Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

N. 3599

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore VIZZINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 DICEMBRE 2012

Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento bancario mediante la separazione tra banche commerciali e banche d'affari

TIPOGRAFIA DEL SENATO (135)

ONOREVOLI SENATORI. – Nel mese di ottobre 2012 sono state presentate a Bruxelles le «raccomandazioni» del cosiddetto Gruppo Liikanen (elaborato sotto la direzione del Governatore della Banca centrale finlandese ed *ex* Commissario Ue Erkki Liikanen) che era stato incaricato dal commissario Barnier di studiare alcuni possibili interventi sulla struttura del settore bancario. Si tratta, in sintesi, della separazione obbligatoria, all'interno dello stesso gruppo bancario «universale», del *trading*ad alto rischio (che richiederebbe una capitalizzazione a parte) dal resto delle attività di deposito; una possibile «separazione aggiuntiva», allargata anche ad altre attività meno rischiose, nel caso di attuazione di piani di salvataggio e risoluzione di crisi bancarie; una revisione del modo in cui sono utilizzati i piani interni di ristrutturazione e salvataggio come strumenti di risoluzione delle crisi; una revisione dei requisiti di capitale per gli attivi usati nel *trading* e per i prestiti nel settore immobiliare; il rafforzamento della *governance* e del controllo delle banche. Tali raccomandazioni verranno ora sottoposte ad un processo di consultazione pubblica della durata di sei settimane, dopo di che la Commissione valuterà se trasformarle in proposte legislative vere e proprie.

Il rapporto peraltro si limita ad ipotizzare una separazione dell'attività bancaria ordinaria dal *proprietary trading* di titoli e derivati e dalle attività a questo strettamente legate. Le attività separate di *trading* e depositi potranno coesistere nella stessa banca, ma dovranno essere «finanziate e capitalizzate separatamente». Il che appare senza dubbio positivo ed auspicabile, ma insufficiente a risolvere i problemi di un sistema in cui – come ha rilevato lo stesso Liikanen «i profitti sono privati ed i costi sono pubblici».

La separazione fra le attività bancarie di *retail* e *trading* non costituisce peraltro una novità. Negli Stati Uniti del *New Deal* una riforma in tal senso (la legge Glass-Stagall Act del 1933 che prevedeva la netta separazione tra banche commerciali e banche d'affari) era stata adottata come risposta alla grande crisi del 1929 ed era rimasta in vigore per circa settanta anni. In seguito è stata soppressa nel 1999 durante la presidenza Clinton (Gramm-Leach-Bliley Act) e tale intervento è stato considerato al tempo stesso causa e moltiplicatore di quel processo di finanziarizzazione dell'economia che, insieme alla mancanza di controlli adeguati, ha determinato gli squilibri che sono alla base dell'attuale crisi.

In Italia la legge elaborata da Donato Menichella nel 1936, oltre a stabilire una analoga separazione, poneva dei limiti molto stretti tra attività bancarie a breve e quella a medio lungo termine. Alle banche commerciali era poi proibito detenere quote di partecipazione (ancora meno di controllo) nelle aziende non bancarie ed era altresì vietata qualsiasi attività di *trading* su titoli e valute. Nel 1993 è stato approvato il testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, che ha rivoluzionato l'intera struttura del sistema bancario, eliminando la distinzione introdotta nel 1936: da una regolamentazione rigorosa si passava alla «banca universale», a cui erano lasciati enormi margini di azione.

In seguito alla grave crisi finanziaria verificatasi nel 2008 soprattutto negli Stati Uniti alcune personalità hanno incominciato ad invocare profonde modifiche del quadro nor-

mativo relativo alla struttura e all'operatività del sistema bancario. Fra questi Paul Volcker (ex Governatore della Federal Reserve) e Mervyn King (governatore della Banca d'Inghilterra), che hanno proposto di ritornare alla separazione tra banche commerciali e banche d'investimento.

La banca insomma deve fare la banca, evitando operazioni speculative: il *trading* su valute e titoli non deve rientrare fra le sue attività. Riacquisendo la sua funzione specialistica, le dovrebbero essere precluse le attività di banca-assicurazione e gestione del risparmio (fondi comuni di investimento e prodotti affini), che svolgono invece da altri operatori, distinti dalla prima non solo sotto il profilo giuridico ma anche organizzativo. In altri termini, se il risparmiatore intende collocare sistemare i propri risparmi in un conto corrente, libretto a risparmio, certificato di deposito, pronti contro termine, si rivolge alla banca, ma non deve essere esposto ai rischi derivanti da attività speculative.

Dal punto di vista normativo, prevedere la semplice separazione delle attività fra le banche commerciali e quelle d'affari non è tuttavia sufficiente, posto che non supera la criticità di un unico soggetto che esercita seppur con limitazioni la duplice attività. Occorre quindi intervenire, in modo incisivo distinguendo e separando i soggetti che operano sul mercato, a tal fine modificando il testo unico bancario di cui al decreto legislativo 10 settembre 1993, n. 385.

Al riguardo si dovrebbe precludere alla banca l'esercizio di attività finanziaria, modificando fra l'altro l'articolo 10, comma 3, del citato testo unico bancario («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).

Il presente disegno di legge, si propone comunque di determinare un primo ma importante passo verso un sistema che preveda quale funzione esclusiva della banca quella di «fare la banca» escludendo quella di intervento nei mercati finanziari.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità e oggetto)

1. La presente legge dispone la separazione fra banche commerciali e banche d'affari, anche mediante integrazione e coordinamento della disciplina vigente di cui al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n, 385.

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 imprese, delle famiglie 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.

Art. 3.

(Delega al Governo)

1. Il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni per la separazione tra le banche commerciali e le banche d'affari, con le modalità e nei termini previsti dal comma 2 e nel rispetto dei seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) prevedere, per le banche commerciali autorizzate ad operare sul mercato italiano, il divieto di svolgere direttamente o indiretta-

mente attività proprie 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 distinti titoli abilitativi per le banche commerciali e per le banche d'affari;

c) prevedere, per le banche commerciali, il divieto di operare in condizioni di disequilibrio delle scadenze delle attività di raccolta e di impiego delle risorse finanziarie e, in particolare, per le banche che effettuano la raccolta dei depositi a breve termine, il divieto di erogare finanziamenti a medio o a lungo termine;

d) prevedere il divieto di ricoprire cariche direttive e di detenere posizioni di controllo nelle banche commerciali da parte dei rappresentanti, dei direttori, dei soci di riferimento e degli impiegati 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;

e) 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).*

2. I decreti legislativi previsti dal comma 1 sono adottati entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze. Gli schemi dei decreti legislativi 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 per materia, che sono resi entro quaranta giorni dalla data dell'assegnazione.

Art. 4.

(Entrata in vigore)

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

€ 1,00