una nazione. A dirla tutta, quanto più le banche rivestono un ruolo fondamentale nel sistema finanziario di un determinato Paese, tanto più disastrose possono essere le ripercussioni sull'economia e sul *welfare* in caso di crisi.

Lo scopo principale dell'assicurazione sui depositi è di minimizzare, se non eliminare del tutto, la possibilità che si verifichino le corse agli sportelli. Uno scopo secondario è di proteggere i piccoli risparmiatori da eventuali perdite. Durante la Grande Depressione che coinvolse gli Stati Uniti negli anni '30, le banche fronteggiarono massicci *bank runs* e subirono ingenti perdite per via delle vendite di attivi di bilancio rese necessarie per soddisfare le esigenze di liquidità dei depositanti. La situazione fu così devastante che il presidente Roosevelt dovette dichiarare un giorno di festività nazionale per porre freno allo stato di allarmismo e di panico venutosi a creare. Alla riapertura, tutti i depositi furono protetti dalla garanzia del governo federale. Ciò permise ai risparmiatori di riacquisire fiducia circa la solvibilità dei depositi, così da escludere la necessità di ulteriori prelevamenti. Pertanto, grazie all'introduzione di tale garanzia sui depositi, le corse agli sportelli cessarono definitivamente.

Per circa 50 anni dalla sua introduzione, il sistema di assicurazione dei depositi statunitense funzionò come pianificato: non si verificarono *bank runs* ed era unanime la convinzione circa il successo della misura intrapresa. Tuttavia, tale certezza venne a mancare quando, negli anni '80, le cosiddette "*savings and loan association*" (ossia istituti finanziari specializzati nel raccogliere depositi e, quindi, nell'erogare prestiti) furono interessate da problemi riguardanti la qualità degli attivi. La crisi delle *savings and loan association* fu così grave che anche il fondo di assicurazione dei depositi divenne insolvente a metà degli anni '80, manifestando una esigenza di liquidità pari a circa 40 miliardi di dollari. Fortunatamente, però, ai contribuenti non fu chiesto di partecipare alla copertura di tale costo.

Il fatto che diverse istituzioni creditizie – in questo caso sia banche che *savings and loan association* – potessero fallire, comportando no-

tevoli costi per il superamento delle crisi, dimostrò in maniera piuttosto convincente che l'assicurazione sui depositi non era una panacea per risolvere i problemi del sistema bancario. Nonostante la sua presenza potesse rappresentare una fonte di rassicurazione per il sistema bancario, in grado altresì di ridurne la fragilità, l'assicurazione sui depositi fece emergere un ulteriore problema, ossia il *moral hazard*. Pertanto, se da un lato l'adozione dell'assicurazione sui depositi infonde fiducia nei risparmiatori circa la solvibilità dei propri fondi (così da evitare l'insorgere di corse agli sportelli), dall'altro l'utilizzo di tale garanzia incrementa la possibilità di un altro serio problema consistente nell'azzardo morale. Infatti, rimuovendo ogni forma di preoccupazione che i depositanti possano avere riguardo la sicurezza dei propri risparmi, l'adozione dell'assicurazione sui depositi elimina altresì l'incentivo per i risparmiatori di monitorare l'operato delle banche. A prescindere dalla rischiosità degli attivi acquistati con i propri depositi, infatti, i risparmiatori sono garantiti circa il fatto che ogni possibile perdita verrà sopportata dall'assicurazione posta a protezione degli stessi. Una tale circostanza richiede, tuttavia, che venga accuratamente disciplinata l'attività bancaria. Detto altrimenti, le autorità preposte al controllo e alla vigilanza devono ora svolgere il ruolo che in precedenza veniva ricoperto dagli stessi depositanti tramite la *depositor discipline*.

È opinione diffusa che la regolamentazione e la supervisione siano fondamentali nel prevenire l'insorgere di crisi bancarie una volta che i vari Paesi hanno adottato l'assicurazione sui depositi. Le nazioni che adottano tale schema devono, più di ogni altra, vigilare affinché le banche non siano tentate dall'intraprendere attività eccessivamente rischiose una volta adottato il regime di garanzia.

Pertanto, l'adozione di una giusta regolamentazione, unitamente a una buona supervisione, può aiutare a prevenire una smisurata assunzione di rischio da parte delle banche, in modo da evitare l'esposizione a eccessive perdite per il fondo di garanzia. Allo stesso tempo, comunque, la regolamentazione e la supervisione non devono opprimere il sistema bancario il quale deve essere lasciato libero di potersi adattare alle evoluzioni che si verificano nei mercati finanziari. Se così non fosse, le banche sarebbero meno capaci di competere e più inclini al fallimento. Le autorità preposte alla regolamentazione e alla

supervisione dovrebbero, pertanto, trovare il giusto compromesso tra l'essere troppo tolleranti e, viceversa, troppo soffocanti, così da sostenere efficacemente una industria bancaria solida e sicura.

L'appropriatezza delle pratiche regolamentari e di vigilanza dipende necessariamente dalle specifiche caratteristiche dello schema di assicurazione dei depositi adottato. Alcune di esse, infatti, potrebbero inasprire il fenomeno dell'azzardo morale, mentre altre potrebbero minimizzarlo. Detto altrimenti, è importante che i governi (o le autorità nazionali da essi preposte), nel predisporre lo schema di assicurazione, tengano in debita considerazione gli effetti che le varie caratteristiche determineranno sia sulla fiducia dei depositanti, che sul *moral hazard*. Appare pertanto utile esaminare le differenze tra gli schemi di assicurazione dei depositi, adottati nel tempo in varie nazioni, in modo da apprezzarne le differenze e cercare di stimare quale combinazione di caratteristiche sia ideale per raggiungere il giusto compromesso tra l'infondere la fiducia ai depositanti – in modo da eliminare la possibilità di *bank run* – e la necessità di contenere il conseguente azzardo morale che affiora quando i risparmiatori cessano di monitorare l'operato delle banche.

### **3. Differenze negli schemi di assicurazione e problemi di *moral hazard***

Su circa 220 nazioni presenti nel mondo, quasi la metà ha adottato uno schema di garanzia a tutela dei risparmiatori. In particolare, nella Tabella 1 riportiamo un elenco di Paesi che hanno introdotto l'assicurazione sui depositi con le relative date di effettiva entrata in vigore.

**Tabella 1: Elenco, per anno di adozione, dei Paesi che dispongono di un'assicurazione sui depositi**

Paese	Anno di adozione	Paese	Anno di adozione	Paese	Anno di adozione
Usa	1933	Brazil	1996	Peru	1991
Norway	1961	Korea Rep. Of	1996	Morocco	1993
India	1961	Lithuania	1996	Hungary	1993
Dominican Rep.	1962	Thailand	1997	Bahrain	1994
Philippines	1963	Slovakia	1997	Tanzania	1994
Germany	1966	Macedonia	1997	Uganda	1994
Canada	1967	Croatia	1998	Poland	1995
Finland	1969	Latvia	1998	Oman	1995
Japan	1971	Algeria	1998	Greece	1995
Belgium	1975	Jamaica	1998	Portugal	1995
Netherlands	1979	Estonia	1998	Argentina	1995
France	1980	Indonesia	1998	Czech Republic	1995
Spain	1980	Bulgaria	1999	Sweden	1996
United Kingdom	1982	Ecuador	1999	Sudan	1996
Turkey	1983	Belarus	2000	Uruguay	2003
Switzerland	1984	Kazakhstan	2000	Russian Fed.	2004
Bangladesh	1984	El Salvador	2000	Paraguay	2004
Iceland	1985	Bahamas	2000	Moldova Rep.	2004
Colombia	1985	Vietnam	2000	Armenia	2005
Kenya	1986	Honduras	2001	Singapore	2006
Trinidad & Tob.	1986	Nicaragua	2001	Malaysia	2006
Denmark	1987	Slovenia	2001	Hong Kong	2007
Italy	1987	Cyprus	2001	Azerbaijan	2007
Sri Lanka	1987	Jordan	2001	Australia	2008
Austria	1988	Bosnia-Herz.	2002	Yemen	2008
Nigeria	1988	Bolivia	2002	New Zealand	2009
Ireland	1989	Ukraine	2002	Cameroon	2011
Luxembourg	1989	Guatemala	2002	Gabon	2011
Serbia	1989	Albania	2002		
Mexico	1990	Malta	2003		

Fonte: Lè (2014)

Emerge, con chiarezza, che oltre la metà dei Paesi riportati nella summenzionata tabella hanno introdotto l'assicurazione sui depositi negli ultimi venti anni, vale a dire 52 su 88 nazioni censite.

Una caratteristica cruciale dei sistemi di assicurazione sui depositi è la copertura, per gli assicurati, che varia da Paese a Paese. Maggiore è questa copertura, maggiore è la protezione offerta ai risparmiatori. Tuttavia, è anche vero che all'aumentare della garanzia, aumenta altresì la tentazione per le banche di intraprendere comportamenti opportunistici che sfociano nell'azzardo morale. Ad esempio – utilizzando i dollari statunitensi come metro di paragone<sup>3</sup> – dalla Tabella 2 emerge che la copertura in oggetto varia da un minimo di circa 560 \$ offerti ai depositanti moldavi, a un massimo di 1.523.322 \$ per i risparmiatori thailandesi<sup>4</sup>, passando per un tetto fissato in 137.830 \$ (corrispondenti all'esatta somma di 100.000 Euro) in Italia e nella maggior parte delle nazioni europee, e 250.000 \$ negli Stati Uniti d'America. Tuttavia, un paragone simile è soltanto approssimativo poiché non tiene conto delle differenze in termini di reddito pro-capite tra le diverse nazioni e quindi non è parametrato al livello di ricchezza medio nazionale. Per esempio, sempre dalla Tabella 2 si evince che in Francia, Germania, Italia e Gran Bretagna la copertura offerta ai depositanti è di oltre tre volte superiore il reddito pro-capite, ma vi sono anche altri Paesi, quali la Croazia, l'Ungheria e la Polonia che offrono una copertura fino a dieci volte maggiore la ricchezza individuale media nazionale. Chiaramente, maggiore è il grado di copertura offerto dall'assicurazione sui depositi, minore è l'incentivo per i depositanti a vigilare sulla condotta delle banche.

---

3) Sono stati impiegati i tassi di cambio, sul Dollaro statunitense, in base alla quotazione di fine anno.

4) È doveroso evidenziare che, prima della crisi, la Thailandia offriva una garanzia illimitata sui depositi; dopodiché è stato introdotto uno schema di assicurazione con copertura limitata, sebbene (considerata la cifra) questa possa risultare talmente elevata da rassomigliare a una copertura illimitata.

**Tabella 2: Copertura offerta dagli schemi di assicurazione dei depositi nel mondo**

Paese	Copertura massima (US \$)			Copertura massima/GDP pro capite (in %)		
	2003	2010	2013	2003	2010	2013
Afghanistan	n.a.	2,222.22	1,766.78	n.a.	412	260
Albania	5,796.00	24,032.00	24,497.89	319	586	531
Algeria	7,752.00	8,066.00	7,677.67	364	180	141
Argentina	10,345.00	30,769.00	18,209.41	303	336	155
Armenia	n.a.	10,705.00	9,876.54	n.a.	377	308
Australia	n.a.	917,431.00	221,625.00	n.a.	1628	342
Austria	22,727.00	133,333.00	137,830.00	73	296	282
Azerbaijan, Rep. of	n.a.	37,500.00	38,216.56	n.a.	638	484
Bahamas, The	50,000.00	50,000.00	50,000.00	223	218	213
Bahrain	39,474.00	39,474.00	39,893.62	262	170	145
Bangladesh	1,031.81	1,425.00	1,287.33	271	203	142
Barbados	n.a.	12,500.00	12,500.00	n.a.	78	81
Belarus	1,000.00	6,667.00	6,891.50	55	115	91
Belgium	22,727.00	133,333.00	137,830.00	76	306	304
Bosnia-Herzegovina	2,890.00	23,649.00	24,700.07	131	547	537
Brazil	6,536.00	39,773.00	106,211.23	215	359	939
Brunei Darussalam	n.a.	36,765.00	39,391.79	n.a.	115	99
Bulgaria	8,671.00	132,432.00	137,062.94	328	2078	1870
Cameroon	n.a.	n.a.	10,480.00	n.a.	n.a.	1031
Canada	42,857.00	97,087.00	93,984.96	157	8799	7394
Central African Rep.	n.a.	n.a.	10,480.00	n.a.	n.a.	3142
Chad	n.a.	n.a.	10,480.00	n.a.	n.a.	860
Chile	2,643.00	4,542.00	4,709.79	54	36	30
Colombia	6,954.00	10,584.00	10,402.80	306	168	128
Congo, Rep.	n.a.	n.a.	10,480.00	n.a.	n.a.	318
Croatia	14,925.00	72,727.00	137,830.00	194	530	1016
Cyprus	22,727.00	133,333.00	137,830.00	123	485	557
Czech Republic	28,409.00	133,333.00	137,830.00	304	703	731
Denmark	45,524.00	133,333.00	137,830.00	115	236	233
Ecuador	9,768.00	27,000.00	31,000.00	400	583	519
El Salvador	6,700.00	9,000.00	9,800.00	268	261	253
Equatorial Guinea	n.a.	n.a.	10,480.00	n.a.	n.a.	51
Estonia	7,263.00	133,333.00	137,830.00	100	936	724
Finland	28,409.00	133,333.00	137,830.00	90	302	292
France	79,545.00	133,333.00	137,830.00	276	326	321
Gabon	n.a.	n.a.	10,480.00	n.a.	n.a.	85
Germany	22,727.00	133,333.00	137,830.00	77	329	306
Gibraltar	56,818.00	133,333.00	137,830.00	181	254	203

**Tabella 2: Copertura offerta dagli schemi di assicurazione dei depositi nel mondo (cont.)**

Paese	Copertura massima (US \$)			Copertura massima/GDP pro capite (in %)		
	2003	2010	2013	2003	2010	2013
Greece	22,727.00	133,333.00	137,830.00	130	506	631
Guatemala	2,519.00	2,481.00	2,548.84	139	86	73
Honduras	9,632.92	9,632.92	9,632.92	784	467	415
Hong Kong	n.a.	64,350.00	64,516.13	n.a.	198	171
Hungary	13,374.00	133,333.00	137,830.00	162	1047	1028
Iceland	27,259.00	28,019.00	28,788.55	72	71	63
India	2,147.00	2,172.00	1,612.83	384	152	107
Indonesia	n.a.	220,072.00	162,999.19	n.a.	7373	4644
Ireland	22,727.00	133,333.00	137,830.00	57	289	302
Italy	117,376.00	133,333.00	137,830.00	446	383	397
Jamaica	5,196.00	6,892.00	5,660.62	145	143	110
Japan	86,259.00	113,921.00	94,966.76	256	265	247
Jordan	14,085.00	14,085.00	70,641.42	713	326	1365
Kazakhstan	2,676.00	33,931.00	32,549.96	129	377	253
Kenya	1,317.00	1,258.00	1,157.42	299	160	114
Korea, Rep.	41,960.00	43,250.00	47,366.43	312	211	195
Kosovo	n.a.	n.a.	4,134.90	n.a.	n.a.	116
Kyrgyz Republic	n.a.	2,175.00	2,031.28	n.a.	249	159
Lao PDR	1,426.00	2,384.00	2,498.44	393	222	169
Latvia	5,227.00	133,333.00	137,830.00	109	1173	906
Lebanon	3,317.00	3,317.00	3,320.40	65	38	33
Libya	n.a.	197,316.50	201,873.39	n.a.	1597	1828
Liechtenstein	22,727.00	96,154.00	112,170.50	25	71	83
Lithuania	14,706.00	133,333.00	137,830.00	273	1125	861
Luxembourg	22,727.00	133,333.00	137,830.00	35	130	125
Macedonia, FYR	22,727.00	40,000.00	41,349.00	969	879	836
Malaysia	n.a.	77,640.00	75,895.57	n.a.	897	720
Malta	22,727.00	133,333.00	137,830.00	177	645	603
Marshall Islands	100,000.00	250,000.00	250,000.00	4107	8114	7731
Mexico	2,984,864.65	146,515.00	154,876.50	1988	1594	1457
Micronesia	100,000.00	250,000.00	250,000.00	4359	8734	7776
Moldova	n.a.	485.00	459.96	n.a.	30	21
Mongolia	n.a.	14,841.00	12,201.90	n.a.	660	307
Montenegro	n.a.	26,667.00	68,915.00	n.a.	401	981
Morocco	5,225.00	9,501.00	9,789.88	316	333	306
Nepal	n.a.	2,683.00	2,021.00	n.a.	450	292
Netherlands	22,727.00	133,333.00	137,830.00	69	285	289
Nicaragua	10,000.00	10,000.00	10,000.00	994	690	544

**Tabella 2: Copertura offerta dagli schemi di assicurazione dei depositi nel mondo (cont.)**

Paese	Copertura massima (US \$)			Copertura massima/GDP pro capite (in %)		
	2003	2010	2013	2003	2010	2013
Nigeria	387.00	3,328.00	3,117.68	76	224	184
Norway	282,486.00	331,126.00	327,171.60	573	386	326
Oman	52,632.00	52,632.00	52,015.60	571	225	206
Paraguay	25,000.00	27,000.00	27,033.91	2556	842	648
Peru	19,676.00	30,316.00	33,151.40	863	582	497
Philippines	1,845.02	11,084.00	11,257.71	181	514	403
Poland	25,568.00	133,333.00	137,830.00	451	1083	1029
Portugal	28,409.00	133,333.00	137,830.00	183	618	665
Romania	3,864.00	133,333.00	137,830.00	141	1735	1547
Russian Federation	3,257.00	23,049.00	21,387.63	109	216	144
Serbia	3,409.00	66,667.00	68,915.00	130	1325	1167
Singapore	n.a.	14,706.00	39,391.79	n.a.	32	72
Slovak Republic	22,727.00	133,333.00	137,830.00	267	827	778
Slovenia	21,023.00	133,333.00	137,830.00	144	580	606
Spain	22,727.00	133,333.00	137,830.00	108	447	473
Sri Lanka	n.a.	n.a.	1,528.41	n.a.	n.a.	48
Sudan	575.00	4,202.00	7,921.42	119	257	388
Sweden	30,902.00	133,333.00	137,830.00	88	271	238
Switzerland	22,222.00	96,154.00	112,170.50	49	136	138
Tajikistan	n.a.	1,598.00	1,446.28	n.a.	216	138
Tanzania	241.00	1,122.00	943.82	74	210	134
Thailand	n.a.	ILLIMITATA	1,523,322.06	n.a.	ILLIMITATA	26846
Trinidad & Tobago	7,937.00	11,774.00	19,392.77	92	76	94
Turkey	33,333.00	33,333.00	46,472.72	730	333	430
Turkmenistan	ILLIMITATA	ILLIMITATA	ILLIMITATA	ILLIMITATA	ILLIMITATA	ILLIMITATA
Uganda	1,593.00	1,478.00	1,187.73	670	288	190
Ukraine	281.00	18,892.00	24,241.84	27	634	619
United Kingdom	51,967.00	130,769.00	139,978.00	167	354	354
United States	100,000.00	250,000.00	250,000.00	262	518	471
Uruguay	27,000.00	31,612.00	32,050.35	740	273	193
Uzbekistan	1,389.17	ILLIMITATA	ILLIMITATA	354	ILLIMITATA	ILLIMITATA
Venezuela, RB	6,211.00	8,696.00	4,774.03	191	84	38
Vietnam	1,935.00	2,614.00	2,369.11	394	202	125
Yemen, Rep.	n.a.	9,109.00	9,298.05	n.a.	716	633
Zimbabwe	3,640.00	150.00	500.00	802	20	51

Fonte: Elaborazioni su dati di Demirgüç-Kunt et al. (2014)

Al di là dell'ammontare della copertura, gli schemi variano da nazione a nazione anche per la presenza, o meno, di una contribuzione alle perdite da parte dei risparmiatori. Detto altrimenti, nel caso in cui una banca fallisca, i depositanti – a seconda della tipologia di schema in essere nella nazione – potrebbero essere chiamati a partecipare alle perdite della banca in una determinata misura percentuale rispetto alle somme depositate. In questo modo, per via della eventuale compartecipazione alle perdite, i risparmiatori mantengono l'incentivo a controllare l'operato della banca pur insistendovi la garanzia sui depositi. In ogni caso, negli schemi che lo prevedono, la contribuzione alle perdite da parte dei risparmiatori generalmente non supera il 10% dell'ammontare depositato. Anche se praticamente irrisoria, questa percentuale è sufficiente a mantenere vivo l'interesse dei depositanti che, in virtù della *depositor discipline*, aiutano a frenare il manifestarsi di fenomeni di *moral hazard*.

È opportuno evidenziare, peraltro, che mentre la stragrande maggioranza delle nazioni adotta degli schemi finanziati *ex-ante*, vi sono alcuni Paesi che prevedono di dotare il fondo delle necessarie risorse solamente *ex-post*<sup>5</sup>, ossia una volta manifestatosi un fallimento bancario. Nella Tabella 3 forniamo un elenco dei Paesi che hanno adottato l'una o l'altra tipologia di contribuzione al fondo. È bene notare che, se da un lato il finanziamento *ex-post* può ingenerare degli effetti prociclici (Arnaboldi, 2014), dall'altro incentiva i risparmiatori a monitorare e vigilare l'attività bancaria perché si è a conoscenza del fatto che nessuna risorsa è stata ancora raccolta per alimentare il fondo in vista di un eventuale fallimento. Pertanto, il depositante sa che l'unico modo per scongiurare un simile evento è quello di sorvegliare l'operato della banca contro una possibile eccessiva e inopportuna assunzione di rischi. Il livello di monitoraggio dipende, inoltre, dalla forma di contribuzione al fondo di garanzia dei depositi, la quale può essere di tre tipi: pubblica (generalmente garanzia governativa), privata, oppure congiunta (vale a dire pubblica con contribuzione priva-

---

5) È questo, ad esempio, il caso di Paesi come l'Australia, l'Austria, il Bahrain, il Cile, l'Ecuador, Gibilterra, l'Italia, il Liechtenstein, il Lussemburgo, i Paesi Bassi, la Slovenia, la Svizzera, il Regno Unito, che – come emerge dalla Tabella 2 – hanno adottato schemi con contribuzione al fondo posticipata (*ex-post*).

ta, o viceversa). Delle tre forme, la contribuzione privata è quella che fornisce il maggior incentivo al monitoraggio<sup>6</sup>, al contrario dell'intervento pubblico che elimina ogni impulso alla vigilanza da parte del risparmiatore. Si veda, ancora una volta, la Tabella 3 per un dettaglio delle forme di contribuzione nei diversi Paesi.

In aggiunta alle peculiarità già discusse, esistono altre due caratteristiche che devono essere decise nel momento in cui un Paese decide di dotarsi di una assicurazione sui depositi. Una di queste riguarda la possibilità che, nel caso in cui la contribuzione al fondo sia effettuata dalle banche, i premi da corrispondere siano, o meno, indicizzati al livello di rischio assunto dall'istituto di credito (Prescott, 2002). Il vantaggio di una simile contribuzione al fondo attiene al fatto che le banche sono indotte a evitare una smisurata assunzione di rischio. Ciò permetterebbe all'autorità di vigilanza bancaria di avere uno strumento addizionale per limitare il fenomeno del *moral hazard*. Tuttavia, nella pratica è difficile impostare e amministrare una struttura di contribuzione ancorata al livello di rischio bancario<sup>7</sup>, e in effetti meno di un terzo degli schemi esistenti prevede un simile apporto. A tal proposito, si veda l'ultima colonna della Tabella 3 dalla quale emerge che, su 111 Paesi censiti, solo 35 presentano schemi di assicurazione la cui contribuzione al fondo è legata al rischio.

L'ultima caratteristica da esaminare attiene alla modalità di partecipazione al fondo di garanzia. Ogni Paese deve, infatti, decidere se le banche debbano aderire al fondo su base volontaria o se vi debbano partecipare obbligatoriamente. Uno schema assicurativo la cui adesione è resa facoltativa attirerà sicuramente tutte le banche più deboli; infatti le banche più sicure e solide difficilmente potranno intravedere dei benefici conseguenti all'adesione al fondo. Detto altrimenti, uno schema con tale caratteristica non rappresenterebbe che uno strumen-

---

6) Gli schemi assicurativi che prevedono una contribuzione privata (ossia con apporto di fondi ad opera delle istituzioni bancarie) hanno il vantaggio di incoraggiare il *peer monitoring* tra banche in modo da ridurre i fenomeni di azzardo morale (Demirgüç-Kunt *et al.*, 2014).

7) Le procedure adottate per stimare il rischio variano da Paese a Paese. In Italia, ad esempio, le banche vengono catalogate in sei gruppi – in base a determinati indicatori di rischio e di performance – ai quali vengono poi associati sei diversi classi di premio corretto per il rischio, ai fini della determinazione della contribuzione al fondo (Demirgüç-Kunt *et al.*, 2014).

to a disposizione del Governo per il salvataggio delle banche più deboli. Obbligando tutte le banche a diventare membri, la base partecipativa si allargherebbe divenendo più affidabile. Allo stesso tempo, quando al fondo aderiscono le banche più solide, le stesse hanno lo stimolo a monitorare (*peer monitoring*) il comportamento delle banche più deboli in modo da disincentivare l'insorgere di comportamenti opportunistici (*moral hazard*) e salvaguardare la funzionalità del fondo stesso.

**Tabella 3: Meccanismi di contribuzione al fondo di assicurazione dei depositi nel mondo**

Paese	Contribuzione al fondo		Finanziamento			Contribuzione corretta per il rischio
	ex-ante	ex-post	Governativo	Privato	Congiunto	
Afghanistan	x			x		Si
Albania	x			x		
Algeria	x			x		
Argentina	x			x		Si
Armenia	x			x		
Australia		x	x			
Austria		x		x		
Azerbaijan	x			x		
Bahamas	x			x		
Bahrain		x		x		
Bangladesh	x			x		Si
Barbados	x			x		
Belarus	x				x	
Belgium	x			x		
Bosnia-Herz.	x			x		
Brazil	x			x		
Brunei Darussalam	x			x		
Bulgaria	x			x		
Cameroon	x			x		
Canada	x			x		Si
Central Afr. Rep.	x			x		
Chad	x			x		
Chile		x	x			
Colombia	x				x	Si
Congo, Rep.	x			x		
Croatia	x			x		
Cyprus	x			x		
Czech Republic	x			x		
Denmark	x			x		
Ecuador		x		x		Si
El Salvador	x			x		Si
Equatorial Guinea	x			x		
Estonia	x			x		
Finland	x			x		Si
France	x			x		Si
Gabon	x			x		
Germany	x			x		
Gibraltar		x		x		

**Tabella 3: Meccanismi di contribuzione al fondo di assicurazione dei depositi nel mondo (cont.)**

Paese	Contribuzione al fondo		Finanziamento			Contribuzione corretta per il rischio
	ex-ante	ex-post	Governativo	Privato	Congiunto	
Greece	x			x		Si
Guatemala	x				x	
Honduras	x			x		
Hong Kong	x			x		Si
Hungary	x			x		Si
Iceland	x			x		
India	x				x	
Indonesia	x				x	
Ireland	x			x		
Italy		x		x		Si
Jamaica	x			x		
Japan	x			x		
Jordan	x			x		
Kazakhstan	x			x		Si
Kenya	x			x		
Korea, Rep. of	x			x		
Kosovo	x			x		Si
Kyrgyz Republic	x				x	
Laos	x				x	
Latvia	x				x	
Lebanon	x				x	
Libya	x				x	
Liechtenstein		x		x		
Lithuania	x			x		
Luxembourg		x		x		
Macedonia	x				x	
Malaysia	x				x	Si
Malta	x			x		
Marshall Islands	x			x		Si
Mexico	x			x		Si
Micronesia	x			x		Si
Moldova	x				x	
Mongolia	x				x	Si
Montenegro	x			x		
Morocco	x			x		
Nepal	x			x		
Netherlands		x		x		
Nicaragua	x			x		Si

**Tabella 3: Meccanismi di contribuzione al fondo di assicurazione dei depositi nel mondo (cont.)**

Paese	Contribuzione al fondo		Finanziamento			Contribuzione corretta per il rischio
	ex-ante	ex-post	Governativo	Privato	Congiunto	
Nigeria	x			x		Si
Norway	x			x		Si
Oman	x				x	
Paraguay	x				x	
Peru	x			x		Si
Philippines	x				x	
Poland	x			x		
Portugal	x				x	Si
Romania	x			x		Si
Russian Fed.	x				x	
Serbia	x			x		
Singapore	x			x		Si
Slovakia	x			x		
Slovenia		x		x		
Spain	x			x		
Sri Lanka	x				x	Si
Sudan	x			x		
Sweden	x			x		Si
Switzerland		x		x		
Tajikistan	x			x		
Tanzania	x			x		
Thailand	x			x		
Trinidad & Tob.	x				x	
Turkey	x			x		Si
Turkmenistan	x			x		
Uganda	x			x		Si
Ukraine	x			x		
United Kingdom		x		x		
USA	x			x		Si
Uruguay	x			x		Si
Uzbekistan	x			x		
Venezuela	x			x		
Vietnam	x				x	Si
Yemen	x			x		Si
Zimbabwe	x			x		

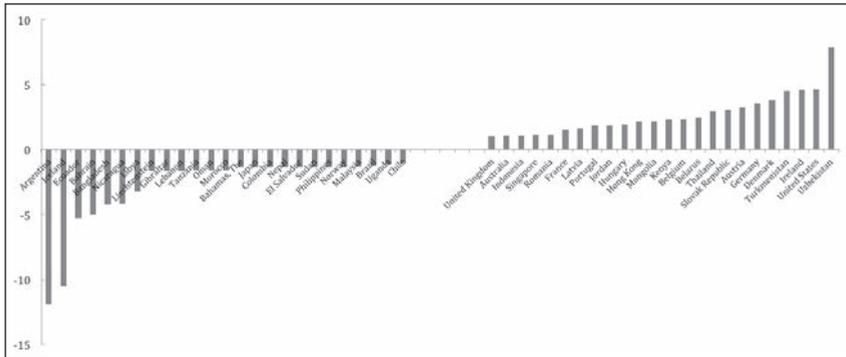
Fonte: Elaborazioni su dati di Demirgüç-Kunt et al. (2014)

Alcuni autori hanno fornito il proprio contributo alla letteratura individuando possibili misure per la quantificazione del livello di azzardo morale in ciascun Paese (si pensi, ad esempio, al *moral hazard index* proposto da Demirgüç-Kunt e Detragiache, 2002). Tuttavia, tra i lavori più recenti spicca il *Safety Net Index* (SNI) elaborato da Demirgüç-Kunt *et al.* (2014). Esso può rappresentare una valida e più completa *proxy* del grado di *moral hazard* caratterizzante il sistema bancario di ciascun Paese che adotta uno schema di assicurazione sui depositi. Tale indice viene calcolato attraverso una analisi per componenti principali. In particolare, tra gli *input* di tale analisi figurano la copertura offerta dall'assicurazione sui depositi in rapporto al GDP pro-capite e una serie di dummy che catturano, tra le altre, la presenza di garanzie illimitate sui depositi, l'assenza di contribuzione corretta per il rischio, la contribuzione al fondo anticipata, nonché la possibilità di escludere che i risparmiatori subiscano perdite sui propri depositi. Ognuna di queste variabili è costruita in modo che valori più elevati denotano un più elevato grado di generosità o, comunque, maggiore supporto da parte dei Governi nazionali implicando, pertanto, un livello superiore di azzardo morale per il sistema bancario. La Figura 1 riporta i valori del *Safety Net Index* calcolato da Demirgüç-Kunt *et al.* (2014), ove a valori più elevati dell'indice corrisponde maggiore tutela offerta ai depositanti e, quindi, maggiore probabilità di manifestarsi l'azzardo morale.<sup>8</sup> Tale indice presenta un'ampia oscillazione di valori. In particolare, esso passa da valori minimi come -11,9 per l'Argentina e -10,5 per l'Islanda (nazioni che hanno imposto perdite ai risparmiatori nonostante la presenza dell'assicurazione sui depositi), a valori massimi come 4,6 per l'Irlanda e per gli USA (Paesi che hanno offerto garanzie temporanee sui depositi e altre passività durante la recente crisi globale), nonché 4,5 per il Turkmenistan e 7,8 per l'Uzbekistan (nazioni che ancora offrono garanzie illimitate sui depositi).

---

8) Sono volutamente esclusi dalla Figura 1 quei Paesi il cui *Safety Net Index* assume valori tra -1 e +1.

**Figura 1: Safety Net Index**



Fonte: Demirgüç-Kunt et al. (2014)

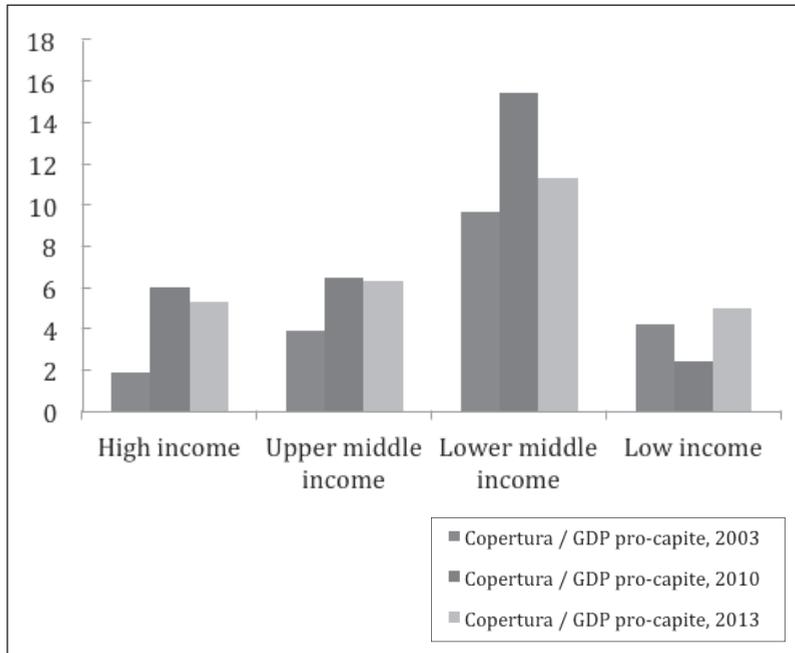
#### 4. Assicurazione sui depositi e crisi bancarie

Dalla disamina effettuata, appare chiaro che – sebbene la gran parte dei Paesi abbia adottato degli schemi di tutela dei risparmiatori – non esiste una struttura univoca di interpretazione della soluzione da dare al problema. Il manifestarsi della crisi finanziaria nel 2007 e quindi gli interventi pubblici realizzati da molti Paesi europei, e non solo, in difesa dei diversi sistemi bancari nazionali, ha poi sollevato non pochi dubbi sull’esistenza di una qualche relazione tra comportamenti opportunistici attivati da parte degli intermediari, aiuti di Stato e tipologie di protezione assicurata a favore dei depositanti.

In generale, si osserva in ogni caso come la tendenza sia all’aumento dei livelli di copertura assicurativa offerta ai depositanti in funzione del manifestarsi di crisi sistemiche. Raggruppando i Paesi secondo quattro categorie di ricchezza nazionale (Paesi *high income*, *upper middle income*, *lower middle income*, *low income*), è dato rilevare come il livello di copertura in rapporto al GDP pro-capite sia dapprima aumentato nel 2010 (ad esclusione delle sole nazioni *low income*), salvo poi ridursi nel 2013 attestandosi, comunque, a un livello

superiore rispetto a quello pre-crisi.<sup>9</sup> E questo proprio mentre un non trascurabile numero di Paesi è arrivato a concedere addirittura garanzie illimitate (Demirgüç-Kunt et al., 2014): nella Tabella 4 si riporta, appunto, l'elenco delle nazioni che hanno introdotto la piena copertura dei depositi durante la recente crisi globale e la relativa durata.

**Figura 2: Livello di copertura media offerta dall'assicurazione sui depositi in relazione al GDP pro-capite negli anni 2003, 2010 e 2013, in quattro diverse aggregazioni di Paesi basate sul reddito.**



Fonte: Demirgüç-Kunt et al. (2014)

9) Considerato l'ultimo dato a disposizione (dato a fine 2013), come si evince dalla Figura 2 la copertura media offerta dall'assicurazione sui depositi ammonta a circa 5,3 volte, 6,3 volte, 11,3 volte, e 5 volte il GDP pro-capite rispettivamente nei Paesi *high income*, *upper middle income*, *lower middle income*, e *low income* (Demirgüç-Kunt et al., 2014).

**Tabella 4: Elenco di Paesi che hanno istituito la garanzia illimitata sui depositi bancari durante la recente crisi globale (situazione a fine 2013)**

	in vigore dal	scaduta nel
Australia	2008	2010
Austria	2008	2009
Belarus	2008	ancora attiva
Denmark	2008	2010
Hong Kong	2008	2010
Ireland	2008	2013
Jordan	2008	2010
Mongolia	2008	2012
Singapore	2008	2010
Slovakia	2008	2010
Slovenia	2008	2009
Uzbekistan	2009	ancora attiva

Fonte: Elaborazioni su dati di Demirgüç-Kunt et al. (2014)

Per quanto riguarda la relazione tra manifestarsi delle crisi e livelli di garanzia offerti ai depositanti, va di poi osservato come schemi che prevedono limiti di copertura definiti *ex-ante* si dimostrano alla prova dei fatti più adatti a ridurre i costi altrimenti sostenuti dai governi quando gli stessi intervengano invece *ex-post*. In tali casi pare, infatti, prevalere una maggiore cautela da parte degli intermediari, meno inclini all'adozione di comportamenti atti a estendere il *moral hazard* e per questa via aumentare il peso dell'aggiustamento a livello di sistema.

Peraltro, è possibile osservare come la disciplina di mercato sia seriamente compromessa nei Paesi i cui modelli presentano delle elevate coperture assicurative e la contribuzione sia affidata al solo intervento governativo. Altri studi precisano poi come la disciplina di mercato tenda a migliorare in quei Paesi che hanno organizzato i sistemi di garanzia con una compartecipazione pubblico-privato, nonché nei Paesi che hanno imposto in maniera obbligatoria la partecipazione al fondo

per tutte le banche.<sup>10</sup> Più in generale, pare accettabile il suggerimento per cui i governi dovrebbero prestare maggiore attenzione alle caratteristiche che intendono includere negli schemi di assicurazione sui depositi qualora decidano di introdurne uno o di modificarne uno già esistente (Barth et al., 2006).

È doveroso segnalare, infine, come le recenti *policy* adottate a livello europeo – i.e., la clausola di *bail-in* introdotta con la Direttiva Europea denominata *Bank Recovery and Resolution Directive* in vigore da Gennaio 2016 – siano appunto volte a mitigare i fenomeni di azzardo morale stimolando la *depositor discipline*. Con tale Direttiva, pertanto, – grazie all’occhio vigile degli *stakeholder* quali i depositanti – gli istituti di credito verrebbero disincentivati dall’assunzione di eccessive e pericolose posizioni di rischio. Ciò potrebbe proteggere i governi nazionali dalla necessità di effettuare dispendiosi interventi di salvataggio i cui costi ricadrebbero altrimenti sull’intera collettività.

#### 4.1 Assicurazione sui depositi e crisi bancarie – una possibile evidenza

Di seguito viene affrontato un tentativo di verifica della relazione che intercorre tra manifestarsi di una crisi bancaria e struttura del sistema di assicurazione dei depositi. Per approssimare la prima condizione, si utilizza la definizione individuata dall’IMF (Fondo Monetario Internazionale), mentre per stimare la qualità del sistema di assicurazione dei depositi – nel senso di favorire/incentivare le banche a intraprendere comportamenti opportunistici ascrivibili all’azzardo morale – si fa ricorso al *Safety Net Index* (SNI) sopra richiamato.<sup>11</sup>

Con riferimento al primo aspetto, si ricordi come una crisi bancaria viene definita sistemica (Laeven e Valencia, 2012) quando si verificano le seguenti due condizioni:

---

10) Recentemente, Anginer et al. (2014) hanno constatato che, durante la recente crisi finanziaria, gli effetti positivi indotti dalla presenza dell’assicurazione sui depositi – e.g. una maggiore stabilità del sistema bancario – hanno superato gli effetti negativi – legati ai fenomeni di *moral hazard*. Questo può essere dovuto al fatto che, in periodi di crisi, le banche – a fronte di una carenza del *funding* – dispongono di limitate opportunità di investimento, tali da ridurre le occasioni per assumere posizioni altamente rischiose.

11) Si veda, al riguardo, il precedente paragrafo 3.

- significativi segnali di *financial distress* nel sistema bancario (ad es., corse agli sportelli, notevoli perdite sopportate dall'industria bancaria, procedure di liquidazione);
- *significativo* intervento del *policy maker* in risposta alle considerevoli perdite subite dal sistema bancario.

Gli stessi autori considerano *significativo* l'intervento pubblico quando ricorrono almeno tre delle seguenti sei occorrenze:

- supporto alla liquidità (almeno pari al 5% di depositi e passività relative a non-residenti);
- costi lordi della ristrutturazione bancaria almeno pari al 3% del PIL;
- significative nazionalizzazioni bancarie (relative a istituzioni di importanza sistemica);
- significative garanzie sulle passività bancarie;
- acquisti di attivi bancari (almeno pari al 5% del PIL);
- congelamento dei depositi.

Utilizzando questa definizione di crisi bancaria individuata dall'IMF, si dimostra che – dei 25 Paesi con il più basso livello di azzardo morale – soltanto un Paese (l'Islanda) ha vissuto una crisi bancaria di rilevanza sistemica. Volendo quantificare in termini percentuali l'incidenza delle crisi all'interno di questo sotto-campione, possiamo affermare che solamente il 4% dei Paesi è stato colpito da fenomeni di *financial distress*. Per contro, se consideriamo la coda destra del *Safety Net Index* (SNI) – ossia i 25 Paesi in cui le relative banche hanno il maggiore incentivo a intraprendere condotte ascrivibili alla fattispecie del *moral hazard* – rileviamo che i fenomeni di crisi bancaria di rilevanza sistemica hanno colpito il 44% delle nazioni afferenti a tale sotto-gruppo. Indicazioni, queste, che vengono riassunte nella Tabella 5.

**Tabella 5: Incidenza delle crisi bancarie per sotto-categorie di Paesi delineate in base al livello di azzardo morale (con la “X” si intendono i Paesi che hanno vissuto una crisi bancaria secondo la definizione di Laeven e Valencia, 2012).**

Paesi con basso livello di <i>moral hazard</i>	Paesi con alto livello di <i>moral hazard</i>
Argentina	Australia
Bahamas, The	Austria X
Bahrain	Belarus
Bangladesh	Belgium X
Brazil	Denmark X
Chile	France X
Colombia	Germany X
Ecuador	Hong Kong SAR, China
El Salvador	Hungary X
Gibraltar	Indonesia
Iceland X	Ireland X
Japan	Jordan
Lebanon	Latvia X
Libya	Marshall Islands
Liechtenstein	Micronesia
Malaysia	Mongolia
Morocco	Portugal X
Nepal	Romania
Nicaragua	Singapore
Norway	Slovak Republic
Oman	Thailand
Philippines	Turkmenistan
Sudan	United Kingdom X
Tanzania	United States X
Uganda	Uzbekistan

L'evidenza che si ottiene appare conferma del fatto che i Paesi ove si manifesta una elevata generosità (che si sostanzia, ad esempio, in una eccessiva propensione a sanare le falle dell'industria bancaria – senza, peraltro, disporre di efficaci misure atte a scoraggiare *ex-ante* il manifestarsi di fenomeni di azzardo morale) appaiono anche i Paesi più vulnerabili dal punto di vista dell'insorgere delle turbolenze finanziarie. Pare quindi giustificarsi l'interpretazione per cui ai legislatori nazionali vada raccomandato di assumere misure più incisive finalizzate a ridurre al minimo la possibilità, per i banchieri, di intraprendere

politiche di gestione eccessivamente rischiose, fonti di possibili crisi sistemiche. Non appare a tal fine casuale che a livello comunitario – a seguito della recente costituzione dell’Unione Bancaria – sia stata intrapresa la strada di uniformare i sistemi di garanzia nel senso di dotarli di regole comuni, così anche da ridurre gli spazi lasciati all’insorgere di comportamenti opportunistici a livello intra-comunitario.

## 5. Conclusioni

In seguito alla recente crisi finanziaria innescatasi nel 2007-2008, molte nazioni hanno deciso di incrementare la copertura posta a garanzia dei depositi, in particolare in USA e in alcune nazioni europee. In Gran Bretagna, ad esempio, la piena protezione è passata dalle 2.000 sterline alle 85.000 sterline nel 2008; Belgio, Grecia e Olanda hanno anch’esse incrementato la copertura, passando dagli originali 20.000 Euro a 100.000 Euro tra gli anni 2008 e 2009; in Irlanda si è addirittura deciso di estenderla per un ammontare illimitato sino al 2013. Fuori dall’Europa, Paesi come l’Australia e la Nuova Zelanda, invece, hanno introdotto un esplicito schema assicurativo per la prima volta nella storia. Inoltre, l’Unione Europea – come peraltro ricordato dal Governatore della BCE, Mario Draghi, al *Bank of England Open Forum* lo scorso 11 Novembre 2015 – sta programmando di impostare un unico meccanismo di assicurazione sui depositi al fine di completare il processo di armonizzazione delle attività bancarie, e della vigilanza sulle stesse, intrapreso con l’istituzione, nel Giugno 2012, dell’Unione Bancaria.

In definitiva, le varie nazioni del mondo hanno mostrato grande interesse nell’istituire sistemi di garanzia a tutela dei depositi negli ultimi trent’anni. L’evidenza dimostra, altresì, che occorre prestare particolare attenzione alle caratteristiche strutturali e organizzative degli stessi schemi in modo che i benefici non siano annullati dai relativi costi (Crocker, 1993; Acharya *et al.*, 2010). Come dire che, per ridurre al minimo i costi legati all’insorgere di comportamenti opportunistici quali l’azzardo morale e per massimizzare i benefici che l’adozione di un tale sistema produce per l’intero sistema economico, appare consigliabile l’utilizzo di schemi la cui contribuzione al fondo sia corrisposta dalle banche attraverso il pagamento di premi indicizzati al livello di rischio assunto dal singolo intermediario.

**Riferimenti bibliografici**

- Acharya, V.V., Santos, J.A.C., Yorulmazer, T., 2010. *Systemic risk and deposit insurance premiums*. *Economic Policy Review*, 89–99.
- Anginer, D., Demirgüç-Kunt, A., Zhu, M., 2014. *How does deposit insurance affect bank risk? Evidence from the recent crisis*. *Journal of Banking and Finance* 48, 312–321.
- Arnaboldi, F., 2014. *Deposit Guarantee Schemes: A European Perspective*. Palgrave Macmillan, London.
- Barth, J.R., Caprio Jr, G., Levine, R., 2004. *Bank regulation and supervision: what works best?* *Journal of Financial Intermediation* 13 (2), 205–248.
- Barth, J.R., Caprio, G., Levine, R., 2006. *Rethinking Bank Regulation and Supervision: Till Angels Govern*. Cambridge University Press.
- Bond, E.W., Crocker, K.J., 1993. Bank capitalization, deposit insurance, and risk categorization. *The Journal of Risk and Insurance* 60 (4), 547–569.
- Bradley, C.M., 2000. *A historical perspective on deposit insurance coverage*. *FDIC-Banking Review* 13 (2), 1–25.
- Cooper, R., Ross, T.W., 2002. *Bank runs: Deposit insurance and capital requirements*. *International Economic Review* 43 (1), 55–72.
- Demirguc-Kunt, A., Detragiache, E., 2002. *Does deposit insurance increase banking system stability? An empirical investigation*. *Journal of Monetary Economics* 49 (7), 1373–1406.
- Demirgüç-Kunt, A., Huizinga, H., 2004. *Market discipline and deposit insurance*. *Journal of Monetary Economics* 51 (2), 375–399.
- Demirguc-Kunt, A., Kane, E., 2002. *Deposit insurance around the globe: Where does it work?* *Journal of Economic Perspectives* 16 (2), 175–195.
- Demirgüç-Kunt, A., Kane, E., Laeven, L., 2014. *Deposit Insurance Database*. World Bank Policy Research Working Paper 6934.
- Diamond, D.W., Dybvig, P.H., 2000. *Bank runs, deposit insurance, and liquidity*. *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review* 24 (1), 14–23.
- Diamond, D. W., Dybvig, P. H., 1983. *Bank runs, deposit insurance, and liquidity*. *Journal of Political Economy* 91 (3), 401–419.
- Draghi, M., 2015. *“Building real markets for the good of the people”*. Speech presented at the Bank of England Open Forum, Guildhall,

London, 11 November.

Garcia, G., 2000. *Deposit insurance and crisis management*. International Monetary Fund Policy Working Paper WP/00/57.

Gropp, R., Vesala, J., 2001. *Deposit insurance and moral hazard: Does the counterfactual matter?* European Central Bank Working Paper n. 47.

Hoggarth, G., Reis, R., Saporta, V., 2002. *Costs of banking system instability: some empirical evidence*. Journal of Banking and Finance 26 (5), 825–855.

Ioannidou, V.P., Penas, M.F., 2010. *Deposit insurance and bank risk-taking: Evidence from internal loan ratings*. Journal of Financial Intermediation 19 (1), 95–115.

Karas, A., Pyle, W., Schoors, K., 2013. *Deposit insurance, banking crises, and market discipline: Evidence from a natural experiment on deposit flows and rates*. Journal of Money, Credit and Banking 45 (1), 179–200.

Laeven, L., Valencia, F., 2012. *Systemic banking crises database: An update*. IMF Working Paper WP/12/163.

Lé, M., 2014. *Heterogeneous Adjustments in Bank Leverage after Deposit Insurance Adoption*. Paris School of Economics Working Paper n. 34.

Marcus, A. J., Shaked, I., 1984. *The valuation of FDIC deposit insurance using option-pricing estimates*. Journal of Money, Credit and Banking 16 (4), 446–460.

Martínez-Peria, M.S., Schmukler, S.L., 2001. *Do depositors punish banks for “bad” behavior? Market discipline deposit insurance and banking crises*. Journal of Finance 56 (3), 1029–1051.

Merton, R. C., 1977. *An analytic derivation of the cost of deposit insurance and loan guarantees an application of modern option pricing theory*. Journal of Banking & Finance 1 (1), 3–11.

Mottura, P., 2015. *“La banca: è impresa o che altro?”*, in Guatri, L., (ed.) *“Economia Aziendale. Com’era e com’è”*. Egea, Milano.

Pennacchi, G., 2006. *Deposit insurance, bank regulation, and financial system risks*. Journal of Monetary Economics 53 (1), 1–30.

Prescott, E.S., 2002. *Can risk-based deposit insurance premiums control moral hazard?* Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly 88 (2), 87–100.

**NUOVE REGOLE SUI SISTEMI DI GARANZIA  
DEI DEPOSITI, AIUTI DI STATO,  
COMPLETAMENTO DELL'UEM**

*NEW DEPOSIT GUARANTEE SCHEMES, STATE AID  
AND COMPLETION OF EMU*

Antonio PEZZUTO

*Pubblicista, già Dirigente della Banca d'Italia*

*Formerly Director of the Bank of Italy*



*La nuova Direttiva comunitaria sui sistemi di garanzia dei depositi, che modifica profondamente il quadro normativo previgente, non è stata ancora recepita nel diritto nazionale. Tale ritardo ha spinto la Commissione europea ad avviare la procedura d'infrazione prevista dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.*

*Con la Comunicazione del 10 luglio 2013, la Commissione ha modificato la disciplina degli aiuti di Stato al settore finanziario, rendendola di fatto più restrittiva. Ne è derivato un contenzioso tra la Commissione e l'Italia per aver concesso, in violazione delle nuove norme, misure di sostegno a una banca sottoposta ad amministrazione straordinaria, tramite il fondo di garanzia nazionale.*

*Le istituzioni europee hanno sottolineato, di recente, la necessità di intraprendere una serie di iniziative volte al completamento dell'UEM entro il 2025, tra cui la creazione di un sistema comune di assicurazione dei depositi.*

**PAROLE CHIAVE:** SISTEMA DI GARANZIA DEI DEPOSITI • AIUTI DI STATO • CONDIVISIONE DEGLI ONERI • BANCA-PONTE • BANCA CATTIVA

*The new community Directive on deposit guarantee schemes, which radically changes the former regulatory framework, has not yet been transposed into national law. This delay has prompted the European Commission to open the infringement procedure provided for by the Treaty on the Functioning of the European Union.*

*With Communication of 10 July 2013, the Commission has amended the rules governing Public aid to the financial sector, making it in fact more restrictive. The result was a dispute between the Commission and Italy, for giving, in violation of the new rules, financial support measures to a bank subject to special administration, through national guarantee fund. The European institutions have pointed out, recently, the need to undertake a series of initiatives aimed at completing the EMU by 2025, including the creation of a common system of deposit insurance.*

**KEYWORDS:** DEPOSIT GUARANTEE SCHEME • PUBLIC AID • BURDEN SHARING • BRIDGE BANK • BAD BANK

## 1. La nuova direttiva sui sistemi di garanzia dei depositi

Il 16 aprile 2014 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno approvato la direttiva 2014/59/UE relativa ai sistemi di garanzia dei depositi (*Deposit Guarantee Scheme Directive*, DSGD) che, insieme alla direttiva BRRD (*Bank Recovery and Resolution Directive*), completa il quadro normativo comunitario sulla gestione delle crisi. Essa costituisce una rifusione della direttiva 94/19/CE, già modificata, da ultimo, dalla direttiva 2009/14/CE. Obiettivo di fondo del nuovo atto comunitario è garantire una maggiore armonizzazione dei sistemi nazionali di garanzia dei depositi bancari.

Gli elementi distintivi della direttiva in esame sono: il limite di copertura; i tempi del rimborso; il meccanismo di *funding*; l'utilizzo dei fondi; le prove di *stress*; l'informativa al pubblico.

L'ammontare della copertura, in caso di indisponibilità, è di 100.000 euro per ciascun depositante, già previsto dalla normativa previgente (art. 6). La direttiva conferma quindi il principio in base al quale è il depositante, e non già il singolo deposito, ad essere oggetto di tutela.

Sono esclusi dalla garanzia (art. 5, paragrafo 1): i depositi costituiti da altre banche in nome e per conto proprio; i fondi propri delle banche; i depositi derivanti da transazioni per le quali vi sia stata una condanna per riciclaggio; i depositi degli intermediari finanziari, dei fondi pensione, delle autorità pubbliche, delle imprese assicurative e di riassicurazione, degli organismi di investimento collettivo; delle imprese di investimento; i depositi i cui titolari non sono stati mai identificati ai sensi della disciplina antiriciclaggio; i titoli di debito emessi da banche e le passività derivanti da accettazioni e pagherò cambiari emessi da una banca.

In deroga all'art.5, paragrafo 1, gli Stati membri possono considerare ammissibili, cioè inclusi nella protezione fino al livello di copertura, i depositi detenuti da regimi pensionistici personali e professionali delle PMI e i depositi detenuti dalle autorità locali con un bilancio fino a 500.000 euro.

La protezione per il depositante implica che ove un medesimo nominativo sia titolare di più rapporti di deposito, questi siano aggregati e considerati unitariamente ai fini dell'applicazione del livello di garanzia fino a 100.000 euro (art. 7).

Il diritto al rimborso sorge solo nel caso in il deposito sia indisponibile e cioè quando le autorità competenti abbiano concluso che l'ente creditizio interessato, per motivi connessi alla sua situazione finanziaria, non è in grado di rimborsare il deposito e non ha la prospettiva di poterlo fare a breve termine ovvero quando l'autorità giudiziaria, per ragioni legate alle condizioni finanziarie dell'ente creditizio, adotti una decisione che abbia l'effetto di sospendere l'esercizio dei diritti dei depositanti nei confronti dello stesso (art. 2, paragrafo 1).

Il termine per il rimborso dei depositi è ridotto gradualmente a sette giorni lavorativi (art. 8), secondo un sistema di tappe intermedie (20 giorni fino al 31.12.2019, 15 giorni dall'1.1.2019, 10 giorni dall'1.1.2021 e 7 giorni dall'1.1.2024). Durante il periodo transitorio, qualora i sistemi di garanzia dei depositi (SGD) non possano rendere disponibile l'importo rimborsabile entro sette giorni lavorativi, gli stessi assicurano che i depositanti abbiano accesso a un importo appropriato dei loro depositi per soddisfare le esigenze quotidiane entro cinque giorni lavorativi dalla richiesta di rimborso (art. 8, paragrafo 4).

Per effettuare il rimborso nei tempi prescritti è necessario che gli SGD dispongano della posizione aggregata per ciascun depositante (*single customer view*). A tale scopo, la direttiva impone alle banche aderenti agli SGD di contrassegnare i depositi ammissibili (*eligible*) per consentirne l'immediata identificazione (art. 5, comma 4) e di produrre e mettere a disposizione degli SGD un flusso informativo con le posizioni aggregate per depositante (art. 4, comma 8, e art. 7, comma 6).

La direttiva prevede che il meccanismo di finanziamento degli SGD per lo svolgimento delle funzioni istituzionali sia a carico delle banche partecipanti (art. 10). A differenza dell'attuale schema non armonizzato in cui le risorse finanziarie necessarie per gli interventi

sono messe a disposizione dal sistema bancario con contribuzioni *ex post*, il nuovo *framework* europeo prevede un sistema di finanziamento di tipo misto, con contribuzioni sia *ex ante* sia *ex post*. In altri termini si passerà dall'attuale sistema di contribuzione *ex post*, c.d. "a chiamata", a un sistema in cui i fondi sono "precostituiti". A tal fine, è stabilito che i mezzi finanziari disponibili raggiungano un livello-obiettivo pari almeno allo 0,8 per cento dei depositi garantiti entro il 3 luglio 2024<sup>1</sup> (art. 10, paragrafo 2). Con riferimento ai dati al 30 giugno 2014, il livello obiettivo si attesterebbe a circa 4 miliardi di euro, comportando un esborso annuo per le banche consorziate di circa 400 milioni<sup>2</sup>. Nel caso in cui i mezzi finanziari scendano al di sotto di tale livello, le banche riprendono il pagamento dei contributi fino al raggiungimento del livello-obiettivo. Se le risorse si riducono a meno di due terzi del livello-obiettivo, le contribuzioni sono fissate in una misura idonea a consentirne il raggiungimento entro sei anni (art. 10, paragrafo 2).

In deroga alla regola generale, è previsto che il livello-obiettivo del fondo possa essere fissato a una soglia inferiore, comunque almeno pari allo 0,5 per cento dei depositi garantiti, al ricorrere di specifiche condizioni<sup>3</sup> e in ogni caso previa approvazione della Commissione europea (art. 10, paragrafo 6).

Alle banche aderenti può essere richiesto il versamento di contributi straordinari *ex post* nell'ipotesi in cui i mezzi finanziari disponibili siano insufficienti a rimborsare i depositanti di un ente creditizio in liquidazione. Tali contributi non devono essere superiori allo 0,5 per

- 
- 1) Una parte delle risorse finanziarie disponibili, pari al massimo al 30 per cento, può essere rappresentata da impegni di pagamento (*payment commitments*), a condizione che la garanzia consista in attività a basso rischio, non essere gravata da diritti di terzi ed essere nella piena disponibilità del SGD.
  - 2) Fondo interbancario di tutela dei depositanti, Relazione annuale sul 2014, pag. 21.
  - 3) Quando è improbabile che una parte rilevante delle risorse disponibili sia impiegata in misure diverse dalla risoluzione o dal trasferimento dei depositi protetti e di attività e passività nell'ambito di procedure di insolvenza in alternativa al rimborso dei depositanti. E quando il settore bancario in cui operano le banche aderenti al SGD è molto concentrato e una significativa quota di *assets* è detenuta da un esiguo numero di banche o di gruppi bancari soggetti a vigilanza consolidata i quali, attese le loro dimensioni, sarebbero con ogni probabilità soggetti a risoluzione in caso di insolvenza.

cento dei depositi protetti “per anno di calendario”. Solo in casi eccezionali e previo benestare dell'autorità di vigilanza gli SGD possono richiedere contribuzioni in misura più elevata. Tuttavia, l'autorità di vigilanza potrebbe differire il pagamento dei contributi straordinari (non oltre sei mesi, salvo proroga) laddove i contributi pregiudicassero la liquidità o la solvibilità della banca (art. 10, paragrafo 8).

È previsto inoltre che, qualora i mezzi finanziari disponibili del SGD siano utilizzati per il finanziamento di misure alternative volte ad evitare il fallimento di una banca, gli enti creditizi hanno l'obbligo di trasferire tempestivamente al SGD i mezzi impiegati per tali misure, anche sotto forma di contributi straordinari, ove si presenti la necessità di rimborsare i depositanti e le risorse disponibili siano scese al di sotto dei due terzi del livello-obiettivo ovvero tali risorse siano inferiori al 25 per cento del livello-*target* (art. 11, paragrafo 5).

Nell'eventualità che gli strumenti di finanziamento sopraindicati non siano in grado di far fronte a esigenze di intervento, si consente agli SDG di far ricorso a *meccanismi di finanziamento alternativi* al fine di ottenere *funding* a breve termine sui mercati finanziari, anche attraverso l'emissione di titoli obbligazionari.

Infine, nel caso in cui la raccolta di finanziamenti dovesse rivelarsi insufficiente, è possibile far ricorso a un meccanismo volontario di finanziamento reciproco (*mutual borrowing facility*). Come precisato, la somma presa a prestito non può superare lo 0,5 per cento dei depositi garantiti dal SGD mutuatario e deve essere restituita entro cinque anni maggiorata dei relativi interessi<sup>4</sup> (art. 12, commi 1 e 2).

Riepilogando, la direttiva prevede quattro distinte modalità di finanziamento degli SDG:

1. contribuzioni *ex ante*, di cui una parte (fino al 30 per cento) può essere costituita da impegni di pagamento garantiti da attività collateralizzate;

---

4) Il tasso d'interesse pattuito corrisponde al tasso per operazioni di rifinanziamento marginale della BCE.

2. contribuzioni straordinarie *ex post* , entro il limite dello 0,5 per cento dei depositi garantiti per anno;
3. forme alternative di finanziamento a breve termine;
4. prestito volontario tra gli SDG europei.

Sul meccanismo di contribuzione *ex ante* sono stati espressi timori dal ceto bancario. Si è osservato infatti che nei prossimi anni la precostituzione di fondi immediatamente disponibili accentuerebbe il rischio di generare effetti pro-ciclici<sup>5</sup>. Di qui l'istanza del luglio 2014 con cui l'ABI e il FITD hanno chiesto alle competenti autorità la riduzione del livello-obiettivo dei fondi italiani dallo 0,8 allo 0,5 per cento dei depositi protetti.

Un'importante novità introdotta dalla direttiva è quella riguardante il passaggio da un sistema di contribuzione integralmente basato sul profilo dimensionale ad un sistema in cui le contribuzioni siano commisurate ai depositi garantiti ma corrette per il rischio (art. 13). La nuova normativa prevede, infatti, che il calcolo dei contributi dovuti dalle banche sia effettuato sulla base dell'ammontare dei depositi garantiti e del profilo di rischio di ciascuna banca (*risk-based contribution*), tenendo conto degli indicatori di norma utilizzati nelle valutazioni di vigilanza (adeguatezza patrimoniale, qualità degli attivi, ecc.). Agli Stati membri si attribuisce la facoltà di determinare i propri sistemi di contribuzione, consentendo l'applicazione di quelli già in uso (art. 13, paragrafo 2). Si stabilisce inoltre che il metodo di calcolo dei contributi prescelto a livello nazionale sia comunicato all'EBA, la quale dovrà emanare al riguardo specifiche linee guida<sup>6</sup> (art. 13, paragrafo 3).

- 
- 5) Nelle intenzioni del legislatore comunitario, il finanziamento degli SDG tramite contribuzioni *ex ante* consentirebbe di perseguire obiettivi anti ciclici.
  - 6) A quanto risulta, la contribuzione finale a carico di ciascuna banca verrà determinata mediante un fattore di correzione del totale dei depositi protetti, modulato in base alla rischiosità della banca stessa. Le principali categorie di rischio prese in considerazione riguardano il capitale (18 per cento), la liquidità e il *funding* (18 per cento), la qualità degli attivi (13 per cento), il modello di *business* e il *management* (13 per cento), le perdite potenziali a carico del SGD 813 per cento). Il restante 25 per cento potrà essere distribuito dai singoli SGD tra le suddette categorie di rischio ovvero introducendo nuovi indicatori.

L'art. 11 della direttiva, nel disciplinare le modalità di utilizzo dei fondi disponibili per gli interventi, stabilisce che le risorse devono essere impiegate: i) per il rimborso dei depositanti al verificarsi delle condizioni di indisponibilità dei depositi (art. 11, paragrafo 1); ii) per il finanziamento di operazioni di risoluzione, conformemente a quanto contemplato dall'art. 109 della direttiva 2014/59/UE recante norme sulla risoluzione e liquidazione degli intermediari (art. 11, paragrafo 2); iii) per l'attuazione di misure alternative volte a prevenire la risoluzione o la liquidazione di una banca, purché siano soddisfatte specifiche condizioni<sup>7</sup> (art. 11, paragrafo 3); iv) per il finanziamento delle misure dirette a preservare la continuità di accesso ai depositi garantiti, compreso il trasferimento delle attività e delle passività e il trasferimento dei depositi nel contesto delle procedure di insolvenza, a patto che il costo sostenuto dagli SGD non ecceda il totale dei depositi garantiti al netto dei recuperi (art. 11, paragrafo 6).

Un'altra importante novità della riforma è quella che impone agli SGD di effettuare regolarmente prove di *stress* dei loro sistemi, almeno ogni tre anni o più frequentemente ove appropriato (art. 6, paragrafo 10). Come sottolineato, tali prove sono finalizzate a verificare che gli SGD dispongano di procedure e processi operativi idonei a garantire che il rimborso dei depositanti delle banche in crisi abbia luogo nei termini prescritti. I risultati degli *stress-test* sono portati a conoscenza dell'EBA la quale ha cura di condurre, almeno ogni cinque anni, *peer review* allo scopo di valutare la resilienza dei vari sistemi.

Degna di nota è la previsione concernente l'informativa che le banche sono tenute a fornire ai singoli depositanti protetti, sia in sede di apertura di un conto o della sottoscrizione di un prodotto finanziario

---

7) Non sia stata aperta una procedura di risoluzione; il SGD sia dotato di sistemi e procedure appropriati per la scelta e l'esecuzione delle misure alternative e il monitoraggio dei relativi rischi; i costi delle misure alternative non eccedano gli oneri che sarebbero stati sopportati dal SGD per adempiere al proprio mandato regolamentare o contrattuale; l'utilizzo di misure alternative da parte del SGD sia subordinato a obblighi a carico della banca beneficiaria del sostegno; la capacità della banca di pagare i contributi straordinari *ex post* sia confermata nella valutazione dell'autorità competente.

garantito, sia durante la vigenza del rapporto attraverso l'invio al suo domicilio degli estratti conto periodici o dei fogli informativi annuali (art 16).

Il termine di recepimento della direttiva è fissato al 3 luglio 2015; è previsto un termine più ampio (31.5.2016) per l'adeguamento all'obbligo di rimborso di una percentuale dei depositi entro cinque giorni al fine di sopperire alle immediate esigenze finanziarie del depositante.

## **2. Il recepimento della direttiva nel diritto nazionale**

Il nostro Paese non ha ancora provveduto al recepimento della direttiva comunitaria nonostante la legge 114/2015 (c.d. legge delega) ne preveda l'adozione. Tale ritardo ha spinto la Commissione europea ad avviare nel mese di ottobre la procedura d'infrazione ai sensi dell'art. 258 del TFUE per il suo mancato recepimento nel termine prescritto, in analogia a quanto è avvenuto nel caso della direttiva 2014/59/UE.

Nell'ordinamento nazionale i sistemi di garanzia dei depositi sono disciplinati dagli articoli 96, 96-bis, 96-ter e 96-quater del TUB. In Italia operano due sistemi di garanzia dei depositi, costituiti su base volontaria: il Fondo interbancario di tutela dei depositanti (FITD), sorto nel 1987, al quale aderiscono tutte le banche, e il Fondo di garanzia dei depositanti (FGD), cui partecipano le banche di credito cooperativo, che ha sostituito il Fondo centrale di garanzia creato dalle casse rurali e artigiane nel 1978, allo scopo di fornire alle casse in temporanea difficoltà le risorse necessarie a ripristinare gli equilibri tecnici aziendali. Come può rilevarsi, entrambi i Fondi sono stati costituiti ancor prima che la creazione di sistemi di garanzia fosse prevista in via obbligatoria dalla normativa europea.

Il sistema vigente è regolato dalla direttiva 1994/14/CE, recepita con il d.lgs. 4 dicembre 1996, n. 659, come successivamente modificata dalla direttiva 2009/14/CE per quanto riguarda il limite di copertura e i termini di rimborso, recepita con il d.lgs. 24 marzo 2011, n. 49. Altri rilevanti profili regolamentari della materia sono contenuti nelle

disposizioni secondarie emanate dalla Banca d'Italia e negli statuti dei due schemi di garanzia.

Gli interventi che gli SGD sono chiamati ad effettuare possono essere obbligatori, alternativi e preventivi. Indipendentemente dalle modalità di erogazione, l'attuazione degli interventi è sempre subordinata all'autorizzazione della Banca d'Italia.

Gli interventi obbligatori consistono nel rimborso diretto dei partecipanti e sono condizionati, per le banche autorizzate in Italia, all'avvio della procedura di liquidazione. Effettuato il rimborso, gli SGD subentrano nei diritti dei depositanti nei confronti della procedura di liquidazione.

Gli statuti di entrambi i Fondi prevedono interventi alternativi al rimborso dei depositanti e interventi preventivi principalmente finalizzati alla prevenzione di crisi irreversibili. Lo statuto del FITD prevede la possibilità di intervenire: i) a copertura dello sbilancio di cessione in operazioni di cessione di attività e passività di azienda, di rami di azienda o di beni e rapporti giuridici individuabili in blocco; ii) con misure di sostegno preventive in favore di banche sottoposte ad amministrazione controllata qualora sussistano buone prospettive di risanamento. Il FGD si caratterizza per la possibilità di attivare un più ampio strumentario di interventi. Infatti, il Fondo può deliberare il sostegno alle banche in difficoltà, sia nell'ipotesi che la banca sia sottoposta ad amministrazione straordinaria e sussistano prospettive di risanamento, sia in assenza di una procedura di gestione della crisi purché sia predisposto un piano di risanamento. In entrambi i casi, l'intervento è ammissibile solo ove sia dimostrato il minore onere del SGD rispetto a quello che verrebbe sostenuto in ipotesi di liquidazione (c.d. *payout* dei depositanti).

Nel periodo 1987-2014, in seguito all'adozione di 41 provvedimenti di amministrazione straordinaria nei confronti di banche consorziate, il FIDT ha effettuato 11 interventi con un esborso complessivo di 1,5 miliardi di euro, pari allo 0,3 per cento del totale dei depositi garantiti a fine 2013. Di tali interventi, 6 sono stati erogati nell'ambito di cessioni di attività e passività, 2 con il rimborso dei depositanti e

3 con misure di sostegno. Le restanti procedure di amministrazione straordinaria, che non si sono tradotte in interventi del FIDT, si sono concluse con aggregazioni nel 29,3 per cento dei casi, con il ritorno in *bonis* nel 24,4 per cento e con liquidazione volontaria nel 2,4 per cento. Il residuo 17,1 per cento riguarda procedure non ancora chiuse a fine 2014<sup>8</sup>.

Gli interventi del FGD, più numerosi (78 nel periodo 1997-2014), hanno comportato impegni: di firma, pari a complessivi 583 milioni di euro, di cui 534 milioni per fidejussioni rilasciate a garanzia dell'emissione di strumenti di capitalizzazione e di finanziamento e 49 milioni per la copertura del rischio di degrado di specifiche posizioni creditizie; per anticipazioni, pari a 39 milioni di euro, a copertura dello sbilancio di cessione relativo alla non cedibilità delle attività per imposte anticipate; per finanziamenti, pari a 181 milioni di euro, relativi all'acquisizione di crediti in sofferenza e ristrutturati; per cassa, pari a 227 milioni di euro, a copertura dello sbilancio patrimoniale nell'ambito di operazioni di cessione di attività e passività e per il ristoro dei costi per ristrutturazione<sup>9</sup>.

L'ammontare di tali interventi è stato destinato per lo 0,2 per cento al rimborso dei depositanti, per il 42,3 per cento a operazioni di cessione di attività e passività, per il 33,5 per cento a sostegno delle casse in amministrazione straordinaria e per il 24,1 per cento a sostegno delle consorziate in temporanea difficoltà<sup>10</sup>.

### **3. Aiuti di Stato e interventi dei fondi di garanzia**

Il salvataggio pubblico delle banche in dissesto, giustificato da esigenze di stabilità finanziaria, ha avuto un impatto rilevante sulle finanze pubbliche dei paesi dell'UE. Si stima che tali interventi ab-

---

8) Fondo interbancario di tutela dei depositanti, Relazione annuale sul 2014, op. cit., pag. 18.

9) Fondo di garanzia dei depositanti, Relazione e Bilancio, esercizio 2014, pag.12 e segg.

10) Fondo di garanzia dei depositanti, op. cit. pag.19.

biano inciso sui debiti pubblici per circa 5 punti percentuali di PIL in Belgio, in Olanda e in Spagna, oltre 8 in Austria e in Germania, più di 10 in Portogallo, oltre 20 in Grecia e Irlanda. Secondo i dati Eurostat, tra il 2008 e il 2012 la Commissione europea ha approvato aiuti alle istituzioni finanziarie in difficoltà per oltre 5.000 miliardi di euro, pari al 40 per cento del PIL dell'UE nel 2012. La maggior parte degli aiuti è stata autorizzata nel 2008, anno di manifestazione della crisi finanziaria nel continente europeo, con l'approvazione di circa 3.400 miliardi di euro, prevalentemente sotto forma di garanzie sulle obbligazioni bancarie e sui depositi. Dopo il 2008, gli aiuti approvati dalla Commissione sono stati indirizzati per lo più a finanziare la ricapitalizzazione delle banche e le misure di sostegno a favore di attivi bancari deteriorati.

Tra il 2008 e il 2013 la Commissione ha adottato sette Comunicazioni attraverso le quali sono stati forniti dettagliati orientamenti sui criteri applicativi per valutare la compatibilità con il mercato interno delle misure di sostegno pubblico al settore finanziario.

L'art. 107, paragrafo 1, del TFUE stabilisce che gli interventi pubblici finalizzati al risanamento e al salvataggio delle imprese in crisi sono vietati in quanto possono alterare le condizioni di libera concorrenza del mercato. Tale divieto generale è peraltro mitigato dalle deroghe contenute nel paragrafo 3, lettere c) e b), dell'art. 107, laddove si considerano compatibili con il mercato interno, rispettivamente, “gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse” e le misure volte a “promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro”.

Al riguardo, è interessante osservare che mentre nella fase iniziale della crisi finanziaria globale, prima cioè del *default* della banca d'affari Lehman Brothers, l'azione della Commissione si era caratterizzata per un'applicazione caso per caso degli interventi pubblici nel quadro degli Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salva-

taggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà<sup>11</sup>, secondo una valutazione di compatibilità condotta ai sensi dell'art. 107, paragrafo 3, lettera c), con il propagarsi della crisi all'Europa la valutazione di compatibilità al mercato interno degli aiuti di Stato al settore bancario viene invece effettuata secondo i criteri indicati dall'art. 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE.

Con l'ultima comunicazione, datata 10 luglio 2013, la Commissione ha modificato la disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato al settore finanziario. In particolare, si abroga e si sostituisce la Comunicazione del 2008 sul sistema bancario, si forniscono orientamenti sui criteri di compatibilità per il sostegno alla liquidità delle banche, si adeguano e si integrano le Comunicazioni sulla ristrutturazione e le attività deteriorate, si implementa la Comunicazione sulla ristrutturazione fornendo indicazioni sulla condivisione degli oneri tra azionisti e creditori subordinati (*burden sharing*), si esprimono linee di indirizzo sui requisiti di compatibilità per gli aiuti in caso di "liquidazione ordinata" della banca in dissesto, si introducono significative novità tra cui quella secondo cui gli interventi degli SGD consistenti nel rimborso dei depositanti di banche in liquidazione "non costituiscono aiuti di Stato". Tuttavia, gli interventi degli SGD finalizzati al risanamento delle banche in crisi possono costituire aiuti di Stato anche laddove le risorse utilizzate provengano dal settore privato, qualora i fondi siano soggetti al controllo dello Stato e la decisione di utilizzo delle risorse sia riconducibile allo Stato. In buona sostanza, gli interventi di sostegno effettuati dagli SGD diversi dal rimborso dei depositi sono considerati aiuti di Stato, ancorché le risorse provengano dai soggetti privati e il sistema abbia natura privatistica.

Nel febbraio 2015 la Commissione europea ha annunciato l'avvio di un'indagine per accertare se le misure di sostegno concesse dal FITD<sup>12</sup> alla Tercas-Cassa di Risparmio della provincia di Teramo, sot-

---

11) Comunicazione della Commissione europea 2004/C244/02.

12) L'intervento del Fondo si è realizzato mediante il versamento di 265 milioni di euro a copertura del deficit patrimoniale, il rilascio di una garanzia per 35 milioni di euro a fronte del rischio di credito associato a determinate esposizioni di Tercas verso terzi e di una ulteriore garanzia per 30 milioni di euro a copertura di possibili perdite associate al

toposta ad amministrazione straordinaria dal 2012 e successivamente acquisita dalla Banca Popolare di Bari, siano in linea con la disciplina vigente in materia di aiuti di Stato. Interessate al riguardo, le autorità italiane hanno fatto presente tra l'altro quanto segue<sup>13</sup>:

- la base giuridica per gli interventi del FITD a favore di Tercas è costituita dall'art. 96-bis, comma 1, ultimo periodo, del TUB e dall'art. 29 dello statuto del FTID che, al comma 1, stabilisce due condizioni al verificarsi delle quali il Fondo interviene a sostegno delle banche consorziate soggette ad amministrazione straordinaria, e cioè “quando sussistano prospettive di risanamento e ove sia prevedibile un minor onere rispetto a quello riveniente dall'intervento in caso di liquidazione”;
- il FITD è un consorzio di diritto privato e gli interventi sono approvati dagli organi del Fondo, composti da membri designati dalle banche consorziate senza alcuna ingerenza da parte di soggetti pubblici;
- gli interventi a favore di Tercas non rappresentano aiuti di Stato ai sensi dell'art. 107 del TFUE, poiché le risorse del FTID non potevano essere considerate soggette al pubblico controllo e la decisione di utilizzarle è imputabile esclusivamente alle banche consorziate;
- la circostanza che gli interventi siano autorizzati dalla Banca d'Italia non implica che la stessa controlli il FITD, né tantomeno che la decisione circa l'uso del FITD sia imputabile alla Banca d'Italia;
- l'autorizzazione della Banca d'Italia è il risultato di una mera valutazione in merito alla compatibilità degli interventi con le finalità del FITD e con l'obiettivo di risanamento a lungo termine dei soggetti beneficiari.

Sul punto la Commissione, richiamandosi ad alcune decisioni della Corte di giustizia, ha sottolineato che le risorse finanziarie con cui le autorità pubbliche “forniscono un sostegno fattizio alle imprese rientrano nel controllo degli aiuti di Stato”, indipendentemente dal fatto

---

trattamento fiscale del versamento di 265 milioni.

13) Cfr. nota della Commissione europea del 27.2.2015 (C(2015) 1404 final).

che tali mezzi siano attivi permanenti del settore pubblico. Inoltre, a detta della Commissione, il riconoscimento del FTID come sistema obbligatorio di garanzia dei depositi conferma il carattere pubblico delle risorse impiegate dal Fondo, atteso che “i contributi obbligatori imposti, gestiti e ripartiti in conformità con la legge o altre norme pubbliche, implicano un trasferimento delle risorse dello Stato anche se non sono amministrare dalle autorità pubbliche”. Ha infine soggiunto che le autorità italiane sembrano esercitare un controllo costante sulla coerenza dell’uso delle risorse del FTID con il relativo obiettivo di politica pubblica e sembrano avere co-deciso con il Fondo gli interventi a favore della banca abruzzese. Siffatta conclusione sarebbe suffragata dal fatto che la Banca d’Italia è tenuta, per legge, a coordinare le attività dei sistemi di garanzia con la disciplina delle crisi bancarie e con l’attività di vigilanza, che il TUB autorizza il FITD ad effettuare interventi diversi dalla liquidazione, previo benessere della Banca d’Italia, che gli interventi a favore di banche sottoposte ad amministrazione straordinaria devono essere richiesti dal Commissario straordinario, ossia dal funzionario pubblico che è nominato dalla Banca d’Italia e opera sotto la sua costante sorveglianza. Per tutti questi motivi, la Commissione ha ritenuto che gli interventi di sostegno alla Tercas “siano costituiti da risorse statali e... imputabili allo Stato”.

Qualora al termine dell’indagine la Commissione dovesse concludere che le misure di sostegno alla Tercas costituiscono aiuti di Stato, queste verrebbero innanzitutto qualificate come un aiuto di Stato illegale in quanto concesse in violazione degli obblighi di notifica preventiva e di sospensione stabiliti dall’art. 108, paragrafo 3, del TFUE. Secondariamente, la Commissione potrebbe dichiarare le suddette misure non compatibili con il mercato interno, ordinando all’Italia il recupero presso i beneficiari.

Ozioso osservare che se l’orientamento della Commissione europea fosse confermato, gli SDG nazionali sarebbero privati di strumenti che hanno finora dato prova di grande efficacia nella risoluzione delle crisi bancarie.

La “*vexata quaestio*” dei presunti aiuti di Stato alle banche italiane si è ripresentata in occasione del salvataggio di quattro banche sottoposte ad amministrazione straordinaria: Banca Marche, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio, Cassa di Risparmio di Ferrara e Cassa di Risparmio della provincia di Chieti, le quali detengono una quota di mercato complessiva dell'1 per cento circa in termini di depositi. Come noto, il prospettato salvataggio da parte del Fondo di tutela dei depositi non si è concretizzato per l'opposizione della Commissione europea che, anche nel caso di specie, aveva ritenuto che l'intervento del Fondo fosse in contrasto con il quadro normativo in materia di aiuti di Stato. Tale situazione ha indotto il governo e la Banca d'Italia, quale Autorità di risoluzione delle crisi nel settore bancario, in base all'art. 3 del d.lgs. 180/2015 che ha recepito la direttiva 2014/59/UE, ad adottare una soluzione compatibile con le norme europee sugli aiuti di Stato, che assicurasse la continuità delle funzioni essenziali delle banche, tutelasse i risparmiatori, preservasse i rapporti di lavoro, escludesse l'utilizzo di risorse pubbliche.

Ottenuto il via libera dalla Commissione, che aveva giudicato i piani di risoluzione delle quattro banche conformi alle norme europee sugli aiuti di Stato, il governo ha emanato il 22 novembre scorso un decreto legge che prevede il salvataggio delle suddette banche secondo il seguente schema<sup>14</sup>:

- per ciascuna delle quattro banche, la parte “buona” (banca-ponte o *bridge bank*) del bilancio è stata separata da quella “cattiva” (banca cattiva o *bad bank*);
- tutte le attività diverse dai prestiti in sofferenza sono state conferite alle banche-ponte; è stato ricostituito il capitale sociale a circa il 9 per cento dell'attivo ponderato per il rischio, con apporti del neo-costituito Fondo di risoluzione; la gestione provvisoria delle banche-ponte è stata affidata ad amministratori designati dalla Banca d'Italia, che avranno il delicato compito di vendere le banche-ponte in tempi brevi e al miglior offerente e quindi di

---

14) Cfr. Banca d'Italia, Informazioni sulla soluzione delle crisi di Banca Marche, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio, CariChieti e Cassa di Risparmio di Ferrara, 22.11.2015.

- restituire al Fondo di risoluzione i ricavi della vendita<sup>15</sup>;
- è stata costituita una *bad-bank*, priva di licenza bancaria, nella quale sono confluiti i prestiti in sofferenza che residuano una volta assorbite le perdite dagli azionisti e dai possessori di obbligazioni subordinate, come richiesto dalle nuove regole europee e italiane. Tali prestiti in sofferenza saranno venduti a società specializzate nel recupero crediti o gestiti direttamente per recuperarli al meglio; apporto di capitale da parte del Fondo di risoluzione<sup>16</sup>;
  - le banche originarie sono state poste in liquidazione;
  - le banche-ponte assumono la stessa denominazione, con l'aggiunta dell'aggettivo "Nuova" davanti;
  - la liquidità necessaria al Fondo di risoluzione per l'avvio dell'operatività è stata fornita da un *pool* di banche (Intesa Sanpaolo, Unicredit e UBI), a tassi di mercato e con scadenza non superiore ai 18 mesi.

Come può rilevarsi, l'onere del salvataggio grava sui possessori di azioni e *bond* subordinati<sup>17</sup> e sul Fondo di risoluzione che è alimenta-

- 
- 15) Il bilancio consolidato delle quattro banche presenta all'attivo "prestiti, investimenti e altre attività" per 24,5 miliardi, crediti verso la *bad bank*, garantiti dal Fondo di risoluzione, per 1,5 miliardi e "cassa" per 3,6 miliardi, e al passivo "depositi, conti correnti, ecc." per 27,8 miliardi e "capitale" per 1,8 miliardi sottoscritto dal Fondo di risoluzione.
  - 16) Il bilancio della "banca cattiva" presenta all'attivo "prestiti in sofferenza" per 1,5 miliardi e cassa per 0,1 miliardi e al passivo "debiti verso le banche-ponte" per 1,5 miliardi e "capitale" per 0,1 miliardi.
  - 17) Le obbligazioni subordinate sono una speciale categoria di obbligazioni il cui rimborso, in caso di fallimento o liquidazione dell'emittente, avviene solo dopo che siano stati soddisfatti gli altri creditori. Sono assimilabili alle azioni piuttosto che agli strumenti di debito e rappresentano un'alternativa al più costoso collocamento di azioni. Sono spesso denominate "*junior*" per distinguerle dalle obbligazioni "*senior*". Sono più rischiose delle obbligazioni "*senior*" ma assicurano ai portatori un rendimento più elevato. Vi sono quattro distinte tipologie di obbligazioni subordinate: le obbligazioni Tier I rappresentano la tipologia più rischiosa avendo caratteristiche che le accomunano sia ai titoli di debito sia a quelli di capitale. Nel caso in cui la banca non paghi il dividendo agli azionisti, la cedola può essere cancellata; le obbligazioni Upper Tier II sono meno rischiose delle obbligazioni Tier I e hanno una durata minima di 10 anni. In caso di andamento negativo della gestione aziendale, la cedola viene sospesa ma non cancellata. Attribuiscono al portatore il diritto di essere rimborsato in via prioritaria rispetto agli azionisti e ai portatori di obbligazioni Tier I; le obbligazioni Lower Tier II rappresentano la categoria più privilegiata all'interno dei subordinati e hanno una scadenza analoga a quella delle obbligazioni Upper Tier II. Le cedole sono bloccate solo in caso di grave insolvenza. Il rimborso anticipato può aver luogo solo su iniziativa dell'emittente,

to dal settore bancario con contributi ordinari e straordinari. Inoltre, l'impegno finanziario del Fondo ammonta a circa 3,6 miliardi, di cui circa 1,7 miliardi a copertura delle perdite delle banche originarie, recuperabili in minima parte, circa 1,8 miliardi per ricapitalizzare le banche-ponte, che potrebbero essere recuperati con la vendita delle stesse, e circa 140 milioni per dotare la *bad bank* del capitale necessario per la gestione dei crediti in sofferenza.

Come era prevedibile, l'approvazione del decreto legge ha suscitato vivaci proteste da parte degli obbligazionisti subordinati, che hanno visto azzerarsi *d'emblée* i loro risparmi, e sollevato un vespaio di polemiche in ambito politico, accompagnate dalla richiesta di dimissioni del governo, per non aver saputo (o voluto) tutelare i piccoli risparmiatori, e dei massimi esponenti della Banca d'Italia e della Consob per omessa vigilanza su banche e mercati. Contestualmente, per placare le proteste provenienti dai banchi dell'opposizione, il governo ha annunciato che sarà: i) condotta un'inchiesta (o indagine?) parlamentare per fare luce sull'intera vicenda; ii) costituito un fondo di solidarietà con una dotazione di 100 milioni di euro, giudicato peraltro non congruo dai creditori subordinati, da destinare agli obbligazionisti che hanno subito perdite; iii) affidato all'Autorità anticorruzione il compito di vagliare le richieste di indennizzo e di pronunciarsi in merito al loro eventuale accoglimento.

Nel momento in cui si scrivono queste brevi note la vicenda non si è ancora conclusa. Sarebbe ragionevole però, come il buon senso insegna, attendere l'esito dell'indagine parlamentare prima di porre sul banco degli accusati governo e regolatori.

---

previa autorizzazione della Banca d'Italia; le obbligazioni Tier III sono, analogamente alle obbligazioni Lower Tier II, le più privilegiate all'interno dei subordinati. Hanno scadenza breve (dai 2 ai 4 anni) e un rendimento sostanzialmente in linea con quello delle obbligazioni Lower Tier II. Il pagamento del capitale e delle cedole può essere sospeso, ma non cancellato, dietro autorizzazione della Banca d'Italia, in caso di significativo deterioramento della situazione aziendale. In definitiva, tutte le obbligazioni subordinate comportano un rischio di perdita del capitale e degli interessi superiore a quello delle obbligazioni "senior". In particolare, il rischio di credito è molto elevato per le obbligazioni Tier 1 e quelle Upper Tier II, che possono prevedere la cancellazione delle cedole e di parte del capitale, senza che si manifesti una e vera e propria insolvenza. Cfr. De Gregori & Partners, Teoria e pratica dei mercati finanziari, Edizioni R.E.I.

#### 4. Il completamento dell'UEM

Nel giugno del 2015 è stata pubblicata una relazione, a firma dei Presidenti della Commissione europea, del Consiglio europeo, dell'Eurogruppo, della BCE e del Parlamento europeo, nella quale si sottolinea la necessità di intraprendere una serie di iniziative per completare l'UEM al più tardi entro il 2025. La relazione prende le mosse dal convincimento che, nonostante i progressi compiuti sul fronte della *governance* economica e dell'Unione bancaria, l'UEM non è ancora completata. L'elevata disoccupazione e il numero ragguardevole di persone a rischio di esclusione sociale rappresentano un chiaro segnale che occorre uno sforzo aggiuntivo per trasformare l'area dell'euro in una costruzione più solida.

Il “rapporto dei cinque Presidenti” indica tre fasi distinte per il raggiungimento di tale obiettivo. La prima fase (da ora al 30 giugno 2017) prevede un rafforzamento della competitività dell'area dell'euro, il completamento dell'unione finanziaria, da realizzare tra l'altro con l'introduzione di un sistema comune di garanzia dei depositi, e il risanamento dei conti pubblici. La seconda fase (dal 30 giugno 2017 al 2025) prevede il completamento dell'architettura dell'UEM, attraverso l'adozione di precisi criteri per rendere più vincolante il processo di convergenza verso strutture economiche più resilienti, la creazione di una funzione di stabilizzazione macroeconomica per la zona euro, l'integrazione del Meccanismo europeo di stabilità nell'ordinamento giuridico dell'UE e l'istituzione di una Tesoreria autonoma dell'eurozona. La terza e ultima fase dovrebbe concludersi entro il 2025.

Va soggiunto che, con la Comunicazione del 21 ottobre 2015<sup>18</sup> la Commissione europea ha specificato le misure da adottare per realizzare la prima fase del progetto delineato nel rapporto. A tal fine, la Commissione individua cinque ambiti di intervento: il “semestre europeo”, cioè il ciclo annuale per il coordinamento delle politiche economiche a livello di UE introdotto nel 2011; il quadro giuridico

---

18) Commissione europea, Comunicazione sulle tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria, COM 2015) 600 final.

della *governance* economica; la rappresentanza della zona nelle istituzioni finanziarie internazionali; la legittimità democratica; l'Unione finanziaria.

Come auspicato dai cinque Presidenti, la Commissione europea ha presentato il 24 novembre scorso una proposta di direttiva per la creazione di un sistema comune di assicurazione dei depositi (*European Deposit Insurance Scheme*, EDIS), che andrà ad affiancare gli altri due pilastri su cui poggia l'Unione bancaria (il meccanismo di vigilanza unico e il meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie). Il nuovo sistema avrà le seguenti caratteristiche: i) sarà costituito dall'insieme dei sistemi nazionali di garanzia esistenti; ii) i singoli depositanti continueranno a fruire dello stesso livello di protezione; iii) sarà introdotto gradualmente; iv) non comporterà costi aggiuntivi per il settore bancario; v) sarà ponderato in base al rischio, nel senso che le banche che presentano una carica più elevata di rischio verseranno maggiori contributi rispetto a quelle "virtuose"; vi) sarà accompagnato da rigorose clausole di salvaguardia; vii) sarà obbligatorio per gli Stati membri dell'area dell'euro, ma aperto agli altri paesi membri che intendono aderire all'Unione bancaria.

Il progetto si svilupperà in tre fasi: riassicurazione, coassicurazione e riassicurazione totale. Nella prima fase, dal 2017 al 2019, sarà consentito a un sistema di garanzia nazionale di accedere ai fondi del nuovo sistema solo dopo che avrà esaurito le risorse a sua disposizione. Durante la fase di coassicurazione, che dovrebbe iniziare nel 2020, il sistema di garanzia nazionale potrà accedere ai fondi del nuovo sistema, anche se non ha esaurito quelli propri. Nella terza fase, che dovrebbe realizzarsi dal 2024 in poi con il passaggio graduale della responsabilità dal livello nazionale a quello comunitario, vi sarà un fondo europeo a garantire i depositi della zona euro.

Con ogni probabilità l'iter di approvazione della proposta legislativa sarà lungo ed estenuante. Si prospetta infatti una forte resistenza da parte dei paesi *core* dell'UE, Germania in testa, ad accettare meccanismi basati sul principio della mutualizzazione dei rischi.

La Commissione ha preannunciato che, contestualmente all'introduzione dell'EDIS, presenterà un pacchetto di misure volte a minimizzare i rischi e garantire condizioni paritarie nell'Unione bancaria. Come precisato, tali misure saranno finalizzate tra l'altro a: i) ridurre le opzioni e la discrezionalità degli Stati membri nell'applicazione delle norme prudenziali, affinché il meccanismo di vigilanza unico possa operare con la massima efficacia; ii) armonizzare i sistemi di garanzia nazionali; iii) introdurre regole concordate a livello internazionale per limitare la leva finanziaria, garantire la stabilità dei finanziamenti bancari, migliorare la comparabilità degli attivi ponderati per il rischio; iv) contenere le esposizioni delle banche nei confronti di emittenti sovrani ai fini della diversificazione del rischio.

## Appendice

Il sistema di misurazione del rischio adottato dagli SDG nazionali

Il FIDT ha messo a punto, fin dalla sua costituzione, un "sistema di segnalazioni statutarie" fondato sulle segnalazioni periodiche inviate dalle banche consorziate. Tali flussi informativi sono utilizzati dal FIDT per calcolare le quote di contribuzione per gli interventi e le spese di funzionamento a carico di ciascuna consorziata.

Le segnalazioni statistiche inviate dalle banche aderenti sono riconducibili a tre aspetti: gli indicatori dei profili gestionali individuali e consolidati, la base contributiva e gli ulteriori dati richiesti dal Comitato di gestione. In seguito alla stipula del Protocollo di Intesa tra la Banca d'Italia e il FIDT, gli indicatori gestionali sono costruiti sulla base delle evidenze segnaletiche di matrice dei conti che la Banca d'Italia invia periodicamente al FIDT, mentre le informazioni concernenti la base contributiva continuano ad essere fornite, con periodicità semestrale, al Fondo dalle banche consorziate.

Il FIDT ha avviato a giugno 2014 un'attività di revisione degli indicatori gestionali per allinearsi alla nuova nozione di fondi e ai requisiti patrimoniali definiti da Basilea 3, le cui disposizioni sono state recepite a livello europeo con il pacchetto CRD4/CRR. Il progetto terrà conto delle linee guida dell'EBA e si concluderà quest'anno, con la ricalibrazione di soglie e pesi degli indicatori e la modifica del sistema di correzione per il rischio delle quote di contribuzione<sup>19</sup>. In tale attesa, si ritiene utile accennare, nel prosieguo, all'attuale sistema di calcolo degli indicatori gestionali.

Il Fondo valuta il rischio delle proprie consorziate (215 a fine dicembre 2014) attraverso un sistema di misurazione basato su cinque indicatori riferiti a quattro profili gestionali (rischiosità, solvibilità, liquidità e redditività/efficienza), calcolati su base sia individuale sia consolidata. Per le banche che presentano profili gestionali non in regola sono previsti aggravii nella ripartizione dei contributi relativi agli interventi e alle spese di funzionamento nonché sanzioni pecuniarie o amministrative (sospensione del diritto di voto in assemblea o esclusione dal Fondo nei casi più gravi).

Il profilo di rischiosità è costituito da un indicatore (A1) che evidenzia il rischio che una banca possa subire perdite tali da determinare una situazione di crisi. L'indicatore è dato dal rapporto tra le sofferenze nette e il patrimonio di vigilanza.

Il profilo di solvibilità è costituito da un indicatore (P) che pone in luce il grado di patrimonializzazione della banca. L'indicatore è espresso dal rapporto tra la differenza tra il patrimonio di vigilanza e il valore dei requisiti patrimoniali e le attività ponderate per il rischio.

Il profilo di liquidità è costituito da un indicatore (L) che mette in evidenza il grado di liquidità strutturale della banca. L'indicatore è dato dal rapporto tra i crediti alla clientela e un aggregato dato dalla somma dei debiti verso la clientela, i titoli in circolazione e l'insieme

---

19) Fondo interbancario di tutela dei depositanti, Relazione annuale sul 2014, op. cit. pag. 22.

dei debiti verso clientela e dei titoli di debito strutturati del portafoglio *al fair value*.

Il profilo di redditività/efficienza si compone di due indicatori: l'indicatore D1 che è dato dal rapporto tra i costi di struttura e il margine di intermediazione. Esso evidenzia sia la copertura dei costi dell'attività caratteristica della banca sia la capacità di fronteggiare le eventuali componenti di costo aventi natura straordinaria; l'indicatore D2 che è dato dal rapporto tra le perdite su crediti e il risultato lordo di gestione. Esso esprime il livello di economicità della gestione caratteristica della banca.

Per ciascun indicatore sono fissate quattro soglie che determinano cinque classi all'interno delle quali può collocarsi l'indicatore. Le classi sono denominate "basso", "medio-basso", "medio", "medio-alto", "alto". La somma dei coefficienti relativi agli indicatori è definita "indice sintetico". Tale indice può variare fra 0 e 24, cosicché se esso oscilla da 0 a 3,5, la banca è considerata a rischio basso; da 3,5 a 6,5 a rischio medio-basso; da 6,5 a 8 a rischio medio-alto, da 10,5 a 14,5 a rischio alto, maggiore di 14,5, la banca è a rischio di esclusione dal Fondo.

Dal confronto dei valori mediani degli indicatori sopraindicati a dicembre 2014 rispetto a quelli di un anno prima, è emerso che, a fronte di un peggioramento dell'indicatore di rischiosità (A1) da 21,2 a 22,6 per cento, gli indicatori di redditività hanno registrato un miglioramento (D1, da 66,5 a 61,3 per cento; D2, da 50,7 a 49,6 per cento). Nell'analogo periodo il valore mediano dell'indicatore di solvibilità e quello di liquidità hanno registrato entrambi una flessione (P, da 9,9 a 7,8 per cento; L, da 84,2 a 81,3 per cento).

La situazione complessiva delle banche di credito cooperativo consorziate (381 a fine dicembre 2014) viene valutata dal Fondo di garanzia dei depositanti attraverso un sistema di tre indicatori gestionali riferiti ai profili della rischiosità, solvibilità e redditività/efficienza.

Il profilo di rischiosità viene valutato sulla base di due indicatori: il primo (A1) è dato dal rapporto tra sofferenze nette e fondi propri; il

secondo (A2) è dato da sofferenze nette verso clientela e crediti verso clientela.

Il profilo di solvibilità è valutato da due indicatori: il primo (B1) è dato dal rapporto tra fondi propri e totale requisiti patrimoniali; il secondo (B2) è dato dal rapporto tra fondi propri e provvista da clientela ordinaria.

Il profilo di redditività/efficienza è valutato da due indicatori: il primo (D1) è dato dal rapporto tra costi di struttura e margine d'intermediazione; il secondo (D2) è dato dal rapporto perdite su crediti nette e risultato lordo di gestione. L'indicatore D2 viene calcolato solo nell'ipotesi in cui il numeratore e il denominatore siano entrambi positivi. In caso contrario, ai fini del calcolo dell'indice sintetico, si applica il seguente schema:

Numeratore	Denominatore	Coefficiente
Negativo	Positivo	0
Negativo	Negativo	4
Positivo	Negativo	4

Ogni indicatore prevede tre soglie, che individuano quattro situazioni nelle quali le consorziate possono trovarsi. Ad ogni situazione corrisponde un coefficiente, secondo lo schema seguente:

Situazione	Coefficiente
Normalità	0
Attenzione	1
Osservazione	2
Anomalia	4

fatta eccezione per l'indicatore D2 il cui coefficiente è determinato con i criteri sopra specificati.

La somma dei coefficienti relativi a ciascun indicatore esprime un indice sintetico della situazione complessiva della cassa consorziata.

Qualora l'indice sintetico sia: i) maggiore di 3, con almeno un indicatore in osservazione o anomalo, la banca sarà tenuta a fornire al Fondo informazioni sull'andamento degli indicatori gestionali nonché a far conoscere le iniziative intraprese o in via di adozione per il risanamento della situazione; ii) maggiore di 7, la banca può essere assoggettata a una delle sanzioni previste dallo statuto (sospensione del diritto di voto in assemblea, decadenza dei suoi esponenti dalle cariche di consigliere e di revisore dei conti, sanzioni di carattere pecuniario); iii) maggiore o uguale a 12, con almeno tre indicatori di anomalia, fra cui l'indicatore B1 del profilo di solvibilità, la banca può essere esclusa dal Fondo.

Al 30 giugno 2014, la distribuzione delle banche consorziate per classi di posizionamento, rispetto all'indice sintetico, evidenziava 240 unità "in regola" e 145 unità (38 per cento del totale) "non in regola". Rispetto al 2008, è più che triplicato il numero delle banche anomale e si è ridotto di quasi il 40 per cento il numero delle banche virtuose<sup>20</sup>.

---

20) Fondi di garanzia dei depositanti, Relazione e Bilancio 2014, op. cit., pag. 59.

**ECONOMIA, GIURISDIZIONE E GIUSTIZIA SOCIALE  
IN FEDERICO CAFFÈ\***

*ECONOMICS, LEGAL SYSTEMS AND SOCIAL JUSTICE  
IN FEDERICO CAFFÈ*

Giovanni Legnini

*Vicepresidente del Consiglio Superiore della Magistratura*

*giov.legnini@gmail.com*

\* Intervento al Convegno “La lezione continua ... Federico Caffè: economista e maestro per le nuove generazioni”, Pescara, 30 gennaio 2015.



*La lezione di Federico Caffè, quella di un Umanesimo del Welfare, appare di un'attualità lampante alla luce della recente crisi che prendendo le mosse dalle tendenze speculative del mercato nord americano ha indebolito e rischiato di travolgere la forza del processo di integrazione europeo.*

*Federico Caffè contestava l'abdicazione dell'intervento pubblico nella finanza e nell'economia, soprattutto quando ciò allontanava l'economia dai bisogni comuni e dai diritti minimi da garantire. Egli era fautore piuttosto, di un'Europa artefice della regolazione dei conflitti e della compensazione delle ingiustizie sociali attraverso gli Stati, dunque, di un rapporto tra stati nazionali ed Europa in chiave di integrazione e protezione dei diritti.*

*Nel suo modello di sviluppo perseguibile, l'economista Caffè poneva l'accento sul riformismo fiscale e tributario. Nell'allocazione delle risorse, mediante la leva della spesa pubblica, Caffè richiamava alla necessità della coesistenza di sistemi di controllo e di finalità di sviluppo. Perciò egli auspicava un sistema giudiziario efficiente come fattore di crescita (ed esempio nel recupero del sommerso o nel disincentivo all'illegalità), un sistema che doveva essere unito a politiche finalizzate all'incremento dell'occupazione.*

*Era la disoccupazione il male che Caffè temeva maggiormente in quanto lesiva dei bisogni primari degli individui.*

*Da ciò un richiamo netto all'attuazione della Costituzione e ad un incontro tra giuristi ed economisti per perseguire ancora, con la necessaria convinzione, la strada dello stato sociale, della giustizia distributiva, dell'occupazione.*

**PAROLE CHIAVE:** CRISI ECONOMICA • ORDINAMENTI GIURIDICI • GIUSTIZIA SOCIALE

*The lesson of Federico Caffè, is that of a Humanism Welfare. It appears obvious at the light of the recent crisis, when the speculative tendencies of North American market has weakened and threatened to overwhelm the European integration process.*

*Federico Caffè disputes the location of public intervention in the finance and economy, especially when this departs the economy away from the common needs and minimum rights to be guaranteed. Rather, he advo-*

*cate a Europe maker of regulation of conflicts and social injustices compensation through the Members, thus, a relationship between States and Europe in key integration and protection of rights.*

*In his actionable development model, the economist Caffè, placed emphasis on fiscal and tax reform. In the allocation of resources through the public spending, Caffè recalled the necessity of coexistence of control and development purposes. Therefore, he hopes an efficient judicial system, considering justice as a growth factor (and example in the recovery of submerged or disincentive illegality) that had to be combined with policies aimed to increasing employment.*

*Unemployment was the damage that Caffè feared most because it infringes the basic needs of individuals.*

*From this, it follows a net call to the implementation of the Constitution and to a meeting between lawyers and economists to still pursue, with the necessary conviction, the way the welfare state, the distribution, employment justice.*

**KEYWORDS:** ECONOMIC CRISIS • LEGAL SYSTEMS • SOCIAL JUSTICE

Di Federico Caffè rimangono indimenticabili la passione e la tensione etica, l'attenzione per le persone e i loro bisogni, l'amore (ricambiato) per gli studenti nonché, soprattutto, l'insegnamento inteso come missione sociale.

Egli, nel coltivare il rigore scientifico, affermava con forza l'autonomia e la libertà di pensiero fino a stimolare le critiche o il dissenso degli allievi purché frutto di ricerca ed approfondita riflessione.

Oggi la sua lezione continua ad offrire suggestioni e spunti fertili, sopravvive alla sua dolorosa e misteriosa scomparsa. Le intuizioni del grande economista abruzzese brillano di una luce durevole. Il contrasto drammatico tra economia virtuale e reale in Caffè si esprimeva nella dicotomia - oggi talmente attuale che non occorre neanche parlare di riscoperta del suo pensiero - tra l'economia finanziaria, la Borsa e i guadagni che ne derivavano, da una parte; la riproposizione ferma e coerente del sostegno all'economia reale e quindi ai bisogni delle persone, dall'altra.

In tale prospettiva, il legato di Federico Caffè è quello "dell'umanesimo del *Welfare*", dello studio rigoroso della dottrina di John Maynard

Keynes, del rifiuto - che oggi suona preveggenza o visionaria capacità di intuire la direzione delle forze che governano l'economia - dei perniciosi miti del monetarismo estremo.

Profondamente critico delle teorie che postulano la capacità di autoaggiustamento del sistema capitalistico, Caffè contestava la tentazione strisciante a richiamarsi alle formule dello Stato minimo, all'abdicazione dell'intervento pubblico nella finanza e nell'economia tutta. Come allora sferzava "i nostalgici della Mano Invisibile", non è difficile immaginare che il professor Caffè sarebbe stato decisivo nell'interpretare i sintomi della crisi economica che, in questo nostro tempo, ha incendiato il mondo sviluppato, indebolendo, fino a rischiare di travolgerla, la forza del processo di integrazione europea.

Di fronte alla grande crisi che, come una piaga diffusiva, prese le mosse dalle tendenze speculative dilaganti nel mercato nordamericano e in particolare dalla crisi dei mutui *subprime*, dalle scommesse spregiudicate sui titoli derivati, è arduo resistere alla tentazione di chiedersi cosa avrebbe pensato Caffè e quali soluzioni preventive e successive egli avrebbe suggerito.

Ricordava il professor De Cecco che Federico Caffè aveva in odio l'economia che si giocava tutta negli ambienti finanziari, al riparo e distante dalle esigenze politiche ed economiche posti dai bisogni comuni e dai diritti minimi da garantire. Per questo, era sospettoso nei confronti di un mondo finanziario i cui attori rivelavano un'asettica preparazione tecnica, un'abilità disumana nel giocare con le ricchezze volatili e impalpabili in danno dei bisognosi. Questo atteggiamento si coglie bene sin dall'alba degli anni ottanta, dalla collaborazione davvero anomala e fuori dai generi tradizionali, con il quotidiano "Il Manifesto".

Ma, e possiamo dirlo senza timore di smentita, Caffè aveva ragione non solo sulla diagnosi ma anche sulle ricette con cui affrontare i cicli avversi dell'economia. I sum scritti investivano controcorrente il dibattito sull'alternativa, tanto aspra e conflittuale nella prima parte degli stessi anni ottanta, tra i rischi inflazionistici e i danni più duri, più violenti e inaccettabili dalla sua ottica: quelli che infliggevano perdite all'occupazione. Era questo il male che Caffè temeva più di tutti, perché colpisce le vite dei singoli e lede la dignità delle persone ferendola al cuore, dal momento che lascia insoddisfatti i suoi bisogni primari.

Non certo euroscettico ma eurodubbioso, Caffè ammoniva a non aspettarsi troppo dall'Europa. La funzione e il valore del sogno dell'integrazione non si possono esaurire nell'aspettativa di un aiuto esterno, di una tutela quasi paternalistica. Occorre invece che l'Europa si risolva in un pungolo in favore dello Stato regolatore dei conflitti e capace di comporre disequaglianze e compensare ingiustizie sociali. Questa era la lettura dei rapporti economici e politici tra i paesi del vecchio continente, si vorrebbe quasi dire: il peculiare Europeismo di Caffè.

D'altra parte, l'intervento pubblico in economia non si risolve, oggi come allora, nello Stato imprenditore che, all'esaurirsi della parabola di sviluppo economico italiana del secolo scorso, si mostrava già troppo pervasivo, talvolta inefficiente e cominciava a mostrare il volto oscuro che lo avrebbe reso anche un incubatore di corrottele e malaffare.

Dunque, la visione del rapporto tra stati nazionali ed Europa in chiave di integrazione e protezione dei diritti sociali non può preconstituire scuse o alibi per non praticare la via delle riforme e del progresso. E' il passaggio che si ritrova nell'ultimo Caffè, il cui ritratto ben si riflette nel titolo di un suo scritto del gennaio del 1982 poi scelto, da Nicola Acocella e Maurizio Franzini, per battezzare il volume del 1990 che raccoglie alcuni dei suoi saggi migliori: "La solitudine del riformista".

Ancora oggi il tema decisivo delle riforme, dunque. Tutti siamo sfiorati dal tema delle riforme *in itinere* e per alcune di esse davvero vi è da augurarsi uno sbocco positivo: mi riferisco alla revisione delle regole del sistema fiscale e tributario, al funzionamento delle pubbliche amministrazioni e sì, proprio alla riforma della giustizia che vede coinvolti tanti attori e richiede una sinergia di intenti, di propositi, una comunanza di analisi. Su questo punto Caffè non mancò di esprimersi con il consueto acume, seguendo il suo metodo rigoroso.

E' un dato acquisito che un sistema giudiziario inefficiente costituisce un determinante elemento frenante dell'economia; fonte primaria di problemi, radice della diffidenza degli investitori stranieri.

Da poco tempo, ma in modo deciso, in tutti i documenti di programmazione economica e finanziaria, il tema della riforma della giustizia civile, in particolare, assume ad esigenza prioritaria inscindibilmente legata al progresso e alla crescita del Paese.

Il Governatore Ignazio Visco ne ha parlato di recente nel corso di un'audizione presso le Commissioni di Senato e Camera. A fronte dell'enormità dell'economia sommersa ed illegale, se solo il sistema giudiziario, l'intero apparato pubblico fossero in grado di recuperare una parte significativa di questa economia immersa nel buio, solo vagamente computata ai fini del Prodotto Interno lordo che brucia, potremmo agire in modo ben più deciso e risolutivo per il risanamento del bilancio pubblico. Ne discenderebbe un recupero di gettito per migliori servizi pubblici, per la vita delle famiglie e delle persone, nonché per abbattere il nostro crudele fardello generazionale: il debito pubblico.

Al culmine di questo circolo virtuoso da attivare starebbe la riduzione e il contenimento della disoccupazione. E di nuovo conviene ascoltare Federico Caffè: *“una politica espansiva non deve necessariamente escludere il ricorso temporaneo e negoziato ai controlli amministrativi. Anzi riconsiderarne la temporanea validità, in presenza di una disoccupazione che non può attendere, è tra i compiti più urgenti e necessari della cultura del benessere”*.

In altre parole, l'allocazione delle risorse e la leva della spesa pubblica devono convivere con un efficace sistema di controlli, soprattutto se la finalità è quella di accrescere l'occupazione e non già quella di alimentare spesa improduttiva o peggio clientelare.

Infine, ancora a proposito di come uscire dalla crisi e del modello di sviluppo da perseguire instancabilmente, occorre richiamare la nettezza della posizione di Federico Caffè, circa la forza e la potenza del disegno iscritto nella nostra carta costituzionale.

L'indirizzo rivolto alle politiche pubbliche, affinché esse realizzassero il programma disegnato dalla Carta fondamentale, si riassume in una frase sintetica e sferzante: *“oggi ci si trastulla nominalisticamente, ma la direzione da imboccare e l'obiettivo cui tendere, sono già racchiusi nella Costituzione”*.

Dunque, Caffè si ispirava alla Costituzione, e dai suoi studi traeva il convincimento che la si attuasse poco e che questo fosse uno dei profondi problemi del nostro Paese. Era, questo, un orientamento che non poteva essere scalfito dalla consapevolezza di quanto sia arduo il dialogo tra Economisti e Giuristi.

Lambito in diversi scritti, il tema venne affrontato esaustivamente da

Caffè nel saggio dal significativo titolo: *“Diritto ed economia: un difficile incontro”*. Vi si leggeva dell’esigenza di un “incontro intellettuale tra giurista ed economista”, pur nella consapevolezza che si tratta di un confronto complicato, cioè non *“significa, tuttavia, che non debba avvenire”*.

Anche nella sede di quel desiderabile incontro tra studiosi del diritto e dei processi economici, Caffè non rinunciava ad ammonire entrambi i saperi sull’esigenza di porre fine alla inveterata tradizione, mediante la cosiddetta autogenesi di nuove società pubbliche, *“di privatizzare i profitti e collettivizzare le perdite”*.

E allora criticava il giurista entusiasta della propria fantasia creatrice con la quale finisce per legittimare fenomeni di cui intuiva gli effetti drammatici, poiché essi avrebbero condotto, nel lungo periodo, ad alimentare spaventosi equivoci e nuove mitologie fuorvianti.

Ad esempio, a proposito di stato sociale, giustizia distributiva, lavoro e occupazione, Caffè continuava a proclamare la necessità di non arretrare. Lamentava la tendenza a confondere un ipotetico e malinteso tramonto del *Welfare*, con la non raggiunta pienezza del nuovo giorno che era stato, appunto, disegnato dai Costituenti.

Riascoltiamo, anche su questo snodo centrale del rapporto tra politiche pubbliche e opinione diffusa nella collettività, le sue parole: *“Lo stato del benessere è una conquista ancora da realizzare faticosamente, non un intralcio fallimentare da scrollarsi di dosso”*.

Secondo l’economista di Pescara, la necessità di assicurare più diritti, più giustizia ed eguaglianza per tutti, non implica affatto che questo disegno ha fallito, ma al contrario che non lo si è perseguito come si sarebbe dovuto, con la necessaria convinzione. È questa la differenza enorme tra *“ricercare in qual modo agire per l’economia del benessere e ammonire il dovere di astenersi dal fare”*.

Parole straordinarie che vengono da un tempo lontano. Ma devono valere anche per il nostro presente e soprattutto per il difficile futuro che abbiamo il dovere di affrontare.

**SCHEDE BIBLIOGRAFICHE**  
*BOOK REVIEWS*

*a cura di*  
*Elisabetta Boccia*



**Alfredo Morrone, *il Diritto nelle città e nei centri storici*, Napoli 2016.**

Si parla della città. La città come punto di massima concentrazione dell'energia e della cultura di una comunità. La storia, la forma urbana, i diversi stili architettonici, i palazzi, le chiese, i mercati, le piazze e i vicoli tutto concorre a caratterizzare ogni singola città. Ogni città è unica e il suo centro storico è parte vivente della storia di una civiltà. Ma che succede se si dovesse perdere la memoria della sua storia e dei luoghi che ne hanno definito l'immagine? La suprema bellezza e la potenza di Atena non la salvò dalla perdita di memoria di ciò che era stato, e non la salvò dalle spoliazioni e distruzioni che subì nel corso dei secoli.

Lo dice bene l'Autore di questo volume: "L'eclissi della memoria, insidia il futuro e toglie respiro al presente. (...) La forma della città storica è anche lo spazio e la risultante della mediazione fra il corpo dell'individuo e il corpo della società. Il corpo della città storica è compatto, riconoscibile, ma anche permeabile e consente, nel suo percorso, di comprenderlo e di averne memoria. Così non può escludersi che fra il corpo della città e il corpo del cittadino si possa individuare un rapporto di armoniosa proporzione". Dunque, la perdita della memoria della storia della città e di tutto ciò che ha contribuito alla formazione della sua immagine equivale per una città alla perdita della propria dignità.

Il volume nasce dalla riflessione che le norme del diritto urbanistico e del diritto della tutela storico-paesaggistico siano insufficienti e inadeguati per affrontare e interpretare i meccanismi di funzionamento delle città. Occorre che il diritto privato, il diritto dei beni pubblici e il governo degli enti locali concorrano ad arricchire la materia dedicata al funzionamento della città.

I quesiti "Che cos'è la città per il diritto" e "che posto occupa il diritto nel funzionamento concreto della città", costituiscono il *fil rouge* con cui Morrone affronta la sua analisi. D'altra parte l'ordinamento italiano, come anche la legislazione europea, non forniscono una definizione univoca e omogenea di città. È in effetti assente un intervento legislativo che descriva funzioni, compiti e poteri delle città oltre al fatto che manca anche una disposizione giuridica che le definisca in quanto tale.

I temi principali della ricerca sono fondamentalmente due, distinti ma connessi: “Da un lato l’evoluzione del ruolo del centro delle città nella storia; dall’altro il profilo dell’evoluzione della disciplina normativa in materia di tutela e valorizzazione delle aree, degli edifici e dei monumenti, pubblici e privati dei centri storici, tutelati singolarmente come beni culturali e come beni paesaggistici (le aree). Ciò in ossequio alla volontà legislativa che ha inquadrato il centro storico quale bene paesaggistico, testimonianza avente valore di civiltà e parte integrante della nuova nozione di patrimonio culturale figlia del moderno codice dei beni culturali e del paesaggio”.

Dall’analisi emerge con chiarezza che le problematiche delle città storiche si presentano varie e multiformi, ed è per tale motivo che occorre coniugare le esigenze di conservazione e tutela con la varietà dei beni che concorrono a costruire un centro storico sia con le esigenze di coloro che lo abitano, i cittadini, e sia con quelle del turismo e della conseguente gestione del flusso turistico (viabilità, mobilità, parcheggi, servizi). Il turismo infatti può rappresentare una risorsa per la salvaguardia dei centri storici, ma anche fonte di sfruttamento e degrado.

“ Il turismo e le attività commerciali connesse, rappresentano una risorsa indispensabile per i centri storici e le città d’arte e allo stesso tempo ne sono causa di potenziale consunzione e degrado. In questa prospettiva complessiva non possono essere tralasciati gli aspetti urbanistici relativi alla destinazione di aree a parcheggio e alla regolamentazione delle attività commerciali che costituiranno oggetto di analisi”

L’Autore auspica quindi una riflessione normativa di più ampio respiro che comprenda la complessità e l’articolazione delle varie problematiche dei centri storici e delle città d’arte, considerandole nel più ampio processo di globalizzazione, in una prospettiva più allargata quindi con la quale dovranno confrontarsi. Un eventuale intervento del Legislatore che affronti la questione dei centri storici considerandoli solo come beni paesaggistici, infatti, rischia di essere oltre che insufficiente anche inadeguato.

**Costantino D’Orazio, *La cultura delle banche oggi. Viaggio attraverso un anno di iniziative*, Bologna 2016.**

“Gli istituti bancari italiani legano il loro nome a un numero notevole di eventi culturali legati all’arte: dal restauro e dalla trasformazione di edifici storici in spazi culturali fino all’organizzazione, promozione e sponsorizzazione di mostre dei grandi nomi del passato, ma anche di giovani promesse, soprattutto se espressione del territorio di riferimento della banca. Gli eventi si distribuiscono in tutta Italia, dalle grandi città ai piccoli borghi, passando dalle esposizioni di livello internazionale ai concorsi locali, volti a valorizzare artisti ancora sconosciuti”.

Nel suo volume Costantino D’Orazio racconta tutto questo. Ha scelto un anno a campione, il 2013, e ha censito oltre 2.500 iniziative, rappresentative delle circa 6.000/8.000 che si stimano siano organizzate ogni anno dagli istituti bancari, svolgendo con acume narrativo un viaggio ideale in Italia.

Gli interventi delle banche nella salvaguardia e valorizzazione del nostro patrimonio culturale si lega a un’attività oramai storica che precede l’unificazione nazionale e che le ha viste direttamente coinvolte, attraverso il sostegno al recupero e alla tutela dei centri urbani, nella conservazione e formazione del patrimonio storico e artistico delle nostre città. Questa peculiare attenzione al proprio territorio ha così messo in luce aspetti di una cultura locale che altrimenti avrebbe rischiato di essere nota solo agli specialisti, e che invece può essere conosciuta e apprezzata da un vasto pubblico. Un’attività che valorizza la nostra memoria storica che considera il patrimonio culturale come un insieme legato al territorio, vale a dire nel contesto in cui si è creato, in un *continuum* fra i monumenti, le opere, le città ed i loro abitanti. Ed è proprio per custodire questa memoria che è cresciuta e si è sviluppata, nel nostro Paese, la cultura della tutela, della conservazione e valorizzazione del nostro patrimonio culturale; e sono qui da trovare le ragioni che sottendono gli interventi a sostegno della cultura degli istituti bancari.

“L’autore di questo articolato regesto- sottolinea Attilio Brilli nella prefazione al libro - illustra innanzitutto le iniziative in favore della conservazione e della promozione artistica, includendo in questo

ambito le mostre d'arte, comprese quelle di artisti contemporanei, il restauro e la riqualificazione di complessi edilizi, di monumenti e di singoli manufatti. Nella valorizzazione di movimenti e di artisti è implicita peraltro l'attenzione alla ricaduta locale che può derivarne". Un altro importante tratto distintivo di questi interventi è da ricercare proprio nel legame che essi hanno con il territorio, una costante attenzione per la cultura locale dell'area di riferimento: "La fiducia che gli istituti bancari ottengono dalla comunità locale - racconta D'Oraziosi traduce in progetti che incidono sul territorio. Mostre, incontri, opere permanenti, celebrazioni e manifestazione di solidarietà: le banche sono protagoniste di un nuovo rinascimento". Un ulteriore dato che emerge dalla lettura dell'ampio e articolato ventaglio di interventi, è il cambio delle modalità operative: negli ultimi anni l'attività culturale delle banche, infatti, ha assunto una identità più progettuale e creativa attraverso anche una diretta partecipazione allo sviluppo delle iniziative. Le banche, quindi, oggi rappresentano uno dei principali operatori nel sostegno alla cultura, svolgendo un ruolo rilevante nelle azioni a sostegno del nostro patrimonio culturale. "L'impegno per la cultura - sottolinea Antonio Patuelli nell'introduzione al volume - è divenuto ormai un elemento costitutivo delle banche, qualcosa di letteralmente irrinunciabile. Accomuna tutti gli istituti di credito, i più grandi e quelli di piccole dimensioni, i più antichi e quelli sorti in anni recenti, senza eccezioni. (...) Sono convinto che un compito delle banche -oltre al principale, quello di favorire lo sviluppo economico dell'Italia attraverso il credito alle imprese e alle famiglie- sia di partecipare alla costruzione di un Paese che valorizza e diffonde la propria tradizione di arte, cultura e bellezza. Continueremo a farlo con rinnovato impegno".

Il "viaggio" di D'Orazio mette in luce il filo conduttore: vale a dire la necessità di condividere il proprio patrimonio, coinvolgere la comunità di riferimento svolgendo un ruolo sempre più rivolto alla promozione della cultura e dello sviluppo sociale: "L'attività culturale delle banche -sottolinea l'Autore nelle conclusioni- non è affatto omologata sul territorio nazionale. Anzi, in alcuni casi, è sorprendente notare come gli istituti sposino progetti sperimentali, caratterizzati da una straordinaria originalità. Quell'immagine piuttosto paludata e rigida che forse le banche potevano mostrare qualche decennio fa, oggi è

stata aggiornata con grande intelligenza, conducendola al passo con i tempi. C'è spazio per la tecnologia, per l'arte contemporanea e i nuovi linguaggi, accanto ai restauri alle iniziative che puntano a valorizzare l'eredità del nostro passato”.

**Enrico Deaglio, *Storia vera e terribile tra Sicilia e America*, Palermo 2015.**

New Orleans 1899: il linciaggio di 5 siciliani. Il racconto parte da qui. Da una sconosciuta cittadina Tallulah, situata a trecento chilometri a nord della più famosa New Orleans, dove in una calda notte di estate si esegue un linciaggio collettivo feroce e spietato contro cinque contadini siciliani, un clan familiare di fratelli e cugini emigrati dal paese di Cefalù. Cinque cadaveri penzolanti dal maestoso pioppo di Tallulah avevano davvero fatto un lungo viaggio. Non «negri» come ci si aspetterebbe in quelle terre, ma contadini siciliani.

Il perché? La risposta apparentemente nel fatto che una capra abbandonata per strada aveva infastidito un dottore e provocato una sparatoria. Il nostro governo chiese spiegazioni; non le ebbe, ma ottenne una ricompensa e tutto finì lì. L'intervento del presidente degli Stati Uniti e del Re d'Italia per risarcire le famiglie degli uccisi e la vicenda che diventa un giallo internazionale, si svolge sullo sfondo di un'epopea sconosciuta e imponente: la deportazione di diecimila braccianti siciliani per sostituire gli schiavi neri nelle piantagioni della canna da zucchero e del cotone; la grande guerra per il mercato americano degli agrumi, che l'Italia stava per vincere; la nascita tutta italiana delle teorie razziste sulle «razze inferiori» i cui frutti sono ancora sotto i nostri occhi.

Enrico Deaglio ha cominciato ad indagare più di quattro anni fa. Ma le ragioni apparenti non bastano a spiegare il delitto. Lo stesso autore osserva: “la storia era molto più grande. Più grande vuol dire più orrenda, più infame, più misteriosa, ma anche più avventurosa e quasi fiabesca”. Egli ripercorre quel lungo viaggio verso la forca con gli oggetti trovati in una valigia abbandonata: i segni del loro peregrinare tra sommosse e pogrom; l'utopia della terra, la mitica fondazione della «nuova Palermo» sulle rive del Mississippi, una spilla di brillanti che scompare.

Un linciaggio che ancora oggi racconta qualcosa. Racconta di come i rapporti personali, le dinamiche sociali in fondo quando c'è di mezzo un interesse sono sempre gli stessi. La bravura dell'autore è proprio il non fermarsi solo all'analisi dei fatti accaduti, ma di volgere lo sguardo alle condizioni storiche del momento.

L'inchiesta esplora i luoghi, scava detriti di memorie e archeologie di testimonianze, delinea i contorni umani di una violenza totale. "Ma poi, di rimando in rimando e di traccia in traccia, -si spiega nel risvolto di copertina- necessariamente si allarga svelando in quel crimine collettivo soltanto il precipitare di uno scenario molto vasto. Un ordine economico che aveva bisogno, nei malfamati lavoratori siciliani, di una nuova «razza maledetta» che sostituisse gli schiavi liberati delle piantagioni. Una deportazione transoceanica concepita ai tempi di Garibaldi, alimentata da scienziati razzisti, proprietari terrieri, governanti risorgimentali spaventati dal loro nuovo popolo, un atto di nascita segreto della nuova Italia".