

# RISOLUZIONE DELLE CRISI BANCARIE E TUTELA DEI DEPOSITI NELLA UNIONE EUROPEA

*AA. VV.*



I QUADERNI DI MINERVA BANCARIA

I QUADERNI DI MINERVA BANCARIA

---

# RISOLUZIONE DELLE CRISI BANCARIE E TUTELA DEI DEPOSITI NELLA UNIONE EUROPEA

*Atti della inaugurazione  
dell'Aula "Francesco Parrillo",  
Sapienza Università di Roma*

NOVEMBRE 2016

# I QUADERNI DI MINERVA BANCARIA

- Q. 1 /2013 *La distribuzione dei prodotti finanziari in Italia e in Europa: nuove regole e nuove sfide*  
Domenico Curcio, Giorgio Di Giorgio, Giuseppe Zito
- Q. 1/2014 *La regolamentazione dei fondi comuni: una analisi comparata*  
Giorgio Di Giorgio e Mario Stella Richter (a cura di)
- Q. 2/2014 *FCHub: dopo l'anno zero*  
AA.VV.
- Q. 1/2015 *Invecchiamento della popolazione ed evoluzione dei fabbisogni previdenziali e assistenziali*  
Domenico Curcio, Paolo Giordani, Alessandro Pandimiglio
- Q. 2/2015 *Euro e sviluppo del mercato finanziario. La lezione di Luigi Spaventa*  
AA.VV.
- Q. 3/2015 *Riflessioni sulla Risk Disclosure.*  
*Risultati della ricerca realizzata dal Forum Governance.*  
AA.VV.
- Q. 1/2016 *Il bail-in*  
a cura di Raffaele Lener
- Q. 2/2016 *L'Asset Allocation in presenza di tassi d'interesse negativi*  
Nicola Borri, Enrico Maria Cervellati, Domenico Curcio, Antonio Fasano
- Q. 3/2016 *Risoluzione delle crisi bancarie e tutela dei depositi nella Unione Europea*  
AA.VV.

# SOMMARIO

## **GIUSEPPE CICCARONE**

Per Francesco Parrillo.

Introduzione alla raccolta degli Interventi  
per l'inaugurazione dell'aula "Francesco Parrillo"  
alla Facoltà di Economia della Sapienza Università di Roma..... 5

## **CARLO AZEGLIO CIAMPI**

Messaggio del Senatore a Vita

per l'inaugurazione dell'aula "Francesco Parrillo",  
Sapienza, Università di Roma, Facoltà di Economia ..... 12

## **EUGENIO GAUDIO**

Intervento del Rettore della Sapienza, Università di Roma..... 17

## **FABRIZIO D'ASCENZO**

Il buon governo di impresa per la stabilità  
e lo sviluppo dei sistemi finanziari ed economici..... 21

## **STEFANO DE POLIS**

La tutela dei depositi bancari nel quadro dell'unione bancaria europea ..... 27

## **PAOLA LEONE**

La risoluzione delle crisi bancarie.

Dal *bail-out* al *bail-in*: due strutture di pensiero a confronto ..... 47

## **FRANCO TUTINO**

Fiducia nelle banche, *bail-in*, tutela del risparmio:

un approccio sistemico di lungo periodo ..... 65



Sapienza, Università di Roma, Dipartimento di Management, inaugurazione Aula "Francesco Parrillo", 27 aprile 2016.  
Ciccarone, Masiani, Musto D'Amore (foto E. Marcheggiano).

## PER FRANCESCO PARRILLO

Introduzione alla raccolta degli Interventi per l'inaugurazione dell'aula "Francesco Parrillo" alla Facoltà di Economia della Sapienza Università di Roma

**GIUSEPPE CICCARONE\***

Il 27 aprile 2016 è stata inaugurata nel Dipartimento di Management della Facoltà di Economia della Sapienza Università di Roma l'Aula "Francesco Parrillo". Alla svelatura della targa hanno fatto seguito alcuni interventi scientifici e di ricordo del Professore, una conferenza del dott. Stefano De Polis, Direttore dell'*Unità di risoluzione e gestione delle crisi* della Banca d'Italia, e il conferimento da parte del Prof. Claudio Chiacchierini, Presidente dell'Istituto di Cultura Bancaria "Francesco Parrillo", del premio "Francesco Parrillo – Prime pubblicazioni" messo a disposizione

---

\* Preside Facoltà di Economia, Sapienza, Università di Roma.

dall'Istituto di Cultura Bancaria e dalla Editrice Minerva Bancaria.

Hanno partecipato a questa cerimonia il Magnifico Rettore della Sapienza, prof. Eugenio Gaudio, il Rettore Vicario, prof. Renato Masiani, il Direttore Generale, Carlo Musto D'Amore, e i proff. Fabrizio D'Ascenzo, Direttore del Dipartimento di Management, Paola Leone, Presidente del Corso di Laurea in Scienze Aziendali e Franco Tutino, Presidente del Corso di Laurea Magistrale IFIR.

In questa occasione, ho avuto l'onore e il privilegio di rappresentare la Facoltà di Economia e di portare il suo ricordo del Collega e Maestro Francesco Parrillo. È per me un pari onore introdurre la raccolta, in un questo Quaderno di Minerva Bancaria, che raccoglie quanto pubblicato sul n. 4-5 della Rivista Bancaria – Minerva Bancari, dell'intervento del Magnifico Rettore, della lettera inviata in quella occasione dal Presidente Emerito della Repubblica, Sen. Carlo Azeglio Ciampi e delle principali relazioni presentate in quella giornata.

Nella sua lettera, il Presidente Ciampi ricorda il contributo di Francesco Parrillo all'insegnamento universitario, il cui compito primario era da lui chiaramente individuato nella formazione complessiva dei giovani che deve essere, nelle parole dello stesso Professore, non soltanto conoscitiva, ma anche morale e spirituale. Questa visione, sottolinea il Presidente Ciampi, è estremamente attuale e particolarmente condivisibile nel caso degli studi di economia, dove l'insegnamento universitario trova immediato riscontro nella realtà e nella necessità di azione economica e sociale.

Anche l'intervento del Rettore Gaudio disegna con tratti netti e profondi la figura umana, accademica e professionale di Francesco Parrillo, arricchendo l'esposizione con il ricordo personale dei suoi incontri con il Professore, in occasione delle conferenze organizzate dal Collegio Universitario Lamaro Pozzani, fondato a Roma nel 1971 dalla Federazione Nazionale dei Cavalieri del Lavoro, dove il prof. Gaudio era ospite come

Alfiere del Lavoro e studente di Medicina. Da questo intervento emerge con chiarezza il contributo del Prof. Parrillo all'insegnamento e allo sviluppo alla scienza economica, dimostrato da circa 600 pubblicazioni conosciute e studiate in Italia e all'estero, contributo che ha spinto la Sapienza Università di Roma, su proposta della Facoltà di Economia, a dimostrare a questo suo Maestro la stima e il riconoscimento per l'opera prestata conferendogli il titolo di Professore Emerito e consentendogli, in tal modo, di partecipare alla vita della sua Facoltà fino all'età di 81 anni.

I rimanenti contributi qui raccolti hanno un contenuto maggiormente scientifico ed operativo. Il primo di questi è rappresentato dal testo della Conferenza di Stefano De Polis, dal titolo "La tutela dei depositi bancari nel quadro dell'Unione Bancaria Europea". La relazione inizia con il richiamo a tre idee del prof. Parrillo giudicate di persistente attualità: il risparmio quale fattore strategico per lo sviluppo; l'integrazione del sistema bancario italiano quale fattore di trasformazione strutturale; l'Unione monetaria e la moneta unica quale necessario completamento dell'Unione europea. De Polis lega questi punti fermi alla necessità di garantire la fiducia dei risparmiatori nella capacità delle banche di rimborsare i depositi, e dunque di assicurare liquidità e solidità del sistema bancario.

Le imperfezioni informative presenti nei mercati finanziari richiedono la presenza di un sistema di strumenti atti a tutelare il risparmio e i risparmiatori: governo societario, vigilanza, preferenza accordata dal legislatore ai depositi. In tale contesto, assume particolare rilevanza la recente proposta di creazione di sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS), proposta basata sul convincimento, contenuto nella Relazione dei cinque Presidenti del giugno 2015, che la fiducia nella sicurezza dei depositi bancari debba essere la stessa indipendentemente dallo Stato membro in cui la banca opera. Dopo aver ricordato che le posizioni dei diversi Paesi a riguardo rimangono distanti, e sottolineando il favore dell'Italia per la creazione di un sistema integrato di assicurazione dei depositi. il contributo

si conclude mettendo in luce la necessità di promuovere con celerità la ricerca di un più adeguato equilibrio tra tutela del mercato e della concorrenza, stabilità finanziaria e diritti fondamentali di azionisti e creditori.

Anche lo scritto di Paola Leone, dal titolo “La risoluzione delle crisi bancarie. Dal *bail-out* al *bail-in*: due strutture di pensiero a confronto”, parte dalla considerazione di numerosi aspetti di attualità nel pensiero di Parrillo, tra i quali è a mio parere particolarmente rilevante, come sottolineerò ulteriormente in chiusura, quello volto a trarre dall’esame degli eventi passati insegnamenti “per un più luminoso avvenire”. Si passa quindi ad approfondire il tema della risoluzione delle crisi bancarie, partendo dall’analisi dei d.lgs. n. 180 e n. 181 del 16 novembre 2015, che hanno recepito la direttiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014, relativa alla risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento (*Bank Recovery and Resolution Directive*, BRRD). Nel fare ciò, questi interventi hanno modificato il testo unico bancario, il testo unico della finanza e alcuni articoli della legge fallimentare. Nel giustapporre le posizioni dei soggetti favorevoli e di quelli contrari all’innovazione normativa, Paola Leone sottolinea, in modo convincente, l’insufficiente articolazione delle analisi su cui si basa il dibattito in corso e la necessità per entrambe le posizioni di procedere con ulteriori approfondimenti. Il primo punto di vista incentra correttamente l’attenzione sulle criticità del sistema bancario e sulle soluzioni di mercato, ma trascura che queste soluzioni, anche nel caso italiano, potrebbero non essere sempre ottimali. La posizione che sostiene soluzioni concertate tra banche e autorità nazionali deve accettare che le nuove regole europee sono vincolanti e che non è consentita l’erogazione di aiuti pubblici. L’attenzione posta sull’equilibrio della finanza pubblica nazionale e la tutela dei contribuenti richiede necessariamente di addossare l’onere di eventuali perdite sugli investitori (azionisti, creditori e depositanti) attraverso la BRRD e il *bail-in*, nella valutazione del quale ci si trova nuovamente di fronte a due visioni

## RISOLUZIONE DELLE CRISI BANCARIE E TUTELA DEI DEPOSITI NELLA UNIONE EUROPEA

contrapposte: una pessimistica e una più rassicurante.

Dopo aver valutato attentamente questi punti di vista, Leone conclude sottolineando che, se la nuova regolamentazione è volta a favorire una uscita ordinata dal mercato in presenza di crisi, non bisogna trascurare l'effetto prodotto dal *bail-in* sul *funding* delle banche italiane. La BRRD potrà favorire un ordinato funzionamento del mercato solo se incentiverà le nostre banche a ricercare nuove politiche di *funding* e misure capaci di ridurre rapidamente lo stock di crediti deteriorati, favorendo al contempo una ricomposizione della raccolta che privilegi il riassorbimento degli strumenti ibridi presenti nei portafogli dei clienti *retail* e la creazione di un mercato liquido di obbligazioni garantite, o di titoli da cartolarizzare.

Il fascicolo si conclude con il contributo di Franco Tutino, dal titolo "Fiducia nelle Banche, *bail-in*, tutela del risparmio: un approccio sistemico di lungo periodo". Dopo aver ricordato tre episodi che lo hanno avvicinato a Francesco Parrillo, Tutino affronta l'argomento che giudica di maggiore rilievo in tema di banche, sistema finanziario e politica economica: la tutela del risparmio. Quando questa viene intesa come tutela del suo impiego e, dunque, dell'investimento, l'obiettivo stabilito risulta conseguibile attraverso diversi strumenti, essendo necessario tutelare simultaneamente i risparmi individuali, l'esercizio del credito e la sua erogazione a imprese e famiglie. Ciò comporta una necessaria attenzione alle politiche di impiego e di investimento, alla valutazione e gestione dei rischi, alla garanzia dei depositi in caso di crisi e alla regolamentazione, la cui capacità di favorire la tutela del risparmio non deve essere oggi accettata acriticamente, ma deve essere invece attentamente valutata, soprattutto in relazione alla sua capacità di tutelare la fiducia nelle banche, soprattutto a seguito dell'introduzione della nuova normativa sul *bail-in*.

Il recente salvataggio delle "quattro banche" italiane ha contribuito a minare la fiducia dei confronti dell'intero sistema bancario, rischiando di ridurre la raccolta diretta da clientela e in tal modo la solidità bancaria,

e aumentando i costi della raccolta e dei crediti erogati. La politica deve dunque riflettere sui costi complessivi dei salvataggi interni e chiedersi se il *bail-in* sia in effetti la soluzione ottimale. Non si può mantenere la fiducia nel sistema addossando perdite inaccettabili a depositanti e piccoli risparmiatori, ed è quindi necessario riaprire una discussione sul *bail-in* in sede europea.

Al contempo, occorre ripensare i meccanismi di prevenzione e regolamentazione bancaria, attribuendo a questa l'obiettivo di tutelare sia risparmio che il credito all'economia. L'approccio prudenziale "capitale/rischi" può infatti rivelarsi insufficiente, perché è rivolto a curare le perdite più che a prevenire l'assunzione di rischi non sopportabili dalle singole banche, perché mira a limitare l'assunzione di rischi con modalità indirette e complessive, lasciando alle singole banche le scelte di gestione, perché vincola la crescita globale degli attivi rischiosi senza intervenire sulle cause delle perdite. Questo tipo di regolamentazione deve essere dunque integrato con limiti operativi e divieti che contengano i rischi all'interno di valori adeguati, senza chiedere a banche in prolungate situazioni di difficoltà continui e insostenibili aumenti di capitale per rispettare coefficienti sempre più elevati, perché la difficoltà di trovare nuovi capitali sul mercato indebolisce ulteriormente la fiducia nelle banche e perché i rapporti patrimonio/rischi e patrimonio/debito non possono crescere senza limiti.

Una soluzione efficace del problema rappresentato dai rischi e dalla regolamentazione richiede, in ultima analisi, di affrontare efficacemente quello che Tutino individua come il vero tema di fondo, ossia, le modalità con cui garantire simultaneamente libertà dei movimenti di capitali finanziari e stabilità sia del sistema finanziario che del sistema economico. Concentrandosi sull'attività delle banche, il ragionamento di Tutino richiama anche in questo caso le recenti proposte volte a regolamentare in via preventiva l'esercizio dell'attività bancaria, tenendo separate tipologie diverse di attività, intervenendo sulla composizione di attività e di passività, e

## RISOLUZIONE DELLE CRISI BANCARIE E TUTELA DEI DEPOSITI NELLA UNIONE EUROPEA

regolando la partecipazione a determinati mercati di strumenti finanziari.

Il testo si conclude, con circolare completezza, ricordando la centralità attribuita dal prof. Parrillo proprio alla tutela del risparmio, alla salvaguardia dei depositi dai dissesti bancari e all'esercizio del

credito bancario. Sono temi ancora centrali e attuali, che richiedono soluzioni capaci di non trascurare la tutela dell'esercizio del credito intermedio dalle banche, non solo per finalità economiche, ma anche sociali.

Dagli scritti qui sintetizzati emerge con chiarezza la necessità di accompagnare il binomio regolamentare rischio-capitale con l'attenzione al rischio strategico e all'efficienza organizzativa, e con un necessario ripensamento della regolamentazione e delle forme di controllo di *shadow* e *internet banking*. Emerge però anche, con altrettanta chiarezza, la necessità di fare proprio l'invito, espresso da Francesco Parrillo, nel suo intervento all'Assemblea della Banca Agricola Popolare di Marino e Lecce del 24 aprile 1977, a non abbandonarsi al fatalismo e alla disperazione, ma a coltivare la fiducia e la speranza che le situazioni di difficoltà non siano mai irreversibili. Dobbiamo essere convinti di possedere le capacità necessarie per uscire dalla difficile fase che viviamo da molti anni, dobbiamo fidare nella possibilità di passare a persistenti fasi di ripresa, di crescita economica e sociale, di progresso. Per conseguire questo risultato, nelle parole di Parrillo, è però richiesto a ognuno di "impegnarsi nell'adempimento del proprio dovere anche in modo drammatico", per non "essere sopraffatti dall'avversa congiuntura" per utilizzare "attraverso l'unità (...) tutte le risorse disponibili alla riconquista della stabilità economica".

Questo convincimento unisce tutti quelli che hanno organizzato e che hanno partecipato all'inaugurazione dell'Aula Parrillo, alla quale Rivista Bancaria – Minerva Bancaria ha voluto dare eco in questo Quaderno dedicato. La speranza di tutti noi è che il messaggio di responsabilità, volontà e unità testimoniato dalla vita e dall'opera di Francesco Parrillo possa essere condiviso anche da tutti quelli che leggeranno le pagine che seguono.