

Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi

***INTERRELATIONSHIPS BETWEEN DEPOSIT INSURERS
AND SUPERVISORY AUTHORITIES IN THE ITALIAN AND
INTERNATIONAL EXPERIENCE***

***I RAPPORTI TRA SISTEMI DI GARANZIA DEI
DEPOSITANTI E AUTORITA' DI VIGILANZA
NELL'ESPERIENZA ITALIANA E INTERNAZIONALE***

Working Paper

9

Giuseppe Boccuzzi

Collana di Working Papers

Responsabile e Garante

Prof. Enrico Filippi

Presidente Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi

Segretario Generale

Avv. Roberto Moretti

Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi

**The views expressed in this working paper are those of the author alone
and do not involve the responsibility of Banca d'Italia**

INTERRELATIONSHIPS BETWEEN DEPOSIT INSURERS AND SUPERVISORY AUTHORITIES IN THE ITALIAN AND INTERNATIONAL EXPERIENCE

Working Paper n. 9, February 2005

Giuseppe Boccuzzi
Banca d'Italia

1. THE ROLE OF DEPOSIT INSURANCE SCHEMES IN THE CONTEXT OF THE SAFETY NET.

1.1 Interrelationships between deposit insurance schemes and banking supervisory authorities is a subject that has long been investigated at the theoretical level and debated in international fora. Understanding this complex, delicate topic means unraveling the technical solutions and policy decisions adopted in various countries; it means examining the overall architecture of regulation and supervision, the structure of a country's financial system, the role of its central bank and the responsibilities of its institutions.

How a deposit insurance scheme is configured results largely from a country's financial history, its experience, and the maturity of its economic and financial system.

Deposit insurance has become a hot topic: witness the proliferation of international fora where scheme managers meet to share their experience, discuss issues of mutual interest, reach agreements and establish guidelines. The efforts made by the EFDI—today's conference included—are thus more imperative and consequential than ever, especially given the issues raised by the EU's recent enlargement.

1.2 Deposit insurers are public or private institutions whose purpose is to protect depositors by eliminating or reducing to a minimum the risk that their cash will not be returned to them in the event that the bank defaults.

In terms of their direct, immediate effect, therefore, they shield the less-financially-sophisticated depositors—generally the small depositor—from losses if the bank goes bust.

From a broader perspective, the economic literature and the international debates that have taken place in the wake of recent banking and financial crises have emphasized how crucial deposit insurance schemes are in upholding financial stability (¹). Macroeconomically speaking, then, the scheme supports the other two cornerstones of the safety net: regulation

¹ On deposit insurance schemes in Italy see A. Fazio (1985); G. Boccuzzi (2001).

and supervision, and the lender-of-last-resort ⁽²⁾. This makes it obvious why deposit insurance is so closely related to the role of the supervisor and the central bank.

This dual function of deposit insurance schemes is also the basis for European Parliament and Council Directive 94/19/EC on deposit-guarantee schemes (“Whereas deposit protection is an essential element in the completion of the internal market”—with a view to harmonizing rules within the Community —“and an indispensable supplement to the system of supervision of credit institutions...”).

In recent years, especially in developing countries, forms of deposit protection have become widespread on the conviction that they will prevent bank runs while helping reduce small banks' underdog status with respect to those of higher standing.

On the other hand, recent studies have shown how these systems, albeit with their undisputed advantages, have significant indirect costs in the form of looser market discipline and increased moral hazard. In other words, depositors are less vigilant about making sure a bank is solid and may be more easily tempted by high interest rates, while bankers have less incentive to sound and prudent management ⁽³⁾. Deposit insurance schemes are also unable to deal with systemic banking crises, the handling of which requires extraordinary, far-reaching, coordinated actions involving political institutions as well.

To offset these drawbacks and prevent them from outweighing the benefits, laws and regulations on deposit insurance schemes in several countries have built-in corrections in the form of modest coverage limits, coinsurance mechanisms requiring the depositor to bear a deductible, and exclusions for more or less numerous categories of deposit or depositor.

In more general terms, another prerequisite for an effective safety net is the solidity of a country's overall institutional environment, which must ensure transparency, deterrence and accountability. This means that banks have to disclose their financial position and risks; tools must exist to prevent the adverse consequences of their financial imbalance and excess risk assumption; and it must be possible to identify and punish those responsible for the losses suffered by depositors and other stakeholders (taxpayers, too, in some cases) as a result of a banking crisis.

At any rate, deposit insurance schemes have to be part of a well-designed system of regulation and supervision that makes sure banks do not go overboard with risk. Ultimately, deposit insurance does not replace supervision, but calls for its intensification: without an effective supervisory system it cannot, on its own, prevent depositors from losing faith in the financial system as a result of banking failures.

2. GENERAL PRINCIPLES OF INTERACTION BETWEEN DEPOSIT INSURERS AND SUPERVISORY AUTHORITIES

² On the lender of last resort see P. Ciocca(1990); E. A. J. George(1993); X. Freixas, C. Giannini, G. Hoggarth, F. Soussa(1999)

³ See E. Kane & A. Demirguc-Kunt (2001), Less recent is J. Revell's (1985)

One achievement of international fora is the development of general principles and best practices on the subject of interrelationships between deposit insurance schemes and banking supervisory authorities (⁴). These are part of the broader, more elaborate process of developing standards, codes and quality indicators – based on the initiative of non-governmental organisations tasked with improving global financial stability - that all countries are encouraged to observe in order to benefit from easier access to the worldwide financial market.

These efforts have stressed how important it is that safety net participants work together to ensure a stable financial system. Generally speaking, the extent of cooperation changes in relation to the complexity of the safety net and the number of institutions involved. If the functions of supervisor, lender of last resort and deposit insurer are all filled by the same institution, cooperation is simpler, since it involves different units that do their part within a single organization.

When the tasks are spread among different bodies, **three basic needs emerge**: to allocate responsibilities clearly and precisely; to share the information the parties need to fulfil their duties; and to coordinate the different functions (⁵).

Supervisors and deposit insurers cannot interact properly without a **clear separation of their powers and responsibilities**, which prevents overlaps and delayed intervention. It should be clearly specified, for example, which institution has the power to initiate liquidation of a bank. Defining the “rules of the game” is also important since there may be conflicts of interest between the supervisor and the deposit insurer, since they tend to achieve different objectives.

In countries where bank failure is not perceived as a natural and healthy consequence of competition, tensions could arise between a deposit insurer and a supervisory authority that also serves as the lender of last resort, in the event that the funds granted to a troubled bank—in the absence of suitable controls—are used to engage in risky activities (“gambling for resurrection”) and thus increase the insurer's exposure. Cash infusions can also delay a banking crisis. Thus, it is no simple task for the lender of last resort to calibrate its actions, since the line between liquidity problems and imminent failure is not always clear.

For that matter, regulatory forbearance by the supervisor could also encourage banks to engage in excessive risk, thereby delaying the emergence of a crisis to the potential detriment of the insurer.

Effective information sharing is another basic condition for the proper functioning of the safety net.

⁴ Of particular note is the Working Group on Deposit Insurance, set up by the Financial Stability Forum, which in September 2001 presented a final document entitled “Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems.”

⁵ On the subject of problem banks, these three interaction profiles between supervisor and deposit insurer were addressed by the Task Force on Dealing with Weak Banks, set up by the Basel Committee in conjunction with the Core Principle Liaison Group at the initiative of the Financial Stability Forum. The results were published in March 2002 in the volume *Supervisory Guidance on Dealing with Weak Banks*. Crisis situations were analyzed as part of the Global Bank Insolvency Initiative, launched by the World Bank and the International Monetary Fund in January 2002, whose objectives included defining the best legal, institutional and regulatory framework for dealing with insolvent banks in the various countries. The final report from that initiative is still in progress.

For insurers in particular, the need for information differs according to their institutional mandates. In a simple pay-box system, the insurer's role is to reimburse depositors whenever necessary, so all the information it needs is the amount of insured deposits held on a given date. Conversely, if an insurer also serves as a risk minimizer, and thus has a broader mandate to monitor banks' finances and intervene preventively, it needs more detailed information on both macroeconomic aspects (the economy, the banking and financial system in general, etc.) and the situation of the individual bank.

The supervisory authority is usually the primary source of information on a bank's state of health, by virtue of its power to collect all the data it needs to fulfil its duties. It can also properly evaluate the information received, and perform inspections to make sure it is accurate. In general, the deposit insurer also receives the information it needs from the insured institutions. However, it is important for the insurer to have access to the more extensive data held by the supervisory authority, including for the sake of reducing the burden on banks.

Another cornerstone of international debate is the need for **effective coordination** among safety-net participants, in particular between the supervisor and the deposit insurer. This can take place informally, be legally mandated, or stem from memoranda of understanding that spell out a clear contingency arrangement, especially for the orderly and prompt handling of problem banks.

Indeed, it is especially important for safety-net participants to coordinate their efforts when something is amiss: when a bank shows signs of difficulty or is already deep in crisis. Interaction is crucial when the crisis has become manifest and must be handled through restructuring or through the bank's expulsion from the market. In this case, too, the deposit insurer's role will differ depending on the breadth of its institutional mandate.

If the insurer's only responsibility is to reimburse depositors, it should be informed promptly if a bank is to be liquidated and should be enabled to verify the extent of insured deposits, so it can know in advance how much it will have to pay out and arrange for the necessary funds. If the insurer is authorized for other kinds of intervention as well, e.g. preventive measures to head off a crisis, then it should coordinate its efforts with the supervisory authority to determine the best course of action.

3. INTERRELATIONSHIPS BETWEEN DEPOSIT INSURANCE SCHEMES AND SUPERVISORY AUTHORITIES: THE ITALIAN EXPERIENCE

3.1 Before examining the connection between deposit insurers and supervisory authorities in Italy, it is worth going over a few basic aspects of the deposit insurance systems' regulation and of the Bank of Italy's pre-eminent role within the country's safety net (⁶).

In Italy, deposit insurance schemes are governed by the Banking Law (Legislative Decree 385 of September 1, 1993, as amended), particularly Section IV on the management of

⁶ The Bank of Italy's and deposit insurers' role in handling banking crises is explained in G. Boccuzzi(1998).

banking crises. Thus, deposit insurers have an officially mandated responsibility to help the supervisory authorities deal with such crises.

The Italian system consists of two insurance schemes: the Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD), whose members are all banks configured as joint-stock corporations as well as cooperative banks; and the Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo, whose members are mutual banks.

The Banking Law, which was amended in 1996 to incorporate the provisions of Directive 19/94/EC, governs member institutions, the nature of the insurance systems, their interventions, the powers of the Bank of Italy, and the procedure for excluding banks from the schemes.

All banks are required to be members of a deposit insurance scheme. The Italian branches of banks based in other EU countries may join an Italian system to supplement the coverage provided by the country of origin, while membership is compulsory for the branches of non-EU banks in Italy unless they are members of an equivalent foreign scheme.

Deposit insurance schemes are private-law consortia funded by member contributions, the amount of which is correlated with the size of the insured deposits (“contribution base”) and—in FITD’s case—with the extent of business risk as measured through a system of markers (“business profile indicators”). The funding system is ex-post.

As far as operations are concerned, in addition to the mandatory reimbursement of depositors in the event of compulsory administrative liquidation, the law provides for voluntary, alternative action governed by the statutes and by-laws of the schemes. These consist of interventions for the transfer of assets and liabilities, business branches and legal relationships identifiable *en bloc*, and the funding of banks under special administration (*amministrazione straordinaria*) that have some chance of recovery; in both cases, the least-cost criterion applies. The deposit insurer for mutual banks has yet another procedure available for aiding its members, which is conducted outside the realm of a banking crisis upon the bank’s submission of a turnaround plan.

Deposit reimbursement is capped at €103,291 per depositor; some exclusions apply.

3.2 Italy’s deposit insurers are part of a system featuring an institution, the Bank of Italy, that serves not only as central bank but also as supervisor of the banking and financial sector. The Bank of Italy’s responsibilities further the general aims of supervision: the sound and prudent management of the persons subject to supervision, the overall stability, and efficiency and competitiveness of the financial system (Article 5 of the Banking Law).

Its powers with regard to deposit insurance schemes can be split into two categories, concerning their **genetic/structural profiles** and their **functioning** .

In the first case, its task is to **recognize** the schemes, making sure they meet the standards of European regulations as incorporated into Italian law. The Bank of Italy **approves their by-laws and amendments thereto**, and makes sure the schemes are not structured in a way

that will cause an unbalanced distribution of insolvency risks within the banking system, which could heighten rather than mitigate instability. It also verifies the **equivalence of the non-EU schemes** that insure the Italian branches of non-European banks, in comparison with the protection offered by Italian deposit insurers; these banks, in fact, are excluded from the EU law by which foreign branches are covered by the home state's deposit insurance schemes.

When it comes to the functioning of insurance schemes, the Bank of Italy has the power to **coordinate** their activities with banking crisis procedures and with supervisory activity. This stems from the initiatory, supervisory role that it plays in the management of banking crises, where the need for coordination is more pressing. Next, it has the power to **authorize interventions by the schemes and to exclude banks from the schemes**, in consideration of how these circumstances interact with its supervisory role. It also regulates the deposit **reimbursement procedure**, and the **information** banks are required to give the public regarding the scheme to which they belong and the coverage/exclusion of the various kinds of deposit.

3.3 Now we can examine how the Italian safety net actually behaves with respect to the key principles of interaction between supervisory authorities and deposit insurance schemes.

According to the Italian law, **the roles of the supervisor and the deposit insurers in the management of banking crises are clearly defined**. Crisis-handling procedures (official administration and compulsory administrative liquidation) are initiated by the Minister of the Economy at the proposal of the Bank of Italy, which is responsible for the technical appraisal. The supervisory authority appoints the crisis management officials, issues instructions and oversees all procedures. Meanwhile, the deposit insurers have the specific task of protecting depositors and have no say in decisions about supervision and crisis management. Because the Bank of Italy has to give its approval, if the deposit insurer is required to or thinks it wise to intervene, the prior coordination between the two will prevent the actions of one from posing an obstacle to the other.

A **stable information flow** between the Bank of Italy and the deposit insurance schemes is especially crucial here. In incorporating the European directive, Italy's Banking Law expressly provided for the information that the Bank of Italy possesses, in connection with its mandate, to be shared with deposit insurers in Italy and abroad—without prejudice to confidentiality. The deposit insurers and their personnel were reminded that criminal charges would apply if they failed to respect the professional secrecy of the information received.

Under specific memoranda of understanding, each quarter the Bank of Italy provides the deposit insurers with information on the business profile and contribution basis that it has gathered from its files. The insurers are also informed promptly of the start of crisis management procedures.

The Bank of Italy is kept abreast of initiatives and debates taking place on the subject of deposit insurance, thanks to stable institutional relationships and to the attendance, without voting rights, of a delegate at meetings of the insurers' decision-making bodies.

Just as tight is the **coordination** between the institutions, especially when it comes to banks in financial trouble.

In crisis management, in fact, cooperation between the Bank of Italy and the deposit insurers grows more intense, to ensure that intervention is swift and appropriate to the nature of the crisis. It is rare in Italy for depositors to be reimbursed; far more frequently, alternative solutions are devised by which another bank acquires the assets and liabilities of the one being wound up, with the financial support of the insurers covering part of the deficit. The effort to find market solutions—best offers, that is, determined via auction or other means—helps reduce the cost for the insurance schemes.

In these cases, of course, good coordination is especially important given the intervening bank's involvement in negotiating the solution to the crisis. The sharing of information about the troubled bank's finances becomes more complex than usual, since the crisis management officials are required to keep its situation transparent for both the intervening bank (which needs to evaluate its financial commitment) and the insurers (which have to decide whether it is more cost effective to reimburse depositors or to provide for other forms of intervention).

4. INTERRELATIONSHIPS BETWEEN DEPOSIT INSURANCE SCHEMES AND SUPERVISORY AUTHORITIES IN THE MAIN INDUSTRIALIZED COUNTRIES

4.1 An analysis of the role played by deposit insurance schemes in the main industrialized countries and of their relationships with the supervisory authorities results in three basic models, each with some degree of diversification. At the two extremes are systems in which the insurance scheme is a central player, as its official responsibilities include keeping the risk of insured institutions in check (⁷), and those in which it does nothing but reimburse depositors at the request of the supervisory authority (⁸). Somewhere in between are systems in which the insurers do not have supervisory powers but are not limited to paying depositors; where they can act pre-emptively to facilitate mergers or the transfer of assets and liabilities. In these cases, the system usually gives pride of place to the supervisor, which holds the decision-making power for most matters concerning banks.

4.2 In the **United States**, the architecture of banking supervision is fairly complex. Supervisory duties are assigned to various federal and state authorities, depending on the type of bank and whether it is state- or nationally-chartered (this is known as the dual system).

The banking system is made up of commercial banks and thrift institutions, which in turn consist of savings institutions and credit unions. Savings institutions are financial intermediaries that originally focused on deposits and their investment in securities or housing loans, but that now offer a wide range of services. Credit unions are mutual banks.

⁷ This is the North American type of system (found in the U.S. and Canada).

⁸ As in England and the Netherlands.

For commercial banks, supervisory responsibility depends on the type of charter. Federally-chartered banks are authorized and supervised by the Office of the Comptroller of the Currency (OCC) and by law are part of the Federal Reserve System (FRS). State-chartered banks are authorized by the State Banking Departments and supervised by the Federal Reserve if they are part of the Federal Reserve System, otherwise by the Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC). The FDIC is a federal authority that runs the two main deposit insurance schemes.

In the U.S., deposit insurance is mandatory only for federal banks and for state banks in the FRS. However, almost all state banks that are not part of the FRS have also insured their customers' deposits. Deposits at commercial banks and savings institutions are insured by the FDIC, while those deposited at credit unions are insured through the National Credit Union Administration, a federal agency that supervises federal credit unions.

In addition to its primary role of insuring the deposits of commercial banks and savings institutions, therefore, the Federal Deposit Insurance Corporation is also a supervisor in its capacity as primary regulator of the state-chartered banks it insures, that do not belong to the federal system. The FDIC also regulates the U.S. branches and agencies of foreign member banks, and may have supervisory authority over other member banks, according to agreements with their primary regulators. Its third role is as receiver and liquidator of failed banks. In these cases, the decision to revoke a bank's licence is up to the primary regulator, which then asks the FDIC to take over the practical proceedings. The FDIC's powers in doing so are very broad; it is fully responsible for deciding how best to wind up the bank, which may entail merging it with another institution or creating a new one to serve as a bridge bank. For failing banks it can intervene with methods alternative to deposit reimbursement, on a least-cost basis in accordance with its by-laws. Finally, it takes legal action against the failed bank's management.

Exceptionally, when all other corrective measures have failed or if the primary regulator does not intend to have the bank shut down and the risks for the insurance system are mounting, the FDIC can revoke coverage and appoint itself as receiver.

Since the monitoring and control system is so fragmented, it is indispensable that these U.S. institutions cooperate and share information. The FDIC has access to the information regulatory authorities have on banks in the insurance system. Information sharing begins as soon as the bank joins the scheme, in close coordination with the chartering authority. Also, at any time, the FDIC can view all of the examination ratings and examination reports of the other federal or state authorities that regulate the banks it insures.

Coordination is ensured by the fact that top representatives of the Office of the Comptroller of the Currency and of the Office of Thrift Supervision (the body that oversees savings institutions) sit on the FDIC's Board of Directors. There is also close cooperation between the FDIC and the other federal supervisory authorities (in the context of the Federal Financial Institution Examination Council, or FFIEC) and between the FDIC and the state regulators (through the State Liaison Committee). Specific consultations with the FDIC are opened when a bank's regulatory authority starts to find the situation problematic.

4.3 The Canadian system has much in common with its U.S. counterpart. Here, too, financial institutions are overseen by federal or local authorities (at provincial level) depending on their charter. Federally incorporated banks are supervised by the Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI), while provincially incorporated banks are under the control of provincial authorities.

The safety net system is made up of the Department of Finance, which issues financial legislation and has certain powers with regard to banking crises and the regulations of deposit insurance schemes; the Office of the Superintendent; the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC); and the Bank of Canada, responsible for monetary policy and the payments system. Unlike the FDIC, the CDIC does not regulate its member banks.

The CDIC insures financial institutions holding retail deposits, i.e. deposits of less than 150,000 Canadian dollars; they consist of banks, trust companies and loan companies with either federal or provincial charters. Founded in 1967, it was recently given expanded duties as a risk minimizer, with a specific mandate for the monitoring and early identification of risk at its member banks—and for intervention, when necessary—in the interests of strengthening confidence in the Canadian financial system. As part of these duties, it has developed the Standards of Sound Business and Financial Practices, one of the tools now used to evaluate the riskiness of member institutions.

In consideration of the breadth of its responsibilities, the CDIC is part of a stable system of information sharing and cooperation with the federal and provincial supervisory authorities. This is also a consequence of its small staff (fewer than 90 employees for 87 member institutions as of April 1993), which has required it to seek external collaboration in various forms (“virtual organization”) in order to perform its duties.

There is intensive collaboration and information sharing among the various authorities, based not only on seats on each other’s corporate boards but also on an elaborate system of political and technical committees and bilateral agreements.

Members of the CDIC's board of directors, in fact, include the governor of the Bank of Canada, a representative from the Department of Finance, the Superintendent of Financial Institutions and the commissioner of the Financial Consumer Agency of Canada (FCAC), a federal body dealing with consumers’ protection.

The inter-agency committee system takes the form of the Senior Advisory Committee (SAC), created by the Department of Finance for policy discussions of banking and financial matters; its members include the chairman of the CDIC, the governor of the Bank of Canada, the Deputy minister of finance, the Superintendent and the Commissioner. Those same parties are on the Financial Institutions Supervisory Committee (FISC), which facilitates discussion and information sharing on all issues concerning financial institution supervision. In short, if we count the committees and the meetings of the various decision-making bodies, we can assert that there is permanent dialogue among Canada's financial authorities.

For mutual coordination of the different supervisory functions there is also the OSFI/CDIC Liaison Committee, chaired jointly by the Superintendent of Financial Institutions and the chairman of the CDIC, which aims to minimize the duplication of activities and costs in general and to facilitate relations between the two agencies.

On the operational plane, collaboration with the supervisory authorities begins as soon as the bank prepares to do business, the point being to streamline the bank's reporting requirements and avoid delays in finalizing its establishment. Later, as part of its risk minimization efforts, the CDIC can use the periodic information submitted by its members and is also informed of their standing by the federal and provincial regulators. The collaboration is stricter in the field of the inspection of member banks, since the CDIC generally does not conduct its own audits or on-site inspections (these are handled by the OSFI for federal banks and by the provincial authorities for local ones). A Strategic Alliance Agreement with the federal authorities serves to coordinate and reinforce efforts relating to licensing, risk assessment, interventions and resolution methods.

If an insured institution shows signs of trouble, the CDIC examines the various intervention options in close collaboration with the primary regulator. Depending on the circumstances, those options may include formulating requests from the bank, asking the courts for a compliance order, conducting special examinations, petitioning the authorities for restructuring (under the Financial Institutions Restructuring Provisions – FIRP), selling off some or all of the bank's assets, or winding up the bank and reimbursing depositors. In choosing the best resolution, the CDIC must respect the least cost criterion for the insurance system.

According to the FIRP, if the measures taken have been unsuccessful or are unable to solve the problem, and if the financial institution is no longer viable, the competent supervisory authority sends a report to the CDIC. If the CDIC believes that a transfer of assets and liabilities or a restructuring can be carried out promptly, it launches the procedure by asking the Department of Finance to request a restructuring order from the Head of Government. This is a temporary measure by which the bank's directors are suspended from their duties and the CDIC assumes provisional control in order to resolve the crisis. If that goal is not attained within 60 days (or 180, with an extension), the CDIC must ask the court for a winding-up order.

In this latter case, depositors are satisfied either through direct payout or modified payout, i.e. the transfer of insured deposits to another member bank. The CDIC then works with the court-appointed liquidator to maximize the value of the bank's assets and reduce the cost to the insurance system.

4.4 The situation is one-of-a-kind in **Japan**, where the role of the deposit insurance system reflects the exceptional circumstances the country has experienced as a result of its financial collapse in the 1990s.

The Deposit Insurance Corporation of Japan was founded in the 1970s, at a time when banking and supervision were mostly in government hands and the supervisory system was

extensively bureaucratic. The main features of the Japanese safety net were the dominant role of the government, in the person of the finance minister (responsible for supervising banks and other financial institutions), and the lack of autonomy of the other key players (the Bank of Japan and the DICJ itself).

During the nineties, in the throes of a systemic financial crisis, the supervisory and deposit insurance systems evolved as the number of failed banks multiplied. Although many aspects of the process are still underway, the major transition was from a “bureaucratic/administrative” model of supervision (known as the “convoy system”) to a model based more solidly on the concept of prudential supervision. The Financial Services Agency (FSA) was set up as the sole supervisory authority for banks, insurance companies and brokerage houses (monitoring of the latter was performed by the Securities and Exchange Surveillance Commission, an organizationally independent agency within the FSA). Certain limited functions were reserved to the Bank of Japan, which could perform inspections at the banks with which it held correspondence accounts.

The FSA was established as an external government agency reporting to the Minister for Financial Affairs. Its mandate, from the prime minister, is to supervise financial institutions. The FSA's decisions take the form of cabinet orders from the Prime minister, at the initiative of the finance minister; the latter also appoints a Commissioner to run the FSA. Therefore, the agency's decision-making powers is still heavily influenced by the need for agreement, both technical and political, as to how it conducts its institutional activity.

In the 1990s, the DICJ's sphere of operations was revolutionized by the emergency legislation adopted to counter the systemic banking crisis. On an extraordinary basis, the deposit insurance system took on the role of vehicle for injections of public capital and operational arm of the industry-wide restructuring. Especially since the crisis was so widespread, decision-making power for the resolution of banking crises was linked closely to political power: the DICJ worked at the initiative of the FSA, and was subject formally to its supervision. In managing the crises, the authorities with decision-making and operational responsibility worked together closely on the Financial System Management Council, made up of the heads of the FSA, the DICJ, the Bank of Japan and the Finance Ministry.

Because the crisis was so endemic, the deposit insurance system was unable to pay back depositors and fund the restructuring process, so ad hoc laws were devised. The government had to step in, insuring all deposits regardless of their amount and recapitalizing the DICJ with special funds earmarked for troubled banks. As part of the DICJ, the Resolution and Collection Corporation (RCC) was established to assume the non-performing loans of both failing and healthy banks.

Under the law, the DICJ will eventually resume its natural role and deposit insurance will again have limits. Already back in place for time deposits, the limit will be restored for demand deposits as from March 2005, when the unlimited coverage instituted during the crisis will expire.

Japan is emblematic of how insurance systems are unfit to handle systemic crises, which require the prompt, coordinated action of all safety-net participants, first and foremost the government.

4.5 The system in the **United Kingdom** revolves around the **Financial Services Authority (FSA)**, the single regulator that has been responsible for supervising the banking, financial and insurance industry since the enactment of the Financial Services and Markets Act in 2001. That authority was also charged with setting up a single insurance system—the Financial Services Compensation Scheme (FSCS)—which has taken over from the seven previous schemes for the protection of depositors, investors and insured parties.

The FSCS refunds deposits once the FSA has determined that the bank is unable to do so. Thus, it does not intervene independently, but at the decision of the supervisory authority.

Membership in the system is automatic as soon as the bank, financial institution or insurance company is authorized for business by the FSA. The system provides for no alternatives to standard deposit reimbursement.

The FSA lays down the rules of the system in its Regulatory Handbook, whose provisions cover funding, information sourcing, etc. In general, however, information on the member banks' status is shared with the FSA on the basis of a memorandum of understanding, which requires overall cooperation between the two institutions.

4.6 In the Netherlands, the deposit insurance system was created in 1978 in the context of the law on banking supervision, and later modified to incorporate the principles of European directives. The fund is public, administered by the central bank, which decides when intervention is required as a result of a bank's current or future inability to pay back depositors and investors (both categories are covered). In this case, the central bank invites the entitled parties to submit their requests for compensation and asks the banks to provide coverage. The sums are paid out in advance by the central bank, to make sure depositors and investors are satisfied promptly, and are then claimed back from the members.

Banks' membership in the scheme is compulsory; those that do not comply with the obligations can have their licenses revoked by the central bank.

4.7 In Belgium, the present scheme dates to 1999 and is run by a public body. The new institution replaced the two previous funds, which likewise were in public hands. Today's system is actually considered to be a mixture of public and private, since representatives from banks and investment firms, as well as from the public sector, sit on the fund's steering committee. Its day-to-day business is run by staff from the National Bank of Belgium, from whose ranks comes the fund's secretary general. The law also allows for the creation of private schemes, which are certified by royal decree.

The fund steps in without any required authorization from the central bank or the *Commission bancaire, financière e des assurances* (CBFA), the supervisory authority for banks, financial institutions and insurers. This is because the intervention criteria are

external, consisting of a pronouncement by a court (which declares bankruptcy or composition) or an administrative authority (CBFA, which certifies the institution's financial incapacity to refund deposits and notifies the fund of this).

Coordination with the supervisor is assured by the presence of a CBFA representative with consultative voting rights on the steering committee.

With the approval of three quarters of the steering committee members, preventive measures can be taken to help wind up or turn around a bank.

4.8 The French system is centred on the *Commission Bancaire*, the authority that supervises banks and investment firms. In the context of banking and financial supervision, the commission works with the *Comité de la Réglementation Bancaire et Financière*, which issues general credit policy directives, and the *Comité des Etablissements de Crédit et des Entreprises d'Investissement* (CECEI), which has decision-making, authorizing and exception-granting powers for matters concerning the banking business. The newly founded *Autorité des Marchés Financiers* (AMF), resulting from the merger of the *Commission des Opérations de Bourse* (COB) and the *Conseil des Marchés Financiers* (CMF), is responsible for the organization and functioning of the markets, the protection of small investors and the rules of conduct that apply to issuers, brokers, fund managers and investors.

Depositors are protected by the *Fonds de Garantie des Dépôts*, a private organization that all banks are obliged to join. Its operations include both the reimbursement of deposits (*intervention curative*) and preventive measures (*intervention préventive*). It does not have autonomous decision-making power, however, as it acts at the request of the *Commission Bancaire*. Once ordered to act, it must intervene in the case of deposit reimbursement, and maintains a degree of discretionary power—in relation to the assessment of costs—in the case of preventive action. The latter may entail assuming a direct stake in the bank or intervening in the transfer of assets and liabilities.

4.9 The deposit insurance system in Germany is strongly influenced by the country's particular banking configuration, a mix of public banks, private commercial banks and mutual savings banks.

The supervision of banks and other financial institutions is handled by the Bundesbank and BaFin, the single financial services authority formed in 2002 from the integration of the three former supervisory offices (for banking, insurance and securities trading). BaFin is a federal authority that answers to and is subject to the legal and functional supervision of the Federal Ministry of Finance, to which it also has reporting obligations. It works closely with the Bundesbank, according to terms defined in detail in the country's banking act.

According to the division of responsibilities, the Bundesbank is in charge of “current supervision,” i.e. the ordinary monitoring of banks through the analysis of documents, reports, financial statements and independent auditors’ reports submitted by the banks themselves, and through audits aimed at judging banks' capital adequacy and the suitability

of their risk management procedures. The Bundesbank carries out current supervision usually by means of its branches.

BaFin is responsible for all specific supervisory measures regarding individual financial institutions; in short, the central bank's analysis and monitoring activities constitute the technical support for BaFin's decisions. The Bundesbank fulfils current supervision according to BaFin's regulations, which require the central bank's opinion before being issued. BaFin arranges for all of the administrative supervisory measures envisaged in the banking act, whether general or specific in nature, including those involving on-site examinations. As a rule, it bases its decisions on the shortcomings that the Bundesbank has discovered in fulfilling the "current supervision" process, although BaFin retains the right to conduct its own examinations.

BaFin also has important responsibilities in connection with compulsory deposit insurance schemes. Indeed, deposit insurance in Germany consists of compulsory schemes set up in accordance with Directive 94/19/EC, as well as voluntary schemes that arose after the failure of Herstatt-Bank in 1974. More specifically, there are two kinds of mandatory scheme: one for private institutions, in the reach of the German Banking Association, and one for public institutions, in the reach the Association of Public Banks. They will reimburse depositors up to €20,000, the minimum level of coverage under the European directive. Then there are the voluntary systems, set up by associations of private and public banks. These provide additional coverage with respect to the compulsory schemes, so that depositors are almost fully protected, considering that in the case of private banks each depositor is entitled to reimbursement up to a maximum of 30 percent of the bank's equity.

There are also two other voluntary insurance schemes, one for savings banks and one for cooperative and mutual banks. These schemes can shore up their members' liquidity and solvency by injecting funds or orchestrating mergers. As an alternative to deposit reimbursement, these interventions usually take place without the input of the supervisory authorities—which in general do not interfere with the structure of the banking system — and are carried out by the banking associations and the voluntary funds they have set up.

When insurance schemes are obliged to reimburse depositors, they do so at the request of BaFin, after BaFin has verified that the bank is unable to pay back its customers. BaFin makes sure the compulsory insurance schemes function properly, by analyzing the documents they submit (annual reports, auditors' reports, etc.) and by conducting periodic on-site examinations. The documents and examination findings are also sent to the Bundesbank once a year. BaFin has various authorization powers, including approval of the methods the funds use to inspect member banks and of the expulsion of banks from the schemes, which results in revocation of their license.

5. CONCLUSIONS

This analysis of the international experience has spotlighted various models of interaction between supervisory authorities and deposit insurance schemes. These depend on the extent of the schemes' responsibilities and on the number of institutions involved in promoting

financial stability. “Interrelationship issues” are more significant, for example, in the North American systems, where the schemes' extended role in limiting risk is compounded by the multitude of supervisory and decision-making bodies. Fewer problems exist where the safety-net functions are performed by a single authority and the insurance scheme acts only as a pay-box (e.g. in the Netherlands and the U.K.).

Somewhere in between are deposit insurance schemes which, although not authorized for supervisory functions *per se*, perform broad, sometimes pre-emptive interventions to resolve a banking crisis.

Although institutional arrangements vary widely, they all share some kind of close interaction between the deposit insurance schemes and the supervisory authorities, which take the forms described above.

Deposit insurance schemes are crucial to maintaining financial stability. They have the inarguable merit of strengthening public confidence in the banking system and providing additional means for the resolution of banking crises.

If they are to work effectively and as inexpensively as possible, they must tie in with a solid, well-defined supervisory system that keeps banking risk in check. The supervisory authorities, through on- and off-site monitoring, keep a steady oversight on banking activities so that action can be taken ahead of time by foreseeing crises and reducing banks' propensity for risk.

Thus, supervision and deposit insurance play complementary roles.

Of course, there is no ideal system of interaction between supervisory authorities and insurance schemes, nor rules that apply to every context. International guidelines and best practices are a good touchstone, as they have sprung from experience, but they should not be taken as law.

It is the comparison of diverse systems that leads to convergence toward the finest solutions. This is the very same process now at work with regard to prudential regulation, methods and practices in banking supervision.

I RAPPORTI TRA SISTEMI DI GARANZIA DEI DEPOSITANTI E AUTORITA' DI VIGILANZA NELL'ESPERIENZA ITALIANA E INTERNAZIONALE

Working Paper n. 9, febbraio 2005

Giuseppe Boccuzzi
Banca d'Italia

5. IL RUOLO DEI SISTEMI DI GARANZIA DEI DEPOSITANTI NELL'AMBITO DELLA SAFETY NET.

1.1 Il tema dei rapporti tra sistemi di garanzia dei depositanti e autorità di vigilanza in materia creditizia e finanziaria è da tempo oggetto di approfondimento teorico e di ampio dibattito a livello internazionale. Indagare questo tema complesso e delicato significa entrare nel merito non solo delle soluzioni tecniche ma anche delle scelte di *policy* adottate dai vari paesi; significa esaminare la complessiva architettura della regolamentazione e della supervisione, l'assetto istituzionale del sistema finanziario, il ruolo della banca centrale e i confini delle attività svolte dalle varie istituzioni.

L'assetto concreto del sistema di garanzia dei depositi è in gran parte il risultato della storia finanziaria di un Paese, delle esperienze maturate, del grado di sviluppo del sistema economico e finanziario.

Il tema dell'assicurazione dei depositi è uno dei più affascinanti e attuali, come è confermato dal moltiplicarsi delle sedi internazionali nelle quali i gestori dei sistemi si incontrano periodicamente per condividere le esperienze operative, per confrontarsi su tematiche di comune interesse, per raggiungere intese e stabilire linee-guida. Le iniziative assunte dall'EFDI – ivi compreso l'incontro di oggi – sono in tale contesto particolarmente importanti e dense di significati, in considerazione anche delle tematiche poste dal recente allargamento dell'Unione.

1.2 I sistemi di garanzia dei depositanti sono istituzioni di natura pubblica o privata che hanno lo scopo di tutelare i depositanti eliminando o riducendo al minimo i rischi di mancata restituzione dei depositi in caso di fallimento delle banche.

Considerati dal punto di vista dei loro effetti diretti e immediati, essi tutelano dunque il risparmiatore cosiddetto inconsapevole, generalmente il piccolo depositante, dai rischi di perdite in caso di *défaul* della banca debitrice.

In un'ottica più ampia, la letteratura economica e i dibattiti svoltisi nelle varie sedi internazionali in seguito ai fenomeni più o meno recenti di crisi bancarie e finanziarie hanno messo in luce come i meccanismi di tutela dei depositanti svolgano un ruolo cruciale nel

garantire la stabilità finanziaria ⁹⁾. Dal punto di vista macroeconomico, quindi, tali strumenti affiancano gli altri due capisaldi della *safety net*, l'attività di regolamentazione e vigilanza sul sistema creditizio e finanziario e il credito di ultima istanza ⁽¹⁰⁾. In tale prospettiva, dunque, si comprende lo stretto legame esistente tra la garanzia dei depositi e il ruolo dell'autorità di vigilanza e della banca centrale.

La richiamata duplice finalità dei *Deposit Insurance Schemes* (DIS) è anche alla base della Direttiva 19/94/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai sistemi di garanzia dei depositi la quale, in uno dei suoi "considerando", afferma che la garanzia dei depositi, oltre ad essere un elemento essenziale per il completamento del mercato interno, nell'ottica di rendere omogenee all'interno della Comunità le disposizioni in materia, è altresì un "complemento indispensabile" del sistema di vigilanza sugli enti creditizi.

Negli ultimi anni, soprattutto nei paesi in via di sviluppo, si è verificata un'ampia diffusione di forme di tutela dei depositanti nella convinzione che esse rappresentino una soluzione adeguata ai rischi di *bank run*, oltre a contribuire a ridurre lo svantaggio competitivo tra le banche di minori dimensioni e quelle di più elevato *standing*.

Peraltro, recenti studi hanno messo in luce come tali sistemi, pur con i loro indubbi vantaggi, presentino dei rilevanti costi indiretti, rappresentati dalla diminuzione della disciplina del mercato (*market discipline*) e dall'incremento dell'incentivo al rischio (*moral hazard*). Infatti, da un lato, i depositanti sono meno propensi a valutare con cura la solidità delle banche e possono essere più facilmente tentati dall'offerta di alti tassi di interesse; dall'altro, i banchieri sono meno spinti a una gestione sana e prudente ⁽¹¹⁾. Inoltre, essi non sono in grado di fronteggiare una crisi bancaria sistemica, la cui gestione richiede un'ampia e coordinata azione a carattere straordinario che coinvolge anche le istituzioni politiche.

Per temperare detti riflessi negativi ed evitare che diventino superiori ai benefici in molti casi la disciplina dei sistemi di garanzia prevede correttivi rappresentati da soglie di tutela contenute, da meccanismi di *coinsurance* che comportino una franchigia a carico del depositante, dall'esclusione dalla garanzia per un più o meno esteso elenco di categorie di depositi o di depositanti.

Ragionando in termini più generali, un presupposto per il buon funzionamento della *safety net* è anche la solidità del contesto istituzionale complessivo di un Paese (*institutional environment*), che deve essere in grado di garantire requisiti di *transparency*, *deterrency* e *accountability*. In altre parole, è necessaria un'adeguata informazione sulla situazione finanziaria delle banche e sul livello dei rischi dalle stesse assunti; devono esistere strumenti in grado di evitare le avverse conseguenze degli squilibri finanziari delle banche e dell'eccessiva assunzione di rischi; infine, devono essere individuabili e perseguibili i

⁹ Sui fondi di garanzia dei depositanti in Italia cfr. A. Fazio, *La tutela dei depositi bancari*, in Banca d'Italia, Bollettino Economico, n. 4, 1985; G. Boccuzzi, *I sistemi di garanzia dei depositanti*, in Le procedure concorsuali. Procedure minori, Trattato diretto da Giuseppe Ragusa Maggiore e Concetto Costa, UTET 2001.

¹⁰ Sul credito di ultima istanza cfr. P. Ciocca, *Ancora sul credito di ultima istanza*, in Moneta e Credito, 1992; E. A. J. George, *The pursuit of financial stability*, Bank of England/LSE Lecture, November 18, 1993; J. Freixas, C. Giannini, G. Hoggarth, F. Soussa, *Lender of last resort: a review of the literature*, Financial Stability Review, November 1999.

¹¹ Cfr. E. Kane – A. Demirguc-Kunt, *Deposit insurance around the globe: where does it work?*, NBER Working Paper n. 8493, September 2001. Per la letteratura meno recente, cfr. J. Revell, *Rischio bancario e assicurazione dei depositi*, in Banca, Impresa e Società, 1985, p. 375 e ss..

responsabili dei danni che le crisi bancarie provocano a carico dei depositanti e degli altri *stakeholders* e, in taluni casi, anche dei contribuenti.

In ogni caso, è necessario che i fondi di garanzia si inseriscano in un ben disegnato sistema di regolamentazione e supervisione, che garantisca il costante controllo della rischiosità degli attivi bancari. In ultima analisi, infatti, l'assicurazione dei depositi richiede un'intensificazione della vigilanza e non si sostituisce ad essa: senza un efficace sistema di supervisione essa non è di per sé in grado di impedire la perdita di fiducia nel sistema finanziario causata dalle crisi bancarie.

6. PRINCIPI GENERALI IN TEMA DI RAPPORTI TRA FONDI DI GARANZIA E AUTORITA' DI VIGILANZA

Gli approfondimenti condotti in sede internazionale hanno portato all'elaborazione di principi generali e *best practices* in materia di rapporti tra sistemi di garanzia dei depositanti e autorità di vigilanza sul sistema bancario (¹²). Essi si inseriscono nel più complesso e articolato fenomeno dell'elaborazione, su iniziativa delle istituzioni non governative incaricate del rafforzamento della stabilità finanziaria a livello globale, di “*standards and codes*” e di indicatori di qualità ai quali i vari sistemi nazionali sono indotti a conformarsi al fine di beneficiare delle migliori condizioni di accesso al mercato finanziario globale.

Nell'ambito di tali approfondimenti è stata enfatizzata l'importanza della collaborazione tra i vari attori della *safety net* per garantire la stabilità del sistema finanziario. In via generale, è stato osservato come l'estensione della cooperazione muti in relazione alla complessità del sistema di sicurezza e al numero delle Autorità coinvolte. Nel caso in cui le varie funzioni di supervisore, di prestatore di ultima istanza e di garante dei depositi siano attribuite alla medesima autorità la cooperazione è più semplice in quanto coinvolge le diverse strutture organizzative che all'interno del medesimo soggetto svolgono le relative funzioni.

Quando le responsabilità siano ripartite tra istituzioni diverse sorge la necessità di realizzare **tre fondamentali esigenze**: chiara e precisa allocazione dei compiti e delle responsabilità; scambio e condivisione delle informazioni necessarie alle autorità per adempiere i propri compiti; coordinamento tra le varie funzioni (¹³).

¹² Particolare importanza assume in tale ambito il *Working Group on Deposit Insurance*, costituito su iniziativa del *Financial Stability Forum* con l'obiettivo di predisporre linee-guida per l'implementazione di efficaci sistemi di garanzia dei depositi. Nel settembre 2001 il gruppo di lavoro ha presentato il documento finale denominato “*Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems*”.

¹³ Con riferimento alla gestione delle banche problematiche i menzionati tre profili di interazione tra autorità di vigilanza e sistemi di garanzia sono stati trattati dalla *Task Force on Dealing with Weak Banks*, costituita dal Comitato di Basilea in collaborazione con il *Core Principle Liaison Group* su incarico del *Financial Stability Forum*, con lo scopo di fornire linee guida per il trattamento di tali banche. I risultati del lavoro sono stati pubblicati nel marzo 2002 in una *Supervisory Guidance on Dealing with Weak Banks*. Un'analisi mirata alle situazioni di crisi è stata svolta nell'ambito della *Global Bank Insolvency Initiative*, avviata dalla *World Bank* e dall'*International Monetary Fund* nel gennaio 2002 e avente tra i suoi obiettivi la definizione della cornice legale, istituzionale e regolamentare appropriata per la gestione delle insolvenze bancarie nei vari Paesi. La definizione del rapporto finale dell'iniziativa è tuttora in corso.

Un presupposto del corretto svolgimento dei rapporti tra autorità di vigilanza e sistemi di garanzia è la **precisa definizione dei rispettivi ambiti di attività**, in modo da evitare sovrapposizioni di ruoli o ritardi negli interventi. Per esempio, è opportuno che sia chiaramente previsto quale autorità ha il potere di porre in liquidazione una banca. La necessità di definire le “regole del gioco” è determinante anche in considerazione del fatto che possono esistere conflitti tra gli obiettivi delle autorità di vigilanza e quelli dei sistemi di garanzia dei depositanti.

Infatti, in Paesi nei quali non vi sia la percezione dell'utilità dei fallimenti bancari quali conseguenze naturali della competizione, potrebbero verificarsi tensioni tra l'organo di vigilanza, ove esso svolga anche le funzioni di prestatore di ultima istanza, e il sistema di garanzia, nel caso in cui il sostegno finanziario assicurato a una banca in difficoltà, in mancanza di adeguati controlli, venga utilizzato per la prosecuzione di attività rischiose (“*gambling for resurrection*”), con il possibile effetto di ampliare i costi degli interventi dei fondi. Inoltre, la concessione di liquidità potrebbe anche ritardare l'emergere di una crisi bancaria. In tale ambito non è compito semplice calibrare gli interventi da parte del *lender of last resort*, in quanto non sempre è netto il confine tra problemi di liquidità e situazioni di pre-insolvenza.

Per altro verso, va considerato che anche l'esercizio della *regulatory forbearance* da parte dell'organo di vigilanza potrebbe costituire un incentivo all'assunzione di rischi eccessivi da parte degli intermediari vigilati, ritardando l'emersione della crisi con possibili conseguenze a carico dei sistemi di garanzia.

L'**adeguatezza delle informazioni disponibili** è una condizione indispensabile per il corretto ed efficace esercizio delle funzioni assegnate alle varie autorità che compongono la *safety net*.

Con riferimento in particolare ai sistemi di garanzia, le necessità informative sono diverse a seconda della funzione che l'ordinamento giuridico attribuisce al sistema stesso. Nel caso in cui questo svolga la funzione di semplice *pay-box*, esso deve assicurare il rimborso dei depositanti ogni qualvolta sia necessario e quindi l'esigenza di informazioni è limitata all'entità dei depositi tutelati ad una certa data. Viceversa, nel caso in cui il sistema di garanzia abbia anche le funzioni di *risk-minimizer*, e quindi il più ampio mandato di vigilare sulle condizioni degli intermediari e di intervenire in via preventiva, il fabbisogno informativo è più articolato e riguarda sia elementi di natura macroeconomica (dati congiunturali, informazioni generali sul sistema creditizio e finanziario ecc.), sia notizie sulla situazione economica, finanziaria e patrimoniale dei singoli intermediari.

L'autorità di vigilanza è generalmente la principale fonte di informazioni sullo stato di salute delle banche, per il potere ad essa riconosciuto di ottenere dagli intermediari tutte le notizie necessarie per lo svolgimento delle funzioni di supervisione. Inoltre, essa è in grado di valutare compiutamente le informazioni ricevute e di garantire la qualità delle stesse attraverso accertamenti ispettivi. Anche il sistema di garanzia dei depositanti generalmente riceve dalle banche aderenti le informazioni necessarie allo svolgimento dei compiti assegnati. E' tuttavia importante che vi sia la possibilità di accedere ai più ampi dati e

notizie in possesso dell'autorità di vigilanza, anche in un'ottica di contenimento degli oneri per gli intermediari.

Altro punto fermo del dibattito internazionale è quello dell'esigenza di un **efficace coordinamento** tra i vari protagonisti della *safety net* e in particolare tra l'autorità di vigilanza e i sistemi di garanzia dei depositanti. Ciò può avvenire in modo informale ovvero può essere definito a livello normativo o risultare da *memoranda of understanding* tra le autorità che consentano di delineare un chiaro "*contingency arrangement*" soprattutto per un'ordinata e tempestiva gestione delle banche problematiche.

L'esigenza di coordinamento tra gli attori della *safety net* si pone infatti in modo particolare in una situazione di patologia, quando un intermediario manifesti sintomi di anomalia o si trovi in una situazione di vera e propria crisi. L'interazione tra le istituzioni è cruciale nella fase in cui la crisi bancaria si è manifestata e deve essere gestita attraverso processi di ristrutturazione ovvero di eliminazione della banca dal mercato. Anche in questo caso il ruolo del sistema di garanzia è diverso a seconda dell'ampiezza delle funzioni allo stesso attribuite dall'ordinamento del credito.

Nel caso in cui il sistema di garanzia svolga esclusivamente interventi di rimborso dei depositi, è opportuno che sia tempestivamente informato dell'apertura di una liquidazione bancaria e che venga posto nelle condizioni di verificare l'entità dei depositi coperti da garanzia, in modo da conoscere preventivamente l'entità dell'intervento e predisporre le risorse necessarie a fronteggiarlo. Nel caso in cui il sistema di garanzia sia autorizzato a effettuare interventi diversi dal rimborso dei depositanti, come ad esempio interventi di natura preventiva in grado di risolvere la crisi, è opportuno un coordinamento con l'autorità di vigilanza per l'individuazione delle modalità di intervento più idonee.

7. I RAPPORTI TRA FONDI DI GARANZIA DEI DEPOSITANTI E AUTORITÀ DI VIGILANZA: IL CASO ITALIANO

3.1 Prima di esaminare come si attegga il rapporto tra fondi di garanzia dei depositanti e autorità di vigilanza nel contesto italiano è opportuno richiamare sinteticamente alcuni profili essenziali dell'architettura del sistema di garanzia dei depositanti e del ruolo preminente svolto dalla Banca d'Italia nella *safety net* del Paese (¹⁴).

In Italia i sistemi di garanzia dei depositanti sono disciplinati nel Testo Unico bancario (D.Lgs. 1° settembre 1993, n. 385 e successive modifiche e integrazioni), in particolare nell'ambito del titolo IV dedicato alla gestione delle crisi bancarie. Tale collocazione è indicativa del ruolo funzionale agli stessi assegnato dall'ordinamento, volto ad agevolare gli interventi degli organi di vigilanza per la soluzione delle crisi bancarie.

Il sistema italiano è articolato in due fondi di garanzia: il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD), che associa le banche costituite in forma di società per azioni e le banche

¹⁴ Il ruolo della Banca d'Italia e dei fondi di garanzia dei depositanti nella gestione delle crisi bancarie sono illustrati in G. Boccuzzi, *La crisi dell'impresa bancaria*, Giuffrè editore, 1998.

popolari; il Fondo di Garanzia dei Depositanti del Credito Cooperativo, che riunisce le banche di credito cooperativo.

Il Testo unico bancario, appositamente modificato nel 1996 per recepire le previsioni della direttiva 94/19/CE, detta disposizioni sui soggetti aderenti e sulla natura dei sistemi di garanzia, sugli interventi di questi, sui poteri della Banca d'Italia e sulla procedura di esclusione delle banche dai sistemi.

E' stabilito il principio dell'adesione obbligatoria delle banche ai sistemi di garanzia dei depositanti: le succursali di banche comunitarie operanti in Italia possono aderire a un sistema di garanzia italiano per integrare la tutela offerta dal sistema del Paese di origine, mentre le succursali di banche extracomunitarie autorizzate in Italia sono tenute ad aderire, salvo che partecipino a un sistema di garanzia estero equivalente.

I sistemi hanno natura privatistica e le risorse necessarie per il funzionamento e per l'effettuazione degli interventi sono rappresentate dalle contribuzioni delle banche consorziate, la cui misura è determinata con riferimento all'entità dei rispettivi fondi rimborsabili ("base contributiva") e correlata – nel caso del FITD - alla rischiosità aziendale, misurata attraverso un sistema di indicatori ("indicatori dei profili gestionali"). Il sistema di contribuzione è di tipo *ex post*.

Per quanto riguarda le modalità operative, oltre all'intervento obbligatorio rappresentato dal rimborso dei depositanti in caso di liquidazione coatta amministrativa delle banche, la legge ammette modalità alternative di tipo facoltativo, disciplinate dagli statuti e regolamenti dei sistemi. Esse consistono nell'intervento in operazioni di cessione di attività e passività, di rami di azienda e di rapporti giuridici individuabili in blocco nonché negli interventi di sostegno di banche in amministrazione straordinaria, ove sussistano prospettive di risanamento; entrambi tali interventi devono rispettare il *least cost criterion*. Nel caso del Fondo di garanzia delle BCC, è previsto un ulteriore intervento di sostegno da realizzarsi al di fuori di una procedura di crisi bancaria previa presentazione di un piano di risanamento da parte della banca beneficiaria.

E' stabilito un tetto massimo alla copertura dei depositi, stabilito in 103 mila euro per depositante, e l'esclusione dalla tutela per alcune fattispecie.

3.2 Il sistema italiano di garanzia dei depositanti si inserisce in un contesto che vede la presenza di una istituzione che assume su di sé, insieme alle funzioni tipiche di una banca centrale, anche la vigilanza sul sistema bancario e finanziario. Le responsabilità attribuite alla Banca d'Italia sono funzionali al perseguimento degli obiettivi generali della vigilanza: la sana e prudente gestione degli intermediari, la stabilità complessiva del sistema, l'efficienza e la competitività (art. 5 del Testo Unico bancario).

I poteri di detta Autorità nei confronti dei sistemi di garanzia possono distinguersi in due categorie, che riguardano i **profili genetico-strutturali** e i **profili funzionali** dei sistemi.

Sotto il primo profilo essa provvede al **riconoscimento** dei sistemi di garanzia, verificando la corrispondenza degli stessi alle caratteristiche definite nella normativa comunitaria e nella

disciplina di recepimento. A ciò si collega il potere di **approvare gli statuti e le relative modifiche** e di verificare che i sistemi non presentino caratteristiche tali da comportare una ripartizione squilibrata dei rischi di insolvenza sul sistema bancario, circostanza che potrebbe accentuare l'instabilità piuttosto che attenuarla. La Banca d'Italia verifica inoltre **l'equivalenza dei sistemi extracomunitari** cui aderiscono le succursali italiane di banche extracomunitarie rispetto alla tutela offerta dai fondi di garanzia italiani: per tali banche, infatti, non opera il principio vigente in ambito comunitario della protezione delle succursali estere da parte del sistema di garanzia dello Stato di appartenenza della casa madre.

Sotto il profilo funzionale, la Banca d'Italia ha **poteri di coordinamento** dell'attività dei sistemi di garanzia con la disciplina delle crisi bancarie e con l'attività di vigilanza in generale. Tale disposizione riconosce le funzioni di iniziativa e di supervisione che la Banca esercita nella gestione delle crisi bancarie, dove l'esigenza di coordinamento è certamente più rilevante. Vi sono poi i poteri di **autorizzazione degli interventi dei sistemi e delle esclusioni delle banche dagli stessi**, considerata l'interazione di tali fattispecie con l'attività di vigilanza sulle banche. Sono inoltre disciplinate le **modalità di rimborso** dei depositi e la **pubblicità** che le banche devono fornire al pubblico sia in ordine al sistema di tutela cui aderiscono, sia sull'inclusione nella garanzia delle varie tipologie di depositi.

3.3 Alla luce delle suddette premesse si può passare ad esaminare come si atteggia in concreto il sistema italiano di *safety net* in relazione agli illustrati principi-cardine dei rapporti tra autorità di vigilanza e fondi di garanzia.

Nell'ordinamento italiano **i ruoli dell'organo di vigilanza e dei sistemi di garanzia nella gestione delle crisi bancarie sono chiaramente definiti**. L'avvio delle procedure per la gestione delle crisi (amministrazione straordinaria e liquidazione coatta amministrativa) è disposto dal Ministro dell'Economia e delle Finanze su proposta della Banca d'Italia, alla quale spetta la valutazione tecnica. L'autorità di vigilanza nomina gli organi delle procedure, detta istruzioni ed esercita l'attività di supervisione sulle procedure. I fondi di garanzia, invece, hanno la funzione specifica di tutelare i depositanti e non influiscono sulle decisioni di vigilanza e di gestione delle crisi bancarie. L'esigenza dell'autorizzazione della Banca d'Italia comporta che, ove sussista l'obbligatorietà o si ravvisi l'opportunità di un intervento dei fondi di garanzia, la necessaria concertazione preventiva tra le due istituzioni esclude la possibilità che l'iniziativa dell'una possa essere di intralcio a quella dell'altra.

L'esigenza di un **flusso informativo stabile** tra Banca d'Italia e sistemi di garanzia è particolarmente sentita. In occasione del recepimento della direttiva comunitaria, il Testo Unico bancario ha previsto espressamente la possibilità di comunicazione ai sistemi di garanzia italiani ed esteri – purché nel rispetto della necessaria riservatezza – delle informazioni in possesso della Banca d'Italia necessarie al funzionamento degli stessi. Ai fondi di garanzia e al personale addetto è stato richiamato il rispetto del segreto professionale, penalmente sanzionato, sulle informazioni in possesso dei fondi per l'esercizio della propria attività istituzionale.

In base ad appositi protocolli di intesa i Fondi di garanzia ricevono dalla Banca d'Italia, con cadenza trimestrale, le informazioni relative agli indicatori dei profili gestionali e alla base

contributiva ricavate dagli archivi ufficiali della Banca. I Fondi ricevono, inoltre, tempestiva notizia dell'avvio delle procedure di crisi.

La Banca d'Italia è costantemente informata delle iniziative e dei dibattiti in corso in materia di tutela dei depositi, sia grazie a consolidate relazioni istituzionali sia per la partecipazione, senza diritto di voto, di un delegato della Banca alle riunioni degli organi deliberativi dei fondi.

Parimenti stringente è il **coordinamento** tra le istituzioni, in modo particolare con riguardo alle fasi patologiche dell'attività bancaria.

E' nel corso della gestione delle crisi, infatti, che la cooperazione tra la Banca d'Italia e i fondi di garanzia dei depositanti diviene più intensa, al fine di garantire interventi tempestivi e adeguati nelle modalità con riguardo alle specifiche caratteristiche della crisi aziendale. In Italia sono rari i casi di rimborso dei depositanti; molto più frequenti sono le soluzioni alternative che prevedono l'intervento di un'altra banca che acquisisce le attività e le passività di quella in liquidazione, con il sostegno finanziario dei sistemi di garanzia a parziale copertura dello sbilancio di cessione. In tali casi la ricerca di soluzioni di mercato, consistenti nell'individuazione del migliore offerente anche attraverso aste competitive, contribuisce a ridurre gli oneri per i sistemi di garanzia.

Evidentemente, in tali casi le esigenze di coordinamento assumono particolare rilevanza in considerazione del coinvolgimento della banca interveniente nella negoziazione del piano di soluzione della crisi. Anche lo scambio di informazioni sulla situazione della banca in crisi diviene più complesso in quanto gli organi della procedura devono garantire la trasparenza sulla reale situazione aziendale sia alla banca interveniente, la quale deve valutare l'impegno finanziario connesso all'operazione, sia ai sistemi di garanzia, cui è rimesso l'accertamento dei profili di convenienza di un eventuale intervento di sostegno in luogo del rimborso dei depositi.

8. I RAPPORTI TRA FONDI DI GARANZIA DEI DEPOSITANTI E AUTORITA' DI VIGILANZA NEI PRINCIPALI PAESI INDUSTRIALIZZATI

4.1 Dall'esame del ruolo svolto dai sistemi di garanzia dei depositanti nei principali paesi industrializzati e dei rapporti con le Autorità di vigilanza emerge una situazione che, pur nella diversificazione delle fattispecie concrete, risulta riconducibile a tre modelli. Ai due estremi vi sono i sistemi in cui il ruolo dei DIS è ampio, in quanto è agli stessi affidata una funzione di contenimento dei rischi degli intermediari associati ⁽¹⁵⁾, e quelli in cui il loro ruolo è limitato al rimborso dei depositi su invito dell'autorità di vigilanza ⁽¹⁶⁾. In una posizione intermedia sono i Paesi nei quali i fondi di garanzia, pur non essendo destinatari di funzioni di supervisione, non si limitano al pagamento dei depositanti ma possono operare in via preventiva con interventi a sostegno di operazioni di concentrazione o di cessione di attività e passività. In tali casi l'architettura istituzionale è generalmente caratterizzata dal ruolo preminente dell'autorità di vigilanza, alla quale è attribuito il potere

¹⁵ Si tratta dei sistemi di garanzia nordamericani (USA e Canada).

¹⁶ Sono di questo tipo i sistemi di garanzia olandese e inglese.

decisionale in ordine alle principali vicende riguardanti gli intermediari creditizi e finanziari.

4.2 Negli Stati Uniti la morfologia del sistema di supervisione è piuttosto complessa. La responsabilità della vigilanza è distribuita tra varie autorità, federali e statali (c.d. *dual system*), a seconda della tipologia degli intermediari e dello statuto, federale o statale, dagli stessi adottato.

Il sistema bancario è costituito dalle banche commerciali e dalle *thrift institutions*, che sono costituite dalle *savings institutions* e dalle *credit unions*. Le prime sono intermediari che originariamente svolgevano soprattutto raccolta di depositi in funzione dell'investimento in titoli e in prestiti immobiliari, ma attualmente possono offrire un'ampia gamma di prodotti. Le seconde sono banche cooperative.

Per quanto riguarda le banche commerciali, la responsabilità della vigilanza dipende dallo statuto adottato dall'intermediario. Le banche a statuto federale (*federally-chartered banks*) sono autorizzate e vigilate dall'*Office of the Comptroller of the Currency* (OCC) e fanno parte per legge del *Federal Reserve System* (FRS). Le banche a statuto statale (*state-chartered banks*) sono autorizzate dagli *State Banking Departments* e sottoposte alla vigilanza della *Federal Reserve* se fanno parte del *Federal Reserve System* e della FDIC se non vi fanno parte. La *Federal Deposit Insurance Corporation* è un'autorità federale e gestisce i due principali fondi di garanzia dei depositi.

Negli USA l'assicurazione dei depositi bancari è obbligatoria solo per le banche federali e per le banche statali che partecipano al FRS. Anche le banche statali che non fanno parte del FRS hanno tuttavia quasi tutte assicurato i propri depositi. I depositi detenuti presso le *commercial banks* e le *savings institutions* sono assicurati presso la FDIC, mentre quelli detenuti dalle *credit unions* sono assicurati attraverso la *National Credit Union Administration*, un'agenzia federale che si occupa della vigilanza sulle *credit unions* federali.

La *Federal Deposit Insurance Corporation* pertanto, accanto alla funzione primaria di garantire i depositi delle banche commerciali e delle *savings institutions*, esercita la vigilanza in qualità di *primary regulator* sulle banche commerciali *state-chartered* che non aderiscono al sistema federale e che sono assicurate presso di essa. La FDIC vigila, inoltre, sulle filiali e agenzie statunitensi di banche federali estere ad essa aderenti; può inoltre esercitare la vigilanza su altre banche associate, in virtù di accordi con i loro *primary regulators*. In terzo luogo, essa svolge il ruolo di receiver e di liquidator delle failed banks. In tali casi, la decisione di far cessare l'attività di una banca revocando la licenza spetta al *primary regulator*, il quale invita la FDIC ad effettuare le conseguenti attività operative. Nel disbrigo di tali attività la *Federation* ha poteri molto ampi, in quanto può decidere in assoluta autonomia le modalità più appropriate per la cessazione della banca, ivi comprese la fusione con altra banca aderente al sistema o la creazione di una nuova in funzione di *bridge bank*. Nei confronti delle banche in crisi essa può intervenire con modalità alternative rispetto al rimborso dei depositi, nel rispetto del *least cost criterion* previsto dal proprio statuto. Infine, esercita le azioni legali nei confronti degli esponenti bancari.

In casi eccezionali, quando tutte le altre misure correttive nei confronti della banca non hanno sortito effetto ovvero se il *primary regulator* non intende procedere alla chiusura e vi sono rischi di aggravare le perdite per il sistema di garanzia, la FDIC può decidere di far cessare la garanzia e nominare se stessa come *receiver*.

Considerata la frammentazione del panorama dei controlli è indispensabile la collaborazione e lo scambio di informazioni tra le Autorità nel sistema statunitense. In materia informativa, la FDIC ha accesso alle informazioni in possesso delle autorità di vigilanza sulle banche aderenti al sistema di garanzia. Lo scambio di informazioni prende avvio fin dal momento dell'adesione dell'intermediario al sistema di garanzia, che avviene in stretto coordinamento con la *chartering authority*. In ogni momento, inoltre, la FDIC ha accesso a tutti gli *examination ratings* e gli *examination reports* delle altre autorità federali o statali di controllo sulle banche da essa assicurate.

Il coordinamento tra le varie autorità è garantito dalla partecipazione al *Board of Directors* della FDIC di rappresentanti di vertice dell'*Office of the Comptroller of the Currency* e dell'*Office of Thrift Supervision* (responsabile della vigilanza sulle *savings institutions*). Esiste inoltre uno stretto coordinamento tra la FDIC e le altre autorità federali di vigilanza (nell'ambito del *Federal Financial Institution Examination Council – FFIEC*) sia tra la stessa e le autorità statali di controllo (attraverso lo *State Liaison Committee*).

Uno specifico procedimento di consultazione con la FDIC viene instaurato nel caso in cui l'autorità responsabile della vigilanza su una banca rilevi l'esistenza di situazioni problematiche.

4.3 Il sistema canadese ha numerosi profili in comune con quello statunitense. Anche qui le istituzioni finanziarie sono sottoposte alla vigilanza di autorità federali ovvero locali (provinciali, in tal caso) a seconda delle modalità di costituzione. Quelle *federally incorporated* sono vigilate dall'*Office of the Superintendent of Financial Institutions* (OSFI); quelle *provincially incorporated* sono sotto il controllo di autorità provinciali.

Il sistema di *safety net* è costituito dal *Department of Finance*, che elabora la legislazione in materia finanziaria ed è dotato di alcuni poteri specifici in materia di crisi bancarie e di regolamenti adottati dal sistema di garanzia dei depositanti, il citato *Office of the Superintendent*, il *Canada Deposit Insurance Corporation* (CDIC) per la tutela dei depositi e la *Bank of Canada* in qualità di responsabile della politica monetaria e del sistema dei pagamenti. A differenza dell'FDIC, la *Corporation* canadese non è *regulator* delle istituzioni ad esso aderenti.

Il CDIC associa le istituzioni finanziarie che acquisiscono depositi *retail*, cioè depositi di valore inferiore a 150 mila dollari canadesi; si tratta di banche, *trust companies* e *loan companies*, sia a statuto federale sia provinciale. Istituito nel 1967, esso ha visto recentemente ampliati i propri compiti in funzione di *risk minimizer* con il mandato specifico di controllare, identificare precocemente e se necessario intervenire per il contenimento del rischio delle banche aderenti, al fine di contribuire a rafforzare la fiducia nel sistema finanziario canadese. In tale ambito, il fondo ha provveduto ad elaborare gli *Standards of Sound Business and Financial Practices*, che costituiscono uno dei parametri per la valutazione della rischiosità delle associate.

In considerazione dell'ampiezza del proprio mandato istituzionale il CDIC è inserito in uno stabile sistema di condivisione delle informazioni e di cooperazione con le autorità di vigilanza a livello federale e provinciale. Questo anche in conseguenza della struttura snella di cui è dotato (meno di 90 dipendenti per 87 istituzioni aderenti ad aprile del 1993), che ha comportato l'esigenza di ottenere collaborazioni esterne di vario tipo per lo svolgimento dei propri compiti (si parla al riguardo di "virtual organization").

Molto intensa è la collaborazione e lo scambio di informazioni tra le varie autorità, basata non solo sulla partecipazione dei vari esponenti negli organi di vertice di ciascuna istituzione, ma anche su un articolato sistema di comitati, sia a livello politico sia tecnico, e su accordi bilaterali.

Al *Board of Directors* del CDIC partecipano infatti il Governatore della *Bank of Canada*, un delegato del Ministro delle Finanze, il *Superintendent of Financial Institutions* e il *Commissioner of the Financial Consumer Agency of Canada (FCAC)*, un organo federale che si occupa della tutela dei consumatori.

Il sistema di *inter-agency committee* si articola nel *Senior Advisory Committee (SAC)*, costituito in seno al Ministero delle finanze per l'analisi a livello politico delle questioni in materia bancaria e finanziaria, del quale fanno parte il Presidente del CDIC, il Governatore della *Bank of Canada*, il *Deputy Minister of Finance*, il *Superintendent* e il *Commissioner*. Gli stessi elementi sono parte del *Financial Institutions Supervisory Committee (FISC)*, volto a facilitare la consultazione e lo scambio di informazioni su tutte le materie riguardanti la supervisione delle istituzioni finanziarie. In sostanza, se si tiene conto dei comitati e delle riunioni dei vari organi deliberanti si può sostenere che vi sia un confronto permanente tra le autorità finanziarie del sistema canadese.

Per il coordinamento reciproco nell'esercizio delle rispettive funzioni di vigilanza esiste, inoltre, l'*OSFI/CDIC Liaison Committee* presieduto congiuntamente dal *Superintendent of Financial Institutions* e dal Presidente del CDIC, con lo scopo di ridurre le duplicazioni di attività e di costi e in generale di agevolare i rapporti tra le due agenzie.

Sul piano operativo, la collaborazione con le autorità di vigilanza inizia al momento dell'avvio dell'attività della banca, con l'obiettivo di limitare la duplicazione di informazioni a carico dell'intermediario ed evitare ritardi nel completamento della fase costitutiva. Successivamente, nello svolgimento dell'attività istituzionale di contenimento dei rischi, il CDIC oltre a disporre dei flussi informativi periodicamente inviati dalle associate, riceve notizie sullo stato degli intermediari anche dai *federal e provincial regulators*. La collaborazione riguarda soprattutto l'attività ispettiva nei confronti degli intermediari, in quanto generalmente il CDIC non svolge direttamente *audits* o accertamenti *on-site* che vengono delegati all'OSFI per le banche federali e alle autorità provinciali per quelle locali. Con l'autorità federale è in vigore uno *Strategic Alliance Agreement* per coordinare e rafforzare le rispettive attività nei campi dell'autorizzazione all'attività bancaria, della valutazione dei rischi, degli interventi e dei *resolution methods*.

Nel caso in cui una istituzione associata manifesti profili di criticità il CDIC esamina in stretta collaborazione con il *primary regulator* le varie opzioni di intervento. A seconda delle circostanze, esse variano dalla formulazione di inviti all'intermediario, alla richiesta al giudice di un *compliance order*, all'effettuazione di *special examinations*, all'istanza alle competenti autorità per l'avvio di una ristrutturazione (nell'ambito delle *Financial Institutions Restructuring Provisions – FIRP*), alla cessione parziale o totale di attività, alla liquidazione con pagamento dei depositi. Nella scelta della soluzione migliore il CDIC è vincolato al criterio del minor costo per il sistema di garanzia.

In base alla disciplina del FIRP l'autorità di vigilanza competente, nel caso in cui gli interventi adottati non abbiano prodotto effetto o siano inadeguati a fronteggiare la situazione e ove ravvisi l'assenza di *viability* dell'istituzione finanziaria, invia un rapporto al CDIC. Questo, se ritiene che possa essere attuata in tempi brevi una cessione di attività e passività o una ristrutturazione, avvia una procedura consistente nella richiesta al Ministro delle Finanze di intervenire presso il capo del Governo per l'emissione di un ordine di ristrutturazione. Si tratta di una misura temporanea con la quale vengono sospese le funzioni degli amministratori e il CDIC assume il controllo provvisorio della banca per la soluzione della crisi. Se l'obiettivo non è raggiunto entro 60 giorni (prorogabili a 180) il CDIC deve presentare alla Corte l'istanza di liquidazione.

In tale ultimo caso, il soddisfacimento dei depositanti avviene con il pagamento diretto ovvero con il trasferimento dei depositi garantiti a un'altra banca associata ("*modified payout*"). Successivamente, il CDIC collabora con il liquidatore nominato dalla Corte per massimizzare i recuperi e ridurre l'onere a carico del sistema di garanzia.

4.4 Assolutamente peculiare è la situazione del **Giappone**, dove il ruolo del sistema di tutela dei depositanti risente della situazione di eccezionalità che il paese ha attraversato a causa della gravissima crisi finanziaria degli anni novanta.

La *Deposit Insurance Corporation of Japan* è stata istituita negli anni settanta, in un contesto bancario e di vigilanza caratterizzato da forte presenza dell'apparato pubblico ed elevata burocratizzazione dei controlli. La *safety net* giapponese era caratterizzata dal ruolo predominante svolto dal Governo nella persona del Ministro delle Finanze, in qualità di responsabile dell'attività di vigilanza sugli intermediari bancari e finanziari, e dalla mancanza di autonomia degli altri attori principali, la *Bank of Japan* e la stessa DICJ.

Nel corso degli anni novanta, nel mezzo della crisi finanziaria sistemica, si è verificata un'evoluzione del sistema di vigilanza e di quello di garanzia dei depositanti in correlazione con il moltiplicarsi delle crisi bancarie. Si è in particolare attuata – ma il processo è per molti aspetti ancora in corso – la transizione da un modello di supervisione “burocratico-amministrativo” (c.d. *convoy system*) a un modello più vicino ai canoni della vigilanza prudenziale. In particolare, è stata istituita la *Financial Services Agency (FSA)*, l'autorità unica di vigilanza sulle banche, sulle imprese assicurative e sulle società di intermediazione mobiliare (i controlli su queste ultime sono svolti attraverso la *Securities and Exchange Surveillance Commission*, inquadrata all'interno dell'FSA ma dotata di autonomia organizzativa). Talune specifiche e limitate funzioni sono riservate alla *Bank of Japan*, che

può condurre ispezioni presso le aziende di credito che intrattengono conti di corrispondenza presso la stessa.

L'*Agency* è qualificata organo esterno del Governo, fa capo al *Minister for Financial Affairs* ed è destinataria di una delega in tema di supervisione sugli intermediari da parte del Primo Ministro. I provvedimenti della FSA sono emanati sotto forma di *Cabinet Orders* del Capo del Governo su proposta del Ministro delle Finanze. L'amministrazione dell'Agenzia è demandata a un *Commissioner*, nominato dal Ministro. L'autonomia decisionale dell'ente, pertanto, è ancora fortemente condizionata dall'esigenza di un consenso, non solo tecnico ma anche politico, alle modalità di conduzione della sua attività istituzionale.

Negli anni novanta l'operatività della DICJ è stata caratterizzata fortemente dalla legislazione di emergenza adottata per fronteggiare la crisi sistemica. In tale scenario, il sistema di garanzia dei depositi ha assunto il ruolo straordinario di veicolo del finanziamento pubblico al sistema bancario e di braccio operativo della ristrutturazione del sistema. Il potere decisionale in materia di intervento per la soluzione di crisi bancarie, date anche le dimensioni del fenomeno, fa saldamente capo al potere politico: la *Corporation* opera infatti su impulso dell'FSA, alla cui vigilanza è formalmente assoggettata. Nella gestione delle crisi vi è uno stretto coordinamento tra le autorità che ne hanno la responsabilità decisionale e operativa, che si realizza nell'ambito del *Financial System Management Council*, nel quale siedono i responsabili dell'FSA, della DICJ, della *Bank of Japan* e del Ministero delle Finanze.

La natura diffusa della crisi ha comportato l'inidoneità del sistema di garanzia a rimborsare i depositanti e finanziare le operazioni di ristrutturazione, imponendo l'adozione di leggi *ad hoc*. E' stato necessario l'intervento del Governo che si è impegnato ad assicurare tutti i depositi indipendentemente dall'importo degli stessi ed ha ricapitalizzato la DICJ dotandola di fondi speciali destinati al sostegno patrimoniale delle banche in difficoltà. Nell'ambito della DICJ è stata costituita la *Resolution and Collection Corporation* (RRC) per l'acquisto di crediti in sofferenza da istituzioni in crisi e non.

La legge prevede, a regime, la riassunzione di un ruolo "fisiologico" da parte della DICJ e il ripristino del limite di copertura dei depositi. Questo, già ristabilito per i depositi a tempo, è previsto per i depositi a vista dal marzo del 2005, quando verrà a scadenza la garanzia illimitata introdotta nel corso della crisi.

L'esempio giapponese, nella sua specificità, è paradigmatico della inidoneità dei sistemi di garanzia a fronteggiare le crisi sistemiche, che richiedono una tempestiva e coordinata azione di tutti gli attori della *safety net*, primo fra tutti il soggetto politico.

4.5 Il sistema vigente nel **Regno Unito** è fortemente incentrato sul ruolo della *Financial Services Authority (FSA)*, il *single regulator* al quale è stata attribuita la vigilanza sul sistema creditizio, finanziario e assicurativo dal 2001, in forza del *Financial Services and Markets Act*. Alla stessa autorità è stato affidato il compito di istituire un sistema di garanzia unico, che ha soppiantato i sette sistemi di garanzia preesistenti, con lo scopo di proteggere i depositanti, gli investitori e i soggetti assicurati: esso è rappresentato dal *Financial Services Compensation Scheme (FSCS)*.

L'ente provvede al pagamento dei depositi una volta che la FSA abbia stabilito l'incapacità della banca a far fronte ai suoi obblighi di rimborso. L'intervento dello schema non è quindi autonomo, ma dipende da un accertamento da parte dell'autorità di vigilanza.

La partecipazione al sistema è automatica nel momento in cui la banca o l'intermediario finanziario o assicurativo è autorizzato allo svolgimento dell'attività dalla FSA. Non sono previste forme di intervento alternative al rimborso dei depositi.

Le norme che disciplinano il funzionamento dello schema sono stabilite dalla FSA nel proprio *Regulatory Handbook*, che contiene le previsioni sul *funding*, sull'acquisizione di informazioni ecc.

In generale, tuttavia, lo scambio di informazioni sulla situazione delle banche aderenti allo schema avviene con la FSA sulla base di un *Memorandum of understanding* che prevede un obbligo generale di cooperazione tra le due istituzioni.

4.6 Nel caso dei Paesi Bassi, il sistema di garanzia è stato istituito nel 1978 nell'ambito della legge sulla vigilanza sul sistema creditizio e poi modificato per recepire i principi posti dalle direttive comunitarie in materia. Il fondo ha natura pubblica ed è amministrato dalla Banca Centrale, che ne decide l'intervento in caso di incapacità, attuale e futura, di una banca a far fronte agli obblighi di rimborso di depositanti e investitori (il fondo garantisce entrambi). In tal caso la banca centrale invita gli interessati a inoltrare le domande di rimborso e le banche a fornire i mezzi per l'intervento. Le somme sono anticipate dalla banca centrale per garantire il tempestivo soddisfacimento degli aventi titolo e ripetute dai partecipanti.

La partecipazione delle banche al fondo è obbligatoria; in caso di inadempienza agli obblighi derivanti dalla stessa, la banca centrale può revocare all'ente creditizio l'autorizzazione all'attività bancaria.

4.7 In Belgio il sistema di garanzia è operativo dal 1999 ed è gestito da un soggetto pubblico. La nuova istituzione è subentrata ai due fondi preesistenti, anch'essi di natura pubblica. Il sistema è considerato peraltro di natura mista pubblico-privato, in quanto nel comitato direttivo del fondo siedono sia rappresentanti del comparto pubblico, sia esponenti delle banche e delle imprese di investimento. La gestione corrente del fondo è affidata a personale della Banca del Belgio, dai cui ranghi proviene il segretario generale del fondo. La legge prevede la possibilità di costituire schemi di natura privatistica, il cui riconoscimento è affidato a un decreto reale.

Il fondo effettua gli interventi senza necessità di autorizzazione da parte della Banca centrale né della *Commission bancaire, financière e des assurances* (CBFA), che è l'autorità di vigilanza sulle banche e sugli intermediari finanziari e assicurativi. Questo in quanto i presupposti per l'intervento del fondo sono esterni e consistono nella pronuncia di un'autorità giudiziaria (che decreta il fallimento o il concordato) o amministrativa (CBFA che accerta l'incapacità di procedere al rimborso dei depositi per motivi di natura finanziaria e lo notifica al fondo).

Il coordinamento con l'attività di vigilanza è assicurato dalla presenza, nel comitato direttivo, di un rappresentante della CBFA con voto consultivo.

E' prevista la possibilità di interventi preventivi per agevolare la liquidazione o il risanamento di una banca, con decisione a maggioranza di tre quarti dei membri del comitato direttivo.

4.8 Anche il **sistema francese** è incentrato sulla *Commission Bancaire*, l'autorità cui spetta il controllo sulle istituzioni creditizie e sulle società di investimento. Essa affianca, nell'ambito della supervisione bancaria e finanziaria, il *Comité de la Réglementation Bancaire et Financière*, che stabilisce le direttive generali della politica del credito, e il *Comité des Etablissements de Crédit et des Entreprises d'Investissement* (CECEI), che ha poteri decisionali, autorizzativi e derogatori in materia di attività bancaria. La neo costituita *Autorité des Marchés Financiers* (AMF), nata dalla fusione della *Commission des Opérations de Bourse* (COB) e del *Conseil des Marchés Financiers* (CMF), ha come mandato l'organizzazione e il funzionamento dei mercati, la protezione dei risparmiatori e le regole professionali applicabili agli emittenti, agli intermediari, ai gestori e agli investitori.

La tutela dei depositanti è affidata al *Fonds de Garantie des Dépôts*, un soggetto di diritto privato cui le banche sono obbligate ad aderire per poter esercitare la propria attività. Sotto il profilo operativo, esso può effettuare sia interventi di rimborso dei depositanti (*intervention curative*) sia interventi di tipo preventivo (*intervention preventive*). Non ha tuttavia autonomia decisionale in materia, in quanto agisce su richiesta della *Commission Bancaire*, in seguito alla quale è obbligato ad intervenire se si tratta di rimborso dei depositanti, ovvero mantiene un margine di discrezionalità – connesso con la valutazione dei relativi costi - se si tratta di azione preventiva. Questa può consistere nell'acquisizione diretta di azioni della banca o nell'intervento in sede di cessione di attività e passività.

4.9 Il sistema di garanzia dei depositi in **Germania** è fortemente influenzato dalla morfologia del sistema bancario tedesco, costituito da banche pubbliche, banche commerciali private e banche cooperative.

L'attività di vigilanza sulle banche e sugli intermediari finanziari è come noto suddivisa tra la *Bundesbank* e il *Ba.Fin.*, l'autorità unica sui servizi finanziari istituita nel 2002 in seguito alla fusione delle tre autorità di vigilanza settoriali preesistenti (sulle banche, sulle assicurazioni e sugli intermediari mobiliari). Esso è un'autorità federale superiore che dipende dal Ministero federale delle finanze ed è assoggettato alla vigilanza giuridica e tecnica di detto Ministero, al quale spettano, tra l'altro, diritti di informativa e di direttiva. Il *Ba.Fin.* opera in stretta collaborazione con la *Bundesbank*, i termini della quale sono dettagliatamente definiti nella legge bancaria.

Secondo la ripartizione dei compiti la *Bundesbank* è incaricata della c.d. vigilanza corrente, vale a dire dell'ordinaria attività di controllo sulle banche consistente nell'esame dei documenti inoltrati dagli istituti vigilati, dei rapporti annuali dei revisori e della documentazione di bilancio, nonché nell'effettuazione delle ispezioni sull'operatività bancaria, volte a fornire un giudizio sull'adeguatezza della dotazione di capitale proprio e delle procedure di gestione dei rischi degli istituti vigilati. La vigilanza corrente è generalmente esercitata della *Bundesbank* attraverso le proprie unità periferiche.

Al *Ba.Fin.* spetta l'adozione dei provvedimenti di vigilanza nei confronti degli intermediari vigilati: in pratica, la banca centrale fornisce, con le proprie analisi, il supporto tecnico alle decisioni del *Ba.Fin.* La vigilanza corrente è svolta dalla *Bundesbank* nel rispetto delle direttive emanate dal *Ba.Fin.*, che necessitano peraltro del parere vincolante della stessa banca centrale. Il *Ba.Fin.* adotta tutti i provvedimenti amministrativi di vigilanza previsti dalla legge bancaria, sia quelli di carattere generale sia quelli di carattere particolare, inclusi quelli con i quali vengono disposte ispezioni. Esso fonda di regola i suoi provvedimenti di vigilanza sulle manchevolezze accertate dalla *Bundesbank* in seguito ai controlli svolti nell'ambito della vigilanza corrente, anche se il *Ba.Fin.* ha comunque la facoltà di disporre propri accertamenti di approfondimento.

Il *Ba.Fin.* ha anche importanti competenze relativamente ai sistemi di garanzia dei depositanti di tipo obbligatorio. A tale riguardo, il panorama tedesco è caratterizzato dalla presenza di sistemi obbligatori, istituiti in seguito al recepimento della direttiva 94/19/CE, e sistemi volontari istituiti successivamente al fallimento della Banca Herstatt nel 1974. In particolare, esistono due sistemi di garanzia dei depositanti di tipo obbligatorio, uno che riunisce gli istituti di diritto privato ed è costituito presso l'associazione delle banche tedesche, l'altro delle banche di diritto pubblico e costituito presso l'associazione delle banche pubbliche. Essi intervengono per rimborsare i depositanti entro il limite dei 20.000 euro che rappresenta la soglia minima di copertura prevista dalla Direttiva comunitaria. Vi sono poi i sistemi di garanzia volontari costituiti su iniziativa delle associazioni di categoria delle banche private e delle banche pubbliche. Detti sistemi forniscono una tutela aggiuntiva rispetto a quella prevista dai fondi obbligatori, fino a garantire pressoché integralmente i depositanti se si considera che, nel caso delle banche private, è assicurato il rimborso a ciascun depositante fino al massimo del 30% del capitale proprio della banca.

Vi sono poi altri due sistemi di garanzia volontari, quello che fa capo al gruppo delle casse di risparmio e quello delle banche popolari e delle banche di credito cooperativo. Questi fondi hanno la caratteristica di effettuare interventi di sostegno alla liquidità e alla solvibilità degli intermediari attraverso l'impiego della dotazione finanziaria dei relativi fondi o il ricorso a processi di concentrazione. Dette operazioni, alternative al rimborso dei depositanti, avvengono di solito senza l'intervento dell'autorità di vigilanza, che in genere non si pronuncia sulla morfologia del sistema bancario, e sono gestite dalle associazioni di categoria e dai fondi di garanzia volontari da queste istituiti.

Nei casi di rimborso dei depositanti, in cui i fondi hanno l'obbligo di intervenire, essi agiscono su impulso del *Ba.Fin.*, dopo che detta autorità abbia accertato l'incapacità dell'intermediario di rimborsare i depositi. Il *Ba.Fin.* vigila sul regolare funzionamento dei sistemi di garanzia di tipo obbligatorio, sia attraverso l'esame dei documenti informativi da questi inviati (relazione annuale, rapporto dei revisori, ecc.), sia tramite ispezioni periodiche. I documenti e i risultati delle ispezioni sono inviati annualmente anche alla *Bundesbank*. Il *Ba.Fin.* ha anche vari poteri autorizzativi, tra cui quelli relativi all'approvazione delle metodologie ispettive seguite dai fondi nei confronti delle banche aderenti e all'esclusione di queste dai sistemi, alla quale fa seguito anche la perdita dell'autorizzazione all'attività bancaria.

5. CONCLUSIONI

L'analisi delle esperienze estere ha messo in luce vari modelli di interazione tra autorità di vigilanza e sistemi di garanzia. Essi dipendono dall'ampiezza delle funzioni riconosciute ai *deposit insurance scheme* e dal numero delle istituzioni coinvolte nella tutela della stabilità finanziaria. Gli "*interrelationship issues*" sono più rilevanti, ad esempio, nei sistemi nordamericani dove all'estensione del ruolo dei DIS in funzione di contenimento dei rischi si affianca la molteplicità delle istituzioni titolari dei poteri di controllo e di iniziativa. Minori sono i problemi che si pongono ove vi sia un accentramento di funzioni relative alla *safety net* in un unico soggetto e il fondo di garanzia svolga solo funzione di *pay-box* (es. Olanda, Regno Unito).

In una posizione intermedia vi sono i sistemi che, pur non essendo titolari di funzioni di controllo "in senso lato", svolgono interventi di ampia portata, anche di natura preventiva, per la preservazione dell'impresa bancaria in crisi.

Pur nell'ampia differenziazione degli assetti istituzionali, e' stato riscontrato un sistema di relazioni molto stretto tra i sistemi di garanzia dei depositi e le Autorità di vigilanza, che si estrinseca nelle modalità più varie prima esaminate.

I sistemi di garanzia dei depositanti svolgono una funzione fondamentale per il mantenimento della stabilità finanziaria. Essi hanno l'indubbio merito di rafforzare la fiducia del pubblico nei confronti delle banche e di ampliare le soluzioni per la definizione delle crisi bancarie.

Per un efficace funzionamento e per la minimizzazione del costo degli interventi e' essenziale il loro collegamento con un solido e bene articolato sistema di supervisione sulla rischiosità complessiva degli intermediari. Le autorità di vigilanza, attraverso gli strumenti di controllo *on-site* e *off-site*, svolgono infatti un monitoraggio continuo dell'attività degli intermediari che consente di intervenire a monte anticipando l'insorgere della crisi o riducendo l'incentivo al rischio da parte degli intermediari.

La supervisione bancaria e l'assicurazione dei depositi svolgono pertanto una insostituibile funzione complementare.

Ovviamente, non esiste una configurazione ottimale dei rapporti tra Autorità di vigilanza e sistemi di garanzia, né regole fisse valide in ogni contesto. Le linee-guida e le *best practices* elaborate a livello internazionale rappresentano un valido termine di riferimento in quanto sono il risultato delle esperienze del passato, ma non devono essere intese in modo prescrittivo.

E' il confronto competitivo tra i sistemi che conduce alla convergenza verso le migliori soluzioni. Si tratta dello stesso processo che sta caratterizzando la regolamentazione prudenziale, le metodologie e le prassi della supervisione bancaria.

REFERENCES

Basel Committee on Banking Supervision (2002) – “*Supervisory Guidance on Dealing with Weak Banks*” (Report of the Task Force on Dealing with Weak Banks) – BIS Working Paper n.88.

G. Boccuzzi (2001)– “*I sistemi di garanzia dei depositanti*” – in Giuseppe Ragusa Maggiore and Concetto Costa (eds) “Le procedure concorsuali. Procedure minori” UTET, Torino.

G.Boccuzzi (1998)– “*La crisi dell’impresa bancaria*” – Giuffrè Ed., Milano.

P.Ciocca (1990)– “*Ancora sul credito di ultima istanza*” – in “Moneta e Credito”, n.170, pp. 163 et seq.

A.Fazio (1985) - “*La tutela dei depositi bancari*” – in Banca d’Italia, Bollettino Economico n.4.

X.Freixas, C.Giannini, G.Hoggart, F.Soussa (1999)– “*Lender of last resort: a review of literature*” – Financial Stability Review, November.

E.A.J.George (1993)– “*The pursuit of financial stability*” - Bank of England/LSE Lecture, November.

E.Kane, A.Demirguc-Kunt (2001)– “*Deposit insurance around the globe: where does it work?*” – NBER Working Paper n.8493.

J.Revell (1985)– “*Rischio bancario e assicurazione dei depositi*” – in “Banca, Impresa e Società”, n.3, pp.375 et seq.

Financial Stability Forum - WGDI (2001)– “*Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems*”.