



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa della senatrice DE PIN**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 OTTOBRE 2013**

Delega al Governo per la separazione tra banche d'affari e banche commerciali

ONOREVOLI SENATORI. – La legge bancaria approvata nel 1933 dagli Stati Uniti, nota come *Glass Steagall Act*, nacque come risposta alla grande depressione che seguì alla crisi economica e finanziaria del 1929. La legge prevedeva, tra i vari temi, una decisa distinzione giuridica fra l'attività bancaria tradizionale e quella d'investimento, che non potevano essere esercitate dallo stesso soggetto a causa del potenziale conflitto d'interesse esistente tra le due. Il *Glass Steagall Act* proibiva alle banche commerciali di sottoscrivere, detenere o vendere ai propri clienti titoli emessi da terze società, mentre affidava loro il compito di garantire un efficiente sistema dei pagamenti (soggetto a uno stretto monitoraggio da parte delle autorità di vigilanza) volto a evitare fenomeni d'insolvenza e di *bank run*. Le banche commerciali operavano sostanzialmente nel breve periodo, impiegando i propri fondi in attività con un profilo di rischio più limitato, come l'anticipo crediti o lo sconto commerciale. Alla banca d'investimento era invece affidato un compito diverso, fondamentale in un mercato finanziario in crescita: quello di intermediare i fondi tra settori in *surplus* e settori in *deficit*, convogliando il risparmio privato verso forme d'investimento di lungo periodo, coerenti con le esigenze economiche e industriali di un sistema in espansione.

In Italia, la legge bancaria del 1936, in vigore fino alla riforma del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia del 1993, divideva i soggetti esercitanti l'attività creditizia in aziende di credito e istituti di credito: le prime abilitate a effettuare la raccolta del risparmio e l'erogazione del credito a breve termine, i secondi con un'operatività

spostata nel medio-lungo termine. Questa forma di specializzazione istituzionale è stata gradualmente abbandonata nel corso degli anni 1980 e definitivamente superata con il decreto legislativo n. 481 del 1992, recepito nel testo unico del 1993, che riconosce nel nostro ordinamento il modello più moderno di banca universale.

Negli Stati Uniti, sotto la presidenza di Bill Clinton, il *Gramm Leach Bliley Act* (1999) ha abrogato il *Glass Steagall Act*; alla distinzione tra banca commerciale e banca d'investimento si sostituiva il modello di banca universale, privo di forme di specializzazione e costruito attorno all'idea del gruppo bancario assicurativo. La crisi economica e finanziaria del 2008 ha contribuito a riconsiderare l'opportunità di una separazione istituzionale tra i soggetti autorizzati a esercitare l'attività bancaria, in virtù dei potenziali conflitti d'interesse cui è sottoposta una banca. Infatti, a fronte di passività sostanzialmente a vista, costituite dai depositi della clientela, una banca che non ha limitazioni in merito alla destinazione delle proprie attività, può essere incentivata a massimizzare il proprio profilo di rischio, investendo in attività meno liquide con potenziale pregiudizio per i depositanti. Parte di queste considerazioni sono state recepite nel progetto di riforma della regolamentazione prudenziale delle banche, noto come Basilea III.

Rimane quindi di grande attualità il tema della regolazione dei rapporti tra finanza e sistema bancario nel quale si evidenzia con sempre maggior precisione come tra i problemi principali del sistema bancario finanziario vi siano quelli della commistione tra banca d'affari e banca commerciale.

Paul Volcker, in una conferenza al Parlamento europeo, ha sostenuto la necessità di tornare a una netta separazione fra le attività speculative delle banche e la loro funzione tradizionale di deposito dei risparmi e di erogazione di credito all'economia reale.

Ricordiamo che Paul Volcker, ora consigliere del presidente Barack Obama per la ripresa economica, è stato a lungo a capo della Federal Reserve, ai tempi in cui Ronald Reagan lanciava il paradigma neoliberista, fondato su deregolamentazione della finanza, alti tassi d'interesse e dollaro forte. Volcker è uno dei padri del «consenso di Washington», uno dei registi negli anni Ottanta della crisi del debito del Terzo mondo, è stato il primo ad aprire le porte alla speculazione, anche se è stato poi il democratico Clinton a cancellare il *Glass-Steagall Act*.

Ora, nel pieno della crisi, il suo richiamo all'Europa a limitare la speculazione finanziaria è caduto nel vuoto. Non l'hanno ascoltato i governi, la Commissione europea latita, perfino i media si sono distratti. Qualche giorno prima era stata Christine Lagarde, ex ministro delle finanze di Sarkozy, attuale direttore generale del Fondo monetario internazionale, a ricordare che la funzione che le banche svolgono è da considerarsi come un bene pubblico: non può essere lasciato al funzionamento del mercato e richiede un intervento pubblico per assicurare credito all'economia, regolamentare il settore, ridurre i rischi. Ma anche quest'intervento della Lagarde è passato sotto silenzio, a differenza delle sue dichiarazioni «lacrime e sangue» sulla Grecia.

Il fatto è che la funzione che hanno le banche di deposito dei risparmi dei cittadini e di erogazione del credito le rende così importanti per la tenuta del sistema economico, politico e sociale, che non possono essere lasciate fallire come le altre aziende. Ma se lo stato ha un chiaro interesse a sostenere le banche, queste possono avere un incentivo ad assumere rischi anche eccessivi nelle attività di speculazione finanziaria, sapendo

di essere comunque garantite. Finora i governi europei hanno raccolto i cocci - e pagato il conto - della crisi delle banche private: nazionalizzazioni che non hanno cambiato il loro modo di operare e finanziamenti di ogni tipo sono sempre gravati, direttamente o indirettamente, sui cittadini. Sono loro a essere esposti al rischio: o in quanto risparmiatori, che potrebbero perdere i risparmi nel caso in cui la banca fallisse, o in quanto contribuenti, quando è lo stato a salvare una banca in difficoltà.

È ora di dire: «Basta salvataggi bancari con i soldi dei contribuenti!» Se una banca vuole agire con spregiudicatezza sui mercati finanziari, lo faccia pure. Ma non deve più essere salvata con denaro pubblico perché è «troppo grossa per fallire».

La crisi finanziaria del 2008 negli Stati Uniti è stata causata dalla troppa «disinvoltura» delle banche nel concedere il credito e dalla loro propensione ad investire in strumenti altamente rischiosi. Centinaia di miliardi di dollari dei contribuenti sono stati necessari per salvare le banche, perché in caso di fallimento sarebbero stati i risparmiatori a rimetterei.

Ora la «filosofia» della proposta di Volcker, che sta alla base del presente disegno di legge, si basa sulla riduzione del rischio impedendo alle banche commerciali garantite dallo Stato di effettuare attività speculative. E di togliere la garanzia dello Stato alle banche d'investimento che vivono della speculazione. È una norma di buon senso quando si vuol lasciare una funzione pubblica così vitale, come la gestione dei risparmi dei cittadini e l'erogazione del credito, a soggetti privati (le banche commerciali), ma garantiti dal settore pubblico (lo Stato). Quanto alle banche d'affari, Volcker le vuole lasciare libere di speculare, ma anche libere di fallire quando si trovano con i conti in rosso.

Queste misure, insieme a una ri-regolamentazione più generale delle attività finanziarie, e un maggior controllo dei movimenti

di capitali, rappresentano una delle «riforme strutturali» più urgenti per l'Europa. Governi e Commissione europea parlano di «riforme strutturali» quando hanno in mente flessibilità per il lavoro e tagli allo Stato sociale. Invece la prima e più importante riforma, che permetterebbe di prevenire i rischi che hanno generato la crisi e di rendere più sicuro il sistema, è oprio quella dei mercati finanziari.

La riforma delle regole di salvataggio bancario europeo finora adottate, non risolve nulla anzi peggiora la situazione dei depositanti. Se prima a rimetterci erano tutti i contribuenti che risarcivano i depositanti nei salvataggi adesso i depositanti, per la prima volta, partecipano ufficialmente al rischio dell'«impresa speculativa» non avendo alcun diritto ai suoi proventi.

Anche il rapporto Liikanen, redatto da una commissione indipendente di esperti incaricata dalla Commissione Europea, e il rapporto Vickers commissionato dal governo del Regno Unito, hanno evidenziato come la soluzione più appropriata del problema risieda nel perseguimento della *Volcker rule*.

Una delle soluzioni per risolvere il problema, proposta dai rapporti Vickers e Liikanen, è quella di separare le due attività. I cittadini che mettono i propri risparmi in depositi bancari non devono rischiare che tali risparmi evaporino per via di attività di *trading* in proprio delle banche conglomerate.

L'Italia può iniziare una nuova fase tornando all'origine per evitare l'azzardo morale dei banchieri e restituire la vera fun-

zione creditizia, volta a raccogliere il risparmio per poterlo impiegare con prudenza, come volano principale dell'economia. La separazione tra le banche ordinarie (commerciali) e 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 l'«Eldorado» dei derivati e della 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 nostri, dalle banche commerciali che prestano all'economia reale.

Con i quattro articoli del disegno di legge, si intendono indicare i principi e criteri direttivi per delegare il Governo a preparare un decreto legislativo che abbia come finalità di stabilire la separazione tra le banche commerciali e le banche d'affari, per 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.

**DISEGNO DI LEGGE**  
—

## Art. 1.

*(Finalità)*

1. La presente legge è finalizzata a stabilire la separazione tra le banche commerciali e le banche d'affari, per 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.

## Art. 2.

*(Delega al Governo)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno 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 prevedendo il divieto esplicito, per le banche che effettuano la raccolta di depositi o di altri fondi con obbligo di restituzione, di svolgere attività legate alla negoziazione di valori mobiliari in genere.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 devono essere adottati in applicazione dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere il divieto per le banche commerciali, ovvero le banche che effettuano la raccolta di depositi tra il pubblico, di effettuare qualsiasi attività legata alla negoziazione e all'intermediazione dei valori mobiliari, sancendo così la separazione tra le funzioni delle banche commerciali e quelle delle banche d'affari;

*b)* prevedere il divieto per le banche commerciali di detenere partecipazioni o di stabilire accordi di collaborazione commerciale di qualsiasi natura con i seguenti soggetti: le 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;

*c)* prevedere il divieto per i rappresentanti, i direttori, i soci di riferimento e gli impiegati delle banche d'affari, delle banche d'investimento, 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 detenere posizioni di controllo nelle banche commerciali;

*d)* prevedere un congruo periodo, comunque non superiore a un anno dalla data di entrata in vigore del primo decreto legislativo di cui all'alinea, durante il quale le banche possono risolvere le incompatibilità di cui alla presente legge;

*e)* prevedere un diverso trattamento fiscale tra 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 particolar modo in favore dei risparmiatori e delle piccole e medie imprese;

*f)* stabilire sanzioni proporzionate e dissuasive, ivi compresa la revoca dell'autorizzazione all'attività bancaria, per le banche che non ottemperano a quanto previsto alle lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)*.

3. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al presente articolo sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che sono resi entro un mese dalla data di trasmissione.

4. Decorso il termine per l'espressione dei pareri di cui al comma 3, i decreti possono essere comunque adottati.

Art. 3.

*(Salvaguardia finanziaria)*

1. Dalla presente legge e da ciascuno dei decreti legislativi di cui all'articolo 2 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Art. 4.

*(Entrata in vigore)*

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

