



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori VACCIANO, MOLINARI, PEPE, BOTTICI, AIROLA, BATTISTA, BENCINI, BERTOROTTA, BIGNAMI, BLUNDO, BOCCHINO, BUCCARELLA, BULGARELLI, CAMPANELLA, CAPPELLETTI, CASALETTO, CASTALDI, CATALFO, CIAMPOLILLO, CIOFFI, COTTI, CRIMI, DE PIETRO, DONNO, ENDRIZZI, FATTORI, FUCKSIA, GAETTI, GIARRUSSO, GIROTTO, LEZZI, LUCIDI, MANGILI, MARTELLI, MARTON, MONTEVECCHI, MORONESE, MORRA, NUGNES, ORELLANA, PAGLINI, PETROCELLI, PUGLIA, Maurizio ROMANI, SANTANGELO, SCIBONA, SERRA, SIMEONI e TAVERNA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 LUGLIO 2013

Delega al Governo per la riforma dell’ordinamento bancario attraverso la separazione delle attività bancarie commerciali da quelle speculative

ONOREVOLI SENATORI. - Con il presente disegno 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 inerenti 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 di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 - testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia.

È in atto una grave crisi economica a livello globale che ha minato e sta minando, oltre ai salari delle famiglie, la base produttiva di innumerevoli attività imprenditoriali ed 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, ad 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 ed i mercati finanziari hanno contribuito a generare la crisi principalmente attraverso la creazione di un eccesso di rischio ed 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 sulla 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 una 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 di 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 ed 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 ed investire i risparmi depositati dai correntisti a servizio dell'economia reale remunerando i depositi e concedendo i prestiti; le seconde faranno le loro scommesse e le loro speculazioni ma 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 tornata 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 auspicare il ritorno ad una separazione netta e completa tra le banche d'affari e quelle commerciali.

La separazione delle attività bancarie, disposta negli Stati Uniti dalla famosa Glass-Steagall Act varata sotto la presidenza Usa di Franklin Delano Roosevelt nel 1933, che pose fine agli eccessi finanziari all'origine della Grande Depressione, è servita a contenere gli eccessi della finanza e l'azzardo morale dei banchieri, la cui avidità e sete di guadagno ha causato la crisi più grave, più acuta e generalizzata della grande depressione del 1929, con l'economia ancora non globalizzata. L'abrogazione del principio di Glass-Steagall, avvenuta su pressione delle banche di affari sull'amministrazione Clinton, è stata la principale causa dei dissesti e dei disastri finanziari, che anche in Italia hanno mietuto vittime tra famiglie ed imprese. Da quando è esplosa la bolla dei derivati - strumenti iper-speculativi completamente slegati dagli investimenti produttivi, dirottando risorse dall'economia reale ad un vera e propria bisca mondiale - il rischio

del fallimento delle banche ha portato i Governi e le banche centrali ad una serie di salvataggi a spese della collettività.

Con la legge del 1933, voluta dal presidente degli Stati Uniti Franklin Delano Roosevelt, si sanciva la netta divisione tra le banche dedicate al credito alle famiglie, da un lato, e le banche che giocano in borsa con i soldi degli investitori, dall'altro. La separazione serviva ad evitare che il fallimento dell'intermediario comportasse altresì il fallimento della banca tradizionale, impedendo di fatto che l'economia reale fosse esposta direttamente al pericolo di eventi negativi prettamente finanziari.

Tra le prime misure per fronteggiare la crisi finanziaria del 1929 vi fu 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: lo scopo era quello di evitare che il fallimento della parte speculativa (attività d'affari) trascinasse al *default* anche quella tradizionale «commerciale» dove vi erano i depositi e i crediti destinati alle attività economiche reali (mutui per l'edilizia, finanziamenti per le aziende produttive...). La legge fu abrogata in USA nel 1999 e applicata all'intero sistema finanziario trans-nazionale. Un effetto: nel 2007 la bancarotta del mercato dei mutui *subprime* creò una crisi di liquidità che si trasmise al sistema creditizio reale, creando ciò che abbiamo sott'occhio 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 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 col 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%), ossia la non obbligatorietà della cessazione delle banche universali, solo una separazione giuridica all'occorrenza.

Quindi, in mancanza di norme in materia, nel 2012 abbiamo assistito ai seguenti scandali finanziari: JP Morgan con 2 miliardi di dollari di perdite in scommesse derivate; in USA venne scoperta la manipolazione del Libor/Euribor (il tasso di sconto che regola tutti i prestiti dai mutui a quelli al consumo in USA - libor - ed in Europa - Euribor -) da parte delle grandi banche per finanziare le perdite dei derivati, venne alla luce che Honk Kong Shangai Banking (HSBC) riciclò 7 miliardi di narco-dollari (scandalo rivelato da una commissione del Senato USA).

In Italia con il Testo Unico Bancario del 1993 è stata di fatto ripristinata una commistione tra banche commerciali e banche d'affari, abolendo la legge bancaria del 1936 con cui fu introdotto in Italia lo *standard* americano della Legge Glass - Steagall;

In particolare con il processo che va dalla legge Amato (1992) alla legge Draghi (1998) si è passati ad 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, entra in vigore nella primavera del 2015 la legge sulla separazione delle banche, che, però, non pregiudica l'universalità degli istituti bancari, ovvero la banca madre deve 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, 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 questo disegno di legge affronta anche la questione della responsabilità individuale: la violazione dei fondamentali obblighi di gestione del rischio da parte di dirigenti di banche ed assicurazioni è punita con la detenzione fino a cinque anni oppure con una sanzione pecuniaria. Per altro verso, invece, si dirigono le disposizioni del recente progetto di legge inglese riguardo la divisione delle attività economico-finanziarie, che mirano ad 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, questo progetto di legge, dunque, si offre come opportunità di origine certa 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, primo perché non vi sarebbero stati fondi per concludere siffatte operazioni, secondo 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. (Vale l'esempio dei 3,9 miliardi di euro erogati a Monte dei Paschi di Siena (MPS) a fronte di indecifrabili perdite verso progetti derivati Santorini e Nomura. Prima il governo sottopone MPS ad 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 prudenza, come volano principale dell'economia. La separazione tra le banche ordinarie (commerciali) da quelle (di affari) che operano sui mercati speculativi, oltre ad 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 al mito della

ricchezza senza sacrifici, con o spregiudicato utilizzo dei derivati e la creazione del denaro dal nulla. L'economia reale, ed il sudore del risparmio non possono essere fagocitati dalla finanza speculativa; per questo è urgente più che mai ripristinare quella muraglia cinese che separi la finanza speculativa di banche e banchieri di affari, 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 venissero nuovamente separate, come disponeva il testo unico bancario del 1936, si creerebbe un nuovo ordine finanziario e gli speculatori sarebbero lasciati alla loro sorte senza compromettere i flussi finanziari connessi alle attività della economia reale ed 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 ed alle imprese e ridimensionare, con gli opportuni strumenti legislativi, il potere della finanza speculativa.

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

In applicazione della 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 ad elevato rischio connessi a operazioni finanziarie di natura speculativa, da utilizzare in un segmento specifico del mercato finanziario in cui ogni investitore sia responsabile di ciò che rischia e le direttive autorizzate ad essere operative siano co-

strette ad osservare rigorosi limiti operativi e di capitale.

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

Con l'articolo 3 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 ad 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, le banche d'investimento, le società di intermediazione mobiliare e in generale 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 presente 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, sono trasmessi alle Camere entro il sessantesimo giorno antecedente la scadenza del termine previsto per l'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 2, per il parere delle Commissioni parlamentari competenti, da esprimere entro trenta giorni dalla data dell'assegnazione. Decorso il termine per l'espressione dei citati 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.

DISEGNO 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 inerenti l'economia reale e 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 di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, recante il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia.

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, principi
e criteri direttivi)*

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 sono adottati in applicazione dei 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 ad 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, le banche d'investimento, le società di intermediazione mobiliare e in generale 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, per le banche commerciali, l'obbligo 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 di cui alla presente legge;

g) prevedere 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.

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 per l'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti che sono resi entro trenta giorni dalla data dell'assegnazione.

2. Decorso tale termine per l'espressione dei pareri, i decreti possono essere comunque emanati.

Art. 5.

(Clausola di salvaguardia finanziaria)

1. Dalla presente legge e da 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*.

