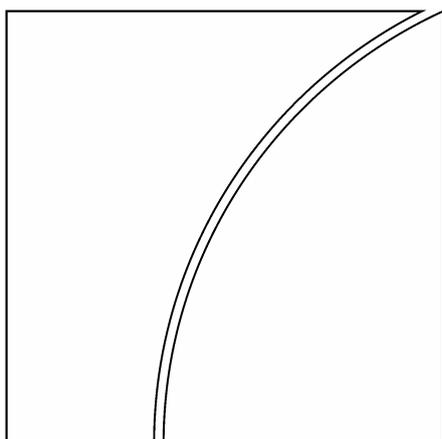


Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria



Linee guida prudenziali per il trattamento delle banche deboli

Rapporto della "Task Force on Dealing with Weak Banks"

Marzo 2002



BANCA DEI REGOLAMENTI INTERNAZIONALI

Le richieste di copie della pubblicazione vanno inviate a:

Segretariato del
Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria
c/o Banca dei Regolamenti Internazionali
CH-4002 Basilea, Svizzera

E-mail: publications@bis.org

Fax: +41 61 280 9100

Questa pubblicazione è disponibile sul sito Internet della BRI (www.bis.org).

© *Banca dei Regolamenti Internazionali 2004. Tutti i diritti riservati. È consentita la riproduzione e/o la traduzione di brevi parti del testo purché sia citata la fonte.*

Pubblicata anche in francese, inglese, spagnolo e tedesco.

Indice

Sommario	1
Parte I. Problematiche generali, presupposti, individuazione	3
1. Introduzione e premesse.....	3
1.1 Mandato	3
1.2 Lavori collegati condotti da altri organismi.....	4
1.3 Struttura del rapporto	4
2. Problematiche generali e concetti.....	6
2.1 Definizione di “banca debole”	6
2.2 Principi per il trattamento delle banche deboli.....	6
2.2.1 Impatto.....	7
2.3 Sintomi e cause dei problemi bancari.....	7
3. Presupposti	9
4. Individuazione delle banche deboli	10
4.1 Metodi che impiegano principalmente dati quantitativi	10
4.1.1 Analisi di bilancio	10
4.1.2 Sistemi di early warning.....	11
4.2 Valutazioni dell’autorità di vigilanza	11
4.2.1 Sistemi di rating	11
4.2.2 Vigilanza basata sul rischio	11
4.2.3 Sorveglianza del sistema bancario.....	12
4.3 Canali di informazione	12
4.3.1 Scambio di comunicazioni con il management della banca.....	12
4.3.2 Segnalazioni prudenziali e vigilanza cartolare	13
4.3.3 Attività ispettiva.....	13
4.3.4 Revisori esterni.....	14
4.3.5 Informazioni tratte dai sistemi di controllo della banca o fornite dai suoi revisori interni	14
4.3.6 Contatti con altre autorità di vigilanza e istanze collegate	15
4.3.7 Altre fonti esterne	15
4.4 Piani di emergenza	15
Parte II. Azioni correttive, tecniche di risoluzione e uscita dal mercato	17
5. Azioni correttive.....	17
5.1 Principi generali per l’azione correttiva	17
5.2 Attuazione dell’azione correttiva	17
5.2.1 Determinazione della natura e della gravità delle debolezze.....	17
5.2.2 Gamma delle azioni correttive	18
5.2.3 Tempestività delle azioni correttive	19
5.2.4 Gradazione delle azioni correttive	20

5.2.5	Pianificazione delle azioni correttive.....	20
5.2.6	Strumenti per imporre l'osservanza delle misure correttive.....	21
5.2.7	Consultazione con altri organi	22
5.3	Treatment dei diversi tipi di debolezza.....	22
5.3.1	Adeguatezza patrimoniale	22
5.3.2	Qualità degli impieghi	23
5.3.3	Management.....	25
5.3.4	Risultato economico.....	25
5.3.5	Liquidità.....	25
5.3.6	Sistemi di gestione del rischio	26
6.	Tecniche di risoluzione e di uscita dal mercato.....	26
6.1	Principi guida per le procedure di risoluzione	27
6.2	Tecniche di risoluzione.....	27
6.2.1	Piani di ristrutturazione	28
6.2.2	Fusioni e acquisizioni.....	28
6.2.3	Cessione di attività e passività ("purchase and assumption")	29
6.2.4	Banca di transizione.....	30
6.3	Utilizzo di fondi pubblici nelle procedure di risoluzione.....	31
6.4	Chiusura della banca: rimborso dei depositanti.....	31
6.5	Gestione degli impieghi anomali	32
6.6	Informativa esterna	32
7.	Alcune problematiche istituzionali	33
7.1	Questioni attinenti ai conglomerati.....	33
7.1.1	Strumenti a disposizione.....	34
7.1.2	Conglomerati internazionali	34
7.2	Questioni inerenti alla dimensione transfrontaliera.....	34
7.3	Banche del settore pubblico.....	35
8.	Conclusioni.....	37

Sommario

i. Le banche deboli sono un fenomeno presente su scala mondiale, e le autorità di vigilanza dovrebbero essere preparate ad affrontarlo. Il presente rapporto offre un insieme di strumenti utilizzabili come guida pratica nelle seguenti aree: individuazione delle banche deboli, azioni correttive, tecniche di risoluzione e strategie di uscita dal mercato. Il rapporto è destinato alla comunità mondiale della vigilanza bancaria, comprese le istituzioni finanziarie internazionali che collaborano con gli organi di vigilanza.

ii. Una banca debole può essere definita in vari modi. In questo rapporto essa è intesa come “banca la cui liquidità o solvibilità è o sarà compromessa a meno di un sostanziale miglioramento a livello di risorse finanziarie, profilo di rischio, orientamento operativo strategico, capacità di gestione del rischio e/o qualità della dirigenza”. In tali casi, e considerata la necessità di salvaguardare la fiducia nel sistema finanziario, l'autorità di vigilanza dovrebbe cercare di preservare il valore del patrimonio della banca in questione perturbando il meno possibile la sua operatività, fermo restando l'obiettivo di minimizzare i costi di risoluzione. Non è da escludere che la banca debba cessare di esistere in quanto entità giuridica.

iii. Affinché la vigilanza possa operare efficacemente occorre un adeguato quadro regolamentare, contabile e legale, così come delineato nei *Principi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria*. L'autorità di vigilanza deve saper distinguere chiaramente i sintomi dalle cause dei problemi bancari, e il rapporto esamina entrambi questi aspetti. Essa dovrebbe inoltre individuare e affrontare i problemi a uno stadio precoce, prima che essi si acutizzino. A tale proposito il rapporto considera le pertinenti fonti di informazione e le opzioni a disposizione degli organi di vigilanza.

iv. Anche se le autorità di vigilanza dispongono di vari mezzi correttivi, la responsabilità di rimediare alle carenze e ai problemi della banca compete in via primaria al consiglio di amministrazione e alla direzione della banca stessa. Gli interventi dell'autorità devono essere adeguati alla situazione. L'azione correttiva dovrebbe commisurarsi all'entità del problema ed essere inserita entro un chiaro orizzonte temporale. Occorre ricercare il giusto equilibrio fra un sistema rigido di pronte misure correttive e un approccio generale meno vincolante. La configurazione ideale comprenderebbe regole “automatiche” per l'applicazione di provvedimenti ufficiali prestabiliti, più un certo margine di flessibilità in particolari circostanze. Occorre inoltre prevedere un'appropriata combinazione di metodi informali, da impiegare in linea generale allorché i problemi sono meno seri e il management è disposto a cooperare, e di misure vincolanti più formali, che contemplino sanzioni in caso di inottemperanza. La chiusura della banca e la revoca dell'abilitazione all'esercizio dell'attività dovrebbero rappresentare la soluzione di ultima istanza.

v. Il piano d'azione deve essere dettagliato e specifico, indicando in quale modo sarà risanata la situazione finanziaria della banca. L'autorità di vigilanza deve poter valutare se siano stati compiuti progressi soddisfacenti, o se invece occorrono provvedimenti aggiuntivi. Essa deve inoltre disporre di procedure prestabilite per consultare o informare il governo, la banca centrale o altri organi di regolamentazione, sia nazionali che esteri. In particolare, visto che l'autorità di vigilanza e la banca centrale condividono in genere i medesimi obiettivi, è necessario che esse si consultino prima di intraprendere azioni nei confronti di una banca debole. Un'altra area critica è l'informativa al pubblico. Il criterio prevalente da applicare è la misura in cui tale informativa contribuisce all'obiettivo del risanamento della banca debole.

vi. Allorché il pericolo di insolvenza è imminente è necessaria l'adozione di soluzioni alternative, come la fusione con una banca solida o l'incorporazione da parte di quest'ultima, un'operazione di “purchase and assumption” (acquisto di attività e accollo di passività), l'assistenza finanziaria diretta o la creazione di una banca di transizione (“bridge bank”). Queste diverse modalità sono descritte nel rapporto. Ove non vi siano investitori disposti a intervenire, o il rimborso dei depositanti risulti meno costoso di altre opzioni, la restituzione totale o parziale dei depositi e la liquidazione della banca si rendono inevitabili.

vii. Per il sostegno di liquidità o, in casi eccezionali, di solvibilità possono essere impiegati fondi pubblici. La banca centrale potrà considerare caso per caso l'erogazione discrezionale di liquidità di emergenza, in aggiunta ai normali schemi di rifinanziamento, a favore delle banche illiquide ma ritenute solvibili. In caso di insolvenza, invece, poiché il sostegno finanziario comporta l'impiego di denaro dei contribuenti, la decisione dovrebbe essere comunque assunta e finanziata non tanto dalla banca centrale, quanto dal governo e dall'organo legislativo. Occorrono tuttavia stretta cooperazione e

scambio di informazioni fra banca centrale e governo. Il sostegno a fini di liquidità o di solvibilità dovrebbe essere sempre accompagnato da misure correttive più sistematiche.

viii. In taluni casi, come ad esempio quando la banca fa parte di un gruppo più vasto oppure è un'istituzione estera, l'autorità di vigilanza dovrà tener conto di altri aspetti problematici. Il rapporto esamina i fattori rilevanti e le opzioni possibili, fra cui la creazione di barriere protettive. Considerazioni particolari, di natura sia politica che finanziaria, possono valere anche per le banche a capitale pubblico, i cui problemi potrebbero richiedere tempi di risoluzione più lunghi.

Parte I.

Problematiche generali, presupposti, individuazione

1. Introduzione e premesse

1. Le banche deboli sono un fenomeno presente su scala mondiale¹. Esse pongono una sfida costante alle autorità di vigilanza bancaria in tutti i paesi, a prescindere dalla struttura politica, dal sistema finanziario e dal livello di sviluppo economico e tecnico. Ogni organo di vigilanza bancaria deve essere adeguatamente preparato al fine di minimizzare la loro incidenza e di adottare azioni appropriate allorché il problema si presenta.

2. Le banche deboli presentano problemi comuni, e la condivisione delle esperienze acquisite dalle varie autorità di vigilanza può fornire utili insegnamenti, specie per quanto concerne l'efficacia di misure specifiche in date circostanze. In passato, l'assenza di piani di emergenza e la scarsa conoscenza degli strumenti disponibili per affrontare il problema delle banche deboli si sono talvolta tradotte in indebiti ritardi nell'adozione di misure prudenziali, contribuendo in misura determinante ad accrescere gli oneri connessi con la risoluzione delle crisi. Appropriate linee guida possono ridurre i costi e gli effetti di contagio di tali problemi.

3. Nella sua riunione dell'aprile 2001 il Forum per la stabilità finanziaria (FSF) ha discusso la possibilità di elaborare criteri guida per affrontare il problema delle banche deboli e le crisi bancarie sistemiche. Nel corso della discussione è stata sottolineata l'importanza di definire direttive per l'azione correttiva su base individuale, ritenute un compito primario delle autorità di vigilanza. Il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (CBVB) ha convenuto sull'utilità di elaborare linee guida internazionali per affrontare il problema delle banche deboli. A tal fine, nel luglio 2001 il Comitato – in collaborazione con il Core Principles Liaison Group (CPLG) del Comitato stesso – ha istituito una Task Force incaricata di riferire sul modo in cui la questione viene affrontata in base alle esperienze maturate dai vari paesi nelle diverse circostanze².

4. La Task Force ha tenuto quattro sedute fra il luglio 2001 e il gennaio 2002.

1.1 Mandato

5. Il mandato della Task Force (Allegato 2) era quello di produrre uno "strumentario" utilizzabile dalle autorità di vigilanza come base di riferimento. Il rapporto esamina un ampio ventaglio di problemi bancari, unitamente al contesto e alle cause che ne sono alla base, e valuta i pro e contro dei diversi metodi per affrontarli, come ad esempio misure preventive, identificazione precoce, azioni correttive, modalità di risoluzione e strategie di uscita. Esso non intende essere prescrittivo, ma si propone piuttosto di individuare le modalità di intervento rivelatesi appropriate nella pratica, fornendo così un insieme di criteri guida pratici adattabili alle specifiche circostanze di ciascun caso.

6. Il rapporto si rivolge alla comunità mondiale della vigilanza bancaria, ivi comprese le istituzioni finanziarie internazionali che forniscono consulenza alle autorità di vigilanza. Per questa ragione la Task Force ha scelto di non focalizzarsi su gruppi di paesi o sistemi bancari specifici. Lo strumentario dovrebbe essere utilizzabile indipendentemente dal fatto che l'istituzione si configuri come una piccola banca a carattere locale oppure faccia parte di un grande gruppo bancario internazionale, sia di proprietà pubblica ovvero privata, operi come banca universale o all'interno di un gruppo finanziario. Le autorità di vigilanza potranno impiegare lo strumentario quale base di riferimento per un particolare caso critico o come guida per preparare le autorità di un dato paese ad affrontare i problemi causati da banche deboli.

¹ In oltre 50 paesi almeno una banca è stata chiusa ufficialmente durante gli ultimi cinque anni. Fonte: Banca mondiale.

² Nella Task Force erano rappresentati 16 paesi. Ne facevano parte anche la Banca mondiale, l'FMI, la Commissione europea e l'Istituto per la stabilità finanziaria della BRI. Nell'Allegato 1 è riportato l'elenco dei partecipanti.

1.2 Lavori collegati condotti da altri organismi

7. Questo rapporto si incentra sul trattamento delle banche deboli a livello individuale. Vari lavori sono stati compiuti da altri organismi su questioni collegate, come ad esempio: Banca mondiale/FMI (aspetti legali connessi con le insolvenze e le liquidazioni bancarie); FMI (quadro di riferimento per la gestione di crisi bancarie sistemiche); APEC (insegnamenti sul piano delle politiche nella gestione dei fallimenti bancari); Groupe de Contact (cause delle difficoltà bancarie); OCSE (esperienze nella risoluzione dei problemi di istituzioni finanziarie deboli). La Task Force ha cercato di limitare il più possibile le sovrapposizioni. Ove del caso, il rapporto rimanda ai documenti pubblicati, nonché agli standard internazionali vigenti, come i *Principi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria* emanati dal Comitato di Basilea³. I riferimenti bibliografici sono elencati nell'Allegato 3.

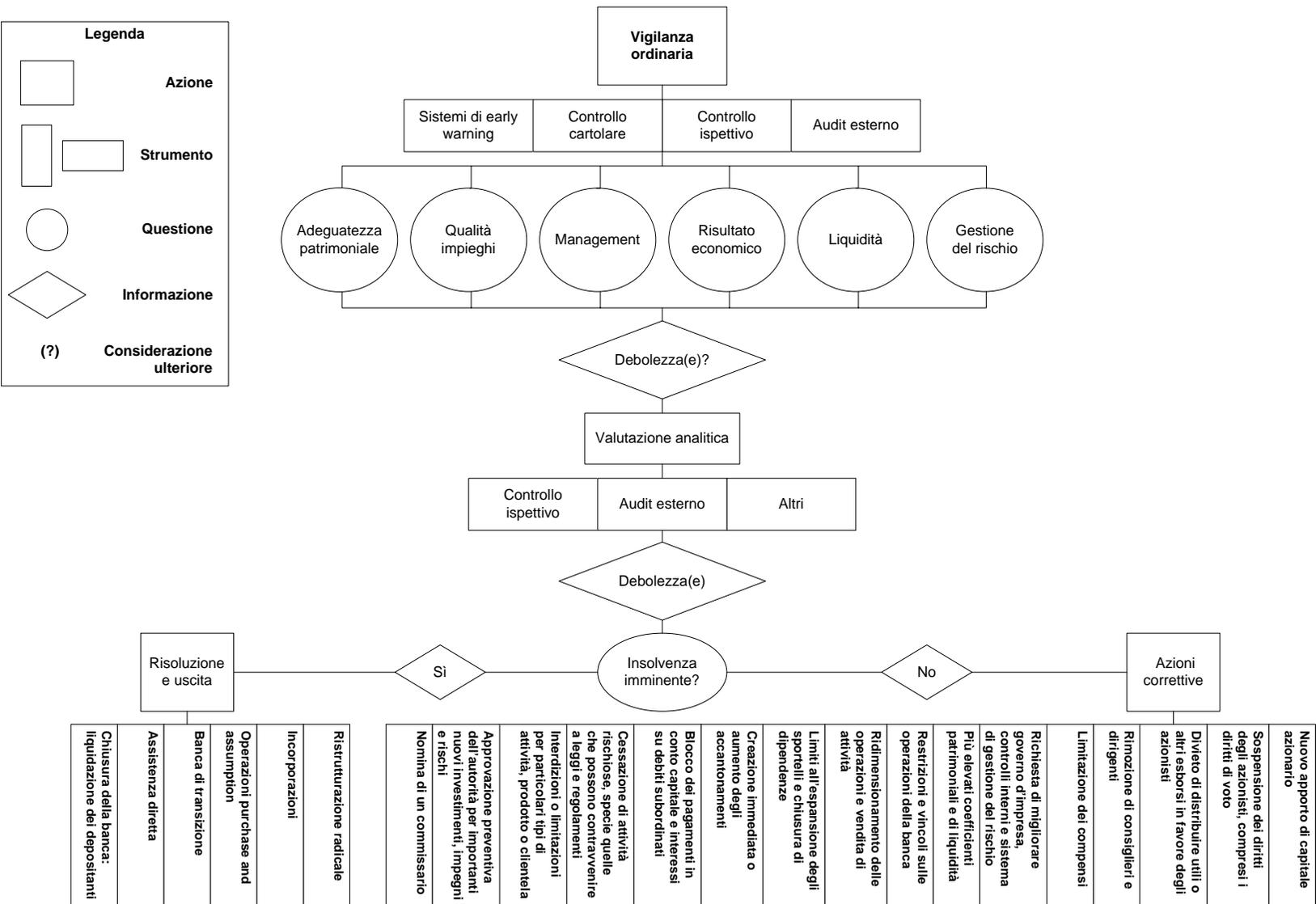
1.3 Struttura del rapporto

8. Le debolezze in una banca possono verificarsi in momenti diversi. L'istituzione, assieme all'autorità di vigilanza, deve adoperarsi costantemente affinché siano evitati problemi e, qualora insorgano criticità, queste vengano prontamente individuate e corrette. Il rapporto è articolato in funzione dei diversi stadi di intervento. La Parte I affronta le problematiche generali, i presupposti su cui si basa l'azione correttiva delle autorità di vigilanza e le tecniche prudenziali che consentono loro di individuare tempestivamente i problemi. La Parte II esamina le misure correttive dirette a regolarizzare una banca debole, nonché le strategie di risoluzione e di uscita dal mercato per le istituzioni fallite o in procinto di fallire.

9. La Figura 1 riporta una rappresentazione grafica della struttura del rapporto.

³ CBVB (1997), *Principi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria*, Basilea, settembre.

Figura 1: Quadro sinottico della struttura del rapporto



2. Problematiche generali e concetti

2.1 Definizione di “banca debole”

10. Il rapporto adotta la seguente definizione:

“è ritenuta debole una banca la cui liquidità o solvibilità è o sarà compromessa a meno di un sostanziale miglioramento a livello di risorse finanziarie, profilo di rischio, orientamento operativo strategico, capacità di gestione del rischio e/o qualità della dirigenza”.

11. La definizione si incentra su una banca che presenta pericoli potenziali o immediati per la sua liquidità o solvibilità, e non solo debolezze isolate o temporanee che possono normalmente essere superate mediante appropriati provvedimenti correttivi. Ovviamente, devono essere affrontate tutte le debolezze, quali che siano la loro portata e natura. In una banca debole, tuttavia, i problemi sono più rilevanti. Essi comprendono, fra gli altri, un management carente, risorse finanziarie inadeguate, assenza di una strategia operativa sostenibile a lungo termine, qualità scadente degli impieghi, sistemi e controlli insufficienti. Una banca non diventa debole dall'oggi al domani. Problemi che sembrano sorgere all'improvviso sono spesso il risultato di carenze manageriali e finanziarie che perdurano già da tempo. Questi problemi possono ben presto assumere una dimensione critica per l'autorità di vigilanza ove non siano soddisfatti i requisiti prudenziali minimi e risulti minacciata la stessa capacità di sopravvivenza dell'istituzione. È compito dell'autorità di vigilanza individuare precocemente questi problemi, assicurare che siano adottate misure preventive e correttive, nonché una strategia di risoluzione nel caso in cui i rimedi non producano gli effetti desiderati.

2.2 Principi per il trattamento delle banche deboli

12. Nell'ambito dei lavori preparatori la Task Force ha considerato i motivi per cui sia necessario e opportuno agire nei confronti delle banche deboli. La risposta è in funzione degli obiettivi fondamentali della vigilanza bancaria. In certa misura, naturalmente, questi differiscono a seconda dei paesi e, in alcuni casi, sono espressamente fissati dalla legge. In termini generali, tuttavia, una delle finalità centrali della vigilanza è quella di salvaguardare la stabilità e la fiducia nel sistema finanziario, riducendo così il rischio di perdite per i depositanti e gli altri creditori. Un'azione efficace nei riguardi delle banche deboli è chiaramente coerente con questo obiettivo di ordine generale.

13. Nella pratica, tale azione si traduce in provvedimenti volti a conservare il valore del patrimonio della banca perturbando il meno possibile la sua operatività (ossia, preservando l'entità *economica*), fatto salvo l'obiettivo di minimizzare i costi di risoluzione. In certi casi è senz'altro possibile che la banca debba cessare di esistere in quanto entità giuridica.

14. I principi guida dell'azione di vigilanza nei confronti delle banche deboli sono i seguenti.

- **Tempestività.** L'organo di vigilanza dovrebbe agire con prontezza. L'esperienza maturata in vari paesi insegna che l'acquiescenza regolamentare e prudenziale conduce a un aggravamento della situazione. Se non vengono affrontati in modo tempestivo, i problemi si acquiscono rapidamente – rendendo più difficile e onerosa la loro risoluzione – e rischiano di propagarsi anche a livello sistemico.
- **Efficienza di costo.** Nello scegliere fra le diverse modalità di intervento compatibili con i propri obiettivi, l'autorità di vigilanza dovrebbe ispirarsi al criterio del costo minimo. È importante che a tale riguardo siano considerati tutti i costi, compresi quelli di natura esogena, come l'instabilità del sistema finanziario.
- **Flessibilità.** La normativa prevede spesso l'applicazione di regole prestabilite. Tuttavia, è anche opportuno che essa conceda all'autorità di vigilanza una certa discrezionalità nella scelta degli strumenti e nei tempi di azione. Esula dalle competenze della Task Force prescrivere la natura del quadro normativo di un paese; resta però il fatto che le autorità di vigilanza dovrebbero essere preparate ad agire nei confronti delle banche deboli in maniera flessibile, avvalendosi di tutti i poteri di cui dispongono.

- **Coerenza.** Provvedimenti prudenziali coerenti e interpretati correttamente non distorcono la concorrenza. Essi minimizzano inoltre la confusione e l'incertezza in periodi di crisi. Problemi analoghi dovrebbero essere trattati in modo analogo, prescindendo dalle dimensioni o dall'assetto proprietario della banca in questione⁴.
- **Prevenzione del moral hazard.** L'azione di vigilanza non deve incentivare le banche ad agire in modo da originare costi che non sono chiamate a sopportare per intero. Gli azionisti non dovrebbero essere risarciti delle perdite allorché una banca è in crisi, poiché ciò incoraggerebbe altre istituzioni a comportarsi in modo ancor meno prudente, nell'aspettativa di ricevere comunque un trattamento simile in caso di problemi. Analogamente, l'azione di vigilanza non dovrebbe tutelare gli interessi dei funzionari della banca in difficoltà. Come scrisse Bagehot: "[A]ny aid to a present bad Bank is the surest mode of preventing the establishment of a future good Bank"⁵.
- **Trasparenza e cooperazione.** Informazioni inadeguate o non corrette da parte della banca accrescono l'incertezza di tutti i soggetti interessati. Esse possono condurre a misure di vigilanza inadatte, rendendo più onerosa la soluzione dei problemi. La banca e la competente autorità di vigilanza dovrebbero puntare a un elevato livello di informazioni reciproche e di trasparenza sulle azioni che intendono intraprendere. La decisione sull'informativa da fornire o meno alla comunità finanziaria e al pubblico in generale è più delicata e va quindi presa a seconda della situazione specifica. In generale, essa dovrà essere ponderata accuratamente in ciascun caso particolare. Il criterio prevalente deve essere la misura in cui tale informativa contribuisce all'obiettivo dell'autorità di vigilanza di risanare la banca debole e di preservare la stabilità sistemica.

2.2.1 **Impatto**

15. Affinché non sia distorta la concorrenza nel settore finanziario, le piccole e le grandi banche dovrebbero essere assoggettate allo stesso regime regolamentare e di vigilanza. Questa regola vale sia in tempi normali che nei periodi critici. Vi possono tuttavia essere valide ragioni per trattare in maniera differenziata le grandi banche in talune circostanze definite esplicitamente. Tali istituzioni intrattengono più intensi legami interbancari e svolgono una gamma più vasta di operazioni, spesso anche con l'estero, cosicché un fallimento comporta maggiori rischi di contagio. Il pericolo di problemi sistemici non origina però soltanto dalle grandi banche: esso può sorgere anche quando falliscono simultaneamente più istituti di piccole dimensioni, o quando uno di essi occupa una posizione critica in un dato segmento del mercato. Per converso, è possibile che il dissesto di una grande banca non produca conseguenze sistemiche se il contesto economico è molto solido.

16. Nei casi di portata potenzialmente sistemica si può talvolta ricorrere a misure addizionali, come il credito di ultima istanza della banca centrale e l'assistenza finanziaria del governo. Tuttavia, non vi è ragione per cui le banche in questione debbano essere esentate da drastiche ristrutturazioni o dalla liquidazione, se necessario.

2.3 **Sintomi e cause dei problemi bancari**

17. È importante discernere i sintomi dalle cause dei problemi bancari. I sintomi sono solitamente *cattiva qualità degli impieghi, mancanza di redditività, erosione del capitale, problemi di reputazione e/o di liquidità*.

18. Spesso i diversi sintomi si manifestano nello stesso momento. L'esperienza maturata in vari paesi insegna che i problemi di liquidità di rado insorgono isolatamente, e che in genere la loro comparsa non è che un aspetto di condizioni critiche più generali.

⁴ Il trattamento delle banche a capitale pubblico verrà esaminato più in dettaglio nella sezione 7.3.

⁵ "Soccorrere oggi una banca che versa in cattive condizioni è il modo migliore per impedire, domani, la creazione di una banca solida" (n.d.t.). Cfr. Bagehot, W. (1873), *Lombard Street*, Henry S. King and Co.

19. Sebbene di regola le difficoltà bancarie derivino da una combinazione di fattori, nella maggioranza dei casi esse si palesano come problemi creditizi⁶. Ciò non sorprende, visto che il credito è stato e continua ad essere la base dell'attività bancaria. Assai spesso le perdite su crediti originano da debolezze nei sistemi di controllo interno e in quelli di gestione del rischio.

20. In particolare, accade spesso che le procedure di gestione e controllo non sono abbastanza solide da impedire:

- *cattive politiche creditizie*, come uno scarso rigore nella concessione dei prestiti o piani troppo aggressivi di espansione degli impieghi, unitamente all'assenza di incentivi a individuare i crediti anomali a uno stadio precoce e ad assumere misure correttive;
- *eccessiva concentrazione dei fidi*. La concentrazione del credito verso una data area geografica o branca economica è stata causa di problemi per molte banche. In mancanza di un'adeguata diversificazione, una banca è esposta al rischio che i prestiti concessi a un particolare settore o gruppo di società collegate si deteriorino tutti allo stesso tempo;
- *eccessiva assunzione di rischio*. Questa può derivare dal fatto che il management della banca sia incentivato ad assumere un più elevato profilo di rischio nell'attività creditizia, nell'intento di beneficiare nel breve termine di un aumento dei profitti o del prezzo delle azioni della banca;
- *trasgressione di direttive e procedure vigenti*, come ad esempio i limiti imposti alle concentrazioni e ai crediti verso soggetti collegati. Favoriti dal carisma personale, dalla posizione gerarchica o da una partecipazione dominante, individui in posizione di forza all'interno della banca possono trasgredire le direttive e le procedure stabilite. Nelle banche di proprietà pubblica ciò può accadere per effetto di interferenze politiche;
- *attività fraudolente o criminali e operazioni a proprio tornaconto* compiute da uno o più individui.

21. Oltre che dal rischio di credito la debolezza di una banca può derivare da altri rischi, come quelli di tasso di interesse, di mercato, operativo e di posizionamento strategico. Questi rischi non sono nuovi, anche se in passato hanno avuto una minore incidenza rispetto al rischio di credito come causa di dissesti bancari. Alcuni di essi possono però divenire più importanti. Ad esempio, con il ricorso a sistemi più sofisticati, a nuovi canali per la fornitura di servizi e ad accordi di esternalizzazione, che accrescono la dipendenza e l'esposizione delle banche verso i terzi, il rischio operativo è destinato ad assumere un ruolo sempre più rilevante. Al tempo stesso, l'aumento di una tipologia di rischio è sovente compensato dalla diminuzione di un'altra. Ad esempio, la cartolarizzazione di attività accresce il rischio operativo e legale, ma riduce quello creditizio. Le banche dovrebbero inoltre trarre vantaggio dal miglioramento delle tecniche e degli strumenti di attenuazione del rischio. Tutte le istituzioni dovrebbero gestire con grande attenzione la combinazione dei fattori suddetti.

22. In passato le banche deboli hanno contribuito a causare o ad aggravare le crisi finanziarie. Anche fattori esterni sfavorevoli come gli shock di natura macroeconomica (ad esempio, una crisi valutaria, un settore "reale" fragile, un inadeguato approccio alla liberalizzazione finanziaria, ecc.) sono potenzialmente fonte di problemi per le banche. Se fattori esterni avversi potrebbero non mettere in gravi difficoltà una banca ben gestita e finanziariamente sana, essi faranno senza dubbio emergere le carenze gestionali e di controllo presso le banche deboli.

⁶ Cfr. ad esempio il documento "The Causes of Banking Difficulties in the EEA 1988-1998" del Groupe de Contact. L'analisi rivelò che sebbene le difficoltà derivassero di solito dalla combinazione di vari fattori, nella maggior parte dei casi esse si sono manifestate come problemi creditizi. Il rischio di mercato non è stata in generale una causa determinante, mentre in alcuni casi è stato il rischio operativo a costituire il fattore rilevante (pag. 1).

3. Presupposti

23. I *Principi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria* del Comitato di Basilea e la connessa *Metodologia*⁷ fissano i requisiti di base per un sano sistema di vigilanza. Essi sono di importanza cruciale anche al fine di prevenire e affrontare il problema delle banche deboli. Per essere efficace, la normativa deve in sostanza prescrivere, o conferire all'autorità di vigilanza il potere di prescrivere:

- regole esaurienti in tema di abilitazione all'attività bancaria, di autorizzazione a effettuare nuove importanti operazioni, acquisizioni o investimenti, nonché di modifiche dell'assetto proprietario;
- regole o linee guida prudenziali, come prescrizioni e limiti in materia di patrimonio, liquidità, crediti a soggetti collegati e concentrazione dei fidi, nonché poteri per l'applicazione di sanzioni di vario tipo nei casi di inosservanza;
- requisiti per i sistemi interni di controllo e di gestione del rischio commisurati alla strategia, alla complessità e alla dimensione operativa della banca, i quali prevedano fra l'altro direttive e procedure per l'individuazione, la segnalazione, il monitoraggio e la gestione di tutti i tipi di rischi insiti nell'attività bancaria;
- requisiti per un efficace governo d'impresa. La qualità della governance può essere migliorata sia da adeguati incentivi che incoraggino i dirigenti a mantenere una prudente politica creditizia e di gestione del rischio, nonché rigorose procedure e sistemi di controllo interno, sia dalla disciplina di mercato, agevolata da una più esauriente informativa all'esterno;
- requisiti per le periodiche segnalazioni all'autorità di vigilanza e modalità per l'effettuazione di ispezioni in loco, affinché i problemi possano essere individuati precocemente;
- contromisure tempestive per affrontare le difficoltà. L'autorità di vigilanza dovrebbe disporre di un'ampia gamma di strumenti, così da poter fornire una risposta appropriata e flessibile ai diversi problemi. In casi estremi, essa dovrebbe avere la potestà di revocare l'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria;
- standard contabili basati su convenzioni e regole riconosciute a livello internazionale e mirate all'attività bancaria, e in particolare regole o direttive che prescrivano la pronta svalutazione degli impieghi anomali così da evitare l'iscrizione nel bilancio della banca di partite non realizzabili⁸;
- principi e requisiti per la revisione contabile. In caso di inottemperanza, l'autorità di vigilanza dovrebbe poter applicare sanzioni a carico dei revisori, compresa la rimozione dall'incarico di coloro che hanno trasgredito norme o si sono comunque dimostrati inadeguati. La normativa dovrebbe espressamente contemplare la segnalazione diretta all'autorità di vigilanza degli accertamenti dei revisori⁹.

⁷ CBVB (1999), *Metodologia dei Principi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria*, Basilea, ottobre.

⁸ Spesso è l'autorità di vigilanza a fissare criteri guida per la classificazione dei prestiti e i connessi accantonamenti. Alcuni esempi: (i) le svalutazioni per perdite devono essere realistiche e basate su una valutazione rigorosa dei rischi insiti nei singoli fidi e nel portafoglio crediti; (ii) i crediti anomali non devono essere mantenuti fra i crediti in bonis se sono stati concessi nuovi finanziamenti al debitore (c.d. "evergreening"); (iii) la classificazione dei prestiti non deve dipendere soltanto dall'esito dei pagamenti, ma anche da una valutazione del merito di credito del mutuatario; (iv) la valutazione delle attività non prontamente liquidabili deve essere prudente; (v) i crediti inesigibili vanno stralciati dal bilancio.

⁹ Il ruolo dei revisori nelle banche e nella vigilanza bancaria differisce a seconda dei paesi. In alcuni casi l'autorità di vigilanza richiede ai revisori esterni di: (i) confermare l'adeguatezza delle svalutazioni o degli accantonamenti a fronte di crediti inesigibili/anomali e minusvalenze di attività; (ii) verificare la conformità ai requisiti prudenziali (ad esempio, coefficienti di liquidità, limiti di concentrazione, ecc.) e la valutazione della banca della propria adeguatezza patrimoniale; (iii) fornire un rapporto sulla qualità delle procedure interne di controllo e di gestione del rischio; (iv) segnalare immediatamente gravi violazioni della normativa bancaria e di altro tipo, comportamenti fraudolenti e dolosi, fatti che ledono gli interessi dei depositanti e ogni altro elemento che possa costituire un sostanziale fattore di debolezza in una banca.

24. Gli altri principali presupposti istituzionali per un efficace trattamento delle banche deboli sono:

- norme di legge che riconoscano all'autorità di vigilanza bancaria l'indipendenza operativa e l'accesso a risorse adeguate a un efficace svolgimento dei propri compiti;
- norme di legge che prevedano un'appropriata tutela legale dell'autorità di vigilanza e dei suoi funzionari per gli atti compiuti in buona fede nell'assolvimento delle loro funzioni;
- un contesto legale e giudiziario, comprendente un adeguato regime fallimentare¹⁰, che consenta un'efficiente risoluzione dei dissesti bancari, una spedita liquidazione dell'attivo e un equo trattamento dei creditori¹¹;
- un regime fiscale neutrale, che permetta il trasferimento di attività e altre transazioni in un procedimento di risoluzione senza distorcere o neutralizzare l'effetto correttivo di tali misure;
- un quadro di cooperazione e di scambio di informazioni fra i diversi organi ufficiali, sia nazionali che esteri, cui compete la sicurezza e la solidità del sistema finanziario;
- una "rete di sicurezza" ben funzionante, che rafforzi la fiducia del pubblico nel sistema bancario. In tale contesto sono importanti l'accesso al credito di ultima istanza presso la banca centrale e gli schemi di tutela dei depositi.

4. Individuazione delle banche deboli

25. Se non affrontate per tempo, le debolezze nelle banche tendono ad aggravarsi ulteriormente. L'obiettivo dell'autorità di vigilanza è quello di individuare tali debolezze prima che esse diventino irreparabili.

26. La tempestiva individuazione delle banche deboli dipende dalle informazioni acquisite dall'autorità di vigilanza attraverso un'ampia varietà di fonti. Diversi canali e metodi vengono infatti utilizzati a tal fine. È importante che le informazioni siano aggiornate, rilevanti e attendibili. Tuttavia, raramente le buone informazioni sono di per sé sufficienti. L'autorità di vigilanza dovrà quasi sempre avvalersi della propria capacità di discernimento per interpretare i dati e valutare la solidità finanziaria di una banca.

4.1 Metodi che impiegano principalmente dati quantitativi

4.1.1 *Analisi di bilancio*

27. L'autorità di vigilanza può ricavare dai documenti di bilancio di una banca tutta una serie di indicatori utili per valutare la sua situazione economico-patrimoniale. L'analisi comporta:

- il raffronto degli indicatori finanziari della singola banca con quelli di istituzioni analoghe;
- l'esame della tendenza evolutiva di ciascun indicatore.

28. Un'analisi di questo tipo potrebbe presentare le lacune e gli inconvenienti seguenti:

- la rilevanza dei risultati dipende in modo cruciale dalla qualità dei dati forniti dalla banca. Per tale motivo numerose autorità di vigilanza ricorrono a una verifica indipendente dell'accuratezza dei documenti contabili;
- gli indici possono fornire solo l'immagine della situazione in un dato momento;

¹⁰ Esteso anche alle società non bancarie e alle ditte individuali.

¹¹ I vari aspetti di un regime concorsuale inadeguato per le istituzioni bancarie saranno trattati in documenti da pubblicarsi nel quadro della "Bank Insolvency Initiative" della Banca mondiale e dell'FMI.

- gli indicatori finanziari tendono a segnalare con ritardo eventuali debolezze;
- l'analisi non dovrebbe essere utilizzata isolatamente senza una valutazione degli aspetti qualitativi. Governance e politica di gestione del rischio della banca hanno un influsso rilevante sia sull'accuratezza dei dati sia sulla probabilità dell'effettivo verificarsi dei problemi.

4.1.2 Sistemi di early warning

29. Attingendo in ampia misura alle segnalazioni prudenziali trasmesse dalle banche, alcune autorità di vigilanza hanno elaborato o stanno elaborando sistemi di early warning (EW) su base statistica. Tali modelli si prefiggono di stimare le probabilità di fallimento o di crisi finanziaria di un'istituzione entro un determinato arco temporale. In alternativa, alcuni sistemi EW mirano a prevedere le insolvenze future stimando le perdite potenziali future.

30. Come input dei modelli statistici vengono per lo più impiegati indici finanziari, che si prestano a una misurazione oggettiva. I fattori qualitativi sono difficilmente integrabili nei modelli: la qualità del management, dei controlli interni e delle procedure di gestione del rischio può difatti essere rappresentata solo da variabili proxy e, peraltro, solo in modo imperfetto. Lo stesso vale per i fattori riferiti al contesto competitivo e ambientale. È questo il principale inconveniente dei sistemi EW.

31. Pur non fornendo di regola la prova certa di eventuali debolezze, i sistemi EW servono comunque a segnalare l'opportunità di ulteriori indagini da parte della banca e dell'autorità di vigilanza. Essi sono quindi particolarmente utili al fine di indirizzare l'impiego di risorse prudenziali limitate verso quelle situazioni o aree operative in cui vi sono maggiori possibilità di debolezza.

4.2 Valutazioni dell'autorità di vigilanza

4.2.1 Sistemi di rating

32. Molte autorità di vigilanza impiegano sistemi interni di rating per sintetizzare i vari aspetti della situazione di una banca. Tali sistemi presentano molti aspetti comuni, anche se gli elementi che li compongono e le denominazioni possono variare. Di norma, essi considerano il patrimonio, la qualità degli impieghi, il management, il risultato economico, la liquidità, nonché la sensibilità ai rischi di mercato e operativo.

33. Uno dei maggiori vantaggi dei sistemi di rating è che essi forniscono uno schema valutativo strutturato e composito. Le informazioni quantitative e qualitative sono raccolte e analizzate secondo criteri omogenei, cosicché la vigilanza può focalizzarsi sugli scostamenti dalla "norma". L'applicazione dello schema dovrebbe condurre a maggiori sinergie fra la vigilanza cartolare e quella ispettiva. Gli ispettori dovrebbero essere prontamente informati circa la presenza di debolezze in determinate banche, e richiamare l'attenzione degli addetti alla vigilanza cartolare su particolari aree, istituti o attività in cui si sospetta l'esistenza di anomalie. Un sistema di rating non preclude ovviamente la decisione di raccogliere e analizzare dati specifici – non integrati nel modello – su una base ad hoc.

34. In molti paesi le banche con rating inferiore a una certa soglia sono automaticamente poste sotto una speciale sorveglianza. I sistemi di rating indicano quali situazioni sono maggiormente suscettibili di creare problemi in futuro, di modo che l'autorità di vigilanza può destinare risorse addizionali all'esame di quelle istituzioni.

4.2.2 Vigilanza basata sul rischio

35. Un numero crescente di autorità di vigilanza sta adottando una supervisione basata sul rischio. Essa consiste in un approccio prospettico mediante il quale sono valutate le varie sfere operative della banca e la connessa qualità della gestione e dei controlli interni, al fine di evidenziare le aree problematiche e quelle a rischio. Queste aree sono sottoposte a speciale monitoraggio, così da permettere l'individuazione precoce di eventuali problemi. Riconoscendo i vantaggi dell'approccio basato sul rischio, molte banche hanno adottato tale metodologia nelle procedure interne di audit.

36. In pratica si tratta di identificare, spesso attraverso la contabilità direzionale e la funzione interna di audit, le unità operative e le aree che comportano un elevato rischio, come una divisione della banca la cui attività sia deliberatamente mirata ai mutuatari a più basso rating. L'autorità di vigilanza può concentrarsi sull'esame della solidità dei controlli in queste aree. In alternativa, il metodo

può essere diretto a individuare controlli relativamente deboli, come ad esempio una carenza di addetti alla funzione di audit interno rispetto a banche analoghe. Le risorse dell'autorità di vigilanza saranno dirette ad acquisire maggiori informazioni sulle aree problematiche e, se del caso, a predisporre adeguate misure correttive.

4.2.3 Sorveglianza del sistema bancario

37. La sorveglianza delle banche a fini prudenziali si incentra soprattutto sul rischio di fallimento di una *singola* istituzione. Anche la sorveglianza dell'intero sistema bancario (e finanziario) è in grado di evidenziare i sintomi premonitori di problemi che potrebbero ripercuotersi sulle singole istituzioni. L'analisi dello stato dell'economia e delle condizioni creditizie può contribuire a orientare l'approccio di vigilanza nei confronti delle singole banche. Se, ad esempio, da tale analisi emergesse la possibilità di un rischio significativo di calo dei prezzi immobiliari, l'autorità prudenziale sarebbe portata a seguire con maggiore attenzione le banche che presentano una particolare esposizione verso questo settore.

38. La sorveglianza del sistema bancario comporta l'individuazione di potenziali shock esterni a livello di economia interna e internazionale, nonché una valutazione delle loro possibili ricadute sull'attività bancaria. In questo contesto, sarebbe appropriato interrogarsi circa la resilienza del settore bancario a tali shock, la probabilità di una propagazione delle perdite attraverso rapporti creditizi e/o altri canali di contagio, e il grado di liquidità del mercato finanziario.

39. Uno dei metodi impiegati per misurare il rischio di credito¹² consiste nello stimare – mediante un modello macroeconomico quantitativo o analisi più qualitative – gli effetti di un evento esogeno sfavorevole, come un aumento dei tassi di interesse o un netto rallentamento della domanda aggregata e, quindi, della crescita del prodotto. L'impatto sulla clientela privata e societaria dipenderebbe dalla vulnerabilità di questi settori, a sua volta in funzione di fattori quali il livello e la recente evoluzione del reddito e dell'indebitamento, in termini sia di media sia di distribuzione. La situazione di famiglie e imprese in cima alla distribuzione degli indicatori di fragilità sarebbe particolarmente importante, poiché sono questi i mutuatari con maggiori probabilità di inadempienza.

40. L'impatto prodotto sulle banche dal deterioramento della posizione di famiglie e imprese (nonché del settore estero) dipenderebbe poi dalla composizione del portafoglio prestiti e dal volano di capitale disponibile per assorbire tali perdite.

41. Anche quanto osservato in occasione di passati problemi o fallimenti bancari dimostra come i fattori macroeconomici possano fornire indicazioni preventive sul rischio bancario. Esistono ormai numerosissimi studi empirici sugli indicatori anticipatori delle recenti crisi bancarie. I fattori macroeconomici più spesso citati in questi lavori sono una marcata decelerazione della crescita del prodotto reale, bolle dei prezzi delle attività (finanziarie e/o reali), aumenti dei tassi di interesse e deprezzamento del cambio, specie se questi shock intervengono dopo un periodo di rapida espansione del credito e/o di deregolamentazione finanziaria¹³.

42. Molte banche centrali e autorità di vigilanza presentano rendiconti sulla sorveglianza del sistema bancario nell'ambito delle loro relazioni annuali, mentre altre pubblicano con frequenza maggiore rapporti specifici sulla stabilità finanziaria.

4.3 Canali di informazione

4.3.1 Scambio di comunicazioni con il management della banca

43. La qualità del management è probabilmente il fattore più importante per il buon funzionamento di un'istituzione finanziaria. Contatti frequenti e dialogo con l'alta direzione e il consiglio

¹² Analogamente, una certa indicazione della vulnerabilità del sistema bancario al rischio di *mercato* potrebbe essere ricavata simulando l'impatto di una data variazione dei tassi di cambio o di interesse sulle posizioni di bilancio delle banche. Va però rilevato che la significatività di tale stima dell'esposizione al rischio di una banca dipende dall'entità e dalla qualità delle posizioni di copertura fuori bilancio.

¹³ Per una rassegna recente della letteratura in materia, cfr. l'articolo di J. Bell e D.L. Pain (2000), "Leading indicator models of banking crises: a critical review", Bank of England, *Financial Stability Review*, dicembre, pagg. 113-129.

di amministrazione¹⁴ sono elementi essenziali di un'efficace supervisione bancaria¹⁵. Per quanto possibile, l'autorità di vigilanza dovrebbe mantenere contatti regolari con gli organi direttivi di tutte le banche, e non solo di quelle in situazione critica. Le discussioni con il management della banca di strategie, piani, scostamenti dai programmi operativi approvati o cambiamenti nella gestione permettono di aggiornare e affinare l'esistente quadro di vigilanza man mano che se ne presenta la necessità. L'autorità dovrebbe verificare assieme alla direzione bancaria i progressi compiuti nel remediare alle debolezze accertate nel corso di precedenti ispezioni.

44. A conclusione di ogni sopralluogo ispettivo dovrebbe essere tenuta una riunione ufficiale con la direzione e il consiglio di amministrazione della banca ispezionata. A seconda del tipo di vigilanza e della situazione specifica della banca, può essere opportuno tenere una o più riunioni prima della successiva ispezione. Incontri frequenti possono essere utili nel caso delle istituzioni più a rischio o in situazione critica.

45. Non necessariamente lo statuto conferisce al consiglio di amministrazione l'obbligo di segnalare all'autorità di vigilanza eventuali debolezze sostanziali presenti nella banca. In alcuni paesi all'interno del consiglio opera un comitato di revisione, che è tenuto a riferire senza indugi all'organo prudenziale ogni irregolarità di gestione o trasgressione della normativa bancaria. Anche in assenza di obblighi legali, dovrebbero comunque essere instaurate consuetudini o intese che spingano il management a informare quanto prima l'autorità di vigilanza su ogni potenziale problema.

46. I contatti fra l'autorità di vigilanza e la direzione bancaria non dovrebbero essere soltanto ufficiali e ad alto livello, bensì prevedere un dialogo regolare a differenti livelli gerarchici. È buona norma discutere con le banche anche di questioni non inerenti alla situazione di una specifica istituzione, come ad esempio progetti normativi o sviluppi macroeconomici. Questi colloqui regolari accrescono la disponibilità dei dirigenti bancari a informare l'autorità di vigilanza allorché si manifestano problemi o difficoltà.

4.3.2 Segnalazioni prudenziali e vigilanza cartolare¹⁶

47. Le banche sono normalmente tenute a sottoporre all'autorità di vigilanza dati aggiornati sulla propria situazione economico-finanziaria sotto forma di segnalazioni prudenziali e altri rapporti specifici. La frequenza delle informazioni dipende dalla natura delle informazioni. A quelle soggette a rapida obsolescenza, come i dati collegati al mercato, dovrebbe applicarsi una periodicità più ravvicinata. Per molti parametri prudenziali – quali la composizione degli impieghi, gli accantonamenti e le svalutazioni per perdite su crediti, la concentrazione dei fidi, i finanziamenti a soggetti collegati e l'adeguatezza patrimoniale – dovrebbe essere prevista una cadenza quantomeno trimestrale. Intervalli più lunghi sono ammissibili per i dati soggetti a cambiamenti più lenti. L'autorità dovrebbe avere il potere legale di richiedere alle banche di comunicare tutti i dati rilevanti a fini di vigilanza e di irrogare sanzioni nel caso di segnalazioni carenti, incorrette o tardive.

4.3.3 Attività ispettiva

48. Un'efficace vigilanza bancaria dovrebbe prevedere controlli sia cartolari sia ispettivi. Se il deterioramento della situazione di una banca viene accertato nel corso dell'analisi cartolare, l'ispezione in loco può servire a valutare con maggior precisione la natura e la portata del problema.

49. L'ispezione fornisce informazioni quantitative e qualitative su aspetti quali la situazione finanziaria, il management, la gestione del rischio e le procedure interne di controllo della banca. Uno dei suoi scopi è quello di determinare se la direzione possiede la capacità di individuare, misurare, monitorare e controllare i rischi cui è esposta l'istituzione.

¹⁴ I termini "consiglio di amministrazione" e "alta direzione" sono qui utilizzati per designare due funzioni decisionali all'interno di una banca. In alcuni paesi il consiglio ha principalmente il compito di sovrintendere all'operato dell'organo direttivo (si parla in questo caso di "supervisory board"); in altri, esso ha competenze più estese, comprendenti anche funzioni direttive.

¹⁵ Principio fondamentale n. 17.

¹⁶ Per una trattazione più approfondita della vigilanza cartolare e ispettiva, cfr. il documento "Metodologia dei Principi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria", in particolare per quanto concerne i principi 16–18.

50. L'ampiezza, l'analiticità e la frequenza delle ispezioni sono dettate dal profilo di rischio complessivo della banca (cfr. la precedente sezione 4.2.2, "Vigilanza basata sul rischio"). Questo può essere determinato esaminando il livello e la dinamica delle esposizioni, l'adeguatezza del sistema di gestione dei rischi (inclusa la struttura di reporting) e la solidità finanziaria in termini di profitto e di patrimonio. Possono essere effettuate sia ispezioni generali sia ispezioni mirate a particolari settori di attività o tipologie di rischio.

51. In molti paesi le ispezioni hanno di norma cadenza annuale. Le eccezioni a questa regola dipendono dal profilo di rischio dell'istituzione. Il ciclo di ispezione può essere esteso per le piccole banche a basso rischio e con una situazione finanziaria stabile, mentre quelle in condizioni precarie o in deterioramento dovrebbero essere ispezionate più spesso. I rapporti ispettivi andrebbero redatti in tempi brevi (solitamente, numerose autorità di vigilanza finalizzano il rapporto nel mese successivo al rientro degli ispettori). Allorché emergono debolezze significative che richiedono un'azione immediata, questa dovrebbe essere avviata ancor prima che venga ultimato il rapporto ufficiale. L'autorità di vigilanza può commissionare l'ispezione o parte di essa (ad esempio, laddove sono necessarie speciali competenze tecniche) a revisori esterni o ad altri "soggetti qualificati". Essa dovrebbe avere il potere legale di ordinare in ogni tempo ispezioni straordinarie di singole banche o gruppi di banche per investigare su sospette carenze.

4.3.4 Revisori esterni

52. La cooperazione fra autorità di vigilanza e revisori esterni può contribuire a individuare le banche deboli¹⁷. È possibile che gli auditor accertino le anomalie prima dell'organo di vigilanza; ciò può avvenire durante la revisione contabile, ovvero nel corso di ispezioni compiute su mandato dell'autorità stessa. La cooperazione può basarsi su riunioni periodiche delle due istanze.

53. L'autorità di vigilanza dovrebbe esaminare regolarmente i rapporti di revisione e le lettere inviate alla banca e al suo consiglio di amministrazione, che devono essere tenute sempre a disposizione dell'autorità. Questa potrà convenire con la banca che i revisori provvedano a inoltrarle direttamente copia di tale documentazione. L'esame della corrispondenza e dei rapporti di revisione facilita l'individuazione di debolezze nei controlli interni o di aree a rischio. Nei paesi in cui l'autorità di vigilanza ha accesso alla documentazione di lavoro dei revisori, l'analisi di quest'ultima contribuisce a impiegare le risorse in maniera più efficiente e ad evitare inutili duplicazioni.

54. La capacità dei revisori esterni di individuare debolezze può essere limitata da un conflitto di interessi. Questo può sorgere, ad esempio, quando la società di revisione fornisce servizi di consulenza alla banca ispezionata. In tal caso, il revisore esterno potrebbe essere chiamato a giudicare il modello di valutazione degli impieghi elaborato dai consulenti della sua stessa società, e non essere quindi incentivato a riferire su eventuali carenze. È importante che l'autorità di vigilanza sia consapevole di queste problematiche allorché ricorre all'operato di revisori esterni. Alcune autorità hanno la facoltà di incaricare revisori o altri esperti per eseguire sopralluoghi. L'affidamento di tale incarico agli auditor della banca può apparire utile, poiché essi hanno familiarità con le operazioni, i controlli, ecc. della banca stessa. Tuttavia, la società di audit potrebbe mancare della necessaria obiettività nei riguardi dell'istituto ispezionato e rischiare di ripetere errori compiuti in sede di revisione.

4.3.5 Informazioni tratte dai sistemi di controllo della banca o fornite dai suoi revisori interni

55. L'autorità di vigilanza dovrebbe avere libero accesso ai rapporti e a tutti gli altri documenti redatti dalle funzioni interne di controllo e di audit, ed esaminare tali rendiconti su base regolare, quantomeno in occasione di ogni ispezione in loco, ma preferibilmente con maggior frequenza.

56. Normalmente i revisori interni riferiscono al consiglio di amministrazione o a un suo comitato. È possibile che non vi siano canali ufficiali diretti di comunicazione fra revisori interni e autorità di vigilanza per la segnalazione di eventuali debolezze emerse nella gestione o nei controlli interni della banca. Tuttavia, dovrebbe essere non solo previsto, ma anche naturale che il consiglio di amministrazione e l'alta direzione trasmettano all'autorità di vigilanza tutte le informazioni su anomalie rilevanti ricevute dai revisori interni.

¹⁷ Cfr. CBVB (2002), *La relazione fra le autorità di vigilanza bancaria e i revisori esterni*, Basilea, gennaio.

4.3.6 Contatti con altre autorità di vigilanza e istanze collegate

57. L'autorità di vigilanza bancaria dovrebbe mantenersi in stretto contatto su questioni rilevanti con le altre istanze nazionali interessate alla situazione finanziaria delle banche. Tra queste istanze figurano normalmente gli enti preposti alla vigilanza dei settori mobiliare e assicurativo, la banca centrale, l'organo di assicurazione dei depositi, l'autorità di sorveglianza sui sistemi di pagamento, il ministero delle finanze e il governo. Nei paesi in cui la vigilanza bancaria è esercitata da un organo esterno alla banca centrale, questo dovrebbe comunque comunicare le informazioni di rilievo alle pertinenti funzioni della banca centrale, come le unità responsabili della politica monetaria e valutaria, dei sistemi di pagamento e della stabilità finanziaria. Nel caso delle banche con operatività transfrontaliera, dovrebbe esservi scambio di informazioni anche con le autorità di vigilanza estere.

58. In alcuni paesi è prassi abituale che l'autorità di vigilanza e le istanze collegate sottoscrivano memorandum di intesa (MDI), in cui vengono precisate le informazioni da scambiare e il grado di protezione ad esse riservato. Ciò è particolarmente importante allorché sono coinvolti organi esterni al normale apparato di vigilanza, come un assicuratore privato dei depositi, dove possono facilmente sorgere problemi di confidenzialità. L'adozione di MDI non va vista come l'unica soluzione praticabile, purché ne esistano altre per scambiare informazioni in maniera efficace.

59. Laddove l'MDI non rappresenta una condizione indispensabile per lo scambio o la condivisione di informazioni fra le autorità di vigilanza di due paesi, queste ultime mostrano opinioni divergenti in merito ai suoi vantaggi. I memorandum richiedono tempi lunghi di negoziazione e possono alla fine risultare troppo legalistici, ostacolando così – anziché facilitarlo – lo scambio di informazioni. Nondimeno, molti paesi hanno ritenuto utile farvi ricorso per definire il quadro della collaborazione reciproca. Ma quale che sia il meccanismo adottato, questo deve essere robusto e garantire la prosecuzione del flusso di informazioni anche in circostanze difficili, come durante una crisi bancaria.

4.3.7 Altre fonti esterne

60. Le informazioni tratte dal mercato attraverso la stampa, i rating creditizi esterni e altri canali costituiscono un'utile fonte conoscitiva sulla situazione e il possibile orientamento di una banca. L'autorità di vigilanza dovrebbe trattare queste informazioni con cautela poiché potrebbero non essere affidabili, pur essendo spesso in grado di fornire indicazioni meritevoli di ulteriori indagini.

4.4 Piani di emergenza

61. Per individuare e trattare le banche deboli le autorità di vigilanza dispongono di un'ampia gamma di strumenti, ed è importante che esse ne abbiano una chiara cognizione. Fra questi strumenti rientrano tanto i poteri statuari quanto l'esercizio della "moral suasion". È necessario conoscere a fondo i limiti di tali poteri e gli attacchi di cui potrebbero essere oggetto. Occorre che l'autorità di vigilanza predisponga dettagliati e documentati piani di emergenza in ordine al trattamento delle banche deboli, così da poter reagire prontamente in caso di crisi.

62. I predetti piani dovrebbero contemplare vari scenari ipotetici, dal collasso improvviso di una grande banca di rilevanza sistemica al declino di una banca di piccole dimensioni e relativamente poco importante, la cui uscita dal mercato può essere gestita senza turbative di rilievo. Ad alto livello essi dovrebbero considerare:

- i meccanismi attraverso i quali l'autorità di vigilanza individua una banca debole;
- la potestà di assumere decisioni in merito all'individuazione e alla valutazione di una banca debole (ossia, il momento in cui una banca debba passare da un regime di normale sorveglianza prudenziale a una più stretta vigilanza continuativa);
- le modalità per discutere senza indugi i problemi con il consiglio e la direzione della banca;
- le modalità per effettuare un'analisi approfondita, se necessario anche con il ricorso a esperti indipendenti;
- le modalità per la segnalazione dei risultati dell'analisi, nonché le istanze da informare all'interno e all'esterno dell'organo di vigilanza;

- le responsabilità in ordine alle singole azioni da intraprendere, fra cui l'assunzione del controllo materiale dei locali della banca e il trasferimento/rimborso dei depositi;
- i canali di comunicazione e di coordinamento con altre parti interessate;
- le modalità per effettuare annunci al pubblico, ove ritenuto opportuno, e per gestire successivamente tale tipo di informativa;
- i potenziali conflitti con gli obiettivi del governo o di altri enti pubblici, e il modo in cui essi possono essere risolti;
- i meccanismi per verificare l'efficacia dell'azione di vigilanza e per modificarla, se necessario.

63. Oltre che ai dati sulla situazione economico-patrimoniale, l'autorità di vigilanza deve avere prontamente accesso a numerose altre informazioni rilevanti di natura non finanziaria, come la struttura legale, l'assetto organizzativo, la partecipazione a sistemi di pagamento, ecc. (il c.d. "fact book"). Alcune di queste informazioni dovrebbero essere mantenute presso lo stesso organo di vigilanza, altre – principalmente dati operativi soggetti a frequenti cambiamenti – presso la banca.

64. L'autorità di vigilanza dovrebbe inoltre assicurarsi che le banche dispongano di piani di emergenza per affrontare impreviste situazioni di debolezza finanziaria. Questi dovrebbero prevedere un programma per il reperimento di fondi e il reintegro del patrimonio. Grazie ai preparativi per la transizione all'anno 2000, molte banche dispongono oggi di piani di continuità operativa in caso di problemi informatici. È importante che le autorità di vigilanza incoraggino le banche a occuparsi del modo in cui affronterebbero difficoltà finanziarie più generali.

65. A prescindere dalla natura dei problemi (specie se il mercato ne è a conoscenza o ne ha il sentore), è essenziale che la banca disponga di sufficiente liquidità per onorare le proprie obbligazioni mentre vengono corrette le debolezze o sono adottati altri provvedimenti. Di qui l'esigenza di una qualche forma di pianificazione per fronteggiare una crisi di liquidità. Tale piano può (e forse dovrebbe) essere di portata più generale, ma è necessario quantomeno che preveda il modo di superare una crisi di liquidità innescata da una perdita di fiducia nella banca. Esso dovrebbe indicare come l'istituzione, in caso di problemi nel rinnovare le passività, sarebbe in grado di adempiere le proprie obbligazioni durante un ragionevole periodo di tempo. Inoltre, le autorità di vigilanza dovrebbero richiedere ed esaminare regolarmente piani di emergenza che precisino come reperire o attivare nuove fonti di finanziamento, ottenere rapidamente apporti di capitale azionario oppure cedere/cartolarizzare attività.

Parte II.

Azioni correttive, tecniche di risoluzione e uscita dal mercato

5. Azioni correttive

66. Le azioni correttive sono quelle azioni che si rendono necessarie per rimediare alle carenze e modificare l'operato di una banca debole. Esse possono essere intraprese su base volontaria dalla banca stessa nell'ambito del processo informale di vigilanza oppure, se necessario, in forza di un intervento ufficiale dell'autorità. Le tecniche di risoluzione, che verranno trattate nella sezione 6, sono le procedure impiegate allorché il dissesto è imminente, e comportano normalmente una più energica azione prudenziale e modifiche nella struttura legale e nell'assetto proprietario della banca. L'Allegato 4 riporta un diagramma di flusso a uso delle autorità di vigilanza in tale ambito.

67. In circostanze normali spetta al consiglio di amministrazione e all'alta direzione della banca, e non all'autorità di vigilanza, determinare come l'istituzione debba risolvere i propri problemi. Tuttavia, qualora la banca adotti pratiche imprudenti oppure violi norme legali o prescrizioni prudenziali basilari – come ad esempio i requisiti minimi patrimoniali e di liquidità – l'autorità di vigilanza dovrebbe avere sia il potere di costringere la banca stessa ad assumere le necessarie misure correttive sia la responsabilità statutaria di assicurare l'appropriatezza di queste ultime. Il ruolo dell'organo di vigilanza è quello di dirigere e accompagnare la banca nella sua riabilitazione. Ciò è in linea con gli obiettivi generalmente assegnatigli di preservare la stabilità finanziaria, di minimizzare il pregiudizio per i depositanti e le altre controparti nonché, in molti paesi, di promuovere l'attività economica. In casi estremi, l'autorità di vigilanza dovrebbe avere la potestà di disporre la chiusura della banca.

5.1 Principi generali per l'azione correttiva

68. I principi per il trattamento delle banche deboli sono enunciati nella sezione 2.2. In sostanza, nel decidere l'azione correttiva l'autorità di vigilanza dovrebbe ispirarsi ai seguenti criteri.

- *Conseguimento degli obiettivi di vigilanza*, come la stabilità finanziaria e la protezione dei depositanti.
- *Tempestività*. La banca e l'autorità di vigilanza dovrebbero agire con prontezza per evitare che i problemi si acuiscono, aggravando la debolezza finanziaria dell'istituto.
- *Impegno del management*. I dirigenti della banca devono impegnarsi nell'attuazione del programma correttivo. In caso contrario, andrebbe considerata la loro sostituzione.
- *Proporzionalità*. L'azione correttiva dovrebbe essere commisurata alle circostanze e alla portata dei problemi.
- *Completezza*. Le misure dovrebbero affrontare tanto i sintomi quanto le cause di debolezza.

5.2 Attuazione dell'azione correttiva

5.2.1 Determinazione della natura e della gravità delle debolezze

69. Per poter definire un piano di misure correttive occorre valutare la natura e la gravità del problema. Non appena emerge una carenza, l'autorità di vigilanza deve stabilire a chi compete effettuare la valutazione analitica e con quali modalità, quali siano le cause, il carattere e l'entità del problema stesso e se sussistano pericoli imminenti per la liquidità e la solvibilità.

70. È possibile che il consiglio di amministrazione, la direzione e l'autorità di vigilanza abbiano opinioni differenti circa la natura e la gravità delle debolezze della banca. Una valutazione in loco è in genere il modo più efficace per accertare la realtà dei fatti. Le banche in condizioni critiche possono celare le carenze più rilevanti in modo tale per cui queste possono essere individuate unicamente con un accertamento ispettivo, che consente di scoprire le cause di fondo del problema, oltre che i sintomi. Se del caso, l'autorità di vigilanza potrà farsi assistere da revisori esterni o da altri esperti indipendenti.

71. Un elemento essenziale dell'esame consiste nel valutare la posizione attuale e prospettica della liquidità e del patrimonio della banca, nonché i suoi piani di emergenza.

72. Al fine di valutare il pericolo di insolvenza, deve essere determinato il valore corrente di mercato del patrimonio netto della banca. A questo proposito è essenziale: stimare correttamente la qualità degli impieghi, l'incidenza dei crediti problematici e l'esecutività delle garanzie reali; accertare la correttezza delle svalutazioni e degli accantonamenti per perdite su crediti; stabilire l'entità dei finanziamenti a soggetti collegati. Dal lato del passivo è necessario appurare se i valori iscritti sono adeguati, se tutti gli impegni futuri sono debitamente rilevati e se tutte le posizioni fuori bilancio sono note e sotto controllo. In tale contesto si dovrebbe tenere conto degli effetti di eventuali accordi di compensazione (in futurum).

73. Anche in presenza di un valore positivo del patrimonio netto, è possibile che a breve termine sorgano problemi di solvibilità a causa delle perdite attese. Per converso, un'adeguata redditività può compensare un basso valore del patrimonio netto.

74. Un'accurata valutazione del valore di mercato del patrimonio netto della banca dovrebbe rivelare se sia possibile una soluzione interna o se occorra invece ricercare soluzioni all'esterno, tenuto conto delle risorse finanziarie a disposizione degli azionisti e del management.

75. Nel valutare la posizione di liquidità dovrebbe essere analizzato il flusso atteso di tesoreria della banca su un arco temporale adeguato, così da individuare le entrate e le uscite effettive di fondi.

76. Qualora l'autorità di vigilanza reputi che vi sia un imminente e serio pericolo per la liquidità o la solvibilità, è essenziale che siano prontamente adottate misure correttive. Per contro, se la banca è esposta a tensioni finanziarie o ad altre forme di debolezza, ma il suddetto pericolo – ancorché reale – non è ritenuto immediato, le possibili modalità di azione sono più diversificate. L'autorità di vigilanza può esercitare una "sorveglianza ravvicinata" in modo da seguire la situazione e indurre la banca a reagire con prontezza nell'adozione di rimedi efficaci.

5.2.2 Gamma delle azioni correttive

77. Per agire nei riguardi di una banca debole le autorità di vigilanza dispongono generalmente di molteplici strumenti. Questi vanno dalla richiesta di adottare specifiche misure per attenuare la debolezza fino all'interdizione delle attività che rischiano di aggravarla. Le autorità di vigilanza dovrebbero potersi avvalere di mezzi efficaci per affrontare i problemi di management, compresa la facoltà di sostituire azionisti di controllo, amministratori e dirigenti, o di limitarne i poteri. Di seguito sono indicate le principali misure correttive che dovrebbero essere a disposizione delle autorità di vigilanza. La loro applicazione pratica ai diversi tipi di problemi verrà trattata nella sezione 5.3.

Nei confronti degli azionisti

- Richiesta di nuovi apporti di capitale
- Sospensione in tutto o in parte dei diritti, inclusi quelli di voto
- Divieto di distribuire utili o somme di altra natura

Nei confronti degli organi direttivi

- Rimozione di consiglieri e dirigenti
- Limitazione dei compensi (comprese provvigioni e gratifiche) a consiglieri e alti dirigenti

Nei confronti della banca

- Richiesta di migliorare il governo d'impresa, i controlli interni e i sistemi di gestione dei rischi
- Mantenimento di più elevati coefficienti patrimoniali e di liquidità
- Imposizione di restrizioni o vincoli sulle attività svolte
- Ridimensionamento delle operazioni e della cessione di impieghi
- Limiti all'espansione degli sportelli o chiusura di dipendenze nazionali ed estere

- Immediata creazione o aumento di accantonamenti a fronte degli impieghi di dubbia qualità o non iscritti in bilancio al valore equo di mercato
- Sospensione dei pagamenti in linea interessi e capitale sul debito subordinato
- Cessazione di pratiche pregiudizievoli, quali irregolarità e violazioni di leggi o regolamenti che disciplinano l'attività bancaria
- Proibizione o limitazione di particolari linee di attività, di prodotto o di clientela (compresi limiti di concentrazione)
- Approvazione preventiva da parte dell'autorità di vigilanza in ordine agli investimenti rilevanti e all'assunzione di impegni e rischi di entità sostanziale
- Nomina di un commissario straordinario o curatore

5.2.3 Tempestività delle azioni correttive

78. Nei riguardi delle banche deboli è essenziale agire tempestivamente. L'esperienza internazionale mostra come i problemi bancari possano aggravarsi rapidamente se non vengono affrontati con prontezza. In molti casi gli organi direttivi e gli azionisti della banca, nonché le autorità di vigilanza, hanno avuto la tendenza a procrastinare l'adozione di adeguate misure correttive.

79. La causa più banale di tale inazione è forse una certa riluttanza – in buona fede – a porre in atto i provvedimenti necessari per rimediare alla situazione nella speranza che i problemi si risolvano da sé. È inoltre possibile che, ove la legislazione non sia sufficientemente chiara in proposito, l'autorità di vigilanza desideri evitare il rischio che le sue decisioni possano essere contestate in giudizio. Infine, esponenti politici o gruppi di interesse potrebbero esercitare pressioni più o meno esplicite sulle autorità di vigilanza affinché queste differiscano il proprio intervento. Allo scopo di evitare un'indebita acquiescenza, vari standard internazionali (come i *Principi fondamentali* di Basilea) raccomandano ai paesi di dotarsi di leggi e regolamenti che consentano agli organi di vigilanza di agire in modo rapido ed efficace di fronte all'insorgere di problemi bancari¹⁸.

80. A meno che non siano violati specifici requisiti prudenziali, nella maggior parte dei paesi non esistono disposizioni statutarie che prescrivono misure correttive cogenti nei confronti delle banche deboli, imponendo ad esempio all'autorità di vigilanza di prendere determinati provvedimenti entro un certo lasso di tempo sulla base di un qualche parametro oggettivo. In genere le autorità di vigilanza hanno la facoltà di agire discrezionalmente in via preventiva, senza attendere il superamento di una data soglia. Le misure correttive devono essere flessibili e adattate alla situazione specifica. Non vi è solitamente alcun termine prestabilito entro il quale l'autorità è tenuta a intervenire dopo aver individuato un problema. La mancanza di un'esplicita disposizione di legge non giustifica tuttavia l'inazione; in generale, è buona regola agire al più presto per evitare che il problema si acutizzi.

81. In numerosi paesi l'inerzia è sanzionata per legge. Laddove la normativa che fissa le regole generali per l'esercizio della vigilanza prescrive che l'autorità preposta debba agire con la dovuta prontezza in tutte le situazioni, il venir meno a questo precetto rende l'autorità stessa passibile di censura ufficiale, se non anche esposta a obblighi finanziari nei confronti delle parti lese, come i depositanti.

82. È necessario trovare il giusto equilibrio fra regole predeterminate di "pronta azione correttiva" e un quadro d'azione generale meno vincolante. Un sistema efficace potrebbe combinare regole "automatiche" in relazione a provvedimenti prudenziali accettabili predefiniti – e ciò al fine di tutelare l'autorità di vigilanza da indebite interferenze esterne nel processo decisionale – con un certo margine di flessibilità in circostanze particolari.

¹⁸ Principio fondamentale n. 22.

5.2.4 Gradazione delle azioni correttive

83. Le misure correttive possono avere un diverso grado di ingerenza nella gestione degli affari della banca. I provvedimenti specifici adottati dall'autorità di vigilanza dipendono dalla natura e dalla gravità dei problemi dell'istituzione e dallo spirito di collaborazione mostrato dal management.

84. Normalmente, le autorità di vigilanza sono inclini ad applicare metodi informali e misure meno pervasive quando i problemi della banca sono di minore gravità, specie se il management della banca collabora e agisce in modo rapido ed energico per porvi rimedio.

85. Quando i problemi sono più gravi o il management non si mostra cooperativo, l'autorità di vigilanza può essere costretta ad adottare provvedimenti ufficiali affinché sia data attuazione alle sue raccomandazioni. Tali provvedimenti sono vincolanti per la banca e comportano sanzioni in caso di inottemperanza. A seconda della normativa nazionale, ciò può comportare comunicazioni o ingiunzioni formali in cui vengono descritti gli atti che la banca e il management devono compiere e il relativo orizzonte temporale, ovvero una diffida che intima alla banca e/o al management di porre fine a una certa attività o di ripristinare comportamenti legittimi. In alcuni paesi tali diffide possono essere rivolte anche a parti terze collegate, come i contabili o i revisori della banca, allo scopo di prevenire o far cessare pratiche trasgressive, imprudenti o scorrette¹⁹.

86. Qualora esista un grave pericolo di insolvenza, l'autorità di vigilanza dovrebbe contemplare l'adozione di misure correttive più severe. In tal caso, essa potrebbe vietare alla banca di effettuare vendite e pagamenti per impedire o limitare l'erosione del patrimonio. Al fine di non recare pregiudizio ai nuovi clienti, la banca potrebbe essere diffidata dall'accettare somme non destinate al rimborso di debiti verso di essa, a meno che non vi sia un sistema di assicurazione dei depositi che si impegna a soddisfare integralmente gli aventi titolo. Può altresì essere presa in considerazione la nomina di un commissario. Siffatte misure drastiche, impiegate per lo più in caso di risoluzione, possono ridurre ulteriormente la fiducia del pubblico, e vanno pertanto decise e attuate con cautela.

87. Quanto più energica è l'azione correttiva, tanto maggiore è l'impegno per la vigilanza in termini di risorse e di costi. Tali misure hanno implicazioni di cui l'autorità dovrebbe tener conto. Tuttavia, una carenza di risorse non può mai costituire un pretesto per l'inazione. In linea con i *Principi fondamentali* di Basilea, l'autorità di vigilanza dovrebbe assicurarsi che il suo budget operativo copra i costi aggiuntivi – ad esempio, per spese legali e di consulenza – connessi con l'attuazione di misure correttive. Essa dovrebbe altresì prevedere nei propri piani di emergenza (cfr. sezione 4.4) il modo con cui ottenere, in caso di necessità, risorse aggiuntive sia finanziarie che umane.

5.2.5 Pianificazione delle azioni correttive

88. Nell'elaborare un piano di azione correttiva è naturale dare priorità alle debolezze più gravi. Tuttavia, può essere necessario predisporre un piano coordinato per affrontare simultaneamente tutte le aree carenti, poiché non di rado i vari problemi sono interconnessi.

89. Ogni piano di azione dovrebbe contemplare un pacchetto di misure correttive che, nel loro insieme, si prefiggano di eliminare non solo i "sintomi" ma anche le "cause" del problema. Poiché uno dei fattori determinanti è solitamente l'inadeguatezza del management, il piano dovrebbe prevedere anche una valutazione delle capacità direzionali.

90. Nel quadro del piano di azione dovrebbe essere richiesto alla banca di formulare un programma operativo e finanziario dettagliato, che indichi come essa prevede di ripristinare la sua solidità finanziaria sulla base di prudenti proiezioni in materia di risultato economico, dividendi, attività, passività, patrimonio, crediti in sofferenza e relative svalutazioni.

91. Un fattore chiave per la riuscita del piano di azione è l'impegno da parte del consiglio di amministrazione e, in ultima istanza, dei maggiori azionisti della banca. È importante che l'autorità di

¹⁹ Il sistema di "prompt corrective action" (PCA), così come impiegato negli Stati Uniti, costituisce uno strumento specifico per affrontare situazioni critiche. A questo fine le istituzioni di deposito assicurate vengono suddivise in cinque classi in base al livello di capitalizzazione (da "buono" a "gravemente inadeguato"), e l'azione di vigilanza scatta per le istituzioni non sufficientemente capitalizzate. Va peraltro detto che il sistema PCA non costituisce un'opzione preliminare, poiché prima di ricorrervi le autorità utilizzano di regola vari altri canali più o meno formali. Di fatto, esso è uno degli strumenti che vengono impiegati in ultima istanza, quando non sono più disponibili altre opzioni.

vigilanza instauri un dialogo aperto e franco con il consiglio e, in particolare, con i principali azionisti, al fine di assicurare il loro impegno nei confronti della banca, anche sotto forma di immediati apporti di capitale fresco o con la ricerca di nuovi soci.

92. Dovendo concentrarsi sul risanamento della banca, è ovviamente necessario che la direzione sia distolta il meno possibile dal conseguimento di questo obiettivo; nel frattempo, essa dovrebbe quindi accantonare ogni eventuale progetto in materia di nuove filiali, acquisizioni o importanti linee operative. Un impegno spontaneo in questo senso potrebbe essere integrato nel piano di azione.

93. Il piano di azione predisposto dalla banca dovrebbe essere approvato dal consiglio di amministrazione e fornire all'autorità di vigilanza ragionevoli assicurazioni che le debolezze saranno affrontate in modo soddisfacente entro un accettabile lasso di tempo. In alcuni casi, ad esempio in presenza di una violazione di disposizioni legali o di provvedimenti ufficiali nei confronti della banca, la normativa può prescrivere che il piano di azione sia formalmente approvato dall'organo di vigilanza.

94. In taluni paesi l'impegno degli amministratori in ordine al piano di azione, unitamente ai tempi di realizzazione, viene formalizzato mediante un accordo scritto fra l'autorità di vigilanza e la banca; quest'ultima viene quindi posta sotto stretta sorveglianza.

95. Il consiglio di amministrazione e la direzione della banca, così come l'autorità di vigilanza, dovrebbero seguire attentamente l'implementazione del piano di azione. Alla banca dovrebbe essere chiesto di riferire periodicamente sui progressi compiuti rispetto agli obiettivi prefissati. Dal canto suo, l'autorità di vigilanza deve poter valutare se i progressi siano soddisfacenti o se invece si rendano necessarie ulteriori misure correttive. In genere questo approccio consente di risolvere larga parte delle situazioni critiche.

5.2.6 Strumenti per imporre l'osservanza delle misure correttive

96. Per ottenere il rispetto di prescrizioni e raccomandazioni prudenziali, l'autorità di vigilanza potrebbe dover ricorrere all'impiego di vari strumenti sanzionatori. Le penalità vanno da richiami e ammende fisse per le infrazioni minori fino a multe consistenti a carico dei dirigenti nel caso di violazioni di rilievo. L'osservanza di ordini disattesi può essere imposta anche mediante misure correttive quali la rimozione di amministratori, dirigenti o azionisti. È importante che le penalità e le sanzioni siano irrogabili direttamente all'istituto interessato o alle persone responsabili. La sanzione estrema è l'ingiunzione di chiusura della banca o la revoca all'esercizio dell'attività²⁰.

97. La decisione di chiudere la banca o di revocarle l'abilitazione dovrebbe essere presa solo quando appare chiaro che essa non è più in grado di rimborsare i depositanti attuali o futuri e gli altri creditori, oppure quando la sua gestione sia lesiva degli interessi dei depositanti o del pubblico interesse. La revoca dell'abilitazione è una sanzione assoluta e dovrebbe essere utilizzata con la massima cautela per non recare ulteriore pregiudizio alle controparti della banca e al sistema finanziario. Ciò non implica che essa non debba essere impiegata, ma solo che occorre valutarne con cura le conseguenze ed esservi preparati²¹. In genere, tale sanzione dovrebbe essere accompagnata da altre strategie di risoluzione (sezione 6).

98. L'autorità di vigilanza dovrebbe stabilire il termine entro il quale la banca è tenuta ad attuare le misure correttive. I tempi dovrebbero essere commisurati all'urgenza e alla gravità dei problemi, tenuto conto dei rischi di contagio. Ove previsto dalla legislazione bancaria, l'organo di vigilanza può eventualmente adire le vie giudiziarie per ottenere l'esecuzione delle misure correttive disposte²².

99. Ove la normativa lo consenta, la banca destinataria di un ordine dell'autorità di vigilanza può proporre ricorso in giudizio contro di esso. Data l'importanza della pronta attuazione delle misure correttive, è essenziale che ciò non si traduca in indebiti ritardi. In alcuni paesi vigono accordi secondo

²⁰ Il quadro normativo potrebbe prevedere altre opzioni per l'acquisizione della banca e la liquidazione degli azionisti, oppure per la sospensione totale o parziale dell'operatività, senza che venga necessariamente revocata l'abilitazione all'esercizio.

²¹ Le questioni della revoca all'esercizio e della chiusura di banche sono analizzate in dettaglio nello studio "Legal Aspects of Bank Insolvency" a cura della Banca mondiale e dell'FMI.

²² In molti casi l'inottemperanza agli ordini dell'autorità di vigilanza può comportare penalità pecuniarie civili o sanzioni penali. L'autorità di vigilanza dovrebbe poter cooperare con gli organi competenti per individuare eventuali comportamenti perseguibili penalmente.

cui talune decisioni dell'autorità di vigilanza hanno efficacia immediata, anche in caso di ricorso giudiziale da parte della banca.

5.2.7 Consultazione con altri organi

100. È auspicabile che le autorità di vigilanza (e l'ente di assicurazione dei depositi) possano agire in piena autonomia rispetto agli organi governativi o giudiziari nel decidere le azioni necessarie per rimediare ai problemi di una banca o per imporre a quest'ultima le opportune misure correttive²³. Se lo scambio/la condivisione di informazioni con altre istanze è importante al fine di identificare le situazioni critiche, ancor più lo è la comunicazione quando si tratta di agire nei riguardi di una banca problematica. Nel dare esecuzione alle misure correttive, l'autorità di vigilanza bancaria deve considerare l'opportunità di consultare o informare il governo, la banca centrale e gli altri organi di regolamentazione circa le sue valutazioni e le linee di azione proposte. L'autorità di vigilanza è di regola interessata alla consultazione reciproca con la banca centrale, poiché la sua azione potrebbe avere un impatto sul modo in cui quest'ultima tratta le banche deboli, e viceversa. Ad esempio, è possibile che la banca centrale desideri escludere una banca debole dalla lista delle controparti idonee per le sue operazioni di politica monetaria. Di converso, la decisione della banca centrale di negare l'accesso di una banca debole alle operazioni di politica monetaria o ai principali sistemi di pagamento e regolamento limiterà le opzioni a disposizione dell'autorità di vigilanza. Questa dovrebbe inoltre avere una chiara cognizione delle circostanze in cui può coinvolgere il governo e altri organi pubblici nel suo piano di azione. Ciò vale in particolare per gli enti che hanno un interesse diretto alla solidità della banca. A tal fine, possono essere utili accordi bilaterali, come i memorandum di intesa (cfr. sezione 4.3.6), specie se vi è l'esigenza di intervenire rapidamente.

101. In alcuni paesi, per disporre la revoca dell'abilitazione all'esercizio dell'attività bancaria l'autorità di vigilanza è tenuta a consultare il competente ministero o a rivolgersi alla magistratura. Possono inoltre esservi procedure speciali che prevedono il coinvolgimento del dicastero stesso e della banca centrale in presenza di situazioni di crisi sistemica. È essenziale che l'organo di vigilanza sia a conoscenza delle procedure pertinenti e possa attivarle con prontezza.

5.3 Trattamento dei diversi tipi di debolezza

102. Questa sezione descrive come trattare i vari tipi di debolezze, anche se ovviamente nella pratica queste non si presentano mai isolatamente. Quasi sempre la banca e l'autorità di vigilanza sono chiamate ad affrontare diversi problemi allo stesso tempo. Come già osservato, per risanare una banca debole è essenziale individuare e quantificare le carenze, e attuare quindi un piano articolato e credibile di misure correttive. In talune circostanze, lo stesso annuncio che la banca ha avviato tale piano può contribuire a preservare o ripristinare la fiducia nei suoi confronti.

5.3.1 Adeguatezza patrimoniale

103. Una diminuzione del coefficiente patrimoniale può avere varie cause. Le più comuni sono:

- un rapido aumento degli impieghi ponderati per il rischio;
- una riduzione del patrimonio in termini assoluti, ad esempio rimborso di debito subordinato;
- perdite di gestione;
- variazioni sfavorevoli dei tassi di cambio, quando vi è asimmetria di valuta fra le attività ponderate per il rischio e il patrimonio di vigilanza.

104. Un miglioramento della posizione patrimoniale può servire a curare i sintomi della debolezza. L'autorità di vigilanza dovrebbe anche cercare di capire quali sono, nella fattispecie, le ragioni del calo del patrimonio per stabilire la necessità di altre misure. Nel primo dei casi sopra elencati essa dovrà valutare se la banca possiede la solidità finanziaria, nonché le capacità manageriali e organizzative per gestire i nuovi rischi. Nel secondo caso, dovrà appurare se la riduzione è volontaria o meno. Nel

²³ I principi fondamentali 1 e 22 stabiliscono standard internazionali per tali poteri.

terzo, individuare le cause che hanno determinato le perdite; ad esempio, una perdita transitoria risultante da sviluppi di mercato inattesi richiede un trattamento diverso rispetto a quello attivato a fronte di risultati negativi costanti. Nel quarto caso, l'autorità dovrebbe esaminare la gestione delle esposizioni valutarie della banca²⁴.

105. Qualora il coefficiente patrimoniale di una banca scenda al di sotto del minimo prudenziale e/o statutario, l'autorità di vigilanza dovrebbe avere il potere di agire in via ufficiale nei confronti della banca stessa affinché venga ripristinato il coefficiente prescritto.

106. Per l'autorità di vigilanza la questione primaria è se, e in quanto tempo, la banca sia in grado di riportare il patrimonio a un livello accettabile. Essa dovrebbe pertanto richiedere alla banca un chiaro impegno in questo senso, che indichi dettagliatamente tempi e modi proposti per conseguire l'obiettivo.

107. Sarebbe opportuno che l'autorità di vigilanza fosse rassicurata sul fatto che i maggiori azionisti della banca continueranno a sostenere l'istituzione e saranno pronti a contribuire al ripristino della sua posizione patrimoniale mediante nuovi apporti di capitale, qualora la situazione peggiorasse ulteriormente.

108. Ove gli azionisti esistenti non fossero in grado di fornire il necessario apporto di capitale si potrebbero considerare varie opzioni, come ad esempio:

- cessione o cartolarizzazione di attività, per ridurre la base patrimoniale prescritta;
- riallocazione del portafoglio in favore di impieghi a più basso coefficiente di rischio;
- riduzione delle spese in conto capitale e dei costi operativi, ivi comprese le gratifiche a dirigenti e amministratori;
- limitazioni o restrizioni al pagamento di dividendi;
- restrizioni al rimborso di passività subordinate o di altri strumenti;
- ricerca di azionisti in grado di fornire nuovo capitale.

109. Un problema meno ovvio si pone quando il coefficiente patrimoniale di una banca, ad esempio in seguito a una perdita, scende notevolmente al di sotto del livello che il mercato si attende dalla banca stessa, pur rimanendo superiore al minimo prudenziale e/o statutario. Ciò può intaccare la fiducia nell'istituzione, specie se vi è il timore di ulteriori cali in futuro.

110. Anche in tali circostanze può essere opportuna un'iniezione di capitale (che riporti o avvicini il coefficiente al livello preesistente), al fine di rassicurare i depositanti e il mercato in generale circa la futura solidità dell'azienda. In questi casi l'autorità di vigilanza dovrà operare in stretta collaborazione con il management della banca.

5.3.2 Qualità degli impieghi

111. I problemi di qualità degli impieghi possono diventare "gravi" in diversi modi. Gli accantonamenti e le svalutazioni possono tradursi in una perdita e in un conseguente calo del coefficiente patrimoniale. Ma una qualità scadente dell'attivo può creare difficoltà anche quando la banca continua a realizzare utili, e ciò per tre ragioni principali:

- se il problema non è affrontato mediante un'appropriata gestione dei crediti anomali, è probabile che le svalutazioni rimangano elevate o addirittura aumentino;

²⁴ Se il patrimonio di vigilanza è interamente denominato in moneta nazionale e la banca detiene attività in valuta estera, il coefficiente di capitale varierà in funzione del rapporto di cambio delle unità monetarie in questione. Come norma prudenziale, e nel quadro della gestione del rischio di cambio, le banche dovrebbero sostanzialmente bilanciare gli impieghi e le passività in valuta, in modo da proteggersi dalle oscillazioni del cambio. Tuttavia, anche con una posizione bilanciata il coefficiente patrimoniale diminuisce se si deprezza la moneta nazionale. Le banche dovrebbero tenere conto di questo rischio, ma è evidente che in caso di forte deprezzamento è possibile che persino istituzioni molto prudenti vedano abbassarsi il proprio coefficiente di capitale al di sotto del minimo regolamentare.

- una quota di crediti anomali superiore alla media del settore potrebbe essere sintomatica non solo di inadeguati criteri di valutazione dei fidi, ma anche di un management carente, il che lascia presagire l'insorgenza di problemi in altri comparti;
- la conoscenza della qualità mediocre degli impieghi da parte del pubblico e del mercato può intaccare la fiducia verso la banca, causando ritiri di depositi o rendendo più onerosa la provvista.

112. Nel caso dei problemi di qualità degli impieghi, le ispezioni in loco rappresentano in genere la soluzione migliore per valutarne la portata. L'esame dovrebbe accertare soprattutto se i crediti anomali sono individuati prontamente, se la banca dispone di un'unità apposita per la gestione e il recupero delle sofferenze e se essa opera efficacemente, se i fidi sono classificati correttamente e se vengono costituiti accantonamenti adeguati. Sebbene l'adeguatezza degli accantonamenti rientri anzitutto nella competenza della banca e dei suoi revisori, l'autorità di vigilanza ha un ruolo importante nel determinare se in questo ambito la politica della banca è prudente e applicata in maniera efficace. In presenza di accantonamenti inadeguati, il coefficiente patrimoniale è di fatto sopravvalutato.

113. L'autorità di vigilanza dovrebbe essere in grado di effettuare: 1) analisi comparate (basandosi ad esempio sui dati acquisiti da ispezioni presso altre banche); 2) prove di stress per valutare la portata dei problemi e individuare specifiche aree critiche. Le autorità richiedono in misura crescente alle banche di effettuare prove di stress nel quadro della normale gestione dei rischi.

114. La banca con problemi di qualità degli impieghi dovrebbe essere tenuta a predisporre un adeguato piano correttivo. Questo potrebbe contemplare:

- negoziazione di nuovi termini con i debitori deboli ma fondamentalmente solvibili (allungamento della scadenza, riduzione del tasso di interesse, remissione parziale del debito, permuta con azioni, ecc.);
- acquisizione di garanzie reali o di altre attività del debitore;
- stralcio di crediti inesigibili da lungo tempo;
- cessione o trasferimento di crediti a società di cartolarizzazione (ma in questo caso l'autorità di vigilanza dovrebbe accertare che tali operazioni non siano destinate a fungere da mero "arbitraggio" regolamentare).

115. In pratica, tuttavia, vi sono taluni principi cui la banca dovrebbe attenersi, a prescindere dall'approccio adottato. Primo, essa deve sforzarsi di effettuare una valutazione realistica della qualità dei suoi impieghi attuali, evitando la tentazione di dissimulare il problema ricorrendo a ristrutturazioni "cosmetiche" di crediti verso mutuatari insolventi. Secondo, deve destinare risorse al rafforzamento dell'unità di gestione dei crediti anomali, così da accrescere i recuperi. Terzo, deve rassegnarsi ad accettare la realtà dei fatti e operare le necessarie svalutazioni. Se lasciati irrisolti, i problemi di qualità degli impieghi gettano un'ombra sulla banca per molti anni. Per essere adeguati gli accantonamenti devono basarsi sul valore delle garanzie collaterali realizzabile a breve termine o su una stima prudente del valore scontato dei presumibili rimborsi – e non su proiezioni a lungo termine, potenzialmente ottimistiche – del valore futuro. Se la banca ha i mezzi necessari o può reperire risorse addizionali, ad esempio mediante un'iniezione di capitale, è preferibile che cerchi di "ripulire" il bilancio il più in fretta possibile. Ciò può tuttavia tradursi in una drastica riduzione dei profitti e del patrimonio.

116. Quasi sicuramente l'autorità di vigilanza si attenderà che la banca fissi degli obiettivi per riportare i crediti anomali a un dato livello entro un certo lasso di tempo, e vorrà verificare i progressi compiuti mediante ispezioni o rapporti dei revisori interni ed esterni. Essa dovrà assicurarsi che la banca classifichi fra le sofferenze tutti i crediti ristrutturati ed effettui le corrispondenti svalutazioni, finché non dimostri che il debitore ha riacquisito la capacità di rimborsare integralmente quanto dovuto.

117. Oltre ad affrontare il problema contingente, l'autorità di vigilanza dovrebbe assicurarsi che la banca riveda nella loro totalità le procedure di valutazione, approvazione e monitoraggio dei fidi. È praticamente certo che le carenze in questo ambito abbiano svolto un ruolo primario nel problema generale della cattiva qualità degli impieghi.

5.3.3 Management

118. Nella maggior parte delle banche deboli è probabile che la qualità del management rappresenti un problema. Sebbene non spetti all'autorità di vigilanza scegliere i quadri direttivi delle banche, su di essa ricade la responsabilità di valutare gli amministratori e i massimi dirigenti in merito alla competenza e all'integrità morale (requisiti di professionalità e onorabilità), oltre che quella di impedire o scoraggiare nomine giudicate pregiudizievoli per gli interessi dei depositanti. L'autorità dovrebbe valutare la qualità dei vertici aziendali anche nel quadro del normale processo di vigilanza.

119. A meno che vi siano chiari indizi di frode o di grave incompetenza – ad esempio, se l'autorità è convinta che un individuo non sia affatto all'altezza del suo compito, alla luce dei risultati di gestione della banca – può essere difficile richiedere ufficialmente la rimozione di persone inadeguate. In tali circostanze, potrebbe essere più fruttuoso discutere del futuro della direzione con il consiglio di amministrazione e i maggiori azionisti, e cercare di ottenere il loro impegno, su base volontaria, a migliorarne la qualità. L'enfasi andrebbe posta sul reclutamento di persone di alto profilo dotate delle competenze di cui la banca necessita, ad esempio in qualità di amministratore delegato, direttore finanziario, capo della divisione crediti o "consulenti", allo scopo di rafforzare la compagine esistente.

120. Come ultima ratio, l'autorità di vigilanza può nominare – se la legge lo consente – una persona incaricata di condurre temporaneamente gli affari della banca allo scopo di ricercare soluzioni alle difficoltà incontrate. La nomina dovrebbe avvenire in modo tale da non creare l'impressione che la responsabilità della gestione della banca sia stata devoluta all'organo di vigilanza.

5.3.4 Risultato economico

121. Un calo degli utili può avere diverse cause, fra cui:

- investimenti non redditizi in nuove attività, dipendenze od operazioni all'estero;
- insufficiente diversificazione e flussi reddituali insostenibili;
- inaffidabilità dei proventi da attività collaterali;
- insufficiente controllo dei costi;
- accresciuta concorrenza nelle attività di base, con conseguente compressione del margine netto di interesse.

122. Poiché il deterioramento del risultato economico pregiudica direttamente la liquidità e la solvibilità della banca, questi problemi vanno senz'altro affrontati. Alla banca deve essere chiesto di ridimensionare o ristrutturare le attività non redditizie (ad esempio, chiudere filiali) e di comprimere i costi (ad esempio, ridurre le gratifiche e gli stipendi e/o il numero di dipendenti). In caso di problemi gravi può rendersi necessaria una riorganizzazione sostanziale dell'istituto. Parallelamente, devono essere adottate opportune misure di fondo per ripristinare la sua capacità reddituale, come un cambiamento di indirizzi strategici e piani operativi.

5.3.5 Liquidità

123. La liquidità può essere un problema quando le disponibilità in contante e strumenti prontamente realizzabili sono appena sufficienti per l'operatività corrente e, di conseguenza, offrono scarso margine di manovra in situazioni di stress.

124. È possibile che la liquidità costituisca un problema a se stante, come quando l'espansione del portafoglio prestiti è più rapida delle fonti di finanziamento che la banca riesce ad assicurarsi in maniera adeguata e affidabile. Ma di fatto essa è molto spesso il sintomo di altri problemi. Ad esempio, un calo di fiducia nell'istituzione si manifesta con il ritiro di depositi o la revoca di linee creditizie da parte di altre banche. Di solito le banche in condizioni critiche diventano insolventi ben prima di diventare illiquide.

125. A seconda dei paesi variano le prescrizioni prudenziali sul modo in cui deve essere espressa la soglia inferiore per la liquidità. Allorché questa scende al disotto del requisito minimo, l'autorità di vigilanza attiva di regola diversi provvedimenti, fra cui la richiesta alla banca di precisare in che modo ed entro quali termini di tempo essa intenda riportare la liquidità a livelli accettabili.

126. Se la banca non è in grado di ripristinare la sua posizione di liquidità, o a maggior ragione se questa mostra di peggiorare ulteriormente, è essenziale intervenire con prontezza. A questo fine,

l'autorità di vigilanza dovrebbe richiedere alla banca di elaborare proiezioni dettagliate dei flussi di tesoreria a breve termine, ad esempio per i successivi cinque giorni. Questo lasso di tempo consentirà alla banca di continuare quantomeno a operare fino al termine della settimana lavorativa, mentre l'autorità di vigilanza potrà decidere se l'istituto debba proseguire la sua attività nella settimana seguente. Sulla base di tali proiezioni dovrebbero essere eseguite prove di stress per sapere quanto tempo potrebbe durare la liquidità della banca in caso di peggioramento (ossia, se non si arresta o se addirittura accelera la perdita di liquidità). Le proiezioni devono considerare, fra l'altro, eventuali ritiri anticipati di fondi e potenziali compensazioni fra attività e passività della banca a livello globale.

127. Vi sono varie azioni che la banca può intraprendere per migliorare la sua posizione. In primo luogo, per quanto concerne i prelievi essa può emanare comunicati volti a rassicurare il pubblico, nonché parlare direttamente con i maggiori depositanti, a condizione ovviamente che la propria situazione di fondo sia sana. In secondo luogo, può cercare di ottenere linee creditizie da banche "amiche", oppure cedere attività in via definitiva o temporanea per incrementare gli afflussi di tesoreria. Può infine sollecitare un apporto di mezzi liquidi da parte dei principali azionisti.

128. È probabile che si ponga anche la questione del sostegno di liquidità da parte della banca centrale. Questa può essere in grado di aiutare una banca solvente a reperire fondi mediante i normali meccanismi di rifinanziamento, come le operazioni di sconto, a condizioni di mercato e contro garanzie idonee. Tale canale potrebbe risultare più spedito e più discreto che non il ricorso al mercato.

129. La banca centrale può valutare caso per caso la concessione discrezionale di un sostegno straordinario di liquidità, in aggiunta alle normali linee di rifinanziamento, a banche illiquide ma presunte solvibili. Di regola, tale tipo di assistenza dovrebbe essere considerato soltanto dopo che sono stati esauriti i canali privati, e ciò sia per limitare il "moral hazard" sia per minimizzare il rischio di perdita di denaro pubblico. A tal fine, ove possibile dovrebbe essere richiesto il deposito di garanzie. Se del caso, per ripristinare la fiducia la banca centrale potrebbe emanare un comunicato che chiarifichi la situazione ed eventualmente confermi la sua disponibilità ad accordare un sostegno di liquidità alla banca in questione e a ogni altra istituzione illiquida ma solvibile.

5.3.6 Sistemi di gestione del rischio

130. I sistemi di gestione del rischio possono essere inadeguati rispetto alla dimensione e alla natura dell'attività della banca, nonché al suo profilo di rischio. È importante che tali sistemi affrontino in modo appropriato tutti i rischi cui è esposta l'istituzione. I paragrafi seguenti esaminano due esempi.

131. In quanto intermediari finanziari, le banche non possono evitare il rischio di mercato. La direzione è responsabile in primis del monitoraggio e del controllo di questo rischio. Essa ha il dovere di stabilire prudenti limiti di esposizione, tenuto conto della solidità finanziaria e delle capacità di gestione del rischio, nonché di vigilare sistematicamente sul loro rispetto e di prendere contromisure immediate qualora il rischio diventi eccessivo, minacciando così la situazione finanziaria complessiva. Ove però il management non sia in grado di ridurre un rischio di mercato eccessivo, può rendersi necessario l'intervento dell'autorità di vigilanza. Questo può riguardare non solo le esposizioni troppo elevate, ma anche l'inadeguatezza nella gestione del rischio e nei controlli che ne ha permesso l'assunzione.

132. Vi è oggi una crescente consapevolezza del rischio operativo, soprattutto in seguito al sempre maggiore ricorso delle banche alle tecnologie informatiche. Ad esempio, un'avaria del sistema elettronico può causare importanti danni economici e intaccare la fiducia del pubblico. Anche altre disfunzioni operative connesse con i sistemi possono tradursi in perdite tali da compromettere la solvibilità. L'autorità di vigilanza deve richiedere alle banche di rimediare prontamente, e in molti casi urgentemente, a manifeste carenze sistemiche-operative che possono mettere a repentaglio la loro funzionalità (come nel caso di un blocco del sistema informatico). Tuttavia, per risolvere il problema in modo duraturo occorre che la banca affronti le deficienze sottostanti, ad esempio l'inadeguatezza dei sistemi di back-up.

6. Tecniche di risoluzione e di uscita dal mercato

133. In questa sezione sono stabiliti i principi generali per il trattamento delle banche in gravi difficoltà, le varie tecniche di risoluzione impiegate quando il dissesto è imminente e la chiusura della

banca in caso di fallimento. Le tecniche di risoluzione richiedono competenze specialistiche e legali; le autorità di vigilanza che non le posseggono potranno all'occorrenza farsi assistere da esperti.

6.1 Principi guida per le procedure di risoluzione

134. Qui di seguito sono elaborati i principi enunciati nella sezione 2.2, al fine di orientare le autorità di vigilanza nella scelta delle politiche e delle tecniche di risoluzione appropriate. Si dà atto che in talune circostanze non tutti i criteri statuiti possono essere soddisfatti simultaneamente.

- *I fallimenti bancari sono insiti nell'assunzione di rischio in un contesto competitivo.* L'autorità di vigilanza non può, e non dovrebbe, fornire la garanzia assoluta che le banche non falliranno. L'obiettivo di tutelare il sistema finanziario e gli interessi dei depositanti non è incompatibile con singoli fallimenti bancari. Anzi, l'occasionale uscita dal mercato di una banca può contribuire a creare il giusto equilibrio di incentivi. L'autorità di vigilanza deve poter disporre di criteri ben definiti per determinare se l'istituto necessita di un'azione correttiva o se non si renda invece indispensabile la sua cessazione (legale o economica). Una volta accertata la situazione in base a tali criteri, essa dovrebbe agire con prontezza.
- *Le soluzioni private sono preferibili.* Una soluzione privata – che non implica oneri a carico dei contribuenti e riduce al minimo le distorsioni in capo al settore bancario – è in linea con il criterio del costo minimo. Normalmente essa comporta il takeover da parte di un'istituzione sana interessata ad acquisire la banca in crisi. Ove del caso, l'autorità di vigilanza dovrebbe contribuire a facilitare una soluzione di questo tipo. Il ricorso a fondi pubblici va limitato alle circostanze eccezionali.
- *Speditezza del processo di risoluzione.* Le banche deboli dovrebbero essere risanate o dissolte rapidamente, e le attività delle istituzioni fallite reimmesse in tempi brevi sul mercato così da minimizzare i costi per depositanti, creditori e contribuenti. Quanto più a lungo un'attività resta nelle mani di un commissario tanto più si svalorizza. L'esperienza mostra che, se lasciata a se stessa, la risoluzione di una banca può trascinarsi per parecchio tempo.
- *Salvaguardia della concorrenza.* In caso di risoluzione mediante incorporazione o cessione parziale di attività e passività, la scelta della banca acquirente dovrebbe avvenire su base competitiva. Un ulteriore fattore da considerare è il possibile impatto sfavorevole sulla concorrenza nell'offerta di servizi bancari. Eventuali agevolazioni intese a facilitare la transazione non dovrebbero distorcere la concorrenza, né penalizzare le banche più efficienti.
- *Minimizzare le disfunzioni del mercato.* La chiusura di una banca può perturbare l'intermediazione fra prestatori e prenditori di fondi, con potenziali effetti negativi sull'economia. I mutuatari possono avere difficoltà a stabilire relazioni con una nuova banca, e vedere così minacciati i progetti esistenti se viene a mancare loro il credito bancario previsto. All'ente di assicurazione dei depositi potrebbe occorrere un certo tempo per individuare gli aventi diritto, chiudere i loro conti e rimborsarli²⁵. In assenza di tale assicurazione, il ritardo per i depositanti – posto che abbiano diritto a un rimborso – può essere ancora maggiore, giacché le procedure di liquidazione richiedono tempi lunghi. In ogni caso, la decisione circa le modalità di intervento, nonché la scelta fra risoluzione e chiusura, dovrebbero porsi come obiettivo quello di limitare il più possibile le turbative di mercato.

6.2 Tecniche di risoluzione

135. La distinzione fra chiusura legale e chiusura economica di una banca assume una certa rilevanza. Nel primo caso viene revocata l'abilitazione all'esercizio dell'attività e l'istituzione cessa di esistere in quanto entità giuridica. Nel secondo vi è interruzione/cessazione dell'operatività, spesso

²⁵ La normativa deve garantire che l'ente per l'assicurazione dei depositi abbia tempestivamente accesso ai dati della banca e che questi siano accurati e sufficientemente completi. Inoltre, il personale dell'ente dovrebbe possedere le competenze professionali necessarie per reagire prontamente e soddisfare le ragioni dei depositanti.

accompagnata da gravi disfunzioni e da perdite di clientela. In molti casi, nella risoluzione dei problemi bancari l'ideale sarebbe pervenire a una chiusura legale evitando quella economica.

6.2.1 Piani di ristrutturazione

136. Se a una banca debole può essere chiesto di riorganizzare la sua operatività nell'ambito del piano di azione correttiva, l'autorità può imporre all'istituzione una ristrutturazione radicale in caso di incipiente insolvenza. Questa strategia merita di essere perseguita solo se esiste una reale possibilità di risanare la situazione della banca in tempi brevi. Una ristrutturazione di vasta portata potrebbe essere l'unica soluzione praticabile per quelle istituzioni grandi e complesse che difficilmente trovano partner dotati delle risorse necessarie per una fusione o un'acquisizione.

137. In aggiunta al riassetto operativo e organizzativo può intervenire una ristrutturazione finanziaria. Se la banca ha emesso strumenti di capitale idonei a far parte del patrimonio di vigilanza in base alle regole del Comitato di Basilea, questi strumenti devono poter essere impiegati per assorbire perdite, mediante svalutazione o conversione in azioni ordinarie (previa eliminazione dei diritti degli azionisti esistenti), prima del fallimento della banca. Inoltre, l'autorità di vigilanza o le altre istanze competenti dovrebbero accertare, ove dispongano dei necessari poteri legali, se è possibile la conversione delle passività subordinate in azioni privilegiate o di nuova emissione.

138. Allorché i vertici aziendali o gli azionisti di maggioranza stentano ad agire con prontezza, l'autorità di vigilanza dovrebbe prendere in considerazione la nomina di un commissario per definire il piano di ristrutturazione e attuarne le fasi iniziali. In questi casi il commissario dovrebbe sostituirsi al management, assumendo la conduzione della banca ed esercitando tutti i compiti e i poteri degli ex-consiglieri. Potrebbe anche rendersi necessaria una certa limitazione dei diritti degli azionisti.

6.2.2 Fusioni e acquisizioni

139. Quando una banca non è in grado di risolvere da sola i propri problemi, essa dovrebbe considerare la sua incorporazione, mediante fusione o acquisizione, in una banca sana. Questa è una tecnica di risoluzione privata. Le banche (anche se dissestate) possono essere un investimento attraente, specie per le istituzioni finanziarie, a causa del loro valore intrinseco di avviamento²⁶.

140. L'operazione di incorporazione dovrebbe essere finalizzata prima che le attività della banca perdano di valore. In certi casi è probabile che i proprietari e taluni creditori debbano fare concessioni per attirare i potenziali acquirenti. Questi ultimi devono disporre sia di capitali sufficienti per finanziare i costi della nuova banca sia di un management in grado di elaborare e attuare un piano di riorganizzazione. Se l'acquirente è un'istituzione straniera l'autorità di vigilanza dovrà considerare alcuni aspetti addizionali, come la normativa vigente nella giurisdizione estera in questione. Essa dovrà inoltre stabilire stretti contatti con le autorità prudenziali di tale giurisdizione per ottenere informazioni sull'acquirente e sulle sue attività.

141. L'autorità di vigilanza dovrebbe tener presente che un'incorporazione, anche in circostanze favorevoli, è un'operazione tutt'altro che facile per le banche, e ciò a causa delle differenti culture aziendali, delle incompatibilità fra i sistemi informatici, della necessità di sopprimere posti di lavoro, ecc. L'integrazione del personale e dei sistemi informatici deve essere oggetto di attenta considerazione in qualunque piano di incorporazione.

142. L'istituto interessato dovrebbe avere una chiara cognizione dei problemi della banca dissestata e delle cause sottostanti. È necessario che quest'ultima fornisca informazioni esaurienti e accurate a tutti i potenziali acquirenti, anche se in successione e subordinatamente all'impegno a rispettarne la riservatezza. Nei paesi in cui la legge lo permette, ciò può avvenire in collaborazione con l'autorità di vigilanza. Un limitato accesso alle informazioni tende a scoraggiare i potenziali acquirenti, o li induce a richiedere maggiori concessioni dall'autorità di vigilanza o dalla banca incorporata. È possibile che proprio la disponibilità di informazioni complete induca la banca acquirente a desistere dall'operazione, ma ciò è preferibile a un takeover avventato che potrebbe in seguito causare serie

²⁶ Fra i vantaggi immateriali può esservi l'accesso immediato a particolari segmenti di mercato, nonché l'acquisizione di un'ambita base di depositi e di una vasta rete di distribuzione con un investimento minimo.

difficoltà alla stessa banca incorporante. L'autorità di vigilanza deve evitare accuratamente quelle strategie che, pur risolvendo un problema, creano le premesse per altri (maggiori) problemi in futuro.

143. Qualora gli azionisti di maggioranza di una banca debole siano riluttanti a cedere le proprie quote di capitale e a rinunciare al controllo sull'istituzione, ritardando così l'operazione, le autorità possono considerare la nomina di un commissario che assuma i poteri del precedente management. Per indurre gli azionisti ad accettare può essere necessario il ricorso a strumenti di pressione, fino alla minaccia di esproprio del pacchetto di maggioranza. Tutto il procedimento dovrà conformarsi alla legislazione pertinente, la quale dovrebbe anche prevedere un equo trattamento per gli azionisti liquidati. Un aspetto importante sono i modi, i tempi e i poteri in base ai quali l'autorità di vigilanza può svalutare le azioni.

144. Vi sono altri aspetti da considerare. Di solito i proprietari di una banca debole che cercano di vendere le proprie partecipazioni nell'intento di limitare le perdite non badano molto all'identità dei potenziali acquirenti. In siffatte circostanze, vi è il pericolo che questi ultimi siano più interessati alla ragione sociale e alla licenza dell'istituzione che non alla sua attività bancaria. Azionisti senza i prescritti requisiti di professionalità e onorabilità potrebbero utilizzare la banca per scopi dubbi (ad esempio, riciclaggio di fondi illeciti) o altre attività che ne mettono a repentaglio la sopravvivenza. In linea con i *Principi fondamentali*, le autorità di vigilanza sono tenute ad accertare l'affidabilità dei nuovi azionisti e hanno la facoltà di negare l'autorizzazione ai richiedenti inidonei. Esse dovrebbero esercitare tali poteri con assoluto rigore.

145. Un'operazione di incorporazione presenta i seguenti vantaggi:

- consente la continuità operativa della banca dissestata e preserva il valore delle sue attività (riducendo così i costi per lo Stato o per l'ente di assicurazione dei depositi);
- minimizza l'impatto sul mercato, poiché evita le disfunzioni nei servizi bancari forniti alla clientela;
- comporta il trasferimento di tutti gli impieghi alla nuova entità, nonché la protezione integrale dei depositanti e dei creditori.

146. In caso di risoluzione mediante fusione o acquisizione, l'autorità di vigilanza dovrebbe continuare a seguire attentamente i problemi della banca acquisita e assicurarsi che questi saranno affrontati adeguatamente dal management dell'istituzione incorporante.

6.2.3 Cessione di attività e passività (“purchase and assumption”)

147. Ove non sia possibile realizzare un'incorporazione, può essere presa in considerazione una cessione di attività e passività (“purchase and assumption”, P&A), in base alla quale un'istituzione sana o un investitore privato acquisisce in tutto o in parte l'attivo e si accolla una parte o la totalità del passivo della banca dissestata. Nella maggioranza dei paesi tale operazione implica la revoca dell'abilitazione all'esercizio dell'attività e l'avvio della procedura di liquidazione da parte del commissario. L'acquirente diventa titolare di elementi del patrimonio della banca, ma non della sua licenza.

148. Un'operazione di P&A è strutturabile in vari modi, a seconda degli obiettivi e dei requisiti dell'ente di assicurazione dei depositi²⁷ o del governo, nonché dell'acquirente. Essa può essere definita in modo che quest'ultimo rilevi tutti gli impieghi e si assuma tutti i depositi. Come nel caso di un'incorporazione, questa formula può risultare attraente per il compratore in virtù delle attività immateriali, anche se la banca è insolvente. Tuttavia, tali situazioni si presentano raramente. Molto più spesso, per attrarre potenziali acquirenti sono necessari incentivi finanziari, che possono assumere la forma di un apporto di fondi da parte dell'ente di assicurazione dei depositi²⁸ o, in casi eccezionali,

²⁷ Il ruolo dell'assicuratore dei depositi in una procedura di risoluzione è qui considerato in un contesto ristretto. In alcuni paesi esso svolge funzioni assai più ampie, ad esempio fornendo sostegno finanziario, contribuendo alla ristrutturazione del capitale e facilitando la fusione con altre istituzioni.

²⁸ In taluni paesi il fondo di assicurazione dei depositi può unicamente rimborsare i depositanti. Questa tecnica di risoluzione è comunque da considerare fra le soluzioni private se l'incentivo finanziario è fornito da un sistema di garanzia dei depositi finanziato privatamente.

dell'esecutivo. Questo tipo di sostegno trova la sua giustificazione in quanto rappresenta l'alternativa che comporta i minori costi.

149. Un'operazione di P&A può prevedere l'acquisizione di una parte soltanto degli impieghi e dei depositi della banca dissestata. Ad esempio, il commissario può assegnare all'acquirente i crediti vivi e altri impieghi di buona qualità per un importo corrispondente ai depositi assicurati che esso si accolla²⁹. Si ha un'operazione di P&A "pulita" quando l'acquirente si assume le passività costituite da depositi e acquisisce contante e valori assimilabili, crediti "buoni" e altre attività di qualità primaria³⁰. Le attività non cedute sono messe a disposizione del commissario liquidatore.

150. Se invece devono essere trasferiti all'acquirente crediti anomali e altri impieghi di esito incerto, sarà necessario prevedere formule di mitigazione del rischio. Queste possono assumere la forma di un accordo per la ripartizione delle perdite o di clausole di retrocessione, grazie alle quali l'acquirente può restituire le attività divenute inesigibili entro un certo periodo di tempo. L'acquirente non deve tuttavia essere risarcito di tutte le perdite, poiché altrimenti non avrebbe alcun incentivo a gestire i crediti anomali in modo da limitarne le perdite, il che aumenterebbe i costi di risoluzione. In alternativa, esso potrebbe ricevere il mandato di gestire – con appropriati incentivi – i crediti problematici senza però assumerne la titolarità.

151. Un'operazione di P&A dovrebbe essere conclusa il più rapidamente possibile. Ciò permetterà di evitare l'interruzione dell'attività, preservando così il valore della banca e riducendo i costi di risoluzione.

152. Come nel caso di un'incorporazione, l'acquirente dovrebbe avere le capacità finanziarie e organizzative necessarie per integrare l'azienda dissestata. Qualora vi siano più acquirenti idonei, l'assegnazione potrebbe avvenire in base ad asta competitiva in modo da realizzare il prezzo migliore per le attività nette della banca in questione.

153. L'estinzione della banca in quanto entità giuridica comporta per gli azionisti la perdita dell'investimento e per l'istituto la rimozione del management. Da questo punto di vista un'operazione di P&A è coerente con l'obiettivo di minimizzare il moral hazard.

154. Una soluzione del tipo P&A presenta i seguenti vantaggi:

- preserva il valore delle attività della banca dissestata (riducendo così i costi di risoluzione);
- limita l'impatto sul mercato, in quanto reintegra rapidamente gli impieghi e i depositi nella normale operatività dell'istituto acquirente. L'operazione può normalmente essere perfezionata nel giro di un weekend;
- consente ai depositanti assicurati di non subire perdite e di avere la disponibilità immediata dei loro fondi presso la banca acquirente se l'operazione viene conclusa nel corso del fine settimana.

6.2.4 Banca di transizione

155. La creazione di una banca di transizione è una tecnica di risoluzione che consente di proseguire le attività dell'istituto dissestato in attesa di una soluzione definitiva. La banca in crisi è chiusa dall'autorità competente e posta in liquidazione. Una nuova banca, detta banca di transizione ("bridge bank"), è autorizzata ad operare e gestita dal commissario liquidatore. Questi ha la facoltà di determinare quali attività e passività le debbano essere trasferite. Le restanti attività e passività restano in suo possesso. La banca di transizione ha lo scopo di coprire il periodo occorrente al commissario per valutare e commercializzare in modo appropriato la banca fallita, in modo da realizzare una soddisfacente acquisizione da parte di terzi. Essa offre altresì ai potenziali acquirenti un margine di tempo per vagliare la situazione della banca in vista della presentazione di un'offerta, senza che vi sia interruzione nei servizi forniti alla clientela.

²⁹ L'assicuratore dei depositi dovrebbe pagare al curatore un importo pari ai depositi assicurati, la cui protezione è garantita dalla cessione. I depositanti non assicurati si ripartiranno con l'assicuratore gli importi residui che il curatore distribuirà utilizzando i fondi ricevuti dall'assicuratore e i proventi realizzati con la liquidazione degli impieghi di qualità deteriore.

³⁰ È questo uno dei modi per attuare una separazione fra "banca buona" e "banca cattiva" (sezione 6.5).

156. La banca di transizione è la tecnica più comunemente impiegata quando l'istituzione fallita è eccezionalmente grande e complessa, oppure quando l'assicuratore dei depositi o l'autorità pubblica ritengono che sia possibile realizzare un valore o ridurre i costi, ma non dispongono prontamente di soluzioni alternative al rimborso. Questa formula ha il vantaggio di far guadagnare tempo, permettendo di trovare una banca interessata a rilevare l'azienda e di preparare con cura i termini dell'operazione. Tuttavia, essa non dovrebbe servire soltanto a ritardare una soluzione definitiva, né durare troppo a lungo nel tempo, data la perdita di valore che comporterebbe un eventuale deflusso di depositi.

6.3 Utilizzo di fondi pubblici nelle procedure di risoluzione

157. Il ricorso a fondi pubblici per la risoluzione di crisi bancarie deve limitarsi alle circostanze eccezionali. Esso può essere preso in considerazione nei casi di rilevanza sistemica, come quando vi è il rischio di perdite o di un collasso dei servizi creditizi e di pagamento a danno di un grande numero di clienti. Un intervento di questo genere dovrebbe essere preceduto da una valutazione dei costi delle soluzioni alternative, compresi quelli indiretti per l'economia.

158. Il sostegno pubblico può assumere la forma di incentivi finanziari intesi a facilitare una risoluzione del tipo esaminato nella sezione 6.2.

159. In alternativa, il governo può offrire un sostegno di emergenza a una banca debole per permetterle di rimanere operativa. In tal caso, esso può consistere in un'iniezione diretta di capitale, nella concessione di crediti, oppure nell'acquisto di impieghi problematici da parte di società di gestione create espressamente allo scopo o di altre istituzioni le cui perdite sono coperte dallo Stato.

160. Poiché un'assistenza di questo tipo mette chiaramente a rischio il denaro dei contribuenti, essa dovrebbe sempre essere decisa e finanziata dal governo e dall'organo legislativo, e non dalla banca centrale. Quest'ultima è spesso invitata ad anticipare i fondi in attesa che siano approvati i relativi provvedimenti di legge o stanziamenti di bilancio. In tale contesto, sono necessari stretta collaborazione e scambio di informazioni tra la banca centrale e l'esecutivo.

161. Il sostegno finanziario di emergenza non rientra fra le procedure di risoluzione, in quanto non apporta un rimedio durevole ai problemi fondamentali della banca. L'esborso di denaro pubblico dovrebbe essere condizionato all'adozione di un piano di azione, approvato dall'autorità di vigilanza, che contempra misure volte a ripristinare la redditività e una sana e prudente gestione. Il governo dovrebbe sempre riservarsi la facoltà di chiedere il rimborso dei fondi erogati qualora la risoluzione della banca lo consenta.

162. Allorché viene utilizzato denaro pubblico, gli azionisti della banca in crisi dovrebbero essere tenuti a sopportare il costo della risoluzione attraverso la riduzione, se non l'azzeramento, del valore delle loro partecipazioni. Un'importante difficoltà connessa con tali misure è rappresentata dal tempo occorrente per far sì che esse siano accettate dagli azionisti. Se questi hanno la percezione che può essere ottenuto un sostegno pubblico, le negoziazioni rischiano di diventare lunghe e laboriose.

163. In seguito al salvataggio di una banca in crisi, lo Stato può trovarsi nella posizione di azionista maggioritario o unico, sicché l'istituzione risulta di fatto nazionalizzata. Tuttavia, questa dovrebbe essere una soluzione *temporanea*, e il governo dovrebbe attivamente ricercare potenziali acquirenti al fine di dismettere la sua partecipazione. Nel frattempo, esso dovrebbe gestire la banca in base a criteri di mercato e con personale adeguatamente qualificato, nonché manifestare chiaramente le proprie intenzioni agli altri operatori economici e al pubblico in generale.

6.4 Chiusura della banca: rimborso dei depositanti

164. Se nessun investitore è disposto a finanziare il salvataggio della banca, il rimborso dei depositanti e la liquidazione delle sue attività sono inevitabili. Nei paesi in cui opera un sistema di assicurazione dei depositi, la chiusura dell'istituzione e il rimborso dei depositanti è parimenti la scelta giusta quando risulta meno onerosa di altre modalità di risoluzione. Il costo del rimborso dei depositanti ricade in prima istanza sulle altre banche, se il sistema di assicurazione è finanziato privatamente, oppure sul governo, in caso contrario.

165. Il commissario liquidatore procederà alla realizzazione diretta delle attività allo scopo di rimborsare i creditori secondo le regole previste dalla legislazione fallimentare generale o dalle procedure speciali applicabili alle banche insolventi, a seconda del quadro istituzionale vigente.

Laddove esiste un sistema di garanzia dei depositi, con il rimborso degli aventi diritto esso assume di regola lo status di creditore e partecipa al riparto dell'attivo netto in luogo dei depositanti.

6.5 Gestione degli impieghi anomali

166. A meno che tutto l'attivo della banca dissestata venga acquisito da un'altra istituzione, in ogni procedimento di risoluzione si presenta l'esigenza di gestire un consistente volume di crediti in sofferenza e di altri impieghi di qualità scadente. Ciò vale sia per le tecniche che prevedono la continuità operativa della banca in questione sia per quelle che ne comportano la chiusura. Il recupero dovrebbe avvenire in modo economico, equo e spedito, nell'ottica di massimizzare l'importo realizzato in termini di valore attuale netto. Esso può aver luogo mediante incasso diretto (esecuzione di garanzie reali di debitori, specie di quelli maggiori), cessione a terzi o trattamento dei crediti (ad esempio, attraverso ristrutturazioni) in vista di una loro vendita successiva.

167. Quando il portafoglio viene scorporato per cederne singole parti a vari acquirenti in tempi diversi, la strategia da seguire dovrebbe essere definita soppesando i rischi e i vantaggi connessi con il mantenimento e la gestione degli impieghi rispetto a una loro pronta dismissione. A tale riguardo, si dovrebbe anche tener conto del possibile impatto negativo sull'economia prodotto da una strategia di rapido recupero delle sofferenze. La scelta dipende inoltre dalla quantità e dalla qualità delle risorse disponibili per una gestione attiva degli impieghi.

168. Per realizzare le attività sono possibili diverse soluzioni, come dismissioni in blocco, cessioni di portafogli, vendite individuali, cartolarizzazione e trasferimento a società ad hoc. La scelta dipende dalla qualità dell'attivo, dalle condizioni economiche e finanziarie, dagli investitori interni o esteri interessati e dalle risorse disponibili.

169. L'esperienza ha mostrato che vi è più di una ragione per trattare separatamente gli impieghi di cattiva qualità dal resto del patrimonio della banca:

- la loro dismissione migliora la situazione di bilancio, rendendo più attraente l'acquisizione;
- i vertici aziendali possono concentrare le proprie energie sulla risoluzione dei problemi correnti della banca e sul suo sviluppo strategico, anziché dover dedicare larga parte dello scarso tempo disponibile ai crediti in sofferenza;
- possono essere ingaggiati specialisti con l'incarico di massimizzare i recuperi, ad esempio ristrutturando gli impieghi in modo da aumentarne l'attrattiva per gli investitori.

170. La separazione può assumere forme diverse, ad esempio mediante un'apposita unità, una filiazione o una distinta società di gestione finanziata e diretta da investitori pubblici o privati.

171. Allorché tutti i crediti in sofferenza e gli altri impieghi di cattiva qualità sono venduti a prezzi di mercato a una società distinta costituita ad hoc, la tecnica di risoluzione è conosciuta come separazione "good bank - bad bank". La società di gestione – ossia, la "bad bank" – dovrà essere capitalizzata dal governo o dall'assicuratore dei depositi, poiché in genere nessun investitore privato è interessato, almeno in un primo momento, ad acquisire le attività ad essa trasferite. L'obiettivo della società è quello di gestire tali impieghi in modo da massimizzarne i recuperi; a tal fine sono essenziali trasparenza, capacità professionali, sana amministrazione e incentivi appropriati. La parte restante della banca – la "good bank" – necessiterà parimenti di una ricapitalizzazione se non vi è più capitale azionario disponibile. Essa dovrà quindi focalizzarsi sulla correzione delle deficienze operative e sulle transazioni bancarie correnti; in alternativa, potrà essere offerta in vendita. La tecnica "good bank - bad bank" dovrebbe essere considerata soltanto se la "good bank" presenta un valore di avviamento.

6.6 Informativa esterna

172. Una questione importante è se e in quale momento l'istituzione interessata, l'autorità di vigilanza, la banca centrale o eventualmente il governo debbano rendere noti al pubblico i problemi di

debolezza incontrati³¹. Come regola generale, la pubblicità delle informazioni dovrebbe essere promossa nella misura consentita e prescritta dalla normativa. Sia il contenuto che la scelta temporale delle informazioni sono importanti, tenuto conto che ogni ritardo può comportare vantaggi o svantaggi per le controparti (in particolare, i nuovi depositanti) a seconda delle loro possibilità di accesso alle informazioni riservate. Il criterio prevalente nella scelta dei tempi e dei contenuti dell'informativa al pubblico deve essere il contributo che essa fornisce alla risoluzione della banca in questione, senza con ciò pregiudicare la fiducia generale e la stabilità sistemica.

173. Se già circolano con insistenza voci sui problemi della banca, dare pubblicità all'azione correttiva intrapresa può contribuire a preservare o a rafforzare la fiducia nei suoi confronti. La banca dovrebbe essere incoraggiata a esporre apertamente la sua situazione e le prospettive di ritorno alla normalità prima dell'annuncio da parte dell'autorità di vigilanza. Se è prevista la revoca dei vertici aziendali per decisione dell'organo di vigilanza, questo dovrebbe per primo divulgare l'informazione, ponendola nel giusto contesto. L'annuncio, o per lo meno quello iniziale, dovrebbe essere chiaro e succinto, e riportare soltanto la sostanza della decisione con una breve descrizione delle ragioni e degli obiettivi perseguiti. Commenti del tipo "i depositanti non hanno motivo di temere" potrebbero essere interpretati come un avallo o sostegno implicito a favore della banca, e l'organo di vigilanza potrebbe di conseguenza sentirsi moralmente obbligata a soccorrerla.

174. Quando i problemi della banca non sono ancora noti al pubblico, l'autorità di vigilanza dovrebbe valutare se non sia meno oneroso e traumatico rivelarli solo dopo che l'azione correttiva sia stata intrapresa. In casi di particolare gravità, un'informativa prematura può infatti provocare una corsa agli sportelli.

175. In ogni caso, la banca deve rispettare eventuali obblighi legali o regolamentari in materia di informativa. Ad esempio, se le sue azioni sono quotate in borsa è possibile che le regole di quotazione prescrivano determinati adempimenti informativi. Anche l'autorità di vigilanza potrebbe essere soggetta a obblighi di informazione più o meno ufficiali nei confronti di terzi, come altri organi di controllo nazionali o autorità di vigilanza straniere quando la banca opera all'estero con propri sportelli.

176. Una questione connessa è se debbano sempre essere resi noti i provvedimenti ufficiali di vigilanza presi nei confronti di una banca. A tale riguardo valgono le medesime considerazioni. In alcuni paesi tutte le misure coercitive adottate sono comunicate al pubblico nell'interesse della trasparenza.

177. Comunque, ogniqualvolta vada presa una decisione sull'informativa al pubblico è essenziale che vi sia uno stretto coordinamento – per quanto riguarda sia la scelta temporale sia il contenuto – fra la banca in questione, l'autorità di vigilanza e le altre istanze interessate, come la banca centrale, l'ente di assicurazione dei depositi e il governo. L'esperienza dimostra che quando le banche e le autorità hanno fornito informazioni discordanti o incoerenti, ciò ha causato confusione e reso più difficoltoso il processo di risoluzione.

7. Alcune problematiche istituzionali

7.1 Questioni attinenti ai conglomerati

178. Possono esservi taluni aspetti addizionali da considerare se la banca è parte di un conglomerato, in quanto fatti e problemi concernenti il gruppo nel suo insieme – ad esempio a livello di assetto proprietario e organizzativo – possono avere un impatto negativo sulla banca stessa anche se questa è in buone condizioni. Vi è in particolare il pericolo che le attività e la liquidità della banca siano impiegate per sostenere unità deboli del gruppo, e in special modo quelle impegnate in attività non soggette a regolamentazione prudenziale.

179. I conglomerati possono essere costituiti unicamente da intermediari finanziari oppure comprendere anche imprese non finanziarie. Spesso la situazione è resa ancor più complessa dalla dimensione internazionale, come quando la banca fa parte di un gruppo multinazionale. In ogni caso

³¹ La trattazione sulla pubblicità delle informazioni si applica a tutte le banche deboli, siano esse sottoposte a misure correttive (sezione 5) o a procedure di risoluzione (sezione 6).

l'approccio prudenziale resta lo stesso: ottenere tutte le informazioni rilevanti e proteggere quanto più possibile la banca da possibili contagi in seno al gruppo.

7.1.1 **Strumenti a disposizione**

180. L'autorità di vigilanza può impiegare una combinazione dei seguenti strumenti:

- compiere una valutazione a livello di *gruppo*. Riunendo le informazioni provenienti da tutte le istanze che esercitano una supervisione sul conglomerato è possibile ottenere un quadro più chiaro dei rischi assunti dal gruppo nel suo insieme, facilitando così l'individuazione e la risoluzione di eventuali problemi. È utile a questo fine tenere incontri regolari con le altre autorità di vigilanza, anche quando il gruppo non presenta aspetti critici. Ciò contribuisce a creare un clima di fiducia reciproca, che agevolerà il flusso di informazioni nel caso in cui dovessero emergere difficoltà;
- ottenere *informazioni* dalle e sulle altre unità del gruppo. Ciò è relativamente semplice se si tratta di istituzioni finanziarie e le rispettive autorità di vigilanza sono disposte a fornire i dati. Se il gruppo comprende un'importante unità non vigilata, l'autorità dovrà cercare di acquisire le informazioni per altre vie, ad esempio utilizzando dati disponibili pubblicamente o esercitando le dovute pressioni per il tramite dell'entità autorizzata;
- nominare un *coordinatore*. Specialmente nel caso in cui la crisi interessi l'intero gruppo, è importante che una determinata autorità di vigilanza abbia un ruolo di "guida". Ciò non implica che essa prenda decisioni per conto degli altri supervisori, bensì che (i) accentri le informazioni provenienti dalle singole istanze e (ii) funga da punto di contatto e collegamento per le questioni di interesse comune inerenti al gruppo;
- *proteggere* la banca. A questo scopo possono, per esempio, essere prescritti limiti alle esposizioni verso il resto del gruppo e ai finanziamenti forniti dalle consociate (se rimborsabili con breve preavviso), nonché requisiti patrimoniali e di liquidità più stringenti;
- assicurare che la *governance* della banca sia relativamente *indipendente*. Ciò può essere ottenuto, ad esempio, facendo pressioni affinché alcuni o la totalità degli amministratori della banca godano di autonomia rispetto al gruppo.

7.1.2 **Conglomerati internazionali**

181. Le medesime problematiche e opzioni fondamentali valgono per i conglomerati internazionali. Lo scambio di informazioni fra paesi diversi può comportare ulteriori difficoltà culturali o legali (ad esempio, protezione dei dati). A maggior ragione è quindi importante che nell'ambito delle normali attività di vigilanza venga istituito e sperimentato un solido meccanismo per la condivisione dei dati. Vi sono molti esempi di dialogo regolare fra autorità di vigilanza di diverse giurisdizioni³². Occasionalmente possono essere utili controlli ispettivi congiunti nel paese di insediamento.

182. Un insegnamento tratto dalla gestione delle crisi di banche operanti a livello internazionale è che la diversità delle strutture legali vigenti nei vari paesi può limitare la gamma di strumenti disponibili per affrontare i problemi. È quindi importante che le autorità di tali banche si informino in "tempi normali" sulla situazione giuridica e siano così preparate in caso di un'eventuale risoluzione futura.

7.2 **Questioni inerenti alla dimensione transfrontaliera**

183. Sono possibili quattro casi: una banca estera che possiede (i) un'affiliata o (ii) una succursale nel paese ospitante; una banca nazionale che possiede (iii) un'affiliata o (iv) una succursale all'estero. A ogni struttura corrispondono ruoli e risposte differenti sul piano prudenziale.

184. L'*affiliata di una banca estera* ha sede legale nel paese ospitante ed è soggetta allo stesso regime normativo e prudenziale applicato a una banca nazionale. Tuttavia, il fatto che essa sia parte

³² Un esempio sono gli incontri bilaterali fra gli organi di regolamentazione bancaria della UE.

di un gruppo bancario estero comporta sì talune complessità addizionali, ma offre anche canali di informazione più diversificati e può ampliare la portata dei possibili interventi correttivi. Il rischio maggiore è che l'affiliata sia influenzata non soltanto dagli eventi del paese ospitante, ma anche da quelli del paese in cui risiede la casa madre. È importante che l'autorità di vigilanza del paese ospitante si tenga al corrente di questi sviluppi, ad esempio richiedendo informazioni alla sua omologa del paese di origine. In caso di problemi a livello dell'affiliata, l'autorità di vigilanza del paese ospitante dovrebbe al più presto, e possibilmente prima di intraprendere qualunque azione, informare e consultare l'autorità del paese di origine in merito ai provvedimenti che intende adottare.

185. Se invece emergono problemi significativi a livello della casa madre, o di altre unità del gruppo, l'autorità del paese ospitante può – nella misura consentita dalla legislazione – cercare di proteggere l'affiliata mediante barriere di difesa ("ring-fencing"), ad esempio limitando la sua esposizione verso altre unità consociate del gruppo, vietando alla casa madre di contabilizzare operazioni sui bilanci dell'affiliata o chiudendo la banca ove questa non soddisfi i requisiti prescritti.

186. Le misure volte a proteggere in questo modo l'affiliata sono rese più difficoltose nel caso in cui una parte importante delle sue operazioni viene effettuata nel paese di origine in forza di contratti di esternalizzazione.

187. La *succursale di una banca estera* non ha sede legale nel paese ospitante, ed è pertanto all'autorità di vigilanza del paese di origine che compete la responsabilità della sua solvibilità. Nondimeno, l'autorità del paese ospitante può adottare nei suoi confronti misure analoghe a quelle prese per un'affiliata in considerazione del fatto che le barriere protettive non sarebbero altrettanto efficaci. Essa può anche imporre alla succursale di detenere determinate attività per far fronte alle sue obbligazioni. Infine, l'autorità del paese ospitante ha il potere (come per l'affiliata) di revocare l'autorizzazione all'esercizio dell'attività della dipendenza o di richiedere all'autorità del paese di origine che ne disponga la chiusura. Ciò potrebbe applicarsi qualora la banca violi precetti o limiti prudenziali oppure vengano disattesi altri requisiti, come ad esempio quando la casa madre nega l'accesso a informazioni essenziali.

188. Le *affiliate e le succursali all'estero* di banche nazionali dovrebbero essere trattate in modo simmetrico rispetto alle corrispondenti situazioni sopra descritte. È importante che l'autorità del paese di origine:

- abbia una chiara cognizione delle condizioni giuridiche e finanziarie presenti nel paese ospitante, fra cui le competenze della pertinente autorità di vigilanza;
- stipuli accordi con le autorità del paese ospitante per lo scambio di informazioni, soprattutto in caso di crisi;
- accerti che la casa madre sia perfettamente informata sui rischi assunti dalla dipendenza estera e che abbia inoltre una visione chiara e il pieno controllo sulle attività da essa svolte;
- abbia accesso a tutte le informazioni rilevanti sulla dipendenza operante all'estero, tramite la dipendenza stessa, la sua casa madre, l'autorità di vigilanza estera e ispezioni in loco.

189. Questioni inerenti alla dimensione transfrontaliera possono sorgere anche quando una banca residente è controllata da un grande azionista estero. L'istituzione può risultare indebolita se la reputazione di quest'ultimo si deteriora. In certa misura, a tale fattispecie possono applicarsi misure analoghe a quelle descritte al punto 7.1, come un più intenso scambio di informazioni con l'autorità del "paese di origine" (dell'azionista).

7.3 Banche del settore pubblico

190. Secondo i *Principi fondamentali* di Basilea, tutte le banche dovrebbero teoricamente essere soggette agli stessi requisiti operativi e prudenziali, indipendentemente dal loro assetto proprietario. In pratica, per ragioni storiche, istituzionali e ideologiche numerosi paesi hanno un retaggio di grandi banche di proprietà pubblica. Molte di esse non operano secondo criteri di mercato, ma vengono utilizzate come istituzioni parastatali per offrire servizi speciali al pubblico e all'economia in generale. Fra gli aspetti che esulano dalla logica di mercato si possono citare ad esempio:

- l'offerta di crediti a settori specifici su ordine del governo, prescindendo dal fatto che il mutuatario soddisfi i normali requisiti di affidamento ovvero a condizioni di prezzo non commisurate al connesso livello di rischio;

- la concessione di finanziamenti a imprese pubbliche basata non tanto su prudenti politiche di selezione degli affidati e di valutazione del rischio creditizio, quanto su garanzie governative;
- la prestazione di vari “servizi sociali” di regola non offerti dal sistema bancario;
- la sussidiatura di taluni servizi e prodotti bancari.

191. Un ulteriore problema deriva dal fatto che spesso la scelta dei vertici aziendali delle banche di proprietà pubblica non tiene debitamente conto dei requisiti di professionalità; sovente vengono nominate persone che non posseggono l'esperienza sufficiente per condurre e gestire una banca commerciale in modo proficuo. Inoltre, rispetto alle banche di proprietà privata, i dipendenti e l'opinione pubblica oppongono una maggiore resistenza a ristrutturazioni operative e tagli di personale.

192. In queste circostanze non sorprende che in vari paesi vi siano banche pubbliche di grandi dimensioni, o addirittura in posizione dominante, con notevoli debolezze finanziarie e operative. In alcuni casi tali debolezze non emergono immediatamente dai bilanci. Ad esempio, è possibile che i crediti insoluti “coperti” da garanzie del governo o di altri enti pubblici non siano classificati fra le sofferenze e stralciati dall'attivo con l'iscrizione di appositi fondi di accantonamento, anche se di fatto è improbabile che la banca riuscirà a incassare gli importi dovuti dal garante.

193. Le pratiche suddette si traducono in un ampio volume di crediti anomali con connessi scarsi introiti da interessi, accantonamenti inadeguati, elevati costi operativi e amministrativi e, da ultimo, in una base di capitale calante. I problemi di liquidità sono in genere evitati grazie all'accesso privilegiato a canali pubblici di finanziamento, come il sconto della banca centrale o meccanismi simili³³.

194. Il trattamento delle banche pubbliche deboli richiede in molti casi un approccio differente da quello adottato per le banche private. Ma questo non vuol dire che esso debba essere meno rigoroso. Lo scopo, come per tutte le altre banche, è ripristinare la solidità finanziaria e la redditività. Se ciò non è possibile, la banca dovrebbe essere chiusa o venduta e il suo patrimonio liquidato. È imperativo che cessino le varie diversioni e interferenze non compatibili con i criteri di mercato. Se si giudica necessario il mantenimento di certe funzioni, come ad esempio l'offerta di servizi o prodotti finanziari in località remote, le autorità dovrebbero considerare soluzioni più efficienti e razionali. Inoltre, i relativi costi dovrebbero essere finanziati con espliciti stanziamenti nel bilancio pubblico e, ove possibile, attraverso altri canali meno dispendiosi.

195. Un fattore che in molte banche pubbliche rende più difficoltosa l'attuazione di una strategia di risoluzione è la loro stessa dimensione. In pratica può essere impossibile trovare controparti che abbiano la volontà e la forza sufficienti ad assorbire una grande banca pubblica mediante una fusione o un'acquisizione. In alcuni paesi il problema è stato superato scorporando la banca in varie entità e trattando ciascuna di esse separatamente. Va peraltro rilevato che un tale approccio può essere impiegato con successo anche nella risoluzione di grandi banche del settore privato.

196. Per essere efficaci, le misure correttive e le strategie di risoluzione applicate alle banche pubbliche devono affrontare al tempo stesso le questioni finanziarie e quelle politiche. Le strategie che affrontano i problemi finanziari devono trattare la banca alla stregua di ogni altra impresa commerciale; quelle inerenti agli aspetti politici richiedono iniziative tese ad affrancare la banca da funzioni e interferenze di natura non commerciale. Di conseguenza, per l'attuazione di tali misure e strategie occorrono normalmente tempi più lunghi; nel frattempo, non è da escludere che il governo sia chiamato a fornire capitale addizionale.

197. In sintesi, per ragioni di parità concorrenziale e al fine di preservare la credibilità nel sistema finanziario, è imperativo che le procedure di vigilanza e di risoluzione non riservino alle banche deboli del settore pubblico un trattamento più favorevole di quello adottato per le istituzioni private.

³³ Nella UE lo speciale accesso delle banche di proprietà statale ai finanziamenti pubblici, e segnatamente alle risorse finanziarie della banca centrale, è espressamente proibito dall'articolo 101 del Trattato.

8. Conclusioni

198. Nel presente rapporto si è cercato di trarre alcuni insegnamenti dalle recenti esperienze sul trattamento delle banche deboli. Tutte le autorità di vigilanza sono confrontate in qualche modo con tale problema. Nonostante la diversità dei singoli casi, è possibile evidenziare alcuni importanti precetti di ordine generale. Se ne riassumono, qui di seguito, i principali.

(i) Le autorità di vigilanza devono prepararsi in anticipo. Durante una crisi il tempo a disposizione è limitato e i problemi vanno affrontati con rapidità, spesso agendo su più fronti contemporaneamente. I ritardi peggiorano la situazione e rendono più onerosa la soluzione. In tali frangenti, è di notevole ausilio il fatto che le autorità di vigilanza conoscano le problematiche e le opzioni connesse con il trattamento delle banche deboli, nonché gli interlocutori cui possono rivolgersi in altre organizzazioni e in altri paesi.

(ii) Per agire efficacemente nei confronti delle banche deboli, è necessario che le autorità di vigilanza dispongano di obiettivi precisi e di un chiaro quadro operativo. I *Principi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria* provvedono a questa esigenza, e la loro sempre più diffusa adozione a partire dal 1997 attenua il rischio che l'azione delle autorità di vigilanza sia compromessa da lacune normative e contabili o da interferenze politiche.

(iii) Di norma, è preferibile prevenire una debolezza che curarla. Le autorità di vigilanza dovrebbero utilizzare tutti gli strumenti, siano essi nuovi o tradizionali, per "conoscere" le banche rientranti nella sfera di propria competenza. Ciò non è sempre facile, dati i vincoli in termini di tempo e di risorse. Nondimeno, l'analisi sistematica delle segnalazioni prudenziali – unitamente alla verifica ispettiva e al contatto regolare con i revisori e il management della banca – già fornisce in molti casi una buona base per individuare i problemi a uno stadio precoce, cosicché questi possono sovente essere affrontati prima che venga minacciata la solvibilità dell'istituzione.

(iv) Le autorità di vigilanza devono saper distinguere i sintomi dalle cause di fondo dei problemi, poiché da queste ultime dipende la scelta dell'azione correttiva. Esse devono inoltre tener conto dei fattori "speciali" che caratterizzano le banche di proprietà pubblica e i conglomerati internazionali, senza che ciò implichi condiscendenze o trattamenti di favore. Nella scelta degli strumenti le autorità dovrebbero ispirarsi a criteri di proporzionalità e di flessibilità, valutando quando un piano correttivo è più appropriato rispetto all'applicazione di sanzioni, e quando è opportuno – o non lo è – dare pubblicità ai provvedimenti.

(v) Le banche possono fallire, e di fatto falliscono. Di ciò deve essere resa consapevole l'opinione pubblica. Il salvataggio di imprese bancarie con fondi statali è l'ultima delle opzioni. Spesso la soluzione corretta è la liquidazione, specie se esiste un sistema di assicurazione dei depositi ben funzionante. Ma prima di ciò, possono essere impiegate varie tecniche – ormai ben sperimentate – di risoluzione e di uscita dal mercato, che in talune circostanze riescono a minimizzare sia le disfunzioni causate al sistema finanziario sia i costi di risoluzione.

(vi) In un mondo sempre più interdipendente, una stretta cooperazione in questo ambito fra le autorità di vigilanza dei diversi paesi è fondamentale. I problemi legati alle banche deboli, specie quelle di grandi dimensioni, travalicano molto rapidamente i confini nazionali. Questo rapporto intende contribuire, in maniera pratica, a realizzare tale cooperazione.

Allegato 1

Membri della Task Force sul trattamento delle banche deboli

Presidente: Mr. Göran Lind	Sveriges Riksbank Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria
Wayne Byres	Australian Prudential Regulation Authority
Cornelio Farias Pimentel	Banco Central do Brasil
Petr Jirícek	Banca nazionale ceca
Hans-Joachim Dohr	Federal Banking Supervisory Office, Germania
Werner Gehring	Deutsche Bundesbank
Simon Topping	Hong Kong Monetary Authority
M.R. Srinivasan	Reserve Bank of India
Giuseppe Boccuzzi Alessandra De Aldisio	Banca d'Italia
Arjen Geerling Roel Theissen	De Nederlandsche Bank
Alexey Simanovskiy	Banca centrale della Federazione russa
Fahd Al-Mufarrij	Saudi Arabian Monetary Agency
Foo-Yap Siew Hong Teo Lay Har	Monetary Authority of Singapore
Christo Wiese	South African Reserve Bank
Per Mattsson	Sveriges Riksbank
Glenn Hoggarth	Bank of England
Michael Ainley Toby Fiennes	Financial Services Authority, Regno Unito
John Lane Vanessa Villalba	Federal Deposit Insurance Corporation, USA
Nestor Lopez Ramela	Banco Central del Uruguay
Massimo Marchesi	Commissione europea
Jason George	Istituto per la stabilità finanziaria, BRI
David Hoelscher Michael Andrews Olivier Frecáut	Fondo monetario internazionale
Ernesto Aguirre Jose de Luna	Banca mondiale
Andrew Khoo	Membro del Segretariato, Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria

Allegato 2

Trattamento delle banche deboli - Mandato

Nel luglio 2001 il Comitato di Basilea ha approvato il seguente mandato:

“Obiettivo primario della Task Force è quello di definire linee guida in merito al trattamento delle banche deboli, in particolare per quanto concerne misure preventive, identificazione precoce dei casi problematici, misure correttive, tecniche di risoluzione e strategie di uscita dal mercato. Ciò potrà avvenire individuando le modalità di azione appropriate, soprattutto sulla base delle esperienze maturate nella pratica. L’analisi e i criteri elaborati dalla Task Force non riguarderanno gruppi di paesi o sistemi bancari specifici.

La Task Force si focalizzerà sui problemi e sulle risoluzioni attinenti alle singole banche. Le problematiche e i metodi concernenti la salvaguardia della stabilità finanziaria complessiva, come l’erogazione straordinaria di liquidità e gli interventi di salvataggio da parte dello Stato, saranno trattati solo indirettamente e nella misura in cui rilevano per la situazione specifica della singola banca.

Ciò vale parimenti per le questioni relative agli aspetti giuridici dell’insolvenza e della liquidazione delle banche. La Banca mondiale e l’FMI stanno conducendo congiuntamente uno studio su queste tematiche, e la Task Force avrà cura di evitare inutili duplicazioni.

La Task Force presenterà alla riunione del Forum per la stabilità finanziaria (FSF) del settembre 2001 un rapporto intermedio in cui saranno descritti il contenuto e lo stato di avanzamento dei lavori. L’intento è quello di sottoporre un rapporto finale alla riunione di primavera del 2002 dell’FSF. Tuttavia, se alla luce della portata del progetto si dovessero dimostrare necessarie ulteriori delibere, verrebbero presentati un rapporto preliminare alla riunione di primavera e uno definitivo alla riunione di autunno dell’FSF.

Poiché l’FSF ha delegato al Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria e al Core Principles Liaison Group l’esecuzione del lavoro, questi consessi avranno l’opportunità di commentare e approvare il rapporto della Task Force prima che esso sia sottoposto all’FSF.”

Allegato 3

Riferimenti bibliografici

Si riporta, qui di seguito, una lista di testi per eventuali approfondimenti sul tema del trattamento delle banche deboli. L'elenco non intende essere esaustivo.

Cause e costi dei problemi bancari

Bagehot, Walter (1873), *Lombard Street*, Henry S. King e Co.

Bell, J. e Pain, D.L. (2000), "Leading indicator models of banking crises: a critical review", Bank of England, *Financial Stability Review*, dicembre, pagg. 113-129.

Groupe de Contact paper for the Advisory Committee (1999), *The Causes of Banking Difficulties in the EEA 1988-1998*, Groupe de Contact GC/99/17, Londra, agosto.

Groupe de Contact paper for the Advisory Committee (2000), *Follow-Up Work on the Causes of Banking Difficulties and Comparison of Provisioning Practices in the EEA*, Groupe de Contact GC/2000/03, Londra, marzo.

Hoggarth, G., Reis, R. e Saporta, V. (2002), "Costs of banking system instability: some empirical evidence", *Journal of Banking and Finance*, di imminente pubblicazione, maggio.

Casi particolari

Bingham, Lord Justice (Chair) (1992), *Inquiry into the supervision of the Bank of Credit and Commerce International*, Londra, HMSO, ottobre.

Board of Banking Supervision (1995), *Report of the Board of Banking Supervision Inquiry into the circumstances of the collapse of Barings*, Londra, HMSO, 18 luglio.

Metodi per l'identificazione dei problemi

Sahajwala, R. e van den Bergh, P. (2000), "Supervisory risk assessment and early warning systems", *Basel Committee on Banking Supervision Working Papers*, Basilea, dicembre.

Insegnamenti tratti dalla risoluzione di crisi bancarie

Asia-Pacific Economic Cooperation (2001), *APEC Policy Dialogue on Banking Supervision - Policy Lessons*, resoconto del Policy Dialogue on Banking Supervision tenutosi in Acapulco, Messico, nel giugno 2001.

De Luna-Martinez, J. (2000), *How to Manage and Resolve a Banking Crisis*, Washington, D.C., Institute of International Finance.

Enoch, C., Garcia, G., e Sundararajan, V. (1999), "Recapitalizing banks with public funds: Selected issues," *Working Paper WP/99/139*, Washington D.C., Fondo monetario internazionale.

Federal Deposit Insurance Corporation (1998), *Managing the Crisis: The FDIC and RTC Experience 1980-1994*, Washington D.C., Federal Deposit Insurance Corporation, agosto.

Freixas, X., Giannini, C., Hoggarth, G. e Soussa F. (2002), "Lender of last resort: a review of the literature", Chapter 2 in Goodhart, C. e Illing, G. (ed), *Financial Crises, Contagion, and Lender of Last Resort*, Oxford University Press.

He, D. (2000), "Emergency liquidity support facilities," *Working Paper WP/00/79*, Washington D.C., Fondo monetario internazionale.

OCSE, Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs, Committee on Financial Markets (2001), *Experiences with the Resolution of Weak Financial Institutions in the OECD area*, settembre.

Ingves, S. e Lind, G. (1997), "Loan loss recoveries and debt resolution agencies - the Swedish experience", in Enoch, C. & Green, J.H. (ed), *Banking Soundness and Monetary Policy Issues and Experience in the Global Economy*, Washington D.C., Fondo monetario internazionale.

Woo, D. (2000), "Two approaches to resolving nonperforming assets during financial crises," *Working Paper WP/00/33*, Washington D.C., Fondo monetario internazionale.

Linee guida prudenziali nazionali

Financial Services Authority (1998), *Risk Based Approach to the Supervision of Banks*, Londra, giugno.

Federal Deposit Insurance Corporation (1997), *History of the Eighties – Lessons for the Future*, Washington D.C., dicembre.

Federal Deposit Insurance Corporation (1988), *Resolutions Handbook: Methods For Resolving Troubled Financial Institutions In The United States*, Washington D.C.

The Office of the Comptroller of the Currency (2001), *An Examiner's Guide to Problem Bank Identification, Rehabilitation and Resolution*, Washington D.C., gennaio.

Pubblicazioni del Comitato di Basilea, del Joint Forum e del Forum per la stabilità finanziaria

Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (1996), *Vigilanza sull'attività bancaria all'estero*, Basilea, ottobre.

Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (1997), *Principi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria*, Basilea, settembre.

Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (1999), *Metodologia dei Principi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria*, Basilea, ottobre.

Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (2001), *Internal Audit in Banks and the Supervisor's Relationship with Auditors*, Basilea, agosto.

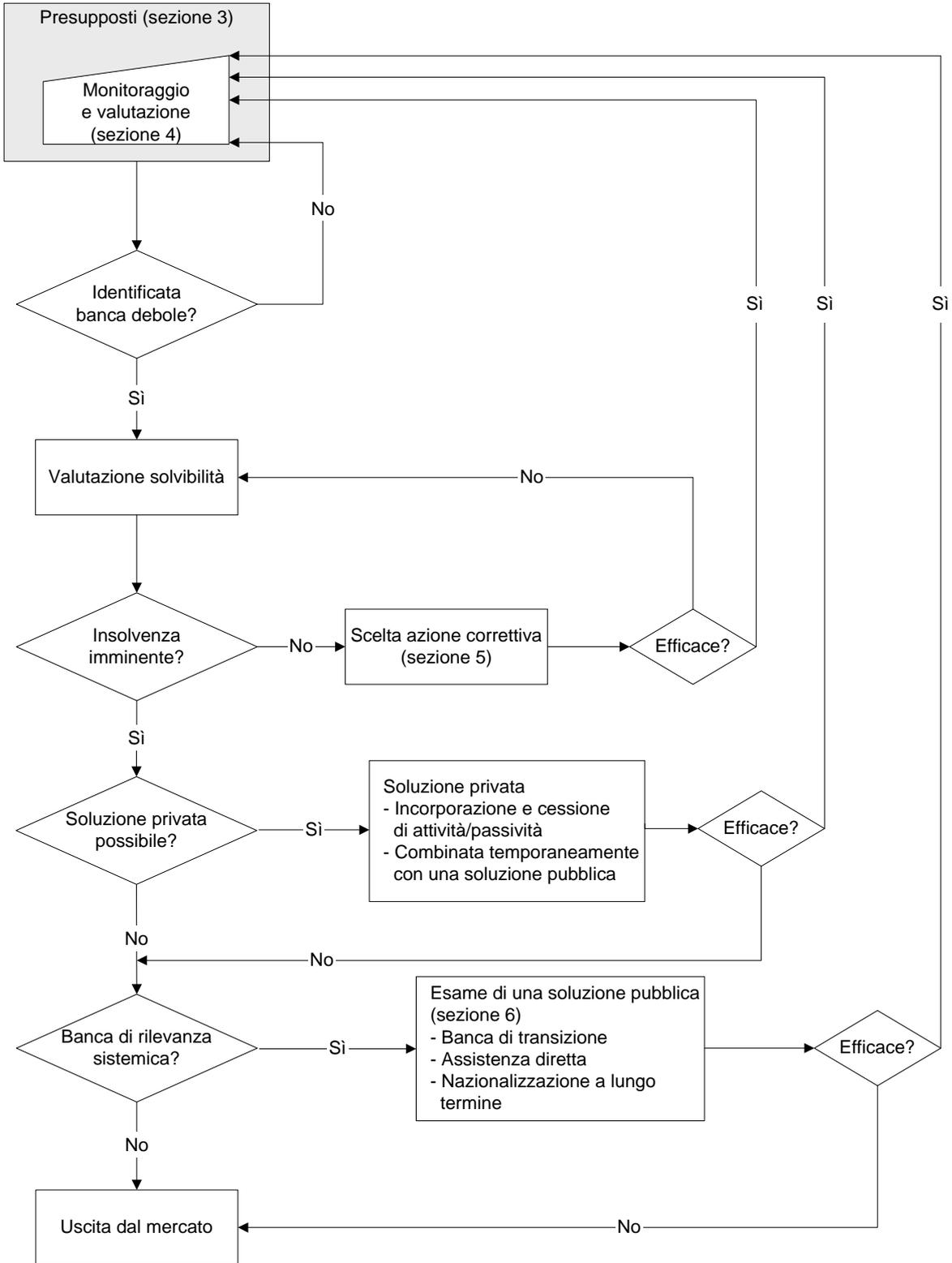
Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (2001), *Essential Elements of a Statement of Cooperation Between Banking Supervisors*, Basilea, maggio.

Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (2002), *La relazione fra le autorità di vigilanza bancaria e i revisori esterni*, Basilea, gennaio.

Forum per la stabilità finanziaria (2001), *Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems*, Basilea, settembre.

Joint Forum on Financial Conglomerates (1999), *Supervisione sui conglomerati finanziari*, Basilea, febbraio.

Allegato 4
Diagramma di flusso orientativo
per la risoluzione di problemi bancari incentrato
su solvibilità e aspetti sistemici



Glossario

Il seguente glossario riporta la definizione di termini impiegati nel rapporto. Va notato che, a seconda dei paesi, lo stesso termine può avere un significato leggermente diverso o possono essere impiegati più termini per designare lo stesso concetto.

Voce	Posizione nel testo
<i>Assistenza diretta</i> – Metodo di risoluzione in base al quale la banca in crisi ottiene un sostegno finanziario dal governo sotto forma di credito diretto, iniezione di capitale e garanzie, oppure mediante l'acquisto di impieghi problematici da parte di una società di gestione le cui perdite sono coperte dallo Stato. La banca continua a offrire i normali servizi bancari. L'assistenza diretta non apporta una soluzione definitiva ai problemi della banca in questione, e dovrebbe quindi essere condizionata all'attuazione di altre misure.	6.3
<i>Azione correttiva</i> – Azione necessaria per rimediare alle carenze e modificare il comportamento di una banca debole. Essa può essere attuata volontariamente dalla banca in questione, nel quadro del processo informale di supervisione, oppure imposta in forza di provvedimenti ufficiali, se del caso.	1.1, 1.3, 2.1, 2.3, 5, 6.2.1, 7.2, 7.3
<i>Banca debole</i> – Banca la cui liquidità o solvibilità è o sarà compromessa a meno di un miglioramento sostanziale a livello di risorse finanziarie, profilo di rischio, strategia operativa, capacità di gestione del rischio e/o qualità della dirigenza.	1.1-1.3, 2.1-2.3, 3, 4.2.1, 4.3.4, 4.4, 5.1, 5.2.2, 5.2.3, 5.2.5, 5.2.7, 5.3, 5.3.3, 6.1, 6.2.1-6.2.4, 6.3, 6.5, 6.6, 8
<i>Banca di transizione</i> – Tecnica di risoluzione che consente a una banca dissestata di continuare la propria attività finché non viene trovata una soluzione definitiva. La banca è chiusa e posta in liquidazione dall'autorità competente. Una nuova banca, detta appunto banca di transizione, è abilitata e gestita da un commissario ai sensi della normativa in materia. Questa soluzione fornisce un margine di tempo al commissario per meglio valutare e commercializzare l'azienda fallita in vista di un'acquisizione soddisfacente da parte di terzi (inglese: "bridge bank").	6.2.4
<i>Banche del settore pubblico</i> – Banche controllate direttamente o indirettamente dallo Stato, comprese quelle che forniscono servizi speciali o di interesse sociale in base a direttive dell'autorità pubblica.	7.3
<i>Barriera di difesa</i> – Insieme di misure intese a tutelare il patrimonio o la liquidità della dipendenza di una banca estera limitando la sua esposizione creditoria e/o debitoria verso la casa madre e le altre consociate. Nell'ambito di un conglomerato, il termine indica i presidi a protezione di una banca dall'impatto di eventi sfavorevoli che interessano altre unità del gruppo, specie quelle che svolgono attività non soggette a vigilanza (inglese: <i>ring-fencing</i>).	7.1 7.2
<i>Blocco dei pagamenti e delle vendite</i> – Ordine, impartito dall'organo di vigilanza o da altra autorità a ciò legittimata, di cessare i pagamenti e le vendite di attività al fine di impedire l'ulteriore erosione del patrimonio della banca dissestata. Il provvedimento può inoltre servire a guadagnare tempo durante la ricerca di una soluzione appropriata.	5.2.4
<i>Cartolarizzazione di attività</i> – Procedimento mediante il quale la proprietà legale o economica di determinati crediti è trasferita a terzi, che emettono titoli garantiti a fronte del pool dei crediti medesimi.	2.3, 4.4, 5.3.1, 6.5

<i>Commissario</i> – Individuo od organo, anche di emanazione pubblica, nominato dal tribunale o dalla competente autorità per dirigere una banca debole nell'intento di preservare, gestire e proteggere il suo patrimonio finché essa non è risanata o posta in liquidazione (inglese: <i>administrator, conservator</i>).	5.2.2, 5.2.4 , 6.2.1 , 6.2.2
<i>Commissario liquidatore</i> – Individuo od organo designato dal tribunale o dall'autorità competente per realizzare i beni e liquidare i creditori di una banca dissestata.	6.2.3, 6.2.4, 6.4
<i>Contagio</i> – Rischio che eventi sfavorevoli concernenti una banca si propaghino rapidamente ad altre istituzioni (determinando, ad esempio, una corsa al ritiro di depositi).	4.2.3, 5.2.6
<i>Curatore</i> – cfr. Commissario.	5.2.2
<i>Diffida</i> – Ordine scritto, avente di regola efficacia legale, impartito dall'autorità di vigilanza a una banca e ai suoi organi direttivi, con cui viene intimato di cessare determinate operazioni imprudenti o scorrette, ovvero trasgressioni di leggi o regolamenti.	5.2.4
<i>Liquidazione</i> – Insieme delle operazioni che portano alla risoluzione dei rapporti patrimoniali e alla realizzazione dei beni patrimoniali di una banca fallita secondo la procedura concorsuale applicabile. Questa può essere attivata su richiesta di un creditore, della banca stessa o dell'organo di vigilanza.	3, 6.1, 6.2.4, 6.4
<i>Liquidazione dei depositanti</i> – Strategia di uscita in base alla quale la banca viene chiusa e il curatore liquida i creditori, compresi i depositanti, ai sensi della legislazione fallimentare applicabile alle banche mediante i proventi ottenuti dalla vendita delle attività della banca fallita. Laddove opera un ente di assicurazione dei depositi, questo rimborsa agli aventi diritto l'intero ammontare assicurato e partecipa quindi al riparto dell'attivo fallimentare in veste di creditore (nella misura in cui i depositanti abbiano ceduto il proprio credito verso la banca contro il diritto a ricevere la somma spettante nel quadro del sistema di garanzia), unitamente ai depositanti di fondi non assicurati e agli altri creditori chirografari.	6.4
<i>Moral hazard</i> – Comportamento indotto dal fatto che un soggetto non è chiamato a sopportare tutti i costi connessi con il suo operato (ad esempio, assumere rischi eccessivi in vista di maggiori guadagni confidando che lo Stato fornirà comunque il suo soccorso).	2.2, 5.3.5, 6.2.3
<i>Onorabilità e professionalità</i> – Requisiti in termini di competenza, esperienza professionale e integrità che devono essere soddisfatti dai maggiori azionisti, dagli amministratori e dai dirigenti di una banca; vengono utilizzati per valutare la loro idoneità al lavoro.	5.3.3, 6.2.2, 7.3
<i>Piano di emergenza</i> – Piano elaborato dall'organo di vigilanza in cui sono definite le misure da adottare a fronte di vari problemi inerenti a crisi bancarie; esso dovrebbe anche prevedere le opzioni disponibili e i terzi da informare.	4.4 , 5.2.1, 5.2.2
<i>Prestatore di ultima istanza</i> – Ruolo svolto dalla banca centrale come fonte di finanziamento cui le banche possono rivolgersi quando gli altri canali non sono disponibili alle normali condizioni di mercato. La banca centrale può discrezionalmente erogare credito a singole istituzioni o al mercato nel suo insieme. Al fine di limitare il rischio di moral hazard essa evita di specificare in quali precise circostanze sarebbe disposta ad accordare il finanziamento. Quest'ultimo è talvolta denominato "sostegno straordinario di liquidità".	2.2.1, 3
<i>Principi fondamentali per un'efficace vigilanza bancaria</i> – Serie di 25 principi emanati dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, che definiscono i requisiti minimi per un efficace sistema di vigilanza.	1.2, 3 , 4.3.1, 4.3.2, 5.2.3, 5.2.4, 5.2.7, 6.2.2, 7.3, 8

<i>Pronta azione correttiva</i> – Immediate contromisure prese dall'autorità di vigilanza nei confronti di una banca in difficoltà per impedire che i problemi si aggravino, rendendo più costosa la loro risoluzione. In alcuni paesi la legislazione prescrive all'autorità di prendere specifici provvedimenti non appena siano accertate determinate carenze o trasgressioni.	5.2.3
<i>Purchase and assumption (P&A)</i> – Operazione in base alla quale un'istituzione sana o un investitore privato acquista una parte o la totalità delle attività e si accolla una parte o la totalità delle passività di una banca fallita.	6.2.3
<i>Revoca dell'abilitazione all'esercizio dell'attività bancaria</i> – Ritiro dell'autorizzazione a un'istituzione creditizia da parte dell'autorità competente, con conseguente interdizione a svolgere ogni operazione bancaria.	5.2.6
<i>Risoluzione</i> – Procedimento inteso a risolvere i problemi di una banca il cui fallimento è imminente, che comporta di regola una qualche modifica nella struttura legale e nell'assetto proprietario dell'istituzione. Esso mira a ottenere la chiusura legale della banca evitando quella economica.	1.1-1.3, 2.1, 2.2, 2.2.1, 3, 5.2.4, 5.2.6, 6, 7.1.1, 7.1.2
<i>Sanzione</i> – Penalità inflitta per la trasgressione di una norma, l'inottemperanza a un ordine dell'autorità o l'adozione di pratiche imprudenti. La sanzione è irrogata dall'autorità di vigilanza o dall'organo giudiziario. Essa può consistere in un'ammenda pecuniaria o, in alcuni paesi, in un procedimento penale; può essere applicata alla banca stessa o a un singolo.	4.2.3, 5.2.5
<i>Scorporo delle attività</i> – Tecnica di risoluzione in base alla quale i crediti in sofferenza e altri impieghi di qualità deteriore di una banca dissestata sono venduti al prezzo di mercato a una società distinta costituita ad hoc. Quest'ultima ("bad bank") dovrà essere capitalizzata dal governo o dall'ente di assicurazione dei depositi e avrà l'obiettivo di gestire le attività acquisite in modo da massimizzarne i recuperi. La parte restante della banca dissestata ("good bank") necessiterà parimenti di ricapitalizzazione se non è più disponibile capitale azionario; essa si concentrerà sulla correzione delle deficienze operative e sulla direzione dell'operatività corrente; in alternativa potrà essere offerta in vendita (inglese: <i>good bank - bad bank separation</i>).	6.2.3, 6.5
<i>Sistema di "early warning"</i> – Modello empirico che si prefigge di stimare la probabilità di fallimento o di crisi finanziaria di una banca su un arco temporale predeterminato, in base all'attuale profilo di rischio dell'istituzione.	4.1.2
<i>Sistema di rating a fini di vigilanza</i> – Sistema di rating utilizzato dall'autorità di vigilanza per definire in modo sintetico la situazione economico-finanziaria, la conformità a leggi e regolamenti e la solidità complessiva delle varie banche. Il sistema è utile per individuare le istituzioni le cui carenze di natura finanziaria, operativa o regolamentare richiedono una sorveglianza speciale e/o giustificano un livello di sorveglianza superiore alla norma. In molti paesi sono impiegate varianti di sistemi che considerano i seguenti parametri: adeguatezza patrimoniale, qualità degli impieghi, qualità degli organi direttivi, risultato economico e liquidità.	4.2.1
<i>Situazione sistemica</i> – Situazione che comporta gravi effetti negativi sulla solidità generale e/o sulla struttura del sistema finanziario e sulla stabilità finanziaria. Ad esempio, il fallimento di una grande banca potrebbe trascinare nel dissesto varie altre istituzioni, causando una perdita di fiducia nella solidità e affidabilità di una parte importante del sistema bancario e il collasso di servizi di pagamento.	2.2.1, 5.2.7, 6.3
<i>Società per la gestione di attività</i> – Società ad hoc costituita dallo Stato, da una banca o da investitori privati con l'obiettivo di acquisire prestiti e altri impieghi, la maggior parte dei quali è solitamente di qualità scadente, e di curarne la gestione (eventualmente la ristrutturazione) e, in molti casi, la successiva vendita a investitori.	6.5

<i>Sorveglianza</i> – Monitoraggio da parte dell'autorità della situazione economico-patrimoniale delle singole banche e delle condizioni generali del mercato finanziario.	4.2.3
<i>Sostegno straordinario di liquidità</i> – Cfr. Prestatore di ultima istanza.	5.3.5
<i>Uscita dal mercato</i> – Chiusura della banca fallita, seguita dalla liquidazione e dall'attivazione del sistema di assicurazione dei depositi, ove applicabile.	6
<i>Vigilanza basata sul rischio</i> – Vigilanza strutturata in base al grado di rischio. L'organo di vigilanza valuta i diversi ambiti di operatività della banca e la connessa qualità della gestione e dei controlli interni al fine di individuare le aree più rischiose, che sono quindi sottoposte a un più stretto monitoraggio.	4.2.2