



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori Gianluca ROSSI, Mauro MARINO, BERTUZZI, FORNARO, GIACOBBE, MOSCARDELLI, PEZZOPANE, RICCHIUTI, TURANO e DEL BARBA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 DICEMBRE 2013

Delega al Governo per il riordino e l’adeguamento del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, in materia di regolamentazione delle attività bancarie

ONOREVOLI SENATORI. – Gli effetti della crisi finanziaria iniziata nel 2007 negli Stati Uniti, che si è successivamente diffusa a livello globale, hanno riaperto un profondo e acceso dibattito sul ruolo e sull'organizzazione delle banche e sui sistemi di sorveglianza del sistema creditizio.

La precedente grande crisi finanziaria del 1929, paragonabile per effetti e portata a quella del 2007, portò negli Stati Uniti all'approvazione del *Glass-Steagall Act* che sancì la netta separazione tra «banche commerciali» e «banche d'investimento», rimuovendo per tale via la commistione che fu all'origine della grande crisi. Principi che furono ripresi, pur con diversi adattamenti e declinazioni, in molti altri Paesi, fra cui l'Italia, che con la legge bancaria del 1936 ridisegnò, fra le altre cose, l'intero assetto del nostro sistema creditizio nel segno della separazione fra banca e industria e della separazione fra credito a breve e a lungo termine.

Il modello di separazione tra banche commerciali e quelle di investimento è stato superato negli anni '90 in favore di un assetto del sistema creditizio caratterizzato di nuovo dal modello della «banca universale», in grado di offrire una più ampia gamma di servizi alla clientela e di esercitare al contempo attività *trading*.

A seguito della crisi finanziaria del 2007, sia negli USA sia in Europa, sono state avanzate diverse proposte di modifica strutturale dell'attività bancaria che prevedono, pur con modalità differenti, una separazione dell'attività di intermediazione creditizia tradizionale da quella di *trading* proprietario. Tali misure hanno l'obiettivo di impedire o

contenere le ripercussioni che le perdite derivanti dall'attività di *trading* possono avere sull'attività della banca commerciale, compromettendone la solidità e mettendo a rischio i depositi della clientela, nonché di mitigare il pericoloso contagio tra mercato dei capitali e sistema bancario.

Negli Stati Uniti la legge di riforma del sistema finanziario (cosiddetto *Dodd-Frank Act*), approvata nel 2010, ha reintrodotta, dopo 11 anni dall'abolizione del *Glass-Steagall Act*, tra le altre misure, il divieto per le banche statunitensi che svolgono attività di intermediazione creditizia tradizionale di effettuare anche attività di *trading* proprietario, sia direttamente sia indirettamente attraverso investimenti in *hedge funds* e fondi di *private equity*.

Tale norma, nota come «*Volcker rule*», non è tuttavia direttamente applicabile nella legislazione statunitense poiché richiede l'emanazione di regolamenti attuativi che definiscano in modo preciso le attività soggette al divieto. La formulazione di tali norme di dettaglio, che sta coinvolgendo tutte le autorità competenti per la vigilanza sui mercati finanziari e sul sistema bancario, risulta tuttavia particolarmente complessa, principalmente a causa della difficoltà di distinguere le attività di *trading* proprietario da altre attività che tipicamente le banche commerciali svolgono sul mercato dei capitali, quali ad esempio quelle con finalità di copertura. La piena implementazione della *Volcker rule* è prevista per la metà del 2014.

Nel Regno Unito l'*Independent Commission on Banking*, istituita dal governo inglese, ha presentato nel 2011 il *Vickers Report* proponendo il cosiddetto *ringfencing*,

ossia l'isolamento, all'interno del medesimo gruppo bancario, dell'attività di banca commerciale dalle altre attività (*trading* e investimento). A differenza della *Volcker rule*, tale proposta consentirebbe di svolgere le attività all'interno dello stesso gruppo bancario, con l'applicazione di requisiti prudenziali più stringenti per le entità che esercitano attività di banca commerciale. La temporistica per l'entrata in vigore della cosiddetta *Vicker rule* prevede la conclusione dell'iter legislativo entro il 2015 e la piena implementazione delle relative norme entro il 2019.

Alla Camera dei Comuni è stato presentato, il 4 febbraio 2013, il *Financial Services (Banking Reform) Bill*, progetto di legge d'iniziativa del Governo in materia di riforma del sistema bancario e finanziario.

Il testo persegue obiettivi di stabilità finanziaria, di tutela della libertà nella scelta dei prodotti finanziari da parte dei consumatori e di competitività dell'intero settore, in conformità alle raccomandazioni formulate dalla *Independent Commission on Banking*.

Le più ampie coordinate entro cui tali obiettivi sono stati indicati al legislatore si rinvengono in precedenti documenti della medesima Commissione, la quale, nella propria relazione per il 2011, aveva raccomandato la riforma strutturale del settore bancario, assieme a misure ritenute idonee ad incrementare la capacità delle banche di assorbire le perdite e a mantenere inalterati servizi di rilievo cruciale per la clientela e per la vitalità dell'economia. In particolare, l'elemento portante di una riforma in quest'ambito sarebbe costituito dalla separazione tra le banche al dettaglio e le banche commerciali, da introdurre con misure idonee ad isolare («*ring-fencing*») le attività del primo tipo nel quadro dell'operatività del gruppo bancario di riferimento. Peraltro, il progetto di legge fa seguito alla recente modifica dell'assetto istituzionale degli organi di controllo introdotta dal *Financial Services Act 2012*. La legge, che ha ricevuto

il *Royal Assent* il 19 dicembre dello scorso anno, segna il superamento del modello del *single regulator* che ispirò, nel 2000, l'istituzione della *Financial Services Authority* (FSA), evidentemente oggetto di revisione critica alla luce degli effetti della nota crisi finanziaria. Essa ha infatti conferito alla banca centrale (*Bank of England*) la competenza generale di vigilanza sulla stabilità del sistema finanziario, esercitata attraverso il *Financial Policy Committee* (FPC), istituito all'interno della banca centrale medesima, e la *Prudential Regulation Authority* (PRA), destinata ad operare dall'aprile 2013 come sua articolazione indipendente. I due organismi di nuova istituzione sono responsabili, rispettivamente, della regolazione macro e microprudenziale, avendo riguardo, nel primo caso, all'integrità del sistema nel suo insieme, e nell'altro alla vigilanza sui singoli istituti esposti a rischi significativi in ragione della loro attività nel mercato finanziario. La legge del 2012 ha altresì istituito la *Financial Conduct Authority* (FCA), autorità indipendente di regolazione i cui obiettivi sono individuati nel corretto funzionamento del mercato finanziario, nella sua competitività e nella tutela dei consumatori.

A queste innovazioni ordinamentali ha dunque fatto seguito il *Financial Services (Banking Reform) Bill* (preceduto da un draft bill sottoposto al previo esame della *Parliamentary Commission on Banking Standards* istituita ai Comuni nel luglio 2012), le cui disposizioni intendono attuare le indicazioni della *Independent Commission on Banking* in ordine alla riforma del sistema bancario. Esse delineano, in primo luogo, un sistema di protezione dei depositi posti a fronte della potenziale esposizione debitoria delle banche, siano esse commerciali o operanti nel settore *retail*. A tal fine viene inoltre modificata la legislazione fallimentare in modo da includere i depositi bancari nella categoria dei crediti privilegiati, purché eleggibili per il sistema di tutela (*Financial Services*

Compensation Scheme, introdotto dal legislatore nel 2000).

Per altro verso, le disposizioni del progetto mirano ad introdurre la già richiamata separazione tra i due principali ambiti dell'operatività bancaria, affinché le attività dirette ai privati e alle piccole e medie imprese (individuata 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.

La riforma portata avanti dal progetto di legge si integra con il riordino di competenze tra gli organi di vigilanza e di controllo, la cui fisionomia operativa vi è delineata per quanto attiene alla separazione tra le attività finanziarie di diversa natura. La *Prudential Regulation Authority*, tenuta a vigilare sull'applicazione delle norme in materia di sana e prudente gestione delle banche di raccolta, delle società di assicurazione e delle banche di affari, è chiamata ad esercitare il controllo sul rispetto delle regole che precludono, all'interno dei gruppi bancari e al fine di ridurre la complessità strutturale, l'esercizio di determinate attività alle singole banche non abilitate (in quanto «ring-fenced»). D'altra parte, la *Financial Conduct Authority*, nel quadro delle sue competenze orientate alla tutela dell'integrità del mercato finanziario, è preposta alla vigilanza sui depositi bancari, sulle operazioni finanziarie e sulle infrastrutture che supportano le relative attività (anche nel ruolo di *Listing Authority* precedentemente ricoperto dalla FSA).

Nell'ottobre 2012, su mandato della Commissione europea, il gruppo di esperti incaricati di elaborare un rapporto sui possibili interventi di riforma del settore bancario europeo ha presentato un documento (cosiddetto *Liikanen Report*) contenente una serie di proposte di modifica strutturale del sistema bancario europeo. Tra le varie proposte il Rapporto individua anche la necessità di procedere alla separazione delle attività di *trading* dalle altre attività bancarie. Tali atti-

vità, secondo la proposta Liikanen, dovrebbero essere svolte da entità legalmente e finanziariamente indipendenti, all'interno del medesimo gruppo bancario.

La proposta individua, inoltre, limiti quantitativi per l'applicazione dell'obbligo di separazione. L'obiettivo principale di tale misura sarebbe pertanto di impedire che le garanzie di cui beneficiano i depositi bancari possano estendersi alle attività più rischiose quali quelle di *trading*, riducendo pertanto il rischio di azzardo morale da parte delle banche europee.

Il 19 dicembre 2012 il Governo francese ha presentato al Parlamento un progetto di legge sulla separazione e regolamentazione delle attività bancarie. Il testo punta a riformare l'attuale sistema bancario francese con l'obiettivo di separare le attività bancarie «utili al finanziamento dell'economia» dalle attività «speculative», traendo insegnamento dalla recente crisi internazionale.

In particolare le nuove disposizioni proposte impongono agli istituti bancari l'obbligo di affidare ad una filiale creata *ad hoc* le operazioni sui mercati finanziari effettuate a puro fine speculativo «per conto proprio» e non collegate al servizio ai clienti. Gli istituti bancari potranno pertanto continuare ad effettuare operazioni «sul mercato» per investimenti chiesti e pagati dai clienti e dovrebbero essere ammesse attività finalizzate alla copertura dei rischi propri, ad assicurare un corretto funzionamento del mercato (azionario e obbligazionario) e alla gestione di cassa.

Il progetto di legge contiene anche disposizioni relative alla disciplina della risoluzione delle crisi degli istituti di credito e prevede misure di tutela dei consumatori in materia bancaria.

Il testo legislativo rafforza, infatti, la supervisione delle attività sui mercati, attribuendo maggiori poteri all'attuale *Autorité de contrôle prudentiel* che diventerà l'*Autorité de contrôle prudentiel et de résolution* (ACPR), al fine di prevenire e intervenire

precocemente in caso di difficoltà delle banche. Ciascun istituto dovrà dotarsi di un «piano preventivo» di soluzione che indichi come l'Autorità di supervisione possa intervenire in caso di pericolo di *défaul*t. Sulla base di tali piani l'*Autorité* potrà obbligare le banche ad adottare le opportune misure, comprese quelle strutturali se necessarie.

Sempre allo scopo di assicurare una più efficace vigilanza dei poteri pubblici volta ad anticipare e prevenire possibili crisi bancarie future, le nuove disposizioni attualmente all'esame del Parlamento prevedono la creazione di una nuova autorità, il *Conseil de stabilité financière*, che avrà il compito di individuare tempestivamente il profilarsi di un eventuale rischio sistemico all'interno del settore bancario. Il *Conseil* sarà dotato di poteri d'intervento per limitare tali rischi, imponendo riserve in fondi propri supplementari o dettando le regole per la concessione del credito attraverso le banche.

Il progetto di legge vieta inoltre le attività speculative su derivati legati alle materie prime agricole o effettuate attraverso operazioni di *trading* ad alta frequenza (è ancora in via di definizione la velocità di *trading* al secondo oltre la quale interverrà il divieto).

Tra le modifiche intervenute al progetto iniziale si segnalano la disposizione che attribuisce al Ministro dell'economia il potere di fissare una soglia oltre la quale le operazioni sul mercato debbano essere ricondotte alla citata filiale *ad hoc* e la norma che inquadra giuridicamente le attività «sul mercato» fornendone una precisa definizione, nonché una modifica che si inserisce nel quadro della lotta ai paradisi fiscali, obbligando gli istituti bancari a pubblicare, per ogni paese, la natura delle loro attività, i loro prodotti netti bancari e la loro consistenza. La legge dovrebbe entrare in vigore nella primavera del 2015.

Nella riunione del 6 febbraio 2013 il Governo federale ha approvato il testo di un progetto di legge presentato dal Ministro federale delle finanze Schäuble, intitolato

«*Entwurf eines Gesetzes zur Abschirmung von Risiken und zur Planung der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Finanzgruppen*» (Disegno di legge per la protezione dai rischi, la pianificazione per il risanamento e la risoluzione delle crisi di istituti di credito e di gruppi finanziari). I punti chiave della nuova disciplina riguardano: la semplificazione delle procedure di risoluzione e di risanamento degli enti creditizi e dei gruppi finanziari (articolo 1); la separazione delle attività bancarie di rischio da quelle di deposito (articolo 2); l'introduzione di chiare regole sanzionatorie per i dirigenti di banche ed assicurazioni che abbiano trasgredito i propri obblighi (articoli 3 e 4).

Per quanto concerne il primo campo di applicazione, il progetto di legge governativo contiene disposizioni specifiche per la pianificazione del risanamento e della risoluzione delle crisi di enti creditizi e finanziari, finalizzate all'adozione di misure tempestive e preventive volte ad evitare l'aggravarsi dei problemi e a ridurre i rischi di dissesto bancario. A tal fine gli istituti finanziari interessati dovranno redigere piani di risanamento (*Sanierungspläne*) contenenti modalità e misure che consentano di intervenire in fase precoce per ripristinare la sostenibilità economica in caso di grave deterioramento della loro situazione finanziaria. Le autorità di vigilanza potranno quindi agire più rapidamente, evitando gli ostacoli che si frappongono alla risoluzione delle crisi di un ente o di un gruppo finanziario.

Il secondo fulcro del progetto governativo è costituito da norme volte a migliorare la protezione dai rischi derivanti da speculazioni finanziarie, a beneficio dei clienti delle banche stesse e, in ultima analisi, di tutti i contribuenti. Sulla base delle raccomandazioni contenute nel rapporto elaborato dal gruppo di esperti per la riforma della struttura del settore bancario dell'Unione Europea (presieduto da Erkki Liikanen, governatore della Banca centrale finlandese), anche il Governo federale ha deciso di introdurre,

per le banche, la separazione legale tra l'attività di credito e quella di *trading* finanziario sopra una certa soglia: le attività di investimento devono ammontare a più del 20 per cento del totale complessivo di bilancio (valore di soglia relativo) o superare i 100 miliardi di euro (valore di soglia assoluto). Inoltre il valore di soglia relativo è integrato da un semplice criterio, in base al quale rientrano nella disciplina solo le imprese con un totale di bilancio maggiore di 90 miliardi di euro, onde evitare che nell'applicazione del valore di soglia relativo vengano comprese troppe banche di piccole dimensioni.

Il disegno di legge affronta, infine, 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.

Come tutte le iniziative legislative governative, il disegno di legge è stato presentato anticipatamente al *Bundesrat* stampato BR 94/13 l'8 febbraio: il normale termine di sei settimane attribuito al *Bundesrat* per esprimere un proprio parere è stato ridotto a tre settimane, poiché il provvedimento è stato eccezionalmente designato come urgente dal Governo federale ai sensi dell'articolo 76, comma 2 della legge fondamentale. Entro tale termine abbreviato il progetto sarà quindi trasmesso al *Bundestag* per proseguire l'*iter* parlamentare. Stando al testo del disegno di legge, si tratta di una legge per la quale il successivo parere del *Bundesrat* non è vincolante.

Per quanto riguarda la previsione relativa all'entrata in vigore delle nuove disposizioni, l'articolo 5 del disegno di legge stabilisce che alcune modifiche alla legge bancaria (*Kreditwesengesetz* - KWG) saranno applicabili a partire dal giorno successivo alla pubblicazione della nuova legge sulla *Gazetta Ufficiale* federale, mentre altre modifiche entreranno in vigore dopo la legge di at-

tuazione della direttiva Basilea III-CRD IV nel gennaio 2014; la separazione delle sfere di attività delle banche avverrà quindi entro luglio 2015.

Il dibattito sull'assetto organizzativo del sistema creditizio è aperto anche nel nostro Paese.

Il presente disegno di legge conferisce una delega al Governo finalizzata al riordino del nostro sistema creditizio che tenga conto delle evoluzioni sul tema nei principali Stati membri dell'Unione europea e degli indirizzi espressi dalla stessa Commissione europea.

Nel merito si prevede che l'adeguamento del testo unico bancario avvenga, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

la riorganizzazione strutturale dell'attività bancaria e in particolare dell'attività di intermediazione creditizia tradizionale e quella di *trading* deve avvenire tenendo conto degli indirizzi emersi nell'ambito dell'Unione europea;

individuazione delle attività e dei servizi che devono e possono essere svolte dalle banche che operano con persone fisiche e persone giuridiche con esigenze di base, nonché quelle delle banche che svolgono attività ed erogano servizi complessi non rivolti alla predetta clientela;

divieto di trasferimento dei rischi e delle perdite derivanti dall'attività di *trading* sulla liquidità, sulla solvibilità e sulla continuità operativa delle banche commerciali, nonché sul portafoglio e i depositi della loro clientela;

definizione dei requisiti prudenziali e di sana gestione, nonché i coefficienti di adeguatezza patrimoniale per le banche per lo svolgimento delle proprie attività, nel rispetto di quanto previsto dagli accordi di Basilea;

previsione del divieto di partecipazioni incrociate tra le banche che svolgono attività diverse da quelle proprie;

obbligo della predisposizione di una regolamentazione interna al gruppo o al con-

glomerato finanziario che assicuri l'autonomia alle banche che svolgono attività di intermediazione creditizia tradizionale;

previsione dei requisiti di indipendenza per il *management* delle banche, nonché del divieto di ricoprire cariche direttive e de-

tenere posizioni di controllo in banche diverse da quelle in cui operano;

previsione di sanzioni per i soggetti che operano in difformità a quanto previsto e adeguamento delle disposizioni relative alla vigilanza dell'attività bancaria.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Delega al Governo per il riordino del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, 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, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere la riorganizzazione strutturale dell'attività bancaria e in particolare dell'attività di intermediazione creditizia tradizionale e quella di *trading*, armonizzandola agli indirizzi emersi nell'ambito dell'Unione europea;

b) definire le attività e i servizi che devono e possono essere svolti dalle banche che operano con persone fisiche e persone giuridiche con esigenze di base, nonché quelle proibite nei confronti della medesima clientela;

c) definire l'ambito di operatività delle banche che svolgono attività ed erogano servizi complessi diversi da quelli di cui alla lettera *b)*, nonché le attività a queste proibite;

d) prevedere il divieto di trasferimento dei rischi e delle perdite derivanti dall'attività di cui alla lettera *c)* sulla liquidità, sulla solvibilità e sulla continuità operativa delle banche che svolgono le attività di cui alla lettera *b)*, qualora operanti nel medesimo gruppo o conglomerato finanziario, nonché

sul portafoglio e i depositi della clientela di cui alla medesima lettera *b*);

e) ridefinire i requisiti prudenziali e di sana gestione, nonché i coefficienti di adeguatezza patrimoniale per le banche di cui alla lettera *b*) e alla lettera *c*) per lo svolgimento delle proprie attività, nel rispetto di quanto previsto dagli accordi di Basilea;

f) prevedere che le banche che svolgono attività di cui alla lettera *b*) non possano detenere partecipazioni nelle banche che svolgono attività di cui alla lettera *c*), né essere da queste partecipate;

g) prevedere l'obbligo della predisposizione di una regolamentazione interna al gruppo o al conglomerato finanziario che assicuri l'autonomia alle banche che svolgono attività di cui alla lettera *b*);

h) stabilire i requisiti di indipendenza per il *management* delle banche di cui alle lettere *b*) e *c*), nonché il divieto per il medesimo di ricoprire cariche direttive e detenere posizioni di controllo in banche diverse da quelle in cui operano;

i) prevedere sanzioni per i soggetti che operano in difformità a quanto previsto dal presente comma

l) prevedere le necessarie misure di adeguamento delle disposizioni relative alla vigilanza dell'attività bancaria.

2. 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 competenti Commissioni parlamentari, per materia e per i profili finanziari, che sono resi entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione. Le Commissioni possono richiedere 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 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 motivazione, perché su di esso sia espresso il parere delle competenti Commissioni parlamentari entro trenta giorni dalla data della trasmissione. Decorso tale termine, il decreto 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 medesimo comma e secondo la procedura di cui al presente comma, un decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive.

