

Senato della Repubblica  
Commissione 6<sup>^</sup> (Finanze e Tesoro)

Indagine conoscitiva in relazione all'esame degli atti comunitari n. COM(2012) 280,  
n. COM(2012) 511 e n. COM(2012) 512, concernenti la risoluzione delle crisi e la  
vigilanza prudenziale degli enti creditizi

Audizione del Direttore Generale dell'Assonime  
Stefano Micossi

*Roma, 6 novembre 2012*

assonime

## 1. Introduzione

Alla fine del giugno scorso il Presidente Van Rompuy ha presentato al Consiglio europeo il Rapporto “Verso un’autentica unione economica e monetaria”, preparato insieme ai Presidenti della Commissione europea, dell’Eurogruppo e della BCE, nel quale si prefigura di avanzare, nell’arco del prossimo decennio, verso un’architettura rafforzata dell’Unione economica e monetaria, fondata sui tre pilastri dell’integrazione finanziaria, di bilancio ed economica, oltre che verso nuove forme di legittimazione democratica per le politiche economiche comuni. Per l’unione bancaria, la Road Map indica i tre componenti di un meccanismo unico di vigilanza, di un sistema “armonizzato” di assicurazione dei depositi e di un sistema “comune” di risoluzione delle crisi bancarie sostenuto da “appropriato back stop” finanziario. Sulla garanzia dei depositi e sulla risoluzione, la Road Map sviluppa le proposte della Commissione (del luglio 2010 per l’assicurazione dei depositi<sup>1</sup> e del giugno 2012 per la risoluzione delle crisi bancarie<sup>2</sup>). Il 12 settembre 2012 la Commissione europea ha pubblicato la proposta per la creazione di un sistema europeo di vigilanza bancaria, con il trasferimento di tali funzioni alla BCE.

La proposta della Commissione rappresenta un passo coraggioso, ma contiene, insieme a molti aspetti positivi, anche alcuni aspetti critici che dovrebbero essere rivisti prima delle decisioni finali del Consiglio. Va sottolineato anzitutto che per limitare l’azzardo morale e l’eccessiva assunzione di rischi da parte delle banche, in un sistema altamente integrato, serve un insieme coerente di regole e poteri sovranazionali nelle tre aree della vigilanza, della garanzia dei depositi e della gestione e risoluzione delle crisi, che sono strettamente interconnesse. Soltanto il loro esercizio comune a livello europeo può sradicare dal sistema le aspettative di salvataggio a livello nazionale, che sono la ragione principale dell’assunzione di rischi eccessivi da parte delle banche.

---

<sup>1</sup> Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai sistemi di garanzia dei depositi [rifusione], COM(2010) 368 definitivo, Bruxelles, 12 luglio 2010.

<sup>2</sup> Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro di risanamento e di risoluzione delle crisi degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica le direttive del Consiglio 77/91/CEE e 82/891/CE, le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE e 2011/35/UE e il regolamento (UE) n. 1093/2010, COM(2012) 280 definitivo, Bruxelles, 6 giugno 2012.

## 2. La proposta della Commissione europea sulla vigilanza bancaria

La proposta della Commissione europea si articola in due regolamenti: il primo<sup>3</sup>, da adottare da parte del Consiglio all'unanimità in base all'articolo 127 comma 6 del TFUE, prevede la creazione di un sistema unico di vigilanza (*Single Supervisory Mechanism - SSM*) affidato alla BCE; il secondo<sup>4</sup>, da adottare secondo la procedura legislativa ordinaria, interviene a modificare il regolamento istitutivo (1093/2010) dell'Autorità bancaria europea (EBA), in particolare estendendo i poteri di "mediazione" dell'EBA nelle dispute tra autorità e di azione in casi di emergenza anche nei confronti della BCE, e modificando i meccanismi di voto dell'EBA in modo da limitare il peso dei paesi che aderiscono all'SSM<sup>5</sup>. Nella Comunicazione che accompagna i due documenti<sup>6</sup>, la Commissione annuncia proposte per la creazione di un meccanismo unico per la risoluzione delle crisi bancarie, soluzione ritenuta più efficiente rispetto a una rete di autorità nazionali, in particolare per il caso di difficoltà di banche cross-border.

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione, la competenza "esclusiva" di vigilanza della BCE si applicherebbe a tutte le banche dell'area euro, con un processo graduale di entrata in vigore: da gennaio 2013 alle banche che hanno richiesto o beneficiano di aiuti di stato, da luglio 2013 alle banche cross-border o comunque di importanza sistemica, da gennaio 2014 a tutte le banche. Quanto ai paesi non-euro, la Commissione ha previsto la possibilità di *opt-in*, attraverso un meccanismo di "stretta cooperazione" basato sull'assunzione volontaria di tutte le obbligazioni legali dei paesi dell'euro (articolo 6), con diritti di partecipazione alle decisioni limitati e con la possibilità per la BCE di escluderli unilateralmente dal meccanismo in caso di mancato rispetto degli obblighi assunti.

---

<sup>3</sup> Proposta di Regolamento del Consiglio che attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi, COM(2012) 511 definitivo, Bruxelles, 12 settembre 2012.

<sup>4</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (UE) n. 1093/2010 che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea) per quanto riguarda l'interazione di detto regolamento con il regolamento (UE) n. .../... che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi, COM(2012) 512 definitivo, Bruxelles, 12 settembre 2012.

<sup>5</sup> La modifica dei meccanismi di voto riguarda, in particolare, materie su cui le decisioni sono adottate con maggioranza semplice, come la risoluzione delle controversie tra autorità nazionali e i casi di violazione del diritto dell'Unione.

<sup>6</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Una tabella di marcia verso l'Unione bancaria*, COM(2012) 510 definitivo, Bruxelles, 12 settembre 2012.

La proposta della Commissione (articolo 4.1) attribuisce alla BCE, come si è detto in via esclusiva, tutti i compiti ordinari di vigilanza, tra i quali la concessione della licenza bancaria, le autorizzazioni all'acquisto di partecipazioni nel capitale delle banche, la fissazione di requisiti addizionali di capitale e liquidità, le valutazioni di adeguatezza su corporate governance e controlli interni, lo svolgimento di stress test, la vigilanza consolidata dei gruppi bancari e la supervisione dei conglomerati finanziari. Quanto alla gestione delle crisi, la proposta della Commissione si limita ad attribuire alla BCE i compiti di "intervento precoce", da esercitare in cooperazione con le autorità nazionali. Alle autorità di vigilanza nazionali rimarrebbero tutti i compiti residui, tra i quali la protezione dei consumatori e il contrasto al riciclaggio di denaro; esse sarebbero inoltre tenute all'attuazione delle decisioni della BCE in materia di vigilanza, solo su richiesta della stessa.

La BCE sarebbe anche l'autorità nazionale di supervisione per le banche dell'area euro e parteciperebbe, in quanto tale, ai collegi di supervisione per le banche attive anche in paesi dell'Unione non appartenenti all'area euro.

L'esercizio delle funzioni di vigilanza sarebbe affidato a un Consiglio di vigilanza (articolo 19), il quale opererebbe sotto la responsabilità del Consiglio direttivo della BCE e comprenderebbe un presidente, eletto dal Consiglio direttivo tra i membri del Comitato esecutivo (ad eccezione del Presidente), un vice-presidente scelto dal Consiglio direttivo tra i suoi membri, quattro rappresentanti della BCE nominati dal Comitato esecutivo e un rappresentante del supervisore nazionale per ciascuno stato membro partecipante al meccanismo di supervisione unica. Il Presidente dell'EBA e un membro della Commissione europea parteciperebbero in veste di osservatori.

### **3. L'ambito di applicazione del nuovo meccanismo di vigilanza unico**

La scelta di centralizzare presso la BCE i poteri di vigilanza essenzialmente per i membri dell'area euro, lasciando fuori i paesi non-euro, a meno di un'adesione volontaria che comunque avverrebbe con diritti attenuati e preservando l'autorità nazionale di vigilanza, crea rischi di frammentazione del mercato interno. La Commissione cerca di risolvere il problema rafforzando i poteri di *standard setter* dell'EBA in materia di vigilanza e limitando i poteri di voto dei paesi euro in quella sede, a favore dei paesi non-euro; ma l'evoluzione delle pratiche di vigilanza potrebbe divergere, nel tempo, costituendo un fattore di segmentazione dei mercati. In generale, non sembrano sussistere valide ragioni per non applicare le nuove regole comuni sulla vigilanza a tutti i paesi dell'Unione, indipendentemente dalla partecipazione all'euro. Al riguardo, è utile ricordare

che la BCE non ha competenza per gli interventi di sostegno di liquidità alle singole banche in crisi nemmeno per i paesi euro.

Va sottolineato che l'articolo 127 comma 6 del TFUE si applica a tutti gli Stati Membri dell'Unione, come risulta dalle disposizioni transitorie dell'articolo 139 comma 2c – le quali non lo menzionano tra le previsioni applicabili solo ai partecipanti all'euro; una previsione simile si trova anche nel Protocollo 15 (punto 4) sull'applicazione dell'articolo 127 comma 6 al Regno Unito. Non vi sono dubbi, dunque, che la BCE sia un'istituzione dell'Unione e non della sola area euro, pur se alcuni dei paesi dell'Unione sono fuori dall'euro grazie a una deroga “temporanea” dagli obblighi dei Trattati.

È vero, tuttavia, che secondo l'articolo 42 comma 1 del suo Statuto, le decisioni della BCE non hanno valore legale nei confronti dei paesi non-euro. Il problema può essere risolto attraverso la sottoscrizione da parte di questi ultimi di un “contratto di partecipazione”, come propone la Commissione oppure, meglio, modificando lo Statuto della BCE. Ciò è probabilmente fattibile con la procedura semplificata dell'articolo 48 comma 6 TUE, e successiva ratifica da parte dei paesi membri.

#### **4. Un sistema europeo federale di supervisione bancaria**

La proposta della Commissione trasferisce alla BCE poteri “esclusivi” di vigilanza; le autorità nazionali diventerebbero esecutrici delle istruzioni della BCE, ma non sarebbero giuridicamente obbligate in proprio all'attuazione della vigilanza comune. Non è difficile vedere come una tale impostazione deresponsabilizzi le autorità nazionali, creando lo spazio perché esse continuino a proteggere i campioni nazionali e le condizioni per futuri conflitti. Il problema sarebbe più grave se, come appare probabile, le autorità tedesche e di alcuni altri paesi ottenessero di escludere dalla vigilanza comune le banche di dimensione minore o con operatività solo nazionale.

Un'impostazione più soddisfacente dei rapporti tra autorità nazionali e BCE – coerente con le indicazioni della Road Map, secondo le quali i poteri della nuova autorità europea di vigilanza dovrebbero applicarsi a tutte le banche (cfr. p. 4) – sarebbe realizzata adottando il modello della politica europea di concorrenza (Regolamento del Consiglio 1/2003). In quel modello, sia le autorità europee, sia quelle nazionali sono legalmente tenute ad applicare le regole comuni; compete all'autorità europea di fissare nelle sue *guidelines* i criteri di ripartizione dei casi tra il livello europeo e quello nazionale. Inoltre, l'autorità europea mantiene il potere di avocazione delle singole

fattispecie, in caso di ripercussioni europee particolarmente rilevanti o di mancata applicazione delle regole comuni da parte dell'autorità nazionale. Con questa soluzione si garantirebbe l'esistenza di un solo sistema di regole, ma l'intervento diretto delle autorità europee sarebbe normalmente limitato alle banche cross-border di dimensioni maggiori; le autorità nazionali gestirebbero la vigilanza sulle banche minori, ma sotto la sorveglianza dell'autorità europea, che assicurerebbe la corretta applicazione degli standard comuni fissati dall'EBA.

Tale modello "a rete" consentirebbe di valorizzare l'apporto delle strutture di vigilanza nazionali, che diverrebbero parte integrante del meccanismo unico di vigilanza. Inoltre, il ricorso a nuove risorse umane e finanziarie per lo svolgimento delle nuove funzioni di vigilanza esercitate direttamente dalla BCE sarebbe minimizzato.

## **5. Alcuni aspetti di *governance* del nuovo meccanismo**

Una questione rilevante riguarda la *governance* del sistema e, in particolare, la separazione tra le funzioni di politica monetaria e quelle di supervisione all'interno della BCE.

La BCE è attualmente responsabile della politica monetaria dei paesi euro. Il suo Presidente presiede anche il Comitato europeo per il rischio sistemico (*European Systemic Risk Board*, ESRB), che è responsabile per la stabilità macro-prudenziale, e per il quale la BCE fornisce anche un segretariato<sup>7</sup>. Questa funzione di supervisione della BCE, in realtà, è poco più che un ritorno al campo di applicazione tradizionale della politica monetaria nella cura della macrostabilità finanziaria – un ruolo che era stato un po' oscurato dal forte accento posto sulla stabilità dei prezzi nella definizione degli obiettivi di politica monetaria – e non implica conflitti di obiettivi con la politica monetaria.

La vigilanza prudenziale sulle singole banche – cd. di micro-stabilità – invece può entrare in diretto conflitto con gli obiettivi di politica monetaria. Ciò si verifica, ad esempio, se una banca centrale che vigila su un sistema bancario sottocapitalizzato ritarda l'inasprimento delle condizioni monetarie, necessario per frenare l'inflazione, per il timore di mettere in difficoltà le banche vigilate. Quindi, la separazione effettiva, all'interno della BCE, dei poteri di supervisione bancaria da quelli di politica monetaria è di fondamentale importanza, al fine di preservare l'integrità di entrambe le funzioni.

---

<sup>7</sup> Si noti che l'attribuzione alla BCE della Presidenza e del Segretariato dell'ESRB è avvenuta con la procedura dell'articolo 127, comma 6 del Trattato.

Al riguardo, la proposta della Commissione non appare pienamente soddisfacente, in quanto configura la nuova funzione di vigilanza come una funzione esercitata dalla BCE con poteri delegati dal Consiglio direttivo e sotto la sua “supervisione e responsabilità” (articolo 19 comma 3). Seguendo tale impostazione, il rischio di contaminazione tra le due funzioni è elevato.

Sul piano sostanziale, la separatezza della funzione di vigilanza richiede quanto meno di escludere ogni possibilità di intervento del Consiglio direttivo della BCE nei provvedimenti sui singoli casi. La via maestra, se lo Statuto della BCE lo consentisse, sarebbe di istituire il nuovo organo per la supervisione bancaria come organo separato e indipendente dal Consiglio direttivo della BCE, mantenendo un’unione personale tra i due organismi, ad esempio attraverso la presenza del vice-presidente del Consiglio direttivo della BCE nel Consiglio di vigilanza bancaria, al solo fine di assicurare la piena circolazione delle informazioni tra i due organismi. I giuristi della BCE e del Consiglio negano che una tale soluzione sia possibile, e citano a conforto della tesi la famosa dottrina Meroni della Corte di Giustizia europea<sup>8</sup>; ma tale principio giuridico si riferiva alla possibilità di delega a una diversa istituzione, mentre l’ipotesi che qui proponiamo implica che la funzione sia attribuita alla BCE e venga esercitata da un nuovo organo all’interno di questa. L’esatta portata dello Statuto della BCE riguardo a tale questione richiede ulteriori approfondimenti; né si può escludere di modificare tale statuto, se ciò venisse ritenuto necessario per assicurare la piena separazione delle due funzioni, monetaria e di vigilanza bancaria, che certamente costituisce un aspetto centrale del buon disegno dei nuovi istituti.

Quanto al governo del nuovo meccanismo di vigilanza, la proposta della Commissione non prevede – come invece è stato fatto a suo tempo per il governo della politica monetaria – l’istituzione all’interno del nuovo Consiglio di vigilanza di un Comitato esecutivo. Le decisioni di vigilanza verrebbero dunque assunte da un organismo pletorico, comprendente 23 membri con diritto di voto e vari osservatori, tra i quali i rappresentanti delle vigilanze nazionali sarebbero in ampia maggioranza. Il rischio che l’applicazione delle regole comuni alle maggiori banche si trasformi in un negoziato politico è evidente. Solo l’istituzione di un Comitato esecutivo ristretto, composto da personalità esperte del tutto indipendenti dalle autorità nazionali, può garantire l’indipendenza e l’efficacia del nuovo meccanismo di vigilanza.

---

<sup>8</sup> Corte di giustizia, sentenze 13 giugno 1958, causa 9/56, *Meroni c. Alta Autorità*, e 13 giugno 1958, causa 10/56, *Meroni c. Alta Autorità*.

## **6. Il ruolo dell'EBA**

L'EBA dovrebbe continuare a garantire l'unicità delle regole; oltre a conservare la responsabilità del *single rulebook*, dovrebbe assumere, come indicato nella Comunicazione della Commissione, anche la funzione di garantire pratiche uniformi di vigilanza, ovvero il *single handbook*. Entrambi sono cruciali per preservare il mercato interno, soprattutto con riferimento agli Stati Membri non appartenenti all'area euro che decideranno di non aderire al meccanismo di vigilanza unico.

Inoltre, se si accetta che i nuovi meccanismi di vigilanza debbano applicarsi in maniera uniforme all'intera Unione europea, un coordinamento pieno ed efficace tra EBA e BCE potrebbe essere garantito dalla partecipazione con diritto di voto, piuttosto che come semplice osservatore, del Presidente dell'EBA nel Consiglio di vigilanza. Forme analoghe di coordinamento con l'ESMA e l'EIOPA, le autorità di vigilanza sulla trasparenza e l'integrità dei mercati finanziari e su assicurazioni e fondi pensione, potrebbero essere considerate in seguito.

## **7. L'approccio alla ricapitalizzazione delle banche**

Il comunicato del summit dell'area euro del 29 giugno 2012 prevedeva la possibilità per l'ESM (*European Stability Mechanism*) di ricapitalizzare direttamente le banche dell'area euro, una volta che fosse stato istituito il meccanismo di supervisione unico con il coinvolgimento della BCE. Come è certamente ben noto a questa Commissione, nelle scorse settimane l'attuazione delle decisioni dell'Eurosummit di giugno si è arenata in una discussione poco costruttiva sul trattamento dei cd. "*legacy assets*" delle banche spagnole: perché la Germania e altri paesi non vogliono che l'ESM copra le perdite pregresse delle banche spagnole (e poi, subito dopo, quelle delle banche irlandesi); ma se non si interviene, il circolo vizioso tra crisi bancaria e crisi del debito sovrano rischia di travolgere la Spagna e riaccendere l'instabilità.

Il principio fondamentale da seguire nella gestione e risoluzione delle crisi è che non si dovrebbe mai iniettare in una banca risorse finanziarie destinate a salvare gli azionisti e i creditori: solo in tale modo, infatti, si eliminerebbe dal sistema l'azzardo morale e la disciplina di mercato potrebbe funzionare efficacemente. L'implicazione di questo principio è che ogni trasferimento di denaro a banche in crisi nell'ambito di un programma europeo di assistenza finanziaria non dovrebbe essere utilizzato per coprirne le perdite, ma dovrebbe essere costruito come un sostegno finanziario temporaneo, per dare il tempo ai necessari processi di ristrutturazione, dunque con forte



condizionalità. In questa ottica vanno disegnate le modalità d'intervento dell'ESM nel capitale delle banche.

Al riguardo, un utile esempio è rappresentato dal *Troubled Assets Relief Program* (TARP), adottato dal governo degli Stati Uniti nell'ottobre del 2008 per ricapitalizzare banche e altre istituzioni finanziarie sistemiche (per es. AIG) e frenare la crisi di fiducia. Secondo quel modello, gli interventi di ricapitalizzazione avvennero con l'acquisto di azioni privilegiate, a un costo molto conveniente, ma con stringenti condizioni e vincoli alla gestione (per esempio alle politiche di remunerazione e di distribuzione di dividendi, e alla nomina di consiglieri di amministrazione). Al termine del periodo prestabilito, le banche che non fossero in condizione di riacquistare le azioni diverrebbero di proprietà dell'ESM, il quale ne assumerebbe il controllo; le perdite residue sarebbero coperte con la cancellazione delle azioni ordinarie e la ristrutturazione dei debiti della banca diversi dai depositi bancari.

Questo modello ha il vantaggio di offrire agli azionisti privati la possibilità di risanare la banca, evitando la nazionalizzazione immediata; ma se la ristrutturazione non dovesse riuscire, azionisti e creditori privati manterrebbero la piena responsabilità per le perdite della banca. Si noti, peraltro, che il programma di intervento potrebbe offrire dei rendimenti positivi per l'ESM, come è accaduto con il TARP americano.

## **8. Assicurazione dei depositi e risoluzione delle crisi bancarie**

L'unione bancaria europea richiede i tre pilastri della vigilanza, dell'assicurazione dei depositi e della risoluzione delle crisi bancarie. La proposta della Commissione, pur con le criticità discusse, rappresenta un significativo progresso sul fronte della vigilanza; il lavoro è ancora incompleto per le altre due componenti.

Per quanto concerne la garanzia dei depositi, la proposta della Commissione europea del luglio 2010 prevede un'armonizzazione degli schemi nazionali di garanzia dei depositi, introducendo un obbligo di finanziamento ex-ante dei fondi da parte delle banche, con contributi basati sul profilo di rischio, e prevedendo anche la possibilità di prestiti tra gli schemi nazionali dei diversi paesi.

Non siamo ancora, però, alla costruzione di un sistema europeo integrato di garanzia dei depositi, comprendente sia un livello europeo, sia un livello nazionale. Il primo requisito fondamentale è che la garanzia copra esclusivamente i depositanti e non possa essere usata per

coprire le perdite delle banche e proteggere i manager, gli azionisti o i creditori diversi dai depositanti. Inoltre, serve un fondo europeo di assicurazione, che garantisca un adeguato *pooling* dei rischi di fallimento, o almeno di perdite significative, delle grandi banche cross-border. È importante sottolineare, a questo riguardo, che l'accumulazione e il *pooling* del fondo assicurativo europeo inizierebbero con il nuovo sistema e non riguarderebbero le risorse già accumulate dagli schemi nazionali di garanzia dei depositi. L'istituzione di un fondo europeo pone delicati rapporti di raccordo con i fondi nazionali, che probabilmente dovrebbero continuare ad esistere, ma sarebbero impoveriti per lo spostamento al livello europeo della tutela delle banche di maggiori dimensioni.

Come per la garanzia dei depositi, la proposta della Commissione per la creazione di un quadro giuridico europeo di risoluzione delle crisi bancarie prevede un'armonizzazione dei sistemi nazionali, con strumenti comuni di prevenzione (ad esempio, elaborazione di *recovery e resolution plan*), di *early intervention* (ad esempio, le procedure per l'attuazione dei *recovery plan*, la convocazione d'urgenza dell'assemblea degli azionisti, la nomina di un amministratore speciale, e simili) e di risoluzione (*bridge bank*, vendita di attivi, strumenti di *bail-in*). Ma la gestione dei processi di risoluzione viene lasciata alle autorità nazionali; è anche prevista l'istituzione di fondi nazionali di risoluzione, che dovrebbero servire per sostenere le riorganizzazioni aziendali.

Dunque, come per gli schemi di garanzia dei depositi, si ragiona per ora in termini di armonizzazione dei sistemi nazionali, invece che di creazione di un sistema unico europeo. Ma senza un sistema europeo di gestione delle crisi, il problema dell'azzardo morale non potrà essere risolto, per la tendenza delle autorità nazionali a proteggere le proprie banche maggiori.

La chiave della soluzione sta nell'attribuire alle autorità europee di vigilanza tutti i poteri di gestione delle crisi – non solo quelli di intervento precoce, come ha fatto la Commissione con la sua proposta; allora, quel che resta della banca dopo tutti gli interventi di risoluzione può effettivamente essere affidato alle autorità nazionali, senza timori di “perdoni di vigilanza” (*supervisory forbearance*).

Un tale sistema presuppone, anzitutto, l'adozione del modello americano di vigilanza della *Prompt Corrective Action* (PCA), sviluppato dalla *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC). Secondo tale modello, quando il capitale di una banca scende sotto certi livelli, i supervisori sono obbligati ad agire (sistema della *mandated action*), con interventi di natura progressivamente più invasiva con il deterioramento della solidità patrimoniale.