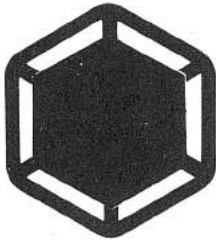


UNIVERSITÀ DI ROMA "LA SAPIENZA"
FACOLTÀ DI ECONOMIA E COMMERCIO
CORSO DI SPECIALIZZAZIONE IN DISCIPLINE BANCARIE



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

MR. DANIEL CARDON DE LICHTBUER
Presidente dell'Associazione bancaria belga
Amministratore e membro del comitato esecutivo della Banca
Bruxelles Lambert

IL NUOVO SISTEMA DI PROTEZIONE DEI DEPOSITI IN BELGIO

La protezione dei depositi è, oggi, argomento assai discusso in molti Paesi. La presente esposizione ha lo scopo di descrivere brevemente il nuovo sistema di protezione dei depositi, che entrerà in vigore in Belgio il 1 gennaio 1985, e i motivi che hanno portato a questa importante riforma.

Un sistema formale di protezione dei depositi esisteva in Belgio dal 1975. Questo sistema, elaborato nel 1974, in un contesto relativamente turbato (affare Herstaff, perdite subite da molte banche importanti) è stato concepito all'origine come un mezzo per aiutare l'Istituto di Risconto e di Garanzia a svolgere uno dei suoi compiti tradizionali. Questo Istituto, organismo pubblico creato nel 1935 ha, in particolare, la funzione di aiutare le istituzioni di credito che attraversano difficoltà di liquidità o problemi di solvibilità. La convenzione del 1975, alla quale hanno aderito tutte le casse di risparmio private e tutte le banche di diritto belga (ma non le filiali di banche di diritto estero che operano in Belgio) era valida per cinque anni ed è stata prorogata nel 1980 per altri cinque anni. Le istituzioni aderenti hanno deciso, tuttavia, di non rinnovare l'accordo alla fine di questo nuovo periodo. Per motivi diversi, l'intenzione di modificare il sistema esistente era anche condiviso dalle autorità. Pertanto, dopo negoziazioni, che sono durate due anni, si è arrivati ad un nuovo dispositivo sensibilmente modificato anche se si basa, di nuovo, su un accordo libero tra l'Istituto di Risconto e di Garanzia e le Istituzioni interessate.

Il principale motivo che ha portato le banche e le casse di risparmio belghe a chiedere una profonda riforma della convenzione del 1975 risiede nel carattere assolutamente discrezionale degli interventi dell'IRG consentiti dal sistema che aveva, all'origine, uno scopo preventivo. Nel 1975, nessun fallimento bancario si era verificato in Belgio dopo la crisi degli anni '30 e non si prospettava, per così dire, tale possibilità. Tuttavia, tre piccoli fallimenti si sono verificati tra il 1976 e il 1979, fallimenti che hanno portato l'IRG ad intervenire per l'indennizzo parziale o totale dei depositanti delle banche interessate secondo criteri di intervento pragmatici e variabili. Questi interventi curativi hanno, peraltro, provocato nel 1980, al momento della sua proroga, alcune modifiche nel testo della convenzione che non prevedeva formalmente questa ipotesi. Tuttavia, sono stati due interventi preventivi, sopravvenuti in seguito, che hanno provocato il maggior numero di critiche da parte delle istituzioni aderenti. In effetti, è stato dimostrato che conseguenze finanziarie importanti e prevedibili potevano risultare da questo tipo di operazioni di salvataggio. Ma per le banche e per le casse di risparmio lo scopo di tale dispositivo non poteva evitare le conseguenze di un controllo difettoso o di una gestione imprudente e inefficace.

Anche da parte delle autorità il sistema concepito nel 1974 rivelò col tempo alcune lacune. Da una parte, nessun meccanismo di ricostituzione della "riserva straordinaria d'intervento" era previsto e, agli inizi del 1984, tale riserva era stata praticamente ridotta a metà. Dall'altra, alcuni aspetti imprecisi del meccanismo esistente hanno suscitato col tempo contestazioni e, alcune

volte, addirittura cause. Alcuni hanno contestato la capacità dell'IRG, creato per aiutare istituzioni in difficoltà di liquidità o solvibilità, di intervenire nel rimborso dei depositanti dopo il fallimento. Per evitare un vuoto giuridico pericoloso una legge interpretativa è stata votata in fretta nel 1982; essa confermava che l'IRG aveva il potere di effettuare questi rimborsi. D'altra parte, contestazioni sono emerse sul punto riguardante l'esistenza o meno di un diritto in capo ai risparmiatori ad un intervento dell'Istituto e su quello relativo alla misura in cui l'Istituto doveva rispettare la parità di tutti i creditori (per esempio privati e società commerciali, depositi in franchi belgi e in valuta, ecc.). A questo punto, con l'accordo unanime di tutte le parti interessate è stato avviato, nel 1983, lo studio di una riforma approfondita del sistema esistente.

Le discussioni sono state lunghe e difficili ma hanno portato al nuovo sistema di protezione dei depositi le cui principali caratteristiche sono riassunte di seguito:

— si tratta, di nuovo, di un accordo libero tra l'Istituto di Risconto e di Garanzia e le istituzioni aderenti, senza base legale tale da renderlo obbligatorio né intervento finanziario dello stato o della Banca Centrale. Inoltre, il nuovo dispositivo continua ad essere gestito dall'Istituto di Risconto e di Garanzia, nel quadro delle sue competenze confermate dalla legge di interpretazione citata prima;

— non si tratta, tuttavia, di una convenzione conclusa per una durata determinata ma di un protocollo di durata indefinita, che potrà essere modificato o annullato in alcune condizioni. Come nel caso del sistema precedente vi partecipano solo le istituzioni finanziarie del settore privato. Tuttavia la partecipazione si è allargata: alle casse di risparmio private e alle banche di diritto belga si sono aggiunte le banche di diritto estero che hanno filiali in Belgio. Inoltre non è escluso che alcune altre categorie di istituzioni finanziarie del settore privato aderiranno al sistema;

— una distinzione più marcata è stata delineata tra gli interventi preventivi e gli indennizzi dopo il fallimento. Se gli interventi preventivi rimangono possibili, sono sottoposti a condizioni più rigorose: occorre che un intervento preventivo sia ritenuto meno costoso che un intervento praticato dopo il fallimento, oppure che lo si ritenga necessario nell'interesse generale del settore creditizio. Solo se un Comitato Speciale composto da rappresentanti di banche e di casse di risparmio darà un parere positivo su tale aspetto l'IRG potrà chiedere l'intervento del Fondo per finanziare un tentativo di salvataggio;

— per gli interventi di indennizzo in caso di fallimento o di concordato di una istituzione che ha aderito al Protocollo, regole precise sono definite e pubblicate. I depositi in franchi belgi delle imprese e dei privati saranno rimborsati fino a 500.000 franchi per depositante. Per i titoli al portatore l'interessato dovrà provare che erano effettivamente in suo possesso al momento della crisi. I depositi in valuta sono esclusi, come i depositi interbancari, quelli degli amministratori e dei principali azionisti, quelli dei creditori fraudolenti; i depositi remunerati a condizioni che superano quelle che l'azienda stessa pratica normalmente e quelli che sono garantiti da un sistema estero;

— gli interventi del Fondo saranno sempre limitati all'ammontare disponibile, ciò che potrà, di conseguenza, costringere a diminuire, in caso di necessità, l'ammontare di 500.000 franchi per cliente previsto per gli indennizzi.

Invece, secondo il parere del Comitato del Fondo, già citato, i criteri di rimborso potranno essere modificati, ciò che non esclude la possibilità di aumentare, successivamente, il plafond di intervento, tenuto conto della possibile crescita del Fondo;

— il Fondo è alimentato annualmente da un contributo dello 0,20% dell'ammontare dei depositi in franchi belgi della clientela. Questo contributo è versato da ogni istituzione partecipante su un conto aperto dell'Istituto ed è, ai fini fiscali, deducibile. Questa formula di alimentazione consente una indicizzazione permanente dei contributi annui rispetto all'evoluzione dell'ammontare dei depositi protetti. Inoltre, questo meccanismo consente la ricostituzione progressiva del Fondo in caso di intervento. Se nessun massimo assoluto è previsto per l'ammontare totale del Fondo, i contributi saranno, tuttavia, restituiti alle istituzioni partecipanti dopo dieci anni dal loro versamento, qualora non siano stati utilizzati per interventi;

— se il finanziamento del Fondo è assicurato su basi identiche per le banche e per le casse di risparmio, questi due gruppi di istituzioni alimentano due conti diversi: i contributi forniti dalle banche serviranno unicamente ad interventi a favore delle banche e nello stesso modo per le casse di risparmio;

— era necessario assicurare la transizione tra il vecchio sistema, basato sulla ripartizione ed essenzialmente su impegni, e quello nuovo, che capitalizza progressivamente i contributi annui e comincia, dunque, da un livello più basso, anche se è previsto che raggiungerà a termine un livello più alto. A tale fine, un meccanismo complesso è stato messo a punto per assicurare al Fondo mezzi d'intervento sufficienti per i primi anni. Tra l'altro, gli impegni che rimangono nel quadro del vecchio sistema — che scade il 31 dicembre 1984 — saranno ridotti progressivamente, per "tranches" successive, per un periodo di sei anni.

Per concludere, si può ritenere che il sistema nuovo di protezione dei depositi messo a punto in Belgio presenta non solo una serie di miglioramenti tecnici sostanziali rispetto al sistema precedente ma presenta anche il vantaggio di una più grande chiarezza delle regole di funzionamento, degli impegni di tutte le parti interessate e dei diritti dei depositanti. Basato sulla solidarietà si è, tuttavia, imposto dei limiti che tengono conto della capacità di contribuzione delle istituzioni partecipanti e che incitano sia quest'ultime che i risparmiatori a dare prova di prudenza e di discernimento. Come il sistema creato nel 1974 il nuovo dispositivo, elaborato anch'esso senza intervento legislativo, ma su una base libera e convenzionale, è un esempio di concertazione positiva tra le istituzioni finanziarie del settore privato e le autorità di controllo.