

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2000

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

SIBILIA, CASTELLI, NESCI, RUOCO

Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento bancario mediante la separazione tra banche commerciali e banche d'affari

Presentata il 27 gennaio 2014

ONOREVOLI COLLEGHI! — Con il presente progetto di legge si dispone la delega al Governo per la riforma dell'ordinamento bancario attraverso la separazione delle attività bancarie commerciali da quelle speculative. Ciò, al fine di tutelare le attività finanziarie di deposito e di credito concernenti l'economia reale e differenziarle da quelle legate all'investimento e alla speculazione sui mercati finanziari nazionali e internazionali, anche mediante modifica, integrazione e coordinamento della disciplina vigente recata dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385.

È in atto una grave crisi economica a livello globale che ha minato e sta mi-

nando, oltre ai salari delle famiglie, la base produttiva di innumerevoli attività imprenditoriali e industriali del nostro Paese. Assistiamo al collasso delle imprese e delle famiglie, alla revoca dei crediti, al diniego da parte degli istituti di credito nella concessione di nuovi crediti, a un aumento vertiginoso delle procedure concorsuali e a disastrosi tagli occupazionali.

Si tratta di una crisi che ha un carattere strutturale e trova la sua radice nelle disfunzioni del sistema bancario-finanziario e nel suo contrastato rapporto con la cosiddetta economia reale.

Gli organi di vigilanza nazionali e internazionali e i mercati finanziari hanno contribuito a generare la crisi principalmente attraverso la creazione di

un eccesso di rischio e a prolungarla attraverso l'assorbimento di fondi pubblici destinati ai salvataggi bancari che avrebbero potuto avere una diversa e più efficace destinazione.

Il funzionamento del sistema bancario, con le sue pericolose ripercussioni sull'economia reale, rappresenta uno dei più seri problemi strutturali che il capitalismo contemporaneo si trova oggi a fronteggiare.

Con l'ondata di fusioni e di acquisizioni rese possibili dalla deregolamentazione, gli istituti bancari sono diventati grandi a tal punto che il loro fallimento viene considerato come un'eventualità tanto disastrosa da utilizzare i soldi dei contribuenti per evitarlo.

Non sono le banche di piccole e medie dimensioni, i piccoli istituti operativi che raccolgono risparmi privati delle famiglie e danno credito principalmente alle attività economiche del territorio ad avere creato la crisi, bensì i grandi gruppi bancari che hanno abdicato alla funzione di sostegno all'economia per dedicarsi alla finanza speculativa, alimentata da banche di investimento internazionali, e consentita nel recente passato da alcune zone d'ombra di applicazione delle norme prudenziali.

I problemi, nel sistema bancario e creditizio, sono nati proprio quando le banche hanno smesso di fare le banche e hanno cominciato a fare i « *traders* ». Per questo motivo bisogna ritornare al più presto alla netta separazione tra banche commerciali e banche d'investimento: le prime devono tornare a raccogliere il denaro dei risparmiatori a favore del credito alle piccole imprese e investire i risparmi depositati dai correntisti a servizio dell'economia reale, remunerando i depositi e concedendo i prestiti; le seconde dedicarsi a fare le loro scommesse e le loro speculazioni, senza rischiare a scapito dei correntisti.

Dopo lo scoppio della questione riguardante il Monte dei Paschi, il tema della separazione tra funzioni commerciali e quelle di investimento di una banca è tornato prepotentemente di attualità.

Anche la BCE si è fatta carico del problema, tanto da decidere di accelerare sulla strada di una chiarificazione che sembra ormai ineludibile, con l'evidente obiettivo di evitare che i salvataggi riguardanti il sistema bancario vadano a riverberarsi sui contribuenti e di fare in modo che le banche non possano usare i depositi dei risparmiatori nell'espletamento di operazioni che comportino rischi.

Va ricordato che il tema non è discusso solo nel vecchio continente, ma anche al di là dell'oceano, tanto che Sandy Weill, fautore dell'abrogazione della legge Glass-Steagall, che prevedeva la separazione bancaria, alcuni mesi fa non ha avuto eccessive remore ad ammettere lo sbaglio compiuto, tanto da auspicarne il ritorno.

Il Glass-Steagall Act, varato sotto la presidenza di Franklin Delano Roosevelt nel 1933, pose fine agli eccessi finanziari all'origine della Grande Depressione ed è servito a contenere le esuberanze della finanza e l'azzardo morale dei banchieri, la cui avidità e sete di guadagno hanno causato la crisi più grave, acuta e generalizzata rispetto a quella del 1929, con l'economia ancora non globalizzata. L'abrogazione del principio di Glass-Steagall, avvenuta per la pressione delle banche di affari sull'amministrazione Clinton, è stata la principale causa dei successivi dissesti e disastri finanziari, che anche in Italia hanno mietuto vittime tra famiglie e imprese. Da quando è esplosa la bolla dei derivati – strumenti iper-speculativi completamente slegati dagli investimenti produttivi, che dirottano risorse dall'economia reale a un vera e propria « *bisca* » mondiale – il rischio del fallimento delle banche ha portato i Governi e le banche centrali a una serie di salvataggi a spese della collettività. La separazione, invece, avrebbe evitato che il *default* dell'intermediario comportasse altresì quello della banca tradizionale, impedendo di fatto che l'economia reale fosse esposta direttamente al pericolo di eventi negativi prettamente finanziari.

Tuttavia la legge fu abrogata negli Stati Uniti nel 1999. Un effetto: nel 2007 la bancarotta del mercato dei mutui *sub-*

prime creò una crisi di liquidità che si trasmise al sistema creditizio reale, dando vita a ciò che abbiamo sotto gli occhi tuttora.

All'indomani dello scoppio della bolla finanziaria statunitense nel periodo 2008-2010, a livello mondiale si è cercato di studiare nuove formule di architettura delle banche e di convergere sulla salvaguardia dei risparmiatori, cioè di coloro che compongono la base su cui i *traders* hanno transitato senza l'obbligo del rispetto di alcuna norma specifica del mercato finanziario.

Gli Stati Uniti corsero ai ripari sottoscrivendo il Dodd-Frank Act, nel quale venne inserita la Volcker Rule, sezione specifica pensata con il fine di evitare che le banche, che svolgono anche attività di tipo commerciale, utilizzino i depositi dei propri clienti per fare *trading* sui mercati finanziari attraverso operazioni rischiose. Purtroppo, ad oggi, la Volcker Rule non risulta ancora essere stata attivata.

Anche il Rapporto Liikanen, scritto da un gruppo di esperti guidati da Erkki Liikanen, Presidente della Banca centrale finlandese, fa intuire una timida volontà di dissociarsi dalle pratiche piratesche degli operatori finanziari: sono considerate, per la separazione delle attività, solamente le banche che hanno un volume significativo di attività di *trading* (sopra 100 miliardi) o con una quota consistente di attività di *trading* sul totale (tra il 15 e il 25 per cento); un'impostazione che comporterebbe la non obbligatorietà della cessazione delle banche universali, ma solo la necessità di una separazione giuridica, all'occorrenza.

Quindi, in mancanza di norme in materia, nel 2012 abbiamo assistito ai seguenti scandali finanziari: il caso della JP Morgan, con 2 miliardi di dollari di perdite in scommesse derivate; la scoperta, negli Stati Uniti, della manipolazione del Libor/Euribor (il tasso di sconto che regola tutti i prestiti, dai mutui a quelli al consumo: in USA, Libor, e in Europa, Euribor) da parte delle grandi banche per finanziare le perdite dei derivati, il riciclaggio da parte della Honk Kong Shanghai

Banking (HSBC) di 7 miliardi di narcodollari (scandalo rivelato da una commissione del Senato USA).

In Italia, con il testo unico bancario del 1993 è stata di fatto ripristinata la commistione tra banche commerciali e banche d'affari, abolendo la legge bancaria del 1936 con cui era stato introdotto in Italia lo *standard* americano del Glass-Steagall Act.

In particolare, con il processo che va dalla « legge Amato » (1992) alla « legge Draghi » (1998) si è passati a un regime in cui, abolite le specializzazioni, le banche sono diventate banche universali, e cioè fanno tutto, compresa l'attività bancaria di affari.

Il Fondo di tutela dei depositi si trova a proteggere banche che mettono a repentaglio i risparmi dei cittadini speculando sui mercati finanziari con la loro divisione *investment*.

Nel vecchio continente, tra il 2012 e il 2013, c'è stato un discreto interesse a introdurre qualche protezione all'interno di ciascun mercato finanziario nazionale attraverso la presentazione di progetti di legge. In Francia, appunto, entrerà in vigore nella primavera del 2015 la legge sulla separazione delle banche, che, però, non pregiudica l'universalità degli istituti bancari, limitandosi a obbligare la banca madre a creare una filiale *ad hoc* ove ricondurre le speculazioni sul mercato che superano una soglia individuata normativamente. Sono comunque previsti due organi di controllo, risoluzione e prevenzione e ciascun istituto dovrà dotarsi di un « piano preventivo » di soluzione che indichi come l'Autorità di supervisione possa intervenire in caso di pericolo di *default*. Il Governo federale tedesco ha deciso di seguire l'esempio dell'Esecutivo transalpino, introducendo, per le banche, la separazione legale tra l'attività di credito e quella di *trading* finanziario sopra una certa soglia, mantenendole sotto la stessa *holding* e non penalizzando affatto la speculazione. Però il progetto tedesco affronta anche la questione della responsabilità individuale: la violazione dei fondamentali obblighi di gestione del rischio da

parte di dirigenti di banche e assicurazioni è punita con la detenzione fino a cinque anni oppure con una sanzione pecuniaria. In altra direzione, invece, si muovono le disposizioni del recente progetto di legge inglese riguardo la divisione delle attività economico-finanziarie, che mirano a introdurre la già richiamata separatezza tra i due principali ambiti dell'operatività bancaria, affinché le attività dirette ai privati e alle piccole e medie imprese (individuate nel progetto come « *core business* ») siano tenute distinte da quelle esposte a maggiore rischio e come tali suscettibili di un'incidenza globale sul sistema finanziario.

Preso atto del panorama mondiale, la presente proposta di legge, dunque, si offre come opportunità per individuare con certezza l'origine delle operazioni finanziarie speculative. Tali pratiche ambigue non sarebbero potute accadere se vi fosse stata una divisione totale e netta tra i due rami operativi di una banca sia perché non vi sarebbero stati fondi per concludere siffatte operazioni sia perché la crisi non avrebbe coinvolto i depositi costituiti con le attività produttive reali (industria e commercio).

Il Governo deve solo proteggere gli investimenti nell'economia « fisica » (reale) e non fornire linee di credito alle banche senza che queste abbiano preventivamente separato le loro attività. Valga l'esempio dei 3,9 miliardi di euro erogati al Monte dei Paschi di Siena a fronte di indecifrabili perdite verso derivati « Santorini » e « Nomura »: prima il Governo sottopone il Monte dei Paschi a una « radiografia » finanziaria per porre in luce le attività speculative e commerciali, poi si divide in due la banca, quindi la parte commerciale riceve fondi pubblici per garantire depositi e prestiti erogati, l'altra parte verrà fatta fallire in modo controllato, così gran parte dei debiti dovranno essere « cancellati ».

L'Italia può iniziare una nuova fase tornando all'origine, per evitare l'azzardo morale dei banchieri e restituire la vera funzione creditizia, volta a raccogliere il risparmio per poterlo impiegare con pru-

denza, come volano principale dell'economia. La separazione tra le banche ordinarie (commerciali) e quelle di affari che operano sui mercati speculativi, oltre a evitare che famiglie, imprese e comuni risparmiatori possano pagare il conto per l'avidità dei banchieri adusi a generare bolle speculative mondiali, avrebbe la funzione di far uscire il Paese dalla cultura del guadagno facile giocando d'azzardo sui mercati, vera e propria ubriacatura collettiva che ha catturato i legislatori di tutto il mondo, dal mito della ricchezza senza sacrifici, con lo spregiudicato utilizzo dei derivati e la creazione del denaro dal nulla. L'economia reale e il sudore del risparmio non possono essere fagocitati dalla finanza speculativa; per questo è urgente più che mai ripristinare una « muraglia cinese » che separi la finanza speculativa di banche e banchieri, che hanno fatto affari con i soldi dei correntisti e dei risparmiatori, dalle banche commerciali che prestano all'economia reale.

Il riconoscimento del ruolo delle banche commerciali sarebbe un vero strumento per la crescita e la ripresa economica, perché permetterebbe di distinguere gli investimenti destinati alle attività produttive dai fondi immessi nel sistema bancario solo per coprire le perdite della speculazione.

Se le banche fossero nuovamente separate, come disponeva la legge bancaria del 1936, si creerebbe un nuovo ordine finanziario e gli speculatori sarebbero lasciati alla loro sorte senza compromettere i flussi finanziari connessi alle attività dell'economia reale e i nuovi crediti emessi non finirebbero nel grande gioco d'azzardo della finanza speculativa.

Per far fronte alla crisi economica in atto è urgente garantire l'accesso al credito alle famiglie e alle imprese e ridimensionare, con gli opportuni strumenti legislativi, il potere della finanza speculativa.

È necessario eliminare la finanziarizzazione dell'economia e ripristinare regole anti speculative per il settore bancario-finanziario.

In vista dell'invocata riforma finalizzata alla separazione bancaria, sollecitata

anche in ambito europeo, è necessario fissare regole che distinguano tra investimenti finanziari utili all'economia reale e quelli a elevato rischio, connessi a operazioni finanziarie di natura speculativa, da utilizzare in un segmento specifico del mercato finanziario in cui ogni investitore sia pienamente consapevole di ciò che rischia e le direttive autorizzate a essere operative siano costrette a osservare rigorosi limiti operativi e di capitale.

Con la presente iniziativa si intende conferire la delega al Governo affinché provveda a una riforma normativa volta ad affermare la separazione tra banca commerciale e banca d'affari secondo i principi e il modello del Glass-Steagall Act, tenendo conto dell'esigenza di valorizzare un modello di banca tradizionale, non speculativa, riconoscendone la specificità e il ruolo economico e sociale.

Con l'articolo 3, in particolare, vengono stabiliti i principi e i criteri direttivi sulla base dei quali dovranno essere adottati i decreti legislativi attuativi per la separazione tra le banche commerciali e le banche d'affari. In particolare si dovrà prevedere:

a) il divieto per le banche commerciali di svolgere, direttamente o indirettamente, qualsiasi attività propria delle banche d'affari, delle società di intermediazione mobiliare e, in generale, di tutte le società finanziarie che non sono autorizzate a effettuare la raccolta di depositi tra il pubblico;

b) il divieto per le banche commerciali di detenere partecipazioni o di stabilire accordi di collaborazione commerciale di qualsiasi natura con: banche d'affari; banche d'investimento; società di intermediazione mobiliare e tutte le altre tipologie di società finanziarie che non effettuano la raccolta di depositi tra il pubblico;

c) il divieto per i rappresentanti, i direttori, i soci di riferimento e gli impiegati delle banche d'affari, delle banche d'investimento, delle società di intermedia-

zione mobiliare e in generale di tutte le società finanziarie che non effettuano la raccolta di depositi tra il pubblico di detenere posizioni di controllo e di ricoprire cariche direttive nelle banche commerciali;

d) l'obbligo, per le banche commerciali, di operare in condizioni di sostanziale equilibrio tra le scadenze delle attività di raccolta e di impiego delle risorse finanziarie;

e) l'adozione di sanzioni proporzionate e dissuasive per le banche che non ottemperino ai principi sanciti alle lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)* prevedendo, per le infrazioni di maggiore gravità, la revoca dell'autorizzazione all'attività bancaria;

f) un congruo periodo, comunque non superiore a diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del primo decreto legislativo attuativo della legge, durante il quale le banche devono risolvere le incompatibilità di cui sopra;

g) un differente trattamento fiscale tra banche commerciali e banche d'affari orientato a favorire le prime, in considerazione della loro attività a sostegno dell'economia reale e in particolare in favore dei risparmiatori e delle piccole e medie imprese.

Con l'articolo 4 si dispone che gli schemi dei decreti legislativi di cui all'articolo 3 siano trasmessi alle Camere entro il sessantesimo giorno antecedente la scadenza del termine previsto per l'esercizio della delega, per acquisire il parere delle Commissioni parlamentari competenti, da esprimere entro trenta giorni dalla data dell'assegnazione. Decorso il termine per l'espressione dei pareri, i decreti possono essere comunque adottati.

L'articolato è molto essenziale ed è coerente con la chiarezza e semplicità dell'esposizione normativa della nostra Costituzione, in modo tale che anche l'interpretazione sia univoca e sia comprensibile a tutti i cittadini.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Finalità).

1. La presente legge dispone la separazione tra le banche commerciali e le banche d'affari al fine di tutelare le attività finanziarie di deposito e di credito concernenti l'economia reale e di differenziare tali attività da quelle legate all'investimento e alla speculazione sui mercati finanziari nazionali e internazionali, anche mediante modifica, integrazione e coordinamento della disciplina vigente recata dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385.

ART. 2.

(Definizioni).

1. Ai fini della presente legge si intende:

a) per banche commerciali: le banche che esercitano l'attività di credito nei confronti dei cittadini, delle famiglie, delle imprese e delle comunità e che effettuano la raccolta di depositi o di altri fondi con obbligo di restituzione per l'esercizio dell'attività di credito;

b) per banche d'affari: le banche che investono nel mercato finanziario, svolgendo attività legate alla negoziazione e all'intermediazione di valori mobiliari in genere.

ART. 3.

(Delega al Governo).

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e secondo i principi e i criteri direttivi di cui al comma 2, uno o più decreti legislativi recanti norme per la separazione tra le banche commerciali e le banche d'affari.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 si conformano ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere il divieto, per le banche commerciali, di svolgere, direttamente o indirettamente, qualsiasi attività propria delle banche d'affari, delle società di intermediazione mobiliare e, in generale, di tutte le società finanziarie che non sono autorizzate a effettuare la raccolta di depositi tra il pubblico;

b) prevedere il divieto, per le banche commerciali, di detenere partecipazioni o di stabilire accordi di collaborazione commerciale di qualsiasi natura con i soggetti di seguito elencati:

- 1) banche d'affari;
- 2) banche d'investimento;
- 3) società di intermediazione mobiliare;
- 4) tutte le altre tipologie di società finanziarie che non effettuano la raccolta di depositi tra il pubblico;

c) prevedere il divieto, per i rappresentanti, i direttori, i soci di riferimento e gli impiegati delle banche d'affari, delle banche d'investimento, delle società di intermediazione mobiliare e in generale di tutte le società finanziarie che non effettuano la raccolta di depositi tra il pubblico, di detenere posizioni di controllo e di ricoprire cariche direttive nelle banche commerciali;

d) prevedere l'obbligo, per le banche commerciali, di operare in condizioni di sostanziale equilibrio tra le scadenze delle attività di raccolta e di impiego delle risorse finanziarie;

e) stabilire sanzioni proporzionate e dissuasive per le banche che non ottemperino ai principi sanciti alle lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)* prevedendo, per le infrazioni di maggiore gravità, la revoca dell'autorizzazione all'attività bancaria;

f) prevedere un congruo periodo, comunque non superiore a diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del primo

decreto legislativo di cui al comma 1, durante il quale le banche devono risolvere le incompatibilità introdotte in attuazione della presente legge;

g) prevedere un trattamento fiscale differenziato per le banche commerciali e le banche d'affari, orientato a favorire le prime, in considerazione della loro attività a sostegno dell'economia reale e in particolare in favore dei risparmiatori e delle piccole e medie imprese.

ART. 4.

(Pareri delle Commissioni parlamentari).

1. Gli schemi dei decreti legislativi di cui all'articolo 3 sono trasmessi alle Camere entro il sessantesimo giorno antecedente la scadenza del termine previsto per l'esercizio della delega, ai fini dell'acquisizione dei pareri delle competenti Commissioni parlamentari che si esprimono entro trenta giorni dalla data dell'assegnazione. Decorso il termine per l'espressione dei pareri, i decreti possono essere comunque emanati.

ART. 5.

(Clausola di salvaguardia finanziaria).

1. Dall'attuazione della presente legge e di ciascuno dei decreti legislativi di cui all'articolo 3 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

ART. 6.

(Entrata in vigore).

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

