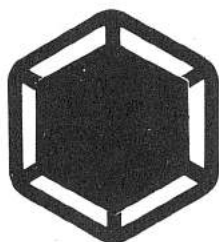


UNIVERSITÀ DI ROMA "LA SAPIENZA"
FACOLTÀ DI ECONOMIA E COMMERCIO
CORSO DI SPECIALIZZAZIONE IN DISCIPLINE BANCARIE



**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

PROF. MICHEL VASSEUR

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

ASSICURAZIONE E GARANZIA DEI DEPOSITI BANCARI IN FRANCIA

Non esiste, in Francia, nel senso giuridico del termine, una assicurazione dei depositi bancari. Invece, esistono sistemi vari di garanzia. Questa molteplicità, che può sorprendere in un primo momento, si spiega con motivi storici e risulta dalla molteplicità delle categorie bancarie.

La recente Legge bancaria del 24 gennaio 1984 (art. 18) ha mantenuto questa molteplicità delle categorie. Le aziende di credito sono ripartite in sei categorie:

- le banche che, per comodità, si possono qualificare banche commerciali, anche se tale espressione non figura nella legge,
- le banche mutualistiche o cooperative,
- le casse di risparmio e di previdenza,
- le casse di credito municipale,
- le società finanziarie,
- le istituzioni finanziarie specializzate.

Per l'oggetto della presente relazione si lascerà da parte le società finanziarie e le istituzioni finanziarie specializzate, che non possono ricevere dal pubblico depositi a vista o inferiori a due anni di scadenza, se non raramente, e secondo condizioni definite dal comitato della regolamentazione bancaria. Eccezionalmente possono dunque ricevere fondi a termine per due anni ed oltre. Nessuno dispositivo di protezione dei depositanti esiste per quanto le riguarda.

Le altre istituzioni di credito, abilitate a ricevere depositi di qualsiasi durata, possono essere ripartiti, per la chiarezza della presente relazione, in due gruppi.

Il primo gruppo, quello delle casse municipali, successori dei monti di pietà, non prevede nessun sistema di garanzia dei depositi.

Le casse di credito municipale non hanno un posto rilevante nel sistema bancario francese. I depositi che raccolgono hanno importanza limitata. In caso di difficoltà, una cassa potrebbe beneficiare di anticipi di tesoreria da parte delle autorità locali da cui essa dipende e anche del sostegno delle altre casse. D'altronde, queste casse sono sottoposte al controllo dell'Unione Centrale delle Casse di Credito Municipale, creata nel 1984, e anche a quello della Commissione Bancaria. Inoltre, quale ulteriore misura di precauzione, fino ad una certa percentuale, il 40% per i depositi a vista e il 15-20% per i depositi a termine, i loro depositi sono bloccati presso il Tesoro. In ogni modo, le casse sono aziende pubbliche senza scopo di lucro e non possono essere poste in liquidazione o in amministrazione coatta.

Il secondo gruppo delle aziende di credito, autorizzate a ricevere depositi è composto:

- dalle banche mutualistiche o cooperative,
- dalle casse di risparmio e di previdenza,
- dalle banche cosiddette commerciali.

Queste tre categorie di aziende di credito possiedono tutti meccanismi destinati, in un modo o in un altro, ad assicurare la protezione dei depositan-

ti. Ma questi meccanismi non sono organizzati nello stesso modo; non si ispirano alla stessa filosofia, anche se lo scopo è identico.

A volte i meccanismi predisposti sono destinati ad assicurare, in primo luogo, la protezione dell'azienda di credito in occasione delle sue operazioni di credito. È in conseguenza, e al secondo grado, che viene assicurata la protezione dei depositanti. Il loro scopo è di consentire all'azienda di credito di far fronte a perdite e difficoltà che esse possono incontrare. Sono dei meccanismi di prevenzione.

A volte il meccanismo predisposto è destinato ad assicurare direttamente la protezione del depositante. Quest'ultimo possiede la garanzia del suo rimborso: dalla garanzia nasce un suo diritto. Questa garanzia funziona quando il "fallimento" della banca non è stato evitato. Il meccanismo è, dunque, un meccanismo di surrogazione e di indennizzo.

Questi due tipi di meccanismi di garanzia possono essere riassunti in due parole; il primo interviene a monte, il secondo a posteriori, rispetto alle difficoltà incontrate dall'azienda di credito.

I meccanismi del primo tipo sono quelli predisposti dalle banche mutualistiche o cooperative, e dalle casse di risparmio e di previdenza. Hanno tutti una caratteristica comune, quella di essere a carattere legale o regolamentare.

Il meccanismo del secondo tipo è quello che riguarda le banche commerciali. Si tratta di un meccanismo di solidarietà di creazione volontaria. È stato creato dall'Associazione Francese delle Banche, indipendentemente da ogni obbligo legale o regolamentare.

Esamineremo questi due tipi di meccanismi. Dopo di ché esporremo le disposizioni dell'articolo 52 della Legge Bancaria. Quest'ultimo articolo riguarda, in effetti, l'oggetto che ci interessa.

I

I meccanismi di garanzia che sono destinati a aiutare l'azienda di credito a fronteggiare le sue difficoltà, consentono, di conseguenza, la protezione dei depositanti.

Questi meccanismi, l'abbiamo detto, vogliono evitare che l'azienda di credito "strozzata" si trovi nella impossibilità di soddisfare le richieste di rimborso provenienti dai depositanti. Corrispondono a dei "fondi di garanzia" costituiti a titolo di prevenzione, in seguito a contributi versati in anticipo dalle aziende di credito. Sono somme di denaro e di valori accantonati per permettere all'azienda in difficoltà di superare il periodo di difficoltà che attraversa. Questi meccanismi presentano — l'abbiamo già detto — questa caratteristica di essere tutti o quasi tutti di origine legale o regolamentare. Hanno un carattere ufficiale.

Sono i meccanismi predisposti dalle banche mutualistiche o cooperative, da una parte, dalle casse di risparmio e di previdenza, dall'altra.

§1

I sistemi di garanzia delle banche mutualistiche o cooperative

Le banche mutualistiche o cooperative corrispondono, a loro volta, a più reti:

- il Crédit Agricole
- il Crédit Maritime Mutuel
- le Banche Popolari
- il Crédit Mutuel a vocazione generale
- il Credito Cooperativo

Se dette banche sono limitate a certe categorie di persone e di organismi per i loro crediti, possono ricevere, e ricevono, invece, depositi da chiunque, senza limite. Le reti che costituiscono sono state tutte dotate di sistemi di garanzia.

A) Il Crédit Agricole

Esistono in Francia due organizzazioni del Crédit Agricole: la prima è quella del Crédit Agricole cosiddetto ufficiale, che svolge la sua attività nella scia della Cassa Nazionale di Crédit Agricole, organismo pubblico. È la più importante. L'altra è quella del Crédit Agricole cosiddetto libero, e cioè non affiliata alla Cassa Nazionale e che svolge la sua attività nella scia della Federazione Centrale del Credito Mutualistico Agrario e Rurale.

a) — nel Crédit Agricole ufficiale, è stato creato, con decreto legge del 28 settembre 1935, un fondo comune, denominato Fondo Comune di Garanzia del Crédit Agricole, attualmente disciplinato dall'articolo 699 del Codice Rurale. Questo fondo ha la caratteristica di essere un organismo pubblico gestito dalla Cassa Nazionale.

All'origine, il fondo aveva l'unico scopo diretto di consentire alle casse regionali di "far fronte alle richieste di prelievo di fondi da parte dei loro depositanti" (art. 699, com. 5, 1° Codice Rurale).

Nel 1955, il suo campo di applicazione fu esteso alla garanzia delle operazioni di credito con la creazione di una sezione II, quindi, nel 1973, di una sezione III e, infine, nel 1980, di una sezione IV.

Per quanto riguarda la garanzia delle operazioni di deposito, essa è regolata dalla sezione I, alla quale è applicabile il decreto del 16 febbraio 1976. Questo decreto prevede che la sezione "garanzia delle operazioni di raccolta di fondi" ha per oggetto di garantire, sia a titolo facoltativo, sia a titolo obbligatorio, gli impegni assunti dalle casse regionali rispetto ai loro depositanti o sottoscrittori, garantendo direttamente le casse o accordando loro anticipi di fondi (1), o sovvenzioni. Per alimentare tale sezione, le casse regionali versano ogni trimestre una quota, di piccola entità, la cui ripartizione è calcolata secondo la differenza tra i conti di valori disponibili e quelli di valori realizzabili, come figurano nei bilanci di fine trimestre. Attualmente, e dalla fine dell'ultima guerra, i capitali propri delle casse regionali e la fiducia dei depositanti si sono sviluppati a tal punto che il fondo non ha accordato nessun anticipo alle casse per consentire loro di rispondere ai prelievi in liquidi da parte dei depositanti. La sezione di garanzia delle operazioni di deposito non è, tuttavia, inutile, poiché, non solo rimane la possibilità che possa intervenire in casi non prevedibili, ma svolge inoltre un ruolo psicologico rispetto ai depositanti. Si può dire, comunque, che esiste solo, attualmente, per legge.

Invece, le tre sezioni del fondo di garanzia relative alle operazioni di credito sono effettive. Esistono anche — ma la loro costituzione è facoltativa

(1) Questi anticipi sono consentiti al tasso di sconto della Banca, di solito per un anno ma tale durata può essere prorogata, eccezionalmente, fino ad un massimo di 10 anni (art. 699 com. 5, 1° Codice Rurale).

— dei fondi regionali di garanzia che sono costituiti sull'iniziativa delle casse regionali. Queste sezioni fondi regionali hanno lo scopo di garantire i crediti (rilevanti) accordati dalle casse. Hanno infatti lo scopo di prendere a carico una parte delle perdite che potrebbero subire le casse regionali in occasione delle loro operazioni di credito. La loro attività può essere paragonata a quella di un assicuratore, un po' particolare, che svolge la sua missione nel quadro di una istituzione mutualistica, funzionando secondo i principi della mutualità. Si tratta di una specie di assicurazione-credito interno al Crédit Agricole, che consente una "mutualizzazione" dei rischi. Sono alimentati — in particolare — da versamenti di contributi dalle casse regionali e anche dai mutuatari. Si possono definire anche come riserve destinate ad aiutare le casse a sopportare le "mancanze" della loro clientela. Ciò significa che il Crédit Agricole considera il rischio bancario maggiormente nei crediti "infelici" che nel prelievo massiccio di depositi. La filosofia del Crédit Agricole è la seguente: per consentire ad una azienda di credito di poter rimborsare i depositanti occorre prima fare in modo che possa far fronte alle perdite che può subire.

b) — Per quanto riguarda il Crédit Agricole libero, il cui vero nome è "Credito Mutualistico Agrario e Rurale", composto dalle casse locali e dalle casse regionali, quest'ultime hanno creato la Federazione Centrale del Credito Mutualistico Agrario e Rurale e, nella scia di quest'ultima, fuori da qualsiasi obbligo legale o regolamentare, hanno creato, sotto forma di società cooperativa, una cassa di credito agrario mutualistico con competenze nazionali, denominata "Cassa di solidarietà del Credito mutualistico agrario e rurale". Questa cassa ha il compito, (grazie ai fondi provenienti dalle casse stesse) di assicurare la protezione dei depositanti contro le difficoltà che le casse potrebbero incontrare, accordando a queste ultime sovvenzioni oppure anticipi temporanei.

B) Crédit Maritime Mutuel

I meccanismi di garanzia del Crédit Maritime Mutuel sono molto simili a quelli del Crédit Agricole ufficiale.

Un decreto del 19 ottobre 1976 ha creato — presso la Cassa Centrale di Credito Cooperativo — un fondo di garanzia del credito marittimo mutuo per — secondo i termini stessi del decreto — "garantire gli impegni delle casse regionali e delle unioni".

Questo fondo ha la forma di una associazione secondo la legge del 1901. È alimentato da versamenti annui dalle casse regionali. Comprende due sezioni: una sezione di garanzia delle operazioni di credito, una sezione di garanzia delle operazioni di raccolta dei fondi. Questa seconda sezione è stata creata per venire in aiuto, grazie ad anticipi a breve termine, alle casse regionali le cui disponibilità risultassero momentaneamente insufficienti a consentire loro di fare fronte alle richieste di prelievi di fondi da parte dei depositanti o sottoscrittori (e ciò secondo i termini del decreto del 3 marzo 1977, che ha organizzato il fondo di garanzia).

C) Le Banche Popolari

Le Banche Popolari dispongono, anche loro, di un fondo di garanzia. È stato creato con la legge del 13 agosto 1936, completata dal decreto del 21 dicembre 1936, con il nome di "Fondo collettivo di garanzia". Questo fondo ha preso la successione del fondo creato con una precedente legge del 24 lu-

glio 1929. È simile e diverso contemporaneamente rispetto al fondo di garanzia del Crédit Agricole ufficiale. È diverso nel senso che questo fondo non ha personalità giuridica; le sue attività appartengono alla Chambre Syndicale delle Banche Popolari, presso la quale il Fondo è costituito, e sono gestite da quest'ultima. È simile al fondo di garanzia del Crédit Agricole poiché, come per questo, l'adesione è obbligatoria. Il suo finanziamento proviene dal contributo delle banche. Per le banche popolari, questo contributo corrisponde al 10% degli utili netti realizzati prima di ogni ammortamento o ripartizione. Il fondo provvede a dare alla banche popolari, su decisione del consiglio della Chambre Syndicale e previa autorizzazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, sia aiuti temporanei di tesoreria, sia contributi finanziari eccezionali. Questi aiuti e contributi consentono loro di far fronte sia a richieste di prelievi da parte dei depositanti che a perdite di gestione, provenienti infatti essenzialmente da cattiva riuscita di operazioni di credito e tali da danneggiare il nome della banca e del Gruppo. La distinzione tra queste due funzioni non è espressamente precisata, ma è evidente che la preoccupazione prioritaria è quella di assicurare l'autoprotezione delle banche popolari; la protezione dei depositanti ne è una conseguenza. Si noterà tuttavia che il fondo collettivo di garanzia delle banche popolari è diverso da quello del Crédit Agricole e da quello del Crédit Maritime mutuel, che hanno per fine di garantire i crediti accordati dalle casse, svolgendo una funzione di mutualizzazione dei rischi e di assicurazione.

D) Il Crédit Mutuel

Il Crédit Mutuel cosiddetto «a vocazione generale», anche se con l'esclusione del credito agrario e quello marittimo, possiede anche meccanismi che consentono la solidarietà tra le casse di Crédit Mutuel. Questi meccanismi non stati previsti né dalla legge, né da un decreto. Risultano da decisioni di carattere generale della Confederazione Nazionale di Crédit Mutuel, investita da un potere di regolamentazione.

La Confederazione ha avuto lo scopo — tutti i documenti lo confermano — di assicurare la sicurezza dei depositi presso le casse di deposito e di prestito e, contemporaneamente, di garantire i soci contro il coinvolgimento della propria responsabilità. In effetti, i soci delle casse sono responsabili, solidalmente, degli impegni assunti dalle casse e ciò in modo o limitato, o illimitato (decreto n. 62-1305 del 6 novembre 1962). Per realizzare tale obiettivo, si procede tramite la predisposizione di misure destinate a permettere alle casse di far fronte alle loro difficoltà e di eliminare le casse in perdita. Queste procedure si trovano a due livelli, a livello federale (regionale) e a livello nazionale.

A livello federale esistono quattro procedure.

- una procedura di mutualizzazione delle perdite su crediti, che funziona tramite versamenti annui delle casse locali (e anche della cassa federale) calcolati in funzione, da una parte, delle perdite su crediti registrate nell'esercizio e, dall'altra, degli impieghi di ogni cassa. La Federazione versa alle casse che hanno riscontrato perdite una sovvenzione uguale o proporzionale ai capitali persi.
- da citare, in secondo luogo, anche in questo caso a livello federale, una procedura di perequazione dei risultati gestionali, con la quale le casse eccedentarie versano contributi che permettono di allocare delle sovven-

zioni — rimborsabili — alle casse che hanno dovuto far fronte a deficit di gestione.

Queste due prime procedure, non prevedono la costituzione di fondi di garanzia. Le perdite o deficit sono risolti grazie a richieste di contributi da parte delle casse.

Invece, le procedure, di seguito descritte, corrispondono alla costituzione di fondi di garanzia.

— Uno di questi fondi di garanzia ha per scopo, come la seconda procedura, di sopperire ai deficit di gestione. È stato creato in seguito all'obbligo, imposto dallo Stato alle casse, di destinare ad impieghi d'interesse generale una parte dei depositi raccolti dal pubblico. Ora, lo Stato fissa il tasso di raccolta e quello degli impieghi. Si possono produrre, quindi, rischi di distorsioni: le casse possono dover far fronte a margini insufficienti. In questo modo i pubblici poteri hanno obbligato le casse a costituire un fondo chiamato "Fondo speciale dei crediti ordinari". Esso è alimentato dall'apporto di ogni gruppo regionale in ragione dello 0,75% dell'importo degli impieghi d'interesse generale, per giungere, infine, al 3,50% di detto importo. Il fondo, che non possiede una personalità giuridica, è in realtà una specie di riserva con una particolare destinazione.

— Infine, e in quarto luogo, al di sopra di tutto, ogni Federazione deve essere dotata di un fondo federale. Questo fondo — che non ha personalità giuridica — è alimentato da contributi in modo che il suo ammontare raggiunga lo 0,50% dei depositi. Costituisce un fondo collettivo di riserva, chiamato ad intervenire a favore delle casse la cui situazione patrimoniale è negativa o il cui risultato di esercizio è negativo oppure che ha subito un sinistro eccezionale.

A livello nazionale, la Cassa Centrale di Crédit Mutuel — in contropartita di quanto le casse sono state obbligate a versare, il 2% dell'ammontare totale dei loro depositi — assegna una parte delle sue eccedenze di gestione alla costituzione di un fondo nazionale di solidarietà, destinato a consentire anticipi ai gruppi la cui situazione finanziaria richiedesse un aiuto.

Sovvenzioni rimborsabili possono essere accordate anche dalla Cassa Centrale e dalle federazioni, tramite la Cassa Centrale, alle casse di una federazione la cui situazione finanziaria globale risultasse profondamente deteriorata. Il consiglio di Amministrazione della Confederazione decide, allora, l'obbligo di versare contributi alle casse che appartengono ad altre federazioni.

A tutte queste regole, si aggiunge un'ultima regola di precauzione: si tratta di una regola di limitazione dei depositi che possono essere raccolti; infatti l'ammontare dei depositi ricevuti da una cassa non può essere superiore a venti volte l'ammontare della responsabilità globale dei soci.

In tutto ciò lo scopo è proprio di mantenere "a galla" le casse per consentire loro, in conseguenza, di rispondere alle richieste di rimborso dei depositi.

E) Il Credito Cooperativo

Il gruppo del Credito Cooperativo è la Banca di Economia Sociale. Finanzia il settore cooperativo, il settore associativo, il settore mutualistico, gli alloggi sociali, le collettività pubbliche per le loro operazioni che riguardano il settore dell'economia sociale (turismo, tempo libero, salute). I due rami principali del gruppo del Credito Cooperativo, e gli unici a ricevere depositi, so-

no la Cassa Centrale di Credito Cooperativo, che è la banca di deposito degli organismi di economia sociale, e che riceve depositi per notevoli importi. Vicino a queste due istituzioni vi sono gli organismi specializzati che concorrono all'azione del gruppo, e di queste la maggiore parte sono società finanziarie che non possono ricevere depositi a vista e a breve termine.

Così costituito, il Credito Cooperativo si trova in una situazione originale. La Banca Francese di Credito Cooperativo, pur non essendo una banca commerciale, nel senso lato della parola, poiché è una società cooperativa bancaria secondo la legge del 17 maggio 1982, appartiene al gruppo delle banche commerciali ed è tuttora aderente all'Associazione Bancaria Francese. A tale titolo essa ha aderito al meccanismo di solidarietà predisposto dall'Associazione Bancaria Francese. Per quanto riguarda la Cassa Centrale di Credito Cooperativo, che, come abbiamo detto, riceve pochi depositi, assicura la propria protezione contro eventuali perdite su crediti tramite la costituzione di fondi mutualistici di garanzia, alimentati dagli stessi beneficiari dei crediti.

Questi sono i sistemi, abbastanza simili, in definitiva, di garanzia esistenti presso le banche mutualistiche o cooperative. Per le Casse di Risparmio e di previdenza, sono pure previsti meccanismi secondo la stessa filosofia.

§2

I sistemi di garanzia dei depositi delle casse di risparmio e di previdenza

Le casse di risparmio e di previdenza sono istituzioni di credito senza scopi di lucro e di diritto privato. Si devono distinguere dalla Cassa Nazionale di Risparmio che è una istituzione pubblica.

Le casse di risparmio e di previdenza sono attualmente in fase di cambiamento. La legge n. 83-557 del 1 luglio 1983, ha rinnovato sostanzialmente il loro statuto. Questa legge ha potenziato notevolmente le loro competenze. Sono abilitate non solo a ricevere depositi, ma anche a fare operazioni di banca, almeno a favore di persone fisiche e di organismi che non esercitano a titolo principale una attività industriale commerciale.

I fondi raccolti dalle casse di risparmio e di previdenza si ripartiscono in tre categorie, per le quali sono predisposti meccanismi di garanzia (Legge 1 luglio 1983, art. 6). In attesa del decreto destinato a precisare lo statuto finanziario delle casse di risparmio, si può solo descrivere le regole che saranno probabilmente adottate.

Prima categoria:

I fondi che beneficiano della garanzia dello Stato tramite un Fondo di riserva e di garanzia delle casse di risparmio, costituito presso la Cassa Depositi e Prestiti, in applicazione dell'art. 52 del Codice delle Casse di Risparmio. I depositi così protetti sono quelli effettuati sui libretti A delle casse di risparmio, e cioè depositi effettuati fino ad un massimo, che è attualmente di 68.000 FF, e i cui interessi sono esenti di tasse. Il Fondo di riserva e di garanzia ha lo scopo di consentire alle casse di far fronte, da una parte alle perdite che potrebbero provenire sia dagli scarti fra i tassi di interesse, sia dalle operazioni che hanno lo scopo di assicurare il servizio di rimborso, e, dall'altra, alle perdite di gestione. La garanzia dei depositi è, in questo caso, diretta.

Seconda categoria:

I fondi che beneficiano della garanzia della Cassa Depositi e Prestiti che non è lo Stato, ma una importante istituzione pubblica. I depositi così protetti sono quelli effettuati sui libretti B delle casse di risparmio, e cioè i depositi effettuati oltre il plafond dei libretti A. Questi depositi possono essere effettuati senza limite di ammontare ma i loro interessi sono imponibili. Occorre aggiungere a questa categoria i depositi effettuati per il risparmio-casa.

Terza categoria:

I fondi che beneficiano della garanzia di un fondo destinato ad assicurare la protezione dei depositanti e dei sottoscrittori, per i depositi che non godono né della garanzia dello Stato, né di quella della Cassa Depositi e Prestiti. Questi fondi sono quelli che risultano dai depositi in conto assegno, dalla sottoscrizione di certificati di deposito, di obbligazioni. Questo fondo di garanzia è stato creato dal Centro Nazionale delle Casse di Risparmio e di Previdenza, in applicazione della legge del 1 luglio 1983 (art. 4) con una dotazione di due miliardi di franchi, provenienti dall'importante fondo di garanzia che esiste attualmente presso la Cassa depositi e prestiti e di cui abbiamo parlato a proposito della prima categoria di depositi. Il fondo ha per funzioni, dando la sua garanzia di buon fine, di prendere a suo carico i rischi imprevedibili, di natura o di ampiezza tale che una organizzazione della rete non potrebbe superare da sola. Spetterà a tale fondo, se il caso si presenta, coprire le perdite di gestione provenienti da conti economici insufficienti.

A questo fondo si aggiunge un Fondo cosiddetto di solidarietà e di ammodernamento, costituito anch'esso presso il Centro Nazionale delle Casse di Risparmio e di previdenza, la cui dotazione è di un miliardo di franchi, provenienti dal Fondo di cui all'articolo 52 del Codice delle Casse di Risparmio. Questo Fondo avrà lo scopo, in particolare, di aiutare e di risanare una cassa in difficoltà finanziaria se, per esempio, tale cassa non sarà in grado di rispettare le regole fissate dalle autorità monetarie: il fondo consentirà alla cassa di mettersi in regola sia per le regole di dotazione che per quelle di copertura e di frazionamento dei rischi. Il collegamento tra tutti questi fondi non appare ancora chiaramente. È evidente, tuttavia, la volontà di prevenire le difficoltà. Sembra tuttavia che la volontà dei pubblici poteri sia di collocare al primo posto i fondi di garanzia del Centro Nazionale delle Casse di Risparmio e di Previdenza (CENCEP).

In definitiva, che si tratti delle banche mutualistiche o cooperative, delle casse di risparmio e di previdenza, non si può non notare la convergenza dei meccanismi utilizzati per garantire, infine, il rimborso dei depositi. Se lo scopo di questi meccanismi è di garantire i crediti accordati o di coprire le perdite subite, oppure di consentire all'azienda di conformarsi alle esigenze della regolamentazione bancaria, tendono tutti, in primo luogo, a permettere a queste aziende di credito di far fronte alle difficoltà finanziarie che potrebbero incontrare. Una volta, superate queste difficoltà, sarà assicurato il rimborso dei depositi. Anzi, il problema del rimborso non si porrà, poiché i depositanti sono fiduciosi. Sono dunque meccanismi di prevenzione.

Questi meccanismi hanno dimostrato la loro efficacia. Per banche mutualistiche o cooperative, casse di risparmio e di previdenza non si è verificato nessun fallimento. Nessun depositante di queste aziende ha perso soldi.

Le banche commerciali hanno agito diversamente.

Il meccanismo di solidarietà delle banche commerciali

Questo meccanismo è destinato ad assicurare la protezione diretta del depositante. A quest'ultimo è assicurato il rimborso, almeno in certi limiti. La garanzia costituisce un diritto proprio del depositante. Tale meccanismo è diverso, sostanzialmente, dai meccanismi istituiti dalle banche mutualistiche o cooperative e dalle casse di risparmio. Non mira ad evitare il "fallimento" ma entra in funzione solo, di norma, dopo il "fallimento". Non si tratta più di un meccanismo di prevenzione ma di un meccanismo di surrogazione e d'indennizzo.

Questo meccanismo non ha nessuna origine legale o regolamentare. È stato creato volontariamente dall'Associazione Bancaria Francese, con l'incentivazione e, quindi l'approvazione dei poteri pubblici. È nato nelle seguenti circostanze.

Se è incontestabile che la solidità del sistema bancario ha consentito a quest'ultimo di far fronte alla crisi attuale, si sono registrati tuttavia alcuni incidenti. Questi, anche se pochi (nove casi in dieci anni), hanno riguardato banche di piccola entità e hanno rivelato che la protezione dei depositanti poteva risultare difettosa, soprattutto, quella dei piccoli risparmiatori.

Affinché quest'ultimi non subissero il "fallimento" della banca in cui avevano riposto la loro fiducia, il sistema bancario, solidale, in occasione delle prime crisi sopravvenute aveva assicurato il rimborso caso per caso.

L'esperienza doveva dimostrare che la messa in opera di simili misure richiedeva tempi che potevano essere ridotti, che si potevano evitare trattative con l'adozione di un meccanismo di solidarietà più strutturato e la cui applicazione meccanica ed automatica sarebbe stata effettuata secondo regole fissate in anticipo. Tale meccanismo fu adottato nel gennaio del 1980 dall'Associazione Bancaria Francese. Le modalità del suo funzionamento si possono riassumere nel seguente modo.

Il meccanismo di solidarietà non corrisponde all'attuazione di un fondo di garanzia, alimentato da contributi versati in anticipo ma a un sistema morbido che si basa sulla solidarietà professionale e sull'impegno volontario assunto da ogni banca aderente all'Associazione Bancaria Francese (AFB). Tutte le banche, aderenti alla AFB, qualunque sia la dimensione e lo statuto giuridico, e senza fare distinzione di nazionalità, hanno risposto positivamente alla sottoscrizione di fondi dell'AFB nel momento in cui si verificano delle crisi.

Questa sottoscrizione è collegata meccanicamente ed automaticamente alla dichiarazione di fallimento di una banca. Questo è, per ora, il principio, poiché non è escluso che il meccanismo possa intervenire in una fase anteriore, dopo la decisione del caso da parte degli organi dirigenti dell'Associazione, in seguito alla chiusura di sportelli di una banca, senza dichiarazione di fallimento, per realizzare una operazione preventiva di aiuto o di salvataggio.

Il meccanismo di solidarietà corrisponde, dunque, a un diritto di prelievo dell'AFB sui suoi membri. Questo diritto di prelievo è determinato per ogni istituto in funzione di tabelle che tengono conto della rilevanza dei depositi in franchi della clientela, della dimensione della banca, della appartenenza ad un gruppo, dell'entità del sinistro da coprire. I criteri di rimborso dei depositanti sono definiti con precisione. I depositi rimborsati sono oggetto di

un riacquisto surrogatorio da parte dell'AFB, con un limite di 200.000 franchi, elevato a 250.000 F nel 1983, per depositante (persona fisica o morale).

Sono rimborsati solo i depositi nominativi che non hanno una remunerazione eccessiva, vale a dire che non superano i tassi regolamentari o i tassi di mercato. Sono esclusi i depositi interbancari e quelli delle persone "interessate", e cioè delle persone molto vicine per vari motivi alla banca fallita.

Dall'entrata in vigore il meccanismo di solidarietà è stato adoperato tre volte, dopo un fallimento. Ha dato luogo ad un processo svoltosi davanti alla Corte d'Appello di Aix en Provence. Secondo la decisione della Corte, del 27 marzo 1984, risulta che dal meccanismo di solidarietà nasce un diritto per i depositanti nei confronti dell'Associazione Bancaria Francese.

È proprio per questo diritto a favore dei depositanti che il meccanismo di solidarietà dell'Associazione Bancaria Francese è diverso dai meccanismi di garanzia delle banche mutualistiche e delle casse di risparmio e di previdenza.

È diverso anche perché è normalmente operante solo dopo il fallimento.

Il meccanismo di solidarietà era stato predisposto prima della nazionalizzazione delle banche che detenevano un miliardo di franchi di depositi al 1 gennaio 1981, realizzata con la legge dell'11 febbraio 1982. È ovvio che la nazionalizzazione ha cambiato i dati del problema della protezione dei depositanti. È evidente che i depositanti delle banche nazionalizzate — e in un quadro più ampio delle banche commerciali appartenenti al settore pubblico — beneficiano infatti della garanzia dello Stato e, in ogni caso, possono rinviare allo Stato l'organizzazione del rimborso. Perciò solo le banche non nazionalizzate, piccole o medie — poiché non sono state nazionalizzate — sono le più vulnerabili e hanno bisogno di offrire un sistema di garanzia per non rischiare di trovarsi in una posizione sfavorevole nei riguardi dei loro depositanti e della loro clientela. Il meccanismo di solidarietà, creato dall'AFB le pone in parità tanto più che la garanzia esistente proviene da istituzioni nazionalizzate. D'altronde è proprio per risolvere i cedimenti di queste piccole e medie banche che il meccanismo di solidarietà è stato concepito; il cedimento che verrebbe a colpire una istituzione di dimensioni superiori non sarebbe risolvibile nell'ambito bancario e richiederebbe ben altre misure.

Il meccanismo di solidarietà ha ottenuto una approvazione ufficiale in occasione dei dibattiti che hanno preceduto la votazione della legge bancaria del 24 gennaio 1984 (2). Alcuni senatori avevano proposto la creazione di una cassa mutualistica di garanzia, alimentata da versamenti precedenti da parte delle banche, che avrebbe avuto lo scopo di garantire il rimborso dei depositi. Il Ministro del Tesoro si è dichiarato contrario a tale proposta e ha ritenuto che "le attuali pratiche sono migliori". L'emendamento fu respinto.

In questa prospettiva, la legge bancaria del 24 gennaio non ha sottovalutato la protezione dei depositanti. Occorre, a tale riguardo soffermarsi sull'articolo 52.

III

L'articolo 52 della legge bancaria del 24 gennaio 1984

Questo articolo stabilisce che:

(2) G.U. Dibattiti parlamentari, Senato, 5 novembre 1983, p. 2632 2ª colonna.

“Quando lo richiede la situazione di una istituzione di credito, il Governatore della Banca di Francia invita gli azionisti o i soci a fornire a detta istituzione il sostegno necessario.

Il Governatore della Banca di Francia può anche organizzare il concorso di tutte le istituzioni di credito, al fine di prendere le misure necessarie per proteggere gli interessi dei depositanti e dei terzi per assicurare il buon funzionamento del sistema bancario, e per salvaguardare la fiducia del pubblico”.

Al momento del suo esame al Parlamento, questo articolo era stato oggetto di critiche, poiché i suoi termini escludevano i diritti riconosciuti o gli obblighi creati. “Il Governatore invita gli azionisti ...” “Il Governatore può anche organizzare il concorso di tutte le istituzioni di credito ...”. In realtà con l’articolo 52, il legislatore ha inteso ufficializzare una pratica effettiva ed utile, seguita più volte in assenza di testi legislativi; ha contato sul potere di persuasione e sulla autorità del Governatore. “Non è niente di più che un magistero morale, ha detto il Ministro, ma deve essere riconosciuto”.

Si osserva che, per alcuni punti, l’articolo rimane al di qua e, per altri, va al di là del meccanismo di solidarietà dell’Associazione Francese delle Banche. Rimane al di qua in quanto il meccanismo dell’AFB è un meccanismo permanente, mentre il magistero morale del Governatore è destinato a manifestarsi solo “quando la situazione di una istituzione di credito lo richiede”. In questo senso l’articolo rimane al di qua, poiché il dispositivo che predispone può scattare - ed è destinato a scattare — prima della dichiarazione di fallimento e in modo da evitarla. In secondo luogo, l’articolo va al di là del meccanismo dell’AFB poiché invita il Governatore ad “organizzare il concorso di tutte le aziende di credito”. Il Governatore potrebbe dunque invitare il Crédit Agricole ad apportare il suo concorso a favore di una banca commerciale, perché sia assicurata “la protezione degli interessi dei depositanti”. Ma niente lo obbliga; potrebbe anche limitarsi ad organizzare il concorso delle aziende appartenenti allo stesso gruppo. Ma, in tale situazione, non si può escludere che organizzi un concorso che vada al di là dei limiti previsti dal meccanismo di solidarietà attuato dall’AFB.

L’Articolo 52 è diverso dal meccanismo dell’AFB, poiché, nel comma 1, invita il Governatore ad intervenire prima del fallimento, per “invitare” gli azionisti o soci — solo questi sono interessati — a fornire all’istituzione di credito in difficoltà “il sostegno necessario”, per evitare il fallimento. In tale circostanza, il Governatore “invita”. Il termine è un eufemismo. Nella mente del Ministro e se ci si riferisce alle sue dichiarazioni (3) davanti al Senato, si tratta proprio di un obbligo, almeno quando gli azionisti “invitati” sono istituzioni di credito e, anche se non lo fossero, quando — anche se minoritari — hanno svolto un ruolo importante nella gestione della banca.

Invece, gli azionisti che non sono istituzioni di credito, minoritari, se non si sono interessati della gestione, potrebbero non essere “invitati”. La differenza di trattamento tra gli azionisti non è, sicuramente, senza motivo; solo che sorprende. Ancora più sorprendente il fatto che gli azionisti — oppure soci — pur avendo una responsabilità limitata all’ammontare dei loro apporti, possono veder aumentati i propri impegni.

Questo fatto ci consente di manifestare, quale conclusione, che i mecca-

(3) G.U. Dibattiti parlamentari, Senato, 5 novembre 1983, pag. 2631, 2^a colonna.

nismi di protezione dei depositi non si possono considerare esclusivi gli uni degli altri. A tale proposito non sarebbe esatto ritenere che le banche commerciali ignorano l'obiettivo dei meccanismi destinati a porre le aziende di credito in grado di fare fronte alle difficoltà che potrebbero incontrare in seguito ad operazioni di credito "infelici", con la conseguenza di prevenire la protezione dei depositanti. Ne è la prova la creazione alla fine del 1982 della Società Francese per l'assicurazione del capitale di rischio delle piccole e medie imprese (SOFARIS), il cui ruolo è di alleggerire le banche, tramite un fondo di garanzia, di una parte dei loro rischi su alcune operazioni. Il fondo di garanzia della SOFARIS ricorda i fondi di garanzia in seno alle banche mutualistiche e cooperative, e quelli delle casse di risparmio.

Vorremmo dire anche che sia che si tratti di meccanismi di protezione dei depositanti attuati dalle banche mutualistiche o cooperative e dalle casse di risparmio e previdenza, miranti a consentire all'azienda di credito di far fronte alle sue difficoltà, e ad assicurare così, in maniera indiretta, l'obiettivo finale della protezione dei depositanti, oppure che si tratti del meccanismo di solidarietà dell'Associazione Bancaria Francese non ci si può limitare ad essi. Certamente sono utili, ma da soli non sarebbero sufficienti. Devono essere considerati come pezzi di un insieme più ampio di misure il cui scopo è di limitare i rischi generali dall'attività bancaria.

L'importante, nella sicurezza dei depositanti, è di rispettare le regole chiamate "regole prudenziali", enunciate per evitare i rischi di perdite e per consentire alle aziende di credito, che potrebbero subire ritardi nella riscossione dei loro crediti, di sopportare tali mancanze, senza mettere in pericolo i diritti dei loro creditori e, in particolare, quelli dei depositanti (4).

L'importante è anche l'efficacia del controllo del rispetto di queste regole da parte delle autorità monetarie e, più generalmente, da parte di tutti gli organi incaricati del controllo (5).

L'esistenza di regole che costituiscano un "parapetto", l'esistenza di controlli e di autorità di controllo devono essere ben compresi. Regole prudenziali, controlli, hanno per eccellenza un fine di prevenzione. Le autorità di controllo, con grande saggezza, hanno perfettamente capito che è sempre preferibile prevenire e che è meglio, per salvaguardare gli interessi di tutte le parti, e in particolare dei depositanti, cercare una soluzione di conciliazione per risolvere difficoltà finanziarie di una azienda, facilitare l'organizzazione di un sostegno finanziario, incentivare l'assunzione di partecipazioni o di fusione. Il compito delle autorità bancarie è di determinare il momento in cui intervenire, abbastanza presto perché non sia troppo tardi, con la necessaria autorità, persuasiva ma discreta, evitando di dare pubblicità a questa azione, per non compromettere la situazione dell'azienda, la cui esistenza dipende sempre dalla fiducia che ispira alla clientela e, in particolare, ai depositanti.

Questo spiega perché, nonostante le difficoltà che hanno incontrato le banche, i cedimenti ufficialmente conosciuti sono stati relativamente pochi: venticinque in quarant'anni, di cui nove in questi ultimi dieci anni, per un totale di quattrocento banche. Questi cedimenti hanno riguardato banche commerciali di piccole dimensioni.

(4) Art. 55 (e 33 - 6) della Legge Bancaria del 24 gennaio 1984.

(5) Art. 37 e 43 della Legge Bancaria, per quanto riguarda la Commissione Bancaria — art. 21 per quanto riguarda gli organi centrali.

È la prova che, nonostante la congiuntura sfavorevole che ha segnato l'economia francese e mondiale da più anni, le regole di prudenza decretate, l'organizzazione e la pratica del controllo hanno contribuito ad evitare alla Francia gravi scossoni nel suo sistema bancario. In Francia, con tutti i meccanismi esistenti, la questione della protezione dei depositanti, in effetti, non sussiste.