



Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi

La gestione delle crisi delle banche e
i ruoli dei fondi di garanzia:
casistica europea e inquadramento
degli interventi di sostegno del FITD

Working Papers

13

R. Moretti, R. De Lisa, M. De Cesare, F. Pluchino



Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi

La gestione delle crisi delle banche e i ruoli dei fondi di garanzia: casistica europea e inquadramento degli interventi di sostegno del FITD

R. Moretti, R. De Lisa, M. De Cesare, F. Pluchino

Gennaio 2014



Sommario

L'obiettivo del presente documento è quello di inquadrare gli interventi di sostegno, ossia gli interventi alternativi al rimborso dei depositanti, del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD) nel contesto europeo, al fine di rilevare elementi di differenza o di somiglianza che possano essere utili per una riflessione sull'operatività degli stessi.

Allo scopo, il lavoro rassegna e analizza la casistica dei principali paesi europei in tema di gestione delle crisi bancarie e dei ruoli assunti dai fondi di garanzia dei depositi.

Da un punto di vista strutturale, si procede dapprima a richiamare il quadro normativo italiano in materia di gestione delle crisi, quindi a una breve disamina della regolamentazione comunitaria sul risanamento delle banche e la risoluzione, con focus specifico sull'insieme comune degli strumenti di risoluzione previsti e, tra questi, sulla banca ponte.

Il documento propone un'analisi comparativa delle prassi operative in materia di gestione delle crisi e interventi di sostegno raccolte in sei principali paesi europei (Francia, Germania, Olanda, Regno Unito, Spagna e Svizzera), che ha consentito di individuare gli elementi comuni, peculiari e distintivi dei diversi sistemi oggetto di indagine.

In particolare, emerge il carattere più o meno recente delle riforme legislative in materia di risoluzione, adottate fondamentalmente sull'onda della crisi finanziaria e spesso a fronte di situazioni problematiche da gestire, in attesa dell'approvazione definitiva della BRRD a livello comunitario.

Nel sintetizzare gli aspetti salienti del confronto, l'analisi comparativa distingue i profili relativi a: scelta dell'autorità di risoluzione, condizioni applicative degli strumenti, articolazione del processo decisionale e coinvolgimento del sistema di garanzia dei depositi, finanziamento della risoluzione, strumenti previsti e più frequentemente applicati in casi concreti di crisi.

In linea generale, i poteri di risoluzione risultano assegnati all'autorità già incaricata della vigilanza prudenziale sulle banche, pur con la creazione di unità funzionalmente separate e con taluni eccezioni e specificità.

La decisione di ricorrere alle misure di risoluzione è assunta nei vari paesi dall'autorità preposta e il coinvolgimento del sistema di garanzia dei depositi nel processo decisionale si riscontra in Francia, Germania e Spagna, dove peraltro è stato già creato un fondo di risoluzione.



In genere, i trigger per l'avvio della risoluzione sono legati problematiche di solvibilità e/o liquidità della banca e a motivazioni di stabilità finanziaria.

Si può osservare come nei sei paesi analizzati sia più frequente liquidare una banca in crisi, in uno scenario di chiusura e di ordinata liquidazione, trasferendo i depositi e le attività in bonis direttamente a un'altra banca acquirente o momentaneamente in una bridge bank, così come avvalersi di una società veicolo, talvolta anche in modo obbligatorio, dove i crediti deteriorati vengono trasferiti e gestiti in maniera più efficiente da personale specializzato, in un'ottica di massimizzazione del recupero.

Altro aspetto di rilievo riguarda il ricorso alla nazionalizzazione, in taluni casi anche previsto legislativamente.



Indice

Introduzione	5
1. La gestione delle crisi bancarie in Italia: richiami normativi.....	6
1.1 Il ruolo dei Commissari Straordinari nell' Amministrazione Straordinaria	6
1.2 Il ruolo dei sistemi di garanzia dei depositanti negli interventi.....	11
1.3 Poteri della Banca d'Italia	15
2. Gli strumenti di risoluzione delle crisi bancarie.....	19
2.1 Gli strumenti nella direttiva <i>Bank Recovery and Resolution</i>	19
2.2 La <i>bridge-bank</i> : approfondimento	22
3. Le tecniche di risoluzione: sintesi delle esperienze negli altri Paesi.....	30
Appendice A: Analisi comparata degli interventi di sostegno nei principali paesi europei.....	34
A.1 Francia	34
A.1.1 Case study	36
A.2 Germania	37
A.3 Olanda	43
A.3.1 Case study	46
A.4 Regno Unito	49
A.4.1 Case study	51
A.5 Spagna	52
A.5.1 Case study	55
A.6 Svizzera	56
A.6.1 Case study	60
Appendice B: Approfondimento sui veicoli di gestione	62
B.1 Obiettivi dei veicoli nella strategia di risoluzione di una banca sistemica	62
B.2 Aspetti organizzativi e di struttura	63
B.3 Aspetti di governance	65
B.4 Selezione delle attività	65



Introduzione

Questo documento rassegna e analizza la casistica dei principali paesi europei in tema di gestione delle crisi bancarie e dei ruoli assunti dai fondi di garanzia dei depositi.

L'obiettivo è quello di inquadrare gli interventi di sostegno, ossia gli interventi alternativi al rimborso dei depositanti, del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD) nel contesto europeo, al fine di rilevare elementi di differenza o di somiglianza che possano essere utili per una riflessione sull'operatività degli stessi.

Il lavoro si articola in tre capitoli e due appendici.

Nello specifico, il primo capitolo richiama brevemente il quadro della normativa italiana in materia di gestione delle crisi (TUB) e il ruolo ivi assunto dal FITD. Il secondo capitolo sintetizza gli aspetti fondamentali dell'importante direttiva comunitaria sul risanamento delle banche e la risoluzione delle crisi, attualmente in fase di approvazione. Si evidenziano, in particolare, i nuovi strumenti di risoluzione e ci si sofferma sulla *bridge bank*. Nel terzo capitolo è effettuata un'analisi comparativa delle principali caratteristiche dei sistemi di gestione delle crisi e degli interventi di sostegno in Francia, Germania, Olanda, Regno Unito, Spagna e Svizzera.

Con riferimento alle due appendici, nella prima sono riportate in ampio dettaglio le prassi raccolte in modo puntuale nei sei paesi europei oggetto di indagine, anche attraverso schede riassuntive; nella seconda, è contenuto un approfondimento sui veicoli di gestione dei crediti deteriorati.

Infine, il lavoro si completa di un allegato contenente, nel complesso, le legislazioni dei paesi europei oggetto dell'analisi comparativa, che può essere richiesto agli uffici del FITD.



1. La gestione delle crisi bancarie in Italia: richiami normativi

La disciplina delle crisi bancarie è prevista dal titolo IV del Testo Unico Bancario.

Le origini di tale disciplina risalgono alle normative di sub settore anteriori alla legislazione generale sul credito del 1936-1938: precisamente, all'art. 42 del T.U. del 1929, sulle Casse di risparmio, ed all'art. 20 della l. 656/1932, sulle Casse rurali ed artigiane. Proprio il modello offerto dalla normativa del 1929 è stato infatti ripreso nei suoi tratti essenziali, sia pure nel quadro di una regolamentazione assai più articolata, dalla l. bancaria del 1936-38, agli artt. 57-66. Questa disciplina è stata dapprima "ritoccata" dal d.lgs. 481/1992. E' stata, poi, integralmente rifiuta, con ulteriori modifiche (che non ne hanno però alterate le linee portanti), nel TUB. Ha successivamente subito, ad opera prima del d.lgs. 415/1996, poi del d.lgs. 342/1999, ed infine del d.lgs. 371/2004, altri "ritocchi" (peraltro in gran parte meramente formali).

In particolare, nel seguito ci si riferirà agli articoli del Testo Unico Bancario attinenti all'amministrazione straordinaria (A.S.).

1.1 Il ruolo dei Commissari Straordinari nell' Amministrazione Straordinaria

L'A.S. è parte di un complesso ed articolato sistema di "disciplina delle crisi" che comprende anche, da un lato, i c.d. "provvedimenti straordinari" (artt. 78 e 79 TUB) e dall'altro, la liquidazione coatta amministrativa (art. 80 ss. TUB); sistema il quale, a sua volta, si inserisce nella più ampia gamma delle misure di intervento sulle banche che il TUB pone a disposizione dell'autorità di vigilanza in funzione di *reazione* a comportamenti o situazione (giudicati) non conformi alle "regole" poste dall'ordinamento del settore o contrastanti con gli interessi cui l'ordinamento stesso è ispirato.

Si tratta innanzitutto di una procedura di soluzione di crisi di impresa di natura sia patrimoniale sia non patrimoniale, avente carattere, almeno in principio, di reversibilità. In secondo luogo, essa si configura come un particolare e complesso procedimento amministrativo, di natura non concorsuale, non avendo come obiettivo diretto il soddisfacimento paritetico dei creditori. In terzo luogo, essa si concreta in una gestione sostitutiva coattiva della banca, svolta dalla (comunque sotto la direzione della) autorità di vigilanza, con la drastica recisione di ogni collegamento fra l'impresa ed il suo "titolare" e con amplissima libertà di determinazione e di scelta in ordine alle linee concrete di tale gestione. Infine, si tratta di una gestione coattiva che rileva, di regola (salvo il caso eccezionale della sospensione dei pagamenti, art. 74 TUB), solo sul piano interno alla banca, la cui attività prosegue del tutto regolarmente, e che quindi non ha alcuna diretta incidenza sui rapporti esterni e, in particolare, sui rapporti di debito.



Nell'art. **70 TUB** vengono esaminati i casi in virtù dei quali viene disposta l'amministrazione straordinaria¹, viene anche esplicitato che per le banche non si applicano il titolo IV della legge fallimentare² e l'art. 2409³ del codice civile.

Si tratta quindi di una disciplina speciale rispetto all'ordinaria procedura fallimentare prevista per le altre imprese.

L'art. **71 TUB** disciplina gli organi della procedura. Essi sono nominati dalla Banca d'Italia entro 15 giorni e sono costituiti da:

- uno o più commissari straordinari;
- un comitato di sorveglianza, composto da tre e cinque membri, che nomina a maggioranza il proprio presidente.
- La Banca d'Italia può revocare e sostituire sia i commissari che i membri del comitato di sorveglianza, nonché, fino all'insediamento degli organi straordinari, nominare un commissario provvisorio che può essere un proprio funzionario.

Per quanto riguarda i poteri e il funzionamento degli organi straordinari, l'**art. 72 del TUB** prevede che il compito primario dei commissari è gestire la banca in sostituzione degli organi disciolti, con il *mantenimento*, senza soluzione di continuità, *della normale operatività della banca stessa*.

I poteri dei commissari straordinari possono essere modificati dalla Banca d'Italia con apposite istruzioni vincolanti che stabiliscano "speciali cautele e limitazioni nella gestione della banca".

Più specificatamente essi devono:

- *accertare la situazione aziendale*, quindi, sia appurare la situazione complessiva della banca sia individuare e verificare dall'interno le cause, le entità e le conseguenze della crisi in relazione alla quale è stata disposta l'amministrazione straordinaria (si parla al riguardo di **funzione ispettiva**). Il tutto ai fini del superamento della crisi;
- *rimuovere le irregolarità*, nel senso della eliminazione dei fattori di crisi, di natura patrimoniale o meno (si parla al riguardo di **funzione di risanamento**);

¹ **a)** risultino gravi irregolarità nell'amministrazione, ovvero gravi violazioni delle disposizioni legislative, amministrative o statutarie che regolano l'attività della banca;

b) siano previste gravi perdite del patrimonio;

c) lo scioglimento sia richiesto con istanza motivata dagli organi amministrativi ovvero dall'assemblea straordinaria.

² Il Titolo IV della legge fallimentare, che disciplinava l'amministrazione controllata, è stato abrogato dall'art. 147, comma 1, D. Lgs. 9 gennaio 2006, n. 5, con la decorrenza indicata nell'art. 153 del medesimo decreto.

³ "Se vi è fondato sospetto che gli amministratori, in violazione dei loro doveri, abbiano compiuto gravi irregolarità nella gestione che possono arrecare danno alla società o a una o più società controllate, i soci che rappresentano il decimo del capitale sociale o, nelle società che fanno ricorso al mercato del capitale di rischio, il ventesimo del capitale sociale possono denunciare i fatti al tribunale con ricorso notificato anche alla società. Lo statuto può prevedere percentuali minori di partecipazione"



- *promuovere le soluzioni utili nell'interesse dei depositanti*, compito da riferire a quelle iniziative, sempre di risanamento, che i commissari non possono attuare direttamente richiedendosi l'intervento dell'assemblea (si pensi ad aumenti di capitale, fusioni ecc.).

I commissari straordinari dispongono per l'assolvimento dei loro compiti anche di strumenti del tutto particolari, introdotti proprio al fine di agevolare lo svolgimento e il buon esito dell'amministrazione straordinaria:

- la possibilità di ottenere, ex art. 10 comma 5 della l. 483/1993, *lo svincolo* totale o parziale delle riserve obbligatorie, per far fronte a transitorie carenze di liquidità (**strumento alternativo alla sospensione dei pagamenti**, ex art. 74 TUB);
- la possibilità di giovare di interventi, sotto forma di finanziamenti, concessione di garanzie e partecipazioni ad aumenti di capitale, da parte dei sistemi di garanzia dei depositanti⁴.

Inoltre, l'art. 2 comma 2 del d.l. 155/2008 stabilisce che il **Ministero dell'economia** può effettuare operazioni di ausilio alla ripatrimonializzazione, in termini di **sottoscrizione o garanzie di aumento di capitale**, anche a favore di banche in amministrazione straordinaria e che le operazioni sul capitale cui partecipi il Ministero sono deliberate dai commissari straordinari, sentito il comitato di Sorveglianza e previa autorizzazione della Banca d'Italia⁵.

Le azioni civili contro i commissari e i membri del comitato di sorveglianza per atti compiuti nell'espletamento dell'incarico sono promosse **previa autorizzazione della Banca d'Italia**.

L'autorizzazione dell'autorità di vigilanza è richiesta per qualsiasi azione civile da *chiunque* e in *qualunque* tempo promossa nei confronti dei Commissari, indipendentemente dalla loro cessazione o meno dalla carica, con il solo limite del dover riguardare atti compiuti nell'espletamento dell'incarico.

⁴ Art. 96 bis TUB, comma 1, per il quale "i sistemi di garanzia effettuano i rimborsi nei casi di liquidazione coatta amministrativa delle banche" però "**possono prevedere ulteriori casi e forme di intervento**". L'art. 29 Statuto FITD stabilisce, infatti, che il Fondo stesso " può disporre interventi di sostegno alla consorziata in amministrazione straordinaria **quando sussistano prospettive di risanamento e ove sia prevedibile un minor onere** rispetto a quello rinveniente dall'intervento in caso di liquidazione", interventi che possono consistere in: "a) finanziamenti; b) garanzie; c) assunzioni di partecipazioni; d) altre forme tecniche". Si veda anche in tal senso il paragrafo 1.2

⁵ Si precisa che tale autorizzazione integra la valutazione che la stessa Bankit deve in ogni caso compiere, ai sensi dell'art. 1 comma 2 del Decreto, ai fini della sottoscrizione dell'aumento di capitale da parte del MEF (in ordine alla sussistenza di una situazione di inadeguatezza patrimoniale, all'adeguatezza del piano di stabilizzazione e rafforzamento della Banca, alle politiche dei dividendi).



Art. 73 TUB, adempimenti iniziali

La fase iniziale della procedura si incentra nell'insediamento dei Commissari, attraverso la presa di consegna dell'azienda dagli organi amministrativi disciolti. Il passaggio delle consegne ha per oggetto l'azienda nella sua globalità e si traduce nella materiale *traditio* dell'intera documentazione d'impresa e nella messa a disposizione degli stessi dell'intero complesso dei beni. Ha luogo attraverso la presenza di un membro del comitato di sorveglianza e viene fatto constare da un sommario processo verbale.

Il TUB ha drasticamente semplificato, rispetto alla l. bancaria, gli adempimenti a carico degli amministratori uscenti⁶.

Da un lato, ha previsto l'acquisizione da parte dei commissari di una semplice situazione dei conti, cioè di un documento sintetico, in cui trovino rappresentazione i saldi delle voci concernenti le componenti attive e passive del patrimonio e delle poste del conto economico. Dall'altro, non ha neppure espressamente posto a carico degli amministratori cessati la redazione di questa situazione: di conseguenza, i commissari potrebbero farla predisporre direttamente dalle strutture della banca⁷ (con la conseguenza che mancherebbe, a differenza del passato, un documento idoneo a consentire di separare nettamente le responsabilità).

Ove il passaggio delle consegne risulti non possibile, l'insediamento avviene d'autorità dei commissari, con l'assistenza di un notaio e, ove occorra, con l'intervento della forza pubblica.

Può verificarsi il caso che il provvedimento di amministrazione straordinaria colpisca la banca dopo la chiusura di un esercizio, ma prima che il relativo bilancio sia stato approvato dall'assemblea, o addirittura prima che esso sia stato predisposto dagli amministratori. In questo caso i commissari dovranno provvedere al deposito presso il registro delle imprese, in sostituzione del bilancio, di una relazione sulla situazione economica e patrimoniale della banca, redatta sulla base delle "informazioni disponibili" e accompagnata da un rapporto del comitato di sorveglianza⁸.

Art. 74 TUB, sospensione dei pagamenti

I Commissari possono disporre tale misura quando ricorrano "*circostanze eccezionali*" e al fine "*di tutelare gli interessi dei creditori*" (previo parere del comitato di sorveglianza e previa autorizzazione di Banca d'Italia). Presupposti:

⁶ L'art 60 l. bancaria prevedeva la redazione, da parte degli amministratori uscenti, di un inventario e la presentazione da parte degli stessi, di un rendiconto, certificato dagli organi di vigilanza statutari, dal tempo dell'ultimo bilancio.

⁷ Così Costi, *L'ordinamento bancario*, 785, Bologna 2007; e Gaspari, *Gli adempimenti iniziali e finali della procedura*, in Ferro-Luzzi, Castaldi, *La nuova legge bancaria. Commentario*, 1214, Milano 1996.

⁸ La disposizione non specifica il termine entro cui tale relazione debba essere depositata. Secondo alcuni (tra cui Gaspari, *Gli adempimenti*, cit. 1219) il deposito dovrebbe avvenire entro quattro mesi dalla chiusura dell'esercizio o, quanto meno, dall'inizio della procedura.



- temporanea e grave illiquidità della banca
- necessità di tutelare la *par condicio creditorum*.

La sospensione può avere una durata limitata a un mese, eventualmente prorogabile per altri due mesi⁹. Si tratta di una misura eccezionale rispetto allo schema normale dell'amministrazione straordinaria, che non deve necessariamente collegarsi alle gravi perdite. La funzione è, quindi, non quella di regolamento dei rapporti esterni nella cui cornice e sulla cui base sia destinata a operare la gestione coattiva in chiave di risanamento, ma quella misura "tecnica" di *emergenza* connessa alle stesse peculiarità dell'attività bancaria.

Specificatamente, si tratta di rimedio urgente alla situazione di incertezza e di difficoltà che, sul piano dei rapporti esterni, può derivare proprio dal provvedimento che ha disposto l'amministrazione straordinaria, in particolare, alla crisi di fiducia da parte dei clienti e alla conseguente "corsa agli sportelli" che quel provvedimento di per sé può innescare¹⁰.

Art. 75, TUB adempimenti finali

La procedura di amministrazione straordinaria può chiudersi, al termine del periodo stabilito o anche prima, o con la restituzione agli organi di amministrazione ordinaria o con la messa in liquidazione della banca.

I commissari straordinari e il comitato di sorveglianza, al termine delle loro funzioni, debbono innanzitutto redigere e trasmettere alla Banca d'Italia separati rapporti sull'attività svolta. Questi rapporti, che hanno certamente una funzione di informazione nei soli riguardi dell'autorità di vigilanza, si inquadrano in un rapporto che è certamente assimilabile a un rapporto di mandato: in quanto contenenti la descrizione e la giustificazione dell'intera attività "gestoria" svolta dagli organi straordinari, essi concretano allora un quid assai vicino al rendiconto del mandatario ex art. 1713¹¹ c.c.

I commissari, inoltre, debbono redigere e presentare alla Banca d'Italia, entro quattro mesi dalla chiusura della procedura, il bilancio. Esso differisce però da un comune bilancio di esercizio in quanto fornisce la rappresentazione di un segmento particolare di vita dell'impresa, quello costituito dalla gestione straordinaria.

Per risolvere i problemi di ordine fiscale derivanti dalla considerazione dell'intero periodo di gestione commissariale come un unico esercizio, il comma 2 dispone che

⁹ In caso di capogruppo i termini sono triplicati.

¹⁰ Nella pratica, peraltro, tale provvedimento risulta essere stato disposto prevalentemente come rimedio estremo prima della liquidazione coatta e in funzione di quest'ultima (Capolino, Coscia, Galanti, *La Crisi delle banche e delle imprese finanziarie*, pag. 899, Padova 2008).

¹¹ "Il mandatario deve rendere al mandante il conto del suo operato e rimmettergli tutto ciò che ha ricevuto a causa del mandato. La dispensa preventiva dall'obbligo di rendiconto non ha effetto nei casi in cui il mandatario deve rispondere per dolo o per colpa grave".



“l’esercizio cui si riferisce il bilancio redatto dai commissari costituisce “un unico periodo di imposta”, stabilendo inoltre che spetta agli organi subentrati ai Commissari presentare la dichiarazione dei redditi, sulla base di quel bilancio, entro un mese dall’approvazione di Bankit.

Il bilancio commissariale è impugnabile avanti il giudice ordinario secondo la disciplina del codice civile, ferma restando, la distinta impugnabilità avanti il giudice amministrativo dell’atto di approvazione della Banca d’Italia.

I commissari prima della cessazione delle loro funzioni, provvedono perché siano ricostituiti gli organi dell’amministrazione ordinaria.

Infine, come già si è sottolineato, il TUB ha soppresso l’obbligo per i commissari, previsto dalla l. bancaria, di accompagnare le consegne con un “inventario” aggiornato e, soprattutto, di presentare nel più breve tempo possibile agli organi subentranti “il rendiconto dall’inizio della loro gestione”.

1.2 Il ruolo dei sistemi di garanzia dei depositanti negli interventi

I sistemi di garanzia dei depositanti vengono disciplinati all’interno della sez. IV - titolo IV del TUB agli artt. 96, 96 bis, 96 ter e 96 quater.

L’ordinamento italiano ha conosciuto un sistema generalizzato di garanzia dei depositi solo nel 1987, con la creazione del Fondo interbancario di tutela dei depositi, nato quale consorzio volontario di banche, costituito allo scopo di assicurare ulteriore protezione ai depositi della clientela presso le banche consorziate. Il FITD venne ad affiancarsi al “Fondo Centrale di Garanzia” che le Casse Rurali e Artigiane avevano creato nel 1978 allo scopo di fornire alle Casse in temporanea difficoltà i mezzi patrimoniali e finanziari atti a conseguire il ripristino della normalità¹².

Il Fondo Centrale di Garanzia, quindi, non aveva come finalità la garanzia dei depositi, finalità che è divenuta principale solo nel 1997 quando esso è stato sostituito dal Fondo di garanzia dei depositanti del Credito Cooperativo.

La regolamentazione di entrambi i sistemi di garanzia era originariamente rimessa all’autonomia delle banche aderenti.

L’unica disposizione normativa, introdotta nel 1993, era l’art. 96 che si limitava ad attribuire alla Banca d’Italia il potere di coordinare l’attività dei DGS con la disciplina delle crisi.

¹² Art. 2 del Regolamento del Fondo Centrale di Garanzia



La situazione è rimasta invariata sino all'attuazione della direttiva 1994/19/CE sui sistemi di garanzia dei depositi, avvenuta a opera del d.lgs. 659/1996. Quest'ultimo provvedimento ha sostituito l'art. 96 TUB con gli attuali 96 – 96 quater.

La disciplina è completata dall'art. 7 comma 9 bis (sempre introdotto dal d.lgs. 659/1996), che abilita Bankit, in deroga al segreto d'ufficio, a comunicare ai DGS i dati in suo possesso necessari per monitorare le banche aderenti¹³.

In tal senso si veda anche l'art. 7 comma 6 Statuto FITD, in cui si esplicita che il Fondo può chiedere ai Commissari gli elementi informativi e di valutazione necessari, d'intesa con Banca d'Italia.

Norme di dettaglio sono affidate a fonti di rango secondario, quali la normativa emanata da Bankit e gli Statuti dei DGS (art. 96 ter, comma 1).

Di particolare importanza sono gli interventi che i DGS sono chiamati a effettuare, ai sensi dell' art. 96 bis TUB, sia per effetto di previsioni legislative che di carattere statutario, e possono distinguersi in:

- obbligatori;
- alternativi;
- preventivi.

Gli interventi obbligatori¹⁴ consistono nel rimborso diretto dei depositanti e sono condizionati, per le banche autorizzate in Italia, all'apertura della procedura di liquidazione coatta amministrativa.

Ai fini del rimborso, i crediti devono appartenere alle categorie tutelate (comma 3¹⁵), non integrare una fattispecie di esclusione (comma 4¹⁶) e poter "essere fatti valere nei

¹³ Mentre *il FITD* ha adottato un sistema di **monitoraggio** esclusivamente **off-site**, cioè basato esclusivamente sulle segnalazioni delle consorziate, *il FCG* adotta anche un sistema **on-site**, vale a dire che si avvale pure di poteri ispettivi (art. 38, comma 2 Statuto FCG).

¹⁴ "I sistemi di garanzia effettuano i rimborsi nei casi di liquidazione coatta amministrativa delle banche autorizzate in Italia. Per le succursali di banche comunitarie operanti in Italia, che abbiano aderito in via integrativa a un sistema di garanzia italiano, i rimborsi hanno luogo nei casi in cui sia intervenuto il sistema di garanzia dello Stato di appartenenza. I sistemi di garanzia possono prevedere ulteriori casi e forme di intervento.

2. I sistemi di garanzia tutelano i depositanti delle succursali comunitarie delle banche italiane; essi possono altresì prevedere la tutela dei depositanti delle succursali extracomunitarie delle banche italiane".

¹⁵ "Sono ammessi al rimborso i crediti relativi ai fondi acquisiti dalle banche con obbligo di restituzione, sotto forma di depositi o sotto altra forma, nonché agli assegni circolari e agli altri titoli di credito a essi assimilabili".

¹⁶ "Sono esclusi dalla tutela:

- a) i depositi e gli altri fondi rimborsabili al portatore;
- b) le obbligazioni e i crediti derivanti da accettazioni, pagherò cambiari ed operazioni in titoli;
- c) il capitale sociale, le riserve e gli altri elementi patrimoniali della banca;
- c-bis) gli strumenti finanziari disciplinati dal codice civile;



confronti della banca in l.c.a. secondo quanto previsto dalla sez. III del titolo IV ” (comma 6). In sostanza, il credito deve essere ammesso al passivo.

Effettuato il rimborso¹⁷, i DGS subentrano nei diritti dei depositanti nei confronti della l.c.a. e, entro i limiti del rimborso effettuato, “percepiscono i riparti erogati dalla liquidazione in via prioritaria rispetto ai depositanti destinatari dei rimborsi medesimi” (comma 8)¹⁸.

In relazione alla procedura di rimborso, è necessario rilevare che **la direttiva 2009/14/CE** di modifica della direttiva 94/19/CE, allo scopo di mantenere la fiducia del depositante e quindi evitare i *bank-run*, riduce il termine entro il quale le autorità competenti devono verificare l’indisponibilità dei depositi (art. 10 par. 3 lett. i) e quello in cui, a seguito di detto accertamento, il DGS è tenuto a effettuare il rimborso. Il primo viene ridotto da 21 a **5 giorni** (art. 1 par. 3 lett. i); il secondo da 3 mesi a **20 giorni** lavorativi (art. 10 par. 1). Eventuali proroghe potranno accordarsi, “in circostanze del tutto eccezionali”, per un massimo di 10 giorni¹⁹.

La direttiva 2009/14/CE specifica, inoltre, che **“il termine per il rimborso comprende la raccolta e la trasmissione dei dati accurati sui depositi e sui depositanti, necessari per la verifica dei crediti”** (art. 10 par.1).

d) i depositi derivanti da transazioni in relazione alle quali sia intervenuta una condanna per i reati previsti negli articoli 648-bis e 648-ter del codice penale;

e) i depositi delle amministrazioni dello Stato, degli enti regionali, provinciali, comunali e degli altri enti pubblici territoriali;

f) i depositi effettuati da banche in nome e per conto proprio, nonché i crediti delle stesse;

g) i depositi delle società finanziarie indicate nell’articolo 59, comma 1, lettera b), delle compagnie di assicurazione; degli organismi di investimento collettivo del risparmio; di altre società dello stesso gruppo bancario; degli istituti di moneta elettronica;

h) i depositi, anche effettuati per interposta persona, dei componenti gli organi sociali e dell’alta direzione della banca o della capogruppo del gruppo bancario;

i) i depositi, anche effettuati per interposta persona, dei titolari delle partecipazioni indicate nell’articolo 19;

l) i depositi per i quali il depositante ha ottenuto dalla banca, a titolo individuale, tassi e condizioni che hanno concorso a deteriorare la situazione finanziaria della banca, in base a quanto accertato dai commissari liquidatori.”

¹⁷ “ Il limite di rimborso per ciascun depositante è pari a 100.000 euro. La Banca d’Italia aggiorna tale limite per adeguarlo alle eventuali variazioni apportate dalla Commissione europea in funzione del tasso di inflazione “.

¹⁸ La procedura realizza una surrogazione legale (art. 1203 c.c.). Tuttavia, esistendo una soglia massima (€ 100.000) di rimborso pro depositante, può capitare che la surrogazione non sia per il totale del credito del depositante. In tale ipotesi, si verificherà una surrogazione parziale (art. 1205 c.c.) dove però il surrogato e il creditore non concorrono in proporzione ma, ai sensi dell’art. 96 bis TUB, i depositanti saranno postergati al Fondo nei riparti della Liquidazione. In tal senso la preferenza accordata al Fondo non costituisce una causa di prelazione e non modifica l’ordine di prelazione dell’attivo.

¹⁹ “Il rimborso è effettuato **entro venti giorni lavorativi dalla data in cui si producono gli effetti del provvedimento di liquidazione coatta** ai sensi dell’articolo 83, comma 1, TUB. Il termine può essere prorogato dalla Banca d’Italia, in circostanze del tutto eccezionali per un periodo complessivo non superiore a 10 giorni lavorativi”



Le norme citate hanno l'effetto di **eliminare l'ammissione al passivo come condizione per il rimborso**. Difatti, la struttura attuale della l.c.a. non permette che il credito sia accertato e rimborsato, atteso che entro detto termine - che decorre dalla formalizzazione della l.c.a. - nella migliore delle ipotesi si formano gli organi della procedura (artt. 80 ed 81)²⁰.

Oltre al rimborso dei depositi, i DGS possono prevedere "**ulteriori casi e forme di intervento**" (art. 96 bis, comma 1). Nell'esercizio di tale facoltà, gli statuti hanno previsto **sia interventi alternativi**²¹ al rimborso diretto **sia interventi preventivi**, ossia svincolati dalla formale apertura della l.c.a. e principalmente **finalizzati alla prevenzione di crisi irreversibili**.

Appartiene al primo gruppo il finanziamento delle operazioni di cui all'art. 90²², comma 2. Tale intervento è subordinato al verificarsi di due condizioni cumulative:

1. **la sottoposizione della banca a l.c.a.;**
2. **un minor onere rispetto a quello derivante dal rimborso dei depositi.**

In sostanza, a parità di tutela del depositante, la possibilità di sostituire il rimborso diretto (intervento obbligatorio) è condizionata dall'esistenza di un presumibile risparmio per il DGS.

Fanno parte del secondo gruppo:

- **il sostegno alle consorziate in difficoltà**, attuabile attraverso la concessione di finanziamenti e garanzie, l'assunzione di partecipazioni e ogni altra forma tecnica ritenuta idonea²³.

Tale intervento è attivabile allorquando, cumulativamente:

²⁰ Alcuni (tra cui Mecatti) ritengono che il DGS non può attendere le determinazioni degli organi concorsuali, ma al contrario dovrà – in autonomia – reperire da questi ultimi o direttamente dai depositanti la documentazione legittimante il rimborso ed effettuarlo, qualora naturalmente sussistano le condizioni.

²¹ V. art. 28, Statuto FITD, art. 33 Statuto FCG. Ci si è chiesti se gli interventi diversi dal rimborso dei depositi siano da intendersi come alternativi o integrativi del rimborso diretto. In realtà il problema della sostituibilità si pone soltanto in ordine alla scelta tra cessione aggregata e rimborso dei depositanti, poiché solo tali fattispecie sono condizionate all'apertura della l.c.a. In ragione di ciò, si può ritenere che "gli ulteriori casi e forme di intervento" possano sostituire il rimborso dei depositanti, senza quindi rappresentare semplici modalità integrative dell'intervento obbligatorio. Infatti, la soluzione opposta (Vattermoli, *Le Cessioni "aggregare" nella liquidazione coatta amministrativa delle banche*, 115, Milano 2001) priverebbe i DGS di parte delle funzioni di prevenzione delle crisi.

²² I commissari, con il parere favorevole del comitato di sorveglianza e previa autorizzazione della Banca d'Italia, possono cedere le attività e le passività, l'azienda, rami d'azienda nonché beni e rapporti giuridici individuabili in blocco. La cessione può avvenire in qualsiasi stadio della procedura, anche prima del deposito dello stato passivo; il cessionario risponde comunque delle sole passività risultanti dallo stato passivo. Si applicano le disposizioni dell'articolo 58, commi 2, 3 e 4, anche quando il cessionario non sia una banca o uno degli altri soggetti previsti dal comma 7 del medesimo articolo"

²³ Art. 29 comma 1, Statuto FITD, art. 34 Statuto FCG.



1. la banca sia sottoposta ad amministrazione straordinaria;
 2. sussistano prospettive di risanamento;
 3. si presuma un minor onere rispetto a un potenziale intervento in l.c.a.
- **il sostegno alle consorziate in difficoltà, anche in mancanza di una procedura formalizzata di gestione della crisi²⁴.** In questo caso l'intervento è condizionato alla predisposizione di un piano di risanamento aziendale.

A questo riguardo, lo Statuto del Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo prevede espressamente all'art. 35 la possibilità di interventi integrativi di sostegno in assenza di procedura.

Nello specifico, si tratta di interventi che debbono essere accompagnati da un programma di risanamento, vigilato nella sua esecuzione dalla Federazione Regionale di appartenenza e accompagnato, da parte della banca destinataria, da interventi *“di carattere istituzionale, patrimoniale, organizzativo e di altra natura che si intendono assumere”*.

La logica di questi interventi sconta, per vero, anche la relazione di solidarietà esistente nell'ambito del sistema del Credito Cooperativo, ma sul piano concettuale essa non sarebbe estranea neppure a un sistema diverso da questo, quale è quello che fa capo al FITD, anche se, ovviamente, le diversità strutturali delle banche che vi aderiscono e l'assenza di un sistema di secondo grado, quale è quello delle Federazioni Regionali, ne rendono l'applicazione operativa oggettivamente più complessa.

A prescindere dalle modalità, ogni intervento deve essere autorizzato dalla Banca d'Italia (art. 96 - ter, comma 1, lettera d).

1.3 Poteri della Banca d'Italia

E' opinione ricorrente che garanzia dei depositi e vigilanza rappresentino *“due facce della stessa medaglia”*²⁵. L'affermazione coglie il delicato equilibrio che lega gli interessi della vigilanza e quelli propri dei DGS. Fra le diverse soluzioni teoricamente possibili del problema dei rapporti tra DGS e organo di controllo, la direttiva 1994/19/CE ha optato per l'autonomia dei DGS, prevedendo il divieto del finanziamento pubblico²⁶.

Quanto alla vigilanza, la direttiva si è limitata a tipizzare solo alcuni interventi delle *“autorità competenti”*, segnatamente con riguardo alle inadempienze delle banche

²⁴ Art. 35 statuto FCG.

²⁵ Revell, Rischio bancario e assicurazione dei depositi, 386, in Banca, Impresa, Società, 1985.

²⁶ Considerando 25, dir. 94/19/CE.



aderenti che possono portare all'esclusione dal DGS e, quindi, alla revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria²⁷.

La lettura del TUB pone la soluzione in tutt'altra prospettiva.

Mentre l'art. 96, comma 4 sottolinea la natura privata dei DGS, l'elencazione contenuta nell'art. 96 ter determina - tra DGS e autorità di vigilanza - collegamenti strettissimi, attraverso l'attribuzione alla Banca d'Italia di molteplici poteri di intervento a livello di struttura e di gestione dei DGS medesimi:

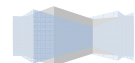
“La Banca d'Italia, avendo riguardo alla tutela dei risparmiatori e alla stabilità del sistema bancario:

- a) riconosce i sistemi di garanzia, approvandone gli statuti, a condizione che i sistemi stessi non presentino caratteristiche tali da comportare una ripartizione squilibrata dei rischi di insolvenza sul sistema bancario;*
- b) coordina l'attività dei sistemi di garanzia con la disciplina delle crisi bancarie e con l'attività di vigilanza;*
- c) disciplina le modalità di rimborso, anche con riferimento ai casi di cointestazione;*
- d) autorizza gli interventi dei sistemi di garanzia e le esclusioni delle banche dai sistemi stessi;*
- e) verifica che la tutela offerta dai sistemi di garanzia esteri cui aderiscono le succursali di banche extracomunitarie autorizzate in Italia sia equivalente a quella offerta dai sistemi di garanzia italiani;*
- f) disciplina la pubblicità che le banche sono tenute ad attuare per informare i depositanti sul sistema di garanzia cui aderiscono e sull'inclusione nella garanzia medesima delle singole tipologie di crediti;*
- g) disciplina le procedure di coordinamento con le autorità competenti degli altri Stati membri in ordine all'adesione delle succursali di banche comunitarie a un sistema di garanzia italiano e alla loro esclusione dallo stesso;*
- h) emana disposizioni attuative delle norme contenute nella presente sezione.”*

L'art. 96 ter incornicia il conferimento dei poteri alla Banca d'Italia in una finalità peculiare agli obiettivi propri che la direttiva 1994/19/CE attribuisce ai DGS - la tutela dei risparmiatori - e in una delle finalità già contenute nell'art. 5, la stabilità del sistema bancario.

La distinta menzione delle due finalità implica una loro reciproca autonomia, rimettendo alla discrezionalità della vigilanza la valutazione dell'impatto dell'esercizio dei propri poteri sotto entrambi i profili, tra loro in tensione dialettica²⁸.

²⁷ Art. 3, par.2, 3, 5 e art. 4, par.4, dir. 94/19/CE.





Sono assolutamente coerenti con le funzioni dell'organo di controllo e non incidono sull'autonomia dei DGS i poteri indicati sub c), e), f), g) ed h). Quanto alle competenze sub e), poiché è compito della BI autorizzare le succursali extracomunitarie (art. 15), è logico che sempre a BI spetti la valutazione dell'equivalenza del DGS allo stato di appartenenza. L'attività tipica della vigilanza, giustifica i poteri di coordinamento di cui alla lettera g), di emanare disposizioni attuative delle norme di sezione (lett. h), nonché quello più specifico di disciplinare le modalità di rimborso (lett. c) e gli obblighi informativi in capo alle banche (lett. f²⁹).

Gli altri poteri presentano degli elementi di criticità.

Lett. a) approvazione degli statuti finalizzato al riconoscimento dei DGS.

Si tratta di un vero e proprio potere conformativo, sia nel momento in cui il DGS si costituisce sia ogni qual volta proceda a modificare il proprio regolamento organizzativo.

Tuttavia, essendo gli statuti dei DGS atti di autorganizzazione e, come tali, espressione di autonomia privata, connotato imprescindibile della libertà di esercizio dell'impresa, dovrebbero soffrire solo le limitazioni consentite dall'art. 41³⁰, comma 3, Cost.

Ciò sta a significare che il potere conformativo della vigilanza non potrà avere a oggetto tutte le regole di autorganizzazione³¹ del DGS, ma dovrà limitarsi all'**accertamento del rispetto** delle finalità poste per legge³², vale a dire **la tutela dei depositanti**.

Poiché, però, i DGS, se non adeguatamente regolati, possono incentivare comportamenti rischiosi (*moral hazard*), la BI dovrà verificare che essi svolgano la loro funzione senza al

²⁸ Così Antonucci in commento all'art 96 ter, commentario al testo unico, a cura di F. Capriglione, Padova 2001 e in senso analogo Cercone, *Il recepimento della direttiva 94/19*, 182, Milano 1998

²⁹ L'ordinamento italiano ha optato per la deroga prevista al par. 3 dell'art. 9 della direttiva 94/19/CE nel senso di limitare le informazioni sui DGS, alla menzione del DGS cui l'ente creditizio aderisce. **La direttiva 2009/14** ha statuito invece che i depositanti effettivi e potenziali debbano essere messi a conoscenza, senza possibilità di deroga, delle "informazioni necessarie per individuare il sistema di garanzia ... al quale aderiscono l'ente e le sue succursali all'interno della Comunità o eventuali accordi alternativi ...", nonché delle "disposizioni del sistema di garanzia ... o di eventuali accordi alternativi, compresi l'importo e la portata della copertura forniti dal sistema ..." **L'ente creditizio deve inoltre informare il depositante se il rapporto non rientra nelle fattispecie garantite**. Rispetto alla previgente disciplina le uniche informazioni da fornirsi a richiesta rimangono quelle relative "alle condizioni di indennizzo e ... alle formalità che devono essere espletate per ottenerlo" (art. 9, par. 1).

³⁰ Articolo 41 Cost – L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.

³¹ Cfr. Cera, *Autonomia statutaria delle banche e vigilanza*, 37, Milano 2001.

³² Cfr. in tal senso, Cera, *Autonomia statutaria delle banche e vigilanza cit.*, 38; Patroni Griffi, *L'Autonomia statutaria degli enti creditizi fra libertà e controlli*, in *Rass. Dir. Civ.*, 1994, 369; Merusi, *Vigilanza e "vigilanze" nel nuovo testo unico delle leggi bancarie*, in *Banca, Impresa, Società*, 1996, 199; Borrello, *Il controllo del credito*, in *Trattato di diritto amministrativo* a cura di S. Cassese, 2119, Milano 2000; Porzio, *Le imprese bancarie*, 102, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, diretto da Bonocore, Torino 2007.



contempo incrementare fenomeni di instabilità, così come avverrebbe qualora il contenuto degli statuti comportasse una “squilibrata ripartizione dei rischi di insolvenza sul sistema bancario”(art. 96 ter, lett.a).

In sostanza, **i criteri** che devono guidare l’esercizio del potere dell’approvazione degli statuti non sono altro che la **specificazione del principio della “sana e prudente gestione”**(art. 14, comma 2), **calato nel particolare delle modalità di funzionamento dei DGS.**

Al potere di coordinamento, di cui alla *lett. b)*, si intreccia strettamente quello di autorizzazione degli interventi (*lett. d)*.

Il riconoscimento di detto potere in capo alla vigilanza è, in un certo senso, atto dovuto, in quanto i DGS si attivano quando vi è una procedura formalizzata di gestione della crisi (e in questo caso ogni forma di intervento deve essere necessariamente coordinata con la procedura) o in sede di pre-crisi, attraverso gli interventi di sostegno; in tale ultima ipotesi l’autorizzazione all’intervento risponde alla necessità che la BI sia messa in condizione di adottare, se opportuno, i provvedimenti di rigore di sua competenza.

In ogni caso, una parte della dottrina³³ ritiene che **l’esercizio del potere autorizzatorio dovrebbe essere limitato a un controllo di legalità dell’operato dei DGS. Questi ultimi, infatti, essendo finanziati dalle banche aderenti, dovrebbero poter determinare in autonomia le modalità di intervento**, come ad esempio valutare se, in costanza di l.c.a, sia più vantaggioso rimborsare i depositanti o finanziare operazioni di aggregazione.

³³ Tra cui: **Schwizer, Tasca**, *Le crisi bancarie in Italia*, in R. Ruozi (a cura di), 632, Milano 1995; **Montanaro**, *L’assicurazione dei depositi in Italia nella prospettiva del recepimento della direttiva comunitaria*, 390, in Banca, Impresa, Società, 1995; **Bongini**, *La tutela dei depositanti nell’ordinamento italiano*, 167, Bologna 1999



2. Gli strumenti di risoluzione delle crisi bancarie

Il presente capitolo ha l'obiettivo di fornire un quadro di sintesi della regolamentazione europea sul risanamento delle banche e la risoluzione delle crisi bancarie³⁴, attualmente in corso di approvazione. In particolare, l'analisi riguarda l'insieme comune degli strumenti proposti dalla direttiva, con un focus particolare sulla banca ponte.

2.1 Gli strumenti nella direttiva *Bank Recovery and Resolution*

La proposta di direttiva in oggetto mira ad armonizzare le ipotesi applicative dei poteri e degli strumenti di risoluzione a fini di stabilità finanziaria, per assicurare che le autorità siano in grado di avvalersene prima e indipendentemente dalla dichiarazione di insolvenza dell'intermediario. Rinviare l'intervento a tale momento, infatti, potrebbe limitare la scelta delle alternative più efficaci per la risoluzione o aumentarne i costi e le perdite per i creditori. Al tempo stesso, però, è necessario garantire che l'utilizzo di misure invasive come quelle di risoluzione avvenga solo in presenza di motivazioni serie, in quanto potenzialmente lesivo dei diritti degli azionisti dell'impresa.

Dunque, le misure di risoluzione dovrebbero essere attuate solo se l'intermediario sta fallendo o è probabile che fallisca (*failing or likely to fail*), qualora non sussista alcuna possibile azione alternativa del settore privato o della vigilanza per prevenire il fallimento della banca e ripristinarne l'attività entro un tempo ragionevole, nonché per ragioni di interesse pubblico (stabilità)³⁵.

³⁴ La proposta di direttiva *bank recovery and resolution* (BRRD) è stata presentata dalla Commissione Europea il 6 giugno 2012. Si osservi come le argomentazioni del presente capitolo siano basate essenzialmente su questa versione iniziale della BRRD.

I dibattiti in corso a livello di Trilogo (Parlamento, Consiglio e Commissione) hanno di recente (11 dicembre 2013) portato alla definizione di un accordo politico sulla direttiva tra Parlamento e *Council*, a seguito dell'Ecofin in cui si era dibattuta la problematica. In particolare, nell'accordo, confermato dal *Council* nella riunione del 20 dicembre 2013, si anticipa l'entrata in vigore del *bail-in* al 1° gennaio 2016 e sullo stesso sono dettate regole stringenti in linea con l'approccio generale definito a giugno 2013. Il tutto in vista della plenaria in Parlamento che dovrebbe essere il 25 febbraio 2014. Del pari sono in corso di completamento le discussioni sulla proposta di regolamento per l'introduzione del *Single Resolution Mechanism* (SRM) e sulla nuova direttiva sui DGS. Nella riunione Ecofin del 18 dicembre 2013 è stato raggiunto un compromesso sul SRM, destinato a entrare in vigore il 1° gennaio 2015; il *bail-in* anche in questo ambito sarà applicabile con la stessa decorrenza della BRRD e gli aspetti relativi al funzionamento del fondo di risoluzione unico dovranno essere definiti in un accordo intergovernativo da raggiungere entro il 1° marzo 2014 (dalla cui ratifica da parte di un numero di Stati partecipanti, che rappresentino almeno l'80% delle risorse versate nel fondo unico, dipende peraltro l'entrata in vigore del Regolamento). Sempre a dicembre 2013 (il giorno 17), si è raggiunto un accordo tra Parlamento europeo e Stati membri sulla direttiva DGS; Ora si auspica la conferma dell'accordo politico da parte Parlamento europeo e del *Council* nel corso delle prossime settimane, con l'approvazione formale della direttiva e la definizione degli aspetti tecnici.

³⁵ Le ipotesi applicative della risoluzione (*trigger*) sono dettagliate all'articolo 27 della proposta di direttiva.



L'impiego degli strumenti e dei poteri di risoluzione deve essere preceduto da una valutazione delle attività e delle passività dell'istituzione sul punto di fallire a opera di un esperto indipendente, in base al principio del valore di mercato, salvo che condizioni di urgenza non pongano l'autorità di risoluzione nelle condizioni di dover procedere direttamente a una valutazione provvisoria, da completare in un momento successivo con il coinvolgimento dell'esperto.

Al ricorrere delle ipotesi applicative, le autorità di risoluzione devono disporre dei poteri adeguati per utilizzare gli strumenti previsti dal *framework*. Al loro impiego è funzionale il potere di prendere il controllo dell'intermediario in crisi, di assumere il ruolo degli azionisti e degli amministratori, di trasferire attività e passività e dare esecuzione ai contratti.

La BRRD identifica un insieme minimo di strumenti per la risoluzione: la vendita del business, l'impiego di una banca ponte, la separazione delle attività e il salvataggio interno o *bail-in*³⁶. Ognuno implica un certo grado di ristrutturazione dell'impresa e può essere applicato da solo o congiuntamente, fatta eccezione per la separazione delle attività che può impiegarsi solo insieme ad altri strumenti. Inoltre, il relativo uso deve essere coerente con il quadro regolamentare in materia di aiuti di Stato.

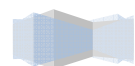
Resta ferma la possibilità degli Stati membri di aggiungere alla dotazione minima gli eventuali strumenti e poteri nazionali già esistenti per la gestione delle crisi, purché compatibili con i principi e gli obiettivi della regolamentazione europea sulla risoluzione e con i Trattati dell'Unione e non di ostacolo all'efficace risoluzione di gruppo. Si osservi che le autorità di risoluzione nazionale possono avvalersi di tali strumenti aggiuntivi solo dietro adeguata motivazione e qualora quelli previsti dal *framework* (da soli o congiuntamente) non consentano di addivenire a un'efficace azione di risoluzione.

Nello specifico, la vendita del business si sostanzia nella cessione, da parte dell'autorità di risoluzione, dell'intermediario in dissesto o di tutta o parte della sua attività a condizioni di mercato ad altra banca, senza richiedere il consenso degli azionisti dell'impresa e senza dover rispettare quei requisiti procedurali che altrimenti troverebbero applicazione.

L'impiego di una banca ponte consente all'autorità di risoluzione di trasferire tutta o parte dell'attività di un intermediario a un'impresa a totale o parziale controllo pubblico, con mandato limitato nel tempo e finalizzato alla sola vendita ad altra entità del settore privato al ricorrere delle opportune condizioni di mercato.

Con la separazione delle attività l'autorità di risoluzione ha il potere di trasferire le attività deteriorate o problematiche della banca in dissesto a un veicolo di gestione di proprietà di una o più autorità pubbliche, per gestirle ai fini della risoluzione dei problemi nel tempo. Lo strumento in questione consente un miglioramento della composizione di bilancio della banca in crisi, collocandosi le attività problematiche altrove. Per evitare che

³⁶ Nell'ordine, si vedano gli articoli 32, 34, 36 e 37 della proposta di direttiva.





sia impiegata esclusivamente come aiuto di Stato, con conseguenti distorsioni competitive e rischi di *moral hazard*, la separazione degli attivi va utilizzata solo congiuntamente a un altro degli strumenti di risoluzione a disposizione dell'autorità. Solo in questo modo può essere garantita la reale ristrutturazione della banca.

Infine, con lo strumento del salvataggio interno (*bail-in*)³⁷ le autorità di risoluzione hanno il potere di svalutare le somme esigibili di creditori non garantiti dell'intermediario in crisi e di convertire debiti dell'impresa in capitale, con la finalità di ricapitalizzare l'intermediario e consentire alle autorità di riorganizzarlo e ristrutturarlo attraverso la risoluzione in uno scenario di continuità³⁸, in cui la banca sia restituita alla solidità finanziaria e all'operatività economicamente sostenibile nel lungo periodo. Inoltre, il *bail-in* può essere impiegato per capitalizzare una banca ponte.

Va osservato che la proposta iniziale della Commissione europea prevede la contribuzione obbligatoria del DGS alla risoluzione con la finalità di proteggere i depositi garantiti. L'intervento del DGS non è previsto per il solo trasferimento dei depositi ad altra banca, ma per l'intero insieme degli strumenti di risoluzione³⁹ regolati dalla BRRD, dunque anche in scenari di prosecuzione dell'attività della banca in risoluzione (sottoposta a *bail-in* e ristrutturata), con attribuzione al DGS del rango di creditore chirografario⁴⁰. Questo approccio è stato diversamente modulato nelle discussioni sulla

³⁷ Dall'accordo politico raggiunto dal Trilogo l'11 dicembre 2013 (e confermato dal *Council* il giorno 20 dicembre successivo) emergono regole stringenti per l'applicazione del *bail-in*. In particolare, si conferma l'impostazione in cui azionisti e creditori della banca in crisi debbano essere chiamati a contribuire in prima istanza al risanamento della banca in uno scenario di continuità, secondo l'ordine specificato dalla BRRD; solo dopo il *bail-in* in misura almeno pari all'8% delle passività della banca, l'autorità di risoluzione può consentire l'accesso alle risorse del fondo di risoluzione, fino a un ammontare totale pari al 5% del totale attivo della banca. Specifiche categorie di creditori sono esclusi in via permanente dall'applicazione dello strumento, in particolare i depositi fino a 100.000 euro (*covered deposits*) garantiti dal DGS; i depositi oggetto di garanzia (*eligible deposits*) oltre i 100.000 euro delle persone fisiche e delle piccole e medie imprese beneficiano di un trattamento preferenziale, partecipando alle perdite per ultimi solo dopo che queste siano state assorbite dai creditori chirografari in base all'ordine stabilito dalla direttiva. Il fondo di risoluzione, stabilito a livello nazionale, è alimentato dalle contribuzioni ex-ante delle banche e deve raggiungere un target pari all'1% dei depositi garantiti entro il 2025 (10 anni dall'entrata in vigore della BRRD prevista per il 1° gennaio 2015).

³⁸ Nei documenti precedenti alla pubblicazione della BRRD il *bail-in* veniva esplicitamente ipotizzato, oltre che in uno scenario di continuità, in più scenari di chiusura dell'attività bancaria. La proposta di direttiva riferisce a quest'ultimo profilo la sola ipotesi di capitalizzazione della banca ponte. Negli Stati Uniti il *Dodd-Frank Act* ha introdotto il *bail-in*, ma l'EFDIC può avvalersene solo in un approccio *closed bank* nella svalutazione del debito trasferito alla banca ponte.

³⁹ La proposta di BRRD estende le ipotesi di intervento del DGS rispetto alla versione iniziale della DGSD presentata a luglio 2010. Il Consiglio europeo vorrebbe mantenere l'obbligatorietà della contribuzione ma attribuire privilegio al DGS; il Parlamento, nel rapporto della Commissione ECON, eliminerebbe la contribuzione obbligatoria del DGS nella risoluzione, pur introducendo la previsione che le misure adottate da DGS o IPS (*Institutional Protection Scheme*) possano rientrare tra le azioni alternative del settore privato atte a prevenire il fallimento di una banca e, dunque, il suo ingresso in una procedura di risoluzione. Né Consiglio né PE si sono, comunque, espressi nel senso di proibire l'intervento del DGS nella risoluzione.

⁴⁰ Questo aspetto ha subito un'evoluzione nel corso dei negoziati. Nell'approccio generale definito a giugno 2013 (e confermato nelle riunioni di dicembre di Ecofin/Council) è introdotto il privilegio per i depositi sopra i 100.000 euro delle persone fisiche e delle piccole e medie imprese rispetto all'insieme dei creditori



BRRD all'interno del Trilogo e dall'accordo finale deriveranno i contenuti concreti del mandato del DGS anche nella specifica direttiva.

2.2 La *bridge-bank*: approfondimento

Nell'impianto della BRRD, attraverso il ricorso alla una banca ponte l'autorità di risoluzione può trasferire, in tutto o in parte o in una qualche combinazione, attività, diritti o passività di una banca assoggettata a risoluzione, senza dover ottenere il consenso degli azionisti della stessa o di alcuna terza parte e adempiere ai requisiti procedurali e legislativi altrimenti applicabili.

La banca ponte destinataria del trasferimento delle attività sane o delle funzioni essenziali della banca in crisi deve essere un'impresa a totale o parziale capitale pubblico⁴¹, autorizzata all'attività secondo quanto prescritto dalla CRD e dalle relative legislazioni nazionali, operare nel rispetto dei requisiti patrimoniali ed entro i limiti previsti dalle regole sugli aiuti di Stato, nonché avere un mandato limitato nel tempo (2 anni, prorogabili⁴²) e finalizzato alla sola vendita ad altra/altre entità del settore privato al ricorrere delle opportune condizioni di mercato.

L'unica eccezione alla natura pubblica della banca ponte è rappresentata dal caso in cui la sua capitalizzazione provenga dalla conversione di suoi debiti in capitale o dalla riduzione del valore degli stessi per effetto dell'applicazione del *bail-in*⁴³ (ipotesi di utilizzo combinato dei due strumenti).

La *bridge-bank* deve considerarsi una prosecuzione della banca in risoluzione e per questo può continuare a esercitare i diritti alla stessa afferenti su attività, diritti e passività trasferiti, incluso l'accesso ai sistemi di pagamento e compensazione.

L'attività della banca ponte termina per iniziativa dell'autorità di risoluzione al primo verificarsi di una delle seguenti circostanze:

- fusione con altra banca;
- acquisizione della maggioranza del capitale della banca ponte da terzi;
- acquisizione totale (o quasi) di attività, diritti e passività della medesima da parte di altro soggetto;

chirografari, nonché il privilegio, rispetto a questi ultimi, per i depositi fino a 100.000 euro dei medesimi soggetti e del DGS in loro vece (c.d. *superpreference* al DGS). Ciò incide su tempi, modalità ed entità dell'intervento del DGS nella risoluzione.

⁴¹ Tra le autorità pubbliche che detengono il capitale della banca ponte può esserci anche l'autorità di risoluzione, che in ogni caso ne nomina gli amministratori determinando i relativi salari e responsabilità.

⁴² Termine prorogabile di un ulteriore anno per tre volte (dunque fino a una durata totale di 5 anni), qualora l'estensione sia necessaria per consentire la fusione della banca ponte con altro istituto o lo sia per assicurare la continuità delle funzioni essenziali della banca in risoluzione.

⁴³ Si veda art. 37, comma 2 lettera (b) della proposta di direttiva.

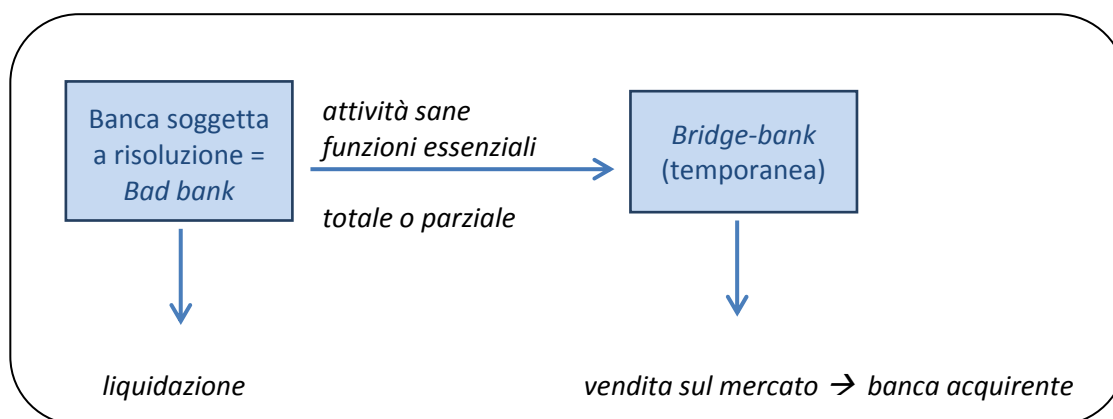


- termine del periodo di durata.

L'istituto in crisi irreversibile, in cui sono residue le attività deteriorate e le funzioni non essenziali, è destinato a essere liquidato secondo le ordinarie procedure di insolvenza (in base alla legislazione nazionale del paese di origine).

Il modello tracciato dalla BRRD può schematizzarsi in *bad bank - bridge bank* (o *good bank*), dove la *bad bank* è la stessa banca soggetta a risoluzione, come rappresentato in Figura 1. Si tratta di uno scenario di chiusura della banca in crisi, per la quale si darà corso alla liquidazione.

Figura 1 - banca ponte



L'operazione presuppone la valutazione degli attivi ai fini del trasferimento della parte buona al netto delle posizioni problematiche lasciate nella *bad bank*; il contributo obbligatorio del DGS nella risoluzione, a fronte dei depositi garantiti, andrebbe a integrare l'ammontare degli attivi trasferiti ai fini del passaggio del totale dei depositi nella banca ponte, costituendo al contempo una posizione a debito per la *bad bank*.

Questo modello operativo si avrebbe anche nel caso in cui la *good bank*, anziché essere appositamente costituita, sia invece già esistente e interessata a rilevare direttamente la parte vitale della banca in crisi. Ciò è quanto attuabile attraverso l'utilizzo di un altro strumento previsto dal *framework* europeo, la vendita del *business* (cessione totale o parziale a condizioni di mercato).

Qualora, congiuntamente alla banca ponte, si ipotizzi ad esempio l'applicazione anche della separazione delle attività, con cui l'autorità di risoluzione ha il potere di trasferire le attività deteriorate o problematiche della banca in dissesto a un veicolo di gestione, sarebbe ipotizzabile lo schema di Figura 2.

Anche in questo caso si tratta di uno scenario di chiusura della banca in crisi.

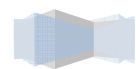
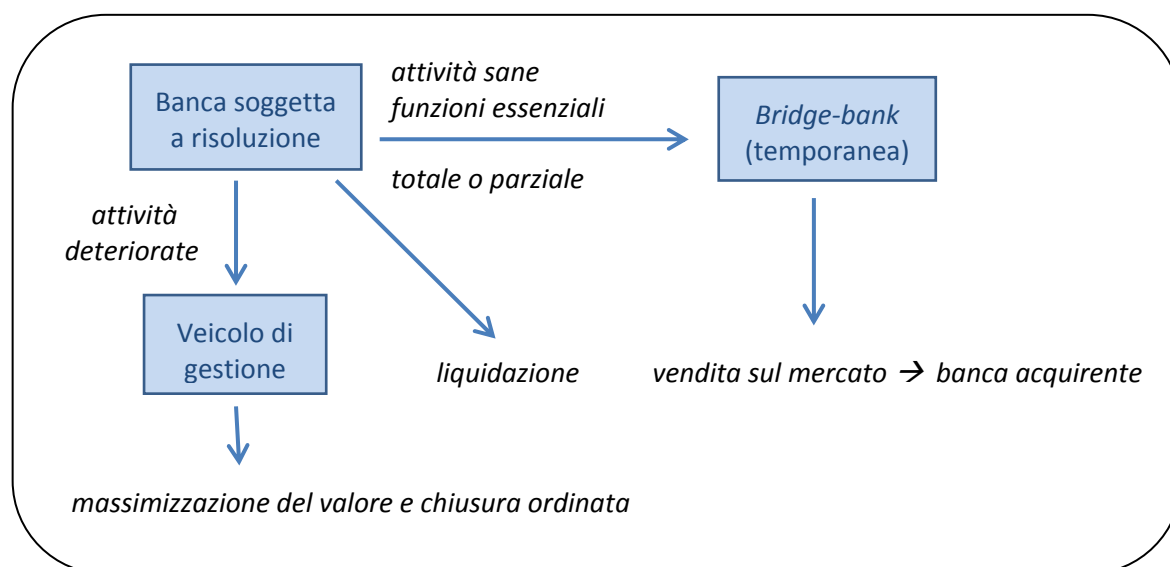




Figura 2 - banca ponte e separazione delle attività



Nell'impostazione iniziale della BRRD, il veicolo di gestione è configurato come a totale capitale pubblico⁴⁴, di proprietà di una o più autorità pubbliche, nel cui novero può figurare anche l'autorità di risoluzione. Gli attivi dovrebbero essere trasferiti a valore di mercato o di lungo termine, in modo da valorizzare le perdite al momento del trasferimento. L'ottica del trasferimento è quella di massimizzare il valore delle attività trasferite attraverso la vendita, assicurando la chiusura dell'impresa in modo ordinato.

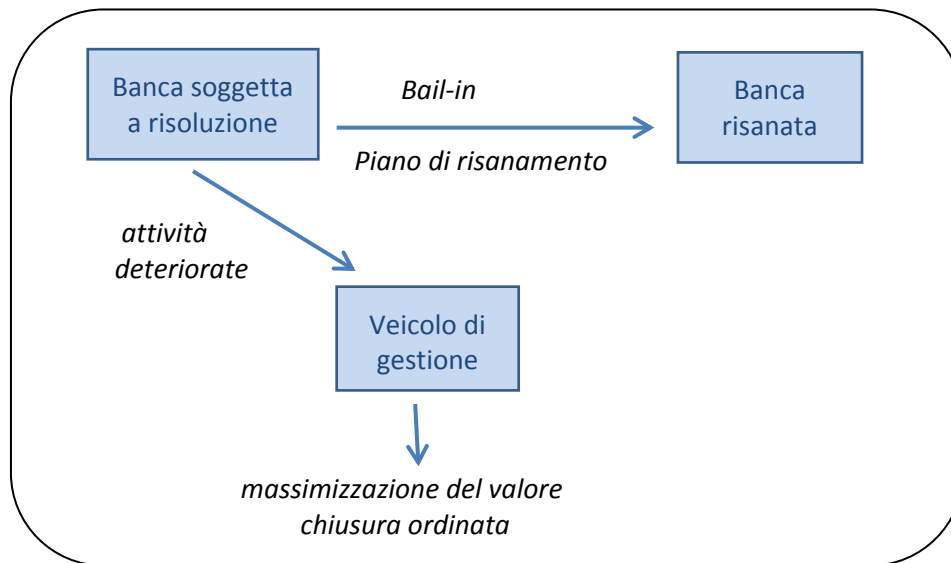
L'autorità di risoluzione può, comunque, ricorrere a questo strumento solo congiuntamente ad altri e se la situazione di mercato degli attivi oggetto di trasferimento sia tale per cui la loro liquidazione in un'ordinaria procedura di insolvenza produrrebbe effetti negativi sul mercato finanziario.

Peraltro, alla separazione delle autorità si potrebbe ricorrere congiuntamente all'applicazione del *bail-in*, nel tal caso venendosi a configurare uno scenario di continuità della banca in crisi, attraverso lo scorporo delle attività deteriorate e il risanamento interno. Lo schema è, in questo caso, quello di Figura 3.

⁴⁴ L'approccio generale sulla BRRD definito nell'Ecofin del 24 giugno 2013 ha riformulato l'articolo 36 nella parte relativa all'assetto proprietario del veicolo: "For the purposes of the asset separation tool, an asset management vehicle shall be a legal entity that meets all of the following requirements: (i) it is wholly or partially owned by or it is controlled by one or more public authorities, which may include the resolution authority or the resolution financing arrangement; (ii) it has been created for the purpose of receiving some or all of the assets, rights and liabilities of one or more institutions under resolution or a bridge institution".



Figura 3 - bail-in e separazione delle attività



la contribuzione obbligatoria del DGS, che agisce nella risoluzione come *loss absorber* delle perdite al posto dei depositanti garantiti (non soggetti a *bail-in*), di fatto dipenderà nel suo ammontare dal rango allo stesso attribuito nella gerarchia dei creditori.

A titolo esemplificativo, nello schema di Figura 1 si ipotizzi il caso di una banca X il cui totale di bilancio sia pari a 110 e con: 100 crediti in *bonis*, 10 sofferenze, 80 depositi (di cui 60 garantiti), 20 prestiti subordinati e 10 capitale.

Banca X

100 crediti in <i>bonis</i>	80 Depositi
10 sofferenze	20 prest. subordinati
	10 capitale
110	110

A crisi conclamata, la situazione è la seguente:

<i>Banca X in crisi</i>		<i>Banca ponte</i>
50 crediti in <i>bonis</i>		50 crediti in <i>bonis</i>
50 crediti deteriorati	80 Depositi	80 Depositi
10 perdita	20 prest. subordinati	20 prest. subordinati
	10 capitale	10 capitale
110	110	110

→



Nello schema ipotizzato di *bad bank - good/bridge bank*, le attività sane e le funzioni essenziali della banca in crisi sono trasferite alla banca ponte, costituita dall'autorità di risoluzione.

In un primo scenario, si ipotizzi di non applicare il *bail-in* alla banca in crisi.

Nell'esempio, si procede al trasferimento alla banca ponte delle attività in *bonis* pari a 100, dei depositi per il valore complessivo di 80, dei prestiti subordinati per 20 e del capitale per 10. A fronte della cessione dei depositi dalla banca in crisi, la banca ponte riceve il contributo del DGS per la parte corrispondente ai depositi garantiti (60).

Nella banca in crisi residuano i crediti deteriorati, la perdita e il debito rappresentato dal contributo versato dal DGS per il trasferimento dei depositi alla banca ponte. Si procederà all'ordinata liquidazione con il soddisfacimento dei creditori ivi rimasti (il solo DGS nell'esempio) secondo la gerarchia della legge fallimentare, in presenza di attivo recuperabile.

Bad bank	
50 sofferenze	60 Debito vs il DGS
10 perdita	
60	60

L'onere finale per il DGS dipenderà dal prezzo concordato per il trasferimento alla banca ponte e dall'entità dei recuperi realizzabili nella liquidazione della *bad bank*.

In un secondo scenario, si ipotizzi di applicare preventivamente il *bail-in* sulla banca in crisi, che implica l'utilizzo del capitale e delle altre passività assoggettabili per la copertura delle perdite della banca, prima di procedere con altre misure. A differenza del precedente, si tratta di uno scenario di continuità aziendale.

Banca X in crisi			Banca X dopo bail-in	
50 crediti in <i>bonis</i>	80 Depositi		50 crediti in <i>bonis</i>	80 Depositi
50 crediti deteriorati	20 prest. subordinati	→	50 crediti deteriorati	20 prest. subordinati
10 perdita	10 capitale		xx cassa	xx nuovo capitale
110	110		100	100

Nell'esempio, la perdita di 10 viene ripianata con l'annullamento del capitale della banca X e sarà necessaria una ricapitalizzazione. Si osservi come in questa ipotesi non ci sia alcun intervento del DGS.



Definite le caratteristiche del quadro regolamentare europeo, per quanto ancora non definitivo, appare interessante proporre un parallelo con la consolidata esperienza statunitense in materia di *bridge bank*.

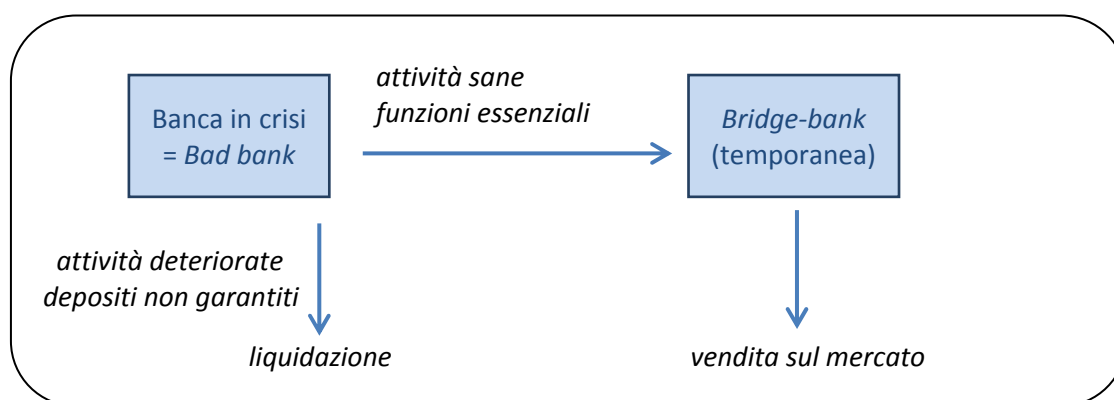
Negli Stati Uniti l'FDIC (*Federal Deposit Insurance Corporation*) può creare una banca ponte al verificarsi di un fallimento bancario, qualora non ci sia tempo sufficiente per cedere l'impresa sul mercato o per altre soluzioni. La *bridge-bank* solitamente consente una soluzione temporanea che fornisce all'FDIC la flessibilità e il tempo di valutare la condizione della banca in crisi, stabilizzarla, determinare la tipologia di risoluzione più adeguata da offrire e vendere al mercato.

La banca ponte ha una durata di due anni, con possibilità di tre proroghe di un anno ciascuna⁴⁵. Come parte del piano strategico di risoluzione preparato dall'FDIC, deve essere indicato un termine provvisorio per la banca ponte ai fini della sua vendita, specificando se si intenda mantenerla a breve termine (meno di nove mesi) o più a lungo. In linea generale è consigliabile una gestione breve della banca ponte, sebbene altre circostanze, come le condizioni sfavorevoli sul mercato, possano far propendere per tenerla in essere più a lungo. Nella maggioranza dei casi, comunque, le *bridge-bank* hanno breve durata e sono vendute il prima possibile.

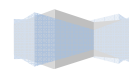
In contemporanea è aperta la liquidazione della banca in crisi. In genere, restano in quest'ultima le attività con valore sostanzialmente deteriorato e alcune passività, oltre ai depositi non garantiti, mentre la banca ponte è ripulita delle attività deteriorate e delle passività allo scopo di migliorarne il valore intrinseco. La liquidazione procede indipendentemente dall'attività della *bridge-bank*, che può restituire *asset* alla procedura e/o riceverne, ma in ogni caso tra le due sussistono interconnessioni e deve per questo mantenersi una stretta relazione, pur nella diversità dei ruoli, degli obiettivi e delle linee guida e politiche da seguire.

La struttura è del tipo *bad bank - good bank* ed è rappresentabile come in Figura 4:

Figura 4



⁴⁵ La proposta di direttiva BRRD prevede la stessa durata e lo stesso meccanismo di proroghe.



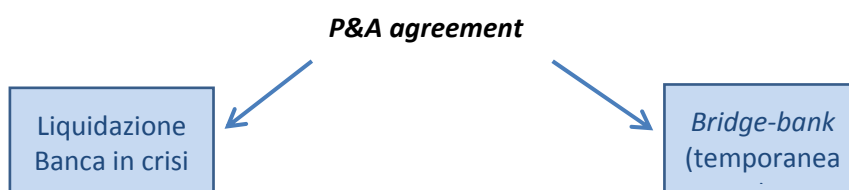


La scelta di procedere alla creazione di una banca ponte deve essere basata prima di tutto sulla considerazione dello scenario da cui derivi il minor onere a carico del Fondo di garanzia, qualora si tratti di una banca:

- con marchio attrattivo di cui la *bridge-bank* possa aumentare il valore;
- grande e complessa;
- il cui fallimento possa determinare rischio sistemico;

Fatta eccezione per lo scenario di rischio sistemico, non si può avviare una banca ponte a meno che l'FDIC non ritenga che ciò costituisca l'ipotesi meno costosa di risoluzione dell'istituto in crisi. Per questo è condotta un'analisi dei costi, in cui si prendono in considerazione gli oneri probabili per la gestione della banca ponte nel periodo massimo di durata della stessa e si evidenziano le aree in cui questo strumento può consentire di ridurre i costi, in modo da fornire indicazioni di gestione utili al *management* della futura *bridge-bank*. Il Board dell'FDIC ha l'autorità di creare la banca ponte e di assumere decisioni in merito alla sua risoluzione; il consiglio di gestione della banca ponte è formato da personale dell'FDIC e svolge un ruolo importante nella prosecuzione delle attività della banca fallita, di cui l'FDIC abbia assunto le funzioni di liquidatore. Generalmente l'amministratore delegato della *bridge-bank* è persona esterna all'FDIC, per garantire credibilità alla comunità di riferimento e per contribuire a mantenere la banca ponte un'entità vitale, con una gestione prudente e conservatrice che ne preservi il valore del marchio.

Tra il liquidatore della banca fallita e la *bridge-bank* è concluso un accordo di *purchase and assumption (P&A agreement)*, in base al quale è definita la separazione della proprietà di attività e passività ai fini del trasferimento alla banca ponte o della liquidazione.

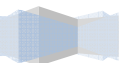


L'obiettivo primario di una *bridge-bank* è quello di massimizzare il valore connesso al mantenimento della banca (la sua parte buona), nel contempo minimizzando i costi. Per questo si opera in modo da stabilizzare le operazioni dell'intermediario, contenerne o eliminarne le perdite, sviluppare piani operativi e strategie in linea con un approccio *cost-effective* per gestire i problemi della banca, nonché limitarne la crescita dimensionale.

Al termine dell'attività della banca ponte verrà aperta la sua liquidazione, in cui confluiranno le attività e passività residue, così come il ricavato dalla vendita della *bridge-bank*. In base al *P&A agreement* relativo alla prima liquidazione, a questa sono



trasferite le attività e le passività rimanenti della liquidazione della banca ponte, a eccezione di quelle passività risultanti dalla gestione della medesima e che dovranno restare nella pertinente procedura liquidatoria.





3. Le tecniche di risoluzione: sintesi delle esperienze negli altri Paesi

Le analisi condotte dagli uffici del FITD su sei paesi europei (Francia, Germania, Olanda, Regno Unito, Spagna e Svizzera) in materia di tecniche di risoluzione e di interventi di sostegno hanno consentito di individuare gli elementi comuni, peculiari e distintivi dei diversi sistemi, come riportato in dettaglio nell'Appendice A. Obiettivo di questo capitolo è quello di enucleare gli aspetti più salienti emersi da tale confronto.

Un primo aspetto da evidenziare riguarda il carattere più o meno recente delle riforme legislative in materia di risoluzione, adottate fondamentalmente sull'onda della crisi finanziaria e spesso a fronte di situazioni problematiche da gestire, in attesa dell'approvazione definitiva della BRRD a livello comunitario.

Nel Regno Unito la nuova normativa è stata introdotta nel 2009, in Germania nel 2010, in Olanda e Spagna nel 2012 (con le ultime modifiche approvate a ottobre 2013) e in Francia nel luglio 2013; infine, in Svizzera la normativa già esistente è stata modificata nel 2008 e per ultimo a gennaio 2013.

Scelta dell'autorità di risoluzione

In linea generale, i relativi poteri risultano assegnati all'autorità già incaricata della vigilanza prudenziale sulle banche, pur con la creazione di unità funzionalmente separate e con taluni eccezioni e specificità.

In Francia, dove la legislazione introdotta a luglio scorso va a sostituirsi all'impianto regolamentare già esistente in materia, l'autorità di vigilanza e di risoluzione (*Autorité de contrôle prudentiel et de Résolution*) è affiancata allo scopo dal neo istituito *Collège de Résolution*, presieduto dal Governatore della Banca di Francia e cui partecipa il presidente del *Fonds de Garantie des Dépôts et de Résolution*.

Anche in Germania è stata creata un'unità funzionalmente separata per la risoluzione all'interno del BaFin, responsabile della vigilanza, cui si affiancano le competenze della Bundesbank in caso di rischio sistemico.

In Olanda la banca centrale (DNB) è, al contempo, autorità di vigilanza e di risoluzione, nonché responsabile della gestione del DGS nazionale; poteri speciali di risoluzione sono attribuiti anche al Ministro delle Finanze.

Nel Regno Unito l'autorità di risoluzione al momento ancora non esiste formalmente: la legislazione del 2009 ha introdotto un regime speciale di risoluzione che può essere applicato dalla *Prudential Regulatory Authority* (PRA) in consultazione con la Banca d'Inghilterra e/o il Tesoro, mentre lo strumento da applicare è deciso da una *Special*



Resolution Unit costituito all'interno della Banca d'Inghilterra e destinata, molto probabilmente, a essere autorità di risoluzione.

In Spagna l'autorità incaricata è il FROB (*Fondo De Reestructuración Ordenada Bancaria*), dal 2012 organo ministeriale con possibilità di ricorrere a fondi pubblici, che si avvale di una società veicolo a capitale misto⁴⁶ denominata SAREB (*Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria*) con la funzione di gestire e amministrare i crediti problematici della banca in crisi e quanto, con riferimento al settore immobiliare, il FROB riterrà opportuno trasferire dalla stessa al veicolo.

Infine, in Svizzera i poteri di risoluzione sono assegnati alla FINMA, responsabile della vigilanza sulle banche, sui gruppi bancari e i conglomerati finanziari.

Condizioni applicative degli strumenti di risoluzione (trigger)

In Francia, Spagna e Regno Unito le misure di risoluzione possono essere adottate qualora la crisi bancaria ponga a serio pericolo la stabilità finanziaria, mentre negli altri tre paesi si distinguono in genere due fasi di applicazione: la prima, in cui può essere assoggettata a risoluzione una banca in crisi di solvibilità e/o liquidità; la seconda, in cui dal proseguimento dell'attività di tale banca derivi rischio grave di instabilità finanziaria.

Processo decisionale, coinvolgimento del DGS

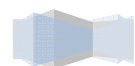
La decisione di ricorrere alle misure di risoluzione è assunta nei vari paesi dall'autorità preposta. Il coinvolgimento del sistema di garanzia dei depositi al processo decisionale si riscontra in Francia, Germania e Spagna.

Infatti, in Francia le funzioni sono state attribuite al neo istituito *Collège de Résolution*, di cui fa parte il presidente del DGS, mentre in Germania il DGS volontario delle banche private ha la possibilità di intervenire dando garanzie o acquisendo la banca in crisi attraverso un proprio veicolo, con la finalità di venderla ad altro istituto o di liquidarla direttamente. In Spagna, i piani di risoluzione predisposti dal FROB devono essere autorizzati dal DGS, che può alternativamente scegliere (qualora sia meno oneroso) il rimborso diretto dei depositanti; inoltre, il vice Governatore della banca centrale siede nel *board* del DGS, che può chiedere in prestito fondi all'autorità di risoluzione.

In Olanda il DGS non è coinvolto nel processo decisionale della risoluzione, in quanto peraltro gestito dalla stessa autorità preposta, ma il trasferimento dei depositi ad altro soggetto privato può essere finanziato con contribuzione del DGS.

Nel Regno Unito, la decisione in merito all'intervento del DGS nella risoluzione è assunta dalla Banca d'Inghilterra e lo schema di garanzia può essere chiamato a pagare la

⁴⁶ Il capitale è per il 45% del FROB, il restante del settore privato con, in particolare, banche e assicurazioni.





differenza tra i depositi coperti e i crediti *in bonis* della banca oggetto di intervento, al netto di quanto recuperato dal Governo in caso di anticipazione con fondi pubblici.

Infine, in Svizzera non esiste un obbligo di coinvolgimento del sistema di garanzia nella risoluzione.

Si osservi, a margine, come non in tutti i paesi il criterio del minor onere, ai fini della scelta dell'intervento del DGS, sia codificato in modo esplicito, soprattutto in merito alla modalità di determinazione dello stesso, se rispetto al solo importo dei depositi garantiti totali o all'ammontare di questi al netto dei recuperi (come è il caso di Germania e Regno Unito).

Finanziamento della risoluzione

Un apposito fondo di risoluzione è stato istituito in tre paesi: Francia, Germania e Spagna. In Francia, le nuove funzioni sono state attribuite all'esistente DGS, ma vi si può ricorrere solo congiuntamente al *bail-in*, o dopo che lo stesso sia stato applicato. In Germania, la legislazione del 2010 ha introdotto un fondo di risoluzione/ristrutturazione con un target pari a 70 miliardi di euro, utilizzabile per fornire fondi alla banca ponte e per rilasciare garanzie in caso di crisi sistemica. In entrambi i paesi i fondi di risoluzione non sono stati ancora utilizzati. In Spagna, nella situazione specifica dovuta alla crisi finanziaria, per la risoluzione si ricorre a fondi pubblici, in particolare sono stati utilizzati gli aiuti concessi dall'Unione Europea.

Negli altri tre paesi non è stato ancora istituito un fondo di risoluzione, con la particolarità del Regno Unito in cui le risorse sono fornite, in caso di necessità, attraverso anticipazioni da parte del Governo.

Strumenti di risoluzione

Tra gli strumenti di risoluzione previsti dalle legislazioni nei sei paesi esaminati, la banca ponte risulta lo strumento più comune (in Germania è l'unico attualmente previsto), insieme al veicolo di gestione. Il *bail-in* sarà introdotto dal prossimo anno nel Regno Unito e risulta già possibile in Francia e Spagna, dove deve essere applicato prima di altri strumenti e con precise regole. In Olanda si è fatto ricorso allo strumento della nazionalizzazione (e in questo ambito anche a una forma di *bail-in*), che la legislazione ha introdotto in modo esplicito tra i poteri del Ministro delle Finanze in gravi casi di rischio sistemico. Anche in Svizzera gli strumenti di risoluzione sono molto variegati e la FINMA può agire con modalità differenti a seconda delle circostanze, pur in assenza di un fondo di risoluzione e non potendo al momento ricorrere alle risorse del DGS.



Esperienze in casi concreti di crisi

Si è osservato un più frequente ricorso al trasferimento delle attività *in bonis* a una banca ponte, ovvero di quelle deteriorate a un veicolo di gestione, nonché al salvataggio pubblico (es. Francia, Spagna, Olanda, Regno Unito).

In Germania la nuova legislazione ha introdotto l'ordine di trasferimento a una banca ponte, ma lo strumento non è stato ancora mai utilizzato in pratica; le situazioni di crisi sono in genere risolte con la liquidazione (e il rimborso dei depositanti), oppure con l'intervento in acquisizione di partecipazioni da parte del DGS volontario, seguito da ristrutturazione/liquidazione.

In Svizzera la FINMA agisce, in linea generale, con misure di *early warning*, operando in modo da chiudere le banche piccole procedendo al rimborso depositanti, mentre per quelle più grandi (con impatto sistemico) si prende in considerazione la risoluzione.

Note di sintesi e considerazioni

Da quanto evidenziato nell'analisi delle esperienze estere, emergono alcune considerazioni rispetto alle metodologie di risoluzione utilizzate in Italia. In particolare, si può osservare come nei paesi analizzati sia più frequente:

- liquidare una banca in crisi, in uno scenario di chiusura e di ordinata liquidazione, trasferendo i depositi e le attività *in bonis* direttamente a un'altra banca acquirente o momentaneamente in una *bridge bank*. In Italia la liquidazione di una banca è in genere un evento raro e, quando è possibile, si tenta di trovare scenari in un'ottica di proseguimento dell'attività aziendale (*on going concern*);
- il ricorso a una società veicolo (in Spagna addirittura è obbligatorio), dove i crediti deteriorati vengono trasferiti e gestiti in maniera più efficiente da personale specializzato, in un'ottica di massimizzazione del recupero. Dopo aver depurato la banca in crisi dai *npl*, si rende più appetibile la vendita della stessa a un prezzo di mercato. In Italia non risulta mai essere stata applicata una soluzione del genere, se non nel caso delle BCC;
- l'utilizzo di aiuti di stato (in Spagna anche aiuti europei), giungendo in casi estremi addirittura alla nazionalizzazione della banca in crisi. In Olanda tale strumento è stato anche inserito legislativamente. In Italia non si è ancora mai fatto ricorso a nazionalizzazioni o ad aiuti di Stato.



Appendice A: Analisi comparata degli interventi di sostegno nei principali paesi europei

Nella presente Appendice sono riportate le esperienze in materia di tecniche di risoluzione e di interventi di sostegno dei sistemi di garanzia dei depositi di sei Stati Europei: Francia, Germania, Regno Unito, Olanda, Spagna e Svizzera.

I contributi sono stati raccolti attraverso la rete di contatti dell'*European Forum of Deposit Insurance* (EFDI)⁴⁷, che ha consentito l'organizzazione di incontri di approfondimento con i DGS dei sei paesi e la raccolta di documentazione utile all'analisi.

Si è quindi proceduto all'analisi delle relative legislazioni e alla predisposizione delle sintesi di seguito riportate. Per ciascun paese si fornisce una breve disamina delle caratteristiche essenziali del sistema di risoluzione esistente, con particolare attenzione alle condizioni applicative delle misure di risoluzione, all'assetto dei poteri decisionali, agli strumenti disponibili e di più frequente utilizzo, nonché al coinvolgimento e al ruolo del DGS nel processo. Completano l'analisi una scheda di sintesi e la descrizione, ove disponibile, di un caso di risoluzione.

A.1 Francia

La Francia ha pubblicato il 26 luglio 2013 una nuova legislazione che ha sostituito la precedente del 1999, che aveva creato il Fondo di Garanzia Dei Depositi (*Fonds de Garantie des Dépôts*) per le banche e le società di investimento.

La previgente disciplina prevedeva, più che un'autorità di risoluzione, una procedura di risoluzione con una stretta collaborazione tra l'FGD e l'ACP (*Autorité de Contrôle Prudentiel*).

Quindi, quando una banca entrava in crisi, accertata dall'ispezione dell'Autorità di Supervisione, la stessa Autorità chiedeva al DGS un intervento su base preventiva.

⁴⁷ L'EFDI è l'Associazione che riunisce i sistemi di garanzia dei depositi europei, creata nel 2002 da 25 DGS fondatori che insieme decisero di realizzare un forum per lo scambio reciproco delle informazioni e l'approfondimento di tematiche comuni di interesse, al fine di contribuire alla stabilità finanziaria promuovendo la collaborazione nel campo della garanzia dei depositi e della risoluzione delle crisi. Nel 2007 l'EFDI è diventata una *International Non-profit Association* secondo il diritto belga, con sede legale a Bruxelles e sede della Presidenza e segretariato a Roma, presso il FITD. Attualmente i DGS aderenti all'EFDI sono 57 e rappresentano 44 paesi di area europea, compresi i 27 membri UE. Tra gli associati figurano, inoltre, 11 Sistemi di garanzia degli investimenti (*Investment Compensation Scheme - ICS*), mentre stretti contatti ricorrono con le maggiori organizzazioni europee e internazionali e con il mondo accademico (Commissione Europea, Banca Centrale Europea, Autorità Bancaria Europea, Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale, *European Financial Services Roundtable* (EFSR), Federazione Bancaria Europea e *International Association of Deposit Insurers - IADI*).



Il DGS, secondo le proprie considerazioni e seguendo il principio del minor onere, poteva decidere se intervenire con un piano di risoluzione - ristrutturazione o, eventualmente, procedere con il rimborso dei depositanti.

Lo strumento e la tecnica di risoluzione - ristrutturazione da utilizzare veniva poi decisa congiuntamente dall'ACP e dal FGD in relazione al caso concreto.

Gli strumenti che potevano essere utilizzati consistevano in: finanziamenti, garanzie, ricapitalizzazione, vendita del business, *transfer of assets*, banca ponte; il DGS poteva anche negoziare con le banche e gli azionisti, al fine di giungere a una soluzione che consentisse un intervento di successo. Non era previsto l'utilizzo del *bail-in*, che è stato introdotto nel luglio 2013 e può, però, essere applicato solo per il tier 1, tier 2 e *subordinated debt* /*debiti subordinati*).

In casi estremi hanno proceduto anche con *State back stop/aiuto di stato*.

Con la nuova legislazione l'FGD è stato trasformato in FGDR (*Fonds de Garantie des Dépôts et de Résolution*), l'ACP è stato trasformato in ACPR (*Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution*) ed è stato introdotto un nuovo collegio (*Collège de Résolution*) presieduto dal Governatore della Banca di Francia e cui partecipa anche il presidente del FGDR.

L' FGDR può intervenire con i propri fondi, ma solo dopo che sia stato applicato il *bail-in* nei termini sopra descritti.

In pratica gli investitori - azionisti, che assumono il maggior rischio nella banca in crisi, sono chiamati per primi a sopportarne le perdite.

I piani di risoluzioni sono decisi dal *Collège de Résolution*.

Vi sono altre due fasi che non vedono coinvolto direttamente l'FGDR:

- Una fase antecedente la crisi, che prevede dei piani di ristrutturazione predisposti dall'Istituto in difficoltà e dall'*Autorité de contrôle prudentiel et de Résolution*;
- *early intervention/interventi preventivi* con piani di ristrutturazione predisposti direttamente dall'ACPR (equivalenti ai nostri interventi di sostegno).

Tabella di sintesi

Legislazione in vigore	LOI n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires
Autorità di risoluzione	Autorité de contrôle prudentiel et de Résolution congiuntamente al Collège de

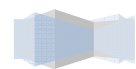


	<i>Résolution</i>
Trigger della risoluzione	La banca è prossima al fallimento però non è ancora fallita e ci sono probabilità di rischi sistemici
DGS	FGDR autorizza i piani di risoluzione e decide se alternativamente effettuare il rimborso dei depositi
Coinvolgimento del DGS nella risoluzione	Fa parte del <i>Collège de Résolution</i>
Decisione di intervento del DGS	<i>Collège de Résolution</i> e il DGS
Criteri di intervento del DGS	Minor onere e probabilità di crisi sistemica
Fondo di risoluzione	Può essere utilizzato solo dopo o congiuntamente al <i>bail-in</i>
Strumenti di risoluzione	Tutti: <i>bridge bank-good bank, bad bank, Trasfer of assets</i> (NPL-Non Performing Loans/crediti deteriorati o difficilmente esigibili), <i>State backstop</i> , fusioni, acquisizione di partecipazioni azionarie, <i>bail-in</i>
Strumento di risoluzione più utilizzato	<i>Transfer of assets</i> e <i>bail-out</i>

A.1.1 Case study

In pratica la metodologia di seguito riportata per la banca X è stata quella più utilizzata:

- trasferimento dei depositi e dei *performing loans*/attività in *bonis* in un'altra banca sana (il DGS paga la differenza tra i depositi e i *performig loans*)
- lasciare i *non performing loans* (crediti deteriorati/difficilmente esigibili) e i *bad assets* (sofferenze) nella banca in crisi che viene liquidata.





A.2 Germania

In premessa va specificato che in Germania esistono sei DGS, distinti a seconda che si faccia riferimento alle associazioni delle banche private o pubbliche, a quelle delle casse di risparmio o delle banche di credito cooperativo, nonché in base alla natura obbligatoria o volontaria dello schema di assicurazione. In particolare, per i settori delle banche private e di quelle pubbliche esistono sistemi sia obbligatori sia volontari, costituiti su iniziativa delle rispettive associazioni di categoria. I primi garantiscono un massimo di copertura pari al livello comunitario armonizzato di 100.000 euro per depositante; i secondi integrano la tutela fornita dai sistemi obbligatori fino a offrire una copertura integrale ai depositanti. Infine, lo schema di garanzia per le casse di risparmio (*Deutscher Sparkassen und Giroverband Sicherungseinrichtung*) ha natura volontaria, mentre quello istituito dall'associazione delle banche di credito cooperativo (*Sicherungseinrichtung des Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken - BVR*) è di tipo obbligatorio per tutte le banche aderenti alla BVR; entrambi sono degli *Institutional Protection Scheme* (IPS) e presentano la caratteristica di poter gestire interventi di sostegno alla liquidità e alla solvibilità degli istituti aderenti, avvalendosi dei relativi fondi o attraverso il ricorso a processi di concentrazione.

Quanto di seguito descritto riguarda in modo diretto il DGS obbligatorio e quello volontario gestiti dall'Associazione delle banche private tedesche. Il mandato del Fondo obbligatorio è limitato al rimborso dei depositanti, mentre per lo schema volontario il raggio di azione è più ampio e si configura un coinvolgimento attivo nella risoluzione della banca in dissesto.

Nel 2010 la normativa in materia di risoluzione è stata modificata con l'introduzione del *German Restructuring Act*, da cui in particolare è derivata la costituzione del fondo di risoluzione (*Restructuring Fund*) attraverso contribuzioni a carico del sistema bancario e finalizzato alla gestione delle crisi di banche rilevanti a livello sistemico. Per questo Fondo è stato stabilito un target quantitativo (70 miliardi di euro), senza nessuna specifica in merito al numero di anni entro cui raggiungere tale livello, mentre si definiscono alcuni aspetti relativi al calcolo delle contribuzioni. In particolare, la base di calcolo deve essere costituita dal totale delle passività della banca e delle transazioni fuori bilancio, con delle eccezioni riferite a specifiche posizioni (es. passività verso clientela non bancaria, fondi propri della banca). Dal 2011, primo anno di raccolta delle contribuzioni dalle banche, il Fondo ha raggiunto quota 1,8 miliardi di euro, di cui 520 riferiti al 2013.

Secondo la nuova normativa i compiti di autorità di risoluzione sono assegnati al BaFin, già autorità di vigilanza, attraverso la costituzione di un'unità di risoluzione funzionalmente separata. Al momento, questa unità si sta occupando di piani di risanamento e di risoluzione, con il coinvolgimento delle 24 banche sistemiche tedesche di cui la BCE assumerà la vigilanza diretta a novembre 2014 e, per questo, sottoposte al relativo programma di valutazione (*comprehensive assessment*) avviato a fine ottobre



2013. In merito, va precisato che nella legislazione tedesca attualmente non ci sono previsioni specifiche sui piani di risanamento e risoluzione, ma ci si allinea agli orientamenti espressi dal FBS⁴⁸ o contenuti nella bozza di BRRD.

Al verificarsi delle condizioni per la risoluzione, legate a rischi di natura sistemica, il BaFin può emettere un ordine di trasferimento (*transfer order*), consistente nel disporre che una banca sia trasferita ad altro soggetto già esistente (*bridge bank*). Si tratta dell'unico strumento di risoluzione previsto dal *Restructuring Act*⁴⁹, per quanto non ancora utilizzato in pratica.

La scelta su cosa trasferire (*bridge bank*) e cosa lasciare nella banca in crisi (*bad bank*), da chiudere secondo la procedura ordinaria di liquidazione, non è definita a priori, ma è legata alla rilevanza sistemica dell'intermediario in crisi. In linea teorica si riterrebbe più percorribile il trasferimento dell'intera banca, senza procedere a divisioni.

Le condizioni applicative della risoluzione si verificano quando:

- la capacità della banca di proseguire la sua attività è a rischio (*going-concern risk*), per questo venendo a rappresentare un pericolo per la stabilità finanziaria complessiva del sistema (*systemic risk*);
- il rischio sistemico derivante da quello connesso alla prosecuzione dell'attività della banca non può essere eliminato in modo certo se non attraverso l'ordine di trasferimento.

I due rischi sono definiti in modo puntuale nella normativa:

- il *going-concern risk* rappresenta il pericolo che la banca fallisca a causa dell'insolvenza, qualora nessuna misura correttiva sia assunta. Si presume che tale rischio sussista al venire meno dei requisiti di capitale fissati dalla regolamentazione.
- il *systemic risk* si reputa concreto quando si tema che il rischio connesso alla prosecuzione dell'attività della banca possa avere un rilevante impatto negativo: su altre banche; sul mercato finanziario; sulla fiducia dei depositanti e di altri

⁴⁸ Il riferimento è ai *Key Attributes of effective resolution regimes of financial institutions (KAs)* pubblicati dal FSB a novembre 2011. I KAs individuano gli elementi fondamentali che il FSB ritiene necessari per un sistema di risoluzione efficace e per consentire, una volta implementato, di procedere alla risoluzione ordinata di un intermediario finanziario senza determinare forti ripercussioni sulla stabilità finanziaria, preservandone la continuità delle funzioni essenziali ed evitando il ricorso a denaro pubblico. I principi consistono in una serie di dodici caratteristiche che dovrebbero costituire parte integrante dei sistemi di risoluzione di tutti i paesi, con riferimento a: oggetto; autorità di risoluzione; poteri di risoluzione; *set-off*, *netting*, collateralizzazione e separazione degli attivi dei clienti; salvaguardie; finanziamento nella risoluzione; condizioni giuridiche per la cooperazione *cross-border*; *Crisis Management Groups (CMG)*; accordi di cooperazione specifici per banca; valutazioni di risolvibilità; piani di recupero e di risoluzione; accesso alle informazioni e scambio delle informazioni.

⁴⁹ Da qui l'interesse della Germania a introdurre il *bail-in* con la BRRD prima della data prevista nella proposta iniziale (2018).



operatori del mercato nei confronti del corretto funzionamento del sistema finanziario. Si dovrà tenere particolare conto di fattori quali: la natura e la tipologia delle passività della banca verso altri intermediari; il volume dei depositi della banca; la natura e le tipologie di rischio della banca e le condizioni di mercato in cui le diverse posizioni sono trattate; il livello di interconnessione con gli altri soggetti sul mercato finanziario; le specifiche condizioni di mercato e il clima di fiducia.

Con questi parametri il BaFin svolge un test sul rischio sistemico, consultando la Bundesbank.

Per quanto riguarda il coinvolgimento del DGS (obbligatorio + volontario) nella risoluzione, va detto che nessuna norma specifica dispone e regola in modo esplicito le modalità del coinvolgimento, ma l'entità dipende dal caso concreto. In ogni caso, il DGS partecipa alla discussione già in una fase molto iniziale e vi apporta dati rilevanti attraverso quanto raccolto dalla società di rating dello schema volontario, che allo scopo può intrattenere contatti con il BaFin e con la Bundesbank. Il DGS, pur non avendo diritto di voto al tavolo delle trattative, partecipa alla decisione finale e ha voce in capitolo in merito alla soluzione da adottare, non subendo le pressioni dell'autorità di vigilanza/risoluzione. Le alternative possibili sono le seguenti:

- rimborso dei depositanti (in tal caso interviene lo schema obbligatorio fino a 100.000 euro e quello volontario fino a capienza del limite individuale dei depositi)⁵⁰;
- acquisizione della banca da parte dello schema volontario;
- ordine di trasferimento a una banca ponte (in questo caso non c'è alcun coinvolgimento del DGS ma le risorse sono fornite a carico del fondo di risoluzione).

La scelta tra i primi due è ancorata al criterio del minor onere rispetto al rimborso diretto dei depositanti al netto dei possibili recuperi da parte del DGS (assistito da privilegio) nella liquidazione della banca.

Per quanto riguarda in modo specifico l'acquisizione, lo schema volontario può assumere il controllo della banca in crisi la vendita delle azioni da parte degli azionisti al prezzo simbolico di 1 euro, per mezzo di un veicolo (SPV) che acquista le azioni⁵¹. Il veicolo è posseduto e gestito dal DGS. In genere, questo si verifica quando gli azionisti non possono apportare nuovo capitale e l'autorità di vigilanza minaccia di chiudere la banca a causa del mancato rispetto dei requisiti patrimoniali.

⁵⁰ Il DGS concorre ai riparti nella liquidazione come creditore privilegiato.

⁵¹ Il veicolo è una società a responsabilità limitata (*limited company*) senza mandato specifico (il che lo rende molto versatile). In genere, il veicolo acquista circa il 95% delle azioni per fini fiscali, mentre il restante 5% è assunto dalla società di rating dello schema volontario.



Normalmente il DGS non acquisisce una partecipazione minoritaria, poiché così non avrebbe la possibilità di influenzare la strategia di business in modo sufficiente. Una volta assunto il controllo della banca, il DGS nomina un nuovo management e nuovi membri nel comitato di sorveglianza. In passato sono state date delle garanzie a fronte di alcuni rischi della banca al fine di stabilizzarne il capitale (es. garanzia a fronte di perdite attese su titoli di Stato). In teoria è possibile anche l'acquisizione di *asset* (presumibilmente al costo) da parte dello schema volontario, data l'ampiezza del mandato, ma non è stato mai fatto per questioni legate alla responsabilità di gestione di tali posizioni che andrebbe imputata al DGS, mentre appare più semplice l'assunzione del controllo.

Le finalità dell'acquisizione sono essenzialmente due:

- restituire la banca al mercato, attraverso cessione ad altra banca interessata all'acquisto⁵²;
- chiudere la banca.

Di solito è preferita questa seconda strada, per la difficoltà di trovare un acquirente e per il generale interesse delle altre banche all'uscita dal mercato di un concorrente in dissesto. Al momento lo schema volontario ha la proprietà di due banche e sta procedendo direttamente alla loro chiusura attraverso propri liquidatori nominati allo scopo.

Tabella di sintesi

Legislazione in vigore	<i>German Restructuring Act</i> del 2010
Autorità di risoluzione	BaFin (anche autorità di vigilanza) e Banca centrale (Bundesbank) in caso di rilevanza sistemica della crisi.
Trigger della risoluzione	<ul style="list-style-type: none"> • capacità della banca di proseguire la sua attività è a rischio (<i>going-concern risk</i>), costituendo un pericolo per la stabilità finanziaria del sistema (<i>systemic risk</i>); • il rischio sistemico derivante da quello connesso alla prosecuzione dell'attività della banca non può essere eliminato in modo certo se non con l'ordine di trasferimento.
DGS	Gestito dall'Associazione Bancaria, <i>funding</i> ex-ante; si distinguono lo schema obbligatorio ex Direttiva 94/19/CE sui DGS e lo schema

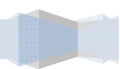
⁵² Una volta si è verificato che il DGS volontario abbia tenuto la proprietà della banca per più di un anno, non essendo stato possibile procedere alla vendita a causa delle avverse condizioni di mercato (2009-2010).



	<p>volontario integrativo. Il primo ha un mandato limitato al rimborso dei depositanti fino a 100.000 euro; il secondo copre i depositi over 100.000 euro e dispone di un mandato più ampio e può: dare garanzie; acquisire una banca, per rivenderla o liquidarla; acquisire asset (mai applicato).</p> <p>La contribuzione è ancorata alle “passività rappresentate da depositi”, in misura pari allo 0,016% per lo schema obbligatorio e allo 0,006% per quello volontario.</p>
Coinvolgimento del DGS nella risoluzione	<p>Il DGS, qui inteso come combinazione di schema volontario e obbligatorio, è coinvolto nella discussione con l’autorità di risoluzione in uno stadio iniziale e vi apporta informazioni rilevanti raccolte dalla società di rating dello schema volontario.</p> <p>Il DGS, pur non avendo diritto di voto al tavolo delle trattative, partecipa alla decisione finale e ha voce in capitolo in merito alla soluzione da adottare, non subendo le pressioni dell’autorità di vigilanza/risoluzione.</p>
Decisione di intervento del DGS	Assunta dal management del DGS.
Criteri di intervento del DGS	Minor onere per il DGS rispetto all’ammontare del <i>payout</i> al netto dei possibili recuperi.
Fondo di risoluzione	<p>Chiamato “<i>Restructuring Fund</i>”, è stato introdotto con la legislazione del 2010.</p> <p>Ha un target pari a 70 miliardi di euro. Attualmente le risorse disponibili sono pari a 1,8 miliardi di euro.</p> <p>Il fondo può essere utilizzato per fornire fondi alla banca ponte in caso l’autorità di risoluzione disponga l’ordine di trasferimento e per rilasciare garanzie (questa funzione è stata assolta da altra autorità durante la crisi, in assenza del fondo di risoluzione). Il Fondo non è stato ancora mai attivato.</p>
Strumenti di risoluzione	Unico strumento disponibile risoluzione, introdotto con il <i>Restructuring Act</i> del 2010, è l’ordine di trasferimento (<i>bridge bank</i>), con il coinvolgimento del fondo di risoluzione.



Strumento di risoluzione più utilizzato	<p>Nella pratica, possono essere prese in considerazione le seguenti alternative:</p> <ul style="list-style-type: none">• rimborso dei depositanti (con intervento dello schema obbligatorio fino a 100.000 euro e di quello volontario fino a capienza del limite individuale dei depositi);• acquisizione della banca da parte dello schema volontario. Le azioni sono acquistate attraverso uno SPV posseduto dal DGS al prezzo simbolico di 1 euro, con la finalità di restituire la banca al mercato, attraverso vendita ad altra banca interessata, o di chiuderla (più frequente);• ordine di trasferimento a una banca ponte (non c'è coinvolgimento del DGS ma del fondo di risoluzione). Questo strumento non è stato ancora utilizzato.
---	--





A.3 Olanda

Il DGS olandese è gestito direttamente dalla Banca Centrale (DNB) e il suo mandato è finalizzato al solo rimborso dei depositanti. Nel 2012 la legislazione è stata modificata attraverso una nuova regolamentazione denominata “*Intervention Act*” o “*Act on Special Measures for Financial Enterprises*”, che ha attribuito nuovi poteri alla DNB e al Ministero delle Finanze al verificarsi delle condizioni per l’intervento (*trigger*).

Le ragioni dell’intervento legislativo, e del conseguente rafforzamento degli strumenti disponibili, vanno rintracciate nella non adeguatezza mostrata dai vecchi strumenti a disposizione della DNB a gestire la recente crisi finanziaria assicurando la risoluzione ordinata di un intermediario finanziario in dissesto, specie se di dimensioni relativamente grandi rispetto all’economia del paese e per questo suscettibile di mettere a rischio la stabilità dell’intero sistema finanziario.

Per quanto riguarda i poteri della DNB, le condizioni per l’intervento sussistono al ricorrere di pericolosi sviluppi riferiti al capitale, alla liquidità o alle riserve tecniche di una banca o di un’impresa di assicurazione, nonché quando sia prevedibile che tali andamenti non si invertano in modo sufficiente o in tempo utile. In queste ipotesi la banca centrale prepara un piano di trasferimento che dovrà essere approvato dalla Corte Distrettuale, per poi procedere alla sua esecuzione e alle decisioni conseguenti.

I principali nuovi poteri assegnati alla Banca Centrale si riferiscono a:

- vendita dell’intermediario in crisi a un soggetto privato attraverso trasferimento delle azioni;
- trasferimento dell’intermediario in crisi a una controparte privata, con risorse finanziarie fornite dal DGS per la parte relativa al trasferimento dei depositi e fino al massimo al totale dei depositi garantiti della banca⁵³;
- trasferimento delle attività e/o delle passività (es. portafoglio depositi) dell’intermediario in crisi a un soggetto privato, consentendo la scissione dell’intermediario in “*good bank*” e in “*bad bank*”.

In questa fase lo Stato non può fare acquisizioni. Qualora non sia possibile identificare alcuna controparte privata interessata al salvataggio, si può procedere al trasferimento a un intermediario “ponte” stabilito per conto dello Stato o della DNB, che assuma temporaneamente il controllo della banca in crisi, in tutto o in parte, fino a quando sia possibile il trasferimento di attività e passività e soggetto privato.

⁵³ Il contributo del DGS deve essere versato non appena la Corte Distrettuale abbia approvato il piano di trasferimento. Qualora il totale dei depositi trasferiti sia inferiore alla somma erogata dal DGS, l’acquirente è tenuto a restituire la differenza allo schema di garanzia; viceversa, sarà la DNB-DGS a versare la differenza all’acquirente e assumerà un credito nei confronti della banca in crisi pari all’ammontare netto (così calcolato) erogato all’acquirente, partecipando ai riparti di liquidazione come creditore chirografario. I depositi non possono essere trasferiti ad acquirente di paese non UE, qualora ivi non sussista un sistema di garanzia dei depositi con copertura equivalente a quella disposta dalla direttiva sui DGS.



In ogni caso, poiché la nuova legislazione si fonda sul principio del “trattamento non deteriore” (*no creditor worse-off*), cardine peraltro anche della BRRD in corso di esame al Parlamento europeo, è necessario che in caso di trasferimenti totali o parziali di attività e/o passività non si rechi pregiudizio ai creditori dell’intermediario in crisi.

Per quanto riguarda i nuovi poteri del Ministro delle Finanze, l’*Intervention Act* ne assegna due speciali, attivabili in caso di grave e imminente minaccia alla stabilità del sistema finanziario:

- il potere di intervenire sull’assetto interno dei poteri dell’intermediario in crisi;
- il potere di espropriare attività e/o passività della banca in crisi o titoli dalla stessa emessi.

L’esproprio può essere in favore di un soggetto privato identificato nella decisione del Ministro.

Inoltre, la nuova normativa dispone la sospensione di alcune condizioni applicative di contratti, che altrimenti limiterebbero i nuovi poteri della Banca Centrale e del Ministero delle Finanze. Nello specifico, sono resi non operativi quei contratti che consentirebbero alle controparti della banca in crisi di terminare il rapporto e ritirare i fondi prestati all’intermediario, così aggravandone le condizioni di liquidità e indebolendo, potenzialmente, gli effetti della sua ordinata risoluzione.

Possono identificarsi quattro criteri comuni alla base del processo di risoluzione, cui l’efficacia dei nuovi strumenti può commisurarsi rispetto a quella dei tradizionali strumenti (regolamenti di emergenza, fallimento ordinario) disponibili prima della riforma:

- mantenimento della fiducia dei depositanti e degli intestatari delle polizze assicurative;
- mantenimento di un clima di fiducia sul mercato e da parte dei finanziatori;
- continuità delle funzioni essenziali dell’intermediario in crisi;
- riduzione del *moral hazard*, ponendo azionisti e altri partecipanti al capitale di rischio dinanzi alle perdite che avrebbero sostenuto in liquidazione.

In considerazione degli aspetti problematici che la risoluzione di intermediari complessi, operanti anche *cross-border*, può porre, la Banca Centrale olandese ha fatto proprio l’orientamento del *Financial Stability Board* in merito alla necessità di predisporre adeguati piani di risoluzione. Attraverso questi piani è, infatti, possibile valutare in che modo le misure di intervento possano essere applicate alla banca, tenuto conto della sua struttura, e si descrivono le modalità per la gestione dei problemi e gli strumenti applicabili una volta che questi si siano verificati. Il tutto al fine di agevolare la risoluzione ordinata dell’intermediario.



La nuova legislazione attribuisce, dal 2012, alla DNB la funzione di elaborare i piani di risoluzione in collaborazione con la banca, in modo da assicurare la prosecuzione delle funzioni vitali dell'intermediario e limitare il rischio a carico dei contribuenti e il rischio di contagio all'interno del sistema. Ciò appare in linea con la proposta di direttiva europea sul risanamento delle banche e la risoluzione delle crisi (BRRD), che dispone la preparazione dei piani di risoluzione dall'autorità di risoluzione in cooperazione con la vigilanza in una fase di normale svolgimento dell'attività dell'istituzione finanziaria, per delineare le possibili opzioni per risolvere l'intermediario in una gamma di scenari, inclusa l'instabilità sistemica.

Attualmente i poteri di intervento attribuiti all'autorità di risoluzione non sono supportati da un fondo di risoluzione.

Tabella di sintesi

Legislazione in vigore	<i>Intervention Act</i> del 2012.
Autorità di risoluzione	Banca Centrale olandese (DNB), che è anche autorità di vigilanza, e Ministero delle Finanze. La DNB prepara il piano di trasferimento, da sottoporre alla Corte Distrettuale di Amsterdam per approvazione.
Trigger della risoluzione	<ul style="list-style-type: none"> • Pericolosi sviluppi riferiti al capitale, alla liquidità o alle riserve tecniche di una banca o di un'impresa di assicurazione, nonché quando sia prevedibile che tali andamenti non si invertano in modo sufficiente o in tempo utile; • minaccia grave e imminente alla stabilità finanziaria.
DGS	Gestito dalla DNB. Il <i>funding</i> è ex-post, ma è in progetto il passaggio all'ex-ante con contribuzioni <i>risk-based</i> (rinviato al 2015).
Coinvolgimento del DGS nella risoluzione	<p>Non coinvolto nel processo di risoluzione, ma la DNB può decidere di utilizzarne le risorse ai fini del trasferimento della banca in dissesto a una controparte privata.</p> <p>Non è consentito che il DGS acquisisca <i>asset</i> della banca in crisi.</p> <p>La garanzia del DGS non è applicabile in caso di nazionalizzazione.</p>



Decisione di intervento del DGS	Autorità di risoluzione.
Criteri di intervento del DGS	Il minor onere non è esplicitato nella legislazione.
Fondo di risoluzione	Non presente.
Strumenti di risoluzione	<ul style="list-style-type: none"> • vendita della banca in crisi a un soggetto privato mediante trasferimento delle azioni; • trasferimento della banca a controparte privata, con risorse finanziarie del DGS (a fronte del trasferimento dei depositi); • trasferimento di attività e/o passività (es. portafoglio depositi) a un soggetto privato, consentendo la scissione dell'intermediario in "good bank" e in "bad bank"; • intervento sull'assetto interno dei poteri della banca in crisi; • esproprio di attività e/o passività della banca in crisi o di titoli dalla stessa emessi (nazionalizzazione), con diritto all'indennizzo della perdita subita.
Strumento di risoluzione più utilizzato	L' <i>Intervention Act</i> ha avuto prima applicazione nel 2013: la banca in crisi (SNN REAAL) è stata nazionalizzata. Non risultano altri interventi successivi.

A.3.1 Case study

La crisi della banca SNS REAAL, quarta banca del paese e di rilevanza sistemica per l'economia olandese, ha costituito la prima applicazione dell'*Intervention Act* entrato in vigore nel 2012. In precedenza la gravità della crisi finanziaria aveva portato ad altre nazionalizzazioni nel paese, ma in assenza di una specifica codifica legislativa, cui si è provveduto con l'Atto del 2012.

La struttura del conglomerato finanziario di cui SNS REEAL era holding comprendeva un'altra banca, la *SNS Bank*, a sua volta controllante della *SNS Property Finance* (dal cui portafoglio immobiliare sono derivate le perdite maggiori) e una compagnia di assicurazione, la *Real Insurance*. Ciò ne ha fatto la quarta banca del paese con 35 miliardi di euro in depositi garantiti (circa il 7,5% del totale a livello di sistema), la terza compagnia di assicurazione nel ramo vita e la quinta per le altre tipologie di assicurazioni.



Nello specifico, le difficoltà della SNS REEAL sono iniziate nel 2006 per gli effetti della crisi finanziaria e per le esposizioni legate al proprio portafoglio immobiliare; nel 2008 ha beneficiato di un prestito pubblico (750 milioni di euro) che non è riuscita a restituire entro la scadenza prefissata nel 2012.

Prima della nazionalizzazione sono state prese in esame varie alternative per tentare di salvare la banca, ma alla fine del 2012 una valutazione indipendente del suo portafoglio immobiliare, eseguita su ordine del Ministero delle Finanze, ha evidenziato il sussistere di una situazione peggiore di quanto stimato in precedenza. A ciò hanno fatto seguito, a gennaio 2013, i dubbi della Commissione europea in merito a una delle soluzioni ipotizzate, basata sulla partecipazione al salvataggio di due banche olandesi già beneficiarie di supporto pubblico e, come tali, soggette al divieto di procedere ad acquisizioni. La DNB ha, infine, richiesto alla SNS REEAL di presentare una soluzione fattibile per sostenere il proprio capitale entro la fine di gennaio, pena l'adozione delle misure di emergenza stabilite dal *Financial Supervision Act* o l'espropriazione ai sensi dell'*Intervention Act*.

Il 1° febbraio 2013 il Ministero delle Finanze ha proceduto alla nazionalizzazione della SNS REEAL e delle sue filiazioni, compresa la SNS Bank, poiché le condizioni della banca si erano deteriorate in misura tale da porre a rischio serio e imminente la stabilità del sistema finanziario. Ciò è stato possibile attraverso l'attivazione del nuovo potere attribuito al Ministero dall'*Intervention Act*, ossia quello di espropriare attività e passività della banca in crisi o titoli dalla stessa emessi.

La nazionalizzazione della SNS REEAL ha comportato:

- annullamento di tutte le azioni della SNS REEAL (capogruppo quotata);
- *bail-in* dei titoli subordinati (ibridi) emessi dalla SNS REEAL e dalla SNS Bank;
- di tutti i prestiti subordinati assunti dalla SNS REEAL e dalla SNS Bank;
- espropriazione di ogni credito che investitori, presenti o passati, in azioni o in altri titoli emessi dal gruppo, avessero nei confronti di SNS REEAL o SNS Bank.

I debiti senior (titoli non subordinati ecc.) non sono stati espropriati, principalmente per gli effetti negativi che si sarebbero potuti avere sulla capacità delle banche olandesi di finanziarsi sui mercati internazionali dei capitali.

La ricapitalizzazione della banca ha comportato un significativo esborso di denaro pubblico (2,2 miliardi di euro), cui si è aggiunto l'ammontare derivante dall'espropriazione dei titolari di debito subordinato (1 miliardo di euro).

L'onere complessivo per lo Stato è stato così articolato: 2,2 miliardi di ricapitalizzazione; 0,8 miliardi di euro quale importo del prestito del 2008 non restituito dalla SNS REEAL; ulteriori 0,7 miliardi per isolare il portafoglio immobiliare problematico; garanzia di 5 miliardi a fronte del trasferimento del portafoglio della controllata *SNS Property Finance*



a una *bad bank* per 2,8 miliardi di euro; 1,1 miliardi di euro come supporto temporaneo di liquidità erogato alla holding.

I costi dell'operazione sono stati parzialmente attribuiti al sistema bancario attraverso una tassa *tantum* di risoluzione (1 miliardo di euro nel 2014) basata sull'ammontare dei depositi garantiti delle banche alla data del 1° febbraio 2013. In pratica, è come se si trattasse di una parziale contribuzione *ex-post* del DGS al costo dell'intervento (significativamente più bassa del costo netto del *payout* pari a circa 5 miliardi di euro), cos' gravando il già sofferente sistema bancario di un ulteriore onere.

Inoltre, la gravità della situazione ha consigliato di rinviare di due anni il passaggio all'*ex-ante* per il DGS, che avrebbe dovuto entrare in funzione a giugno 2013.

L'esperienza della nazionalizzazione ha confermato l'importanza di predisporre piani di risanamento e risoluzione in tempi di normale gestione delle banche, la necessità di introdurre e armonizzare il *bail-in* per fare fronte a questioni di stabilità finanziaria e di disporre del finanziamento *ex-ante* sia per il DGS sia per la risoluzione (possibilmente integrati).

Per quanto riguarda il futuro del conglomerato finanziario SNS REAAL, il Ministero delle Finanze reputa la proprietà pubblica temporanea e ha dato direttive al management della banca di procedere al disinvestimento con vendita a privati non appena la banca si sia stabilizzata e le condizioni di mercato lo consentano.



A.4 Regno Unito

Il *Banking Act* del 2009 ha introdotto nel Regno Unito un regime speciale di risoluzione (*Special Resolution Regime - SRR*), entrato in vigore il 21 febbraio 2009.

La *Prudential Regulation Authority* (PRA), in consultazione con la Banca d'Inghilterra e il Tesoro, prende la decisione di porre una banca in SRR.

Chi decide quale strumento applicare è un dipartimento della banca d'Inghilterra (*Special Resolution Unit*), che molto probabilmente diventerà autorità di risoluzione.

Possono utilizzare tutti gli strumenti inseriti nel testo legislativo:

- trasferimento di tutto o parte del business (azioni o proprietà, es. *assets and liabilities*) a un'altra banca compratrice;
- trasferimento di tutto o parte della proprietà della banca a una *bridge bank* - che può essere anche una *subsidiary* della Banca di Inghilterra - in attesa della futura vendita;
- nazionalizzare temporaneamente la banca (è una decisione del Tesoro);
- mettere in liquidazione la banca per permettere un rapido pagamento dei depositanti da parte del DGS (*Financial Services Compensation Scheme - FSCS*), o trasferire i conti dei depositanti in una banca sana;
- richiedere la procedura di amministrazione bancaria (BAP) per una parte della banca e trasferire un'altra a un altro ente.

Il *bail-in* entrerà in vigore l'anno prossimo. In pratica, però, il sistema più usato è stato il ricorso alla nazionalizzazione.

Il FSCS (DGS del Regno Unito) ha la funzione principale di intervenire nel rimborso diretto dei depositanti in caso di liquidazione (anche chiedendo i soldi in prestito momentaneamente al governo).

Il suo fondo può essere usato anche come intervento di supporto nella risoluzione, qualora sia previsto un minor onere, al netto dei recuperi, rispetto al *payout*.

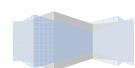
Nello scegliere lo strumento di risoluzione devono essere tenuti in considerazione i seguenti 5 obiettivi:

- proteggere la stabilità del sistema finanziario UK;
- proteggere la fiducia nella stabilità del sistema bancario UK;
- proteggere i depositanti;
- proteggere i fondi pubblici;
- evitare di contravvenire ai diritti di proprietà stabiliti dall'*Human Rights Act* 1998.



Tabella di sintesi

Legislazione in vigore	Banking Act 2009.
Autorità di risoluzione	Non esiste attualmente. Un dipartimento della banca d'Inghilterra, che molto probabilmente diventerà autorità di risoluzione, decide gli strumenti da applicare, eventualmente in consultazione con altre autorità.
Trigger della risoluzione	Minaccia grave e imminente alla stabilità finanziaria.
DGS	Il DGS ha un sistema ex post, interviene quasi sempre solo nel rimborso diretto dei depositanti e può chiedere prima i fondi in prestito al governo (<i>paybox</i>). Il <i>board</i> è composto da 13 membri nessuno dei quali è un banchiere.
Coinvolgimento del DGS nella risoluzione	Può essere chiamato a pagare la differenza tra i depositi e i PL al netto di quanto recuperato dal governo (in caso di finanziamento anticipato da parte di quest'ultimo).
Decisione di intervento del DGS	Banca d'Inghilterra.
Criteri di intervento del DGS	<ul style="list-style-type: none"> • minor onere, al netto dei recuperi, rispetto al payout; proteggere la stabilità del sistema finanziario UK; • proteggere la fiducia nella stabilità del sistema bancario UK; • proteggere i depositanti; • proteggere i fondi pubblici.
Fondo di risoluzione	Ex-post Pubblico - anticipazioni del governo.
Strumenti di risoluzione	<i>Bridge bank, good bank, bad bank, Trasfer of assets</i> (Non Performing Loans/crediti deteriorati – difficilmente esigibili), <i>State backstop/aiuti di Stato</i> , fusioni, acquisizione di partecipazioni azionarie. Il <i>bail-in</i> è applicabile solo dall'anno prossimo.
Strumento di risoluzione più utilizzato	Nazionalizzazione (<i>bail-out</i>).





A.4.1 Case study

Nel 2009 vi è stato un caso in cui nella banca in crisi hanno lasciato i *non performing loans*/crediti deteriorati - difficilmente esigibili e tutta la parte cattiva, hanno trasferito i depositi a un'altra banca con il contributo del governo, la parte buona diversa dai depositi è stata trasferita a una *bridge bank* in attesa di essere venduta, ma dopo tre mesi, non essendoci acquirenti, è stata venduta alla stessa banca alla quale in precedenza erano stato trasferiti i depositi.

La banca in crisi con la parte cattiva è stata liquidata.

Il DGS sarà tenuto a versare al governo le eventuali perdite da questo subite e quanto non recuperato.



A.5 Spagna

In Spagna una nuova legislazione in materia di risoluzione e ristrutturazioni delle banche in crisi è stata emanata nel novembre 2012 (con ultime modifiche il 30 ottobre 2013).

Tale legislazione è stata fortemente voluta dalla Commissione Europea come condizione per la concessione di finanziamenti europei a favore del settore bancario spagnolo in crisi.

A tal fine, sono state istituite:

- una specifica Autorità di Risoluzione: il FROB (*Fondo De Reestructuración Ordenada Bancaria*). Originariamente, nel 2009, tale Autorità è stata costituita con fondi anche del DGS e per questa ragione nel *board* erano presenti 3 membri del DGS, 4 del Banco di Spagna (tra cui il vice governatore) e 2 del Ministero. Dal 2012, essendo il FROB completamente ministeriale e utilizzando i fondi pubblici, hanno ritenuto opportuno eliminare dal *board* il settore privato e, di conseguenza, il DGS;
- una società veicolo, SAREB (*Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria*). Tale società, con durata limitata a 15 anni, si occuperà di gestire e amministrare i crediti problematici, i *npl* e soprattutto quanto proveniente dal settore *real estate* che il FROB riterrà opportuno trasferire dalla banca in crisi. Il SAREB è partecipato al 45% dal FROB e il restante appartiene al settore privato (banche e assicurazioni).

Sono previste tre tipologie di intervento:

- **Early intervention** (interventi preventivi)

Sono disposti dall'autorità di Vigilanza (Banco di Spagna), non richiedono normalmente, se non in casi eccezionali, l'uso di fondi pubblici e soltanto nella forma di *contingent convertible debt* ("CoCos") da restituire al massimo in due anni. Più comunemente applicano il trasferimento o la vendita di attivi. Non viene sostituito, di norma, il *management* della banca. Lo scenario è ***on going concern***, in questa fase il DGS e l'autorità di risoluzione (FROB) non intervengono;

- **Restructuring** (Ristrutturazione)

E' obbligatoria la sostituzione del *management*, la gestione viene affidata al FROB, che è l'autorità di risoluzione, e può delegare la gestione ordinaria a un commissario straordinario. Autorizza i piani di ristrutturazione congiuntamente al Banco di Spagna e alla Commissione Europea (se vengono usati fondi pubblici).



Il primo passo obbligatorio è far confluire i *npl* e gli attivi deteriorati relativi al *real estate* al SAREB⁵⁴.

Può utilizzare tutti gli strumenti di risoluzione (*bridge bank-good bank, bad bank, Trasfer of assets* (NPL), *State backstop*, Fusioni, acquisizione di partecipazioni azionarie), ma il più usato (congiuntamente agli altri) è una sorta di *bail-in* che si applica solo agli azionisti e non agli obbligazionisti o ai creditori ordinari, tecnicamente viene chiamato SLE (*Subordinating Liability Exercise*⁵⁵). Lo scenario è **on going concern** e normalmente in questa fase il DGS non interviene;

- **Resolution** (Risoluzione)

E' obbligatoria la sostituzione del *management*, la gestione viene affidata al FROB che può delegare la gestione ordinaria a un commissario straordinario e predispone i piani di risoluzione che devono essere autorizzati dal DGS che può alternativamente scegliere (qualora sia meno oneroso) il rimborso diretto dei depositanti.

Anche qui, il primo passo obbligatorio è far confluire i *npl* e gli *asset* cattivi relativi al *real estate* al SAREB. Possono essere usate in aggiunta la *bridge bank, la good bank e la bad bank* e ovviamente il trasferimento di *asset*. Il DGS può contribuire con un finanziamento di supporto e chiedere eventualmente i soldi in prestito al FROB. Lo scenario è di un'**ordinata liquidazione della banca**. In questa fase vengono coinvolti sia il FROB che il DGS.

Nel *board* del DGS e del FROB c'è anche il vice governatore del Banco di Spagna. C'è una forte collaborazione tra autorità.

Il Banco di Spagna comunica prima della liquidazione al DGS i dati relativi a tutti i depositanti (che vengono forniti costantemente e obbligatoriamente da tutte le banche spagnole - S.C.V.) per potersi preparare in tempo a effettuare il rimborso.

Il DGS predispone le lettere secondo le indicazioni del Banco di Spagna, i depositanti devono rispedirle firmate e indicare il nuovo conto dove effettuare il bonifico. Mediamente, il DGS impiega 7 giorni per il rimborso.

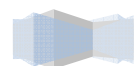
⁵⁴ Il SAREB è stato istituito a dicembre 2012 con durata limitata a 15 anni, anche questo sotto richiesta obbligatoria della Commissione Europea.

⁵⁵ In concreto vengono incisi prima gli azionisti e poi i subordinati, mai i creditori ordinari.



Tabella di sintesi

Legislazione in vigore	<i>Ley 9/2012, de 14 de novembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito</i> (ultima modifica del 30 ottobre 2013).
Autorità di risoluzione	<i>Fondo De Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB)</i> . Il <i>board</i> al momento della Sua costituzione era composto da 3 membri del DGS (in quanto costituito con fondi anche del DGS), da 4 membri del banco di Spagna, tra cui il vice governatore, 2 membri del ministero. Attualmente non è prevista più la partecipazione del DGS in quanto vengono usati fondi pubblici.
Trigger della risoluzione	Incapacità della banca di proseguire la sua attività, costituendo un pericolo per la stabilità finanziaria del sistema.
DGS	Il <i>board</i> del DGS è composto da banchieri e dal vice governatore del banco di Spagna. E' un sistema ex-ante con una raccolta pari allo 0,002% dei depositi oggetto di garanzia (<i>eligible deposits</i>) con ex-post illimitato. Può chiedere in prestito fondi al FROB.
Coinvolgimento del DGS nella risoluzione	Può solo decidere se intervenire autorizzando il piano di risoluzione o rimborsando direttamente i depositanti.
Decisione di intervento del DGS	Su proposta del FROB, viene autorizzato dal DGS.
Criteri di intervento del DGS	Il prerequisito è il minor onere.
Fondo di risoluzione	Fondi pubblici. Data la situazione particolare della Spagna, sono stati utilizzati in particolare gli aiuti concessi dall'unione europea per il settore bancario spagnolo.
Strumenti di risoluzione	<i>Bridge bank, good bank, bad bank, Trasfer of assets</i> (NPL, non performing loans/ crediti deteriorati – difficilmente esigibili) a un veicolo (SAREB), <i>State backstop, bail-In (SLE-Subordinating, Liability, Exercise)</i> , fusioni, acquisizione di partecipazioni azionarie.
Strumento di risoluzione più utilizzato	Obbligatorio: <i>Trasfer of assets</i> (NPL) a un



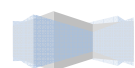


	veicolo (SAREB). Più usato: SLE (prima gli azionisti, poi debitori subordinati, mai i crediti ordinari) in aggiunta agli altri strumenti.
--	--

A.5.1 Case study

L'intervento di seguito riportato è stato autorizzato dal FROB, dal Banco di Spagna e dalla Commissione Europea ed è consistito:

- fusione e incorporazione della banca x in crisi con la banca y sana
- finanziamento del FROB e a acquisizione della partecipazione azionaria per l'ammontare corrispondente nella banca y
- trasferimento dei NPL e dei crediti difficilmente esigibili nel SAREB.





A.6 Svizzera

La materia della risoluzione è regolata dalla legge federale sulle banche e le casse di risparmio dell'8 novembre 1934, di cui l'ultimo aggiornamento è del 1° gennaio 2013. I poteri di risoluzione sono assegnati alla FINMA, responsabile della vigilanza sulle banche, sui gruppi bancari e i conglomerati finanziari in Svizzera.

Le condizioni applicative delle misure di risoluzione sono riconducibili a due aspetti:

- il sussistere di fondati timori che una banca presenti un'eccedenza di debiti o seri problemi di liquidità o se la stessa non adempie alle prescrizioni relative ai fondi propri alla scadenza del termine fissato dalla FINMA;
- la rilevanza sistemica dell'intermediario, il cui dissesto danneggerebbe notevolmente l'economia e il sistema finanziario del paese.

Insolvenza

Con riferimento al primo punto, le misure adottabili dalla FINMA in caso di rischio di insolvenza consistono in:

- misure di protezione⁵⁶, che possono essere ordinate indipendentemente o in relazione a una procedura di risanamento o di liquidazione;
- procedura di risanamento;
- fallimento dell'intermediario.

La procedura di risanamento può essere avviata qualora sussistano buone prospettive di recupero della banca o di continuazione di singoli servizi bancari. A tale fine, la FINMA emana le decisioni e le disposizioni necessarie all'esecuzione della procedura; può incaricare un soggetto dell'elaborazione di un piano di risanamento, in cui si garantisca che, al termine del processo, la banca adempia a tutte le condizioni di autorizzazione e legislative. La FINMA autorizza il piano al sussistere di specifiche condizioni⁵⁷, senza che sia richiesto l'accordo dell'assemblea generale della banca.

Se l'insolvenza della banca non può essere altrimenti eliminata, il piano di risanamento può prevedere la riduzione del capitale proprio esistente e la costituzione di nuovo

⁵⁶ In particolare, la FINMA può: impartire istruzioni agli organi della banca; designare un incaricato dell'inchiesta; privare gli organi della facoltà di rappresentanza o revocarli; revocare la società di audit; limitare l'attività operativa della banca; vietare alla banca di effettuare versamenti, di accettare pagamenti o di effettuare transazioni di valori mobiliari; chiudere la banca; concedere una moratoria e una proroga delle scadenze, tranne che per i crediti coperti da pegno delle centrali di emissione di obbligazioni fondiarie.

⁵⁷ Segnatamente, se il piano di risanamento: si fonda su una valutazione prudente degli attivi della banca; pone presumibilmente i creditori in una posizione migliore rispetto alla dichiarazione immediata del fallimento della banca; tiene conto della priorità degli interessi dei creditori rispetto a quelli dei proprietari, nonché del grado dei creditori; tiene adeguatamente conto dei legami giuridici o economici tra gli attivi, i passivi e le relazioni contrattuali.



capitale proprio, nonché la conversione di capitale di terzi in capitale proprio⁵⁸. A eccezione del caso di rilevanza sistemica della banca, qualora il piano di risanamento preveda un'ingerenza nei diritti dei creditori, la FINMA stabilisce un termine entro il quale gli stessi possono rifiutarlo. La conseguenza immediata dei rifiuti, oltre determinate soglie, è il fallimento della banca.

Va osservato che il piano di risanamento può prevedere la continuazione di singoli servizi bancari a prescindere dalla sopravvivenza della banca interessata. In particolare, può disporre che il patrimonio (in tutto o in parte) della banca, con attivi e passivi, e le relazioni contrattuali siano trasferiti ad altri soggetti di diritto o a una banca transitoria (*bridge bank*). Se gli attivi, i passivi e le relazioni contrattuali sono trasferiti soltanto in parte a un altro soggetto giuridico o a una banca transitoria, la FINMA dispone una loro valutazione indipendente.

Infine, se non vi è alcuna prospettiva di risanamento o se il risanamento è fallito, la FINMA revoca alla banca l'autorizzazione e ne ordina il fallimento, nominando uno o più liquidatori sottoposti alla sua vigilanza e da cui può ottenere rapporti periodici su richiesta.

Rilevanza sistemica

Le disposizioni relative alle banche a rilevanza sistemica perseguono gli obiettivi di ridurre i rischi che tali banche costituiscono per la stabilità del sistema finanziario, di assicurare il mantenimento delle funzioni importanti dal punto di vista economico e di evitare l'erogazione di aiuti statali. Nello specifico, si considerano funzioni di rilevanza sistemica le operazioni di deposito e di credito a livello nazionale, nonché il sistema dei pagamenti.

Dopo aver consultato la FINMA, la Banca nazionale svizzera designa quali banche siano da considerarsi a rilevanza sistemica, sulla base di una valutazione⁵⁹ che prende in esame le dimensioni della banca, la sua interdipendenza con il sistema finanziario e con l'economia, la sostituibilità a breve termine dei servizi dalla stessa forniti.

In linea generale, dunque, l'autorità di risoluzione Interviene con misure di *early warning*, operando in pratica in modo da chiudere le banche piccole procedendo al

⁵⁸ La conversione del capitale di terzi in capitale proprio ha per obiettivo quello di coprire il fabbisogno di capitale della banca. La conversione avviene secondo la seguente graduatoria: 1. crediti postergati senza computo dei fondi propri; 2. altri crediti, sempreché non siano esclusi dalla conversione, a eccezione dei depositi; 3. depositi, a condizione che non siano privilegiati. Pertanto, i depositi privilegiati e garantiti non possono in nessun caso venire convertiti in capitale proprio. Gli averi corrispondenti sono quindi a disposizione dei clienti interessati.

⁵⁹ I criteri seguiti attengono ai seguenti aspetti: la quota di mercato detenuta nell'ambito delle funzioni di rilevanza sistemica; l'importo dei depositi garantiti; il rapporto tra il totale di bilancio della banca e il prodotto interno lordo annuo della Svizzera; il profilo di rischio della banca, determinato dal modello aziendale, dalla struttura del bilancio, dalla qualità degli attivi, dalla liquidità e dal grado d'indebitamento.



rimborso depositanti, mentre per quelle più grandi (con impatto sistemico) si prende in considerazione la risoluzione.

Il DGS è stato creato nel 1938 come sistema volontario, divenuto obbligatorio con il recepimento della direttiva 94/19/CE; ha attualmente un sistema di *funding* di tipo *ex-post*⁶⁰ e, in vista dell'approvazione ed entrata in vigore della nuova direttiva sui DGS, stanno studiando la problematica degli impegni di pagamento per applicarla appena possibile.

Il sistema di garanzia non risulta coinvolto nella risoluzione, poiché non esiste un obbligo di versamento di risorse a fronte della richiesta dell'autorità preposta per il finanziamento delle misure adottate. La FINMA, infatti, può chiedere l'impiego delle risorse del DGS solo ai fini del rimborso dei depositanti. Nel bilancio delle singole banche la quota che devono versare al fondo è come la quota di un prestito verso il DGS; diventa costo solo per la parte non recuperata al termine della procedura di liquidazione⁶¹.

Tabella di sintesi

Legislazione in vigore	Legge federale sulle banche e le casse di risparmio dell'8 novembre 1934 (aggiornamento 1° gennaio 2013). In particolare, la legge è stata modificata nel 2008 dopo il caso della <i>Kaupting Bank</i> (filiale di banca islandese stabilita in Svizzera, chiusa dalla FINMA), introducendo la regola del 125%: le banche devono detenere costantemente attività liquide rappresentate da crediti o altri attivi detenuti in Svizzera in ragione del 125% dei loro depositi privilegiati. In tal modo viene costituita una certa riserva, generalmente sufficiente a coprire le rivendicazioni di tutti i creditori della prima e
------------------------	---

⁶⁰ L'importo massimo della garanzia dei depositi è limitato a 6 miliardi di franchi. Se gli attivi della banca in crisi non bastassero a coprire i depositi garantiti, le altre banche sarebbero chiamate a coprire la differenza per un importo massimo di CHF 6 miliardi. Il limite massimo implica che il totale dei pagamenti a carico delle banche (senza i tassi di interesse) non possa superare mai tale limite, che non vale per singolo evento o per un determinato arco di tempo, ma rappresenta la garanzia massima da parte delle banche. L'importo si riduce con il pagamento da parte delle banche e aumenta nuovamente quando, a seguito della realizzazione nel procedimento concorsuale, i fondi tornano alle banche o quando al termine della liquidazione di una banca devono essere ammortizzati definitivamente.

⁶¹ Le banche e i commercianti di valori mobiliari sono tenuti per legge a detenere costantemente, oltre alla liquidità normativa obbligatoria, mezzi liquidi pari alla metà del loro obbligo contributivo massimo (totale: CHF 3 miliardi). Ciò rappresenta quindi un saldo di pari importo che la garanzia dei depositi detiene a proprio favore presso i suoi membri. Nel caso improbabile in cui si renda necessario un importo superiore a CHF 3 miliardi, i membri devono reperire i fondi corrispondenti prelevandoli da altri mezzi. La loro capacità al riguardo è soggetta al monitoraggio dell'autorità di vigilanza.



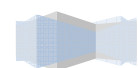
	<p>della seconda classe fallimentare. Questa regola contribuisce anche a mantenere in Svizzera valori patrimoniali corrispondenti alla somma dei depositi dei clienti svizzeri dei rispettivi istituti (più una riserva del 25%).</p>
Autorità di risoluzione	<p>FINMA, anche autorità di vigilanza e liquidatore attraverso società di <i>audit</i> nominate allo scopo.</p>
Trigger della risoluzione	<ul style="list-style-type: none"> • Fondati timori che una banca presenti un'eccedenza di debiti o seri problemi di liquidità o se la stessa non adempie alle prescrizioni relative ai fondi propri alla scadenza del termine fissato dalla FINMA; • rilevanza sistemica della banca.
DGS	<p>Il DGS ha un mandato limitato al rimborso dei depositanti, con <i>funding</i> ex-post.</p> <p>I depositi garantiti (fino a 100.000 franchi svizzeri per depositante) sono assistiti da privilegio, collocandosi nella seconda classe fallimentare. Nell'ambito della ripartizione della liquidità dell'istituto in fallimento, questo rappresenta un grande vantaggio. Infatti, in genere la prima e seconda classe fallimentare comprendono solo una piccola parte delle rivendicazioni nei confronti della massa fallimentare, mentre la quota di gran lunga maggiore è di norma attribuita alla terza classe fallimentare.</p> <p>I depositi privilegiati vengono pagati immediatamente, fuori dalla graduatoria ed escludendo qualsiasi compensazione, con gli attivi liquidi disponibili della banca. Grazie al privilegio, il DGS ha accesso immediato ai recuperi</p>
Coinvolgimento del DGS nella risoluzione	<p>Nessun coinvolgimento obbligatorio nella risoluzione. In determinate circostanze il DGS può decidere di intervenire volontariamente nella risoluzione con un prestito nella procedura, purché ci siano prospettive di recupero.</p> <p>Il Consiglio del DGS, composto da banchieri, è contrario al coinvolgimento nella risoluzione.</p>



Decisione di intervento del DGS	<p>Il DGS non può essere obbligato a intervenire nella risoluzione, in quanto manca nella legislazione una norma che consenta all'autorità di risoluzione di avvalersi delle risorse del DGS.</p> <p>La FINMA può chiedere l'impiego delle risorse del DGS solo ai fini del rimborso dei depositanti.</p> <p>Non sempre FINMA informa tempestivamente il DGS della necessità di procedere al <i>payout</i>.</p>
Criteri di intervento del DGS	<p>Rimborso dei depositanti su richiesta della FINMA.</p> <p>In determinate circostanze il DGS può decidere di intervenire nella risoluzione con un prestito nella procedura, purché ci siano prospettive di recupero. Ma nessun criterio (come il minor onere) risulta codificato.</p>
Fondo di risoluzione	Non presente.
Strumenti di risoluzione	Tutti i possibili.
Strumento di risoluzione più utilizzato	<p>Dipende dalle specifiche circostanze.</p> <p>In linea generale, dunque, FINMA Interviene con misure di <i>early warning</i>, operando in pratica in modo da chiudere le banche piccole procedendo al rimborso depositanti, mentre per quelle più grandi (con impatto sistemico) si prende in considerazione la risoluzione.</p>

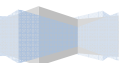
A.6.1 Case study

Poiché le procedure di risoluzione sono in linea generale applicate per le banche maggiori, il caso riferito è quello di un istituto a rilevanza sistemica a livello internazionale. La crisi della banca UBS, colosso americano del credito, ha determinato un impatto significativo in Svizzera per le sue dimensioni più volte oltre il PIL del paese. La soluzione adottata, di intesa con la Fed americana, è stata quella di isolare i titoli tossici presenti nel bilancio della banca (circa 60 miliardi di dollari), collocandoli in una *bad bank* creata allo scopo dal Governo e dalla Banca Centrale Svizzera. In pratica, è come se fosse una sussidiaria di quest'ultima di proprietà del Governo, costituita grazie al prestito erogato dalla banca centrale, a sua volta ricevuto dalla Fed. I titoli tossici sono stati lentamente e interamente recuperati nel periodo 2009-2012, portando peraltro alla realizzazione di un surplus rispetto al valore iniziale di 60 miliardi di dollari.





La lezione derivante da questo caso di crisi attiene all'elevato costo connesso a un salvataggio con fondi pubblici. Le nazionalizzazioni sono costose e andrebbero evitate ricorrendo ad altri strumenti, applicando azioni correttive nei confronti della banca in crisi e sostenendone il processo di recupero.





Appendice B: Approfondimento sui veicoli di gestione

L'obiettivo della presente approfondimento è quello di analizzare il ruolo dei veicoli di gestione delle attività⁶² nel facilitare la ristrutturazione bancaria in periodi di crisi finanziaria, alla luce di alcune recenti esperienze.

Si sostiene che esistono strategie alternative per la gestione e la vendita dei crediti deteriorati in funzione di fattori quali:

- la tipologia degli attivi, la loro dimensione e la distribuzione;
- la struttura del sistema bancario;
- la disponibilità di capacità di gestione all'interno delle banche e nel settore pubblico.

In linea generale, non esiste una singola soluzione ottimale, ma piuttosto una combinazione di soluzioni per ciascun paese, suscettibili di variazione nel tempo e in relazione alla specifica banca oggetto di risoluzione, pur in presenza di fattori comuni che contribuiscono al successo dei veicoli di gestione.

Tali fattori comuni comprendono:

- contesto giuridico e regolamentare a supporto della soluzione;
- leadership forte;
- indipendenza operativa;
- incentivi adeguatamente strutturati;
- orientamento commerciale.

B.1 Obiettivi dei veicoli nella strategia di risoluzione di una banca sistemica

La gestione e la vendita delle attività deteriorate costituisce uno degli aspetti più critici e complessi nel trattamento delle crisi nel settore finanziario. Una ristrutturazione di successo implica che sia preservato il funzionamento del sistema dei pagamenti, assicurata l'operatività bancaria e che i crediti problematici siano gestiti e dismessi in modo adeguato. Se la dimensione delle sofferenze raggiunge una dimensione tale da avere rilevanza di sistema, esistono molteplici ragioni a sostegno della necessità di costituire una AMC, primo fra tutti assicurare che si proceda a ristrutturazione della banca.

Probabilmente lo scopo principale di avere una AMC è l'aspetto manageriale: la gestione di sofferenze e crediti richiede capacità diverse da quelle normalmente disponibili nella banca, per cui possono essere necessari esperti immobiliari e di liquidazione ed altre

⁶² Denominate nell'esperienza statunitense *Asset Management Companies* (AMC).

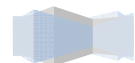




figure professionali. In più, la gestione dei crediti problematici interferirebbe con l'ordinaria gestione della banca.

E' importante osservare che, qualora separati, alla banca e alla società di gestione possono essere assegnanti specifici obiettivi di profitto indipendenti e trasparenti, così fornendo incentivi al management e allo staff.

Le esperienze internazionali mostrano come le AMC siano costituite per molteplici ragioni, tra cui:

- facilitare la risoluzione di banche insolventi e non più in grado di proseguire con profitto l'attività;
- facilitare la ristrutturazione di banche problematiche, ma ancora in grado di proseguire con profitto l'attività;
- facilitare la privatizzazione di banche nazionalizzate o in cui lo Stato sia intervenuto per gestire una crisi;

Affinché una AMC operi in modo efficace è necessario che i suoi obiettivi siano chiaramente definiti e che la sua struttura di *governance* sia tale da sostenere questi obiettivi ed assicurare che il management sia in grado di raggiungerli. L'approccio per la definizione degli obiettivi può variare da paese a paese, come peraltro possono variare le finalità⁶³ di costituzione del veicolo. La rapida disposizione degli attivi è, comunque, funzionale alla disponibilità di informazioni adeguate sugli stessi e all'esistenza di un mercato in cui possano essere trattati.

In ultima analisi, gli obiettivi sono riconducibili alla massimizzazione del profitto ottenibile o alla minimizzazione dei costi, tenendo in piena considerazione le condizioni di mercato e i costi per il finanziamento della AMC.

B.2 Aspetti organizzativi e di struttura

Esistono vari approcci per strutturare e organizzare una AMC per il raggiungimento degli obiettivi definiti dall'autorità di risoluzione.

- Il capitale del veicolo può essere pubblico o privato e, in relazione a ciò, possono aversi strutture alternative;
- i soggetti che trasferiscono gli attivi al veicolo possono essere pubblici o privati;

⁶³ Ad esempio, in alcuni paesi il focus dell'AMC può essere la vendita rapida al settore privato di attivi acquistati dallo Stato o allo stesso trasferiti. Le esperienze mostrano come in simili casi lo scopo sia stato quello di disporre delle attività nel più breve tempo possibile per evitarne l'ulteriore perdita di valore e per minimizzare il costo a carico del Governo.

In altri paesi le società di gestione sono state costituite con focus sulla ristrutturazione, in alcuni casi per ristrutturare i *non performing loans* e renderli commerciabili, in altri casi per realizzare una ristrutturazione più ampia del debito e delle banche nazionalizzate.



Nel caso in cui il trasferimento abbia a oggetto un portafoglio piuttosto ampio di sofferenze e attivi deteriorati, è spesso difficile trovare un investitore privato che abbia interesse a mettere capitale nel veicolo in assenza di una garanzia pubblica sul valore futuro del portafoglio. E' chiaro come in tale ipotesi il Governo sia più favorevole a possedere il veicolo direttamente piuttosto che a fornire garanzie a privati, potendo così beneficiare degli andamenti futuri dei prezzi delle attività trasferite. In più, la garanzia potrebbe tradursi in perdite ulteriori per lo Stato, essendo difficile formularla in modo tale da dare a un privato incentivi forti a vendere le attività al prezzo migliore.

E' possibile che, in presenza di un portafoglio deteriorato medio o grande, la AMC sia creata come controllata della banca in crisi, che beneficerebbe della conoscenza e del rapporto diretto con la clientela. Ma la gestione del veicolo non deve diventare il focus della banca, che invece deve concentrarsi sulla ristrutturazione. Anzi, gestori professionali possono ottenere risultati migliori e lo Stato, se ha fornito supporto finanziario alla banca in crisi, può chiedere di avere una quota nel veicolo costituito dalla banca.

Le AMC pubbliche possono essere entità a se stanti o essere sotto la responsabilità di agenzie pubbliche esistenti (es. Ministero delle Finanze o DGS).

E' comunque preferibile che il veicolo non sia stabilito come unità all'interno della banca centrale, o come sua controllata, poiché la responsabilità primaria di una banca centrale è il mantenimento della stabilità e il suo bilancio non può essere appesantito da grandi quantità di crediti deteriorati del sistema bancario.

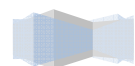
Possono configurarsi due approcci diversi rispetto al numero di AMC da costituire:

- approccio centralizzato, in cui esiste un'unica AMC, tipicamente pubblica (e possono realizzarsi economie di scala, ma anche lentezze nelle vendite/dismissioni);
- approccio decentralizzato, in cui esistono più AMC.

La scelta della struttura organizzativa dipende da un numero di fattori, tra cui la tipologia delle attività, l'entità del problema, la profondità del mercato di riferimento e le caratteristiche dei debitori. Ad esempio, se la tipologia di attivi deteriorati in più banche si differenzia in modo sostanziale, può essere ragionevole raggruppare le attività in funzione della tipologia e trasferirle ad AMC specializzate nella loro gestione, mentre può essere più opportuna una centralizzazione in assenza di un adeguato mercato per alcuni tipi di attività.

In ogni caso, veicoli ben strutturati per i compiti da svolgere possono condurre a un'efficiente massimizzazione delle risorse sia nel settore bancario che in quello delle imprese, così come anche nell'economia nel suo complesso.

I vantaggi di una AMC a controllo pubblico centralizzato sono così riassumibili:





- può consentire la gestione dei crediti deteriorati delle banche in crisi con criteri di valutazione uniforme;
- consente al Governo di associare all'acquisto di NPL condizioni di ristrutturazione della banca;
- consente di centralizzare le risorse umane;
- si trova in posizione migliore per spingere la banca a una forzata ristrutturazione;
- può ottenere l'assegnazione di poteri speciali per rendere più veloce il recupero dei prestiti e la ristrutturazione della banca.

Quanto agli svantaggi:

- il management è spesso più debole di quello di strutture private, così riducendo l'efficienza e l'efficacia del veicolo;
- simili veicoli possono essere spesso soggetti a pressioni politiche;
- il valore degli attivi acquisiti si erode più velocemente quando sono al di fuori di una struttura bancaria;
- spesso gli NPL e i *collateral* sono "parcheggiati" a lungo termine nella AMC e non liquidati;
- se non gestita attivamente, l'esistenza di una AMC pubblica potrebbe condurre a un generale deterioramento della disciplina del credito nel sistema finanziario;
- i costi della gestione di un veicolo pubblico possono essere più alti rispetto alla soluzione privata;
- nel caso di banche private, risulta difficile la determinazione del prezzo di trasferimento.

B.3 Aspetti di governance

Come in ogni tipo di organizzazione, una buona *governance* è necessaria per assicurare l'efficace operatività di una AMC, specialmente nel caso di un veicolo pubblico (di per sé soggetto a possibili pressioni politiche e nel contempo responsabile nei confronti del pubblico della sua attività e dei risultati).

Per questo è essenziale che una AMC sia indipendente e trasparente sotto il profilo operativo, in modo che tutte le parti interessate (Governo, pubblica opinione, azionisti) abbiano la possibilità di valutare la sua performance nel perseguimento degli obiettivi e così da non subire pressioni politiche nella gestione degli attivi.

B.4 Selezione delle attività

Indipendentemente dalle strutture organizzative che le AMC possono assumere nei vari paesi, un elemento critico comune per una performance soddisfacente è l'orientamento commerciale delle attività svolte dal veicolo, che dipende dalle politiche di selezione degli attivi da acquisire o trasferire, dal loro prezzo, dal *funding* e dalle strategie di recupero.



Uno dei primi aspetti da chiarire riguarda il fatto che la AMC debba acquisire attivi da tutte le banche e quali siano questi attivi. Alcuni paesi hanno scelto di trasferire attività solo da banche in procinto di essere chiuse con liquidazione o fusione e sotto il controllo o nella proprietà dello Stato (es. Stati Uniti). In altri paesi si è scelto di fornire assistenza anche in scenari di continuità, attraverso il trasferimento dei crediti deteriorati della banca.

In ogni caso, la maggiore o meno facilità/velocità dell'operazione dipende dalla natura pubblica o privata dei soggetti coinvolti (banca nazionalizzata e AMC pubblica; banca privata e AMC privata; soluzioni intermedie).

