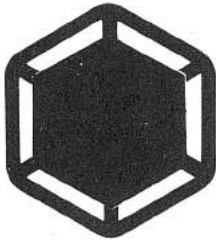


UNIVERSITÀ DI ROMA "LA SAPIENZA"
FACOLTÀ DI ECONOMIA E COMMERCIO
CORSO DI SPECIALIZZAZIONE IN DISCIPLINE BANCARIE



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

ON. LE GUSTAVO MINERVINI
Vice Presidente della Commissione Finanze e Tesoro della Camera
dei Deputati

La critica serrata che il Dr. Ossola ha mosso al Decreto Ministeriale 27 settembre 1974 mi è stato di conforto.

Innanzitutto, in quanto studioso, ed anche in quanto parlamentare, ho sostenuto l'esigenza dell'abolizione di tale provvedimento emesso in occasione della liquidazione coatta della Banca Privata. Infatti in un mio articolo, nonché nella relazione di minoranza PCI-Sinistra Indipendente-PDUP — sul caso Sindona, sono state elaborate proposte tendenti a modificare il sistema vigente di tutela dei depositanti mediante l'introduzione di una assicurazione obbligatoria sulla base delle indicazioni emerse dagli atti del Convegno di Perugia.

D'altra parte, tali posizioni venivano parallelamente sviluppate nella relazione della Commissione presieduta dal Prof. Monti, come egli stesso ha ricordato.

La nostra più recente iniziativa legislativa si inserisce in tale filone critico ed innovativo; si tratta della presentazione di un emendamento al disegno di legge relativo alla attuazione della Direttiva Comunitaria in materia creditizia, emendamento che è in linea con una norma, contenuta nella legge sull'Istituto di emissione del 1910, la quale vieta anticipazioni del tipo di quelle previste dal Decreto ministeriale del 1974.

Tale emendamento, come l'altro presentato, in subordine, relativo all'esclusione dal godimento dei vantaggi del decreto Sindona da parte dei titolari dei conti interbancari sono stati entrambi ritirati, ma ci riserviamo di ripresentarli nuovamente in Parlamento.

Se pur confortato dai giudizi espressi sul decreto Sindona, devo dire che non pochi sono i motivi di perplessità suscitati dal dibattito sul tema in discussione in tale Convegno.

Come osservatore, per quanto possibile, attento ma estraneo alle vicende del mondo bancario, posso rilevare che la soluzione delle crisi bancarie incentrata sulla creazione su basi contrattuali di un fondo interbancario, si è profilata nell'ambito degli interventi, di difficile realizzazione.

L'alternativa tra forme assicurative e di mutua solidarietà non costituisce l'aspetto prioritario del tema in parola, come risulta pure dal fatto che si parla di "mutualità assicurativa" in una accezione finalizzata alla introduzione di società atipiche di mutua assicurazione. La creazione di uno strumento di cooperazione che dovrebbe realizzare il principio della solidarietà del mercato pone la soluzione di alcuni problemi come gli oneri e la distribuzione degli stessi. Fra le prospettazioni elaborate trovo interessante quella del Prof. Monti, il quale ha ravvisato nel "sussidio occulto" della tecnica di compensazione prevista nel DM 27/9/74 il corrispondente della fiscalità occulta della riserva obbligatoria.

Pesanti e onerosi sono i riflessi economici per il sistema bancario delle condizioni di remunerazione della riserva obbligatoria, condizioni che falsano ed alterano i rapporti anche nei confronti delle autorità monetarie. Analogamente, possono interpretarsi gli effetti distorsivi prodotti dalla forma indiretta di imposizione dei Buoni Ordinari del Tesoro. Con la stessa intensità si critica il meccanismo che pone a carico della collettività il costo della tutela dei creditori bancari.

I rilievi mossi, quindi, dal Prof. Monti, appaiono estremamente interessanti e consentono una riconsiderazione con maggior senso di realismo del problema.

Posizioni difformi si sono poi delineate sugli aspetti afferenti al costo della mutualità o dell'assicurazione, come anche dei soggetti su cui gravano le contribuzioni e la ripartizione degli oneri.

Per quanto concerne la decisione sugli interventi da adottare e la natura degli stessi nell'ambito del Convegno sono stati chiariti gli aspetti prioritari ma sono andate emergendo, tuttavia, posizioni contrastanti.

Non privo di ambiguità si presenta l'esercizio del potere che è stato definito dal Bianchi quale una occasione storica per la cosiddetta "comunità bancaria".

Si tratta forse di una occasione per il sistema bancario di avocarsi il potere di ristrutturazione interna, che sfugge ad ogni forma di controllo da parte della vigilanza?

Posso convenire che una composizione mista dell'organo direttivo di questa futura entità, con uomini provenienti dal sistema ed uomini della Banca d'Italia possa suscitare dei dubbi. Però vi dovrebbe essere almeno una subordinazione degli interventi ad un sistema di autorizzazione riconosciuto all'Istituto di Emissione, alla luce anche di quanto ha sottolineato lo stesso Governatore della Banca d'Italia nell'intervento più volte menzionato.

Il conferimento di tale potere ad organi estranei al sistema bancario come nel caso della creazione di un sistema assicurativo, potrebbe avvenire parallelamente alle autorità di vigilanza.

Alcuni oratori rigettano l'attribuzione di tale potere ad un terzo che non sia la Banca d'Italia o l'ABI (Anche qui bisognerebbe approfondire che cos'è il potere nell'ABI e chi ha il potere nell'ABI).

Tuttavia emerge come a volte la richiesta di rimozioni di ambiguità sottintende una divergenza circa la titolarità di questo potere.

Una tutela diretta di creditori pone inoltre l'annoso problema dei limiti della garanzia. Premesso il pieno soddisfacimento dei mezzi amministrati della clientela ordinaria, si dovrebbero escludere i depositi interbancari, sulla base anche dell'emendamento che abbiamo presentato.

Dalla copertura assicurativa dovrebbero essere anche esclusi i depositi al portatore. Tale aspetto, richiamato nella relazione di Ossola, evidenzia se l'assicurazione o questo sistema mutualistico debba garantire in tutto o in parte i depositi al portatore. L'estensione a tale categoria è in conflitto, a mio avviso, con i criteri di copertura non integrale della massa fiduciaria del sistema bancario.

La configurazione di un sistema di tutela dei depositanti su base volontaristica potrebbe generare una certa reticenza di alcune categorie di aziende di credito. Secondo quanto sottolineato con fermezza dal Dr. Rivosocchi, potrebbero essere proprio gli istituti di maggiori dimensioni ad astenersi dalla partecipazione a tale fondo ritenendo sufficiente la garanzia della propria immagine: in verità, l'esperienza dell'Ambrosiano non verifica tale sillogismo.

Altro aspetto suscettibile di attenta considerazione, pur se non approfondito dai partecipanti al Convegno, in quanto non pertinente alla tematica in oggetto, si ravvisa nella previsione d'interventi di ultima istanza nell'"accezione di immissioni di flussi di liquidità nel sistema".

Al fine di rendere più fluido il sistema risulterebbe opportuno; pur se in subordine agli interventi del Fondo di Garanzia, avviare tali strumenti per la soluzione della crisi di liquidità.

Un'ultima osservazione viene rilevata con riferimento all'affermazione fatta

dal Dr. Ossola sugli effetti negativi di un intervento legislativo disciplinante tale materia. Questa è una tendenza che con l'intervento del Dr. Ossola si va reiterando. Dalla lettura dei giornali e da una conferenza all'Università Cattolica ho appreso come anche il Dr. Cingano abbia espresso la sua riluttanza in materia. Al riguardo, non desidero esprimere apprezzamenti se non dopo la lettura della relazione del Dr. Cingano al quale ho chiesto una copia. Purtroppo, mi sento colpito e coinvolto da tali atteggiamenti in quanto ho avviato una iniziativa legislativa proprio in risposta alle critiche che lo stesso Dr. Ossola ha mosso motivatamente ed articolatamente al decreto ministeriale del 1974.

Ciò che emerge inequivocabilmente è una psicologia di rigetto dell'intervento legislativo. Si possono certo fare delle ipotesi in merito. Forse la più realistica, per il mio moderato orgoglio di appartenere ad un minuscolo organo legislativo, è quella che l'intervento al Parlamento sia visto sempre come un intervento pasticcione.

Questo costituisce la risposta più semplice che io stesso mi prospetto, ma che non fa luce su altre verità.

Bisogna, invero, prendere in considerazione il mito dell'autogoverno della comunità bancaria. Un mito che riposa a sua volta su un fondamento legislativo, se mi è permesso, poichè le leggi del '36-38 in realtà hanno creato un sistema nel quale la cornice è legislativa ed è la legge che conferisce poteri alla Banca d'Italia e al Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio, ritenendo la Banca d'Italia come mente esponenziale della comunità bancaria ed al tempo stesso come entità che di fatto governa il Comitato Interministeriale.

Si potrebbe pensare che questa amministrativizzazione dell'ordinamento bancario sia l'autogoverno della comunità bancaria. Ne discenderebbe, in via sequenziale, la riluttanza ad ogni intervento legislativo che infici l'autogoverno.

Occorre però sottolineare che già una rilegiferazione è alle porte. Il disegno di legge sulla attuazione della direttiva comunitaria in materia creditizia in discussione alla Camera è, infatti, un disegno di legge che rilegifica una serie di materie nel senso che per esse prevede l'intervento, sia pure in sede di delega, del governo in quanto legislatore.

Anzi, vi erano stati progetti privati ed anche un emendamento del gruppo comunista che aveva proposto il conferimento di una serie di poteri al C.I.C.R. in conformità ad una amministrazione autonoma già in essere; essa è stata però rigettata, attenendosi il Governo ai criteri fissati nel disegno di legge.

Il perdurare di un sistema assistenziale di natura pubblica, generando critiche, impone soluzioni nel breve termine. E proprio sotto tale ottica, si tende a spingere in tempi brevi la comunità bancaria a trovare una linea di accordo. Pensiamo in questo senso, di svolgere un'opera che dovrebbe essere apprezzata, un intervento che in realtà non sovrappone, come il Dr. Ossola accennava nella sua relazione, un sistema pubblicistico ad uno prevalentemente privatistico, ma anzi è finalizzato a sopprimere un meccanismo pubblicistico, quale quello previsto nel decreto ministeriale del 27/9/1974.

Mi pare quindi che non vi sia nessuna accentuazione dell'intervento pubblico, chè anzi più ampio spazio è stato riconosciuto in prima battuta ai privati, cioè alla comunità bancaria. Se questo non fosse, confido allora nella assicurazione obbligatoria, ma ancora di più confido nella ragionevolezza e nella capacità di decisione della comunità bancaria.