



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

INNOVAZIONE E DIRITTO

PARTE SECONDA



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI NAPOLI FEDERICO II



ISTITUTO BANCO DI NAPOLI
FONDAZIONE

CENTRO STUDI DI DIRITTO E LEGISLAZIONE BANCARIA
(CEDIB) PRIN 2010 – 2011
DOTTORATO PERSONE IMPRESE E MERCATI

IL TRAMONTO DELLA BANCA UNIVERSALE?

Convegno di studi in onore del **PROF. GUSTAVO MINERVINI**



G.F. Barbieri detto il Guercino, *Il carro dell'Aurora* (det.), Roma, Casino Ludovisi (1621)

Napoli, 4 Marzo 2016 Università degli Studi di Napoli Federico II
Dipartimento di Giurisprudenza
Aula Pessina / Aula Cicala, Corso Umberto I, Napoli

Ore 09.30 Indirizzi di saluto PROF. GAETANO MANFREDI
Magnifico Rettore
PROF. LUCIO DE GIOVANNI
Direttore – Dipartimento di Giurisprudenza

Inizio dei lavori

Presentazione del tema del convegno

PROF.SSA MARILENA RISPOLI FARINA

Ordinario di Diritto Commerciale Università Federico II – Napoli

Gustavo Minervini e le banche

PROF. AVV. MARIO PORZIO

Emerito di Diritto Commerciale Università Federico II – Napoli

I SESSIONE:

(ore 10.00/13.30)

Presiede: PROF.SSA ANTONELLA SCIARRONE ALIBRANDI
Ordinario di Diritto dell'Economia Università Cattolica del Sacro Cuore – Milano

A Lustrum of Reforms: from Liikanen to EU Banking Union

DOTT. MARCO G. MAZZUCHELLI

Liikanen High Level Expert Group Managing Director – Bank Julius Baer – Zurich

La Proposta di regolamento COM/2014/043 e le sue vicende.

Lo stato dei lavori

AVV. MICHELE COSSA

Consulenza Legale – Banca d'Italia – Roma

DOTT. MARCO GIORNETTI

Vigilanza – Banca d'Italia – Roma

Dalle leggi bancarie degli anni Trenta alle leggi del nuovo millennio
PROF.SSA MARILENA RISPOLI FARINA

La banca universale dopo le crisi

PROF. CLAUDIO PORZIO

Ordinario di Economia degli Intermediari Finanziari Università
Parthenope – Napoli

PROF.SSA ELISABETTA GUALANDRI

Ordinario di Economia degli Intermediari Finanziari Università degli
Studi di Modena e Reggio Emilia

II SESSIONE: LE NUOVE LEGGI

(ore 14.30/17.00)

Presiede: PROF. AVV. ALESSANDRO NIGRO

Emerito di Diritto Commerciale Università La Sapienza – Roma

STATI UNITI

AVV. RAFFAELE SCALCIONE

Avvocato in Milano

GRAN BRETAGNA

MR. GRANT LIDDELL

Senior Legal Counsel and Manager Deposit Takers Division of Legal
Directorate
Bank of England – London

BELGIO E FRANCIA

PROF. JÉRÔME LASSERRE CAPDEVILLE

Droit Bancaire et Droit Penal – Université de Strasbourg

TAVOLAROTONDA

(ore 17.30/19.00)

Presiede: PROF. AVV. CONCETTO COSTA

Ordinario di Diritto Commerciale – Università di Catania

Partecipano: AVV. RAFFAELE D'AMBROSIO

Consulenza legale – Banca d'Italia

DOTT. GIOVANNI SICILIANO

Responsabile Divisione Studi CONSOB – Commissione Nazionale
per le Società e la Borsa

DOTT.SSA ANNA MARIA AGRESTI

Banca Centrale Europea – BCE

PROF. ADRIANO GIANNOLA

Ordinario di Economia Bancaria Università Federico II – Napoli

Comitato scientifico: PROF.SSA MARILENA RISPOLI

FARINA PROF. AVV. MARIO PORZIO

PRO.SSA LUCIA PICARDI PROF. GENNARO ROTONDO

DOTT. LUIGI SCIPIONE AVV. ANGELO SPENA

**DOTT.SSA SIMONA GIANNETTI DOTT.SSA CELESTINA
CACCIANIGA**

Info e Adesioni: Dott.ssa Simona Giannetti

Tel. 3669843654 – E-mail: simona.giannetti@unina.it

Dott.ssa Celestina Caccianiga

Tel. 3402441663 – E-mail: c.caccianiga@gmail.com

Ufficio Ricerca Internazionale Unina

Tel. 0812535119 – 0812536532

Dott.ssa Diana Colaianni (diana.colaianni@unina.it) Elena Ciotola
(elena.ciotola@unina.it)

**La Fondazione dell'Avvocatura Napoletana per l'Alta
Formazione Forense ha deliberato l'attribuzione di 4 crediti
formativi per la partecipazione a ciascuna sessione.**

International Conference on Banking Law
“The fall of the *Universal Bank* (?)”

The Conference, which has been organised by the Department of Banking Law at Law Faculty of “Federico II” – University of Naples, aims to analyse, as viewed from a multidisciplinary perspective, the current management model for banking – the so-called “Universal Bank”– with a view in terms of possible return to patterns characterised by an higher functional specialisation of the bank activity. The world financial crisis pointed out that excessive risk-taking speculative transactions can seriously undermine the stability of a bank institution to the detriment of its core and mainstream business, first and foremost the provision of credit to the economy.

One of the main purposes of the Conference is therefore to start a debate on these issues within the Italian jurisdiction, in which a closed approach towards the possible needs for revision of the current banking management models seems so far to prevail, *a priori*.

The major among the many legislative initiatives undertaken in order to remediate the harmful effects of the 2008 financial crisis certainly is to separate the mainstream commercial banking activities – namely, the collection of savings and the provision of credit – from financial investments. The split should be functional to protect “banking” in the strict sense from the risks rising from acting as a financial investor.

During the years leading up to the crisis a number of large banks – even with an international significance – became insolvent because of speculative transactions. Accordingly, the National jurisdictions intervened by approving massive rescue aids to those intermediaries that were in severe financial distress.

On this basis it has been suggested that the separation of commercial and investment banking might be intended as means of risk mitigation. In fact, it would make financial investments independent and non-affecting the “traditional” services provided by the bank, in case of default.

This is the reason why several Countries playing a major role in the international

markets – Unites States, United Kingdom, France and Germany – have embarked or have already accomplished relevant reforms.

Following a chronological approach, the separation of commercial and investment banking was implemented at first by the U.S. with "*Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*" already in 2010 (the bill was passed by the United States Congress in 2012 and entered into force in July of that year).

Beside a number of provisions for the banking sector, the Act explicitly prohibits banks from proprietary trading.

Hence, the U.S. reform reveals a set of rules governing the definition and the division of banking from financial speculation that goes under the name of *Volcker Rule* because of its theorist, the economist Paul Adolph Volcker former Federal Reserve Chairman. The *Volcker Rule* purpose is to split commercial banking from investment banking in order to protect consumers against the risks arising from over-speculative activities and to avoid financial crashes, in essence it aims to stabilise the credit system.

The United Kingdom adopted a similar system of regulation since the entry in to force of the *Banking Reform Act* in December 2013 – the so-called *Vickers Reform* – that the British Government defined as one of the biggest banking sector reforms of the current generation. As well as in the U.S., the Act was adopted in order to prevent bank companies from loss making due to excessively risky investments, to protect retail costumers and above all, to ensure that insolvent financial institutions have not to be bailed out by the government using taxpayers' money.

In specific terms the British reform provides: a) imposing a *ring-fence* on banks by prohibiting to fund investments using retail customers' deposits; b) setting-up a new supervisory authority – the *Prudential Regulation Authority* – to make policy to implement the *ring-fencing* of core UK financial services and activities. The Authority has also the power to require the full division between the two branches both on individual actors and on the sector as a whole.

In December 2012 the French Government submitted to the Parliament a draft law – the *Projet de loi n. 566* – on the separation and regulation of banking activities. The bill is currently under discussion by the French Parliament. The proposal concerns specifically the compulsory creation of an *ad hoc* subsidiary for each credit institution with an exclusive remit in purely speculative transactions in the financial markets. The Minister for Economic Affairs is empowered to set the threshold beyond which those operations shall be managed or not by the *ad hoc*

subsidiary.

As regards Germany, on February 2013 the Federal Government approved the "Draft Bill on Recovery and Resolution Planning for Credit Institutions and Banking Groups" (*Entwurf eines Gesetzes zur Sanierungs- und Abwicklungsplanung von Kreditinstituten und Finanzgruppen*). As concerns the separation of risky activities from retail banking, the bill pursues the aim of protecting banking retail customers and all taxpayers from the damages of speculation, as well. According to the recommendations of the *Liikanen Report*, the German Federal Government has opted to implement a mandatory separation of banking activities when exceeding relevant thresholds. They are as follows: the relative threshold is exceeded if assets associated with trading activities comprise more than 20% of the total balance sheet, while the absolute threshold is surpassed if trading-related assets are worth more than €100 billion. The relative threshold is supplemented by a simple criterion that stipulates that only companies with total assets of over € 90 billion will be affected by the rules. This is intended to ensure that the regime does not apply to an excessive number of smaller banks that would otherwise exceed the relative threshold.

To conclude, the debate at European level follows on the above mentioned *Liikanen Report* or "Report of the European Commission's High-level Expert Group on Bank Structural Reform" (known as *Liikanen group*), published in October 2012 by a group of experts chaired by Erkki Liikanen – Governor of the Bank of Finland and ECB council member – and recommending the measures to be adopted for a deep structural reform of banking system to ensure financial stability and efficiency.

On the basis of the *Report*, the European Commission adopted a proposal of regulation in January 2014, passed by EcoFin Council in June 2015. The proposal foresees the mandatory separation of proprietary trading and other high-risk trading from retail banking – thus of citizens' savings from speculation – for systemically important financial institutions. A financial institution is considered of systemically importance when for three consecutive years its total assets exceed € 30 billion and its total trading assets and liabilities exceed €70 billion or 10 percent of its total assets. According to Ecofin Council and despite the recent and revolutionary banking reforms carried out at European level, several credit institutions and financial groups "too big to fail" or in some cases "too big to save" still exist and mostly their supervision, or as appropriate their bankruptcy, is too hard and complicated to manage in an orderly manner. The bill also requires that all types of activities other than proprietary trading and trading in Union

government bonds are submitted to a compulsory risk assessment. The competent authority shall be empowered to separate a subset of activities, to increase capital requirements or to undertake other prudential measures, if certain criteria are exceeded. The Regulation should apply to the 30 percent of the 8.000 bank companies currently operating in Europe, which represent about the 65 percent of the total European Union bank asset.

**Convegno internazionale di Studi
"Il tramonto della banca universale?"
Presentazione dell'iniziativa**

La cattedra di Diritto bancario del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Napoli "Federico II", ha organizzato un Convegno di studi dedicato alla memoria del Prof. Minervini ad un anno dalla sua scomparsa. Il convegno vuole analizzare il principale modello gestionale per lo svolgimento dell'attività bancaria – la c.d. banca universale – nella prospettiva di un *eventuale* ritorno a forme di specializzazione funzionale dell'impresa bancaria. La crisi finanziaria difatti ha messo in evidenza che lo svolgimento di attività di investimento speculative ad elevato rischio può comportare rischi per la stabilità della banca e del sistema finanziario.

Lo scopo del Convegno, pertanto, è quello di avviare un dibattito su questi temi nell'ambito del sistema italiano, dove finora sembra prevalere un atteggiamento di aprioristica chiusura verso eventuali esigenze di revisione degli attuali modelli gestionali per lo svolgimento dell'attività bancaria.

La crisi finanziaria del 2008 ha messo in evidenza l'interconnessione delle banche dell'Unione e il rischio che essa comporta per l'intero sistema finanziario. Dall'inizio della crisi l'Unione Europea e gli Stati membri hanno intrapreso un percorso di radicale trasformazione della regolamentazione e della vigilanza in ambito bancario, partendo dall'istituzione della *Banking Union*. La gravità della crisi finanziaria e la necessità di ridurre le probabilità e l'impatto del fallimento delle banche più grandi ha però portato l'Unione a valutare la necessità di ulteriori misure regolamentari demandando tale compito, nel novembre 2011, ad un gruppo di esperti ad alto livello ("HLEG") presieduto da *Erkki Liikanen* (Governatore della Banca di Finlandia). Nell'ottobre del 2012 il gruppo ha presentato una relazione (*Report of the European Commission's High-level Expert Group on Bank Structural Reform*) nella quale il gruppo di esperti indica come necessaria, oltre alle norme della *Banking Union*, una ristrutturazione del settore bancario. Il menzionato Rapporto può essere sintetizzato in 5 punti essenziali, difatti raccomanda: 1) l'introduzione dell'obbligo di separazione delle attività di negoziazione per conto proprio e altre attività di negoziazione ad alto rischio in un soggetto giuridico distinto all'interno del gruppo bancario, separazione obbligatoria solo quando le

attività in questione detenute dalle banche siano pari a una quota significativa della loro attività globale; 2) che l'obbligo di separazione delle attività aggiuntive possa essere necessario in funzione dei piani di risanamento e risoluzione; 3) l'uso del *bail in* come strumento di risoluzione delle crisi; 4) la revisione dei requisiti patrimoniali relativi alle attività per la negoziazione e ai prestiti connessi a proprietà immobiliari; e infine 5) misure intese a rafforzare la *governance* e il controllo delle banche al fine di rafforzare la vigilanza sulle banche e la disciplina di mercato.

Sulla base del Rapporto la Commissione europea ha varato una proposta di regolamento, nel gennaio del 2014, poi approvata a giugno 2015 dall'Ecofin. Tale proposta prevede che non vi possa essere commistione tra banca commerciale e banca d'affari, ovvero tra risparmi dei cittadini e attività speculative. Il regolamento propone la separazione di tali attività almeno per le banche di rilevanza sistemica. Secondo l'Ecofin a dispetto delle recenti e rivoluzionarie riforme poste in essere in ambito europeo nel settore bancario, si ritiene tuttora che molte banche e grandi gruppi siano ancora "*too big too fail*" o talora "*too big too save*" e soprattutto ancora troppo ingestibili e complessi da vigilare o far fallire, nel caso, in modo ordinato.

Secondo tale proposta le attività diverse da quelle di "*trading* proprietario" o dalla compravendita di titoli di stato dovranno essere sottoposte ad una valutazione di rischio, che se ritenuto eccessivo dall'autorità competente, porta alla separazione del *trading* dall'istituzione di credito principale, a un aumento dei requisiti del capitale o ad altre misure prudenziali.

Nel frattempo, alcuni Paesi, protagonisti nei principali scenari dei mercati internazionali – Stati Uniti, Regno Unito, Francia, Germania e Belgio – hanno realizzato, con limiti e modalità diverse, importanti riforme nazionali in ambito bancario imponendo la separazione della tradizionale attività bancaria – ovvero la raccolta del risparmio e l'esercizio del credito – da quella di investimento finanziario; scissione ritenuta funzionale ad evitare che l'attività bancaria in senso stretto non sia pregiudicata dai rischi che sono assunti da parte della banca con l'esercizio dell'investimento finanziario.

Volendo seguire un ordine cronologico, i primi ad attuare l'idea della separazione dei due tipi di attività sono stati gli Stati Uniti già nel 2010 con il "Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act" (approvato dal Congresso americano nel 2012 ed entrato in vigore nel luglio dello stesso anno). All'interno di tale riforma viene ad evidenziarsi un insieme di norme che

disciplinano la separazione e la limitazione dell'attività bancaria da quelle speculative. Scopo principale della *Volcker Rule* è quello di separare le attività di *commercial* da quelle di *investment banking* tutelando i risparmiatori dalle conseguenze di attività troppo speculative ed evitando *crack* finanziari, in sostanza puntando a rendere più stabile il sistema creditizio.

Analogo sistema è previsto anche nel Regno Unito con il *Banking Reform Act*, in vigore dal dicembre 2013 (c.d. *Vickers reform*), definito dal governo come una delle più grandi riforme del settore bancario dell'attuale generazione, emanato anche in questo caso per evitare che una banca si trovi in perdita a causa di investimenti troppo rischiosi, che i clienti al dettaglio di quella banca non siano danneggiati e, soprattutto, che il denaro dei contribuenti non venga utilizzato per salvare banche in stato d'insolvenza. Più specificamente, la riforma inglese prevede: a) l'imposizione alle banche di una separazione aziendale (*ring-fence*) tra i due tipi di attività, vietando il finanziamento di investimenti per il tramite di depositi raccolti dai clienti al dettaglio; b) l'istituzione di una nuova autorità di vigilanza del settore bancario, la *Prudential Regulation Authority*, alla quale è affidato il compito di controllare e supervisionare l'organizzazione della separazione attuata dalle banche, ed il potere di imporre a singole operatori o all'intero settore una completa scissione tra i due ambiti operativi.

In Francia, è stata approvata la legge n. 2013-672 del 26 luglio 2013, la quale impone agli istituti creditizi di creare una filiale *ad hoc* cui affidare le operazioni sui mercati finanziari a carattere puramente speculativo. Il Ministro dell'Economia ha il potere di fissare una soglia oltre la quale tali operazioni siano o meno ricondotte alla gestione da parte della filiale appositamente creata. Le nuove regole sulla separazione delle attività saranno effettive dal 1° luglio 2016.

Per quanto riguarda la Germania, è stato approvato, nel luglio 2014, il *German Banking Act* che prevede, tra l'altro, forme di protezione dei clienti delle banche e dei contribuenti dai rischi che derivano dalle speculazioni finanziarie. Seguendo le raccomandazioni del Rapporto Liikanen, anche il Governo federale tedesco ha deciso di applicare la separazione dall'attività bancaria quando le attività di investimento ammontano a più del 20% del totale complessivo di bilancio, o superano i 100 miliardi di euro; oltre a questa soglia è previsto un criterio secondo il quale rientrano nella disciplina esclusivamente le imprese con un bilancio totale di 90 miliardi di euro, criterio questo inserito per evitare che nell'applicazione della separazione vengano comprese banche di piccole dimensioni.

Il Belgio con la legge del 25 aprile 2014 (entrata in vigore il 1° gennaio 2015) ha

modificato sensibilmente la disciplina nazionale in materia, che attualmente risulta essere la più rigida nel panorama europeo, poiché proibisce a tutti gli istituti di credito, senza utilizzare criteri dimensionali, di svolgere alcune attività di *proprietary trading*; il divieto si applica a tutti gli istituti di credito che svolgono attività di deposito (nazionali o stranieri) che siano soggetti alla legge belga. Alcune deroghe all'applicazione del divieto di svolgere determinate attività sono poste dalla stessa legge, ovvero è possibile svolgere attività di *market making* per i clienti o per coprire il rischio dell'istituto purché la banca dimostri che tali operazioni sono necessarie allo svolgimento della sua attività di intermediario; le eccezioni previste sono però possibili, come è precisato dalla stessa legge, solo se la soglia di tali operazioni non superano il 15% dell'*asset* totale e il *capital required* non supera il 10% del capitale totale.

In conclusione emerge come le proposte di regolazione europee sulle riforme strutturali hanno innescato una *escalation* verso un sistema regolamentare di separazione delle attività bancarie troppo complesso rispetto all'intenzione del Rapporto Liikanen, fautore della specializzazione funzionale dell'impresa bancaria, che propende verso una regolamentazione più semplice e meno discrezionale.