

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 4255

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**VILLAROSA, ALBERTI, CANCELLERI, PESCO, PISANO, RUOCO,  
SIBILIA**

Modifiche al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, in materia di separazione tra le banche commerciali e le banche d'affari

*Presentata il 30 gennaio 2017*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Con la presente proposta di legge si procede alla modifica dell'ordinamento bancario attraverso la separazione delle attività bancarie commerciali da quelle speculative, al fine di tutelare le attività finanziarie di raccolta di risparmio tra il pubblico e di esercizio del credito verso l'economia reale e differenziarle dalle attività di investimento e di 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, di seguito « testo unico ».

La crisi statunitense del 1929 si abbatté dopo pochi anni anche in Europa a causa della sempre più stretta interdipendenza delle due economie — statunitense ed europea — e probabilmente anche a seguito degli investimenti connessi al Piano Dawes. La giurisprudenza americana rispose alla crisi con il famoso *Glass-Steagall Act*, una legge che impose la separazione delle banche commerciali dalle banche di investimento. Il sistema bancario, in tal modo, non fu più al servizio dell'interesse privato e si diresse verso un indirizzo di « pubblico interesse » in nome della tutela del risparmio dei cittadini. Il *Glass-Steagall Act*, emanato sotto la Presidenza di Franklin Delano

Roosevelt nel 1933, pose fine agli eccessi finanziari all'origine della « grande depressione » e servì a contenere le esuberanze della finanza e l'azzardo morale dei banchieri, le cui avidità e sete di guadagno hanno causato la crisi più grave, acuta e generalizzata di un'economia non ancora globalizzata.

Oggi è in atto una grave crisi economica a livello globale molto simile alla crisi del 1929 che ha minato e continua a minare il sistema economico e produttivo nazionale e in particolar modo famiglie e piccole e medie imprese. Si assiste continuamente al collasso delle imprese e delle famiglie, alla revoca dei crediti, al diniego da parte degli istituti di credito della concessione di nuovi crediti, a un aumento vertiginoso delle procedure concorsuali e, non per ultimo, a disastrosi tagli occupazionali. Si tratta di una crisi dal carattere strutturale la cui radice si riscontra nelle disfunzioni del sistema bancario-finanziario e nel suo contrastato rapporto con l'economia reale.

A partire dal 1930, esattamente come adesso, cominciarono a manifestarsi con qualche ritardo, gli effetti della « grande crisi » che segnò l'inizio di una fase depressiva dell'economia italiana:

diminuzione dei prezzi; calo della produzione; crescita della disoccupazione; riduzione delle importazioni e delle esportazioni. In Italia le grandi banche miste furono travolte dalla grande crisi degli anni trenta, le maggiori effettuarono ogni genere di operazione finanziaria a favore dell'industria ed entrarono in possesso di ingenti partecipazioni azionarie in società operative e, allo stesso tempo, le industrie furono particolarmente propense a effettuare scature nelle maggiori imprese bancarie. In questo modo le banche si trasformarono in vere e proprie *holding*, mentre autorevoli esponenti del mondo imprenditoriale divennero azionisti di maggioranza delle stesse banche. La resistenza delle tre banche di maggior rilievo alla fine crollò e si rese così indispensabile il relativo salvataggio da parte dello Stato. L'intervento pubblico si concretizzò attraverso una serie di convenzioni tra le banche interessate, il Governo e la Banca d'Italia. L'obiettivo prin-

cipale di tali convenzioni, che si stipularono nel periodo dal 1931 al 1934, fu scindere quel legame che univa il sistema bancario al sistema industriale. Tale legame cessò definitivamente di esistere nel 1934.

In Italia, dopo sette anni dalla grande crisi globale – nel 1936 – fu predisposta una riforma bancaria preposta al perseguimento degli obiettivi della normativa di cui al *Glass-Steagall Act*. Nel 1931 furono trasferite alcune partecipazioni industriali dalla Banca commerciale e dal Credito italiano a società finanziarie con la conseguente separazione, sul piano formale, tra attività di credito « classico » e attività di partecipazione.

Con le convenzioni le banche si impegnarono a non assumere più partecipazioni e a svolgere solo l'attività di credito commerciale; le banche miste mutarono trasformando la loro funzione di « banche *holding* » in un modello di credito ordinario in genere a breve termine, mentre il finanziamento a medio-lungo termine alle industrie fu precluso alle banche miste. Questa struttura di sistema restò in vigore fino al 1992, anno in cui un Governo « tecnico » guidato da un Presidente del Consiglio dei ministri « non eletto », Carlo Azeglio Ciampi – il primo della storia repubblicana – decise di stravolgere il sistema bancario con una serie di norme, poi confluite nel vigente testo unico di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993, che ha nuovamente introdotto in Italia il principio dell'universalità. Con la legge Amato del 1992 fino alla legge Draghi del 1998 furono abolite le specializzazioni e le banche divennero banche universali, ovvero autorizzate a fare qualsiasi tipo di attività finanziaria. In Italia, con il testo unico e con le sue successive modifiche è stata quindi ripristinata la commistione tra banche commerciali e banche d'affari.

Con l'emanazione del testo unico, inoltre si è proceduto a un cambiamento di

alcuni principi dell'ordinamento creditizio, di seguito elencati.

1) Principio della specializzazione temporale e territoriale del credito:

a) specializzazione temporale:

si tratta della specializzazione temporale del credito secondo la sua destinazione e, cioè, della costituzione di banche separate per i diversi rami di attività e di una specializzazione del credito secondo la sua natura, quindi della costituzione di banche distinte per il credito finanziario e per il credito commerciale;

le banche di credito ordinario dovevano gestire il credito a breve termine (entro 18 mesi), mentre gli istituti di credito dovevano gestire il credito a medio-lungo termine (oltre i 18 mesi). Successivamente ci furono delle deroghe in base alle quali le banche poterono anche gestire crediti di medio-lungo termine;

gli istituti, imprese ed enti raccoglitori del risparmio a breve termine erano: istituti di diritto pubblico; banche di interesse nazionale; banche di credito ordinario; banche popolari e casse di risparmio; casse rurali;

gli istituti raccoglitori del risparmio a medio e lungo termine erano: istituti di credito fondiario; istituti e società di credito edilizio; istituti per il credito agrario; l'Istituto mobiliare italiano; il Consorzio di credito per le opere pubbliche; istituti di credito per le imprese di pubblica utilità; l'Istituto di credito navale; l'Istituto di credito nazionale per il lavoro italiano all'estero;

b) specializzazione territoriale e dimensionale:

per quanto concerne le aziende di credito in ambito territoriale, esse furono ordinate in diverse categorie e a ogni categoria corrispondeva una diversa disciplina:

le banche di interesse nazionale (Banca commerciale italiana, Credito italiano, Banco di Roma) e la Banca nazionale del lavoro furono costituite in società per

azioni e furono operative in tutto il territorio;

gli istituti di diritto pubblico avevano una sfera di azione regionale o interregionale;

le banche ordinarie, le casse di risparmio e le banche popolari erano aziende di competenza regionale, provinciale e interprovinciale;

le casse rurali che operavano nell'ambito comunale.

In conclusione, era indispensabile non ridurre il numero degli sportelli, ma revisionare razionalmente la distribuzione delle banche, praticando un sistema di maggiore disciplina e di accordi tra gli enti e gli istituti di credito, per determinare e per delimitare zone di influenza.

2) Principio della separazione tra banca e industria.

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 correntisti e dei creditori di ogni genere della banca — e ove necessario anche dei contribuenti — per procedere al relativo salvataggio.

I problemi nel sistema bancario e creditizio sono nati proprio quando le banche hanno smesso di « fare le banche » e hanno iniziato a effettuare operazioni di *trading* nei mercati finanziari. Per questo motivo bisogna ritornare al più presto alla netta separazione tra banche commerciali e banche d'affari: le prime devono tornare a essere le uniche autorizzate a raccogliere il risparmio tra il pubblico e a esercitare il credito a famiglie e a piccole e medie imprese; le seconde, invece, devono dedicarsi a fare le proprie scommesse e le proprie speculazioni, senza rischiare il risparmio dei correntisti e dei cittadini delimitando la propria operatività ai clienti professionali e agli investitori istituzionali.

L'abrogazione del principio del *Glass-Steagall Act*, avvenuta probabilmente per la pressione delle banche d'affari sull'Ammi-

nizzazione Clinton, è stata la principale causa dei successivi dissesti e disastri finanziari, che sia in negli Stati Uniti d'America (USA) sia in Italia hanno mietuto vittime tra famiglie e imprese. Da quando è esplosa la bolla dei derivati – strumenti *iper* speculativi completamente svincolati dagli investimenti produttivi, che dirottano risorse dall'economia reale a una vera e propria « bisca » di portata 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 anche il *default* della banca tradizionale, impedendo di fatto che l'economia reale fosse esposta direttamente al pericolo di eventi negativi prettamente finanziari.

Tuttavia tale sistema normativo, negli USA, fu abrogato nel 1999 e in mancanza di normative di settore dopo la crisi dei *subprime* e il fallimento della banca Lehman Brothers nel 2012 si è assistito a diversi scandali finanziari:

a) il caso della JP Morgan, con 2 miliardi di dollari di perdite in scommesse derivate;

b) la manipolazione del Libor e dell'Euribor, tassi di sconto che incidono sui tassi dei finanziamenti, dai mutui ai prestiti al consumo (in USA il Libor e in Europa l'Euribor) da parte delle grandi banche per finanziare le perdite dei derivati;

c) il riciclaggio da parte della *Honk Kong Shangai Bank*.

In Italia abbiamo assistito alle prime vittime della nuova direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, con la Banca Marche, la Banca popolare dell'Etruria e del Lazio, Carichi e Carife. La direttiva invita gli Stati membri dell'Unione europea a risolvere le crisi bancarie utilizzando gli investimenti e il risparmio di azionisti, obbligazionisti e correntisti con depositi superiori a 100.000 euro.

Preso atto del panorama mondiale, la presente proposta di legge, dunque, si offre

come un'opportunità per individuare con certezza l'origine delle operazioni finanziarie speculative. Tali pratiche ambigue non sarebbero potute accadere se ci fosse stata una divisione totale e netta tra i due rami operativi di una banca sia perché non ci sarebbero stati fondi per concludere siffatte operazioni sia perché la crisi non avrebbe coinvolto i depositi costituiti con le attività produttive reali (industria, commercio e risparmi delle famiglie).

Il Governo deve solo proteggere gli investimenti nell'economia 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 i derivati « Santorini » e « Nomura ».

L'Italia può iniziare una nuova fase tornando all'origine, per evitare l'azzardo morale dei banchieri e per assicurare la vera funzione creditizia, volta a raccogliere il risparmio per poterlo impiegare con prudenza, come volano principale dell'economia. La separazione tra le banche commerciali e quelle d'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, nonché dal mito della ricchezza senza sacrifici, con lo spregiudicato utilizzo dei derivati e con la creazione del denaro dal nulla. L'economia reale e il sudore del risparmio a ripristinare una « muraglia cinese » che separi la finanza speculativa delle banche e dei banchieri, che hanno fatto affari con i soldi dei correntisti e dei risparmiatori, dalle banche commerciali che erogano denaro all'economia reale.

Il riconoscimento del ruolo delle banche commerciali sarebbe un vero strumento per la crescita e la ripresa economiche 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, 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 fare 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; risulta quindi necessario eliminare la finanziarizzazione dell'economia e ripristinare regole anti speculative per il settore bancario-finanziario.

Diversi Paesi dell'Unione europea stanno cominciando a introdurre nuovamente principi simili a quelli del *Glass-Steagall Act* per tutelare i risparmi dei propri cittadini. Francia e Germania sono già intervenute in materia, seppur in maniera tuttora poco efficace, mentre l'Inghilterra sta vagliando un altro tipo di intervento.

Con la legge bancaria del 1936 si istituì una categoria creditizia denominata « banche di interesse nazionale »: esse costituivano il concretizzarsi della difesa del risparmio dei cittadini come interesse pubblico. Le banche di interesse nazionale erano infatti regolamentate dal diritto pubblico, erano ovviamente banche commerciali e non d'affari e non potevano fare credito al settore industriale né detenere partecipazioni presso aziende. Si può quindi affermare che tale impostazione riuscì a calmierare il sistema creditizio italiano per tutto il dopoguerra, a parte rare eccezioni come lo scandalo del Banco Ambrosiano. La convinzione che il risparmio dei cittadini sia interesse pubblico apparve però anacronistica, soprattutto a chi trainava le riforme neo liberiste partorite agli albori degli anni '80 del secolo scorso.

Negli USA il *Glass-Steagall act* fu abolito nel 1999 da un governo « democratico » guidato dall'allora Presidente Clinton (l'evoluzione delle sinistre, a quanto pare, è un

fatto globale). Chissà dov'era Clinton alla fine del 2006, quando « esplodevano le bolle finanziarie ».

Gli operatori finanziari sono operatori razionali, non etici: emettere strumenti finanziari dove *de facto* si scommetteva che i propri clienti non riuscissero a ripagare il mutuo pur di coprirsi dal rischio ne è un esempio lampante.

A differenza di come hanno affrontato la crisi Inghilterra e USA, l'Italia non ha diviso le banche d'affari dalle banche commerciali. Nonostante la non vicinanza al Movimento 5 Stelle, anche altri esponenti del settore concordano con tale tesi. Nel 2014 sono state rese tali dichiarazioni: « 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 fra i diversi comparti dell'attività di intermediazione finanziaria, impedendo commistioni fra l'attività di banca commerciale e quella di banca d'investimento ». Tali dichiarazioni sono state rese dal Presidente della Commissione nazionale per le società e la borsa Giuseppe Vegas, durante un'audizione presso la Commissione Finanze della Camera dei deputati. In tale occasione lo stesso Presidente ha dichiarato che: « La separazione ridurrebbe gli effetti di contagio, legati ad un'eccessiva assunzione di rischi, verso il settore bancario tradizionale, preservandone la sua capacità di trasferire risparmio all'economia reale e di sostenere la crescita delle imprese ».

L'articolo 1 della presente proposta di legge reca le finalità perseguite mediante la separazione delle banche commerciali dalle banche d'affari.

L'articolo 2 modifica l'articolo 10 del testo unico disponendo che l'attività di raccolta del risparmio tra il pubblico e l'esercizio del credito nei confronti degli enti pubblici della Repubblica e di persone fisiche e giuridiche risulti riservata alle banche commerciali, mentre le banche d'affari possono esercitare le attività finanziarie nonché le attività connesse e strumentali secondo la disciplina propria di ciascuna.

L'articolo 3 introduce l'articolo 10-*bis* del testo unico prevedendo divieti a carico delle banche commerciali e delle banche d'affari.

L'articolo 4 modifica l'articolo 13 del testo unico introducendo, nell'ambito dell'albo delle banche, la sezione dedicata alle banche commerciali e alle banche d'affari.

L'articolo 5 introduce l'articolo 130-*bis* del testo unico prevedendo sanzioni pecuniarie da applicare nelle ipotesi di violazione della riserva di attività.

L'articolo 6 stabilisce il termine di un anno al fine di consentire alle banche di procedere all'iscrizione a una delle due sezioni dell'albo delle banche.

L'articolo 7 delega al Governo ad adottare un decreto legislativo con il quale procedere all'introduzione di un regime fiscale differenziato per le banche commerciali e per le banche d'affari al fine di agevolare gli investimenti nell'economia fiscale.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Finalità).*

1. La presente legge ha lo scopo di introdurre il principio della separazione bancaria, differenziando le banche commerciali dalle banche d'affari, al fine di predisporre maggiori tutele per il risparmio dei cittadini. Tale fine può essere raggiunto solo tramite la separazione delle attività di raccolta del risparmio tra il pubblico e l'esercizio del credito nell'economia reale dalle attività di investimento finanziario, in particolar modo ad alto rischio e speculative, nei mercati finanziari nazionali e internazionali.

2. La separazione bancaria persegue, altresì, lo scopo di evitare l'utilizzo di risorse erariali per la risoluzione delle crisi degli enti creditizi e delle imprese di investimento con conseguenti pregiudizi per i contribuenti.

## ART. 2.

*(Modifica all'articolo 10 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385).*

1. Il comma 3 dell'articolo 10 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, è sostituito dai seguenti:

«3. La raccolta di risparmio tra il pubblico e l'esercizio del credito nei confronti di enti pubblici della Repubblica e di persone fisiche e giuridiche è riservata alle banche commerciali.

*3-bis.* Le banche d'affari esercitano le attività finanziarie, nonché le attività connesse e strumentali, secondo la disciplina propria di ciascuna. Sono fatte salve le riserve di attività previste dalla legge.

3-ter. Le attività di cui ai commi 3 e 3-bis non possono essere esercitate dalla stessa banca ».

ART. 3.

*(Divieti e riserve di attività per le banche commerciali e le banche d'affari).*

1. Dopo l'articolo 10 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, come modificato dalla presente legge, è inserito il seguente:

« ART. 10-bis. — *(Divieti e riserve di attività).* — 1. Le banche commerciali:

a) non possono svolgere, direttamente o indirettamente, qualsiasi attività propria delle banche d'affari, delle società di intermediazione mobiliare e più in generale di ogni altra società non autorizzata alla raccolta del risparmio tra il pubblico, fatta eccezione per gli strumenti finanziari relativi al debito pubblico della Repubblica italiana nei limiti del 70 per cento dei depositi della medesima banca;

b) non possono detenere partecipazioni o stabilire accordi di natura commerciale con banche d'affari, società di intermediazione mobiliare o con ogni altro genere di società non autorizzata a effettuare la raccolta di risparmio tra il pubblico;

c) possono acquisire qualsiasi entità di partecipazioni di banche commerciali esclusivamente previa autorizzazione della Banca d'Italia ed esclusivamente se motivato da interesse pubblico.

2. È fatto esplicito divieto per chiunque ricopra una carica o un incarico professionale all'interno di una banca d'affari, una società di intermediazione mobiliare e in generale in tutte le società non autorizzate a effettuare la raccolta di deposito tra il pubblico di ricoprire cariche negli organi di amministrazione e controllo delle banche commerciali.

3. È fatto esplicito divieto per chiunque ricopra una carica o un incarico professionale all'interno di una banca commerciale di ricoprire cariche negli organi di ammi-



nistrazione e controllo di banche d'affari, società di intermediazione mobiliare e in generale di tutte le società non autorizzate a effettuare la raccolta di deposito tra il pubblico.

4. È fatto esplicito divieto per le banche d'affari di detenere partecipazioni o di stabilire accordi di natura commerciale con le banche commerciali ».

ART. 4.

*(Modifica all'articolo 13 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385).*

1. Dopo il comma 1 dell'articolo 13 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, è inserito il seguente:

« *1-bis.* L'albo si articola in due sezioni, relative rispettivamente:

- a) alle banche commerciali;
- b) alle banche d'affari ».

ART. 5.

*(Violazione della riserva di attività).*

1. Dopo l'articolo 130 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, è inserito il seguente:

« ART. 130-*bis.* — *(Violazione della riserva di attività).* — 1. Per l'inosservanza dei divieti di cui agli articoli 10, comma 3-*ter*, e 10-*bis* è applicata una sanzione amministrativa pecuniaria pari a un minimo di 10 milioni di euro fino a un massimo del 30 per cento del fatturato lordo relativo all'ultimo bilancio approvato, in base alla gravità della violazione ».

ART. 6.

*(Termine di adeguamento).*

1. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le banche autorizzate comunicano alla Banca d'Italia in quale sezione dell'albo previsto dall'ar-

articolo 13 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, come da ultimo modificato dalla presente legge, intendono essere iscritte, avendo precedentemente provveduto a risolvere le eventuali incompatibilità previste dalle disposizioni di cui alla medesima legge.

ART. 7.

*(Delega al Governo in materia di trattamento fiscale).*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo volto a prevedere un trattamento fiscale differenziato per le banche commerciali e per le banche d'affari, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

*a)* favorire le banche commerciali, in ragione del loro ruolo di fondamentale sostegno all'economia reale, rispetto alle banche d'affari;

*b)* garantire l'invarianza finanziaria complessiva dell'intervento, compensando le agevolazioni in favore delle banche commerciali con un aumento dell'imposizione a carico delle banche d'affari.

PAGINA BIANCA



\*17PDL0050100\*