

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3647

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

PAGLIA, FASSINA, MARCON, MELILLA, SCOTTO, FRANCO BORDO, D'ATTORRE, FOLINO, CARLO GALLI, KRONBICHLER, NICCHI, PALAZZOTTO, PLACIDO, ZACCAGNINI

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

Presentata il 2 marzo 2016

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il tema delle crisi bancarie è solo uno degli aspetti della finanziarizzazione sempre più spinta dell'economia, della crisi globale e di quella che alcuni hanno battezzata come la « stagnazione secolare ».

Esistono in merito — come è noto — un'ampia letteratura *mainstream* e no, anche italiana, e diverse proposte, anche radicali, da fonti insospettabili come il Fondo monetario internazionale, quale il Piano di Chicago rivisitato degli economisti Jaromir Benes e Michael Kumhof.

Il primo Piano di Chicago di Henry Simons negli anni '30 portò al famoso *Glass-Steagall Act*, che separò le banche commerciali da quelle di investimento, finché con la Presidenza Clinton negli anni '90 tale separazione fu abolita.

Fu Bill Clinton nel 1999, come ultimo atto formale prima di lasciare la Casa

Bianca, a promulgare il *Gramm-Leach-Bliley Act* con cui abrogò le disposizioni della legge *Glass-Steagall*.

L'abrogazione ha permesso la costituzione di gruppi bancari che al loro interno hanno consentito di esercitare sia l'attività bancaria tradizionale sia l'attività di banca d'investimento e assicurativa.

In Italia si riuscì addirittura ad anticipare tale politica, con il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993, che ha, di fatto, ristabilito, una pericolosa commistione fra banche commerciali e banche d'affari, abolendo la legge bancaria del 1936 con cui era stato introdotto in Italia lo *standard* americano della legge *Glass-Steagall*.

Oggi la finanza privata crea oltre il 90 per cento della moneta circolante.

Come è noto agli economisti, contrariamente al senso comune, la grande mag-

gioranza del denaro in circolo viene creata dal nulla – perché lo Stato glielo consente – dalle banche private nel momento in cui concedono prestiti, accreditando l'ammontare sul deposito del richiedente.

Il nostro sistema finanziario è palesemente instabile (Martin Wolf – *Financial Times* – 24 aprile 2014) perché lo Stato prima gli ha concesso di creare quasi tutto il denaro che circola nell'economia, poi si è visto costretto a sostenerlo nello svolgimento di tale funzione. Questo è un buco gigantesco nel cuore delle nostre economie di mercato.

Si potrebbe aggiungere (Luciano Galino) che oltre ai trilioni di dollari, sterline ed euro creati dal nulla dalle banche sotto forma di depositi, circolano nel mondo, al di fuori delle piattaforme regolamentate, centinaia di trilioni di derivati dalle innumerevoli denominazioni (ABCP, ABS, CDO, CLO, CDS, MBS e altro), anch'essi creati dalle banche private.

Una banca, secondo il citato Piano di Chicago, dovrebbe sempre disporre del 100 per cento di riserve per ogni soldo che ha in deposito e che presta a qualcuno, il che porrebbe definitivamente fine al suo potere di creare denaro dal nulla. Un Piano rivisitato di recente da ricercatori del FMI, i quali arrivano a concludere che esso potrebbe funzionare bene anche oggi.

Jaromir Benes e Michael Kumhof, economisti del FMI, hanno simulato in un modello per l'economia statunitense, il citato Piano di Chicago rivisitato e hanno trovato che la sua adozione aumenterebbe il prodotto interno lordo del 10 per cento, porterebbe l'inflazione vicina allo zero senza rischi di deflazione, ridurrebbe i cicli economici, azzererebbe i rischi di corsa agli sportelli (e quindi la necessità di garanzie statali, che incentivano le banche ad assumere troppi rischi) e farebbe calare i debiti pubblici e privati.

Agli oppositori che temono che in questo modo rischierebbe di sparire il credito alle imprese, gli economisti ricordano che le banche finanziano l'investimento produttivo in misura pari appena al 10 per cento dei loro prestiti.

Una riforma finanziaria che in qualche modo riduca drasticamente il potere delle banche private di creare denaro è la maggiore riforma politica di cui ci si dovrebbe occupare per salvare l'Unione europea e gli altri paesi esteri.

Al confronto le riforme bancarie di cui si parla nella Commissione europea (il rapporto Liikanen), nell'Ecofin (l'unione bancaria) e in alcuni parlamenti (Regno Unito, Francia e Germania) sono riforme di scarsa importanza. Soltanto una forte riduzione del potere creativo delle banche può far uscire i governi dell'Unione europea dal ruolo subalterno al potere finanziario che attualmente svolgono.

A otto anni dall'inizio della crisi i governi mondiali si sono limitati a raccomandare, esaminare e riflettere sulla riforma del sistema finanziario.

A Bruxelles è arrivato il 2 ottobre 2012 il rapporto elaborato da un gruppo di esperti guidati da Erkki Liikanen (presidente della banca centrale della Finlandia). Il mandato era stato affidato dalla stessa Commissione europea nel novembre 2011 per valutare l'opportunità di riforme strutturali del sistema bancario europeo alla luce dell'acceso dibattito già sviluppatosi anche negli Stati Uniti d'America e nel Regno Unito (si pensi alla *Volcker rule*, al *Dodd-Frank-Act* e al report dell'*Independent Commission on Banking* o *Vickers report*).

Il rapporto Liikanen si pone qui come una terza via tra la ricetta degli Stati Uniti d'America e quella inglese rivedendo l'architettura delle banche attraverso cinque raccomandazioni principali:

1) la separazione legale dalle attività della banca del *trading* proprietario e di altre attività di *trading* significative sopra una certa soglia;

2) la necessità che le banche disegnino e mantengano in funzione realistici ed efficaci piani di *resolution* (interventi per la gestione delle crisi e per la riorganizzazione degli *asset* bancari, come proposto dalla direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, sulla risoluzione e sul risanamento delle banche);

3) l'uso di strumenti di *bail-in*. Le banche dovrebbero costruire un ammontare di debito che può confluire nel *bail-in* sufficientemente largo e chiaramente definito. Questo debito dovrebbe essere detenuto al di fuori del sistema bancario e aumenterebbe la capacità complessiva di assorbimento delle perdite, diminuirebbe gli incentivi a prendere rischi e aumenterebbe la trasparenza e la percezione del rischio (come viene prezzato);

4) l'applicazione di maggiori pesi per il rischio nella determinazione del capitale minimo e di modelli interni di trattamento dei rischi più coerenti tra le banche europee;

5) l'adozione di nuove norme sulla *corporate governance* con misure specifiche in tema di: rafforzamento del *board* e del *management*; la promozione della funzione di *risk management*; il controllo dei compensi del *management* e dei dipendenti delle banche; l'aumento della *disclosure* sui rischi; il rinforzo dei poteri sanzionatori.

Ben poco del rapporto è stato poi effettivamente raccolto dagli organismi europei, anzi ora si punta sulla *Capital Markets Union* (Unione dei mercati dei capitali), un'ulteriore liberalizzazione di tale mercato.

In data 30 settembre 2015 la Commissione europea ha pubblicato il Piano d'azione sulla *Capital Markets Union*. Il Piano prende le mosse dalla constatazione che, negli ultimi decenni, i mercati europei sono stati radicalmente trasformati a causa dell'innovazione finanziaria, della crisi economica, della globalizzazione, dell'introduzione della moneta unica e della risposta normativa e di mercato, fattori rispetto ai quali alcuni si sono mostrati fragili e, in mancanza di garanzia, hanno trasmesso gli *shock* e contribuito alla formazione di rischi sistemici.

La *Capital Markets Union* ha lo scopo di sviluppare ulteriormente il finanziamento *market-based* (chiamato anche sistema bancario ombra) in Europa.

È improbabile che la *Capital Markets Union* crei posti di lavoro e crescita so-

stenibile. Essa si concentra sull'aumento dell'offerta di credito e non affronta le cause della mancanza di domanda aggregata. Il rilancio della cartolarizzazione, per esempio, difficilmente aiuterà le PMI, in quanto troppo complessa e troppo costosa per funzionare senza sovvenzioni. Inoltre, in media, non viviamo una carenza di risorse finanziarie, anzi, le banche possono ora prestare di più. Non è quindi evidente la necessità di promuovere un sistema bancario *market-based* oltre a quello tradizionale.

Le nuove regole sulla vigilanza prudenziale (direttiva 2004/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004) hanno obbligato le banche a detenere maggiori scorte di capitale, maggiore liquidità e un grado più basso di leva finanziaria, ponendo vincoli più stringenti alle banche a maggiore rischio sistemico, la cui crisi può minare la stabilità complessiva del sistema finanziario, un ulteriore sforzo richiesto appositamente per attivare quei meccanismi anticiclici a salvaguardia dell'intero sistema economico nelle fasi recessive.

Ma la fragilità del sistema bancario e la sua intrinseca pericolosità permangono.

Negli anni passati, prima della crisi finanziaria globale, ma anche dopo, per mancanza di una seria riforma e di regole più stringenti, l'intero sistema bancario ha giocato con la speculazione. Sono stati inventati innumerevoli strumenti finanziari tra i più « esotici » che hanno messo, e mettono, a rischio l'intero sistema bancario ed anche quello economico e produttivo. Il problema più grave è stato il coinvolgimento delle banche di deposito, che hanno « giocato » anche con i soldi dei risparmiatori partecipando ad operazioni finanziarie tra le più rischiose.

Inoltre, uno dei problemi più pericolosi per le banche è quello del *leverage*, cioè della capacità di ottenere credito o di creare debito in rapporto al proprio capitale. Ad esempio, se le *corporation* economiche più grandi hanno un rapporto 50 a 50 tra il capitale proprio e il debito sottoscritto, per il sistema bancario il tasso

è di 5 a 95, senza contare i debiti fatti e tenuti fuori bilancio.

Dopo la crisi del 1929 ci fu una revisione del sistema finanziario statunitense e di altre nazioni, ne sono un esempio il *Glass-Steagall Act* del 1933 negli USA e la legge bancaria del 1936 in Italia, entrambi indirizzati alla separazione tra banche commerciali, che erogano credito a breve termine, e banche di investimento, impegnate nella fornitura di credito a lungo termine.

Le banche, com'è noto, assumono varie denominazioni, ma le differenziazioni principali sono tre:

1) Banca di deposito, o banca commerciale, è un tipo di banca, prevalente in Europa, che raccoglie depositi dai suoi clienti, che poi utilizza per effettuare operazioni di prestito;

2) Banca d'affari, o banca di investimento, è un istituto di credito che (diversamente dalle banche commerciali) non permette depositi, ma offre servizi e specula con elevato rischio;

3) Banca mista, o banca universale, è un tipo di banca che può svolgere tutti i tipi di operazioni finanziarie e quindi, tra l'altro, sia quelle proprie delle banche commerciali, sia quelle tipiche delle banche di investimento.

L'eliminazione del principio di *Glass-Steagall* ha portato alla catastrofe odierna, dal momento che l'esplosione della bolla dei derivati (gli strumenti iper-speculativi che ormai sono completamente slegati dagli investimenti produttivi) ha determinato il rischio del fallimento delle grandi banche e, conseguentemente, governi e banche centrali hanno pensato di coprire i problemi con una serie di salvataggi emergenziali, anziché intervenire con nuova regolazione.

Pertanto, mancando l'impegno politico a riformare il sistema finanziario, oggi assistiamo all'emissione di fiumi di denaro a tassi irrisori in favore delle banche, anche se queste poi non si impegnano a

sostenere l'economia reale delle aziende e delle famiglie.

La legge *Glass-Steagall* mirava a introdurre misure per contenere la speculazione da parte degli intermediari finanziari e i panici bancari:

1) la prima misura fu quella di istituire la *federal deposit insurance corporation* con lo scopo di garantire i depositi, di prevenire eventuali corse allo sportello delle banche e di ridurre il rischio di panici bancari;

2) la seconda misura prevedeva l'introduzione di una netta separazione tra attività bancaria tradizionale e attività bancaria di investimento. Le due attività non potevano essere esercitate dallo stesso intermediario, stabilendo così la separazione tra banche commerciali e banche di investimento.

La *ratio* di tale ultimo provvedimento era quella di evitare che il fallimento dell'intermediario comportasse anche il fallimento della banca tradizionale: in questo modo si impediva, di fatto, che l'economia reale fosse direttamente esposta al pericolo di eventi negativi prettamente finanziari. Per via della sua successiva abrogazione nel 1999, nella crisi del 2007 è accaduto proprio questo, quando l'insolvenza nel mercato dei mutui *subprime*, iniziata nel 2006, ha scatenato una crisi di liquidità che si è trasmessa immediatamente all'attività bancaria tradizionale, in quanto quest'ultima è in commistione con l'attività di investimento, in questo caso immobiliare.

Nel 1999 il Congresso degli USA, a maggioranza repubblicana, approvò una nuova legge bancaria promossa dal rappresentante Jim Leach e dal senatore Phil Gramm, promulgata il 12 novembre 1999 dal Presidente Bill Clinton, nota con il nome di *Gramm-Leach-Bliley Act*. La nuova legge ha abrogato le disposizioni del *Glass-Steagall Act* del 1933 che prevedevano la separazione tra attività bancaria tradizionale e *investment banking*, senza alterare le disposizioni che riguardavano la *federal deposit insurance corporation*.

Si dovrebbero perlomeno riprendere le proposte e le politiche del *Glass-Steagall Act*, la riforma bancaria voluta nel 1933 dal presidente Roosevelt che, proprio con la separazione tra le banche di deposito e quelle di investimento, affrontava alcune delle cause di fondo della crisi del '29 e della Grande depressione.

Anche importanti istituzioni finanziarie come la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), preposta all'attività di controllo sulla trasparenza in borsa, sono intervenute in favore della separazione bancaria. Durante un'audizione presso la Commissione Finanze della Camera dei deputati, il presidente Giuseppe Vegas ha ribadito che la risposta più efficace alla persistente finanziarizzazione dell'economia e alla prevenzione dei rischi sistemici è quella di implementare con convinzione un modello di separazione tra i diversi comparti dell'attività di intermediazione finanziaria, impedendo commistioni tra l'attività di banca commerciale e quella di banca d'investimento. Per la CONSOB ciò ridurrebbe gli effetti di contagio, legati ad una eccessiva assunzione di rischi, verso il settore bancario tradizionale, preservandone la capacità di trasferire risparmio all'economia reale e di sostenere la crescita delle imprese.

La separazione bancaria, infatti, dovrebbe favorire le condotte più orientate al mercato e sollecitare maggiore creazione di credito bancario in favore del sistema produttivo. Dovrebbe inoltre impegnare le banche di deposito ad aumentare il volume del credito erogato in favore del sistema produttivo, anche incentivando l'apertura del mercato dei capitali alle PMI e favorendo nel contempo lo sviluppo di nuovi strumenti di credito produttivo, quali i *mini bond* e altri fondi di investimento. La spinta dovrebbe andare verso il superamento del penalizzante *credit crunch*. Nel 2013 in Italia il credito erogato dal sistema bancario alle imprese è diminuito del 4,6 per cento mentre il tasso applicato ai nuovi crediti sotto 1 milione di euro è stato dell'1,6 per cento superiore

a quello previsto in Germania e in Francia.

Le banche commerciali devono concentrare le loro attività verso il credito a imprese e famiglie, mentre le banche d'affari possono svolgere la vendita dei prodotti finanziari. Per le banche commerciali devono essere stabiliti dei limiti qualitativi e quantitativi per gli strumenti finanziari che possono essere utilizzati.

Deve essere sancito il divieto di detenere partecipazioni (vedi « Il Manifesto per una buona finanza » – Cgil), da parte delle banche commerciali, in banche d'investimento, in società d'intermediazione mobiliare e, in generale, in tutte le società finanziarie che non sono autorizzate a effettuare la raccolta di depositi tra il pubblico, oltre a non detenere partecipazioni industriali. Così come deve essere stabilito il divieto di coprire cariche direttive e di detenere posizioni di controllo nelle banche commerciali, da parte dei rappresentanti, dei direttori, dei soci di riferimento e degli impiegati delle banche d'affari.

Occorre separare una volta per tutte le attività di *trading* da quelle di credito. Questa divisione dovrebbe riguardare l'attività di compravendita in proprio, i derivati, i prestiti e le esposizioni non garantite verso *hedge fund*, investimenti strutturati e in *private equity*.

L'articolo 1 stabilisce come finalità della proposta di legge, la separazione tra le banche commerciali e le banche d'affari, tutelando le attività finanziarie di deposito e di credito inerenti l'economia reale e differenziando tali attività da quelle legate all'investimento e alla speculazione sui mercati finanziari nazionali e internazionali.

L'articolo 2 definisce le banche commerciali e quelle d'affari.

L'articolo 3 delega il Governo a disciplinare tale separazione definendo i principi e criteri direttivi della delega.

L'articolo 4 prevede la clausola di salvaguardia finanziaria.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Finalità).

1. La presente legge è finalizzata a stabilire la separazione tra banche commerciali e banche d'affari, tutelando le attività finanziarie di deposito e di credito inerenti l'economia reale e differenziando tali attività da quelle legate all'investimento e alla speculazione sui mercati finanziari nazionali e internazionali.

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 imprese, delle famiglie e delle comunità e che effettuano la raccolta di depositi o di altri fondi con l'obbligo di restituzione per l'esercizio dell'attività di credito;

b) per banche d'affari: le banche che investono nel mercato finanziario.

ART. 3.

(Delega al Governo).

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, per la finalità di cui all'articolo 1, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino e all'adeguamento del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, in conformità ai principi e criteri direttivi stabiliti dal comma 2.

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 attività legate all'intermediazione dei valori mobiliari nonché di svolgere attività proprie delle banche d'affari e delle società di intermediazione mobiliare;

b) definire le attività e i servizi svolti dalle banche che operano con persone fisiche e giuridiche con esigenze di base, nonché quelli svolti dalle banche con attività e servizi complessi non rivolti a tale clientela, definendo i distinti titoli abilitativi per le banche commerciali e per le banche d'affari;

c) prevedere il divieto per le banche commerciali di detenere partecipazioni o stabilire accordi di collaborazione con banche d'affari, banche d'investimento, società d'investimento mobiliare (SIM) e società finanziarie che non effettuano la raccolta di depositi tra il pubblico, nonché il divieto di partecipazioni incrociate tra banche che svolgono attività diverse da quelle proprie;

d) prevedere per le banche commerciali il divieto di operare in condizioni di squilibrio delle scadenze delle attività di raccolta e di impiego delle risorse finanziarie, nonché l'obbligo di operare in condizioni di sostanziale equilibrio tra tali scadenze, ovvero di ridefinire i requisiti prudenziali e di sana gestione, nonché i coefficienti di adeguatezza patrimoniale per le banche per lo svolgimento delle proprie attività;

e) prevedere il divieto di trasferire rischi e perdite derivanti dall'attività di *trading* sulla liquidità e sulla insolvibilità delle banche commerciali, nonché sul portafoglio e sui depositi della loro clientela;

f) prevedere il divieto di ricoprire cariche direttive e di detenere posizioni di controllo nelle banche commerciali da parte di rappresentanti, direttori, soci di riferimento e impiegati di banche d'affari, SIM e società finanziarie che non effet-

tuano la raccolta di depositi tra il pubblico, nonché definire i requisiti di indipendenza per il *management* delle banche e prevedere il divieto di ricoprire cariche direttive e di detenere posizioni di controllo in banche diverse da quelle in cui operano;

g) prevedere la concessione di un congruo periodo di tempo, comunque non superiore a dodici mesi, per risolvere le situazioni di incompatibilità venutesi a creare;

h) prevedere una regolamentazione interna al gruppo o al conglomerato finanziario che assicuri l'autonomia alle banche che svolgono attività di intermediazione creditizia tradizionale;

i) prevedere sanzioni per il mancato rispetto dei principi previsti dalla presente legge e dai decreti legislativi di cui al comma 1;

l) prevedere un trattamento fiscale più favorevole per le banche commerciali rispetto a quello per le banche d'affari.

3. Lo schema di ciascun decreto legislativo di cui al comma 1, corredato di relazione tecnica, è trasmesso alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che sono resi entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Le Commissioni possono chiedere al Presidente della rispettiva Camera di prorogare di trenta giorni il termine per l'espressione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia. Decorso il termine previsto per l'espressione del parere parlamentare, o quello eventualmente prorogato, il decreto legislativo può essere comunque adottato. Il Governo, qualora non intenda conformarsi al parere parlamentare, trasmette nuovamente il testo alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e di motivazione, affinché su di esso sia espresso il parere delle Commissioni parlamentari competenti entro trenta

giorni dalla data della trasmissione. Decorso tale termine, il decreto legislativo può comunque essere adottato in via definitiva. Entro un anno dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può adottare, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 2 e secondo la procedura di cui al presente comma, un decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive.

ART. 4.

(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.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 1,00



17PDL0039890