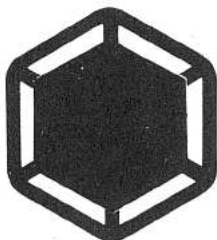


UNIVERSITÀ DI ROMA "LA SAPIENZA"  
FACOLTÀ DI ECONOMIA E COMMERCIO  
CORSO DI SPECIALIZZAZIONE IN DISCIPLINE BANCARIE



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

# RELAZIONI

**DR. RINALDO OSSOLA**  
Vice-Presidente dell'Associazione Bancaria Italiana

L'attuale sistema di tutela dei depositanti in Italia, previsto dal DM del 27/9/1974, si propone l'obiettivo della tutela del risparmio, — così come recitato dall'art. 47 della Costituzione — e quello della stabilità del sistema bancario.

Il meccanismo delle anticipazioni passive concesse dalla Banca d'Italia al tasso di interesse dell'1% a favore degli istituti intervenienti nelle aziende in liquidazione risponde a una molteplicità di obiettivi che si articolano dalla copertura integrale dei crediti dei depositanti alla continuità della gestione delle aziende insolventi, attraverso l'intervento di banche consorziate che rilevano le attività e le passività dell'ente bancario in difficoltà al fine di evitare, nella brusca interruzione dei rapporti, la dispersione dei valori economici; alla salvaguardia della erogazione del servizio bancario, specie nelle piazze scarsamente provviste di sportelli, alla delimitazione degli effetti perversi di situazioni di «run» sul sistema bancario.

L'esperienza del Decreto Ministeriale, pur essendo stata positiva nei risultati conseguiti, ha messo in luce, però, una serie di inconvenienti.

In prima istanza si evidenzia come tale intervento si identifichi in un procedimento amministrativo che si svolge secondo regole generali, impedendo l'applicazione della garanzia pubblica con criteri selettivi. Il rischio viene infatti assunto dalla pubblica autorità mentre il creditore della banca, nella certezza del rimborso, non ha alcun stimolo a scegliere fra un istituto e l'altro.

La capacità selettiva del mercato, conseguentemente, si riduce o addirittura si annulla, perché non ci sono margini di rischio di irrecuperabilità; un effetto indesiderabile sul piano economico in quanto presuppone l'autotutela a una pluralità di soggetti in concorrenza.

Altro rilievo critico viene mosso sull'incidenza del costo dell'intervento, che viene trasferito alla collettività e, quindi, anche a soggetti che non beneficiano di servizi bancari. La traslazione degli oneri sul pubblico, giustificata dal principio della rilevanza sociale del risparmio, è iniqua in un contesto in cui sulla collettività grava, di già, il costo della vigilanza bancaria. Gli aspetti economici connessi ad interventi "specifici" dovrebbero, in siffatte condizioni, essere onorati da coloro che direttamente fruiscono delle prestazioni bancarie.

Queste considerazioni assumono maggior rilevanza nel quadro di una evoluzione che tende ad estendere il controllo pubblico ad altre forme di intermediazione finanziaria e ad ampliare la tutela a forme alternative di risparmio o dello stesso capitale di rischio.

Altro rilievo critico, consequenziale a quanto esposto è quello inerente ai metodi di ripartizione delle quote di mercato delle banche in mismanagement fra le banche intervenienti. Nell'attuale sistema, premesso che il costo dell'operazione è a carico delle Autorità, sono queste che prescelgono i criteri dell'intervento e le unità creditizie destinate a proseguire l'attività bancaria dell'istituto insolvente. Sono, quindi, le Autorità che compongono gli interessi in gioco senza alcun inserimento del sistema bancario in un previo processo di consultazioni e di filtraggio delle istanze.

Il cammino lungo tale direzione potrebbe degenerare nella pretesa di assegnare alle autorità preposte ai salvataggi principi di valutazione delle scelte gestionali delle banche intervenienti, inconciliabili con l'ordinamento di vigilanza. Lo stesso effetto distorsivo si avrebbe affidando la tutela del depositante ad un soggetto estraneo al sistema, come nell'ipotesi di una compagnia di assicurazione.

Da un esame più approfondito degli inconvenienti insiti nell'attuale meccanismo emergono le linee direttrici di un sistema alternativo che concili la tutela del depositante e il mantenimento della stabilità del sistema bancario con la salvaguardia dei principi di libero mercato e della selettività delle sue scelte.

Sotto tale profilo sono da rigettare interventi legislativi volti, da un lato, all'accrescimento della dipendenza pubblicistica del sistema bancario, e dall'altro, a sancire il principio della totale copertura del rischio del depositante. D'altra parte, emerge come l'introduzione di un sistema assicurativo "stricto sensu" generi una molteplicità di problemi afferenti alla determinazione dei premi, alle interferenze fra attività di vigilanza, volta a prevenire le crisi, e gli interessi dell'ente assicuratore, inficiando le possibilità di un'azione preventiva.

Alla luce di queste considerazioni — a mio avviso — va posto il problema di scelta del meccanismo di tutela che dovrebbe fondarsi preferibilmente su un sistema mutualistico.

Tale forma di intervento dovrebbe realizzare una situazione in cui si crea un anello integrativo avente funzione di stabilità, in larga misura autogestito e totalmente autofinanziato dal sistema bancario.

Questa sorta di autogestione, se da un lato assegnerebbe alle banche stesse l'onere finanziario degli interventi, altrimenti assunto dalle autorità e, quindi, dalla collettività, dovrebbe, dall'altro, potersi caratterizzare per vantaggi netti rispetto ad una situazione nella quale l'obiettivo «stabilità» fosse totalmente a carico degli organi di vigilanza.

Proprio il carattere privatistico del quadro in cui opererebbe il Fondo renderebbe, infatti, possibile un'azione che, rispetto a quella pubblicistica della vigilanza, potrebbe risultare più elastica e più adeguatamente calibrata, nella misura e nel tipo di intervento, alle situazioni di volta in volta da affrontare. Laddove, quindi, il Fondo si ponga come unico scopo quello di garantire il rimborso dei depositi, viene fissato un limite alla copertura della garanzia e vengono esclusi dalla garanzia stessa i depositi interbancari e i depositi al portatore. Ora, occorre aver presente che queste condizioni sono a loro volta atte a produrre l'effetto di sollecitare una spinta selettiva degli operatori del mercato.

Il gioco delle esclusioni e dei limiti nella flessibilità della garanzia tende, infatti, ad indurre gli operatori esclusi ad essere più attenti nelle loro scelte delle aziende di credito e, in tal modo, ad attivare un meccanismo atto a premiare gestioni bancarie improntate a comportamenti sani.

Si addivene così alla creazione di un "fondo interbancario di garanzia" che realizzi un trasferimento di rischio dal depositante al sistema bancario, che sia alimentato da apporti delle banche, su base volontaria, ma sollecitato da incentivi alla partecipazione. Nella ipotesi, ad esempio, in cui i contributi siano considerati un rafforzamento patrimoniale, a tutti gli effetti, per l'applicazione delle norme di vigilanza con particolare riguardo alla riserva obbligatoria, il meccanismo dovrebbe operare, sia pure con strutture e gestione autonome, come meccanismo di autogestione. Dovrebbe essere aperto alla adesione delle aziende di credito di tutte le categorie ad esclusione delle Casse Rurali ed Artigiane, le quali già partecipano ad un fondo centrale di garanzia istituito presso l'ICCREA.

Sempre alla luce delle precedenti riflessioni, si riterrebbe utile pertanto,



una forma di collaborazione e solidarietà con compiti non soltanto di rimborso dei depositanti, ma anche di risanamento degli istituti che si trovano in gestione commissionale e, sia pure in via straordinaria, ove necessario, di assistenza finanziaria ad aziende di credito che presentano tensioni di liquidità e di sostegno ad operazioni di assorbimento di una azienda in difficoltà da parte di una azienda sana.

Sarebbero certamente compiti di non poca rilevanza, così come non irrilevanti potrebbero essere gli oneri che complessivamente le aziende partecipanti potrebbero essere chiamate a sostenere.

Nell'ambito in cui si riconosca a tale meccanismo la realizzazione del trasferimento di rischio dal depositante al fondo interbancario, deve riconoscersi ai partecipanti a tale fondo un interesse a minimizzare tale rischio, a proteggere l'integrità delle risorse conferite. Di qui la fissazione di requisiti minimi di solidità per l'ammissione delle aziende di credito al sistema di garanzia, requisiti dei quali il fondo deve essere in grado di sapere se sussistono anche successivamente nel corso del suo funzionamento, essendo la permanenza di tali requisiti condizioni stesse della prosecuzione del rapporto di partecipazione.

Si tratta, come ci ha detto il Presidente Parravicini, di un progetto all'esame dell'ABI sul quale occorre naturalmente riflettere per definire i vari aspetti con la collaborazione delle aziende e della Banca d'Italia.

Ma mi pare che esso, per le ipotesi di impostazione da cui parte, esprime già il segno della sensibilità del sistema bancario italiano verso l'esigenza di realizzare un meccanismo capace di infondere ulteriori elementi di solidità e di sicurezza. Ciò che è certamente importante in un mondo che già oggi, ma forse ancora più domani, tende ad essere più dinamico e, per ciò stesso, più carico di incertezze.