

Sistemi di tutela dei depositi nei paesi membri del Comitato di Basilea

(Giugno 1998)

Introduzione

Il Comitato di Basilea non ha emanato raccomandazioni in merito all'opportunità che i paesi dispongano di sistemi di tutela dei depositi, né sul modo in cui essi dovrebbero essere strutturati. Ciò è dovuto in parte alle differenze istituzionali esistenti fra i paesi membri, ma anche al fatto che l'azione del Comitato mira principalmente a creare quelle condizioni che dovrebbero rendere meno necessaria una siffatta tutela. Nondimeno, a fini di informazione reciproca, il Comitato ha occasionalmente condotto indagini sugli schemi esistenti nei propri paesi membri. Di seguito è riportata una descrizione sinottica dei meccanismi attualmente in vigore.

Vari paesi europei stanno procedendo a un riesame dei propri schemi al fine di uniformarli alla Direttiva UE del maggio 1994 relativa ai sistemi di garanzia dei depositi. Le principali modifiche indotte da tale Direttiva consistono in una certa standardizzazione dell'ammontare minimo (ECU 20 000, ossia il 90% di ECU 22 222) e nel principio secondo cui i depositi presso le succursali (ma non le affiliate) di banche UE sono coperti dal sistema del paese di origine. Di conseguenza, le succursali di banche UE saranno normalmente esentate dall'obbligo di aderire al sistema del paese ospitante, sebbene possa essere prevista una copertura supplementare qualora la garanzia fornita nel paese di origine sia inferiore ("integrazione"). Per contro, al fine di evitare distorsioni concorrenziali, la protezione offerta dal sistema del paese di origine è limitata al massimale fissato per il sistema del paese ospitante nel caso in cui il primo preveda una copertura superiore.

I. Copertura

a) Tipi di istituzioni finanziarie

- Belgio** Tutti gli enti creditizi soggetti alla legislazione belga e le succursali belghe di banche con sede in un paese esterno alla UE.
- Canada** Tutte le banche e le "trust and loan companies" (abilitate a livello sia federale che provinciale) sono tenute a chiedere l'ammissione al sistema. Le domande sono sottoposte all'approvazione del Consiglio direttivo della Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC). Inoltre, le istituzioni abilitate a livello provinciale devono ottenere l'autorizzazione della rispettiva provincia e impegnarsi a non esercitare funzioni sostanzialmente diverse da quelle consentite a una istituzione con statuto federale.
- Francia** Tutti gli enti creditizi che accettano depositi. Un sistema copre le banche aderenti all'Association Française des Banques (AFB). Le banche di credito cooperativo e le casse di risparmio hanno istituito un meccanismo di reciproca assistenza diretto ad assicurare la liquidità e la solvibilità delle istituzioni affiliate, il quale è pertanto considerato equivalente a un sistema di garanzia.
- Germania** Salvo rare eccezioni, tutte le banche che accettano depositi. Esistono sistemi separati per le banche commerciali ("private Kreditbanken"), le casse di risparmio ("Sparkassen"), le centrali di bancogiro ("Girozentralen") e le cooperative di credito ("Kreditgenossenschaften") con le loro istituzioni centrali.
- Giappone** Un sistema copre le banche commerciali, le banche "shinkin", le cooperative di credito e le associazioni di credito mutualistico. Un altro copre le cooperative agricole e pescherecce.
- Italia** Tutti gli enti creditizi costituiti in base alla legge italiana sono tenuti a partecipare a un fondo nazionale di tutela dei depositi. Operano attualmente due schemi di questo tipo, di cui uno destinato specificatamente alle banche di credito cooperativo. Entrambi i fondi coprono obbligatoriamente i depositi delle banche italiane e delle succursali di

banche UE, ed eventualmente i depositi delle succursali di banche non UE. Le succursali italiane di banche con sede in paesi UE possono partecipare allo schema qualora desiderino integrare la protezione offerta dal sistema del proprio paese di origine. Le succursali italiane di banche con sede in paesi esterni alla UE partecipano allo schema italiano, a meno che il sistema del paese di origine non offra una protezione equivalente.

Lussemburgo Tutti gli enti creditizi di diritto lussemburghese e le succursali lussemburghesi di banche non UE sono tenuti per legge a partecipare al sistema di tutela dei depositi.

Paesi Bassi

- (i) Gli enti creditizi con sede legale nei Paesi Bassi;
- (ii) Le succursali di enti creditizi di paesi terzi tenute a partecipare al sistema in quanto lo schema nel paese di origine non offre una protezione equivalente ai creditori della succursale;
- (iii) Le succursali di enti creditizi di paesi UE che hanno aderito al sistema olandese al fine di integrare la propria copertura.

Regno Unito

- (i) Le banche autorizzate in base alla Legge bancaria del 1987 con sede legale nel Regno Unito, comprese le loro succursali situate nello Spazio economico europeo (SEE);
- (ii) Talune banche con sede legale in altri paesi SEE che hanno aderito al sistema britannico per integrare la copertura offerta dal sistema in vigore nel paese di origine relativamente ai depositi raccolti nel Regno Unito.
- (iii) Le banche con sede legale in paesi esterni allo SEE relativamente ai depositi raccolti dalle loro dipendenze britanniche, salvo che siano state esentate dal partecipare al sistema britannico (tale esenzione è possibile soltanto per i depositi raccolti nel Regno Unito se il sistema del paese di origine offre una protezione di livello e portata almeno pari a quella del sistema britannico).

Stati Uniti La Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) assicura le banche e le casse di risparmio abilitate a livello sia federale sia di Stato. La National Credit Union Administration (NCUA) assicura le cooperative di credito.

Svezia Tutte le banche e le società di investimento autorizzate a raccogliere depositi.

Svizzera Sebbene il sistema sia facoltativo, la quasi totalità delle banche vi partecipa per esigenze concorrenziali.

b) Appartenenza e ubicazione delle istituzioni

In Belgio, Canada, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Regno Unito e Svezia le succursali (se ammesse) e le affiliate di banche estere sono tenute in linea di principio a partecipare al sistema di tutela dei depositi. In Italia, la partecipazione al sistema nazionale è richiesta per le succursali di banche estere soltanto se esse desiderano integrare la protezione offerta dal sistema del paese di origine (nel caso di banche con sede nella UE), oppure se il sistema del paese di origine non è equivalente a quello italiano (nel caso di banche con sede all'esterno della UE). Negli Stati Uniti, ai sensi del testo emendato nel dicembre 1991 dell'International Banking Act, una banca estera che intenda raccogliere depositi al dettaglio (inferiori a USD 100 000) deve svolgere tale attività mediante un'affiliata bancaria assicurata con sede negli USA. Alle succursali di banche estere assicurate prima di tale emendamento è consentito mantenere tale assicurazione.

Vi sono tuttavia eccezioni a questo principio, specie all'interno dell'Unione europea, dove le succursali di banche con sede in un altro Stato membro sono coperte dal sistema del paese di origine. In Belgio e nel Regno Unito possono inoltre essere esentate le istituzioni estere che beneficino di una copertura equivalente nel proprio paese di origine. In Canada è attualmente allo studio una proposta che renderebbe facoltativa l'adesione alla CDIC da parte delle filiazioni di banche estere che non accettano depositi al dettaglio (inferiori a CAD 150 000).

Il sistema in vigore in Germania per le banche commerciali è l'unico che preveda la tutela dei depositi di non residenti raccolti dalle banche di questo tipo operanti all'estero, ovunque esse siano localizzate. Pur essendo facoltativa, l'adesione al sistema è normalmente necessaria per motivi concorrenziali.

c) Carattere obbligatorio o facoltativo della partecipazione

In Belgio, Francia, Giappone, Italia, Lussemburgo, Regno Unito e Svezia la partecipazione ai sistemi nazionali è obbligatoria, fatte salve le eccezioni sopra menzionate. In Canada e negli Stati Uniti le banche abilitate a livello federale sono tenute a partecipare ai rispettivi sistemi. In Canada le cooperative di credito e le "trust and loan companies" con sede nel Quebec devono invece aderire a schemi paralleli operanti a livello di provincia. Negli Stati Uniti la legge federale esenta le banche abilitate a livello di Stato, ma nella maggior parte dei casi, in forza della legislazione locale, queste sono tenute a ottenere la copertura assicurativa della FDIC (attraverso una procedura di ammissione). La legge olandese prevede che venga realizzato un accordo su base volontaria con le organizzazioni rappresentative del settore bancario, il quale è dichiarato legalmente vincolante per tutte le istituzioni autorizzate. Qualora non venga raggiunto tale accordo volontario, può essere introdotto un sistema obbligatorio. L'adesione ai sistemi tedesco e svizzero è in linea di principio facoltativa, anche se in Germania la partecipazione di un istituto membro di un'associazione di casse di risparmio (o di cooperative di credito) che gestisca un sistema di garanzia è in pratica quasi automatica.

d) Tipologia dei depositi tutelati

Con l'eccezione dei depositi presso le istituzioni appartenenti al settore delle casse di risparmio e delle cooperative di credito in Germania, tutti i sistemi limitano la protezione ai depositi non bancari, pur essendovi differenze nell'esatta definizione di questi ultimi. In molti casi sono esclusi espressamente i depositi degli amministratori, dei dirigenti e dei revisori dell'istituzione insolvente, nonché dei loro parenti prossimi; i depositi di altre società dello stesso gruppo; i depositi assistiti da garanzia; i depositi che fruiscono di condizioni speciali; i depositi connessi con attività fraudolente o con il riciclaggio di denaro di provenienza illecita; i depositi che si configurano come quote di capitale. Il sistema canadese esclude i depositi con scadenza originaria superiore a cinque anni. Nei Paesi Bassi l'accezione del termine "creditore" è alquanto ampia. Qualsiasi persona fisica o società di persone che vanta una ragione di credito verso un'istituzione insolvente affiliata al sistema può in linea di principio avanzare una richiesta di rimborso. La circostanza che il credito sia stato originato da una transazione di natura personale o commerciale non è rilevante.

e) Valuta di denominazione

In Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Svezia e Svizzera i depositi sono tutelati a prescindere dalla valuta di denominazione, mentre i depositi in valuta estera sono espressamente esclusi dai sistemi di Belgio, Canada, Francia, Giappone e Regno Unito. Nondimeno, la Direttiva UE stabilisce che ai fini dei sistemi di garanzia dei depositi le valute dello Spazio economico europeo, compreso l'ecu/euro, devono essere trattate come monete nazionali.

f) Paese di residenza del depositante

In nessuno dei paesi del G-10 si fa distinzione fra i depositi di residenti e quelli di non residenti.

g) Ammontare della copertura

Con l'eccezione di quello tedesco, tutti i sistemi fissano un ammontare massimo per la copertura assicurativa dei depositi: Belgio ECU 15 000 fino al 31 dicembre 1999 (in seguito, ECU 20 000); Canada CAD 60 000 per ogni istituzione aderente; Francia FRF 400 000; Giappone JPY 10 milioni; Italia ITL 200 milioni; Lussemburgo ECU 15 000 fino al 31 dicembre 1999 (in seguito, ECU 20 000); Paesi Bassi ECU 20 000; Svezia SEK 250 000; Svizzera CHF 30 000 per ciascun depositante; Regno Unito GBP 20 000 o ECU 22 222; Stati Uniti USD 100 000. In Lussemburgo e nel Regno Unito il rimborso è limitato al 90% del deposito assicurato.

Il sistema adottato dalle banche commerciali tedesche fornisce una protezione pressoché totale ai depositi non bancari, con un massimo per cliente fissato generalmente nella misura del 30% dei fondi dovuti da una singola istituzione. Il sistema delle istituzioni affiliate alla "Girozentrale" offre una protezione sostanzialmente analoga. Il sistema delle associazioni delle casse di risparmio e delle cooperative di credito tedesche ha come scopo primario quello di proteggere la solvibilità dei propri membri e quindi, in modo indiretto, tutela pienamente anche i depositi.

II. Amministrazione e modalità di funzionamento

Per quanto concerne i poteri di vigilanza e le responsabilità degli organismi che amministrano i sistemi in vigore, la CDIC in Canada e l'ente corrispondente in Giappone demandano gran parte delle funzioni di regolamentazione e di ispezione ad autorità separate, mentre negli Stati Uniti la FDIC dispone di ampi poteri di ispezione, di regolamentazione e, se necessario, di esclusione dal sistema. In Germania le federazioni bancarie che gestiscono i vari schemi hanno poteri di auditing. In Belgio e in Svezia gli enti gestori dei fondi di garanzia cooperano con l'autorità di vigilanza bancaria attraverso scambi di informazioni. In ognuno di questi paesi i vari organismi sono inoltre pronti a collaborare attivamente con le autorità di vigilanza per evitare che le banche siano messe in liquidazione. Inoltre, la normativa prevede che i gestori dei fondi di garanzia dei depositi possano acquistare attività dalle banche partecipanti o concedere loro prestiti per facilitare le operazioni di fusione, o semplicemente per ridurre il rischio di liquidazioni e di conseguenti perdite per i fondi medesimi.

Nei Paesi Bassi il sistema è amministrato dalla banca centrale, sebbene le istituzioni partecipanti siano rappresentate in un comitato consultivo. La gestione del sistema britannico è assunta dal Deposit Protection Board, composto da rappresentanti della Banca d'Inghilterra e delle istituzioni aderenti. In Francia e in Svizzera i sistemi sono amministrati dalle associazioni bancarie, mentre in Lussemburgo tale funzione è svolta da un ente senza fini di lucro, l'Association pour la Garantie des Dépôts, Luxembourg (AGDL), il cui organo direttivo è eletto dalle istituzioni creditizie partecipanti. In Italia i fondi di tutela dei depositi sono enti di diritto privato, ma la Legge bancaria attribuisce alla Banca d'Italia il potere di approvare gli statuti, di regolamentare le procedure di rimborso, di autorizzare gli interventi, ecc.

III. Finanziamento

a) Risorse

In sei paesi (Belgio, Canada, Germania, Giappone, Stati Uniti e Svezia) i fondi sono alimentati da contribuzioni regolari. Se si eccettuano il Canada e il Giappone, dove per modificare l'aliquota contributiva occorre rispettivamente una decisione del Governatore e l'approvazione del Ministro delle Finanze o un emendamento dell'ordinanza governativa, le contribuzioni possono essere ridotte o aumentate a seconda delle esigenze. In Belgio, in seguito alla fusione nel 1995 dei due precedenti fondi, lo Stato ha apprestato una garanzia di BEF 3 miliardi per coprire l'eventuale insolvenza di un'istituzione creditizia pubblica o privatizzata prima che siano attinte le risorse del fondo.

Negli altri sei paesi (Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Regno Unito e Svizzera) le risorse finanziarie sono messe a disposizione dalle banche partecipanti allorché sorge la necessità. Nei Paesi Bassi la banca centrale concede un credito di prefinanziamento qualora la somma necessaria nell'arco di un anno civile superi una certa quota delle risorse del sistema bancario o di una singola istituzione. In Svizzera, l'associazione bancaria può prefinanziare i crediti dei depositanti al fine di accelerare la liquidazione delle spettanze. Nel Regno Unito è stato costituito nel 1982 un fondo di base di GBP 5-6 milioni mediante un apporto iniziale di tutte le istituzioni partecipanti. Da allora, ogni istituzione autorizzata dalla Banca d'Inghilterra, che sia tenuta a partecipare al fondo, deve versare una quota d'ingresso.

In otto paesi è prevista la possibilità di ottenere fondi addizionali, se necessario, dalla banca centrale, da un'altra autorità pubblica o con il ricorso al prestito. Le eccezioni sono costituite da Francia, Germania, Italia e Svizzera, dove i sistemi si basano sul principio dell'autonomia finanziaria.

b) Base per la determinazione delle contribuzioni

In dieci paesi (fanno in parte eccezione la Svizzera e la Germania) il calcolo del premio o delle altre contribuzioni si basa sostanzialmente sulla consistenza dei depositi assicurati, anche se in certi casi (ad esempio, Canada, Regno Unito e Svizzera) sono stabilite aliquote minime e/o massime. In Canada, a tutte le istituzioni partecipanti è attualmente applicata la stessa percentuale, ma di recente la normativa in materia è stata modificata per consentire alla CDIC di introdurre un sistema di aliquote differenziate in base alla categoria delle banche, un principio che in certa misura si applica già negli Stati Uniti e in Svezia.

In Germania le contribuzioni delle cooperative di credito e delle casse di risparmio sono determinate in base ai crediti verso la clientela, mentre quelle delle banche commerciali ("private Kreditbanken") si commisurano ai depositi assicurati. In Svizzera i premi sono calcolati principalmente in funzione del totale di bilancio, ma in parte anche in rapporto all'utile lordo d'imposta.

