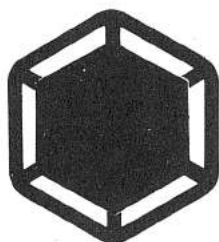


UNIVERSITÀ DI ROMA "LA SAPIENZA"  
FACOLTÀ DI ECONOMIA E COMMERCIO  
CORSO DI SPECIALIZZAZIONE IN DISCIPLINE BANCARIE



ASSICURAZIONE E GARANZIA  
DEI DEPOSITI BANCARI  
NELLA COMUNITÀ EUROPEA

a cura di Francesco Parrillo

Seminario organizzato dall'Università di Roma  
Facoltà di Economia e Commercio  
con il patrocinio della  
Commissione della Comunità Europea  
ed in collaborazione con  
l'Associazione Bancaria Italiana

# INTRODUZIONE

*L'idea di un seminario internazionale in materia di assicurazione e garanzia dei depositi nell'ambito della CEE, con estensione anche agli USA — che vanta, in questo campo, un indubbio primato — è nata da una duplice finalità. In primo luogo, tracciare una sorta di bilancio delle misure concrete adottate negli ultimi anni e, secondariamente, cogliere, in prospettiva, i progetti, le modifiche, le innovazioni che si vanno profilando in relazione al verificarsi di nuovi eventi e al maturare di nuove realtà.*

*I fatti che inducono i Paesi comunitari e, in genere, quelli occidentali, a porsi il problema di arricchire e rafforzare le strutture difensive delle imprese bancarie vanno ricercati non solo in fattori di destabilizzazione finanziaria internazionale, che si trasmettono rapidamente al mercato interno, ma anche in alcuni specifici elementi nazionali, come l'aumento della rischiosità e la dequalificazione degli impieghi che possono generare forti tensioni negli equilibri bancari.*

*Di questi accresciuti pericoli per la stabilità e l'immagine dei sistemi creditizi sono significativa testimonianza alcuni casi clamorosi ed emblematici di dissesti bancari avvenuti all'estero — specie negli USA — e in Italia, che hanno messo a dura prova collaudati meccanismi di protezione esistenti o che hanno fatto risultare inadeguati o superati e, comunque, meritevoli di revisione o riforme sostanziali gli strumenti d'intervento già sperimentati.*

*Il progetto originario del Seminario investiva, sul piano generale, tutti gli Stati membri della Comunità, compreso, quindi, anche il nostro Paese, ma non "coinvolgeva" direttamente il "caso" italiano che si è venuto profilando e definendo, a seguito di una precisa proposta del Governatore della Banca d'Italia fatta, in sede ABI, nel giugno del 1984, sulla istituzione di un Fondo interbancario di garanzia dei depositi.*

*Era naturale, quindi, che il dibattito del Seminario si estendesse e, anzi, investisse ampiamente il progetto del Fondo interbancario di tutela dei depositi che, nel frattempo, l'ABI, in seguito all'"input" della Banca Centrale, aveva cominciato a disegnare e a mettere a punto.*

*L'iniziativa, promossa dal Corso di Specializzazione in Discipline Bancarie, è stata realizzata col patrocinio della Comunità Europea e in collaborazione con l'Associazione Bancaria Italiana. La manifestazione ha riunito oltre duecento fra i più prestigiosi rappresentanti del mondo bancario ed accademico internazionale ed italiano ed ha consentito la presentazione di un quadro vasto ed articolato, dei vari sistemi di assicurazione e garanzia attualmente vigenti negli altri Paesi, dei problemi sopravvenuti e delle prospettive di soluzione. In questo stimolante contesto è stato affrontato — con la partecipazione dei più qualificati esponenti del settore bancario e dell'Università — il confronto sulla posizione specifica del sistema creditizio italiano e sul progetto, allora appena abbozzato nelle sue grandi linee, del Fondo interbancario di garanzia dei depositi.*

*Ad un anno di distanza, quando, dopo un meticoloso approfondimento del-*

*l'argomento, il progetto elaborato dall'ABI è stato ormai definito e sottoposto all'esame delle autorità monetarie, gli "Atti" del Seminario, col loro contenuto ricco di apporti dottrinali, di esperienze concrete e di documentazione, assumono valore di particolare attualità. Essi contribuiranno, sicuramente, alla migliore interpretazione e valutazione comparativa del ruolo, integrativo e complementare, del nuovo strumento, inteso a rinsaldare la stabilità e l'immagine del sistema e la fiducia del depositante.*

*Questo supporto conoscitivo e critico è tanto più indispensabile, in quanto l'introduzione del costituendo organismo rappresenterà una delle più profonde innovazioni nell'ordinamento bancario italiano.*

*Ancora una volta ritengo doveroso ringraziare, a nome dell'Università di Roma, la Commissione delle Comunità Europee, l'Associazione Bancaria Italiana, i relatori esteri e italiani e tutti i partecipanti ai lavori che hanno consentito, con il loro prestigio e il loro impegno, la buona riuscita della manifestazione.*

**Francesco Parrillo**

Direttore del Corso di  
Specializzazione in  
Discipline Bancarie

## INDICE

### APERTURA DEI LAVORI

**Prof. Giannino Parravicini**, Presidente dell'ABI

### RELAZIONI

**Dr. Rinaldo Ossola**

Vice Presidente ABI, già Presidente della Federazione Bancaria della Comunità Europea

**Dr. Paolo Clarotti**

Capo Divisione "Banche" Direzione Generale XV - Commissione della Comunità Europea

**Mrs. Sandra A. Waldrop**

Condirettore della Vigilanza Federal Deposit Insurance Corporation (in rappresentanza, di Mr. W. Isaac, Presidente FDIC)

**Prof. Michel Vasseur**

Facoltà di Diritto, Economia e Scienze Sociali dell'Università di Parigi, Presidente del Comitato Giuridico della Federazione Bancaria della Comunità Europea

**Mr. Ian Cobbold**

Segretario, Deposit Insurance Board, Bank of England (in rappresentanza di Mr. Peter Cooke, Capo della Vigilanza Banca d'Inghilterra)

**Prof. Manfred Hein**

Libera Università di Berlino, Facoltà Scienze Economiche, Istituto per la Banca, l'Industria la Moneta e il Credito

**Prof. Tancredi Bianchi**

Presidente dell'Associazione Nazionale Aziende Ordinarie di Credito, Vice Presidente ABI

**Prof. Jean Le Brun**

Facoltà di Diritto dell'Università di Lovanio, Membro della Commission Bancaire

**Mr. Daniel Cardon de Lichtbuer**

Presidente dell'Associazione Bancaria Belga, Amministratore e membro del Comitato Esecutivo della Banca Bruxelles Lambert

### DIBATTITO E INTERVENTI

**Mr. Denis Ponlot**

Presidente Confederazione Internazionale del Credito Popolare

**Prof. Mario Monti**

Ordinario di Teoria e Politica Monetaria dell'Università Bocconi  
Consigliere Economico della Banca Commerciale Italiana

**Dr. Mario Rivosecchi**

Amministratore Delegato del Credito Italiano

**On.le Gustavo Minervini**

Vice Presidente Commissione Finanze e Tesoro  
Camera dei Deputati

### CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

**Prof. Francesco Parrillo**

Direttore del Corso di Specializzazione in Discipline Bancarie dell'Università di Roma

# APERTURA DEI LAVORI

**PROF. GIANNINO PARRAVICINI**  
**Presidente dell'Associazione Bancaria Italiana**

A nome dell'Associazione Bancaria Italiana porgo un saluto cordiale e un vivo ringraziamento ai relatori e a tutti i partecipanti. In particolare desidero esprimere la mia gratitudine ai relatori e agli ospiti stranieri, che ci consentono di arricchire, con l'apporto conoscitivo delle loro esperienze nazionali, la discussione sul tema di questo incontro. Un sentito ringraziamento è dovuto al Prof. Parrillo, Direttore del Corso di specializzazione in discipline bancarie dell'Università di Roma, alla cui iniziativa dobbiamo questo convegno.

Non credo occorra sottolineare l'interesse e l'attualità del tema. Vorrei qui solo ricordare che esso tocca punti essenziali per la vita della banca.

Apprestare condizioni che rafforzino la sicurezza del deposito bancario e, soprattutto, la fiducia del depositante, mi pare risponda ad un'esigenza fondamentale.

Non è in gioco soltanto l'interesse del risparmiatore in quanto tale, ma anche quello del risparmio come fattore di base dell'economia e valore di rilevanza sociale. Così come è in gioco l'immagine della banca, in quanto singola unità operativa e in quanto sistema.

Non vi è legislazione bancaria che non ponga al centro delle sue finalità quella della tutela del risparmio bancario, perché è a partire da questa tutela che la banca può assolvere le sue funzioni di operatore posto al centro del sistema produttivo.

È pur vero che la tutela del deposito bancario e, quindi, della stabilità del sistema bancario, si attua, in particolare, nella normativa e nell'azione di vigilanza. Ma è altresì vero che queste hanno dei limiti ben precisi nelle autonome scelte delle singole aziende di credito, scelte dei clienti e scelte della natura e delle dimensioni degli impieghi.

Mentre, da un canto, normativa e azione di vigilanza sono diventate col tempo via via più complesse e penetranti fino a fare dell'attività bancaria uno dei settori economici più rigorosamente regolamentati, con l'attribuzione di un'ampia latitudine di poteri ad un organo specifico, dall'altro lato, da almeno un decennio, tendono a rafforzarsi i fattori di instabilità dei mercati e degli intermediari finanziari. Il processo di internazionalizzazione, l'affacciarsi sui mercati di nuovi strumenti e di nuovi intermediari, il processo di despecializzazione, sono fra i principali fattori che spingono i sistemi bancari verso una maggiore concorrenzialità. Tutto ciò in un mercato a sua volta segnalato da accresciute incertezze, fra le quali hanno dominato e dominano quelle legate ai debiti di settori in crisi e di paesi del terzo mondo e quelle manifestatesi con l'abbandono delle parità fisse nei mercati dei cambi.

Ci troviamo a operare in una realtà a più elevato potenziale di rischio rispetto al passato. Le aziende di credito, da parte loro, sono tenute ad adattare condotta e struttura patrimoniale alle nuove condizioni, mentre si hanno innovazioni nei sistemi di vigilanza e revisioni delle legislazioni bancarie. Modifiche e sistemazioni della normativa bancaria vengono introdotte in Belgio e in Danimarca nel 1975, in Germania nel 1976, in Olanda nel 1978 e nel Regno Unito nel 1979, secondo un processo che va visto anche come riflesso dell'avvio di una armonizzazione delle legislazioni bancarie dei paesi membri della CEE e che trova una prima, a mio avviso fondamentale, formulazione nella Prima Direttiva di Coordinamento del dicembre 1977.

Di questa Direttiva, che intende essere un punto di riferimento e di convergenza delle normative dei Paesi membri, credo debba essere sottolineato un aspetto che è rilevante ai fini del nostro tema odierno. Quello, cioè, di



basare i sistemi di vigilanza non più sulla discrezionalità delle valutazioni e delle determinazioni delle Autorità, bensì su un principio oggettivo di rispetto di norme prudenziali.

All'interno della conformità a queste norme, le banche dovrebbero valorizzare appieno il loro carattere di impresa ed esplicitare tutto il potenziale di concorrenza consentito dagli spazi apprestati da tali norme.

Questi processi evolutivi suggeriscono il quadro entro il quale si colloca il problema della difesa dei depositi. Una difesa che integra quella pubblica, che ha luogo mediante il sistema in essere di direzione e di vigilanza delle aziende di credito.

Alla nostra attenzione si pongono due scelte: l'assicurazione secondo le modalità tecniche sue proprie; la mutualità.

L'esperienza in corso in altri Paesi non è, purtroppo, almeno a un primo esame, di guida sicura. Sempre vi appare un desiderio di fare e al tempo stesso il timore o il desiderio di limitare l'impegno ai depositanti minori, piuttosto che ai depositi, di ricorrere a forme assicurative, ma integrate o da interventi pubblici successivi oppure da vere forme di mutualità. Il quadro che ne deriva confonde più che aiutare. Spero che gli illustri relatori, qui convenuti per parlare della loro esperienza, possano farmi ricredere.

In generale si parte, comunque, da forme assicurative e a queste si cerca di rimanere fedeli, perché il fine è quello di proteggere i depositanti minori; il fine è sociale, nella presunzione, forse non del tutto errata, che i depositanti maggiori sappiano difendersi da soli. L'interrogativo del limite dell'assicurazione, del livello a partire dal quale il depositante diventa maggiore, assume di conseguenza rilevanza di interrogativo principale, a risposta, però, sempre incerta. Il principio assicurativo spesso si ritrae davanti ad altri principi, quello della discrezionalità degli interventi, o quello della discriminazione tra i depositi, o quello della integrazione con altri interventi.

In effetti, il sistema dell'assicurazione dei depositi in senso stretto suscita non poche perplessità e difficoltà, come già ebbi modo di accennare nel mio intervento del 31 gennaio '84 all'Associazione Banche e Banchieri. Difficoltà di definire la consistenza della riserva tecnica (giacché l'insolvibilità di una banca tende a trascinare con sé l'insolvibilità di altre banche); della determinazione del premio; della scelta tra farlo pagare a tutti i depositanti, anche per la tutela di alcuni tra loro, o di farlo pagare solo a quelli assicurati; delle modalità di impiego del fondo riserva in disponibilità liquide o in titoli facilmente realizzabili. Perché sia con l'uno che con l'altro impiego, al verificarsi del sinistro, inevitabili si manifestano i processi di turbamento del mercato provenienti dall'impegno di prontamente fornire la liquidità necessaria da parte degli enti presso i quali sono depositate le riserve liquide, e/o di evitare una caduta anche preoccupante del valore dei titoli, quando le riserve siano tenute in titoli. Il sistema bancario sopporta un costo, il cui controvalore va al sistema assicurativo, il quale a sua volta, per fare fronte ai propri impegni, deve di ritorno ricorrere al sistema bancario, per cui questo viene a essere costretto a mantenere la liquidità per conto del sistema assicurativo.

Ecco avanzare, quindi, e avere sempre più consistenza l'altra soluzione, quella della mutualità, o solidarietà interna nel sistema bancario. Ecco imporsi un sistema, il quale riconosce che la liquidità occorrente nei casi di difficoltà, o di crisi, deve provenire dalle banche, al di là dell'apporto che la

banca centrale intende dare. D'altra parte l'apporto della banca centrale non può essere sempre condizionato dai limiti obiettivi del mantenimento dell'equilibrio del mercato monetario.

Il sistema prende atto, e fa propri, quindi, due motivi essenziali: a) i processi di sfiducia verso una banca, che si traducono nel ritiro di depositi, tendono a generalizzarsi se non affrontati e risolti prontamente e senza limiti, e non lo sono quando l'intervento è parziale; b) l'illiquidità di una banca ha il proprio rimedio essenzialmente nella liquidità delle altre.

Queste considerazioni ci hanno indotto a porre allo studio un progetto di Fondo interbancario di garanzia dei depositi, seguendo, d'altro canto, in linea generale, le indicazioni date in questo senso al sistema bancario dal Governatore della Banca d'Italia.

Stiamo delineando un sistema che prevede la libera partecipazione delle banche ad assumere impegni, correlati ai loro depositi e probabilmente anche ai loro impieghi, per un'azione solidale di mutua assistenza.

Si prospettano interventi diretti in primo luogo a far fronte a crisi di liquidità; in secondo luogo a favorire iniziative di risanamento o di sistemazione di aziende in difficoltà e in ultima istanza ad assicurare il rimborso dei depositi.

Si è consapevoli che ogni soluzione deve attenersi alla realtà delle istituzioni e del mercato e agli obiettivi che si intendono perseguire. Si è altresì consapevoli che non pochi sono gli aspetti importanti da considerare, quali il grado di intensità della regolamentazione e dei controlli di vigilanza, il livello al quale si collocano la solidità patrimoniale delle aziende di credito, la quota dei loro impieghi a rischio, il livello delle riserve obbligatorie presso la banca centrale. In Italia, per esempio, queste ultime rappresentano attualmente circa il 17% della raccolta, ma, in base al regime vigente, dovrebbero gradualmente raggiungere il 22,5%.

I quesiti da sciogliere sono d'altronde diversi e tutti determinanti, quali la gamma degli interventi previsti, la quale naturalmente dipende dagli obiettivi che si intendono perseguire; il grado di copertura dei depositi, e quali categorie di depositanti è opportuno che vengano escluse dalla garanzia; il livello di congruità delle risorse attivabili dal Fondo, le forme di cui esso può disporre, i criteri in base ai quali ripartire fra i partecipanti l'onere della contribuzione; e, per un sistema a carattere volontario, i requisiti minimi che le aziende debbono possedere e mantenere per la partecipazione al Fondo; infine le informazioni di cui il Fondo deve poter disporre per assolvere le proprie funzioni.

Le esposizioni dei relatori e gli scambi di idee e di giudizi che con essi potremo avere nel corso della discussione sui problemi che ho evocato, non mancheranno di porre alla nostra attenzione questi e altri problemi e quesiti.

A chiusura di questa mia introduzione ai lavori, mi si consenta solo aggiungere che un buon sistema di garanzia dei depositi, sia assicurativo che mutualistico, è quello che sia in grado allo stesso tempo di contenere al minimo gli oneri, di preservare una sana concorrenzialità e di assicurare l'esplicarsi delle forze selettive del mercato.