Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

N. 3532

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore CONTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 OTTOBRE 2012

Delega al Governo per la revisione della disciplina creditizia e finanziaria

TIPOGRAFIA DEL SENATO (135)

ONOREVOLI SENATORI. – Il rapporto del gruppo di alto livello insediato dal Commissario europeo Barnier, presieduto dal finlandese Liikanen, ha posto l'accento sulla opportunità di separare nettamente l'attività bancaria tradizionale e più vicina ai depositanti da quelle attraverso le quali le banche assumono i maggiori rischi per la stabilità e la solvibilità. Si tratta di una prospettiva che la crisi finanziaria sta imponendo alla riflessione di ogni ordinamento, ma che è ormai all'ordine del giorno da qualche tempo, sia in circuiti intellettuali che nella riflessione dei regolatori. Tale riflessione si inserisce in uno scenario ben delineato dalle parole del Governatore della Banca d'Italia Visco nelle considerazioni finali del 2012: «La crisi ha indotto a rivalutare i benefici di una regolamentazione più stringente, in grado di evitare un ricorso eccessivo alla leva finanziaria, forme di raccolta volatili, investimenti in attività lontane dalla funzione creditizia della banca. Ha mostrato che un elevato rendimento del capitale ottenuto utilizzando la leva finanziaria non è sostenibile, è fonte di instabilità».

La Commissione europea ha prodotto un libro verde sul sistema bancario ombra, indicando nell'esistenza di un vasto comparto dell'intermediazione finanziaria sottratto ad ogni forma di vigilanza un fattore di grave instabilità.

Il sistema bancario italiano ha mostrato una capacità di resistenza alla crisi certamente diversa e più efficace rispetto ad altri Paesi, ma è indubbio che il progressivo modificarsi della crisi – della finanza, dell'economia reale e poi del debito sovrano con le relative interconnessioni – ha indebolito in maniera significativa la capacità operativa delle banche, finendo per addossare al bilancio pubblico la responsabilità di intervento.

La banca Monte dei Paschi di Siena è stata ricapitalizzata con una sottoscrizione di obbligazioni da parte dello Stato italiano e il ritiro dei «Tremonti bond», a condizione di riequilibrare i conti e con la prospettiva, in caso di perduranti difficoltà, di trasformare in azioni – e quindi entrare nel capitale della banca – le obbligazioni sottoscritte. L'ultima operazione di salvataggio bancario italiano risale a metà degli anni Novanta e coinvolse le banche del Mezzogiorno d'Italia. L'Unione europea ha varato un piano di salvataggio dell'intero settore bancario spagnolo, dopo quattro anni dallo scoppio della crisi negli USA e dopo gli interventi pubblici in Irlanda, Regno Unito, Olanda e Belgio. L'alternativa che si pone nel mondo globalizzato e del turbo capitalismo finanziario è secca: o lasciar fallire soggetti interamente interconnessi, oppure utilizzare ingenti e crescenti risorse pubbliche per restituire stabilità al sistema finanziario.

Appare quindi giunto il momento di ricercare nuove e diverse strade, per aggredire alla fonte una delle cause strutturali dell'instabilità finanziaria, intervenendo direttamente sull'ordinamento bancario, per affiancare all'ambizioso progetto europeo della supervisione unica la creazione di un nuovo contesto regolatorio e di una nuova disciplina bancaria.

L'articolo 10 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, cosiddetta «legge bancaria» definisce l'attività bancaria: «1. La raccolta di risparmio tra il pubblico e l'esercizio del credito costituiscono l'attività bancaria. Essa ha carattere

d'impresa. 2. L'esercizio dell'attività bancaria è riservato alle banche». La banca è quindi un ente privato che svolge due funzioni, vale a dire raccoglie il risparmio attraverso i depositi e eroga il credito. La legge bancaria del 1936, definiva invece l'attività bancaria l'esercizio di una «funzione d'interesse pubblico». L'attuale disciplina riserva solo alle banche l'attività di intermediazione creditizia con carattere di impresa. La novità, certamente rivoluzionaria, introdotta in Italia nel 1993, è rappresentata dal comma 3 dell'articolo 10, che recita: «3. Le banche esercitano, oltre all'attività bancaria, ogni altra attività finanziaria, secondo la disciplina propria di ciascuna, nonché attività connesse o strumentali. Sono salve le riserve di attività previste dalla legge».

Con l'innovazione introdotta nel 1993 l'Italia si dota quindi di un sistema bancario di tipo universale, superando nello stesso tempo sia il carattere pubblicistico dell'attività bancaria, ancora presente dal 1936, sia la differenziazione tra banche con impieghi a breve, medio e lungo termine.

L'universalità dell'attività delle banche è sancita nel 1993 per uniformarsi ad un principio economico di concorrenzialità delle banche rispetto alle banche straniere, non tanto giuridico. Dal 1993 in poi l'industria bancaria si è trasformata in un settore orientato prevalentemente alla ricerca del massimo di redditività di attività finanziarie a monte dell'erogazione del credito.

Con il presente disegno di legge si intende superare la condizione di forte prevalenza, se non di predominio della finanza rispetto al credito a imprese e famiglie, tentando di riportare la regolazione dei mercati sotto l'egida di valori economici a sostegno dello scambio effettivo delle merci e dei servizi.

Occorre innalzare una diga che impedisca alle banche commerciali di essere sommerse dal crollo di altre parti del sistema finanziario evitando di conseguenza l'utilizzo di risorse pubbliche per i salvataggi delle banche d'affari e di intermediazione mobiliare.

Nel dibattito internazionale, tiene banco da tempo la proposta formulata da Paul Volcker, di limitare drasticamente l'attività speculativa delle banche di deposito: secondo la proposta le banche non potrebbero investire capitali propri in transazioni in borsa, investimenti in derivati e partecipazioni in *hedge fund* al di sopra del 3 per cento.

La situazione specifica del sistema bancario italiano è quella descritta nelle considerazioni finali del maggio scorso: la stabilità delle banche italiane è stata assicurata da «una bassa esposizione ai prodotti della finanza strutturata; regole e controlli volti a evitare l'assunzione di rischi eccessivi; una leva finanziaria contenuta nel confronto con la altre banche europee, un peso elevato di strumenti di capitale effettivamente in grado di assorbire le perdite. Inoltre non c'è stata in Italia la bolla immobiliare e il limitato livello di debito delle famiglie ha aiutato. Ma il sistema sta subendo forti contraccolpi per la crisi del debito sovrano. Inoltre gli impieghi che si trasformano in sofferenza e in incagli sono percentualmente aumentati, gli impieghi in volume sono diminuiti, la possibilità di finanziarsi delle banche sul mercato all'ingrosso sono accresciute, gli utili del 2011 si collocano su livelli particolarmente bassi».

Rovesciando il ragionamento dell'istituto di vigilanza, si potrebbe sostenere che il relativo peso specifico delle attività finanziarie collaterali del sistema bancario italiano offre l'occasione per una sua drastica rivisitazione, nella consapevolezza che agendo in tale modo si rafforzerebbero i punti di maggiore solidità del sistema, e cioè quella vocazione alla banca territoriale, di minori dimensioni, in cui la conoscenza del cliente è alla base della valutazione del merito di credito, ed è una componente del successo dell'attività bancaria.

La proposta legislativa, lungi dal costituire una soluzione definitiva, intende offrire un

contributo alla fattibilità del progetto, ed è concepito attraverso una modifica legislativa in vigore dopo un anno dalla data di entrata in vigore della legge, nella forma di una abrogazione della disposizione del testo unico bancario che consente alle banche di svolgere l'attività finanziaria (articolo 1). La modifica è concepita come una clausola di salvaguardia nel caso non venga esercitata la delega prevista dall'articolo 2. Contestualmente, infatti, per la complessità della disciplina e per la pluralità di attori che andranno certamente coinvolti – prima fra tutti la Banca d'Italia – si prevede di delegare il Governo a modificare il testo unico vigente a partire dal principio della netta separazione di attività bancaria e attività finanziaria e dalla reintroduzione della banca specializzata. In altri termini, si propone di regolare in maniera differente due tipi di intermediari finanziari che svolgono due differenti attività: la banca commerciale, che svolge attività bancaria e la banca finanziaria, che raccoglie fondi e finanzia solo altri intermediari finanziari. In prospettiva solo per il primo tipo, si prevede l'intervento pubblico e la garanzie dei depositanti e degli investitori.

L'introduzione di regole differenziate per gli intermediari operanti in Italia non elude il problema di evitare fenomeni di spiazzamento e di arbitraggio tra sistemi e discipline europee e internazionali. Tuttavia il valore di un'iniziativa siffatta, anche di apripista per le regole europee, appare prevalente, al momento, su aspetti di armonizzazione e omogeneità.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Delega al Governo per la revisione della disciplina bancaria e creditizia)

1. Il Governo è delegato ad adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge uno o più decreti legislativi volti a modificare e rivedere il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, per disciplinare l'attività delle banche in base al principio della separazione dell'attività bancaria definita esclusivamente quale raccolta dei depositi ed erogazione del credito dall'attività finanziaria.

2. Gli schemi di decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che si esprimono entro quaranta giorni dalla data di trasmissione. Le Commissioni possono chiedere al Presidente della rispettiva Camera di prorogare di dieci giorni il termine per l'espressione del parere. Qualora la proroga sia concessa i termini per l'emanazione dei decreti legislativi sono prorogati di dieci giorni. Decorso il termine previsto per l'espressione del parere ovvero quello eventualmente prorogato, il decreto può essere definitivamente adottato.

3. Il Governo è autorizzato ad adottare uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni correttive o integrative dei decreti legislativi di cui al comma 1, nonché di coordinamento con il citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993, e del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore

dei decreti legislativi medesimi, nel rispetto dei princìpi e criteri direttivi di cui all'articolo 2.

Art. 2.

(Principi e criteri direttivi di delega)

1. Il Governo nell'adozione dei decreti legislativi di cui all'articolo 1, si informa ai seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) definizione della banca commerciale quale soggetto abilitato allo svolgimento dell'attività bancaria intesa come raccolta fra il pubblico di depositi o altri fondi rimborsabili per l'esercizio del credito a persone fisiche e persone giuridiche non finanziarie e non bancarie;

b) definizione della banca finanziaria quale soggetto abilitato a svolgere ogni altra attività finanziaria esercitata senza raccolta di depositi, esclusivamente da persone giuridiche, ed erogante credito, anche in forme di garanzia, a soggetti e imprese finanziarie;

c) definizione della banca commerciale specializzata, autorizzata dall'autorità di vigilanza esclusivamente a svolgere l'attività creditizia per settore e tipologia di credito erogato, a breve, medio e lungo termine, prevedendo il divieto di esercizio del credito per tutte le tipologie di erogazione e vietando ogni forma di raccolta a breve per l'esercizio di credito a medio, lungo termine;

d) la banca commerciale e la banca finanziaria sono soggetti alla vigilanza prudenziale e di sana gestione di due distinte autorità indipendenti. Per le attività esercitate in Italia, gli enti sono soggetti alla vigilanza dell'autorità dello Stato membro dell'Unione europea che ha rilasciato l'autorizzazione, ove compatibile con le disposizioni dei decreti legislativi;

e) definizione differenziata tra i due tipi di banca dei requisiti patrimoniali, assetti proprietari, regolazione generale e disciplina sanzionatoria;

f) definizione differenziata di meccanismi di garanzia e tutela degli investitori e risparmiatori, con l'introduzione del divieto di utilizzo di risorse pubbliche, in forma diretta o indiretta, in caso di crisi di stabilità o di solvibilità della banca finanziaria.

Art. 3.

(Modificazioni al testo unico di cui al decreto legislativo 1º settembre 1993, n, 385)

1. All'articolo 10 del testo unico delle disposizioni in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, il comma 3 è abrogato.

2. In caso di mancato esercizio della delega di cui agli articoli 1 e 2, la disposizione di cui al comma 1 del presente articolo entra in vigore dopo un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

€ 1,00