



“The European Financial System in the post-Covid perspective”

Friday, 26 November 2021, 9:00 a.m.
Banca d'Italia - Milan Branch

- 9:00 Registration of participants
- 9:30 Introductory addresses
- Giorgio Gobbi, Director of the Milan branch of Banca d'Italia
 - Roberto Ferretti, President of AEDBF Europe
 - Elena Beccalli, Università Cattolica del Sacro Cuore and President of AEDBF Italy
- 9:50 **Guest speech – Ignazio Visco, Governor Bank of Italy**
- 10:30 **First session - The effectiveness of moratoria and public guarantees**
Chair Antonella Sciarrone Alibrandi, Università Cattolica del Sacro Cuore
- Alberto Urbani, Università Ca' Foscari Venezia
 - Andrea Lionzo, Università Cattolica del Sacro Cuore
- 11:25 Coffee Break
- 11:45 **Sessione Call for Papers – Moratoria and Public Guarantees**
Chair Mario Campobasso, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli
- 12:45 Light lunch
- 14:15 **Second session - Past and prospective aggregation processes**
Chair Andrea Sironi, Università Commerciale Luigi Bocconi
- Salvatore Maccarone, President of Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi
 - Corrado Sforza Fogliani, President Associazione Nazionale fra le Banche Popolari
- 15:10 Coffee Break
- 15:30 **Third session - The institutional and operational transformations of the capital market**
Chair Filippo Annunziata, Università Commerciale Luigi Bocconi
- Paola Lucantoni, Luiss-Guido Carli University
 - Michele Siri, Università degli Studi di Genova
- 16:25 **Sessione Call for Papers - Post-Covid banks and markets**
Chair Mario Anolli, Università Cattolica del Sacro Cuore
- 17:40 End of the conference

La partecipazione al seminario è gratuita. Per esigenze organizzative, si prega di confermare la partecipazione stessa alla Segreteria di AEDBF Italia (aedbf.segreteria@gmail.com).

Convegno AEDBF 26.11.2021, Milano

“The European Financial System in the post-Covid perspective”

Intervento del Prof. Salvatore Maccarone, Presidente del FITD

1. Il sistema bancario europeo si sta indubbiamente concentrando; il numero delle *credit institution*, nel periodo 2016 – 2020, è diminuito del 14%, passando da 5.054 a 4.349, anche se naturalmente non solo per effetto di processi di aggregazione. Ancora più accentuata è stata la riduzione del numero degli sportelli, passato da 149.398 a 118.562, con una contrazione del 21%.

Questo fenomeno ha interessato tutti i Paesi dell’Unione ed anche il nostro; in Italia le prime 5 banche assorbono circa il 49% degli asset del sistema. Situazione analoga la troviamo in Francia; in Germania la concentrazione è più ridotta, mentre è più elevata in Spagna e ancor più in Olanda, che mostra peraltro una tendenza opposta, alla riduzione, anche se lieve.

Le Autorità di Vigilanza, è noto, spingono verso la crescita dimensionale, anche attraverso la complessità crescente della regolamentazione, che di per sé sola, induce ad acquisire dimensioni maggiori e comunque congrue per il rispetto delle regole. Il costo di compliance ha raggiunto livelli oggettivamente irragionevoli e insostenibili per le banche più piccole.

La dottrina ha messo in luce le ragioni che militano a favore della crescita dimensionale (la possibilità di affrontare adeguatamente la sfida della digitalizzazione, la possibilità di realizzare economie di scala, simmetria dimensionale con le imprese, etc.), crescita che peraltro si è avuta prevalentemente a livello domestico, ma non mancano altri e condivisibili

interrogativi, che inducono a chiedersi fino a che punto è utile che le concentrazioni nel sistema bancario si spingano.

Vi sono almeno due profili a mio avviso cruciali sui quali occorre interrogarsi e il primo riguarda le possibili controindicazioni di una crescita eccessiva, che potrebbe portare alla creazione di soggetti *too big to fail* e *too big to save*.

Il secondo profilo riguarda le implicazioni della crescita sul “benessere” del consumatore di prodotti finanziari, sia esso un consumatore o un’impresa; la dimensione giova a questo rapporto o non è piuttosto un elemento di complicazione? A me – e per vero a molti altri – pare che la conservazione della biodiversità del sistema, con una ampia pluralità di banche sia auspicabile per i consumatori finanziari, tenendo anche conto della composizione del mercato italiano, caratterizzato da numero molto grande di imprese medio piccole.

Sotto questo profilo, non va sottovalutato il fatto che il tasso di riduzione del numero delle filiali è superiore al tasso di crescita della concentrazione del sistema, il che conferma la riduzione della presenza bancaria in territori considerati marginali o non più interessanti per banche di maggiore dimensione. Se a questo si aggiunge la progressiva e importante riduzione del numero delle banche di credito cooperativo, banche locali per eccellenza, passate da 715 nel 1990 a 248 del 2020, ci si rende conto che, nonostante la diffusione dell’*internet banking*, il problema della mancanza di offerta di servizi bancari nei piccoli comuni è reale e sentito.

Concludendo su questo punto, mi pare si possa dire che la crescita dimensionale non può considerarsi in assoluto e sempre un vantaggio o un obiettivo desiderabile, se non si accompagna ad un solido piano industriale, che consenta di aumentare l’efficienza e, se le cose andassero male, rendere possibile l’uscita dal mercato senza traumi eccessivi.

2. Detto questo, vorrei soffermarmi sul ruolo che il Fondo di Tutela dei Depositanti può aver avuto nel processo di concentrazione del sistema bancario, o, detto in altri termini, se esiste una relazione fra tutela dei depositi e concentrazione del sistema bancario.

Come sappiamo, il compito del FITD è la tutela dei depositi; in caso di liquidazione coatta amministrativa della Banca - ed è questa la sua funzione principale - il FITD interviene e rimborsa i depositanti, entro predefiniti limiti soggettivi e livelli di importo.

Ma il FITD può operare anche con interventi diversi dal rimborso dei depositanti, che sono alternativi rispetto a questo o preventivi, rispetto al manifestarsi dell'insolvenza acclarata.

Gli interventi del Fondo, del FITD e di qualunque altro, possono peraltro esplicitarsi se la situazione di crisi riguarda banche di piccola o media dimensione. Nel caso di crisi sistemica esistono altri procedimenti (i. e. la risoluzione), nei quali il Fondo non può giocare alcun ruolo diretto, ma soltanto concorrere con il suo contributo nella gestione della crisi, in concorso con altri strumenti.

Storicamente, la soluzione della crisi della banca, nel nostro Paese, è stata realizzata soprattutto attraverso la cessione degli asset della banca in crisi ad un'altra banca di robusta costituzione e quindi attraverso un processo di aggregazione con altre banche, reso possibile dall'intervento del Fondo e prima ancora del sistema pubblico, che si è fatto carico dello sbilancio tra attività e passività cedute e, nei casi più gravi, con l'impiego esclusivo di meccanismi del sistema pubblico.

Il più "spettacolare" e complesso è stato probabilmente quello che ha riguardato il Gruppo Banco di Napoli, nei primi anni '90, che portò, tra l'altro, alla costituzione della SGA, oggi Amco, che ha da allora svolto un ruolo fondamentale nella gestione dei *bad loans* del sistema bancario.

Quando il Fondo interviene, consentendo la cessione ad altri dell'azienda bancaria e la liquidazione del soggetto "banca", l'aggregazione è un effetto secondario (e desiderabile) di un intervento destinato per principio alla tutela dei depositanti.

Tutela che si realizza non rimborsando soltanto i depositanti protetti, ma facendo sì che essi, unitamente a tutti gli altri depositanti, senza limiti di importo o di qualità soggettiva, diventino creditori di una banca solida; e assieme con loro sono tutelati tutti i creditori della banca, non solo i depositanti, essendo anch'essi ceduti con l'insieme delle passività.

In sostanza, i creditori di una banca sono in una condizione più favorevole degli ordinari creditori di un'impresa commerciale, in quanto si giovano, di riflesso, della tutela dei depositanti e del rilievo anche costituzionale che il risparmio ha nel nostro ordinamento.

Alla fine, tutelando il risparmio, si tutelano tutti gli *stakeholder* della Banca, con la sola eccezione dei soci; anche i portatori di obbligazioni subordinate, come l'esperienza ci insegna, vengono di fatto (talvolta anche integralmente) tutelati (è questo il caso delle due banche venete e prima di esse quello delle quattro banche "risolte" alla fine del 2015).

Tornando al nostro tema, un elemento chiave nell'ambito dei presupposti che sostengono la possibilità per il Fondo di effettuare interventi preventivi o alternativi, è rappresentato dalla cd. *depositor preference*, che gioca un ruolo essenziale nella valutazione del minor onere, o *least cost*, vale a dire del verosimile minor costo dell'intervento altro, rispetto al costo del rimborso dei depositi, al netto dei riparti di liquidazione.

Il minor onere è un presupposto di carattere normativo e non soltanto espressione di convenienza economica [art. 96 – bis, comma 1-bis, lett. c) del TUB] e la sua verifica, oggettivamente certificata, è elemento costitutivo della capacità del Fondo di intervenire in forma diversa dal rimborso dei depositi.

Tornando comunque alla *depositor preference*, può assumere diverse configurazioni:

a. preferenza per i depositanti protetti (*insured depositor preference*), se attribuisce ai depositanti protetti una priorità nella partecipazione ai realizzi della liquidazione rispetto ai depositanti non protetti e agli altri creditori chirografari; analoga priorità spetta ai Fondi di garanzia (DGS) che abbiano rimborsato i depositanti e che si surrogano nel passivo della liquidazione ai diritti dei depositanti rimborsati (art. 96-bis. 2, comma 5 del TUB).

In questo caso, i DGS partecipano ai riparti di liquidazione nella misura massima, con elevata probabilità di recuperare l'importo corrisposto per il rimborso dei depositanti. Il costo del rimborso dei depositanti per il DGS è quindi tendenzialmente basso, anche se l'impegno di tesoreria può essere imponente, con il rischio tutt'altro che remoto, di destabilizzare le banche più piccole e più fragili;

b. preferenza generale per i depositanti (*general depositor preference*), se attribuisce priorità a tutti i depositanti - senza distinzione tra protetti e non protetti - rispetto alla più ampia categoria dei creditori chirografari. In questo caso, il DGS, surrogato ai depositanti protetti nei confronti della liquidazione, concorre ai realizzi della liquidazione *pari passu* con gli altri depositanti non protetti. A parità di condizioni, essendo più ampio il concorso, il costo del rimborso dei depositanti per il DGS è più alto che nell'ipotesi precedente;

c. preferenza per i depositanti per classi (*Tiered depositor preference*), se la priorità è accordata per classi ai depositanti (depositanti protetti, depositanti non protetti, per la parte che eccede il limite di tutela, altri depositanti, *senior uninsured depositors*).

Nel nostro Paese, vige il principio della priorità accordata ai depositi protetti e ai DGS, che

quindi beneficiano del massimo livello di tutela, partecipando per primi ai riparti di liquidazione (dopo i costi in prededuzione e i crediti assistiti da privilegio).

È da domandarsi quale sia la migliore configurazione della *depositor preference* - in funzione della possibilità di effettuare interventi diversi dal rimborso - tenendo anche conto di un fattore di mercato oggi presente, che tende ad ostacolare gli interventi dei DGS (diversi dal rimborso), rappresentato dall'oggettiva difficoltà di trovare acquirenti delle banche in crisi, anche quando esse siano state oggetto di ristrutturazione.

Oggi l'operatività dei DGS e più in generale l'intero framework regolamentare europeo sulla gestione delle crisi è in discussione e la Commissione Europea ha avviato una consultazione pubblica, appena conclusa, dalla quale sono emersi dati oggettivamente utili per il legislatore europeo, anche se una visione netta sulla *depositor preference* non è in effetti emersa.

Il SRB, dal canto proprio, suggerisce di sostituire la *super depositor preference* con una *general depositor preference*, che renderebbe i DGS in grado di concorrere in modo più consistente alla risoluzione, riducendo l'onere a carico del SRF che, come sappiamo, ha natura pubblica.

3. Una veloce carrellata sugli interventi del FITD dalla sua costituzione, avvenuta nel 1988 e una breve considerazione conclusiva.

Nella prima parte della sua vita, durata poco meno di nove anni, il FITD aveva natura volontaria, nel senso che ad esso le banche non avevano l'obbligo di aderire, anche se di fatto, adeguatamente "persuase", tutte vi aderirono, salvo le BCC, che dieci anni dopo costituirono un proprio Fondo (FGD).

L'adesione al FITD divenne obbligatoria, in conseguenza delle norme europee, alla fine

dell'anno 1996, generando poi nel suo interno, nella prima parte del 2016, lo Schema Volontario, a seguito del provvedimento della Commissione Europea che aveva dichiarato illegittimo l'intervento a favore di Banca Tercas, in quanto effettuato in violazione delle norme in materia di aiuti di Stato.

Il provvedimento della Commissione, come noto, è stato impugnato vittoriosamente avanti al Tribunale europeo, la cui decisione è stata poi confermata dalla Corte di Giustizia.

Nel periodo tra la notifica del provvedimento della Commissione e la data di deposito della sentenza del Tribunale europeo, il FITD è stato inattivo e gli (importanti) interventi effettuati in quel periodo sono riconducibili allo Schema volontario, con concorso di entrambi nel caso di Carige.

Vale la pena di ricordare che nello Schema – che ha appunto natura volontaria - non sono presenti le stesse banche aderenti a quello obbligatorio, avendo alcune di esse, di dimensione, peraltro, non irrilevante, ritenuto di non aderirvi.

È una storia interessante: nel primo periodo, durato nove anni, furono effettuati 4 interventi, di cui uno, assai modesto nell'ammontare, consistente nel rimborso dei depositanti. All'inizio della fase obbligatoria furono fatti due interventi, di cui uno importante, integrativo di quello pubblico a favore di Sicilcassa.

Nulla accadde per i successivi 13 anni.

Di tutto accadde invece nei successivi 12 anni, con 8 interventi - alcuni di grande dimensione e uno con rimborso dei depositanti - a cui vanno ad aggiungersi 4 interventi dello Schema volontario, all'ultimo dei quali, nella seconda fase e a sentenza del Tribunale europeo resa, come prima ho ricordato, ha concorso anche il FITD.

4. Come accennavo all'inizio, il processo di aggregazione del sistema, nel nostro e in altri Paesi, si è sviluppato essenzialmente a livello nazionale; anche la presenza all'estero di succursali di banche italiane e di banche estere in Italia si è fortemente ridotta, nonostante gli innegabili progressi che si sono avuti nell'armonizzazione delle legislazioni nazionali.

È però ancora troppo poco; le difformità del contesto normativo persistono e sono ancora molte e questo ostacola l'ingresso di operatori stranieri in Italia e di quelli italiani altrove, di fatto impedendo una competizione davvero paneuropea, che gioverebbe sia agli intermediari che agli utenti dei servizi bancari.

Si sta peraltro diffondendo il fenomeno del deposito presso banche italiane di danaro proveniente da altri Paesi dell'Unione, la Germania in particolare, attraverso piattaforme digitali o direttamente usando del diritto di libera prestazione di servizi da parte delle banche nazionali, naturalmente all'interno della soglia garantita dal FITD.

Si tratta di un fenomeno interessante e in espansione, di cui non è esattamente nota la dimensione, ma che sarebbe interessante approfondire.

Lo faremo magari un'altra volta.