

La proposta di nuove regole europee sulle crisi bancarie: cosa cambia per i sistemi di garanzia dei depositi?

The proposal for new European rules on banking crises: the impact for Deposit Guarantee Schemes?

Alfredo Pallini, Manuela De Cesare, Francesca Calarco, Gianluca Grasso, Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (Fitd) | **Riccardo De Lisa**, Università di Cagliari

Keywords

Banche, crisi, sistemi di garanzia dei depositi, risoluzione

Jel codes

G21, G28, G33

La proposta legislativa della Commissione per la revisione del Cmdi framework è stata pubblicata il 18 aprile 2023. Il complessivo pacchetto di riforme riguarda la direttiva 2014/59/UE sul risanamento e la risoluzione delle banche; la direttiva 2014/49/UE sui sistemi di garanzia dei depositi e il Regolamento 806/2014 sul meccanismo di risoluzione unico (Srmr). Si tratta di una riforma di complessa valutazione, i cui elementi, ai fini di una indagine puntuale, devono essere letti in stretta connessione fra loro, per le numerose interrelazioni fra i vari atti normativi. Il paper fornisce una analisi critica delle proposte di revisione della regolamentazione sulla gestione delle crisi bancarie e delle relative potenziali implicazioni per l'operatività dei Dgs.

On 18 April 2023, the European Commission published its proposal to revisit the crisis management and deposit insurance (Cmdi) framework. Involved is a complex package of reform of existing legislation consisting in Directive 2014/59/Eu for recovery and resolution of credit institutions and investment firms, Directive 2014/49/Eu on Deposit Guarantee Schemes and Regulation (Eu) 2014/806 for a Single Resolution Mechanism (Srmr). The Reform is complex and requires close scrutiny. To achieve a necessary precision, the many aspects must be read in approximation to each other given the numerous interlinkings between the various regulatory prescriptions. This paper provides a critical analysis of the proposals for revision of the regulatory framework for the management of bank crises and the potential consequences for the activities of Dgs.

I. Introduzione

Il processo per la revisione del Crisis Management and Deposit Insurance (Cmdi) framework è stato avviato dalla Commissione europea attraverso un'ampia consultazione pubblica. La definizione delle tappe dell'iter di riforma non è stata agevole e ha subito rallentamenti per la complessità dei temi e del dibattito che ne è conseguito, nonché in ragione delle divergenze di approccio su alcuni specifici profili dell'attuale regolamentazione tra i vari paesi dell'Unione europea.

Una tappa fondamentale è stata costituita dalla posizione formulata dall'Eurogruppo nell'accordo politico raggiunto a giugno 2022. Se da un lato è stato rinviato a un secondo momento il completamento dell'Unione Bancaria con l'edificazione dell'Edis, alla luce della distanza di opinioni tra i vari paesi dell'Eurozona, dall'altro è stato dato impulso al

processo di revisione del Cmdi framework con l'invito formulato alla Commissione, al Consiglio e al Parlamento a completare l'iter entro la primavera del 2024, in corrispondenza del termine dell'attuale ciclo legislativo. L'Eurogruppo ha altresì indicato quattro elementi chiave per il processo di revisione, relativi alla revisione della valutazione della presenza dell'«interesse pubblico» per l'avvio della procedura di risoluzione (public interest assessment, Pia), all'applicazione più estesa della risoluzione, all'armonizzazione dell'utilizzo dei Deposit Guarantee Schemes (Dgs) nelle crisi e, infine, di alcuni elementi delle leggi nazionali in tema di insolvenza. La presentazione della proposta legislativa della Commissione per la revisione del Cmdi framework, già attesa per la fine del 2021, è stata dunque più volte posticipata e, in ultimo, pubblicata il 18 aprile 2023.

Il complessivo pacchetto di riforme riguarda tre atti legislativi: la direttiva 2014/59/UE sul risanamento e la risol-

Le opinioni espresse e le conclusioni sono attribuibili esclusivamente agli autori e non impegnano in alcun modo la responsabilità del Fitd.

zione delle banche (Bank Recovery and Resolution Directive, Brrd); la direttiva 2014/49/UE sui sistemi di garanzia dei depositi (Deposit Guarantee Schemes Directive, Dgsd); il regolamento 806/2014 sul meccanismo di risoluzione unico (Single Resolution Mechanism Regulation, Srmr)¹. Si tratta di una riforma corposa e di complessa analisi e valutazione, i cui elementi, ai fini di una indagine puntuale, devono essere letti in stretta connessione fra loro, in considerazione delle numerose interrelazioni fra i vari atti normativi. Occorre poi valutare attentamente l'insieme delle condizioni e dei vincoli posti per l'effettiva applicabilità, in particolare, degli interventi dei sistemi di garanzia dei depositi in tale rinnovato contesto regolamentare. Al riguardo, tante sono le perplessità che permangono sulla reale efficacia della riforma, come sta emergendo dai dibattiti in corso e dalle prime posizioni espresse in merito.

Il seguito del presente studio è articolato in tre parti principali. Il lavoro prende le mosse dall'analisi delle proposte di revisione delle direttive Brrd e Dgsd relativamente agli aspetti che si ritengono più critici per ciò che rileva l'operatività dei sistemi di garanzia dei depositi. Segue un approfondimento quantitativo sulle potenziali implicazioni degli emendamenti proposti dalla Commissione sul calcolo dell'onere complessivo in uno scenario di liquidazione (least cost). Si procede, infine, alla formulazione delle conclusioni e ad alcune proposte di policy.

2. La proposta di revisione della Brrd

Nell'ambito della revisione della Brrd vi sono tre aspetti principali sui quali si intende focalizzare l'attenzione:

- la verifica della presenza dell'interesse pubblico, quale requisito per l'avvio della procedura di risoluzione (public interest test);
- la modifica della gerarchia dei creditori nel contesto della liquidazione, con specifico riferimento al mutato regime in materia di depositor preference;
- il ruolo del Dgs nella procedura di risoluzione, con particolare riferimento all'applicazione dello strumento del bail-in.

Il public interest test. Dall'analisi della proposta si osserva, in termini generali e di contesto, un sostanziale mutamento nell'approccio del framework proposto rispetto a quello attualmente in vigore. In particolare, emerge l'accresciuta rilevanza ora attribuita alla procedura di risoluzione rispetto alle procedure di liquidazione, governate dal diritto nazionale, e agli altri strumenti per la gestione delle crisi in via preventiva e/o alternativa.

Emerge negli intendimenti del legislatore europeo un'inversione di prospettiva nelle procedure di gestione delle crisi bancarie. L'approccio del framework attuale si basa sul valutare, *in primis*, se la liquidazione sia in grado di consentire il raggiungimento degli obiettivi della risoluzione previsti dalla Brrd. Laddove tali condizioni non si realizzino, si procede, in seconda battuta, a verificare la sussistenza del presupposto dell'interesse pubblico, quale condizione necessaria per attivare la procedura di risoluzione. La declinazione operativa dell'interesse pubblico, nell'ambito dell'Unione Bancaria, ha sin qui privilegiato l'approccio del «resolution is for the few not the many»², determinando, di fatto, la non applicazione della risoluzione o il ricorso alla stessa in un numero molto limitato di casi. Un censimento condotto dal Fitd sulla gestione delle crisi bancarie in Europa conferma tale limitata applicazione degli strumenti di risoluzione, soprattutto con riferimento a quelli declinati nei paesi rientranti nell'Unione Bancaria (figura 1).

La proposta legislativa ribalta tale prospettiva e sembra conferire alla procedura di risoluzione la via maestra da seguire per la gestione delle crisi bancarie, con l'effetto di attendersi ragionevolmente che la liquidazione, nel nuovo scenario regolamentare, tenda ad assumere una frequenza «residuale», con applicazione solo nel caso in cui sia in grado di soddisfare – meglio della risoluzione – gli obiettivi che la Brrd declina per la risoluzione stessa e non sia necessario ricorrere a esborso di denaro pubblico. Va rilevato per completezza di indagine che la Commissione europea, con una recente comunicazione del Commissario ai mercati finanziari rivolta all'ABI, ha tenuto a specificare che la risoluzione non rappresenta «la procedura principale per la gestione di situazioni di crisi»³; secondo tale posizione, sa-

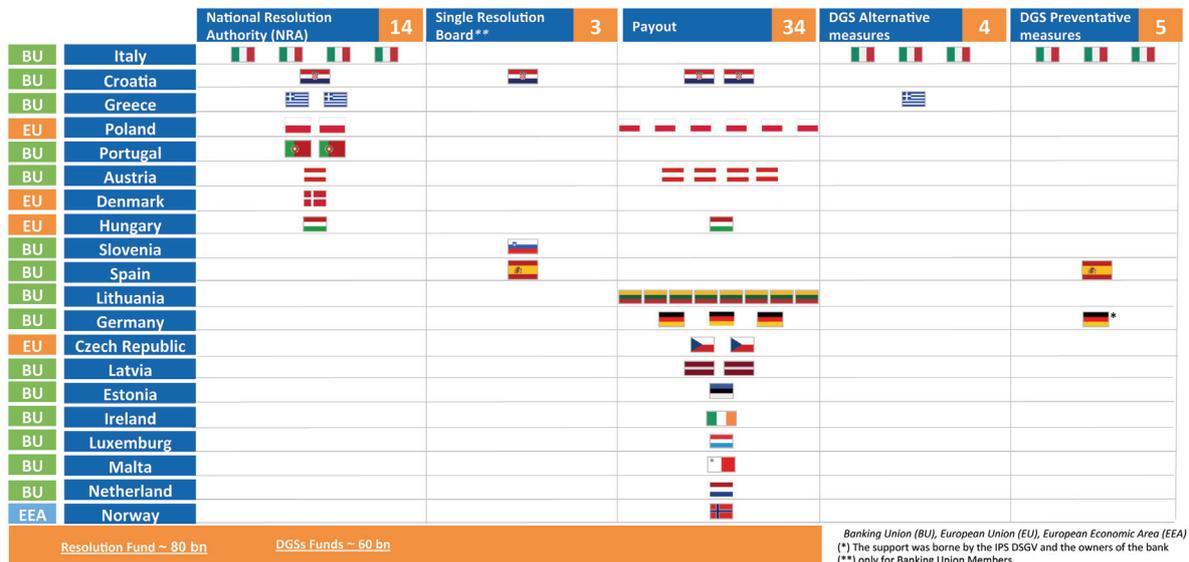
¹ Le proposte di emendamento delle Direttive, a cui si farà ampio riferimento nel testo, sono riportate nel sito web della Commissione Europea all'indirizzo seguente: https://finance.ec.europa.eu/publications/reform-bank-crisis-management-and-deposit-insurance-framework_en.

² «The definition of a bank's size as small, medium or big is relative. The Banking Union established a definition for significant institutions and a dedicated framework. However, there are many other institutions as well as significant institutions, which are not small but for which resolution will not be the option in case of failure. The Eu framework makes clear and we have repeatedly stressed that resolution is for the few, not the many. The decision to put a failing institution

into resolution depends on the outcome of a «public interest assessment» (Pia), determining if the preservation of a bank's critical functions is required to maintain financial stability. If the Pia's outcome is negative, a failing bank will be sent into national insolvency». Eurofi Article by Elke König, *A common set of rules for liquidation for small and medium-sized banks*, Helsinki, settembre 2019; <https://www.srb.europa.eu/en/content/eurofi-article-elke-konig-common-set-rules-liquidation-small-and-medium-sized-banks>.

³ ABI, Comunicato stampa del 24 luglio 2023.

Figura 1

Procedure di gestione delle crisi in Europa**Crisi bancarie Eea (2014-2023)**

Fonte: NOSTRE ELABORAZIONI SU DATI PUBBLICATI DA: EUROPEAN BANKING AUTHORITY, SINGLE RESOLUTION BOARD E SITI WEB ISTITUZIONALI DEI VARI DGS

rebbero state introdotte modifiche per meglio inquadrare la valutazione dell'interesse pubblico, ma non in misura tale da creare una presunzione di procedura di risoluzione. Si tratta di un profilo che merita approfondimenti e precisazioni per la portata del cambiamento che si profilerebbe dalla lettura delle norme quanto all'effettiva applicabilità dello strumentario di gestione delle crisi disciplinato dal framework.

Come pure dimostrato dalle recenti crisi di banche statunitensi, sarebbe invece opportuno un approccio pragmatico e integrato, che si fondi sulla possibilità di ricorrere a tutti gli strumenti disponibili per la soluzione delle crisi e applicabili al caso di specie, nonché sulla velocità di esecuzione degli interventi.

Le modifiche alla Brrd relative al perimetro di applicazione della risoluzione sono state realizzate tramite un ampliamento delle maglie del public interest assessment, allo stato non accompagnato dalla necessaria chiarezza definitoria. In particolare, si prevede che possa essere adottata una misura di risoluzione anche alle banche che svolgono funzioni es-

senziali a livello regionale, oltre che nazionale. Su tale aspetto si auspica che nel corso dell'iter legislativo possano emergere ulteriori elementi e precisazioni. Permane, comunque, un elevato margine di discrezionalità che finora ha sempre negativamente caratterizzato la valutazione dell'«interesse pubblico».

La depositor preference. Nell'attuale impianto normativo introdotto dalla Brrd, ai depositi è attribuito un trattamento preferenziale nell'ambito della più generale categoria dei crediti chirografari (è la cosiddetta depositor-preference). I sistemi di garanzia dei depositi, in relazione ai pagamenti effettuati a favore dei depositanti protetti della banca in liquidazione coatta amministrativa, nei limiti dell'importo erogato – surrogandosi nei diritti e negli obblighi ai depositanti protetti – partecipano ai riparti di liquidazione in via prioritaria rispetto agli altri creditori chirografari, ivi inclusi anche i depositanti con depositi oltre il limite di garanzia (depositi cosiddetti eligible) e gli altri depositi (super depositor preference del Dgs).

Per effetto di tale priorità, di fatto anche il possibile coin-

volgimento dei Dgs in una procedura di risoluzione rappresenta nell'attuale framework un'ipotesi residuale, limitata nell'importo e circoscritta ai casi in cui, dopo che sono stati incisi tutti gli altri creditori con grado di priorità inferiore al Dgs, residuassero perdite che andrebbero in linea teorica a incidere i depositanti protetti, esclusi dalle norme da ogni effetto della risoluzione.

Il sistema di garanzia dei depositi gode, dunque, dello stesso ordine di priorità attribuito ai depositi protetti, in virtù della surroga nei diritti dei medesimi nel rimborso, e ciò incide sull'operatività di medesimo nell'espletamento del proprio mandato istituzionale, specie con riferimento agli interventi alternativi e preventivi per i quali trova applicazione il criterio del least cost (cfr. *infra*). Nella vigente impostazione, è infatti alta la probabilità che il Dgs possa recuperare, attraverso i riparti di liquidazione attribuiti in funzione della priorità riconosciuta, se non l'intero ammontare, buona

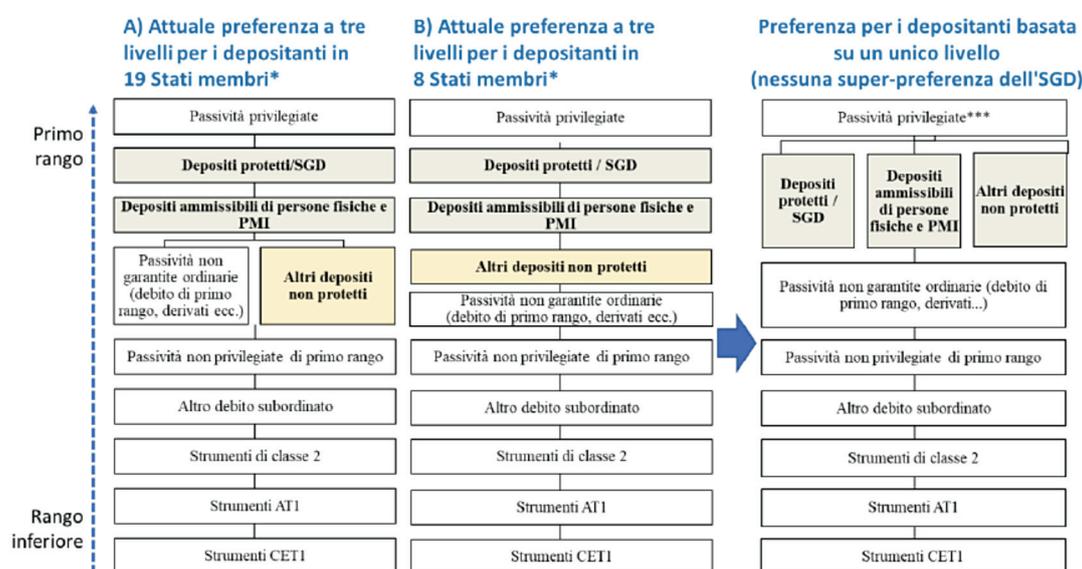
parte dell'importo versato per il rimborso dei depositanti. Ne consegue una riduzione delle stime del costo di liquidazione da considerare nella determinazione della minore onerosità delle misure alternative e preventive, attraverso la comparazione del costo di tali misure con quello dello scenario liquidatorio.

Nella proposta di revisione del Cndi framework è introdotta nella Brrd (cfr. art. 108) una modifica alla gerarchia dei creditori, con la quale si attua il passaggio da una «super depositor preference» (three-tier depositor preference) a una «general depositor preference» (single-tier depositor preference), in cui tutti i depositi, anche quelli non protetti, sono considerati *pari passu*, ma con preferenza rispetto alle altre passività unsecured. La modifica della gerarchia ha ovviamente impatto nel calcolo del minor onere, anche con riferimento alla procedura di risoluzione (figura 2).

Tale modifica, unitamente alle altre previste all'impianto

Figura 2

Gerarchia dei creditori - Stato attuale e proposta di riforma



* AT, BE, CZ, DE, DK, EE, ES, FI, FR, IE, LV, LT, LU, MT, NL, PL, RO, SE e SK.
 ** Altri 8 Stati membri hanno depositi non protetti privilegiati rispetto ai crediti chirografari ordinari (BG, CY, EL, HR, HU, IT, PT e SI).
 *** Anche il Fondo di risoluzione unico / i fondi nazionali di risoluzione rientrano tra le passività privilegiate.
 Nota: questa illustrazione è stilizzata e semplificata. In realtà le gerarchie dei crediti sono solo parzialmente armonizzate tra gli Stati membri (in particolare ai livelli subordinati), mentre i crediti di primo rango non sono armonizzati e possono includere ulteriori sottoclassi.

della Brrd, impatta in modo significativo sui Dgs, i quali potranno essere chiamati a contribuire nelle procedure di risoluzione e/o di liquidazione con maggiore probabilità e maggiori costi a carico del sistema delle banche aderenti (per il reintegro delle risorse utilizzate ai fini del mantenimento del livello-obiettivo della dotazione finanziaria) e con impatto ultimo quindi sulla sostenibilità del sistema finanziario.

In tale quadro si consideri altresì che, a fronte dell'eliminazione della «super preference» per il Dgs, la proposta di riforma attribuisce tale status al Single Resolution Fund (Srf), a tutela delle risorse dello stesso ove utilizzate, rispetto ai depositanti e ai sistemi di garanzia.

L'uso del Dgs in risoluzione. Nell'attuale impostazione della Brrd (cfr. art. 109), i sistemi di garanzia dei depositi sono chiamati a intervenire con proprie risorse nell'ambito della risoluzione, al fine di contribuire alla copertura delle perdite che graverebbero sui depositanti protetti, i quali per espressa previsione normativa sono esclusi in via permanente da ogni effetto della procedura di risoluzione.

Con la finalità di consentire l'accesso ininterrotto ai depositi si è configurata una funzione di «loss absorber» del Dgs in vece dei depositanti protetti, con attivazione del contributo del medesimo in via residuale in funzione della menzionata preferenza attribuita al sistema di garanzia nella gerarchia dei creditori. Inoltre, con la definizione del limite quantitativo alle risorse utilizzabili nella risoluzione (50% delle risorse/livello obiettivo) e l'applicazione del principio del no creditor worse-off (Ncw), le norme perseguono l'obiettivo di salvaguardare la dotazione finanziaria e la funzione primaria del Dgs del rimborso dei depositanti.

La proposta di revisione della Brrd avanzata dalla Commissione europea conferma il principio dell'esclusione permanente dei depositi protetti e dell'intervento del Dgs in loro vece, nonché del no creditor worse-off; tuttavia, rimodula l'intervento del sistema di garanzia nel finanziamento della risoluzione e, attraverso le modifiche prospettate, *inter alia* l'eliminazione del cap del 50% delle risorse, l'eventuale copertura del requisito Mrel e la rivisitazione della gerarchia dei creditori con conseguente ampliamento del least cost,

lo rende di fatto attivabile in risoluzione con maggiore probabilità e potenzialmente per importi più elevati.

L'approccio del rinnovato art. 109 è quello di declinare l'intervento del Dgs nelle seguenti fattispecie.

Da un lato, ciascuna banca è tenuta a costituire un cuscinetto di passività ammissibili al bail-in (requisito Mrel) per consentire l'applicazione dello strumento. Al riguardo, assume rilievo la nuova previsione in base alla quale il Dgs può essere chiamato a coprire il gap per il raggiungimento di tale soglia di passività bail-inabile qualora la banca sottoposta a risoluzione non abbia Mrel sufficiente a raggiungere la soglia dell'8% individuata, aprioristicamente, per consentire il successivo utilizzo del fondo di risoluzione. Si comprende la portata di una simile previsione in termini di maggiori risorse del sistema di garanzia. Inoltre, nel caso in cui sia applicato lo strumento del bail-in, indipendentemente o in combinazione con lo strumento di asset separation, il contributo del sistema di garanzia è pari all'importo, per il quale sarebbero stati incisi i depositi protetti, per la copertura delle perdite e la ricapitalizzazione della banca in risoluzione.

Dall'altro, nel caso in cui siano utilizzati gli strumenti della cessione di attività/passività o della banca ponte, singolarmente o in combinazione con altri strumenti, il Dgs è chiamato a coprire lo sbilancio di cessione – tra il valore dei depositi protetti e di altre passività di rango pari o superiore e gli attivi trasferiti – nonché, ove necessario, a contribuire per l'importo necessario ad assicurare la neutralità patrimoniale del soggetto acquirente dopo il perfezionamento della cessione. La cessione in discorso può essere anche estesa a depositi non protetti o ad altre passività bail-inabile, che l'Autorità di risoluzione abbia valutato di escludere dagli effetti della risoluzione.

In caso di contributo per la ricapitalizzazione della banca in risoluzione, il Dgs è chiamato a trasferire la partecipazione o altri strumenti di capitale acquisiti al settore privato non appena le condizioni finanziarie e di mercato lo consentano, attraverso procedure aperte e trasparenti e non discriminatorie tra i potenziali acquirenti.

La determinazione dell'onere del contributo del Dgs spetta

all'Autorità di risoluzione. Il Dgs, ricevuta la notifica dell'importo del contributo, è tenuto a versarlo «senza indugio». La norma prevede che l'Autorità di risoluzione consulti il sistema di garanzia in merito ai costi stimati del payout, dunque ai soli fini dell'applicazione del requisito del least cost. Si ravvisa opacità nelle tempistiche di effettuazione degli interventi e nello scambio di informazioni tra i soggetti coinvolti. Sarebbe quindi auspicabile maggiore chiarezza sul processo e l'effettiva possibilità di interlocuzione del Dgs nella determinazione della misura del contributo, per le connesse implicazioni in termini di funding e contribuzioni da parte delle banche aderenti.

3. La proposta di revisione della Dgsd

Per quanto riguarda la revisione proposta dalla Commissione sulla Dgsd, nel prosieguo del lavoro si analizzano i seguenti aspetti di criticità:

- gli interventi del Dgs di tipo preventivo e alternativo;
- il principio del «minor onere» (least cost test);
- il perimetro dei depositi protetti (oggetto della garanzia).

Le misure di intervento preventive e alternative.

Nell'esperienza del Fitd, gli interventi alternativi e preventivi hanno costituito soluzioni più efficaci ed efficienti della liquidazione atomistica nella gestione delle crisi di banche

consorziate di piccole e medie dimensioni, in special modo negli ultimi anni. Il Fitd ha realizzato complessivamente nel corso della sua operatività, interventi per un totale di 3,3 miliardi di euro, salvaguardando in tal modo depositi per un ammontare dieci volte maggiore, pari a 29 miliardi (figura 3).

L'importanza delle misure di intervento alternative e preventive è stata di recente confermata dalla Economic Governance and Emu scrutiny Unit (Egov) che, in una «in depth-analysis» sulla riforma Cmdi preparata per la Commissione Econ del Parlamento, ha sottolineato che «Dgss are critical players in some jurisdictions, by funding transfer strategies and ensuring their success, notably in the Us and Japan, and Italy in the Eu context (both under the compulsory and the voluntary schemes, following the Tercas judgment of the European courts».

In generale, la proposta di emendamenti alla Dgsd muove, tra gli altri, dalla conferma della Commissione circa l'importanza del ruolo attivo svolto dai Dgs nella gestione delle crisi bancarie e se ne auspica un «rafforzamento» nella nuova disciplina, soprattutto in situazioni diverse dal rimborso dei depositanti, con l'obiettivo di preservare la fiducia di questi ultimi e la stabilità finanziaria, oltre alla minore onerosità rispetto a risoluzione e liquidazione.

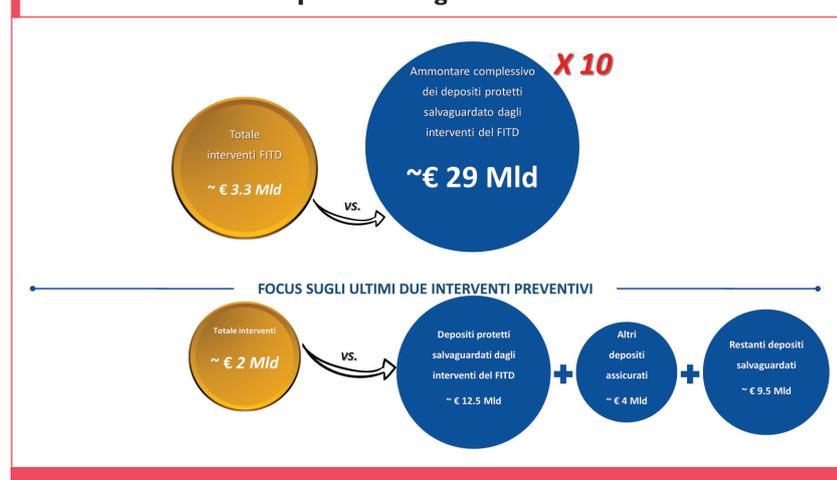
La proposta della Commissione lascia ferma, per le misure preventive e alternative, la configurazione di misure «facoltative» – vale a dire la cui implementazione nelle legislazioni nazionali è rimessa alla discrezionalità dei singoli Stati membri – a differenza del rimborso dei depositanti e del finanziamento della risoluzione che restano interventi di tipo «obbligatorio».

Interventi preventivi. Nei Considerando della proposta di riforma del Cmdi framework si conferma che gli interventi al di fuori del payout possono risultare più convenienti per i Dgs e garantire un accesso ai depositi senza interruzioni.

Al riguardo, assume rilievo l'esperienza ap-

Figura 3

Interventi Fitd vs depositi salvaguardati



plicativa di alcuni Stati membri – tra cui l'Italia – in cui i Dgs possono già nell'attuale quadro regolamentare finanziare misure preventive per ripristinare la redditività a lungo termine delle banche aderenti oppure misure alternative in caso di insolvenza.

Constatato che gli interventi preventivi e alternativi possono migliorare in modo significativo la protezione dei depositi, la Commissione ha tuttavia ritenuto necessario introdurre e/o armonizzare alcune «salvaguardie» per l'esplicitamento di tali misure, al fine di garantire condizioni di parità tra i Dgs (level playing field), nonché l'efficacia e l'efficienza degli interventi in termini di costi.

Con riferimento agli interventi di supporto per prevenire l'insorgere di situazioni di crisi conclamata, la proposta si muove in continuità rispetto all'impostazione della direttiva attualmente in vigore in merito alle condizioni generali delle misure preventive, che risultano confermate nel nuovo quadro regolamentare, in particolare con riferimento:

- al requisito del minor onere, rispetto a un ipotetico scenario di rimborso dei depositanti;
- alle procedure e ai sistemi appropriati di cui deve disporre il sistema di garanzia per selezionare la tipologia di intervento, darvi esecuzione e monitorarne i rischi;
- alle condizioni imposte dal Dgs alla banca beneficiaria dell'intervento (*inter alia*, rafforzamento dei presidi dei rischi e ampi diritti di verifica sugli impegni assunti da parte del Dgs) e che la stessa si impegna a osservare unitamente a garantire l'accesso ininterrotto dei depositanti ai depositi protetti.

La proposta innova l'impianto regolamentare affiancando nuove e puntuali condizioni a tali requisiti. Una revisione significativa introdotta dalla Commissione riguarda la predisposizione da parte della banca richiedente l'intervento, consultata l'Autorità competente, di una «nota» che illustri le misure che la stessa si impegna a porre in essere per ristabilire i requisiti di vigilanza imposti dalla normativa di riferimento (Crd e Crr).

La nota deve contenere tutti gli elementi che mirano a prevenire il deterioramento della situazione finanziaria e a rafforzare la posizione di capitale e di liquidità della banca,

consentendogli di rispettare i relativi requisiti prudenziali, anche in ottica prospettica.

In caso di intervento nella forma di supporto al capitale, la nota deve quantificare la richiesta di intervento del Dgs e identificare tutte le misure di raccolta e conservazione del capitale che la banca intende implementare, come ad esempio l'emissione di strumenti computabili nei fondi propri, la conversione volontaria di obbligazioni subordinate, la gestione delle passività, la cessione di attività che generano capitale, la cartolarizzazione di crediti, o l'imposizione di vincoli sulla distribuzione di dividendi e/o sull'acquisizione di partecipazioni in imprese.

Per tale fattispecie di intervento, gli Stati membri assicurano che la detenzione da parte del Dgs di strumenti di partecipazione al capitale sia limitata al tempo occorrente per procedere al loro smobilizzo verso il settore privato non appena le circostanze dal punto di vista finanziario lo consentano. Qualora l'intervento preventivo assuma la forma di supporto alla liquidità della banca, si deve invece prevedere fin da subito un piano di rimborso della misura concessa dal Dgs. Nel complesso, le specificazioni da sottoporre al Dgs per richiedere l'intervento devono essere coerenti con il capital conservation plan richiesto dall'Autorità di vigilanza e, se è applicabile il framework sugli aiuti di Stato, con il piano di ristrutturazione da sottoporre alla Commissione europea. L'intervento preventivo può essere implementato previa conferma da parte dell'Autorità designata che tutte le condizioni sopra citate siano soddisfatte. L'Autorità designata notifica tale accertamento alle Autorità di vigilanza e di risoluzione.

Inoltre, per garantire che la banca beneficiaria dell'intervento preventivo del Dgs rispetti gli impegni assunti, la proposta prevede che l'Autorità di vigilanza richieda un piano di recupero (remediation plan) alla banca inadempiente, con indicazione delle iniziative e le relative tempistiche necessarie per ristabilire il rispetto dei requisiti prudenziali, assicurare la long term viability e, se del caso, restituire al Dgs l'ammontare del supporto ricevuto.

Qualora l'Autorità di vigilanza ritenga che le misure previste nel remediation plan non siano in grado di garantire la redditività a lungo termine della banca, il Dgs non può

effettuare un ulteriore intervento preventivo nei confronti della medesima banca.

Per assicurare un approccio coerente all'applicazione delle misure preventive, è richiesto all'Eba di definire linee guida sugli elementi principali della nota di accompagnamento alla richiesta di intervento e il remediation plan.

L'esperienza degli ultimi anni con i noti casi di crisi bancarie ha dimostrato come una efficace attuazione delle misure di intervento preventivo consenta al sistema di garanzia di evitare conseguenze peggiori sul sistema delle aderenti, anche in termini di salvaguardia della fiducia e degli interessi di tutti gli stakeholder. Attraverso il rafforzamento della fiducia, i sistemi di garanzia dei depositi contribuiscono, peraltro, a minimizzare il rischio che si inneschino meccanismi di contagio sulle altre banche.

Gli interventi alternativi. Ferma restando la natura facoltativa delle misure alternative, nel rinnovato quadro regolamentare disegnato dalla proposta della Commissione si conferma che gli interventi della specie possono essere effettuati, in alternativa al rimborso dei depositanti e, quindi, nell'ambito di procedure di insolvenza nazionali, nella forma di cessione di attività e passività o trasferimento di depositi o beni e rapporti giuridici individuabili in blocco, per consentire l'accesso ai depositi senza soluzione di continuità e a condizione che l'onere connesso all'intervento non superi il costo che il Dgs dovrebbe sostenere per il rimborso dei depositanti.

Al riguardo, è stata introdotta una nuova previsione in base alla quale i Dgs possono effettuare interventi alternativi a condizione che la banca cedente – e per essa si intenderebbe, verosimilmente, gli organi della liquidazione – abbia messo in atto una procedura trasparente e competitiva per il trasferimento di attività, passività e rapporti giuridici al soggetto cessionario.

In particolare, ferma restando la disciplina in materia di aiuti di Stato in presenza di soggetti pubblici, il processo di marketing deve essere effettuato nel rispetto delle seguenti condizioni:

- è aperto e trasparente e rappresenta fedelmente le attività, passività e rapporti giuridici da trasferire;

- non è discriminatorio e non favorisce né conferisce alcun vantaggio a uno o più dei potenziali acquirenti;
- non sussiste alcun conflitto di interessi;
- tiene conto della necessità di attuare una soluzione rapida;
- mira a massimizzare, per quanto possibile, il prezzo di vendita dei beni ceduti.

Il principio del minor onere. Il minor onere (least cost) è il principio in base al quale gli interventi di un Dgs in risoluzione, preventivi o alternativi, possono essere effettuati sempre che comportino un costo inferiore rispetto all'onere che deriverebbe dal rimborso dei depositanti in uno scenario di liquidazione cosiddetta atomistica. Occorre pertanto calcolare tale onere e confrontarlo con il costo dell'intervento che il Dgs intende attuare (least cost test). Allo stato, non vi è sul piano normativo generale una vera e propria regolamentazione di dettaglio del calcolo del least cost, né sono state elaborate metodologie applicative. Pertanto, la modalità di applicazione del least cost rientra a oggi nell'autonomia dei sistemi di garanzia.

La proposta della Commissione mira a colmare tale gap legislativo, individuando alcuni requisiti principali per l'effettuazione del test a livello armonizzato e rimettendo all'Eba il compito di emanare appositi standard i relativi dettagli tecnici (Regulatory Technical Standard, Rts). In dettaglio, nella stima degli oneri complessivi di un intervento diverso dal payout, il Dgs deve tener conto dei connessi recuperi/ricavi previsti, delle spese operative e delle perdite potenziali. Per gli interventi in risoluzione e alternativi – e non, quindi, per quelli di tipo preventivo – il Dgs deve basare la stima dei costi nello scenario ipotetico di rimborso dei depositanti (counterfactual) sulle valutazioni disciplinate nella Brrd, da effettuare prima dell'avvio di un'azione di risoluzione.

Si fa riferimento, in particolare, sia alla valutazione – equa, prudente e realistica – delle attività e passività della banca, condotta da un esperto indipendente nominato dall'Autorità di risoluzione (ovvero, in via provvisoria, dall'Autorità stessa) per determinare la sussistenza delle condizioni per la risoluzione, la riduzione o conversione degli strumenti bail-inable (Valuation 1), sia alla stima del trattamento che azio-

nisti e creditori subirebbero se la banca fosse sottoposta a liquidazione.

Inoltre, per tutte le tipologie di intervento diverse dal payout, nella stima dello scenario counterfactual è stata riconosciuta dalla Commissione la rilevanza dei cosiddetti «costi indiretti» connessi al rimborso dei depositanti, tra l'altro sostenuta e di fatto applicata dal Fitd nella propria esperienza consolidata.

Al riguardo, occorre evidenziare che il calcolo del costo della liquidazione atomistica della banca non può, infatti, essere circoscritto alla semplice differenza tra l'importo dei depositi rimborsati e l'ammontare stimato dei recuperi di liquidazione (oneri diretti), ma deve tener conto anche degli eventuali oneri indiretti che possono gravare sul sistema delle banche aderenti dalla liquidazione della banca.

In tal senso, la proposta della Commissione prevede l'inclusione degli oneri indiretti connessi al reintegro delle risorse utilizzate dal Dgs per l'effettuazione dell'intervento, ai fini del ripristino del target-level dello 0,8%, e ai potenziali costi addizionali in capo al Dgs per il finanziamento di tali risorse (ad esempio, in caso di utilizzo di linee di credito). Non sono stati invece previsti nella proposta i potenziali costi indiretti connessi all'effetto contagio che la liquidazione di una banca potrebbe avere sulle altre banche consorziate.

In aggiunta, con l'obiettivo di fattorizzare nel calcolo del counterfactual l'importanza che rivestono le misure preventive nello svolgimento del mandato dei Dgs, con riferimento solamente a tale tipologia di intervento è stata inserita una disposizione in base alla quale all'expected ratio of recoveries (nello scenario di rimborso dei depositanti, presumibilmente inteso come il rapporto tra i riparti spettanti al Dgs e l'ammontare dell'esborso immediato del Dgs, pari ai depositi protetti) deve essere applicato un ulteriore haircut del 15% (ad esempio, il ratio deve essere moltiplicato per una percentuale forfettariamente individuata pari a 85%).

In ogni caso, si prevede che il costo stimato dell'intervento del Dgs non sia superiore all'ammontare dei depositi protetti della banca beneficiaria dell'intervento medesimo.

Ai fini del calcolo del least cost, le Autorità di vigilanza e di

risoluzione collaborano con il Dgs e forniscono a quest'ultimo tutte le informazioni necessarie; in particolare, l'Autorità di risoluzione deve trasmettere al Dgs la stima del contributo di quest'ultimo nell'ambito di un intervento in risoluzione.

Come detto, l'Eba avrebbe il compito di elaborare norme tecniche di regolamentazione del calcolo del minor onere, con riferimento alle metodologie per la stima dei costi a carico del Dgs nello scenario diverso dal payout e in quello di rimborso dei depositanti, ivi incluso il calcolo del ratio of recoveries, nonché alle modalità di contabilizzazione del costo opportunità (change value of money) relativo all'utilizzo delle risorse del Dgs.

Oggetto della garanzia. Tra le novità più significative e più discusse della proposta vi è l'estensione dell'ambito di tutela dei Dgs. In particolare, nell'oggetto della tutela rientrerebbero ora le public authorities (scuole, ospedali, piccole comunità locali, ecc.) e viene inoltre confermata la tutela dei client funds. Con riferimento a tale ultima fattispecie, le linee guida dell'Eba in materia di calcolo delle contribuzioni ora prevedono di considerare, da luglio 2024, l'intero ammontare della raccolta, qualora non si disponga di informazioni puntuali sui depositi protetti afferenti ai singoli beneficiari sottostanti.

Nella proposta si realizzerebbe una estensione soggettiva dei soggetti ammissibili alla tutela, ma non un superamento del limite quantitativo della garanzia. L'approccio descritto dalla Commissione sembrerebbe dunque propendere verso la tutela della public authority fino a 100.000 euro, senza applicazione di ulteriori differenziazioni.

Con riferimento ai beneficiary account, sulla base di una recente ricognizione realizzata dal Fitd presso le banche consorziate si è rilevato che la loro identificazione non è immediata, stanti anche le attuali istruzioni per la compilazione delle segnalazioni periodiche alle Autorità e i vincoli imposti dalle norme sulla tutela della privacy.

In linea di prima approssimazione, una stima dei beneficiary account ammonta complessivamente a circa 4,7 miliardi di euro, solo in minima parte qualificabili come depositi protetti (100.000 euro per ciascun depositante sottostante).

In ragione delle basse percentuali di cui sopra, l'impatto sul calcolo delle contribuzioni derivante dall'inclusione dei beneficiary account secondo le linee guida dell'Eba sembrerebbe a oggi essere sottostimato.

Con riferimento alle amministrazioni pubbliche, dall'analisi condotta è emerso che l'applicazione del limite di copertura di 100.000 euro per singola posizione comporterebbe un incremento contenuto dei depositi protetti, nell'ordine di circa 4,5 miliardi di euro (figura 4).

L'analisi quantitativa e gli impatti operativi sono senza dubbio la base di partenza per comprendere la portata del fenomeno, in considerazione del fatto che la proposta di riforma, negli intendimenti della Commissione, mira a migliorare taluni aspetti della vigente normativa, anche in relazione all'esperienza maturata nell'applicazione delle regole.

Con riferimento all'oggetto della tutela, non si può non considerare altresì l'opportunità e la convenienza di tali estensioni, che devono essere comunque in linea con il mandato dei Dgs e con l'obiettivo finale di salvaguardare la stabilità del sistema in situazioni di crisi, ma sempre nell'ottica della tutela del risparmio e ferma restando l'applicazione del limite di copertura dei 100.000 euro.

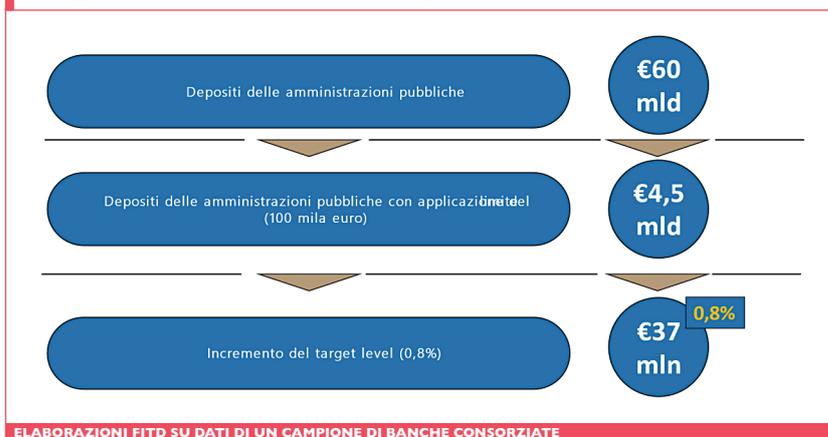
4. La proposta di revisione e le implicazioni sul least cost

Il Fitd ha effettuato un preliminare esercizio di stima delle potenziali implicazioni degli emendamenti proposti dalla Commissione sul calcolo dell'onere complessivo in uno scenario di liquidazione (least cost). Nel dettaglio, si è comparato la stima dell'onere complessivo a carico del Fitd relativamente a quattro recenti interventi con la pari stima dell'onere computato tenendo conto delle revisioni proposte dalla Cmdi.

Da tale esercizio (figura 5) emerge che, nello scenario di li-

Figura 4

Depositi delle amministrazioni pubbliche - stime



quidazione coatta amministrativa con rimborso dei depositanti (counterfactual), l'ipotetico costo a carico del Dgs sarebbe significativamente maggiore – almeno tre volte superiore – di quello stimato sulla base della metodologia attualmente applicata dal Fitd. Più in dettaglio, riparametrando su base 100 il totale delle attività delle banche per le quali il Fitd ha applicato il least cost test negli interventi considerati nell'esercizio, il costo nello scenario counterfactual sarebbe stato mediamente pari al 7 (su base 100) con la metodologia attualmente in uso e 23 con la nuova metodologia proposta dalla Commissione.

Tale incremento è sostanzialmente determinato dai seguenti fattori:

1. il potenziale incremento dei depositi protetti, connesso all'ampliamento della tutela ai depositi delle amministrazioni pubbliche e alla modifica sul calcolo dei depositi afferenti a beneficiary account;
2. la riduzione dei recuperi spettanti al Dgs in virtù dell'abolizione della super depositor preference (current 3-tier, con i depositi protetti che assumono un rango superiore rispetto agli altri depositi) in favore di una single-tier depositor preference, dove tutti i depositi – anche quelli non protetti dal Dgs – concorrono pari passu ai riparti della procedura;
3. l'ulteriore riduzione, solo in caso di interventi preventivi, della stima dei recuperi da applicare forfettariamente

Figura 5

Valutazione impatto sul calcolo del least cost

Step per la stima del costo a carico del FITD nello scenario di payout <i>Importi riproporzionati su base 100</i>	Least Cost "as-is"	Simulazione "new" Least Cost
▪ Totale attività della banca in liquidazione	100	100
▪ Riduzione di valore ipotizzabile (<i>quick sale</i>) e stima crediti antergrati	(~ 54%)	(~ 54%)
▪ Attivo da ripartire	(a) 46	46
▪ Depositi Protetti dal FITD	(b) 41	48 ↑ 1
▪ Depositi <i>eligible</i> non protetti (> € 100 mila)	11	11
▪ Depositi non protetti	13	6
<i>di cui: depositi delle public authorities</i>	4	1
<i>di cui: beneficiary accounts</i>	5	1
▪ Altri creditori chirografari e obbligazioni	7	7
▪ Recuperi da destinare potenzialmente al FITD	(c) 46	34 ↓ 2
▪ Riduzione recuperi in caso di interventi preventivi (art. 11e, comma 2)	(d)	85% ↓ 3
▪ Recuperi spettanti al FITD post haircut	(e = c*d) 46	29 ↓
▪ Perdita FITD	(f = e-b) --	(19) ↑
<i>Estimated ratio of recoveries</i>	(e/b) 100%	60%
▪ Oneri indiretti	(g) (7)	(4)
▪ Costo totale del FITD in caso di payout	(f+g) (7)	(23) ↑

Stima nuova parte tutelata dal FITD

Current 3-Tier Depositor Preference → *Single-Tier Depositor Preference*

FONTE: ELABORAZIONI FITD

nella misura del 15% (ad esempio, l'85% dell'expected ratio of recoveries).

L'impatto sarebbe ancor più marcato per quei Dgs che, a differenza del Fitd che ne ha da sempre sostenuto l'introduzione, non considerano nel processo di calcolo gli oneri indiretti connessi al rimborso dei depositanti.

5. Considerazioni conclusive

In sede conclusiva, si intendono formulare alcune considerazioni sulle implicazioni della proposta di revisione sull'operatività dei sistemi di garanzia dei depositi.

Il lavoro di revisione della Commissione, in linea generale, è stato supportato in via preliminare dall'Eba che ha predisposto specifiche opinions su alcuni dei temi di maggior rilievo dell'attuale Dgsd. Il lavoro si è realizzato nell'ambito di un'apposita task force dell'Autorità dedicata ai sistemi di garanzia dei depositi, alla quale hanno partecipato le Autorità designate, i Dgs pubblici e alcuni Dgs privati che sono

stati invitati a prendere parte ai lavori, tra cui anche il Fitd. I Dgs, in qualità di practitioners della materia, hanno svolto un ruolo significativo e hanno contribuito in maniera fattiva a proporre soluzioni ad alcune lacune dell'attuale framework. Per contro, sono presenti diversi ulteriori elementi della proposta di revisione Cmdi, non affrontati nei lavori della task force poiché intervenuti successivamente nel dibattito, che possono rappresentare elementi di criticità per l'operatività dei Dgs.

Al riguardo, un primo elemento è rappresentato, congiuntamente, dalla revisione del public interest test e dall'accresciuta importanza attribuita alla procedura di risoluzione rispetto alla liquidazione. L'allargamento delle "maglie" del test, di fatto, si traduce nell'ampliamento dello spazio di manovra a disposizione delle Autorità di risoluzione per la definizione dei piani di risoluzione. In tale contesto, è ragionevole attendersi che gli scenari liquidatori potranno essere meno frequenti, residuali rispetto alla procedura di risoluzione. Ciò comporterebbe l'assunzione di pari carat-

teristica di residualità anche per gli interventi (alternativi) del Dgs, che si realizzano nel contesto della liquidazione. In altre parole, un tipo di operatività del Dgs, la misura alternativa appunto, che si è mostrata molto efficace nel passato, in specie nell'esperienza del Fitd, potrebbe risultare limitata dal più frequente ricorso alla risoluzione proposto dalla revisione regolamentare.

Un secondo elemento di riflessione attiene al ruolo del Dgs nella risoluzione, così come ridisegnato dalla Commissione. Secondo la regolamentazione oggi vigente, l'attuale procedura di risoluzione chiama in causa il Dgs solo quando il livello di perdite sia tale da intaccare potenzialmente i covered deposit. Con la riforma del Cndi framework il Dgs non è più assistito dalla super preference. Nel caso di banche che non abbiano un livello di Mrel almeno pari all'8%, inoltre, il Dgs sarebbe chiamato a intervenire per assorbire le perdite e soddisfare il requisito dell'8% posto come condizione di accesso al fondo di risoluzione. Inoltre, la proposta legislativa intende cancellare il limite massimo di intervento del Dgs pari al 50% delle risorse/livello obiettivo. In altre parole, il Dgs non interverrebbe quale ultimo cuscinetto di assorbimento delle perdite, ma in via anticipata prima del Fondo di risoluzione. Il Dgs agirebbe da player cruciale nel funding della risoluzione pur sempre nei limiti del least cost e del funding gap individuato dalla risoluzione. Si tratta di un approccio al finanziamento della risoluzione rovesciato rispetto allo stato attuale.

Da un'altra prospettiva, il Dgs svolge una funzione compensatoria di insufficienza di Mrel, riferita in particolare alle banche di piccole o medie dimensioni che hanno difficoltà ad accedere al mercato dei capitali per collocare gli strumenti ammissibili al requisito. In altre parole, l'inadeguatezza di Mrel per talune banche è, per così dire, socializzata, con oneri a carico delle restanti banche affiliate al Dgs. Il funding della risoluzione per le banche poste in risoluzione con carenza di Mrel avviene, nei fatti, basato su risorse domestiche, utilizzate in via prioritaria rispetto al fondo di risoluzione, in particolare del Single Resolution Fund costituito con risorse mutualizzate nell'Unione Bancaria.

Un terzo aspetto di criticità riguarda le implicazioni in ter-

mini di costi per il Dgs, con conseguenti ricadute sulle banche aderenti al medesimo attraverso l'incremento potenzialmente anche rilevante delle contribuzioni. Vi sono tre principali driver che spingono in aumento l'onere risultante della proposta di revisione. In primis, l'accresciuta probabilità che le risorse dei Dgs siano utilizzate in risoluzione; secondo, l'allargamento del perimetro dell'oggetto della garanzia alle public authorities, sebbene non sia agevole, per mancanza di dati puntuali, la stima del relativo impatto sul totale dei depositi protetti; simili considerazioni attengono alla prospettata inclusione dei beneficiary account nella base di calcolo delle contribuzioni. Non da ultimo, l'eliminazione della super-depositor preference che impatta sul calcolo del least cost, consentendo, comunque, un maggior margine di manovra del Dgs per gli interventi diversi dal rimborso dei depositanti.

Un quarto gruppo di osservazioni riguardano gli interventi preventivi e alternativi. Sul punto, i Dgs europei hanno espresso forti critiche sulle condizioni previste dalla proposta della Commissione, in particolare sulla nota di accompagnamento alla richiesta di intervento e sul remediation plan, contenenti le misure che la banca richiedente si impegna a porre in essere per ristabilire la long term viability. L'insieme di tali condizioni, alcune delle quali anche molto stringenti, in aggiunta a quelle relative al least cost, potrebbero produrre l'effetto di rendere, di fatto, difficilmente implementabili gli interventi di tipo preventivo. Va comunque osservato che, nella disciplina statutaria del Fondo, sono già presenti condizioni simili per la predisposizione del piano di ristrutturazione. La stessa Commissione, probabilmente consapevole della complessità del quadro tracciato, nel dettare i tempi della ipotetica entrata in vigore di tali norme negli ordinamenti nazionali ha previsto un termine di 48 mesi, pari al doppio rispetto a quello (24 mesi) delle altre norme di emendamento alla Dgsd.

In relazione, infine, agli interventi alternativi, il processo di marketing del compendio da cedere non parrebbe coerente con la necessità di implementare un'azione rapida ed efficace, che non pregiudichi l'accesso dei depositanti ai propri depositi, senza soluzione di continuità.

L'esperienza concreta suggerisce che il processo di selezione di potenziali acquirenti richiede tempi non facilmente prevedibili, connessi soprattutto all'individuazione di più soggetti effettivamente interessati a prendere parte all'operazione, che devono essere messi nelle condizioni di operare in maniera competitiva tra loro, sulla base di un processo chiaro e trasparente strutturato in diverse e apposite fasi preparatorie, esecutive e di perfezionamento dell'operazione.

A ciò si aggiunga che allo stato non è chiaro quale debba essere l'organo della banca deputato a condurre tale processo e quando debba avviarlo (il management o i commissari nominati dalla Vigilanza? Il processo di marketing deve essere effettuato prima o dopo l'avvio della liquidazione coatta amministrativa?). L'insieme di tutti questi interrogativi lascerebbe supporre che l'emendamento proposto sia difficilmente conciliabile con la priorità di mettere in atto, come dimostrato dall'esperienza applicativa, un'azione altamente pragmatica, coordinata e veloce.

Restano da chiarire numerosi aspetti della proposta legislativa nella parte riferita agli interventi dei Dgs, in primis quelli concernenti le tempistiche degli scambi di informazioni e le competenze dei molteplici soggetti coinvolti – banche, Dgs, designated authorities, competent authorities,

resolution authorities – al fine di garantire una efficace prevenzione e tempestiva gestione delle crisi, attraverso regole e processi efficienti ed efficaci e tempi rapidi di esecuzione. Assume importanza cruciale il riparto di competenze, vale a dire come saranno distribuiti poteri e responsabilità tra gli attori nazionali ed europei coinvolti nel complesso processo decisionale.

Appare comunque importante prevedere un ruolo maggiore e formalizzato dei Dgs nelle interlocuzioni con le Autorità nazionali ed europee, al fine di definire congiuntamente, e in maniera proattiva e collaborativa, la misura di intervento più efficace ed efficiente, in linea con le migliori pratiche, auspicata anche nei Core Principles dello Iadi, di early detection and timely intervention.

In chiusura, un ulteriore aspetto di riflessione riguarda la normativa sugli aiuti di stato e gli interventi dei Dgs. La proposta di revisione della Commissione non ha toccato tali argomenti, sebbene gli stessi abbiano una rilevanza significativa per gli impatti sull'operatività dei sistemi di garanzia proprio nell'ambito della regolamentazione oggetto di revisione, nonché tenuto conto della recente giurisprudenza favorevole in merito a sostegno dell'ampia portata del mandato dei sistemi di garanzia⁴. ■

⁴ La Commissione europea, con decisione del 21 settembre 2023, nel riesaminare il caso Tercas in conformità delle pronunce del Tribunale e della Corte di giustizia europei, ha concluso che il sostegno concesso dal Fitd alla banca non era imputabile all'Italia e dunque non costituiva un aiuto di Stato illegittimo.