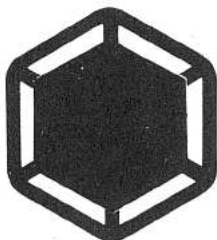


UNIVERSITÀ DI ROMA "LA SAPIENZA"  
FACOLTÀ DI ECONOMIA E COMMERCIO  
CORSO DI SPECIALIZZAZIONE IN DISCIPLINE BANCARIE



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

**DR. MARIO RIVOSECCHI**  
Amministratore delegato del Credito Italiano

## L'ASSICURAZIONE DEI DEPOSITI BANCARI

I motivi che fanno oggi prendere in attenta considerazione anche nel nostro Paese il problema dell'assicurazione dei depositi bancari sono numerosi.

In primo luogo va ricordato che la "deregulation" in corso sta creando nel nostro sistema bancario condizioni di concorrenza sempre più accentuata e perciò la necessità di "regole del gioco" più chiare ed esplicite. D'altro canto l'ambiente in cui si trovano ad operare le banche diventa sempre più rischioso sia sul fronte interno che su quello internazionale. A questo proposito è vero che il grado di capitalizzazione delle nostre banche è oggi nettamente più elevato di quello che si poteva riscontrare fino a pochi anni fa, ma è anche vero che le sofferenze incidono sempre più sui bilanci. Infine non va certo trascurato il fatto che l'Italia è l'unico grande paese privo di un meccanismo che offra una garanzia ex ante e non solo "de facto" ai depositanti. Questa situazione, fra l'altro, sta diventando sempre più difficile all'interno della CEE, dove invece la tendenza è quella che va verso regole e controlli bancari comuni più espliciti ed oggettivi.

Se sono chiari i motivi che spingono verso l'assicurazione esplicita ed ex ante dei depositi, altrettanto lo sono gli obiettivi.

A parte la prevenzione dell'instabilità cui potrebbe andare incontro un sistema che dovesse registrare la crisi di una o più istituzioni di significativo peso all'interno della struttura bancaria, l'obiettivo fondamentale di uno schema di assicurazione è quello di offrire una garanzia ai depositanti più deboli. Non a tutti i depositanti, quindi, ma solo a quelli che per entità del deposito e per scarsa possibilità di conoscenza dell'evoluzione patrimoniale ed economica della banca sono più indifesi nei confronti di una crisi di quest'ultima.

Questo porterebbe ad escludere che l'assicurazione possa coprire i depositi interbancari. Una banca ha infatti e deve avere conoscenza della situazione della banca presso cui effettua un deposito ed è quindi in grado di valutare il rischio cui va incontro e di cui deve poi sopportare le conseguenze qualora il rischio stesso si traduca in un'effettiva perdita. Naturalmente, se questo è vero come principio, può anche creare le condizioni per un "moltiplicatore" della crisi, e perciò l'esclusione del creditore-banca dal meccanismo assicurativo potrebbe risultare piuttosto pericolosa per la stabilità del sistema, specialmente quando il sistema si caratterizza, come il nostro, per un'alta incidenza dei depositi interbancari sul passivo delle banche.

Il fatto che siano chiare sia le motivazioni che gli obiettivi dell'assicurazione dei depositi non riduce le perplessità che tale assicurazione può suscitare.

Nel nostro sistema bancario è molto elevata la componente pubblica. Come si può configurare la partecipazione di un ente avente natura giuridica pubblica ad uno schema di assicurazione pensato e finalizzato al caso di fallimento?

Un altro aspetto da considerare è la composizione dell'attivo delle nostre banche. Da noi, mettendo insieme riserva obbligatoria e titoli di Stato o comunque di enti pubblici, si raggiungono livelli di attivo per definizione non rischioso che non trovano riscontro in altri sistemi bancari. È vero che l'attivo in titoli, con la fine del massimale sugli impieghi e con l'impostazione del nuovo controllo monetario da parte delle nostre autorità, si sta riducendo. Ciò tuttavia non toglie che, come accennato, la parte non rischiosa rimanga

pur sempre su livelli sicuramente molto elevati.

Un'ultima giustificata perplessità riguarda la possibilità di intervento di un fondo di garanzia anche in caso non solo di crisi di solvibilità ma anche di crisi di liquidità di un'istituzione creditizia. C'è infatti il pericolo che la pubblicità — inevitabile in caso di intervento più o meno automatico di un fondo — innesti una crisi di sfiducia che può avere non trascurabili ripercussioni e amplifichi a dismisura la portata di un caso di per sé non grave e risolvibile con interventi non necessariamente straordinari.

Mettendo comunque da parte le perplessità che possono riguardare la necessità se non l'opportunità di uno schema di garanzia dei depositanti, rimane da risolvere il problema dell'entità del fondo e del modo di partecipazione alla sua alimentazione da parte delle singole aziende di credito.

Quanto all'entità del fondo, le esperienze degli altri paesi non possono purtroppo costituire dei punti di riferimento sufficientemente indicativi. Secondo cifre di 3-4 anni fa, ma di per sé abbastanza significative, il fondo inglese non superava i 15 miliardi di lire italiane (0,02% dei depositi), mentre quello americano si collocava sui 15.000 miliardi ed era perciò 1.000 volte più grande con un rapporto rispetto ai depositi pari all'1,2%. Come calcolare l'entità del fondo italiano? Non c'è dubbio che si tratta di un punto molto importante e che richiede una risposta attentamente valutata, anche per evitare un inutile "overshooting".

La ripartizione dei premi fra le singole banche è un altro difficile problema da risolvere. Tutti, almeno a livello teorico, concordano sull'ingiustizia di un criterio affidato alla proporzionalità rispetto ai depositi. In altre parole, i premi dovrebbero essere stabiliti in funzione del grado di rischio delle varie istituzioni. Ma come calcolare questo grado di rischio? Formule in cui entri con adeguato peso ad esempio il livello delle insolvenze si possono pensare, ma è poi possibile tradurle in pratica? In altri paesi difficilmente ci sono riusciti.

Ma s'ha da dire che in un mercato a vasta dinamica che coinvolge aspetti economici e sociali, con un assetto di banche straniere, che generalmente sono le più solide del mondo, insieme a quelle più grosse del sistema domestico, sempreché si sia liberi di aderire o no a forme di assicurazioni si può supporre che le banche più consistenti potrebbero astenersi, evitando un costo, giacché ciò che fa premio è la fiducia.

In un mercato difficile il fenomeno si fa più evidente perché la banca che è grande, e che ha fatto esperienza di sicura buona fama, attrae risparmi senza bisogno di coperture aggiuntive, mentre quelle che possono trovarsi in difficoltà abbisognano di un sostegno collaterale che potrebbe essere appunto l'assicurazione.

Peraltro, in altri casi, quando cioè il mercato non è turbato, la volontarietà avrebbe scarso significato perché motivi di concorrenza allineerebbero tutti sul vantaggio che si ritiene di procurare ai depositanti.

Cioè, in un mercato normale l'offerta di assicurazione a copertura del rischio d'insolvenza diverrebbe generalizzata ed il costo del premio a carico della banca troverebbe facilmente la via del recupero attraverso il sistema dei prezzi.

Ecco perché si riflette sulla opportunità della innovazione.

In conclusione l'assicurazione dei depositi bancari è un argomento complesso che non manca di suscitare discussioni anche in quei paesi che l'hanno introdotta da tempo. Noi dobbiamo trarre spunto anche da queste discussioni per impostare uno strumento veramente ponderato ed efficiente, ma libero.