

SENATO DELLA REPUBBLICA
Commissione Politiche dell'Unione europea

Ddl 755 di conversione del D.L. n. 69/2023 recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da atti dell'Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano

Audizione del Direttore generale dell'ABI

26 giugno 2023

Illustre Presidente, Onorevoli Senatori,

Anche a nome del Presidente Antonio Patuelli, desidero anzitutto ringraziare la Commissione per l'opportunità offerta all'Associazione Bancaria Italiana di svolgere talune considerazioni in merito al Disegno di Legge di conversione del D.L. 69/2023 – Salva-infrazioni.

Le osservazioni che seguono sono relative alla disciplina recata dall'art. 1, disposizione di specifico interesse per le banche¹.

L'art. 1 del decreto legge n. 69/2023: principali contenuti

L'articolo disciplina una procedura per la **garanzia dei depositanti in caso di mancato rimborso** dei medesimi da parte di una banca.

La norma, in estrema sintesi, ha riguardo al caso in cui una banca, in ragione della sua situazione finanziaria, risulta inadempiente all'obbligo di restituire i propri depositi, ancorché non sia stata aperta nei suoi confronti la procedura di liquidazione coatta amministrativa (LCA). In questo caso, la Banca d'Italia, dopo aver verificato che l'istituto non è in grado di rimborsare i propri depositi e non ha la ragionevole prospettiva di ripristinare a breve l'accessibilità ai depositi stessi, dichiara l'esistenza di tale inadempimento. Ne consegue che i depositanti potranno accedere

¹ Da segnalare senza particolari commenti è anche l'articolo 2, con cui vengono risolti i dubbi sollevati dalla Commissione UE con la procedura di infrazione 2014/4075, in merito all'imposta di registro agevolata per l'acquisto della prima casa da parte di cittadini italiani emigrati all'estero.

La norma in parola, eliminando qualsiasi riferimento alla cittadinanza del beneficiario, prevede che dell'agevolazione possano godere anche soggetti con un legame con l'Italia di natura lavorativa (i.e. svolgimento di una attività lavorativa per almeno 5 anni), pur essendo stati costretti ad allontanarsene per motivi lavorativi. Si prevede, altresì, che l'agevolazione non è fruibile su tutto il territorio nazionale ma in un comune con cui si manifesta un vincolo, individuato dalla nascita, residenza o attività lavorativa del soggetto.

al recupero dei propri depositi, entro i limiti ordinariamente previsti, tramite i sistemi di garanzia.

In tale contesto sono previste, altresì, le necessarie modifiche di coordinamento nell'ambito del Testo unico bancario.

Vengono, poi, introdotte due modifiche riguardanti **i limiti** entro i quali rispondono i sistemi di garanzia, pari all'importo del deposito, al netto di quanto recuperabile dall'attivo della banca e alla **base di calcolo** da prendere in considerazione per l'applicazione di **compensazioni** con riferimento ad eventuali debiti del depositante (l'ammontare complessivo del deposito e non l'importo rimborsabile nel limite di 100.000 euro).

Gli interventi sinteticamente descritti fanno seguito ai rilievi formulati nel Caso EU Pilot 2021/10083/FISMA² in merito al recepimento della Direttiva (UE) 2014/49 sui sistemi di garanzia

² Il caso EU Pilot 2021/10083 FISMA è un caso di c.d. di pre-infrazione e riguarda la disciplina dei sistemi di garanzia dei depositi bancari.

La Commissione europea, nell'ambito della propria attività di verifica della corretta trasposizione negli ordinamenti nazionali della direttiva (UE) 2014/49 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, sui sistemi di garanzia dei depositi (di seguito, la direttiva o DGSD), ha formulato alcuni rilievi sul recepimento della direttiva avvenuto in Italia con l'introduzione di modifiche al TUB. In particolare, la Commissione europea ha rilevato la mancanza nell'ordinamento interno della previsione in base alla quale l'autorità nazionale deve effettuare, entro il termine di 5 giorni lavorativi dall'accertamento del mancato rimborso di depositi da parte della banca, una valutazione relativa all'incapacità, attuale e prospettica, della banca medesima di effettuare i rimborsi per cause connesse con la sua situazione finanziaria (c.d. indisponibilità dei depositi). Dalla dichiarazione di indisponibilità effettuata dall'autorità decorre il termine di 7 giorni lavorativi entro i quali deve avvenire il rimborso dei depositi da parte del sistema di garanzia dei depositanti. La disciplina recata dal DL in commento è pertanto volta ad introdurre un termine espresso entro cui effettuare la suddetta valutazione, nonché a chiarire che essa deve essere effettuata anche nel caso in cui venga assunto il provvedimento di sospensione dei pagamenti ai sensi dell'articolo 74 TUB – come affermato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea (sentenza Kantarev del 4 ottobre 2018 nella causa C-571/16).

Nella procedura di pre-infrazione la Commissione ha, inoltre, mosso altri due rilievi di minore entità sulle norme di recepimento italiane: l'articolo 7, paragrafo 5, della direttiva deve essere interpretato nel senso che le passività del depositante nei confronti dell'ente creditizio siano dedotte dall'importo cumulato e non dall'importo rimborsabile; l'articolo 11, paragrafo 6, della direttiva specifica espressamente che l'utilizzo del sistema di garanzia per finanziare misure volte a preservare l'accesso dei depositanti ai depositi coperti sia responsabile solo per l'importo netto dell'indennizzo dei depositi.

dei depositi, avvenuto in Italia con l'introduzione di modifiche al TUB.

Le conseguenti modifiche al Testo Unico Bancario

Più nel dettaglio, con il D.L. in questione viene introdotto all'art. 96-bis.2 del TUB – relativo alle modalità di rimborso dei depositi - un nuovo comma che disciplina il **provvedimento** con cui la Banca d'Italia dichiara l'**indisponibilità dei depositi**: quando una banca si rende inadempiente all'obbligo di restituire i propri depositi per cause direttamente connesse con la sua situazione finanziaria, la Banca d'Italia verifica se la banca è al momento in grado di rimborsare i propri depositi o se ha la ragionevole prospettiva di ripristinare a breve l'accessibilità ai depositi stessi.

Se entrambe queste condizioni non risultano verificate, la Banca d'Italia dichiara l'**indisponibilità dei depositi** con provvedimento adottato entro cinque giorni lavorativi dal momento in cui accerta l'inadempimento. Il provvedimento è pubblicato sul sito internet della Banca d'Italia e nella Gazzetta ufficiale e i suoi effetti decorrono dal momento indicato dalla Banca d'Italia nel provvedimento stesso.

L'indisponibilità dei depositi non è invece disposta se è già stata adottata la proposta di avvio della liquidazione coatta amministrativa (art. 80, comma 1), che dispone lo stesso effetto.

Le altre modifiche all'art. 96-bis.2 TUB hanno la finalità di **assimilare** – in alcuni profili procedurali – l'adozione del **provvedimento di indisponibilità** dei depositi **a quello di avvio della liquidazione coatta amministrativa**.

Inoltre, le modifiche all'art. 74 TUB, che disciplina la sospensione dei pagamenti nel corso della procedura di amministrazione straordinaria, prevedono l'aggiunta di una disposizione in base alla quale la **sospensione del pagamento delle passività** di qualsiasi genere emesse dalla banca comporta anche l'impossibilità per i depositanti di accedere ai propri depositi e, pertanto, **obbliga la Banca d'Italia ad effettuare la**

valutazione circa la loro indisponibilità entro 5 giorni lavorativi a partire dal momento in cui la sospensione dei pagamenti diventa efficace.

Con le modifiche all'art. 96-bis si specifica che i sistemi di garanzia devono effettuare il **rimborso dei depositi secondo i limiti e le modalità indicati nel TUB**, non solo in caso di liquidazione coatta amministrativa ma **anche** nel caso in cui sia stato adottato, alternativamente, il **provvedimento con cui è dichiarata l'indisponibilità dei depositi**. Viene, altresì, precisato che l'intervento dei sistemi di garanzia in operazioni di cessione di attività, passività, aziende, rami d'azienda, beni e rapporti giuridici individuabili in blocco è possibile solo se, secondo quanto ragionevolmente prevedibile in base alle informazioni disponibili al momento dell'intervento, il costo di quest'ultimo non supera gli oneri che il sistema dovrebbe sostenere per il rimborso dei depositi al netto di quanto esso recupererebbe dalla banca in liquidazione.

La modifica all'art. 96-bis.1 assimila l'adozione del provvedimento di indisponibilità dei depositi – ai fini del rimborso dei crediti che possono essere fatti valere nei confronti della banca - alla liquidazione coatta amministrativa.

Infine, la norma specifica che, ai fini del calcolo del limite di rimborso, la deduzione delle passività del depositante nei confronti dell'ente creditizio deve avvenire dall'ammontare complessivo del deposito e non dall'importo rimborsabile.

Considerazioni

Il DL in conversione, per quanto di interesse del mondo bancario, reca norme di valenza essenzialmente tecnica, volte a cauterizzare il rischio che possa essere contestata al nostro Paese un'infrazione agli obblighi di corretta attuazione della relativa normativa europea. L'ABI prende atto che la disciplina in esame è volta a garantire il rispetto e l'effettività del diritto dell'Unione, e al riguardo non rileva particolari punti di attenzione.

Viceversa, molteplici punti di attenzione, in chiave prospettica, solleva la proposta di revisione della normativa europea sui sistemi di garanzia dei depositi, parte di un più complesso pacchetto legislativo presentato dalla Commissione europea lo scorso 18 aprile per riformare il quadro dell'UE per la gestione delle crisi bancarie e l'assicurazione dei depositi (c.d. **CMDI, Crisis Management Deposit Insurance**).

Il pacchetto include infatti anche una proposta di direttiva volta a modificare la direttiva 2014/49/UE relativa ai sistemi di garanzia dei depositi, per il cui incompleto recepimento è stato aperto il caso EU-Pilot 2021/10083/FISMA in oggetto.

L'elemento di maggiore attenzione della riforma risiede nell'**inversione di prospettiva tra le procedure di gestione delle crisi bancarie**: secondo la Commissione la risoluzione dovrebbe affermarsi come procedura principale, mentre opererebbero quali procedure residuali quelle di insolvenza nazionali (per l'Italia, la liquidazione coatta amministrativa). A fronte di ciò, ABI ritiene opportuno, invece, un approccio pragmatico - come del resto evidenziato dalle recenti crisi di banche statunitensi - nell'uso di tutti gli strumenti disponibili e nella velocità di esecuzione degli interventi.

L'inversione di prospettiva tra le due procedure conduce ad un **più ampio assoggettamento** - sostanzialmente di tutte le banche, indipendentemente dalle loro dimensioni e caratteristiche - ai vincoli di emissione di passività computabili ai fini del **requisito prudenziale del MREL**, funzionale a consentire il ricorso allo strumento del bail-in. Detta scelta appare problematica in particolare per le banche di minori dimensioni, risultando difficilmente applicabile a fronte delle criticità nell'accedere ai mercati per il collocamento di tali forme innovative di strumenti di raccolta; ciò pone il tema delle modalità per il raggiungimento, in caso di risoluzione, della soglia dell'8% di bail-in (percentuale di copertura per il ripianamento delle perdite in rapporto alle attività a rischio, fissata di default) al fine di consentire l'accesso alle risorse del fondo di risoluzione.

Per tentare di mitigare le difficoltà per gli enti medio piccoli di emettere sul mercato strumenti computabili a fini MREL, la Commissione, piuttosto che eliminare tale oneroso requisito, si è limitata a proporre nuove regole in tema di calibrazione del MREL, la cui concreta portata sembra limitata.

In generale, per non incorrere nel medesimo errore cronologico che fu commesso all'entrata in vigore della BRRD1, quando, in assenza di previsioni sull'applicazione di un periodo transitorio, le banche furono sottoposte allo strumento del bail-in senza aver avuto il tempo di dotarsi dei requisiti MREL, andrebbe previsto un adeguato lasso temporale per consentire la formazione graduale del cuscinetto.

In aggiunta alla rivisitazione del requisito MREL, è stata introdotta una modifica alla **gerarchia dei creditori**, prevedendo il passaggio da una "super depositor preference" a una "general depositor preference".

Si comprendono le finalità di tale specifica proposta sebbene vada evidenziato che, dal combinato disposto delle modifiche al requisito MREL e alla depositor preference deriva un **impatto significativo sui sistemi di garanzia dei depositi**, i quali non saranno più coinvolti solo in via residuale al finanziamento della risoluzione, con maggiori costi a carico delle banche aderenti e con impatto ultimo sulla sostenibilità del sistema finanziario.

Nelle proposte viene **ampliata la base dei depositi protetti** (che è poi il parametro su cui si calcola il contributo delle banche) ai depositi delle public authorities - variamente definite nel testo (scuole, ospedale, piccole comunità locali, ecc.) - e ai beneficiary account, cioè ai depositi delle istituzioni finanziarie in nome proprio ma per conto dei clienti. Tale scelta sembra avere un impatto, non trascurabile a una preliminare analisi, anche sulle contribuzioni delle banche ai DGS, ferma restando la necessità di meglio definire l'effettivo perimetro da considerare.

Il pacchetto di proposte non affronta la questione cruciale del rapporto fra la disciplina sulla prevenzione e gestione delle crisi bancarie e quella sugli **aiuti di stato**, peraltro in fase di revisione

in questi mesi, dopo il “have your say” lanciato dalla Commissione lo scorso anno.

La riforma lascia aperti, infine, molti interrogativi circa **riparto di competenze**, tra le varie autorità che, a livello nazionale ed europeo, sono coinvolte nelle diverse fasi della prevenzione e gestione delle crisi bancarie, in ordine alle quali la velocità di esecuzione costituisce aspetto cruciale. Appare altresì necessario individuare quali forme di cooperazione siano previste, anche con specifico riferimento alle misure alternative e preventive dei DGS.

Al di là delle considerazioni specifiche sulla riforma CMDI, in linea generale, l’ABI ritiene che la “qualità” della normazione e in particolare la certezza del diritto a livello europeo e nazionale rappresentino un elemento fondamentale per rendere l’economia competitiva, favorire gli investimenti e l’occupazione e consentire alle banche di svolgere appieno il loro ruolo a supporto delle imprese e delle famiglie.

In particolare, in ambito bancario la disciplina di rango sovranazionale si applica unitamente a quella nazionale di recepimento di direttive, con l’ulteriore complessità del ruolo giocato dalle comunicazioni, risposte a domande e altri provvedimenti non aventi carattere formalmente vincolante (c.d. soft law), che rappresentano strumenti abitualmente utilizzati dalle Autorità di regolazione, europee e nazionali. Occorre sottolineare come non sempre vi sia una perfetta coerenza, anche temporale, tra i differenti livelli normativi. Ciò è foriero di incertezze interpretative e rende più difficoltosa e complessa la conformità al quadro normativo da parte degli operatori.

A ormai quasi dieci anni dall’avvio del Meccanismo Unico di Vigilanza, operativo dal 4 novembre 2014, per le banche stabilite nell’Unione Europea permangono ancora i limiti derivanti da ordinamenti ancora in gran parte nazionali o oggetto di armonizzazione minima in ambito UE con costi rilevanti causati proprio da una applicazione non corretta o incompleta delle norme.

Occorre, quindi, nel perseguire congiuntamente gli obiettivi di stabilità e di crescita, intensificare gli sforzi per pervenire a una **cornice normativa completa, chiara e uniforme** in ambito europeo, presupposto di un settore bancario realmente integrato. L'obiettivo a cui tendere dovrebbe essere quello di far sì che all'interno dell'Unione bancaria le banche possano operare come in una unica giurisdizione nazionale.

È evidente l'importanza di regole chiare, correttamente applicate, accompagnate da un'adeguata supervisione.

È un processo che ha già avuto luogo nei singoli Paesi – in Italia negli anni Novanta del secolo scorso, con l'adozione dei Testi unici bancario e della finanza – e che si auspica possa aver luogo anche in Europa, per eliminare la possibilità di arbitraggi regolamentari e interpretazioni nazionali divergenti, in grado di incidere sulla parità concorrenziale e sull'integrazione dei mercati nazionali.

È un percorso difficile, ostacolato dalle grandi differenze dei sistemi giuridici dei singoli Paesi, ma il raggiungimento dell'obiettivo è fondamentale per il pieno successo dell'Unione bancaria. Va perseguita con convinzione l'adozione di un **Testo unico bancario europeo**, un insieme cioè di regole uniformi che consenta a tutti gli operatori di confrontarsi, a parità di condizioni, su un campo da gioco livellato.