

Meccanismo Unico di Risoluzione: sfide e opportunità per il sistema bancario italiano

Siena, 13 maggio 2016

Prof. Avv. Salvatore Maccarone

(Presidente del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi)

relazione su:

**I sistemi di garanzia dei depositi nel contesto
regolamentare europeo**

I sistemi di garanzia dei depositi nel contesto regolamentare europeo

Il contesto regolamentare europeo è un insieme composito, formato da disposizioni provenienti da fonti diverse e di diverso rango normativo, fino a quelle che di rango normativo non ne hanno alcuno, come le Comunicazioni della Commissione Europea, che sono, in realtà, semplici “circolari”.

Questo “sistema”, anche in conseguenza della pluralità delle fonti e della diversità delle finalità perseguite, presenta asimmetrie e incongruenze, creando incertezze ed inconvenienti nella loro applicazione.

D'altra parte, il legislatore europeo ci ha abituato a questo: ormai da tempo il diritto europeo è diventato un diritto delle regole, senza una impalcatura sistematica che le sostenga e che sia di guida nella loro interpretazione.

Le due grandi Direttive, la n. 49 e la n. 59 del 2014, relative rispettivamente ai sistemi di garanzia dei depositi (DGSD) e al risanamento e alla risoluzione delle banche (BRRD) – allestite in un tempo che è brevissimo per i processi normativi dell'Unione di fatto senza contributo alcuno della comunità scientifica - ne sono un esempio evidente.

Asimmetrie, incongruenze e vere e proprie contraddizioni che si esaltano quando le direttive vengono trasposte negli ordinamenti nazionali; è questo il caso del nostro ordinamento, nel quale il recepimento delle disposizioni delle due direttive ha creato zone di “diritto speciale”, nel diritto fallimentare, nel diritto societario e nello stesso diritto generale delle obbligazioni, quando del rapporto giuridico sia parte una banca.

All'interprete non resta che prenderne atto, rinunciando a cercare una “logica di sistema” in queste disposizioni e cercando di applicarle per quello che sono e cioè soltanto disposizioni e regole, con la complicazione in più del “contributo” di altri organi dell'Unione, e in particolare della Commissione, nella loro interpretazione.

In questo contesto regolamentare ed interpretativo, il ruolo dei fondi di garanzia nel regolamento europeo è diventato, inevitabilmente e a dir poco, incerto.

Siamo in presenza di una situazione per molti versi paradossale; la legislazione europea e nazionale prevedono possibilità ampie di intervento, in particolare attraverso le misure preventive, dirette a scongiurare il dissesto della banca, e consentono, in particolare, anche operazioni largamente diffuse nell'esperienza italiana, come l'intervento nelle operazioni di cessione di attività e passività in occasione della liquidazione coatta della banca.

Quando questo accade, il soggetto banca insolvente, come è noto, sparisce dal mercato con la sua liquidazione, ma l'azienda bancaria con tutte le sue componenti, attive e passive, è trasferita ad un'altra banca, così di fatto realizzando la tutela di tutti i creditori, siano essi i depositanti, indipendentemente dall'ammontare dei loro depositi e dalla loro qualifica soggettiva, oppure ordinari creditori "non bancari".

L'unico limite perché i fondi possano (potessero) intervenire in questa forma è (era) quello del verosimile minor onere rispetto al rimborso dei depositanti.

Nessuna disposizione normativa, europea o nazionale, impedisce ancora oggi, come dicevo, di far questo, prevedendolo anzi espressamente; le nuove norme tuttavia contengono due importanti elementi nuovi: uno è il *burden sharing*, l'altro è la *depositor preference*.

Il primo, spesso, ma erroneamente confuso con il *bail-in*, richiede, come sappiamo, che al salvataggio della banca partecipino anche gli azionisti e i portatori di strumenti di capitale - nel caso del nostro Paese, essenzialmente i portatori di obbligazioni subordinate - attraverso la svalutazione, parziale o totale dei titoli posseduti a copertura delle perdite e/o la conversione in azioni, contribuendo così alla ricapitalizzazione della banca.

Questa misura, possibile anche al di fuori della risoluzione, quando vi sia la dichiarazione di dissesto o di rischio di dissesto della banca, è disposta dall'autorità di risoluzione e secondo la Commissione deve essere assunta preventivamente, quale

condizione per l'intervento dei fondi nelle operazioni di cessione di attività e passività.

La Commissione tuttavia ha ulteriormente precisato la propria opinione, ritenendo che con l'entrata in pieno vigore della BRRD, pur con il *burden sharing* preventivo, gli interventi dei fondi in operazioni di cessione di attività e passività non siano più possibili. Tornerò comunque su punto.

Più rilevante sul piano generale è il secondo elemento di novità, rappresentato dalla *depositor preference*, vale a dire la priorità dei depositanti protetti, e dei fondi che li hanno rimborsati, rispetto agli altri creditori chirografari, nella distribuzione dell'attivo della liquidazione.

La *depositor preference* influisce direttamente sul calcolo del minor onere – o *least cost*, nella terminologia europea – in quanto accresce sensibilmente le prospettive di recupero dei fondi in caso di rimborso dei depositi e, corrispondentemente, diminuisce quelle dei depositanti non protetti e degli altri creditori.

Anche su questo punto, peraltro, è emerso un altro tema di confronto, vale a dire quello della determinazione degli elementi di costo conteggiabili ai fini del calcolo del minor onere e, in particolare, se si possa/debba tener conto del costo indotto dalla eventuale liquidazione atomistica della banca (e cioè con rimborso dei depositi) sulla stabilità di altre banche in situazioni di debolezza, dalle quali i depositanti, spaventato dal dissesto di questa, potrebbero allontanarsi, determinandone l'insolvenza e quindi la necessità di un nuovo intervento del fondo.

Il punto non è soltanto teorico: la risoluzione delle quattro banche – nella quale peraltro nessun depositante è stato sacrificato – pare abbia comportato una perdita di depositi delle banche commerciali a vantaggio di altri intermediari, stimato in circa 50 miliardi.

Il mercato non discrimina e non valuta con criteri scientifici; se vi sono creditori di una banca che non sono rimborsati, l'effetto è quello di una perdita di fiducia nel sistema bancario nel suo complesso, indipendentemente dalla qualità relativa della banca depositaria.

Si tratta di un processo che si è già innescato e che va con tutti i mezzi contrastato; ma pare che di questo la Commissione Europea non si interessi e comunque si preoccupi poco, importando di più che non si tocchi il “danaro dei contribuenti”, o meglio, o forse peggio, che non vi sia alcunché di “pubblico”, inteso nella più lata delle accezioni, nell’intervento dei fondi di garanzia.

Siamo di fronte ad una situazione singolare e bizzarra, in cui l’interpretazione delle norme, attuata dalla Commissione con una “circolare” (la ben nota Comunicazione del luglio 2013) ne neutralizza la portata dispositiva.

Non intendo soffermarmi in dettaglio sul tema degli aiuti di Stato, di cui tanto si è detto, ma qualche considerazione su di esso deve tuttavia essere fatta.

Nell’esperienza italiana per decenni i crediti nei confronti delle banche, derivanti dal deposito o da qualunque altra fonte, sono sempre stati considerati privi di rischio; e i fatti hanno puntualmente confermato questa convinzione.

I fondi di garanzia dei depositanti hanno contribuito in modo determinante alla realizzazione di questo quadro rassicurante; mi è capitato altre volte di ricordare questo dato, ma vorrei riproporlo anche oggi, perché esso conferma l’efficacia del ruolo dei fondi nella protezione del risparmio e nella costruzione della fiducia nel settore bancario.

I due fondi operanti in Italia (il FITD e il FGD) hanno complessivamente effettuato circa 90 interventi e soltanto tre volte hanno rimborsato i depositanti, facendo cose diverse nelle altre occasioni e comunque sempre senza danno per i depositanti; **gli unici soggetti sacrificati, ma questo è non solo ragionevole, ma anche inevitabile, sono stati gli azionisti.**

Le diverse cose fatte sono molte, talvolta combinate fra di loro: l’acquisto di partecipazioni, l’acquisto di cespiti, la prestazione di garanzie, il pagamento dello sbilancio di liquidazione nella cessione di attività e passività e anche, eccezionalmente, il ripianamento di perdite al di fuori della liquidazione.

Certo, oggi l'equilibrio del sistema si è modificato ed è diventato sempre più difficile, per ragioni diverse, che altre banche siano disponibili ad acquistare attività e passività di banche insolventi; ma l'esclusione in principio e in via interpretativa di questo e di altri interventi analoghi è, quanto meno a legge data, del tutto inammissibile.

Questo è invece quanto la Commissione, pervicacemente e in modo progressivamente sempre più restrittivo, ritiene, bloccando in fatto interventi che avrebbero potuto realizzare, con un onere notevolmente inferiore, una protezione più efficace dei depositanti e dei creditori e, soprattutto, senza innescare quel **processo di turbamento sociale che invece si è prodotto con la risoluzione delle quattro banche.**

Il FITD aveva ipotizzato e in parte anche deliberato il proprio intervento nella forma dell'acquisizione di una partecipazione di controllo nelle banche e una di esse aveva anche deliberato la riduzione, pressoché integrale, del capitale per perdite ed un aumento contestuale riservato al Fondo. Era anche stata costituita, attraverso il finanziamento di un *pool* di banche, la provvista necessaria per i quattro interventi.

Era poi stata avviata la procedura di autorizzazione all'acquisizione della partecipazione, autorizzazione che, come è noto, è ora di competenza della BCE.

Cosa poi sia successo è noto. I contatti prolungati tra l'Italia e la Commissione sono stati inconcludenti; la Commissione ha mantenuto la propria posizione negativa, nel senso che tutti questi interventi concreterebbero un aiuto di Stato, ma manifestando poi formalmente la propria posizione solo con la nota congiunta dei Commissari Lord Hill (DG *Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union* - FISMA) e Vestager (DG *Competition*) del novembre 2015.

In particolare, secondo la Commissione, gli interventi dei fondi di garanzia nella ricapitalizzazione di banche in crisi (ma in realtà qualunque altro intervento preventivo) concretano un aiuto di Stato, che costituisce a sua volta un *trigger* per l'avvio della procedura di risoluzione, se ne sussistono i presupposti, o di liquida-

zione. Gli unici interventi consentiti sono dunque il rimborso dei depositanti nella procedura di liquidazione e l'intervento in quelle di risoluzione, secondo le previsioni della BRRD.

Liberamente consentiti sono invece, secondo la Commissione, gli interventi realizzati con fondi interamente privati.

Le ragioni di critica di questa impostazione, fondata su una evidente **petizione di principio**, sono molteplici e sono note e sono state di recente condivise anche dall'Avvocato Generale della Corte di Giustizia, Nils Wahl nella causa Kotnik e altri, che ha preso in considerazione in modo esplicito proprio la Comunicazione della Commissione.

I fondi di garanzia obbligatoria si ritengono, nella sostanza, sotto il controllo dello Stato, ancorché le risorse che li alimentano siano fornite dalle banche e dunque da privati; si tratta di una conclusione semplicemente non vera, almeno per quanto riguarda i fondi di garanzia operanti nel nostro Paese. Fondi sotto il controllo dello stato o meglio dell'Autorità pubblica sono il Fondo di Risoluzione, che è alimentato dalle banche, ma di cui dispone l'Autorità di Risoluzione o, per esempio, i fondi statunitensi di garanzia dei depositi, anch'essi alimentati dalle banche, ma gestiti dalla FDIC, che è parte del sistema della Riserva Federale.

Questa interpretazione della Commissione neutralizza, tra l'altro, completamente la previsione dell'art. 13, comma 3 della DGSD, che, come prima si è detto, consente espressamente agli Stati Membri di prevedere la possibilità per i fondi di garanzia dei depositi di effettuare interventi preventivi; il nostro Paese, in sede di recepimento della Direttiva si è avvalso di questa facoltà.

Nel frattempo, mentre si sviluppavano i macchinosi dialoghi con la Commissione, la situazione delle quattro banche si è inevitabilmente deteriorata e alla fine la loro risoluzione è stata l'unica soluzione possibile, sia pure con costi aggiuntivi sia per le banche che per i creditori subordinati.

Al settore bancario (comprese, tra l'altro, le BCC, che del Fondo di Risoluzione è pressoché certo che non potranno mai giovare) essa è costata sensibilmente di più di quanto sarebbe costato l'intervento del Fondo, e gli obbligazionisti subordinati sono stati sacrificati integralmente, con gli esiti e le turbolenze che conosciamo e la produzione alla fine di un ulteriore onere per le banche nel loro ristoro, attraverso il Fondo di Solidarietà, alimentato dalle risorse del FITD.

È da chiedersi, rispetto a quest'ultima misura – ritenuta ammissibile dalla DG Comp, in quanto avente natura risarcitoria (cfr. intervista a Mrs. Vestager, Corriere della Sera del 4 maggio s.s.) – quale sarà la valutazione che ne farà la DG FISMA, visto che si distraggono risorse del fondo (obbligatorio) per una finalità diversa da quella cui esse sono (obbligatoriamente) destinate, in forza della DGSD e quindi, nella gerarchia delle fonti, di una normativa sovraordinata alla legge nazionale.

Gli effetti della risoluzione non si sono tra l'altro ancora esauriti; è di questi giorni la notizia che la valutazione indipendente delle banche – che al momento della risoluzione non fu possibile fare per ragioni di tempo – ha indicato un minor valore di 400 milioni. È inoltre incerto il prezzo che sarà realizzato in sede di vendita delle *good banks*.

Sembra allora del tutto verosimile che alle banche sarà richiesto un ulteriore contributo straordinario al Fondo di Risoluzione, non solo per reintegrarne la dotazione, ma anche per fornire i mezzi per il rimborso del finanziamento fatto da tre grandi banche per la realizzazione dell'operazione.

La risoluzione è una procedura complessa, che ha comportato l'emergere anche di altri problemi, quale quello della **valutazione dei crediti problematici**, trasferiti alla *bad bank* “a condizioni commerciali” e quindi a valore di realizzo, così come prevede l'art. 41, comma 4 della BRRD - ben diverso dal valore contabile pur severamente calcolato dai Commissari - il che ha non solo accresciuto le esigenze di ricapitalizzazione delle *good banks*, ma anche generato problemi di carattere

più generale in ordine ai criteri di valutazione di questi crediti (**v. tassi di recupero degli NPL secondo le statistiche di Bankit**).

Da parte di alcuni si è anche detto **che il Fondo avrebbe dovuto “forzare la mano” ed effettuare comunque gli interventi programmati**, affrontando poi il confronto con la Commissione; questo non era possibile, in quanto la partecipazione del Fondo al capitale delle banche è soggetta, come prima ricordavo, ad autorizzazione della BCE, autorizzazione che non poteva essere concessa, in mancanza del “via libera” della Commissione. Il procedimento, pur avviato presso BI e BCE, si è infatti arrestato.

L’approccio della Commissione – a parte valutazioni di carattere più generale – sul piano più strettamente giuridico, si fonda su una **inaccettabile commistione fra la disciplina degli aiuti di Stato e la disciplina della concorrenza**, che evidentemente interferiscono, ma che hanno ambito propri di applicazione.

Il caso di Banca Tercas è paradigmatico. Secondo la Commissione l’intervento del Fondo ha distorto la concorrenza, in quanto ha evitato il fallimento e quindi l’uscita dal mercato della Banca; inoltre, poiché Tercas, nota la Commissione, è in concorrenza con imprese straniere, il commercio tra gli Stati membri ne è risultato influenzato.

Ora, Tercas rappresentava – secondo le indicazioni della stessa Commissione - lo 0,1% del sistema bancario italiano, e operava quasi esclusivamente in Abruzzo; è difficile credere che la sua permanenza sul mercato abbia influito sul commercio tra gli Stati membri!

Il **provvedimento** che ha ordinato la restituzione dell’aiuto indebitamente ricevuto da Tercas è stato **impugnato** avanti alla Corte di Giustizia dallo Stato e da tutte le altre parti interessate, compreso il FITD; **le conseguenze della restituzione al Fondo di queste somme sono state neutralizzate**, attraverso l’intervento di uno schema volontario nel frattempo costituito, ma evidentemente il problema resta e si fa anzi più grave, in un contesto economico assai debole e con le banche destinatarie di prelievi continui, per l’una o l’altra ragione.

Le prospettive sul fronte europeo non sono peraltro incoraggianti.

L'assicurazione dei depositi, come sappiamo, rappresenta il **terzo pilastro** destinato a sorreggere l'Unione Bancaria, ma esso non è stato ancora realizzato; la DGSD si è "limitata" ad una **armonizzazione della disciplina**, ma i fondi restano ancora nazionali.

La prospettiva tuttavia è che il terzo pilastro sia realizzato in tempi anche brevi.

Il cd. "Rapporto dei cinque Presidenti", presentato nello mese di luglio dello scorso anno, traccia la strada per la realizzazione progressiva del pilastro mancante, attraverso l'**EDIS (European Deposit Insurance Scheme)**, destinato a creare un fondo unico di garanzia dei depositi entro il 2024, attraverso tre fasi: una prima, di durata triennale, nella quale l'EDIS svolgerebbe una funzione di riassicurazione dei sistemi di garanzia nazionali, per passare poi ad una fase di coassicurazione e quindi ad una terza fase di progressiva mutualizzazione, destinata a completarsi con la creazione di un **Fondo Unico di Garanzia, gestito dal Single Resolution Board**.

In questo contesto regolamentare, secondo il Rapporto, l'attività dei fondi nazionali sarebbe limitata al solo rimborso dei depositanti ed agli interventi nelle procedure di risoluzione, in questo modo **l'interpretazione restrittiva della Commissione si fa principio normativo**.

Questo progetto, come è noto, riceve il sostegno del nostro Paese, ma **l'opposizione** ferma di altri, in particolare **della Germania**, secondo la quale ad un sistema unico di garanzia dei depositanti può arriversi soltanto dopo la eliminazione del rischio che si annida nelle banche di alcuni Paesi, compreso, secondo la Germania, il nostro.

Su questo punto, uscendo dal mio seminato ed invadendo quello di Elisabetta Montanaro e Mario Tonveronachi, vale forse la pena di rammentare il pensiero di chi critica il **peso eccessivo e sbilanciato del rischio di credito ai fini del presidio patrimoniale**, rispetto ad altri rischi che sono tipici delle grandi banche di altri Paesi, ma non propri di quelle del nostro, come i **rischi operativi e i**

rischi legali, il cui peso ha inciso in maniera enorme tante banche dell'Unione. **L'armonizzazione dei RWA è diventata un'esigenza, anche ai fini del livellamento del terreno di confronto concorrenziale.**

Tornando comunque all'EDIS, è verosimile che il progetto sarà realizzato, proprio perché il fondo unico di assicurazione è parte essenziale dell'architettura europea, così come è verosimile che gli interventi dei fondi di garanzia saranno confinati a quelli che prima ricordavo.

Sia il Fondo Unico di Risoluzione che quello futuro di assicurazione dei depositi, così come sono configurati, d'altra parte, potranno assolvere la loro funzione soltanto se il ricorso ad essi sarà eccezionale e rarefatto; l'uno e l'altro avranno infatti una dotazione *target*, da completare entro il 2024, compresa tra i 50 e i 60 miliardi, che è davvero ben poca cosa rispetto ai rischi potenziali presentati da tutte le banche dell'Eurozona e che essi sono destinati a presidiare.

Quando il sistema sarà a regime, **non** vi sarà dunque alcuno spazio o speranza di **prevenire** – come abbiamo efficacemente fatto per tanti anni - **i dissesti bancari, ma soltanto la prospettiva di gestirli con liquidazioni “ordinate” o con la procedura di risoluzione, appannaggio peraltro solo di alcune (poche) banche.**

Questo prima o poi accadrà, ma oggi non siamo ancora pronti per questo, non lo è il sistema bancario e non lo è soprattutto la società civile, improvvisamente costretta a confrontarsi con la prospettiva inedita di una banca che non paga i propri debiti.

Banche gracili, come in ogni sistema finanziario, vi sono anche in Italia e se esse non sono in qualche modo aiutate, l'esito **inevitabile sarà la loro liquidazione**, senza possibilità, neppure in quella sede, di un intervento di salvaguardia dell'azienda con il trasferimento, assistito dall'intervento del Fondo, ad un'altra banca.

Si rimborseranno i depositanti, ma molti di essi **non** lo saranno o per nulla, perché **non** sono soggettivamente **protetti**, o per la parte che eccede la soglia protetta; **non** saranno neppure pagati gli **obbligazionisti**, non solo quelli subordinati, ma anche quelli **ordinari**; e per loro l'unica flebile, e probabilmente illusoria speranza, sarà la possibilità di ricavare qualcosa dalla liquidazione dell'attivo di liquidazione.

Peraltro, la **Presidente del Single Resolution Board Sig.ra König** ritiene che fra il dissesto di un'impresa industriale e quello di una banca non debba esservi alcuna differenza di regole; **anche per le banche debbono prevalere le regole del mercato e quindi a perdere nel caso di insolvenza devono essere “gli azionisti, poi i creditori e così di seguito”** (cfr. in *Milano Finanza*, 7 maggio 2016, p. 28).

Mi limito a ricordare quanto ha sottolineato recentemente il **Governatore della Banca d'Italia in ordine alle differenze tra il fallimento di un supermercato e di una banca**, differenze che, evidentemente, altrove o non sono percepite o si ritengono irrilevanti.

La verità è che se nel nostro Paese una banca fallisse e fosse liquidata “ordinatamente” nelle forme ordinarie, le conseguenze sarebbero micidiali, come ci dimostra l'agitazione che si è creata in occasione della risoluzione delle quattro banche; **e qui si è trattato “soltanto” degli obbligazionisti subordinati, nell'altra prospettiva si tratterebbe di depositanti e di obbligazionisti ordinari.**

La risposta a queste conseguenze da parte del nostro ordinamento sarebbe a dir poco difficile, dopo che una legge appena emanata dispone il **ristoro quasi integrale degli obbligazionisti subordinati** delle quattro banche; potrà dirsi agli eventuali altri, magari nella stessa condizione, che a loro, invece, non sarà dato nulla?

Criticare le leggi è un esercizio sterile e senza senso, ma è innegabile che il decreto legge appena approvato ha stabilito un precedente del quale sarà difficile liberarsi; né, d'altra parte, può pensarsi che a rimborsare debbano essere ancora

una volta le banche, semplicemente perché esse non sarebbero in grado di sostenere (anche) quest'onere.

Il settore bancario a sua volta, ed indipendentemente da questo, ne soffrirebbe in maniera intollerabile; la **fiducia** in esso, **già incrinata** dai fatti recenti, potrebbe **ulteriormente diminuire o addirittura venir meno**, con effetti di contagio e conseguenze facilmente immaginabili.

Non resta allora che un'unica strada, quella di evitare per quanto possibile che queste situazioni si verificino, intervenendo preventivamente e precocemente.

Ma per questo occorrono strumenti nuovi e diversi; mi riferisco naturalmente ai **meccanismi volontari** che la Commissione ha indicato come liberi di intervenire senza incappare nel problema degli aiuti di Stato.

Un'esperienza in questo senso in effetti l'abbiamo già avviata per "sistemare" il caso Tercas, ma ora occorre andare oltre, nella consapevolezza che **i tempi del bail-out**, vissuti con larghezza da tanti sistemi bancari - ora intransigenti nei nostri confronti, che pure di aiuti pubblici non ci siamo giovati - **sono irrimediabilmente finiti**.

Posto che il danaro per fronteggiare i dissesti bancari dovrà essere fornito dalle banche, e ammaestrati anche dalle vicende recenti, appare, allora, ragionevole che siano esse a **gestirlo nel modo più efficiente ed efficace possibile**.

Non sarebbe del resto una novità.

In **Germania**, nell'ambito delle quattro categorie di banche (banche private, banche pubbliche, casse di risparmio e banche cooperative), sistemi volontari di protezione dei depositi operano da molti anni; il sistema di protezione previsto dalla DGSD è stato introdotto soltanto nel 1998; prima di allora e tuttora, su iniziativa delle associazioni bancarie di categoria, operano fondi volontari di garanzia dei depositi, che integrano la garanzia apprestata dal sistema obbligatorio, praticamente senza limiti.

Il fondo volontario costituito presso la *Bundesverband deutscher Banken*, l'Associazione Federale delle Banche tedesche, assicura volontariamente i depositi dei singoli clienti fino ad un massimo del 20% del patrimonio di vigilanza della banca, limite prima ancora più alto (30%), destinato progressivamente a ridursi fino all'8,75% nel 2025.

Questi fondi sono finanziati *ex ante* e quando una banca viene liquidata, intervengono ad integrazione del rimborso del fondo obbligatorio, sicché mai alcun depositante ha visto sacrificato il suo diritto alla restituzione, creando in questo modo una fiducia del pubblico assoluta nella solvibilità del sistema bancario nazionale, fiducia peraltro coltivata anche dalle massicce iniezioni di danaro pubblico avvenute fino al 2013 (e che questo Paese **ora “rimprovera” al nostro di non aver fatto quando ancora era possibile**).

Nel nostro Paese non possiamo certo aspirare a questo, ma qualcosa di efficace è comunque possibile fare.

Lo **Schema volontario costituito all'interno del Fondo (obbligatorio) di Tutela dei Depositi**, con autonomia patrimoniale e contabile e propri organi di governo, è lo strumento per intervenire in forme alternative, recuperando la capacità che il FITD per lungo tempo ha avuto e che ora sembra aver perduto.

Allo Schema ha aderito praticamente l'intero settore bancario ed è opinione largamente condivisa che esso debba perfezionarsi ed andare anche oltre gli originari confini di operatività del FITD negli interventi alternativi al rimborso.

Questi, infatti, erano (e per la verità ancora sono) possibili soltanto nell'ambito delle procedure di amministrazione straordinaria o di liquidazione coatta; questo limite deve essere superato, sia per consentire una reale efficacia della prevenzione, sia perché il contesto normativo e regolamentare è mutato.

Dopo il recepimento delle direttive BRRD e DGSD, **l'amministrazione straordinaria con le caratteristiche che conosciamo non è, a mio avviso, più possibile**; se l'Autorità accerta l'esistenza di gravi perdite (art. 70, comma 1, lett. b, del TUB), la banca sarà a rischio di dissesto (*likely to fail*) e dovrà essere avviata

alla liquidazione o alla risoluzione se ne sussistono i presupposti, salva la possibilità di avvio una delle misure preventive previste dalla nuova disciplina.

È allora **necessario che si intervenga prima che si producano i presupposti che prima portavano all'amministrazione straordinaria** e possibilmente quando la perdita sia in grado di essere ancora assorbita dal capitale, senza intaccare i portatori di titoli subordinati, così da non riprodurre la situazione delle "quattro banche".

Perché questo sia possibile, occorre anzitutto una **collaborazione efficace, aperta e di buona volontà con l'Autorità**, che consenta la individuazione dei casi bisognosi di intervento, in tempo utile per avviare gli accertamenti e le valutazioni necessari per una decisione consapevole.

Non è certamente una cosa facile. **Lo Schema Volontario non è un investitore (al contrario di Atlante) e non può agire in un'ottica di detenzione prospettica delle partecipazioni che acquisisce intervenendo; esse devono essere destinate alla cessione appena possibile**, al fine di liberare risorse, ma nel frattempo la banca partecipata deve essere gestita e la partecipazione amministrata.

Non è certo un compito facile e sarà necessaria a mio parere la creazione di un **veicolo apposito**, che potrebbe dedicarsi anche ad altre attività accessorie, così come già si era ipotizzato per il FITD, quando si riteneva ancora possibile il salvataggio delle quattro banche; **lo Schema è un centro di imputazione giuridica con una struttura elementare e forse anche rudimentale** – tale per ragioni fiscali – di incerta natura giuridica (verosimilmente un'associazione), che può tuttavia deliberare ed effettuare interventi, ma che non si presta per le altre attività di contorno.

La strada è però questa. Non ve ne sono altre ed è bene imboccarla, come noi stiamo cercando di fare, senza ritardo.

Salvatore Maccarone