



Note di stabilità finanziaria e vigilanza

N. 22
Agosto 2020

Sintesi	1
1. Introduzione e principali conclusioni	1
2. La FDIC: un'istituzione con tre funzioni	3
3. Gli interventi della FDIC nella crisi delle S&L e nella crisi dei <i>subprime</i>	5
4. FDIC e Banking Union: quattro rilevanti differenze	9
5. ... che influenzano la <i>performance</i> relativa dei due <i>framework</i>	11
6. ... e suggeriscono spunti di regolamentazione dell'Unione Bancaria	13

I contributi pubblicati nella serie "Note di stabilità finanziaria e vigilanza" riflettono le opinioni degli autori e non impegnano la responsabilità della Banca d'Italia

La gestione delle crisi bancarie da parte della FDIC: esperienza e lezioni per la Banking Union

*Giovanni Majnoni D'Intignano - Andreas Dal Santo -
Michele Maltese **

Sintesi

Negli USA la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) svolge – in maniera pressoché unica nel panorama internazionale e in netto contrasto con l'assetto europeo – funzioni di supervisione bancaria, di garanzia dei depositi e di gestione delle procedure di crisi. L'esperienza accumulata dalla FDIC nella gestione dei dissesti bancari fa di questa istituzione un punto di riferimento nel dibattito in corso sulla revisione delle regole europee in materia di gestione delle crisi e assicurazione sui depositi. L'analisi dell'assetto regolamentare statunitense e dell'esperienza maturata dalla FDIC rivela quattro fattori che spiegano la sua migliore *performance* rispetto a quella della *Banking Union*: la concentrazione di diverse funzioni in una sola autorità; la presenza di un'unica procedura applicabile in modo flessibile a tutte le banche, a prescindere dalla loro dimensione; l'ampia possibilità di utilizzare il fondo di assicurazione dei depositi, anche a tutela dei depositanti non assicurati, nel contesto di operazioni c.d. di *purchase & assumption*, quando questo consenta di minimizzarne l'impiego in base al principio del *least cost*; la mancanza di vincoli derivanti dalla disciplina *antitrust*.

1. Introduzione e principali conclusioni

La Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) riveste caratteristiche di unicità nel contesto della regolamentazione finanziaria USA. La FDIC ha autorità su tutti gli istituti autorizzati a raccogliere depositi (c.d. *insured depository*

* Giovanni Majnoni D'Intignano (Banca d'Italia - Delegazione di New York), Andreas Dal Santo (Solidus Capital Group), Michele Maltese (Banca d'Italia - Dipartimento Vigilanza Bancaria e Finanziaria). Si ringraziano Paolo Angelini, Alessio De Vincenzo, Bruna Szego, Gianmaria Marano e Alessandra de Aldisio per i suggerimenti su precedenti versioni di questa nota. La responsabilità del contenuto di quest'ultima è solo dei suoi autori.

institutions – IDIs) operanti negli USA, fatta eccezione per le piccole banche cooperative, e non è soggetta alla frammentazione tra disciplina federale e statale che prevale nel resto della regolamentazione bancaria USA o nel campo assicurativo, dove le autorità di regolamentazione sono solo statali e non esiste un'autorità federale. La FDIC riveste caratteristiche di unicità anche a livello internazionale dove sono rari i casi di istituzioni che abbiano al tempo stesso responsabilità per la supervisione bancaria (che l'FDIC svolge con altre autorità federali), la garanzia dei depositi e la gestione delle procedure applicabili in caso di crisi. Essa concentra le funzioni che nell'assetto istituzionale europeo sono distribuite tra il Single Supervisory Mechanism (SSM), le autorità nazionali di vigilanza, il Single Resolution Board (SRB), le autorità nazionali di risoluzione, i sistemi nazionali di assicurazioni dei depositi e, infine, il costituendo fondo comune europeo di garanzia dei depositi (European Deposit Insurance Scheme, EDIS).

La numerosità delle banche vigilate, l'ampiezza dei compiti e l'esperienza accumulata dalla FDIC nella gestione dei dissesti di oltre 3.500 banche tra il 1980 e il 2019 – tutelando i depositi garantiti e offrendo nel 59% dei casi una protezione parziale anche dei creditori non garantiti nel rispetto del *least cost principle* (Tav. 1) – fa di tale istituzione un punto di riferimento nel dibattito in corso sui possibili interventi di revisione delle regole europee in materia di gestione delle crisi bancarie e assicurazione sui depositi¹. Questa nota sintetizza le principali caratteristiche istituzionali e operative della FDIC valutandone possibili applicazioni al completamento dell'Unione Bancaria nell'area dell'euro.

Tav. 1 - FDIC: Distribuzione degli interventi nel periodo 1980-2019 per classe di risoluzione

Classe di risoluzione	Intero periodo (1980-2019)		S&L crisis (1980-1996)		Subprime crisis (2008-2014)	
	numero	%	numero	%	numero	%
Pagamento dei depositi garantiti dal fondo di garanzia	677	19%	646	22%	26	5%
P&A totale, di cui	2.233	63%	1.688	57%	481	93%
– solo depositi garantiti	140	4%	104	4%	10	2%
– depositi garantiti, depositi non garantiti e altre voci del passivo e dell'attivo	2093	59%	1584	54%	471	91%
Assistance* o repurchase (depositi garantiti e non garantiti restano protetti)	591	17%	578	20%	13	3%
Altre modalità	37	1%	37	1%	0	0%
Totale	3.538	100%	2.949	100%	520	100%

* Tipologia di interventi abrogata dal Dodd-Frank Act.
Fonti: FDIC, elaborazione interna.

¹ Si vedano tra gli altri F. Restoy, "How to improve crisis management in the banking union: a European FDIC?", Lisbona, 4 luglio 2019 (disponibile al sito www.bis.org); F. Restoy, "Crisis management framework: what remains to be done", intervento alla conferenza FSI-IADI "Crisis management, resolution and deposit insurance: what's next and how to prepare", Basilea, 4 settembre 2019 (disponibile al sito www.bis.org); P. Baudino, A. Gagliano, E. Rulli, R. Walters, "How to manage failures of non-systemic banks? A review of country practices", Financial Stability Institute, FSI Insights on policy implementation no. 10, ottobre 2018 (disponibile al sito www.bis.org); A. Gelpern, N. Veron, "An effective Regime for Non-viable Banks: US Experience and Considerations for EU Reform", European Parliament, Econ Governance Support Unit (EGOV), luglio 2019 (disponibile al sito www.europarl.europa.eu); A. De Aldisio, G. Aloia, A. Bentivegna, A. Gagliano, E. Giorgiantonio, C. Lanfranchi, M. Maltese, "Towards a framework for orderly liquidation of banks in the EU", Banca d'Italia, Notes on Financial Stability and Supervision, n. 15, agosto 2019 (disponibile al sito www.bancaditalia.it).

2. La FDIC: un'istituzione con tre funzioni

La struttura della FDIC che osserviamo oggi è il risultato dei grandi interventi legislativi adottati in risposta alle maggiori crisi del sistema bancario statunitense. Creata nel 1933 per ricostituire la fiducia dei risparmiatori nel sistema bancario USA – decimato dalla perdita di 9.000 banche (un terzo delle banche attive) durante la Grande Depressione – la FDIC è poi stata rafforzata dal FDIC Improvement Act (FDICIA) del 1991, approvato dopo la crisi delle *Savings&Loan Associations (S&L)*, e dal *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (DFA)* del 2010, varato dal Congresso dopo la crisi dei *subprime*.

Oggi la FDIC, forte di circa 5.800 dipendenti, esercita la sua disciplina su circa 5.300 IDIs (Tav. 2), 4.600 delle quali sono banche commerciali attive a livello statale e federale (*commercial banks*) mentre le restanti 700 sono assimilabili alle casse di risparmio (*savings institutions*). Fanno eccezione le *credit unions* (banche di credito cooperativo), che operano sotto l'egida della *National Credit Union Administration (NCUA)* anche in caso di crisi. Le stesse IDIs finanziano attraverso premi commisurati alla rischiosità del loro portafoglio (stimata dalla FDIC) sia le spese di funzionamento della FDIC sia i due fondi da essa gestiti: il *Deposit Insurance Fund (DIF)*, ovvero il fondo di garanzia dei depositi, e il *Federal Savings and Loan Insurance Corporation (FSLIC) Resolution Fund (FRF)* per la gestione della *receivership* delle *S&L*².

Tav. 2 - Attivi, depositi, depositi assicurati per tipo di istituto e autorità
(milioni di dollari)

Banche commerciali e casse di risparmio	Numero di intermediari	Attività totali	Depositi domestici	Depositi protetti
Banche commerciali assicurate dalla FDIC, di cui	4.630	17.098.031	11.823.312	6.899.756
<i>vigilate dalla FDIC</i>	3.086	2.674.036	2.119.423	1.448.410
<i>vigilate dall'OCC</i>	798	11.489.918	7.666.963	4.336.012
<i>vigilate dalla Federal Reserve</i>	746	2.934.078	2.036.926	1.115.334
Casse di risparmio assicurate dalla FDIC, di cui:	673	1.169.203	924.306	755.207
<i>vigilate dalla FDIC</i>	332	373.314	280.423	219.105
<i>vigilate dall'OCC</i>	305	765.291	619.575	516.632
<i>vigilate dalla Federal Reserve</i>	36	30.598	24.309	19.470
Totale banche commerciali e casse di risparmio	5.303	18.267.235	12.747.618	7.654.964
Altri intermediari assicurati dalla FDIC				
Filiali USA di banche straniere	9	93.034	41.159	36.634
Totale intermediari assicurati dalla FDIC	5.313	18.360.268	12.788.777	7.691.598

Fonte: FDIC Quarterly Banking Profile, Q2 2019.

² La FDIC ha anche l'incarico di gestire l'*Orderly Liquidation Fund (OLF)*: un fondo nel quale, in caso di crisi, possono confluire prestiti erogati dal Tesoro USA per la gestione della *receivership* dei gruppi finanziari a rilevanza sistemica nell'ambito della procedura denominata *Orderly Liquidation Authority (OLA)*.

L'attuale centralità della FDIC nella gestione delle crisi bancarie – per intermediari sia di ridotte dimensioni sia di dimensioni sistemiche – è il risultato dei successivi interventi normativi che hanno ritenuto utile concentrare presso una stessa istituzione – a migliore tutela della stabilità del sistema finanziario USA – le tre principali funzioni di gestione delle crisi bancarie descritte di seguito³.

- 1. Garanzia dei depositi bancari ed amministrazione del fondo di assicurazione dei depositi.** Gli intermediari aderenti alla FDIC beneficiano della garanzia sui depositi fino a un tetto di \$250.000 per ogni tipologia di conto acceso da ciascun soggetto giuridico presso lo stesso intermediario (la protezione può dunque eccedere i \$250.000 per soggetto giuridico)⁴. Sono coperti dalla garanzia anche i depositi delle istituzioni federali, statali e locali. Alla fine del secondo trimestre 2019, la FDIC stimava l'importo dei depositi assicurati presso le 5.300 istituzioni coperte dalla garanzia a \$7,7 trillioni, pari a circa il 60% del totale dei depositi bancari USA (Tav. 2). Per la garanzia dei depositi la FDIC può utilizzare le risorse contenute nel DIF, attualmente pari a circa l'1,41% dei depositi protetti (oltre \$108 miliardi), ma che a regime raggiungerà il 2%; inoltre, la FDIC può fare ricorso a una linea di *backstop* di \$100 miliardi messa a disposizione dal Tesoro USA a titolo gratuito⁵.
- 2. Supervisione e regolamentazione delle banche che aderiscono alla FDIC insieme ad altre autorità di vigilanza.** La FDIC è responsabile per la vigilanza sulle IDIs dotate di una licenza bancaria rilasciata da uno Stato: si tratta di intermediari, tipicamente di piccola e media dimensione. Sugli intermediari di maggiori dimensioni le funzioni di vigilanza sono principalmente svolte da altre agenzie federali, in particolare l'*Office of Comptroller of the Currency (OCC)* e il *Federal Reserve System (FED)*, anche se la FDIC mantiene il potere di revocare la licenza bancaria in caso di inerzia di queste ultime (c.d. *backup authority*). Alla fine del secondo trimestre 2019, la FDIC aveva sotto la sua diretta supervisione circa 3.400 fra banche commerciali e *savings institutions*, pari ai due terzi degli istituti con garanzia della FDIC. Alla stessa data l'OCC vigilava su circa 1.100 banche e la Fed su poco meno di 800 (Tav. 2).
- 3. Gestione della procedura di crisi delle banche in dissesto (*resolution*) in qualità di "commissario" (*receiver*).** La FDIC gestisce la *resolution*, ossia la speciale procedura attivabile in caso di fallimento di una IDI, in deroga alle ordinarie regole concorsuali contenute nel *Bankruptcy Code*. Le modalità di svolgimento di questa procedura sono principalmente due: nella prima, nota come *Purchase and Assumption (P&A)*, la FDIC dispone il trasferimento in blocco delle attività e dei depositi (assicurati e non) degli istituti in difficoltà ad altre entità (*assuming institutions* o *AI*);

³ Vedi "*Resolutions Handbook*", Federal Deposit Insurance Corporation, Gennaio 2019 (disponibile al sito www.fdic.gov).

⁴ La FDIC stessa proponeva l'esempio di una famiglia con una copertura garantita di \$3,5 milioni: "*FDIC: Your Insured Deposits*" settembre 2019, (disponibile al sito www.fdic.gov).

⁵ La FDIC ha una linea di credito per il finanziamento del capitale circolante con la Federal Financing Bank, un'agenzia del Tesoro americano, per \$100 miliardi, e una linea di credito di \$100 miliardi con il Tesoro per la copertura delle perdite del DIF che la FDIC ha l'obbligo di rimborsare ricorrendo ai contributi delle banche aderenti. Vedi per una analisi dettagliata: FDIC, "*Crisis and Response: An FDIC History, 2008–2013*", luglio 2019 (disponibile sul sito www.fdic.gov).

nella seconda modalità, in assenza di acquirenti disponibili per una P&A, la FDIC procede alla liquidazione atomistica delle attività della banca e alla distribuzione del ricavato ai creditori secondo la gerarchia concorsuale. A seconda della strategia prescelta per la gestione della crisi, la FDIC fa un diverso uso del DIF. In caso di P&A esso è impiegato per coprire la differenza tra il valore delle attività trasferite all'acquirente e quello delle passività (i depositi protetti e non) che esso si accolla. In caso di liquidazione, invece, il DIF viene usato per rimborsare integralmente i titolari di depositi protetti, ai quali la FDIC si sostituisce nelle procedure concorsuali per il recupero di quanto sborsato dal DIF. In entrambi i casi, la FDIC agisce in qualità di *liquidation agent* o *receiver* con poteri speciali. Nell'ambito della procedura di *resolution* la FDIC ha il compito di proteggere in prima battuta i depositi garantiti e in subordine gli altri creditori della banca fallita.

L'attuale impianto normativo che regola l'attività della FDIC risente delle modifiche normative introdotte all'indomani delle due principali crisi degli ultimi quarant'anni. Con il varo del *FDIC Improvement Act* (FDICIA) dopo la crisi delle S&L nel 1991 il Congresso ha trasferito alla FDIC la responsabilità della garanzia dei depositi delle *saving institutions* e ha definito due dei principi chiave della disciplina USA di gestione delle banche in crisi: (a) la *Prompt Corrective Action* (PCA) – il criterio che regola gli interventi delle autorità di vigilanza in relazione al progressivo indebolimento di una banca fino alla revoca della licenza bancaria e all'avvio delle procedure di *resolution* - e (b) il *Least Cost Test* – il criterio che impone alla FDIC di selezionare il metodo d'intervento nella *resolution* (P&A o liquidazione) meno costoso per il DIF nell'ambito della *resolution*⁶. Con il DFA, approvato nel 2010 dopo la crisi dei *subprime*, il Congresso ha conferito alla FDIC anche la competenza in materia di gestione delle crisi delle istituzioni finanziarie (anche non bancarie) a rilevanza sistemica – in precedenza assegnato alla FED – prevedendo una apposita procedura: l'*Orderly Liquidation Authority* (OLA) assistita da un fondo di *backstop* finanziato dal Tesoro USA (OLF). Con il DFA, la FDIC diventa, dunque, l'istituzione nella quale si concentra la gestione delle crisi delle banche di ogni dimensione: da quelle più piccole ai giganti a rilevanza sistemica.

3. Gli interventi della FDIC nella crisi delle S&L e nella crisi dei *subprime*

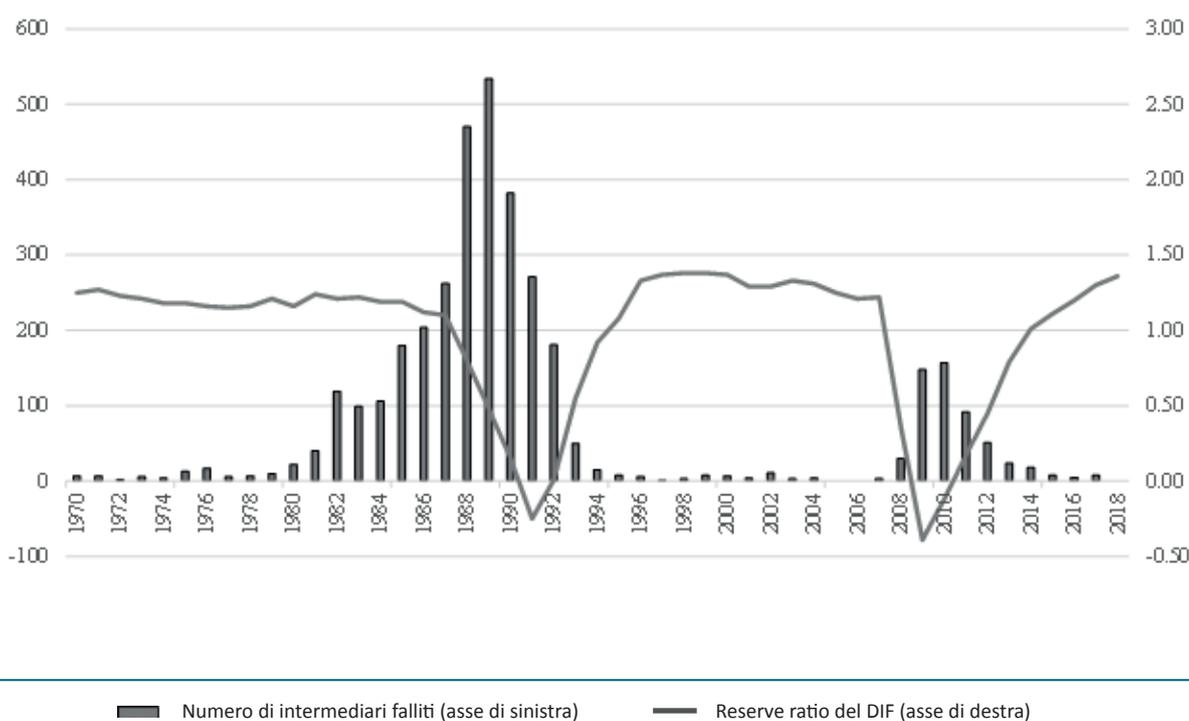
Degli oltre 3.500 casi di intervento della FDIC per la gestione di dissesti bancari nel periodo 1980-2019 circa 3.000 sono dovuti alla crisi delle S&L negli anni '80 e circa 500 alla crisi dei *subprime* nel periodo 2008-13. Il confronto tra le modalità di intervento della FDIC nelle due crisi rivela un deciso orientamento della FDIC verso il contenimento dell'uso della liquidazione con contestuale rimborso dei depositi protetti e un aumento dell'utilizzo delle procedure di *Purchase and Assumption* (P&A). Infatti, i casi di ricorso alla **liquidazione con contestuale rimborso dei depositi garantiti scendono dal 22% degli interventi totali durante la crisi delle S&Ls al 5% durante quella dei *subprime*. Parallelamente, la frequenza delle operazioni di P&A sale dal 57%**

⁶ Il FDIC può derogare al principio del *least cost* solo nel caso eccezionale di un grave rischio per la stabilità sistemica, ossia in presenza della c.d. *systemic risk exception* (SRE), che deve essere dichiarata dal Segretario del Tesoro, sentito il Presidente, su proposta adottata a maggioranza qualificata dei Board dell'FDIC e della FED.

al 93%, la stragrande maggioranza delle quali (91%) comprende il trasferimento non solo dei depositi assicurati, ma anche di quelli non assicurati (Tav. 1). Questa tendenza deriva sia dalla crescente esperienza sul campo della FDIC sia dalla evoluzione della normativa ad opera del legislatore statunitense nel periodo successivo alla crisi delle S&L che ha inteso scoraggiare il ricorso indiscriminato all'utilizzo del DIF.

Durante la crisi delle S&L Associations, il fallimento di più di 2.900 banche (Fig. 1) aveva prosciugato il fondo di garanzia della *Federal Savings and Loan Insurance Corporation* (FSLIC), l'organismo allora competente per la resolution delle S&L. In quel contesto, il Congresso chiese alla FDIC di garantire i depositi delle S&L prima in via temporanea e poi con un passaggio di competenze definitivo. L'aumento degli impegni richiesti dal nuovo perimetro di responsabilità si tradusse in prelievi superiori alle disponibilità del DIF e in un saldo patrimoniale negativo di \$7 miliardi che poté essere ripianato grazie alle linee di credito per complessivi \$200 miliardi predisposte dal Tesoro USA per sostenere la fiducia dei risparmiatori nel passaggio della garanzia dei depositi dalla FSLIC alla FDIC.

Fig. 1 - IDIs falliti e capitalizzazione del Deposit Insurance Fund



Durante la crisi dei subprime, hanno fatto capo alla FDIC numerosi provvedimenti straordinari adottati grazie a un'interpretazione estensiva della *systemic risk exception* del FDICIA. Ciò ha consentito di utilizzare il DIF per operazioni di sostegno finanziario straordinario a intermediari non in dissesto (*open bank assistance*) e erogazione di garanzie sulla liquidità, con un'esposizione aggiuntiva di \$1.150 miliardi alla fine del 2009. Sempre durante la crisi dei *subprime*, il DIF, che aveva già ridotto la propria consistenza a \$52 miliardi a marzo 2008, anche a causa del fallimento di alcuni grossi istituti di credito come Washington Mutual e IndyMac, si è prosciugato in breve tempo scendendo a un saldo negativo di \$21 miliardi a fine 2009. L'adozione del DFA a inizio

2010 – con il potere concesso alla FDIC di portare il *reserve ratio* (riserve/depositi garantiti) oltre il minimo di legge anche richiedendo un anticipo dei versamenti dovuti futuri – ha consentito di riportare già nel 2010 la disponibilità del fondo su valori positivi senza ricorrere alle linee di credito di *backstop* del Tesoro.

La dimensione media degli istituti bancari oggetto di intervento della FDIC durante la crisi dei *subprime* è stata contenuta. Per esempio, nel periodo 2008-2013, escludendo il caso *outlier* di Washington Mutual, la FDIC è intervenuta nel dissesto di 488 IDIs con attivi totali pari a \$370 miliardi (Tav. 3). La FDIC si è dimostrata estremamente efficace nella gestione della crisi di queste banche, mentre il dissesto di banche più grandi e complesse ha richiesto l'intervento congiunto del Tesoro e di altre istituzioni.

Tav. 3 - Tipologia di interventi del FDIC nel periodo 2008-2013

Tipo di intervento	Numero di fallimenti	Attività totali (\$ mld)	Costo totale per la FDIC (\$ mld)	Tasso di perdita (costi/attività)		
				Media ponderata	Media	Mediana
P&A, di cui:						
<i>Washington Mutual</i>	1	307	0	0%	0%	0%
<i>Altre P&A integrali</i>	78	12,9	2,2	16,8%	23%	23,4%
<i>P&A con loss share</i>	304	312,1	56,8	18,2%	22,3%	21,6%
<i>Altre P&A</i>	80	38,4	9,3	24,3%	33,9%	34,1%
Totale P&A	463	670,4	68,3	10,2%	24,4%	23,3%
Liquidazione atomistica e rimborso dei depositi protetti						
	26	15,9	4,4	27,4%	33,2%	34,7%
Totale	489	686,3	72,7	10,6%	24,9%	23,6%

Sebbene, come indicato dalla Figura 1, la crisi dei subprime abbia provocato un numero di situazioni di dissesto inferiore a quello della *S&L crisis*, l'esposizione in termini di depositi coinvolti è stata simile e i **tempi di propagazione più rapidi**. Ciò ha comportato che nel periodo dicembre 2008-dicembre 2009, il numero di IDIs ad alto rischio d'insolvenza (*problem banks*) salisse da 252 a 702 (quasi due istituti al giorno) fino a toccare nel 2010 un picco di quasi 900 intermediari per un totale di attivi pari a \$459 miliardi. Nello stesso periodo, la FDIC è riuscita a completare la *resolution* di 140 istituti di credito.

Data la veloce propagazione della crisi, un efficace coordinamento dell'attività di supervisione con la FED e l'OCC è stato determinante per una pronta individuazione delle *problem banks*. Tale attività ha rappresentato e rappresenta tutt'ora un fattore essenziale nel contenimento delle conseguenze dei fallimenti bancari. L'applicazione delle procedure di PCA ha consentito l'identificazione tempestiva delle *problem banks* e l'adozione di misure di ricapitalizzazione o, in alternativa, l'avvio della *resolution*. L'efficacia del coordinamento tra autorità di vigilanza ha consentito di ridurre il numero degli interventi di *resolution* e di accelerarne la loro realizzazione. Per esempio, delle 1.792 *problem banks* identificate nel periodo gennaio 2008-marzo 2017,

532 sono state oggetto di *resolution*, 294 hanno dato luogo a operazioni di fusione e acquisizione senza intervento da parte della FDIC, 112 sono ancora classificate come problematiche e 854 sono tornate *in bonis*.

La forte riduzione dei casi di liquidazione atomistica con rimborso dei depositi protetti e il crescente ricorso a operazioni di P&A ha caratterizzato la gestione delle insolvenze bancarie nella crisi dei *subprime*. A questo risultato hanno concorso sia alcune modifiche normative che hanno alterato la convenienza – in base al *least cost test* – del ricorso alla liquidazione atomistica con rimborso dei depositi garantiti rispetto a interventi di P&A, sia la crescente esperienza della FDIC e delle altre autorità di vigilanza bancaria nella gestione delle procedure di crisi dal varo del FDICIA in poi. Tra le modifiche normative che hanno aumentato il costo relativo della liquidazione atomistica va inclusa l'introduzione nel 1993 della *national depositor preference*, che ha rimosso la preferenza dei depositi assicurati su quelli non garantiti nella gerarchia concorsuale – e con essa la priorità della FDIC nel recupero dei depositi rimborsati – e l'aumento nel 2010, con il DFA, del tetto dei depositi assicurati da \$100.000 a \$250.000.

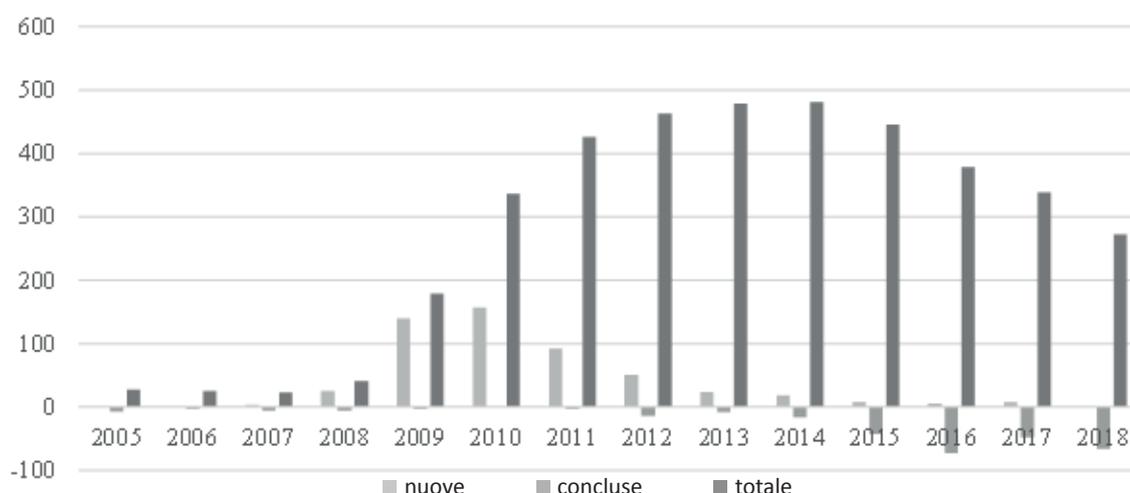
Secondo la FDIC il maggiore ricorso agli interventi di P&A ha consentito non solo di migliorare l'efficienza della gestione delle situazioni di crisi ma anche di abbattere il costo per il fondo di garanzia e di aumentare le probabilità di recupero anche per i creditori non garantiti⁷: gli interventi di P&A sono infatti più efficienti della liquidazione atomistica della banca in crisi con rimborso dei depositanti protetti, in quanto consentono di preservare il *franchise value* della banca e comportano minori costi amministrativi. Ne è attestazione il fatto che delle 520 banche poste in *resolution* fra il 2008 e il 2014 solo in 26 casi (pari al 5%) è stata disposta la liquidazione atomistica con rimborso diretto dei depositi garantiti, mentre in 481 casi (pari al 93%) sono state utilizzate operazioni di P&A (Tav. 1).

In ogni caso, le perdite a carico dei depositanti sono state minime e limitate a quelli non garantiti: i pochi episodi di liquidazione atomistica verificatisi, infatti, hanno riguardato intermediari di dimensioni molto contenute, il cui passivo era pressoché interamente rappresentato da depositi garantiti⁸; la stragrande maggioranza degli episodi di P&A (471 casi pari al 91% del totale) ha comportato l'integrale trasferimento sia dei depositi garantiti sia di quelli non garantiti, senza, dunque, alcuna perdita per i depositanti. Il contenimento delle perdite del fondo di garanzia, da un lato, e la protezione pressoché integrale dei depositanti, anche non garantiti, dall'altro, illustrano il successo conseguito dalla FDIC nel delicato bilanciamento tra la necessità di ridurre i rischi di *moral hazard* e quella di preservare il valore di *going concern* dell'attività bancaria. Il numero di istituti in *receivership*, cresciuto fino al 2015, resta ancora oggi più elevato di quanto fosse

⁷ Varie fonti della FDIC sottolineano i vantaggi del P&A rispetto al pagamento diretto dei depositi. Si vedano per esempio: *Crisis & Response*, cit., p.185; *Resolutions Handbook*, cit., p.17.

⁸ Dei 26 casi di liquidazione atomistica a) solo 4 episodi hanno riguardato intermediari con attivi compresi tra \$1 mld e \$1,5 mld (con un livello massimo di depositi non assicurati di \$4,2 mln); b) 15 casi hanno riguardato banche con attivi compresi tra \$100 mln e \$1 mld; c) 6 casi hanno riguardato banche con attivi totali inferiori a \$100 mln: in tutti i casi la quota di depositi non assicurati era comunque minima.

Fig. 2 - Receivership nuove, concluse e totale per anno (2005-2018)



Fonte: relazioni annuali della FDIC.

prima della crisi (Fig. 2) a causa dei tempi lunghi di alienazione degli attivi delle banche non soggette a procedure di P&A.

Nonostante i lodevoli risultati conseguiti dalla FDIC, le sue procedure non sono state immuni da critiche. A più riprese il legislatore è intervenuto, per esempio, variando il ventaglio di poteri della FDIC in modo da limitare la percezione di arbitrarietà nelle scelte dell'agenzia o limitando e, in ultima battuta, eliminando i poteri di assistenza degli intermediari in fase pre-fallimentare (*open bank assistance*) oppure richiedendo ulteriori garanzie di *accountability* nei confronti dei cittadini e del Congresso. In altre circostanze, il legislatore è intervenuto invece ampliando i poteri della FDIC. Il *Dodd-Frank Act*, pur confermando che le *Bank Holding Companies* (BHCs, le società non bancarie poste al vertice di gruppi bancari) sono di regola soggette in caso di crisi alla procedura fallimentare ordinaria, ha assegnato alla FDIC l'autorità di intervenire in qualità di *receiver* e ricorrere a un fondo di nuova costituzione (OLF) per la gestione della crisi di questi soggetti, ove essa presenti implicazioni sistemiche per la stabilità finanziaria che non possono essere tutelate dall'ordinaria procedura fallimentare.

4. FDIC e Banking Union: quattro rilevanti differenze ...

L'esperienza di gestione delle crisi bancarie della FDIC e, in particolare, quella delle due maggiori ondate di dissesti degli ultimi quarant'anni appare significativamente diversa da quella dei primi anni di applicazione della normativa per la risoluzione bancaria nell'Unione Europea, codificata dalla *Bank Recovery and Resolution Directive* (BRRD). Le principali differenze regolamentari che influiscono sull'efficacia e sul costo delle procedure seguite negli USA e nell'Unione Europea (in particolare, nell'Unione Bancaria) possono essere ridotte a quattro. A esse è largamente riconducibile la diversa performance dei due sistemi ma anche la possibile soluzione dei problemi osservati nella fase di avvio del *framework* europeo.

La prima differenza riguarda il grado di concentrazione delle funzioni di gestione delle crisi bancarie. I precedenti paragrafi hanno illustrato una distribuzione delle responsabilità in materia di gestione delle crisi bancarie agli antipodi negli USA e nell'Unione Bancaria: fortemente accentrata nei primi e fortemente decentrata nella seconda. Si è visto che i “tre pilastri” costitutivi del progetto di Unione Bancaria europea – Meccanismo unico di Supervisione, di Risoluzione bancaria e di Assicurazione dei depositi – corrispondono alle tre “funzioni” della FDIC e che tali funzioni in Europa sono ulteriormente suddivise tra SSM e autorità di vigilanza nazionali (sul fronte della supervisione), tra SRM e sistemi nazionali di risoluzione e liquidazione (sul fronte della gestione delle crisi bancarie), tra assicurazioni nazionali dei depositi e il costituendo EDIS (sul fronte della assicurazione dei depositi)⁹.

Un secondo elemento distintivo dei due framework è la diversa enfasi sulla dimensione delle banche come criterio per la selezione del tipo di intervento richiesto. L'applicazione della procedura di risoluzione alle sole banche che abbiano rilevanza sistemica – e quindi presentino caratteristiche di “interesse pubblico” – è una caratteristica esclusiva del framework europeo. Il criterio che “la risoluzione è per i pochi e non per i molti”, affermato dalla Presidente dell'SRB, e la presunzione che, quindi, la liquidazione secondo le procedure nazionali sia la procedura appropriata per “i molti” non è condivisa dall'ordinamento USA, dove – pur esistendo procedure differenziate per istituti a valenza sistemica (l'OLA del Title 2 del DFA) – non vige il principio secondo il quale si dovrebbero applicare procedure distinte (liquidazione *versus* risoluzione) a seconda della classificazione dimensionale dell'intermediario coinvolto. Si è visto anzi che l'esperienza degli interventi di gestione delle crisi di piccole banche della FDIC è caratterizzata da una maggioranza – crescente nel tempo – d'interventi di P&A e da un numero contenuto e calante di interventi di liquidazione atomistica.

Una terza differenza riguarda i criteri di *burden sharing* e le condizioni d'intervento dei fondi previsti dai due framework. A differenza del framework europeo, il framework USA non fissa specifici parametri ma si affida a un criterio generale per definire le condizioni di accesso al fondo: quello del *least cost test*. Il framework USA, infatti, non condiziona l'intervento del fondo di garanzia dei depositi nell'ambito delle operazioni di P&A all'imposizione di un ammontare minimo di perdite a carico di azionisti e creditori della banca in dissesto ma – in base al criterio del *least cost test* – consente alla FDIC di utilizzare il fondo nell'ambito di operazioni di P&A (anche a beneficio di creditori diversi dai depositanti garantiti) ogniqualvolta queste comportano per il DIF costi inferiori a quelli derivanti dal rimborso dei depositi garantiti. Ciò non è previsto dall'ordinamento europeo sia nel caso di risoluzione regolata dalla BRRD, sia in quello di procedure di liquidazione disciplinate dalle legislazioni nazionali. La prima, infatti, prevede che le banche in dissesto possano beneficiare del contributo del fondo di risoluzione unico (*Single Resolution Fund* - SRF) per l'assorbimento delle perdite e la ricapitalizzazione solo dopo aver imposto agli azionisti e ai creditori (*bail-in*) perdite pari ad almeno l'8% del totale del passivo, inclusi i fondi propri. Per quanto riguarda

⁹ J. Deslandes, C. Dias and M. Magnus, “*Liquidation of Banks: Towards an 'FDIC' for the Banking Union?*”, European Parliament, febbraio 2019 (disponibile su www.europarl.europa.eu), A. Gelpern, N. Veron “*An Effective Regime for Non-viable Banks: US Experience and Considerations for EU Reform*”, cit.

le seconde, solo le legislazioni nazionali di alcuni paesi prevedono la possibilità di impiegare i fondi dei sistemi di assicurazione dei depositi per sostenere una cessione in blocco di attività e passività secondo il modello statunitense delle P&A¹⁰. Inoltre, anche dove tale facoltà è prevista, due specificità del *framework* europeo limitano l'utilizzo dei fondi di garanzia per interventi alternativi al rimborso dei depositanti protetti nel contesto della liquidazione atomistica: si tratta della soglia di assicurazione (che in Europa è limitata a €100 mila a fronte dei \$250 mila negli USA) e del rango attribuito a questi fondi nella gerarchia concorsuale (negli USA essi partecipano *pari passu* alle perdite con i depositi non garantiti mentre in Europa sono preferiti a questi ultimi). Queste specificità rendono il rimborso dei depositi garantiti la soluzione meno costosa per i fondi di assicurazione europei, in ragione dell'elevata *seniority* che consente loro l'integrale recupero degli esborsi sostenuti per il rimborso¹¹.

Infine, l'inclusione della disciplina della concorrenza tra i tasselli delle procedure di gestione delle crisi bancarie prevista dall'ordinamento europeo è sconosciuta alle procedure USA. La tutela del contribuente – e quindi il limite all'uso di risorse pubbliche e il contenimento del *moral hazard* – figura ai primi posti tra gli obiettivi della legislazione statunitense in materia di gestione delle crisi bancarie. Ciononostante, essa non prevede il coinvolgimento del Department of Justice (DOJ), l'autorità USA di tutela della concorrenza. Tale circostanza, in un contesto regolamentare molto attento alla disciplina di mercato come quello USA, trova sostegno nella convinzione che gli effetti degli interventi pubblici (aiuti di stato) sulla formazione concorrenziale dei prezzi in condizioni ordinate di mercato non possano essere equiparati a quelli in situazioni di crisi, dominate da “prezzi di realizzo” (*fire sale prices*). In tali contesti la nozione stessa di parità concorrenziale viene meno perché i prezzi non riflettono più i costi di produzione. Sarebbe dunque vano immaginare di tutelare il contribuente tramite l'individuazione di un ipotetico *fire sale price* “di mercato” e molto più ragionevole tutelarlo con i proventi netti positivi della successiva rivendita in condizioni di mercato ordinate degli attivi bancari acquistati a *fire sale prices* durante la crisi¹².

5. ... che influenzano la performance relativa dei due framework ...

Una conseguenza della frammentarietà dell'ordinamento europeo è la complessità del processo di gestione delle crisi delle banche in difficoltà. Negli USA la concentrazione delle tre funzioni di supervisione, assicurazione dei depositi e gestione delle crisi delle banche in difficoltà in un'unica istituzione – unitamente all'assenza della funzione antitrust – favorisce il completamento entro tempi ravvicinati

¹⁰ Attualmente solo 10 dei 27 Stati membri dell'UE hanno recepito questa possibilità: negli altri Stati membri i fondi dei sistemi di garanzia dei depositanti possono essere impiegati unicamente per il rimborso dei depositi garantiti nell'ambito della procedura di liquidazione. CEPS, Options and national discretions under the Deposit Guarantee Scheme Directive and their treatment in the context of a European Deposit Insurance Scheme, Report for the European Commission, novembre 2019 (disponibile su www.ec.europa.eu).

¹¹ Per un'analisi del ruolo di questi vincoli nel contesto europeo cfr. De Aldisio et al. “Towards a framework for orderly liquidations of banks in the EU”, cit.

¹² Si veda, per una illustrazione di questi principi in relazione agli interventi pubblici di contenimento della crisi dei subprime, B. Bernanke, “The Courage to Act: A Memoir of a Crisis and Its Aftermath”, capitolo 15, Norton, 2017.

delle procedure di *resolution*. Negli Stati Uniti è previsto che non possano passare di regola più di 90 giorni tra la qualifica di *critically undercapitalized institution*, nell'ambito della PCA, e l'avvio della *receivership* da parte della FDIC. Inoltre, la procedura di gestione delle crisi bancarie seguita dalla FDIC è unica a livello federale, pur in presenza di normative diverse da stato a stato in materia di diritto societario, dei contratti, etc. Al contrario, nell'Eurozona la frammentazione delle funzioni (pilastri) tra più istituzioni centrali e, successivamente, la condivisione di ciascuna funzione tra autorità centrali e nazionali introduce incertezza negli iter procedurali, nei tempi del loro completamento e negli esiti finali, oltre a provocare una eccessiva dispersione del limitato *stock* di competenze ed esperienze professionali a cui attingere.

Una seconda conseguenza della frammentarietà è la potenziale disparità di trattamento effettiva o percepita per creditori di una banca in diversi paesi o contesti. L'incertezza che caratterizza le decisioni in materia di aiuti di stato¹³ nell'Unione Europea rende possibili esiti diversi in contesti simili con riferimento all'intervento dei sistemi di garanzia dei depositanti. Inoltre le diverse normative nazionali possono dar luogo, *coeteris paribus*, a disparità di trattamento dei creditori, potenzialmente violando il (o rendendo impossibile la misurazione del) criterio del *no creditor worse off (NCWO)*. Disparità di trattamento (effettive o presunte) sono ugualmente corrosive della percezione di equità e parimenti dannose ai fini della coesione sociale, come documentato dalla enorme risonanza mediatica internazionale dei pochi casi di risoluzione di banche italiane a fronte della modestissima attenzione generata negli ultimi quarant'anni dagli oltre 3.500 casi di banche di simile dimensione negli USA.

Infine, i vincoli presenti nel *framework* europeo che limitano il ricorso al fondo di risoluzione o a quello di garanzia dei depositi non rappresentano un assetto efficiente. La penalizzazione ex-ante dei creditori prevista dalla BRRD come condizione per l'intervento del fondo di risoluzione e i vincoli di natura normativa che limitano gli interventi dei sistemi di garanzia alternativi al rimborso dei depositanti non hanno un corrispettivo – come si è visto – nell'operatività della FDIC, alla quale è semplicemente richiesto di adottare la strategia di gestione della crisi che soddisfa il *least cost test* e cioè minimizza il ricorso al DIF. Inoltre, la presunzione che il costo degli interventi possa essere contenuto, o il rischio minimizzato, definendo – in base allo sfuggente criterio dell'”interesse pubblico” stabilito per legge – le realtà che richiedono la liquidazione (*non systemic institutions*) e quelle che giustificano una procedura di risoluzione (*systemic institutions*) priva le istituzioni europee della flessibilità concessa dal legislatore americano alla FDIC di affidarsi a un criterio definito in base alle grandezze di mercato – quello del *least cost test* – piuttosto che a un criterio normativo assoluto. L'eccessivo affidamento a prescrizioni normative puntuali ma di difficile applicazione ha ingessato il sistema europeo, frenando l'utilizzo del SRM, senza peraltro conseguire in maniera significativa nessuno dei principali obiettivi alla base del *framework* (disincentivare l'azzardo morale e l'eccessiva assunzione di rischi, consentire l'ordinata fuoriuscita dal mercato degli intermediari in dissesto senza ripercussioni di carattere sistemico,

¹³ Si veda la sentenza della Corte di Giustizia UE che ha annullato la decisione della Commissione europea sul caso Tercas.

spezzare il circolo vizioso tra banche e Stati)¹⁴. Anzi, l'enfasi nella disciplina europea sulla necessità di imporre perdite ad azionisti e creditori nell'ottica di disincentivare fenomeni di azzardo morale ha oscurato l'obiettivo – che le procedure di gestione delle crisi dovrebbero perseguire soprattutto nel settore bancario – di preservare il *franchise value* dell'intermediario in crisi, di assicurare la continuità operativa delle sue funzioni essenziali e di tutelare la fiducia del pubblico nel risparmio.

6. ... e suggeriscono spunti di regolamentazione dell'Unione Bancaria

Il confronto con l'assetto regolamentare e l'esperienza della FDIC suggerisce una serie di possibili interventi normativi che riducano la frammentarietà e la rigidità dell'approccio europeo. Si tratta di interventi strettamente legati alla regolamentazione e all'utilizzo del fondo di garanzia dei depositi, nell'ambito della realizzazione del “terzo pilastro” e del completamento dell'Unione Bancaria. Tra gli interventi che si muovono in tale direzione possiamo includere i seguenti punti.

1. **Minore dispersione di funzioni tra istituzioni.** L'esperienza USA ha mostrato i guadagni di efficienza conseguibili con la concentrazione presso una singola istituzione delle funzioni relative ai tre pilastri dell'Unione Bancaria. Nell'Eurozona, dove l'attività di supervisione è già incardinata nel SSM e nelle autorità di vigilanza nazionali, la concentrazione può essere riferita alle funzioni di assicurazione dei depositi e di gestione delle procedure applicabili alle banche in crisi. Questa è anche la soluzione individuata dalla Commissione europea che prevede che il costituendo EDIS venga gestito dal SRB. Nell'ottica di ridurre la dispersione tra gli attori coinvolti, dovrebbe anche essere superata la distinzione tra fondi di risoluzione e fondi di garanzia per i depositanti: una simile distinzione, infatti, non è presente nel modello statunitense, dove la FDIC può attingere a un unico fondo sia per gli interventi a sostegno delle P&A sia per quelli di rimborso dei depositanti protetti nel contesto di liquidazione atomistiche.
2. **Graduale convergenza delle procedure nazionali.** L'esperienza USA fornisce utili spunti anche per quanto riguarda la convergenza delle procedure di gestione delle crisi bancarie in presenza di eterogenee legislazioni nazionali. La compresenza negli Stati Uniti di legislazioni statali eterogenee (es., in materia di diritto delle società, dei contratti, dei rapporti di lavoro) non ha impedito di introdurre a livello federale un'unica procedura per la gestione delle crisi bancarie. Analogamente in Europa una maggiore convergenza delle regole applicabili alle procedure di gestione delle crisi potrebbe quindi essere realizzata nonostante la perdurante eterogeneità delle legislazioni nazionali. Questa maggiore convergenza potrebbe essere perseguita, per esempio, mediante l'introduzione a livello europeo di regole procedurali comuni per consentire la liquidazione ordinata delle banche non sistemiche sul modello delle P&A effettuate dalla FDIC¹⁵.

¹⁴ Simili critiche alle regole europee in materia di *burden sharing* sono contenute in Gelpert e Veron, “An effective Regime for Non-viable Banks: US Experience and Considerations for EU Reform”, cit.

¹⁵ Una proposta in questa direzione è contenuta in De Aldisio et al. “Towards a framework for orderly liquidations of banks in the EU”, cit.

3. **Il *least cost test* come criterio guida nella definizione del tipo d'intervento.**
L'esperienza della FDIC mostra che la riduzione della frammentazione istituzionale non è da sola sufficiente a conseguire il necessario recupero di efficacia in assenza di un adeguato grado di flessibilità delle procedure di risoluzione. Negli USA la scelta della strategia di intervento da perseguire in caso di crisi tra liquidazione atomistica con rimborso dei depositanti protetti o P&A non è definita per legge ma affidata alle condizioni di mercato (in particolare, del mercato delle attività bancarie) e al criterio del *least cost*, volto a minimizzare l'utilizzo di risorse del fondo di garanzia dei depositi (DIF). Nell'ordinamento europeo tale flessibilità richiederebbe che venga reso più agevole il ricorso ai fondi di garanzia dei depositanti tanto in risoluzione quanto in liquidazione, rimuovendo i vincoli attualmente presenti nelle rispettive discipline e individuando il *least cost test* come unico criterio-guida per l'intervento dei fondi. In questa prospettiva, andrebbe eliminata la *super-priority* attribuita ai DGS nei riparti concorsuali e andrebbe incrementata la soglia di assicurazione di €100 mila¹⁶.

4. **Il *least cost test* come condizione di convergenza delle procedure nazionali.**
Il *least cost test* non è solo uno strumento la cui adozione darebbe la flessibilità di cui difetta il *framework* europeo ma anche un criterio unificante che favorirebbe la progressiva integrazione delle procedure nazionali ed europee. Esso, infatti, offrirebbe un denominatore comune che potrebbe accelerare quell'armonizzazione delle procedure del SRB e delle autorità nazionali di assicurazione dei depositi e di risoluzione bancaria che è preconditione di un possibile futuro trasferimento delle responsabilità di risoluzione bancaria dalle sfere di decisione nazionali a quelle europee.

¹⁶ Andrebbe inoltre rivista la regola attualmente stabilita dalla BRRD (art. 109) in base alla quale il contributo che i fondi di garanzia dei depositanti possono fornire all'assorbimento delle perdite e alla ricapitalizzazione di una banca in risoluzione non possono eccedere il contributo che potrebbe essere fornito dai depositi protetti se ad essi fosse applicato il *bail-in*. Questa regola dovrebbe essere sostituita dal *least cost test*, in base al quale il contributo dei fondi di garanzia non dovrebbe eccedere il costo netto che essi sopporterebbero per il rimborso dei depositi in una liquidazione atomistica.