



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore SCILIPOTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 MAGGIO 2013

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

ONOREVOLI SENATORI. - Il decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, recante «Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia», ha riformato in maniera radicale la previgente legislazione bancaria italiana e la disciplina delle attività delle banche le quali tendono ora al conseguimento di un reddito di gestione, non si attengono più alla tradizionale attività creditizia e non rinunciano alle attività finanziarie.

In particolare, l'articolo 10 del decreto legislativo in parola precisa la nozione di attività bancaria e di raccolta di risparmio precisando che: «Essa ha carattere d'impresa». Inoltre, specifica che: «L'esercizio dell'attività bancaria è riservato alle banche» e che queste «esercitano, oltre all'attività bancaria, ogni altra attività finanziaria, secondo la disciplina propria di ciascuna, nonché attività connesse o strumentali».

È venuta quindi meno la distinzione giuridica tra banche di commercio pubblico e banche d'investimento pubblico, attività che precedentemente alla riforma del sistema bancario non potevano essere svolte dallo stesso soggetto giuridico; è quindi venuto meno anche il divieto, ad esempio, per le banche commerciali di sottoscrivere, detenere, vendere o comprare titoli emessi da imprese private, cioè anche di trasformare potenziali sofferenze in emissioni collocate presso i propri clienti, o di interessarsi al settore finanziario, estremamente remunerativo ed estremamente rischioso, sui valori derivati.

Come dichiarato a marzo di quest'anno dal Governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco, la «crisi finanziaria - una crisi grave, ampia, che ha colpito l'economia globale in modo differenziato per i diversi paesi e aree

del mondo e con effetti certamente duraturi nel tempo - ha fatto emergere una serie di problemi nel funzionamento, nella regolamentazione e nella supervisione dei mercati finanziari [....]. Vi è quindi il rischio che la finanza diventi fine a se stessa, provocando danni tanto maggiori quanto più stretta è l'interconnessione del sistema e quanto più rilevanti sono le potenziali esternalità negative. La corretta conduzione dell'attività creditizia e finanziaria certamente richiede competenza e buona fede da parte degli intermediari, ma richiede altresì adeguati regimi di regolamentazione e di supervisione».

È noto a molti che a livello europeo si discute da tempo sulla complessità del settore finanziario, sull'assetto organizzativo delle banche e sulla necessità di separare la tradizionale attività creditizia da quella svolta in campo finanziario, cioè si discute sull'opportunità di operare 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.

Una discussione dalla quale non si è sottratto anche il Fondo Monetario Internazionale affermando che la funzione svolta dalle banche è da considerarsi come un bene pubblico, che come tale non può essere lasciato al funzionamento del mercato, e richiede un intervento pubblico sia per assicurare credito all'economia che per regolamentare il settore.

La funzione che hanno le banche di deposito dei risparmi dei cittadini e di erogazione del credito le rende importanti per la tenuta del sistema economico, politico e sociale del Paese, e non possono agire come una qual-

siasi azienda, e quindi anche la possibilità di fallire per attività finanziarie rischiose o non trasparenti a danno non solamente dei propri clienti ma anche dei cittadini in generale, 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 acclarato che operazioni finanziarie complesse possano comportare gravi rischi per la liquidità della banca, cioè che dette operazioni abbiano un carattere strumentale e siano essenzialmente volte a coprire perdite su prodotti di finanza strutturata acquisiti nel tempo. Sebbene non sia facile tracciare un confine netto tra le operazioni che la banca fa nel proprio interesse (e con le proprie risorse) da quelle che mette in atto per conto dei clienti anche con le proprie risorse, la crisi finanziaria internazionale ed anche la capacità da parte degli operatori finanziari di gestire i rischi finanziari, con le enormi ricadute che hanno sui cittadini in termini di costi (perdita, ad esempio, dei loro risparmi), hanno diminuito, ovunque nel mondo, la fiducia nelle banche quali soggetti che curano, in modo trasparente e non opportunistico, gli interessi dei propri clienti.

Non è quindi accettabile che ad un chiaro interesse degli Stati a sostenere le banche queste possono assumere rischi anche eccessivi nelle attività di speculazione finanziaria, sapendo di essere comunque garantite dal sistema pubblico. Inoltre, in un momento storico quale quello attuale di criticità socio-economica è opportuno proteggere i depositi bancari delle persone dai rischi di investimento sconsiderati ed è auspicabile introdurre riforme legislative in materia bancaria per controllare tentativi di speculazione. In generale l'eurosistema ritiene opportuno separare alcune attività ad alto rischio degli istituti finanziari che non sono associati alla fornitura di servizi relativi ai clienti.

Con il presente disegno di legge si intende quindi affermare e consolidare il principio che chi gestisce i risparmi delle persone deve operare con trasparenza nel loro interesse: di qui la delega al Governo ad emanare, sulla base delle informazioni sino ad ora acquisite sul sistema bancario italiano, norme che regolamentino una distinzione tra banche commerciali, garantite dallo Stato ed esclusivamente dedite alla concessione di credito alle imprese e alle famiglie, e banche d'affari, senza garanzia dello Stato, dedite, direttamente od indirettamente, ad attività finanziarie.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità e oggetto)

1. La presente legge dispone la separazione delle banche italiane in banche commerciali e in banche d'affari, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 3, salvaguardando le attività finanziarie di deposito e di credito inerenti l'economia reale da quelle legate all'investimento e alla speculazione sui mercati finanziari nazionali e internazionali, anche mediante integrazione e coordinamento della disciplina contenuta nel 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. Per le finalità di cui all'articolo 1, il Governo è delegato ad emanare uno o più decreti legislativi con le modalità previste

dal comma 2 e nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

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

d) 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;

e) 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;

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)*, *d)* ed *e)*.

2. I decreti legislativi di cui al precedente 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 competenti Commissioni parlamentari che sono resi entro quaranta giorni dalla data di assegnazione; decorso tale termine, i decreti legislativi possono essere comunque emanati.

Art. 4.

(Entrata in vigore)

1. Dall'applicazione delle disposizioni della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

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

