

## I Fondi di Garanzia dei depositanti come strumento di Vigilanza\*

Una relazione con questo titolo ed il contenuto che esso richiama, fino a qualche anno fa, sarebbe stata improponibile.

La funzione dei fondi di garanzia dei depositanti – quanto meno in linea di principio – è infatti (esclusivamente) quella del rimborso dei depositanti nel caso di liquidazione della banca che vi aderisce e questo è, per la verità, anche quanto afferma l'art. 96 – *bis*, co. 1, del t.u.b., anche se l'ultimo suo periodo stabilisce che i “*sistemi di garanzia possono prevedere ulteriori casi e forme di intervento*”.

Anche nella logica comunitaria (Raccomandazione 87/63/CEE del 22 dicembre 1986 e Direttiva (94/19/CE del 30 maggio 1994, che rese obbligatoria partecipazione delle banche ad un sistema di garanzia dei depositanti), la presenza e l'omogeneità dei sistemi di garanzia dei depositanti veniva considerata necessaria per assicurare un *level playing field* per le banche comunitarie e dunque un effettivo ed efficace complemento del diritto di stabilimento, eliminando condizioni di concorrenza disuguali tra gli enti creditizi (così allora si chiamavano le banche) le banche e le succursali di enti di altri stati membri.

Un livello di armonizzazione minimo, che eliminasse le disparità esistenti e le possibili perturbazioni che queste potevano indurre nel mercato, era allora necessario e la stabilità del sistema bancario pur essendo un obiettivo importante, rappresentava piuttosto un effetto collaterale, per quanto importante, ma non l'obiettivo primario della disciplina.

Quanto la Sezione IV del Titolo IV del t.u.b. venne introdotta, operava già da anni il Fondo di Tutela dei Depositanti (FITD) costituito nel

---

\* Relazione presentata al Convegno in ricordo di Franco Belli, tenutosi a Siena, il 9 e 10 maggio 2013, su “Sistema creditizio e finanziario: problemi e prospettive”.

1987, in connessione con la crisi della Cassa di Risparmio di Prato, che comportò il primo intervento del Fondo appena nato e che non consistette nel rimborso dei depositanti.

Nel 1997, dieci anni dopo, fu costituito l'altro Fondo di garanzia, il Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo (FGD), destinato all'adesione delle banche di credito cooperativo, escluse dalla partecipazione al FITD da una specifica disposizione statutaria.

Gli interventi dei due Fondi sono stati alcune decine – soprattutto del FGD – ma complessivamente solo quattro sono consistiti nel rimborso dei depositanti, tre da parte del FITD e uno soltanto da parte del FGD, pur essendo stati gli interventi di questo Fondo molto più numerosi (59) di quelli dell'altro (10) <sup>1</sup>.

Questo è stato possibile facendo applicazione della possibilità concessa dall'art. 96 – *bis*, co. 1 del t.u.b., di cui gli statuti di entrambi i Fondi, e con maggiore ampiezza quello del FGD, hanno fatto applicazione.

Questo modo di operare dei due Fondi suscitò critiche in sedi diverse e in particolare da parte della stessa Commissione europea e del Fondo Monetario Internazionale, sotto il profilo dell'alterazione del contesto del mercato, quando i Fondi con i propri interventi, anziché rimborsare i depositanti, hanno erogato mezzi che hanno consentito la sopravvivenza della banca.

Il nostro Paese, per la verità, tra concorrenza e stabilità del mercato bancario, almeno inizialmente, ha preferito la tutela della stabilità, dato che nella prima versione della l. n. 287 del 1990 e fino al 1997, il ruolo di Autorità Garante della concorrenza venne attribuito alla Banca d'Italia. Questo rese possibili operazioni di salvataggio che oggi sarebbero improponibili sul piano della concorrenza, quale ad esempio quella della Banca Popolare di Sassari, "salvata", nei primi anni '90, attraverso l'acquisizione da parte del Banco di Sardegna.

Va comunque detto che la possibilità per i fondi di risolvere situazioni di crisi attraverso il rimborso dei depositanti è in concreto non praticabile, se si considera la relazione tra la massa protetta delle banche aderenti – vale a dire l'ammontare complessivo dei depositi, che, nel

---

<sup>1</sup> La ragione di questo va cercata nella previsione, presente nel solo statuto del FGD, che, come vedremo più avanti, consente interventi di sostegno anche in assenza di procedure e che nella maggior parte dei casi hanno consentito il risanamento della banca, senza la necessità del ricorso a procedure amministrative.

caso di liquidazione concorsuale di tutte, dovrebbero essere rimborsati – e le somme (ancora) disponibili per gli interventi.

Nel FITD, la massa protetta (vale a dire di depositanti di somme entro € 100.000) è di circa 470 mld di euro e l’impegno massimo delle banche è intorno a 1,7 miliardi; nel FGD, la massa protetta è di 66 miliardi e l’impegno massimo delle banche è di 818 milioni.

Questo significa che neppure un intervento di rimborso a favore dei depositanti di una banca molto piccola sarebbe ipotizzabile con le risorse di cui entrambi i Fondi dispongono.

Se poi si considerano banche di media dimensione, il discorso appare ancor più evidente. E tuttavia finora i nostri Fondi sono riusciti a svolgere efficacemente il loro ruolo, affiancati peraltro da interventi pubblici quando il dissesto ha superato la loro capacità di intervento: così nei casi di Sicilcassa, del Banco di Sicilia e del Banco di Napoli, i primi due assistiti (anche) con il ricorso al cd. “Decreto Sindona”, mentre per il terzo si fece ricorso ad una legge apposita e, all’estero, il caso Banesto in Spagna e quello del Credit Lyonnais in Francia. In tutti questi casi, l’intervento pubblico conseguì l’approvazione della Commissione europea <sup>2</sup>.

Nei casi appena ricordati, peraltro, il dissesto della banca avrebbe avuto, per la sua dimensione, effetti sull’intero sistema finanziario del Paese, ledendo quindi un interesse prevalente rispetto a quello della tutela della concorrenza e del mercato, che non è in grado di sostenere il fallimento di grandi banche (il ben noto principio del *too big to fail*).

L’operare dei Fondi, in tutto il tempo della loro storia, è stato fortemente connotato dalla concertazione con la Banca d’Italia, che non solo riconosce i sistemi di garanzia, ma ne approva gli statuti, ne autorizza gli interventi e partecipa alle sedute degli organi che deliberano gli interventi, ma soprattutto partecipa attivamente (e di fatto la gestisce) alla fase di configurazione e strutturazione degli interventi.

In sostanza, fin dalla loro nascita – e per il FITD dal suo concepimento – i Fondi hanno integrato l’attività di vigilanza di cui sono stati

---

<sup>2</sup> I casi di banche salvate con danaro pubblico si sono poi moltiplicati negli anni della crisi, come uno strumento necessario, per evitare che il dissesto di una banca trascinasse con sé anche il Paese di appartenenza, come è stato nel caso della Anglo – Irish Bank e delle banche finlandesi. La lezione che questi casi hanno fornito ha indotto il sistema pubblico ad intervenire nel salvataggio di altre grandi banche il cui dissesto avrebbe avuto effetti micidiali (es. Fortis, Dexia, Lloyds, Société Générale, Cajasur ed altre), senza alcuna perdita per gli azionisti e i creditori, cosa questa generalmente apparsa criticabile.

utile strumento, nell'interesse dei depositanti e della stabilità del sistema bancario nel suo complesso, anche se un po' meno nell'interesse della concorrenzialità del mercato e nella creazione di condizioni armonizzate di concorrenza, come primariamente la Direttiva si prefiggeva.

Questo atteggiamento ha generato critiche da parte degli organismi internazionali, quanto meno fino al prodursi della crisi che ancora investe il mondo occidentale; da allora l'atteggiamento si è radicalmente modificato e oggi gli interessi che la nostra Autorità di Vigilanza ha tutelato tenacemente nel corso di questi anni, vengono predicati anche da chi aveva criticato i modelli di intervento dei nostri Fondi.

Il fallimento di Lehman Brothers nel 2008 ha rappresentato l'elemento di svolta sia in sede comunitaria che a livello internazionale più ampio, dimostrando l'incapacità degli stessi Stati di gestire dissesti bancari di grandi dimensioni.

Le vicende degli anni successivi, che hanno coinvolto alcuni paesi europei (Islanda, Irlanda e più di recente Cipro) hanno ulteriormente confermato le difficoltà, pressoché insormontabili, di gestire all'interno dei singoli paesi crisi di grandi dimensioni, anche per la crescita dimensionale e spesso incontrollata dei sistemi bancari nazionali, facendo emergere un altro principio, quello del *too big to save*.

Nei paesi in cui il sistema bancario è più grande dell'economia nazionale (per vero tutti quelli dell'Unione, Italia compresa) la crisi del sistema bancario potrebbe tramutarsi in crisi dello stesso Paese.

I numeri sono significativi: a Cipro il rapporto è di 7,8 volte, in Irlanda, di 5,3, in Spagna di 4,3, mentre l'Italia si colloca, questa volta, in questa gerarchia "virtuosa", all'ultimo posto, con un rapporto di 1,9. Ma vi sono casi ancora più eclatanti, come quello del Lussemburgo, in cui il sistema bancario realizza volumi 20 volte maggiori di quello del PIL nazionale, o di Malta, in cui il rapporto è di 8 volte.

In Lussemburgo, peraltro, nonostante la dimensione dei numeri, il rischio che la crisi del sistema bancario trascini il Paese appare del tutto trascurabile, in quanto, a parte la florida situazione del Paese, che ha un rapporto debito – PIL del 21,3%<sup>3</sup>, i volumi sviluppati dal sistema ban-

---

<sup>3</sup> Ricordo che, nel 2012, il nostro Paese, nell'ambito dell'Unione, con un rapporto debito/PIL del 126,5%, è secondo solo alla Grecia (176,7%) e seguito a breve distanza dal Portogallo (119,1%) e dall'Irlanda (117,6%). Il dato comunque di maggior rilievo è probabilmente legato al fatto che l'Italia, tra i paesi comunitari, è quello che presenta la media più elevata a partire dai primi anni '90, con una percentuale normalizzata del 110,4%.

cario sono prevalentemente legati alla gestione di patrimonio e all'*asset management* in generale e quindi ad attività a basso rischio.

La limitazione al territorio comunitario è tuttavia riduttiva e ormai scarsamente significativa in un'ottica di globalizzazione, dato che l'economia continua a crescere in altre parti del mondo, con un divario rispetto all'economia, in senso lato, occidentale, alla quale questi paesi sono stati tradizionalmente legati, creando una dicotomia destinata sempre più ad accentuarsi.

Le economie emergenti, ormai consapevoli della loro forza, cominciano così (quanto meno potenzialmente) ad allontanarsi dagli istituti creati dalle economie occidentali, come il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale, creano le loro agenzie di *rating* (India e Cina), dispongono delle loro valute negli scambi fra di loro, "scoprono" l'Africa come territorio per investimenti e commercio, su basi paritarie.

In questo quadro di riferimento, i timori che affiorano a livello internazionale e le iniziative che si rendono necessarie per la salvaguardia del sistema bancario europeo, in particolare attraverso una nuova disciplina dei fondi di garanzia dei depositanti, sono ben sintetizzate nel *Deposit Insurance Technical Note* del marzo 2013 del Fondo Monetario Internazionale, nel quadro del *Financial Sector Assessment Program – European Union*.

Le linee di armonizzazione sono ormai condivise e riguardano il tipo di depositi garantiti; l'introduzione di strumenti standardizzati di finanziamento dei fondi, ora divisi fra fondi finanziati *ex post*, come nel caso dell'Italia e di pochi altri paesi (Austria, Lussemburgo e Regno Unito), ed *ex ante*, come in tutti gli altri paesi dell'Unione; un ammontare della dimensione dei fondi pari all'1% della raccolta protetta; l'introduzione di una contribuzione basata sul rischio dell'aderente; termini di pagamento più ridotti (7 giorni, rispetto ai 20 di oggi).

L'armonizzazione della disciplina dei fondi procede tuttavia faticosamente ed è tuttora, nonostante le intenzioni e i proclami sulla necessità di una sua rapida realizzazione, in situazione di stallo, in attesa della adozione da parte dell'Unione della nuova Direttiva in materia di soluzione delle crisi bancarie, che in passato si era, a sua volta, arenata proprio a causa del disaccordo dei paesi membri in ordine al ruolo dei fondi di garanzia dei depositanti nella soluzione delle crisi bancarie.

Il disaccordo iniziale sembra si stia ora attenuando, grazie alle lezioni della crisi, anche se esso ancora permane in ordine alla dimensione delle risorse di cui dotare i fondi – sembrando il limite dell'1% della raccolta, anche in arco di 10 anni, un impegno troppo gravoso per un sistema bancario, indebolito e spesso incapace di produrre utili – e alla sede normativa in cui collocare il possibile ruolo dei fondi nella soluzione delle crisi bancarie.

Allo stato, sembra prevalere l'idea di una disciplina armonizzata dei fondi nel loro ruolo di protezione dei piccoli risparmiatori, con un livello di garanzia e di tempi di pagamento armonizzati e (forse <sup>4</sup>) l'attribuzione ai depositanti protetti del rango di creditori privilegiati rispetto agli altri creditori della banca, lasciando alla futura Direttiva sulla disciplina e la riorganizzazione delle banche la disciplina dell'altro possibile ruolo dei fondi.

Sembra, in conclusione, ormai consolidata la linea politico-normativa che assegna ai fondi di garanzia un ruolo ulteriore rispetto a quello del mero pagatore, nel quadro più generale della vigilanza e della tutela della stabilità del sistema bancario.

I nostri due Fondi, come ho accennato all'inizio, hanno sempre svolto, e in modo prevalente, questo ruolo, mirando alla salvaguardia di tutto il ceto dei creditori e non solo dei depositanti, attraverso la conservazione dell'azienda bancaria, anche quando la banca come istituzione veniva posta in liquidazione.

Questa possibilità è prevista dalle disposizioni statutarie di entrambi i Fondi, che consentono, in alternativa al rimborso dei depositanti – che resta comunque la finalità “naturale” dei Fondi – interventi in operazioni di cessione di attività e passività, e dunque nell'ambito di procedure di liquidazione coatta amministrativa, “*ove sia prevedibile un minor onere*” (art. 28 dello statuto del FITD) e “*sempre che vi sia un presumibile minor onere*” (art. 33 statuto del FGD).

In sostanza, se rimborsare i depositanti comporta un onere prevedibilmente maggiore di quello derivante da una diversa forma di intervento, che consenta comunque la salvaguardia dei depositanti protetti, allora il Fondo è abilitato a forme di intervento diverse, il cui effetto ulteriore è anche quello della protezione di tutti i creditori della banca di cui si tratta, bancari e non, garantiti o meno.

La determinazione del “minor onere” non è peraltro cosa facile, non solo perché si tratta di un apprezzamento che comporta la valutazione di variabili numerose ed incerte, esterne all'operare ed al controllo del Fondo, ma anche per l'esatta determinazione del criterio da porre alla base in questa valutazione.

---

<sup>4</sup> I dubbi riguardano i possibili inconvenienti di una misura di questo tipo, che accrescerebbe il rischio di perdite dei creditori non protetti e comporterebbe una riduzione dei flussi interbancari e, quale ulteriore conseguenza, un incremento del costo di provvista da parte delle banche.

In tutti questi casi, emergono le implicazioni di “vigilanza”, o per meglio dire, valutazioni ulteriori rispetto a quello di puro contenuto economico <sup>5</sup>, che potrebbero portare alla considerazione e valorizzazione di interessi prevalenti rispetto a quello della banche consorziate di “pagare il meno possibile” e, se si vuole, anche di eliminare un concorrente.

Ed è qui ancora che si collocano le ragioni della tutela della concorrenza e del mercato, che hanno indotto, come prima dicevo, sia le istituzioni comunitarie <sup>6</sup> che il FMI, ad interrogarsi se il nostro sistema dei fondi fosse in armonia con la disciplina comunitaria.

In concreto, entrambi i Fondi sono intervenuti a favore di banche in amministrazione straordinaria, nei modi più diversi, sottoscrivendo aumenti di capitale, come nel caso del primo intervento del FITD nella crisi della Cassa di Risparmio di Prato, prestando garanzie a fronte di prestiti subordinati (utili, quindi, sia pure per il 50%, ai fini del patrimonio di vigilanza), erogando direttamente prestiti e finanziamenti, rendendosi cessionari di crediti e di altri cespiti dell’attivo.

Questi interventi, prevalentemente, anche se non sempre, hanno avuto l’effetto di risanare la banca o comunque di evitarne la liquidazione e l’alternativa, stimata maggiormente onerosa, del rimborso dei depositanti.

In realtà, anche quando si arrivasse alla liquidazione, come ho già detto, il rimborso dei depositanti è evento raro, in quanto altri interventi, anche in questa sede, sono possibili e sono normalmente praticati, sia pure con effetti diversi rispetto a quelli a favore di banche in amministrazione straordinaria, in quanto, mentre questi ultimi salvaguardano la banca, come azienda e come istituzione, i primi consentono solo il salvataggio dell’azienda bancaria, sia pure nelle mani di altri.

Questi avvengono, infatti, nella forma dell’intervento nella cessione delle attività e passività della banca in liquidazione coatta a favore di un’altra banca o anche di altre banche, quando la cessione ad una soltanto non risulta praticabile.

L’intervento può assumere, anche in questa sede, forme diverse ed è soggetto alla stessa verifica degli altri interventi, in qualunque condizio-

---

<sup>5</sup> Quali la salvaguardia dell’occupazione, la conservazione dei servizi bancari nel territorio e così via.

<sup>6</sup> Il principio è stato reiterato dalla Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 16 febbraio 2012 sulla proposta di direttiva relativa ai sistemi di garanzia dei depositi procedura A/-0225/2011, considerando 3, nella quale si sottolinea l’esigenza che “*le misure di sostegno tramite i sistemi di garanzia dei depositi siano sempre subordinate a condizioni e che le loro azioni siano sempre conformi al diritto in materia di concorrenza*”.

ne siano disposti e quando assumano forma diversa dal rimborso dei depositanti, vale a dire la presumibile minore onerosità rispetto a questo.

Il Fondo può semplicemente corrispondere alla banca cessionaria un importo corrispondente allo sbilancio tra attività e passività<sup>7</sup>, oppure intervenire (anche) in altra forma, quale l'acquisto di attivi dalla liquidazione, la prestazione di garanzia a fronte di cespiti trasferiti alla cessionaria, finanziamenti agevolati a quest'ultima e così via, senza vincolo alcuno, salvo quello della prevedibile minore onerosità rispetto al rimborso dei depositanti.

Non sempre tuttavia la cessione di attività e passività è possibile in favore di un'unica banca e allora, nel caso del FGD, si è assistito ad operazioni di cessione ripartite tra due diverse banche, frazionando l'azienda e ponendo in essere interventi distinti, ragguagliati al valore dei rami aziendali trasferiti.

Si cerca, in sostanza, di far di tutto per evitare la liquidazione concorsuale ed il rimborso dei depositanti. Il risultato, quando si consegue, è sicuramente utile anche sul piano sociale, attenuando al massimo il trauma del dissesto di una banca ed i suoi effetti, in termini più ampi rispetto alla sola tutela dei depositanti.

Ancora più evidenti sono le implicazioni di vigilanza nel caso in cui il Fondo intervenga a favore di banche in difficoltà, ma non ancora in crisi conclamata e quindi senza che sia in corso una procedura amministrata. Questo è possibile nel caso del FGD, sulla base di una espressa previsione dello statuto, che è espressione del più generale principio di solidarietà che caratterizza il sistema del Credito Cooperativo e che porta spesso ad affiancare gli interventi del Fondo ad accordi di tutoraggio con altre banche di credito cooperativo.

L'art. 35 dello statuto del FGD prevede, in particolare, la possibilità di interventi di sostegno, in assenza di procedura, a favore di banche in difficoltà, ma che siano in grado di risanarsi, come deve essere mostrato al Fondo attraverso uno specifico piano, che indichi le iniziative che si intendono assumere e la cui adeguatezza sia attestata dalla Federazione regionale di appartenenza.

Gli interventi di questo tipo sono stati numerosi ed hanno avuto importanza notevole, in quanto essi si pongono al di fuori della funzione

---

<sup>7</sup> Per ragioni che non mi è mai riuscito di capire, l'intervento è fatto a favore della banca cessionaria e non della banca in liquidazione, con la conseguenza che la prima, nonostante sia stata pagata dal Fondo, risulta ancora formalmente creditrice della liquidazione, mentre il Fondo non ha alcun credito verso questa, credito che nascerà esclusivamente con la successiva dichiarazione di surroga da parte della cessionaria, in occasione dell'atto definitivo di cessione.

propria dei fondi di garanzia: essi non sono infatti condizionati al *test* della “minore onerosità” rispetto al rimborso dei depositi – come è ragionevole che sia non essendo in corso alcuna procedura amministrata – sono deliberati dal Consiglio del Fondo e non dal Comitato, cui spetta di deliberare tutti gli altri interventi, e sono normalmente accompagnati da una serie di condizioni e prescrizioni, al cui rispetto l’intervento – anch’esso, come tutti gli altri, preventivamente approvato dalla Banca d’Italia – è subordinato. Ed è questa la parte più interessante.

Quasi sempre infatti le “condizioni e prescrizioni” riguardano il ricambio del consiglio di amministrazione, in particolare del suo presidente, e del collegio sindacale, nominando al loro posto soggetti non coinvolti nella precedente gestione, e sempre più spesso negli ultimi tempi, comprendono anche l’avvio dell’azione di responsabilità.

Si tratta chiaramente di misure che, per quanto finalizzate al buon esito del Fondo, sono strumenti di vigilanza; sappiamo bene, infatti, che da tempo la Banca d’Italia invoca l’attribuzione del potere di rimuovere gli esponenti di banche inadeguati al loro ruolo, cosa oggi possibile soltanto con il ricorso, che però può rivelarsi eccessivo o non possibile, all’amministrazione straordinaria. La persuasione morale si è rivelata in molti casi inefficace, mentre attraverso il Fondo e i suoi interventi di sostegno questo effetto è quasi sempre realizzato, anche perché il ricambio nella composizione degli organi è posto come condizione pregiudiziale per l’intervento del Fondo.

Questi interventi sono una mistificazione del ruolo dei fondi di garanzia dei depositanti o ne sono invece una applicazione diversa e anticipata?

Sono sempre stato convinto, al di là delle riserve e delle critiche, che la tutela dei depositanti si realizzi in modo migliore attraverso interventi preventivi e che il rimborso dei depositi sia una sconfitta del sistema e del suo apparato regolamentare.

Il rimborso dei depositi, tra l’altro, anche in relazione ai tempi estremamente ristretti e che sono destinati ad accorciarsi ulteriormente, in cui deve essere effettuato, può avere effetti destabilizzanti a carico delle banche aderenti – soprattutto delle componenti più gracili del sistema – che debbono provvedere alla provvista dei mezzi.

La crisi senza fine del sistema economico e finanziario del mondo occidentale e le dolorose lezioni che sta impartendo <sup>8</sup> hanno ulteriormente

---

<sup>8</sup> Secondo le stime di Eurostat, le perdite sofferte dalle banche europee tra il 2007 e il 2010 ammontano a circa 1 trilione di euro, pari a circa l’8% del GDP (*Gross Domestic*

rafforzato questa convinzione e indotto le istituzioni europee a muoversi, mi pare, proprio in questa direzione, sia pure non nell'ambito della direttiva sui DGS (*Deposit Guarantee Systems*), che armonizzerà soltanto la funzione di garanzia dei depositanti, ma in quella in progetto su BRR (*Bank Recovery and Resolution*), che ipotizza, tra l'altro, espressamente l'impiego dei fondi di garanzia dei depositanti nelle operazioni di salvataggio, nei casi in cui questo intervento realizzi una migliore protezione dei depositanti.

Esiste tuttavia ancora dissenso sulla utilizzazione dei fondi per finalità di risanamento delle banche, ritenendosi da parte di molti che esista, e debba essere conservata, una distinzione netta tra la funzione di protezione dei piccoli risparmiatori e l'intervento in operazioni di salvataggio.

Entrambe queste funzioni negli USA sono unificate in capo alla FIDC<sup>9</sup>, ma sono presenti anche in molti fondi nazionali dell'Unione, tra i quali, appunto, quelli italiani, e in particolare nel FGD e nel prossimo futuro, nel quadro che sembra emergere in sede comunitaria, la funzione di salvataggio di appresta a diventare funzione normale dei sistemi di garanzia dei depositanti, sulla base degli stessi criteri che sono alla base oggi degli interventi di sostegno del FGD. Il finanziamento da parte dei fondi di misure di risanamento comporta normalmente un onere inferiore a quello connesso all'eventuale rimborso dei depositanti, senza contare l'ulteriore ed importante effetto della salvaguardia, implicita nel risanamento, di tutti i creditori della banca.

La strada sembra dunque tracciata; la struttura ed il funzionamento dei fondi saranno armonizzati nell'ambito delle Direttiva sui DGS ed il ruolo dei sistemi di garanzia dei depositanti nel salvataggio e nella ristrutturazione delle banche in difficoltà disciplinato nell'ambito della

---

*Porduct*) europeo, contrattosi a sua volta per effetto della recessione indotta dalla crisi finanziaria del 6%, mentre gli aiuti di stato disposti tra ottobre 2008 e l'ottobre 2011, comprese le garanzie prestate, sono stati pari a 4,5 trilioni di euro o al 37% del GDP. Si tratta di cifre impressionanti (cfr. *Press release – Bank recovery and resolution: frequently asked questions* del 6 giugno 2012).

<sup>9</sup> Il *Dodd-Frank Act* del 21 luglio 2010 “an Act to promote the financial stability of the United States by improving accountability and transparency in the financial system, to end ‘too big to fail’, to protect the American taxpayer by ending bailouts, to protect consumers from abusive financial services practices, and for other purposes”, come recita il suo intero titolo, ha introdotto – dopo il disastro incontrollato di Lehman Brothers – un sistema di intervento nel caso di crisi di istituzioni finanziarie a rilevanza sistemica, mediante affidamento alla FIDC, in funzione del trasferimento poi ad una istituzione appositamente creata o della sua liquidazione. L'approccio della Commissione europea, come vedremo, se pur con diverse modalità, si muove secondo una linea non dissimile.

Direttiva BRR, il cui progetto è stato presentato ai ministri delle finanze nella sessione del Consiglio Ecofin del 10 luglio 2012 <sup>10</sup>.

Le cose cambieranno sensibilmente, in coerenza con il principio alla base della costruzione che i costi della protezione dei depositanti e del risanamento delle banche in crisi dovranno essere sopportati dalle banche e non dai contribuenti.

I sistemi di garanzia dovranno essere finanziati dalle banche che vi aderiscono sulla base di contribuzioni ragguagliate alla dimensione del passivo ed al profilo di rischio e, soprattutto, i fondi necessari ai sistemi per i loro interventi dovranno essere forniti *ex ante* e integrati *ex post*, qualora le dotazioni di mezzi dei fondi si rivelassero insufficienti.

Per il nostro Paese si tratterà di una sostanziale cambiamento di rotta; entrambi i fondi sono ora infatti finanziati *ex post*, vale a dire in relazione alle esigenze dei singoli interventi, attraverso meccanismi di addebito diretto da parte del tesoriere del Fondo <sup>11</sup>. L'entità dei mezzi di cui i fondi dovranno dotarsi, nell'arco di 10 anni dovrà essere, a quanto sembra, non inferiore all'1% dei depositi garantiti.

Per il sistema bancario italiano sarà uno sforzo notevole, sia per la dimensione in sé dei mezzi <sup>12</sup>, ma anche per la carenza di liquidità – solo in

---

<sup>10</sup> È interessante notare che gli obiettivi perseguiti attraverso la Direttiva, così come enunciati dalla stessa Commissione, sono, nell'ordine: 1. la salvaguardia della continuità dei servizi bancari essenziali; 2. la protezione dei depositanti, dei patrimoni dei clienti e dei fondi pubblici; 3. la riduzione al minimo dei rischi alla stabilità finanziaria e 4. delle perdite di valore non strettamente necessarie. La gerarchia dei valori è significativa e dà ragione del ruolo essenziale che le banche hanno assunto per l'ordinato assetto e funzionamento della società, soprattutto nel settore dei pagamenti in cui il loro ruolo è divenuto insostituibile e destinato a consolidarsi ulteriormente. Questo naturalmente non vuol dire un ridimensionamento dell'interesse alla protezione dei depositanti – che ha tra l'altro radici costituzionali nel nostro ordinamento – ma piuttosto la necessità di conciliare interessi non sempre coincidenti e rispetto ai quali è indispensabile una valutazione comparativa. Non è privo di significato, sotto questo aspetto, il fatto che il principio della tutela della concorrenza e del mercato non sia neppure menzionato.

<sup>11</sup> La stessa situazione esiste in Austria, nel Regno Unito e in Lussemburgo ed esisteva in Olanda, che tuttavia a partire dal 1° luglio di quest'anno adotterà il sistema del finanziamento *ex ante*; tutti gli altri paesi prevedono sistemi di finanziamento *ex ante* ed in alcuni è previsto anche l'intervento integrativo pubblico nel caso di insufficienza dei fondi (Austria, Cipro, Estonia, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Bulgaria, Danimarca, Ungheria, Lituania e Romania) (fonte, IMF, *Deposit insurance: technical note, march 2013*).

<sup>12</sup> A valori attuali, l'1% della massa protetta ammonterebbe a oltre 5 miliardi di euro. Secondo la Commissione europea, un patrimonio – comprensivo dei prestiti subordinati – pari al 10% del passivo, con esclusione del capitale regolamentare, accompagnato da misure di *bail-in* (a carico degli azionisti e di alcune classi di creditori) avrebbe con-

parte attenuata dagli interventi della BCE – che da qualche anno caratterizza il nostro sistema finanziario. Si costituirà così una sorta di riserva obbligatoria, di ormai lontana memoria, recuperandone probabilmente le finalità.

Ai sistemi di garanzia esistenti, si affiancherà un'altra entità, il *Resolution Fund*<sup>13</sup> che avrà il compito di intervenire per il risanamento delle banche, operante in stretto collegamento con i sistemi di garanzia esistenti, i quali potranno essere chiamati a contribuire agli interventi di sostegno con un apporto corrispondente a quanto essi pagherebbero ai depositanti protetti, in caso di dissesto della banca.

A questo intervento si affiancherebbero misure di sacrificio (*bail-in*), se occorre anche totale, nell'ordine, degli azionisti, dei creditori subordinati e dei titolari di crediti *senior*, dei creditori diversi dai depositanti protetti, con esclusione dei crediti garantiti, dei crediti per stipendi, dei crediti fiscali e di alcuni altri e la sostituzione del *management* responsabile del dissesto. I crediti dei sistemi di garanzia derivanti dagli interventi effettuati concorrerebbero con quelli degli altri creditori non garantiti, con la prospettiva di una perdita anche totale del credito.

L'efficacia delle azioni preventive e di sostegno – in questo assetto, articolato ed invero anche non facile da impiantare – ridurrebbe sensibilmente i casi di dissesto, o comunque gli effetti di propagazione all'economia, con un notevole risparmio di danaro pubblico e beneficio, alla fine, per lo stesso sistema bancario<sup>14</sup>.

SALVATORE MACCARONE

---

sentito di risolvere la maggior parte delle crisi delle banche che si sono manifestate dal 2007 in poi.

<sup>13</sup> I singoli stati membri avranno peraltro la facoltà di cumulare le due funzioni in unico Fondo, con la previsione, in caso di concorso di più interventi, della prelazione dei depositanti, fino al limite della protezione (i.e. € 100.000), rispetto agli altri creditori della banca.

<sup>14</sup> La Commissione (*Bank Recovery* cit., par. 32), a conferma dell'efficacia delle azioni preventive, ricorda il caso della Bradford & Bingley che fu "confiscata" temporaneamente dallo Stato e nell'arco di un solo fine settimana messa all'asta e venduta nelle sue diverse componenti, sicché il lunedì successivo la banca, sotto le sue nuove spoglie, riaprì i battenti, senza alcuna interruzione nei suoi servizi. Un po' come accadeva nel nostro Paese, con la liquidazione coatta disposta il venerdì e la cessione di attività e passività ad altra banca nel corso del week end.