



*Firenze, 22 maggio 2014*

*Al Presidente del Consiglio  
della Regione Toscana  
On. Alberto Monaci*

**OGGETTO: Proposta di legge al Parlamento per l'introduzione del principio di separazione  
bancaria**

Si allega la proposta di legge al Parlamento in oggetto d'iniziativa del consigliere Gabriele Chiurli

### Relazione illustrativa

La perdurante crisi economica e finanziaria che il Paese sta fronteggiando già da diversi anni ci impone di riflettere sulle origini di questa situazione e di porre rimedio alle cause strutturali di essa. Tra queste vi sono sicuramente le disfunzioni del sistema bancario-finanziario, non solo a livello italiano, ma internazionale.

Negli ultimi anni, infatti, si è alimentato un acceso dibattito a livello mondiale sulla necessità di riformare questo sistema, al fine di tutelare le attività finanziarie di deposito e credito relative all'economia reale, differenziandole da quelle legate all'investimento e alla speculazione sui mercati internazionali.

È noto, infatti, che la pesante crisi attuale derivi da una bolla speculativa, che si è ripercossa sull'economia reale, nella totale indifferenza degli organi di vigilanza nazionali e internazionali, che anzi hanno contribuito ad accrescere la crisi e a perpetuarla attraverso un altro odioso meccanismo: quello dei salvataggi di Stato.

In questo modo i cittadini si sono trovati a pagare due volte, da correntisti e da contribuenti, per operazioni finanziarie ad alto rischio in cui non avevano assolutamente parte. A ciò si aggiunge un ulteriore beffa: la crescente difficoltà di accesso al credito per risparmiatori e piccole e medie imprese che si accompagna all'aumento esponenziale di pignoramenti a causa del mancato pagamento nelle rate di mutui e altri tipi di prestiti.

La problematica è ormai discussa in tutto il mondo, anche Oltreoceano, da dove la bolla speculativa è partita. Negli Stati Uniti, come in molti Paesi economicamente avanzati, si sta da tempo discutendo della necessità di reintrodurre i principi del Glass-Steagall Act, legge voluta da F.D. Roosevelt all'indomani della più imponente crisi mondiale del secolo scorso, quella del 1929.

Come contromisura alla crisi imperante, il Presidente Roosevelt decise infatti di introdurre il principio di separazione tra le attività bancarie tradizionali (raccolta del risparmio, credito destinato alle attività economiche reali), da quelle di investimento, in modo che l'eventuale fallimento dell'attività speculativa non si ripercuotesse sui risparmiatori. I principi del Glass-Steagall Act, però, sono stati progressivamente smantellati nel corso degli anni '90 sia negli Stati Uniti che in Europa.

In Italia ciò è avvenuto a partire dal Testo Unico Bancario del 1993 - che ha legalizzato la commistione delle attività - fino alla legge Draghi del 1998 con cui, abolite le specializzazioni, le banche sono diventate Banche universali, ovvero autorizzate a fare qualsiasi tipo di attività finanziaria.

Oggi diversi Paesi dell'Unione Europea stanno cominciando a reintrodurre principi simili per tutelare i propri cittadini. Francia e Germania sono già intervenute in materia, seppur in maniera tuttora poco efficace, mentre l'Inghilterra sta vagliando un altro tipo di disegno di legge.

Le norme recentemente introdotte a livello europeo appaiono inadeguate e, secondo alcuni osservatori, risentono di un'eccessiva influenza da parte dell'industria finanziaria, che mantiene la possibilità di supportare l'attività di investmentbanking con il settore commerciale/retail. Infatti, introducendo la separazione delle attività mantenendo al tempo stesso l'istituto della banca universale, si lascia la porta aperta alla commistione tra i due settori. La riprova di ciò sta nel fatto che la nuova normativa europea prevede il ricorso al cosiddetto meccanismo di *bail-in* - l'auto-salvataggio da parte dell'istituto in crisi, anche attraverso il prelievo forzoso - nel caso di fallimento di una banca universale considerata "sistemica", antepoendo così la "stabilità del sistema" alla protezione del risparmio. Si giunge perfino a stabilire che i debiti speculativi - tra cui si inseriscono a pieno titolo quelli prodotti dai contratti derivati finanziari - godano della protezione nella liquidazione se ciò è necessario ai fini della stabilità del sistema. Detto in altri termini: viene garantito il pagamento dei derivati, compresi i cosiddetti "prodotti tossici", se si ritiene che ciò sia necessario a mantenere la stabilità del sistema, anche in danno del risparmiatore. Tutto ciò rappresenta esattamente il contrario del principio stabilito storicamente con il Glass-Steagall Act e successivamente acquisito in tutte le legislazioni civili.

Anche in Italia il dibattito è in corso, tant'è ad oggi sono stati depositati nei due rami del Parlamento 11 disegni di legge delega che incaricano l'Esecutivo di riformare l'ordinamento bancario italiano, al fine di introdurre per legge una netta separazione tra banche commerciali e banche d'affari.

I suddetti disegni di legge, presentati da esponenti di gruppi politici diversi, sono accomunati dallo stesso intento, ovvero quello di tutelare i risparmiatori da investimenti ad alto rischio, e al tempo stesso contenere il fenomeno dei salvataggi di Stato nei confronti di Istituti bancari che abbiano messo a repentaglio il proprio capitale proprio a causa di investimenti rischiosi.

Lo stesso Consiglio regionale della Toscana ha approvato con larga maggioranza una mozione per l'introduzione del principio di separazione bancaria su modello Glass-Steagall.

L'**art. 1** introduce le finalità della proposta di legge, che si possono riassumere nella necessità di reintrodurre il principio di separazione bancaria al fine di tutelare i risparmi dei cittadini e scongiurare il ricorso al meccanismo del salvataggio di Stato delle banche in crisi.

A tal scopo l'**art. 2** dispone la modifica dell'articolo 13 del decreto legislativo 1° settembre 1993, Testo Unico Bancario, attraverso l'iscrizione di un comma aggiuntivo con il quale si istituiscono due sezioni all'interno dell'albo delle banche autorizzate dalla Banca d'Italia. In questo modo si differenziano le banche commerciali da quelle d'affari.

L'**art. 3** definisce l'ambito d'azione delle banche commerciali ed esplicita obblighi e divieti che questi istituti sono tenuti a rispettare.

L'**art. 4** assolve la medesima funzione in relazione alle banche d'affari.

L'**art. 5** stabilisce in un anno di tempo dall'approvazione della legge il termine di adeguamento delle banche alle nuove disposizioni introdotte.

L'**art. 6** impone lo stesso termine temporale al Parlamento affinché intervenga sulla normativa fiscale, in modo da favorire, dal punto di vista della tassazione, le banche commerciali rispetto a quelle d'affari.

Infine l'**art. 7** dispone sanzioni differenziate in relazione della gravità delle infrazioni, mentre l'**art. 8** disciplina l'entrata in vigore della legge.

La presente proposta di legge non prevede maggiori oneri, dunque non necessita di copertura finanziaria.

## **Proposta di legge al Parlamento per l'introduzione del principio di separazione bancaria**

### **Art. 1**

#### **Finalità**

1. La presente legge ha lo scopo di introdurre il principio di separazione bancaria, differenziando le banche commerciali e le banche d'affari, al fine di tutelare i risparmi dei cittadini. Tale fine può essere raggiunto solo separando nettamente le attività finanziarie di deposito e credito relative all'economia reale da quelle legate agli investimenti ad alto rischio e alla speculazione sui mercati finanziari nazionali ed internazionali.
2. La separazione bancaria persegue altresì lo scopo di evitare di distrarre fondi pubblici al fine di scongiurare il fallimento di istituti di credito, a danno dei contribuenti.

### **Art. 2**

#### **Modifiche al dlgs n. 385/1993 Testo Unico Bancario**

1. All'art. 13 del decreto legislativo 1° settembre 1993 "Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia", dopo il comma 1 è aggiunto il seguente:  
"1 bis. L'albo si articola in due sezioni, come di seguito denominate:
  - a) Banche commerciali
  - b) Banche d'affari"

### **Art. 3**

#### **Banche commerciali**

1. Le banche commerciali esercitano l'attività di deposito e credito nei confronti dei cittadini, delle famiglie, delle imprese e delle comunità.
2. Le banche commerciali possono promuovere ai propri clienti esclusivamente investimenti classificati a basso rischio, tra cui titoli di Stato e obbligazioni di società partecipate dallo Stato, purché:
  - a) il capitale investito non superi i 2/3 del totale depositato presso l'Istituto bancario stesso;
  - b) il capitale investito non superi la quota massima di 250mila euro.
3. È fatto esplicito divieto alle banche commerciali di:
  - a) Svolgere direttamente o indirettamente qualsiasi attività propria delle banche d'affari e più in generale di tutte le società finanziarie che non sono autorizzate ad effettuare la raccolta di depositi tra il pubblico;
  - b) Detenere partecipazioni o stabilire accordi di natura commerciale con banche d'affari, società di intermediazione, società finanziarie non autorizzate ad effettuare la raccolta di depositi tra il pubblico.
4. È fatto esplicito obbligo alle banche commerciali di operare in sostanziale equilibrio tra le scadenze delle attività di raccolta e di impiego delle risorse finanziarie.

### **Art. 4**

#### **Banche d'affari**

1. Le banche d'affari esercitano l'attività di investimento, di negoziazione, di intermediazione nel mercato finanziario.
2. È fatto esplicito divieto per chiunque ricopra una carica o un incarico professionale all'interno di una banca d'affari di ricoprire cariche direttive nelle banche commerciali.
3. È fatto esplicito divieto alle banche d'affari di detenere partecipazioni o stabilire accordi di natura commerciale con le banche di cui all'articolo 3 della presente legge.

## **Art. 5**

### **Termine di adeguamento**

1. Entro il termine di un anno dall'entrata in vigore della presente legge, le banche attualmente autorizzate comunicano alla Banca d'Italia in quale sezione dell'albo di cui al comma 1 bis dell'articolo 13 del dlgs n. 385/1993 intendono essere iscritte, avendo precedentemente provveduto a risolvere le eventuali incompatibilità di cui alla presente legge.

## **Art. 6**

### **Trattamento fiscale**

1. Entro il termine di un anno dall'entrata in vigore della presente legge, il Parlamento dispone un differente trattamento fiscale per le banche commerciali e le banche d'affari, teso a favorire le prime, riconoscendo loro il ruolo di fondamentale sostegno all'economia reale del Paese.

## **Art. 7**

### **Sanzioni**

1. Per l'inosservanza delle norme contenute nella presente legge sono applicabili le seguenti sanzioni:
  - a) Da euro 5.000 a 50.000 per chi violi i principi sanciti alle lettere a) e b) dell'art. 3 comma 2 della presente legge;
  - b) Fino a euro 10.000.000 per chi violi i principi sanciti alle lettere a) e b) dell'art. 3 comma 3 della presente legge;
  - c) Fino a euro 10.000.000 per chi violi i principi sanciti dall'art. 4 comma 2.
2. Per le infrazioni di maggior gravità, compresi i casi in cui sia manifesta l'intenzione di aggirare la presente legge e la reiterazione dell'infrazione, è applicabile la revoca dell'autorizzazione all'attività bancaria.

## **Art. 8**

### **Entrata in vigore**

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

Il consigliere  
**Gabriele Chiurli**