

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2712

PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa del deputato **MINARDO**

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

Presentata il 10 novembre 2014

ONOREVOLI COLLEGHI! — La grave crisi economica che ha colpito così gravemente il nostro Paese ha preso l’avvio dapprima negli Stati Uniti d’America (USA) nel 2007, in seguito a una crisi del mercato immobiliare manifestatasi con lo scoppio di una grande bolla immobiliare (crisi dei *sub-prime*) e una susseguente pesante crisi finanziaria poi diffusasi in tutto il mondo. Infatti, la recessione economica ha gradualmente assunto un carattere globale e perdurante fino ai nostri giorni.

Tra i principali fattori della crisi economica figurano, tra gli altri, una crisi creditizia seguita a quella bancaria, con conseguente crollo di fiducia dei mercati borsistici.

Infatti a partire dagli anni settanta la deregolamentazione finanziaria, la creazione di nuovi strumenti finanziari, i progressi tecnologici nel campo dell’informatica e l’aumento della frequenza dei flussi

finanziari hanno prodotto un rafforzamento del ruolo della finanza internazionale all’interno del sistema economico (aumento del ricorso ai prodotti derivati) con perno nelle maggiori piazze borsistiche globali tanto che, ad oggi, il peso economico dei prodotti finanziari risulta superiore in larga misura a quello della produzione mondiale dei beni e dei servizi.

La costituzione di fondi sovrani (strumenti finanziari e controllo pubblico che dispongono di enormi liquidità) attraverso l’impiego delle risorse accumulate dai Paesi esportatori di petrolio e da alcuni Paesi asiatici grazie a *surplus* commerciali ha determinato la creazione di forti indotti di liquidità finanziaria utilizzata per scopi speculativi.

La presente proposta di legge ha l’intento di separare la banca commerciale (che si occupa di denaro ed erogazione di credito ipotecario) dalla banca d’affari

(che si occupa di offrire servizi finanziari e di gestire capitali privati) e rappresenta, pertanto, una priorità sia per sottrarsi al conflitto di interesse sia per tutelare il risparmio del cittadino.

Occorre ricordare che a partire dagli anni ottanta c'è stata una costante deregolamentazione del sistema bancario, iniziata negli USA e continuata in tutta Europa, perseguita con il fine di unificare i due istituti. La deregolamentazione era stata giustificata affermando che un minor numero di regole avrebbe portato a una maggiore concorrenza, una maggiore efficienza e un maggiore contenimento dei costi. La deregolamentazione ha, quindi, portato all'unificazione, nel tempo, di due istituti separati: banca commerciale e banca d'affari. La separazione degli istituti era voluta per fare in modo che il credito ipotecario e il risparmio fossero gestiti da un istituto dedicato, la banca commerciale, che non poteva acquistare titoli emessi da aziende private con i denari dei suoi clienti. Separata dalla banca commerciale c'era la banca d'affari, la quale si occupava esclusivamente di investire in borsa il denaro affidatogli dai propri clienti. L'unione dei due istituti ha progressivamente permesso alla finanza di poter operare con somme sempre più consistenti provenienti dalla fusione delle due banche, perseguendo di fatto il profitto finanziario (esponendosi a grandi rischi) a discapito della tutela del risparmio. Separare nuovamente questi istituti garantirà maggiormente i diritti dei cittadini: chi vorrà risparmiare avrà un istituto di riferimento così come l'avrà chiunque voglia investire capitali in borsa.

Le norme contenute nella presente proposta di legge mirano a introdurre la separazione tra i due principali ambiti di operatività bancaria, affinché le attività dirette ai privati e alle piccole e medie imprese siano tenute distinte da quelle esposte a maggiore rischio e come tali suscettibili di un'incidenza globale sul sistema finanziario.

Ricordiamo che, in Francia, il Governo ha presentato in Parlamento un progetto di legge sulla separazione e regolamenta-

zione delle attività bancarie: il testo punta a riformare l'attuale sistema bancario francese con l'obiettivo di separare le attività bancarie « utili al finanziamento del sistema economico » dalle attività speculative, traendo insegnamento dalla recente crisi internazionale. In Germania, il Governo federale ha approvato il testo di un progetto di legge presentato dal Ministro federale delle finanze. I punti chiave della nuova disciplina riguardano: la semplificazione delle procedure di risoluzione e di risanamento degli enti creditizi e dei gruppi finanziari, la separazione delle attività bancarie di rischio da quelle di deposito, nonché l'introduzione di chiare regole sanzionatorie per i dirigenti di banche e di assicurazioni che abbiano trasgredito i propri obblighi.

Ricordiamo, tra l'altro, che negli USA fu approvato il *Glass-Steagall Act* che costituì la risposta del Congresso alla crisi finanziaria del 1929 che all'inizio del 1933 mise in ginocchio numerose banche americane. La legge bancaria *Glass-Steagall Act* mirava a introdurre misure per contenere la speculazione da parte degli intermediari finanziari e i panici bancari. La legge americana prevedeva diverse misure: la prima era 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. La seconda parte 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 avendo così la separazione tra banche commerciali e banche di investimento. Lo scopo di tale provvedimento era quello di evitare che il fallimento dell'intermediario comportasse anche il fallimento della banca tradizionale, impedendo di fatto che l'economia reale fosse direttamente esposta al pericolo di eventi negativi prettamente finanziari. Per via della successiva abrogazione, nella crisi del 2007, è avvenuto proprio questo, quando l'insolvenza nel mercato dei mutui *subprime* ha scatenato una crisi di liquidità che si è

trasmessa immediatamente all'attività bancaria tradizionale, in quanto quest'ultima è commistionata all'attività di finanziamento, in questo caso immobiliare. Infatti a partire dagli anni ottanta, l'industria bancaria ha cercato di convincere il Congresso ad abrogare il *Glass-Steagall Act*. Nel 1999 il Congresso ha approvato una nuova legge bancaria che ha abrogato il *Glass-Steagall Act*. L'abrogazione della normativa ha permesso che i gruppi ban-

cari esercitino al loro interno, seppure con alcune limitazioni, sia l'attività bancaria tradizionale sia l'attività di investimento bancario.

La presente proposta di legge, pertanto, vuole ricostruire un sistema che tuteli maggiormente i cittadini dai rischi connessi all'attività bancaria finanziaria e introdurre, per le banche, una separazione tra l'attività finanziaria e l'attività di prestito ai cittadini e alle imprese.

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.

2. È fatto divieto alle banche commerciali di svolgere l'attività esercitata dalle banche d'affari e, comunque, qualsiasi attività legata alla negoziazione 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, uno o più decreti legislativi recanti norme per la separazione tra banche commerciali e

banche d'affari, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere il divieto per le banche commerciali di effettuare qualsiasi attività legata alla negoziazione e all'intermediazione di valori mobiliari;

b) prevedere distinti titoli abilitativi per le banche commerciali e per le banche d'affari;

c) prevedere che le banche e commerciali non possano detenere partecipazioni nelle banche d'affari, né essere da queste partecipate;

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

e) stabilire sanzioni proporzionate e dissuasive, compresa la revoca dell'autorizzazione all'attività bancaria per le banche che non rispettano quanto previsto dalle lettere da a) a d);

f) prevedere un congruo periodo, comunque non superiore a un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'alinea, durante il quale le banche possono risolvere le incompatibilità di cui alla presente legge;

g) prevedere un diverso trattamento fiscale fra le banche commerciali e le banche d'affari al fine di favorire le prime, tenuto conto della loro attività a sostegno dell'economia reale e in particolare modo in favore 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 ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari

competenti per materia, che sono resi entro quaranta giorni dalla data di trasmissione.

ART. 5.

(Clausola di invarianza finanziaria).

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

PAGINA BIANCA



17PDL0042160