



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori MARCUCCI, AMATI, BERTUZZI, CALEO, CANTINI, CARDINALI, CHITI, CIRINNÀ, COCIANCICH, COLLINA, CUOMO, DE BIASI, DEL BARBA, DI GIORGI, FABBRI, FASIOLO, FAVERO, FATTORINI, Elena FERRARA, GINETTI, GRANAIOLA, IDEM, LEPRI, MATTESINI, MIRABELLI, MORGONI, MOSCARDELLI, ORRÙ, PADUA, PAGLIARI, PEZZOPANE, PIGNEDOLI, PUGLISI, PUPPATO, SANTINI, SCALIA, SOLLO, SUSTA, TOMASELLI, VALDINOSI, VALENTINI e VERDUCCI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 DICEMBRE 2015

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario, con particolare riguardo alla tutela dei risparmiatori

ONOREVOLI SENATORI. – Nel corso di questa legislatura sono stati approvati diversi provvedimenti sul sistema bancario, fra cui il decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 33, recante misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti, che riforma la disciplina delle banche popolari, e il decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 132, recante misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria, avente lo scopo di ridurre i tempi per il recupero dei crediti e di migliorare il processo esecutivo.

Questi provvedimenti perseguono l'importante obiettivo di garantire il corretto funzionamento del sistema bancario, basato su precise regole e cogenti strumenti di controllo.

È importante sottolineare come nel Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea condotta dalla Commissione finanze e tesoro del Senato, approvata il 16 dicembre 2015, si affermi che «(...) Il sistema bancario italiano, cui sono state indirizzate risorse pubbliche largamente inferiori rispetto ai *partner* europei, vive una stagione di trasformazione del quadro complessivo, alla quale contribuisce certamente la nuova configurazione giuridica delle più importanti banche popolari. Dopo gli anni della crisi e con le conseguenze sui bilanci bancari ancora rilevanti in termini di ridotta erogazione del credito, il sistema si è rimesso lentamente in moto: da un lato per fattori riconducibili alla ripresa economica, dall'altro per fattori esogeni e non

da ultimo per le misure adottate dalla Banca centrale europea per garantire alle banche risorse a basso costo. Nei fattori endogeni vanno computate le misure adottate dal Governo – dalla rivalutazione delle quote azionarie della Banca d'Italia alla riforma delle banche popolari, dalla deducibilità integrale delle perdite sui crediti ai nuovi requisiti patrimoniali. Nello stesso tempo, soggetti molto rilevanti per il sistema quali le fondazioni bancarie e il mondo delle banche di credito cooperativo hanno iniziato un percorso di autoriforma, e cioè di elaborazione interna di nuovi assetti giuridico-istituzionali, volti a garantire una transizione verso un modello maggiormente rispondente alle sfide del rafforzamento patrimoniale e delle nuove regole di Basilea.

Inoltre con il recepimento della direttiva CRD IV sull'accesso all'attività creditizia e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento ci sono stati interventi sulla *governance* in grado di estendere la trasparenza, la correttezza e il controllo degli organi di vertice, indirizzando le sanzioni per violazioni normative direttamente all'ente, nonché norme sui conflitti di interesse».

Sulle sofferenze bancarie e le esposizioni deteriorate, nel suddetto Documento si sottolinea che «L'adozione di misure rivolte al sistema bancario con il decreto-legge n. 83, nel solco delle risultanze delle audizioni costituisce un tassello di assoluto rilievo, soprattutto perché dimostra la consapevolezza politica del ruolo del sistema bancario nell'evoluzione delle dinamiche economiche e produttive, ma allo stesso tempo chiama le banche italiane a una grandissima responsabilità: tocca adesso a tutti i banchieri italiani

meritare lo sforzo e la prontezza del legislatore per sostenere con innovazione, fantasia, rischio imprenditoriale e sfida del futuro la ripresa dell'economia».

Purtroppo gli eventi che hanno portato al dissesto della Banca delle Marche, della Banca popolare dell'Etruria e del Lazio, della Cassa di risparmio di Ferrara e della Cassa di risparmio della provincia di Chieti testimoniano come logiche deteriori abbiano avuto il sopravvento sull'interesse collettivo, nonché sul buon e corretto funzionamento del sistema bancario e finanziario.

La Banca d'Italia, con provvedimenti del 21 novembre 2015, approvati dal Ministro dell'economia e delle finanze il 22 novembre 2015, ha disposto l'avvio di un programma di risoluzione delle suddette banche, tutte in amministrazione straordinaria.

Come sottolineato dalla Banca d'Italia in una nota del 22 novembre 2015, «(...) l'attuazione del programma, attese le perdite rilevate, ha reso necessario procedere alla riduzione integrale delle riserve e del capitale rappresentato da azioni, nonché del valore nominale delle passività subordinate computabili nei fondi propri, con conseguente estinzione dei relativi diritti amministrativi e patrimoniali (...)».

Per risolvere questo problema, il decreto-legge 22 novembre 2015, n. 183, nel quadro delle procedure di risoluzione delle crisi bancarie disciplinate dai decreti legislativi nn. 180 e 181 del 16 novembre 2015, confluito poi nella legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), reca disposizioni volte ad agevolare la tempestiva ed efficace attuazione dei programmi di risoluzione nei confronti dei suddetti istituti bancari, «al fine - come scritto nella premessa - della migliore tutela dei depositanti e degli investitori e al fine di evitare effetti negativi sulla stabilità finanziaria ed economica, in particolare nell'area di insediamento delle banche in questione». Come si legge nella relazione illustrativa del disegno di legge di conversione del decreto-legge, «I provve-

dimenti di avvio della risoluzione prevedono per ciascuna delle banche coinvolte la costituzione di un "ente ponte", al quale saranno trasferite le attività e le passività delle banche in risoluzione, e di una società-veicolo per la gestione delle attività, alla quale l'ente ponte trasferirà i crediti in sofferenza. Non saranno trasferiti all'ente ponte i titoli subordinati emessi dalle banche in risoluzione».

A questo proposito - come si legge nel citato Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva - «va messa in luce una duplice esigenza legata al nuovo regime della risoluzione: appare quanto mai opportuna l'introduzione di sistemi di informazione corretta, sintetica e chiara dei rischi assunti dai risparmiatori nel decidere forme di investimento che, nel previgente regime, hanno tradizionalmente assunto un carattere di scarsa rischiosità, anche in relazione alla solidità finanziaria della singola banca (su tutti il contratto di deposito); contestualmente appare urgente intervenire a tutela dei risparmiatori con una misura di forte restrizione della possibilità di collocare strumenti finanziari particolarmente rischiosi da parte delle banche, con riferimento a determinate fasce di clienti».

È stato poi istituito, nel corso dell'esame della legge di stabilità 2016, un Fondo di solidarietà in favore degli investitori (persone fisiche, imprenditori individuali, coltivatori diretti o imprenditori agricoli) che, alla data del 23 novembre 2015, detenevano strumenti finanziari subordinati emessi dalle quattro banche in questione. Esso è alimentato dal Fondo interbancario di tutela dei depositi - FIDT, con una dotazione sino a un massimo di 100 milioni di euro, in conformità con le norme europee sugli aiuti di Stato e da questo gestito con risorse proprie. Si demanda a provvedimenti di rango secondario, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di stabilità, la definizione, tra l'altro, delle modalità di gestione del Fondo, delle modalità e delle

condizioni di accesso, inclusi le modalità e i termini per la presentazione delle istanze, delle procedure da esperire che possono anche essere di natura arbitrale, e delle ulteriori disposizioni attuative. In caso di ricorso alla procedura arbitrale le prestazioni del Fondo sono subordinate all'accertamento delle violazioni degli obblighi di informazione, diligenza, correttezza e trasparenza previsti dal testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, per quanto riguarda i servizi e le attività di investimento concernenti i predetti strumenti finanziari subordinati. Si affida inoltre a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare sentite le Commissioni parlamentari competenti, la nomina degli arbitri - i quali devono avere specifici requisiti di imparzialità, indipendenza, professionalità e onorabilità - cui sono affidate le summenzionate procedure relative al Fondo, ovvero la disciplina dei criteri e delle modalità di nomina degli stessi, nonché quelle di funzionamento del collegio arbitrale. Si fa comunque salvo il diritto al risarcimento del danno, prevedendo la surroga del Fondo nel risarcimento, nel limite delle somme eventualmente corrisposte. La gestione del Fondo è attribuita al Fondo interbancario di tutela dei depositi.

Dette disposizioni, tuttavia, non possono essere, per quanto importanti, le uniche risposte ai fatti che hanno coinvolto centinaia di risparmiatori. Per questi motivi riteniamo necessario proporre l'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario, con particolare riguardo alla tutela dei risparmiatori.

Alla Commissione spetta l'importante compito di:

a) valutare il funzionamento del sistema di erogazione del credito e di allocazione di prodotti finanziari, soprattutto di quelli ad alto rischio, presso i piccoli risparmiatori e gli investitori non istituzionali;

b) verificare l'adeguatezza della disciplina legislativa e regolamentare sul sistema bancario e finanziario, nonché sul sistema di vigilanza, anche ai fini della prevenzione e della gestione delle crisi bancarie;

c) verificare l'efficacia delle attività di vigilanza sul sistema bancario e finanziario, ai fini di cui alla lettera b), con particolare riguardo alle modalità di applicazione e all'idoneità dei poteri di intervento, dei poteri sanzionatori e degli strumenti di controllo previsti, nonché all'adeguatezza delle modalità di presidio dai rischi;

d) verificare l'attività degli organi di gestione degli istituti bancari coinvolti in situazioni di crisi o di dissesto, con particolare riguardo all'osservanza degli obblighi di diligenza, trasparenza e correttezza nell'allocazione di prodotti finanziari, nonché degli obblighi di corretta informazione agli investitori.

Ovviamente, secondo lo spirito di leale collaborazione che deve necessariamente improntare i rapporti tra gli organi istituzionali, la Commissione d'inchiesta opererà nel massimo rispetto dell'attività giudiziaria.

Il periodo preso come riferimento per le attività di indagine della Commissione di inchiesta è quello dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2015, proprio perché i problemi che hanno causato le situazioni di crisi e di dissesto delle banche italiane non nascono con i recenti avvenimenti, ma sono risalenti nel tempo.

Nel suo ultimo esercizio di trasparenza sul sistema bancario diffuso nel novembre 2015, l'*European banking authority* (Eba) ha affermato che il problema più grande delle banche italiane sono le sofferenze e i crediti deteriorati. Infatti, i prestiti non *performing* sono in percentuale il triplo rispetto alla media dell'Unione europea: basti pensare che i crediti malati rappresentano il 16,7 per cento del portafoglio totale e il 17,1 per cento del Pil, molto al di sopra

della media dell'Unione europea che è, rispettivamente, del 5,6 per cento e del 7,3 per cento.

A questo proposito, il 12 febbraio 2015, nel corso di un intervento su banche locali e di credito cooperativo e vigilanza europea, Carmelo Barbagallo, Capo del Dipartimento vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia, ha dichiarato che «(...) l'aspetto di maggiore vulnerabilità delle banche locali è rappresentato dal marcato deterioramento della qualità dei prestiti, per effetto, innanzitutto, di due pesanti recessioni dell'economia, ma anche di scelte gestionali e allocative rappresentative di un rapporto a volte non equilibrato con il territorio di insediamento. (...) Nelle BCC l'incidenza dei crediti anomali sul totale dei prestiti è salita dal 10 al 17,5 per cento tra giugno 2011 e giugno 2014. L'accelerazione ha riguardato principalmente le sofferenze, più che raddoppiate (dal 4 al 8,4 per cento). La rischiosità dei prestiti delle banche locali, in passato più contenuta nel confronto con le altre banche, ha raggiunto livelli più elevati di quelli relativi all'intero sistema bancario (16,8 per cento), sostanzialmente allineati a

quelli delle banche oggetto della recente verifica approfondita degli attivi da parte della BCE (17,4 per cento)».

Risalendo indietro nel tempo, basti pensare allo scandalo che investì la Banca popolare di Lodi nel 2004, definito «Banco-poli» o alla più recente vicenda del Monte dei Paschi di Siena. Alla data del 1° dicembre 2015, secondo quanto riportato dalla Banca d'Italia, sono nove le banche in amministrazione straordinaria.

Tutto ciò premesso, appare logicamente consequenziale la necessità di capire fino in fondo ciò che è successo e come sia potuto succedere. Solo così si eviterà il ripetersi di questi eventi e si garantirà il corretto funzionamento del sistema bancario e finanziario, in osservanza dell'obbligo di comportarsi con diligenza, correttezza e trasparenza, «per servire al meglio l'interesse dei clienti e per l'integrità dei mercati» (come previsto dall'articolo 21 del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria), nella consapevolezza che solo l'osservanza delle regole può garantire il funzionamento e l'efficienza di qualsiasi sistema.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione e durata della Commissione)

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario, con particolare riguardo alla tutela dei risparmiatori, di seguito denominata «Commissione».

2. La Commissione conclude i propri lavori entro un anno dalla sua costituzione. Il termine può essere prorogato per una sola volta, per non più di un anno, dai Presidenti delle Camere, su motivata richiesta della Commissione stessa.

3. La Commissione presenta alle Camere una relazione sull'attività svolta e sui risultati dell'inchiesta. Sono ammesse relazioni di minoranza. Il Presidente della Commissione trasmette alle Camere, dopo sei mesi dalla costituzione della Commissione stessa, una relazione sullo stato dei lavori.

Art. 2.

(Composizione della Commissione)

1. La Commissione è composta da venti senatori e da venti deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, assicurando comunque la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento.

2. Il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei deputati, entro dieci giorni dalla nomina dei com-

ponenti, convocano la Commissione per la costituzione dell'Ufficio di presidenza.

3. Il Presidente della Commissione è scelto di comune accordo dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati tra i componenti della Commissione.

4. La Commissione elegge al proprio interno due vicepresidenti e due segretari. Per l'elezione, rispettivamente, dei due vicepresidenti e dei due segretari, ciascun componente della Commissione scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto il più anziano di età.

Art. 3.

(Competenze della Commissione)

1. La Commissione ha il compito di:

a) valutare il funzionamento del sistema di erogazione del credito e di allocazione di prodotti finanziari, soprattutto di quelli ad alto rischio, presso i piccoli risparmiatori e gli investitori non istituzionali;

b) verificare l'adeguatezza della disciplina legislativa e regolamentare sul sistema bancario e finanziario, nonché sul sistema di vigilanza, anche ai fini della prevenzione e della gestione delle crisi bancarie;

c) verificare, con riferimento al periodo dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2015, l'efficacia delle attività di vigilanza sul sistema bancario e finanziario, ai fini di cui alla lettera *b)*, con particolare riguardo alle modalità di applicazione e all'idoneità dei poteri di intervento, dei poteri sanzionatori e degli strumenti di controllo previsti, nonché all'adeguatezza delle modalità di presidio dai rischi;

d) verificare, con riferimento al periodo dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2015, l'attività degli organi di gestione degli istituti bancari coinvolti in situazioni di crisi

o di dissesto, con particolare riguardo all'osservanza degli obblighi di diligenza, trasparenza e correttezza nell'allocazione di prodotti finanziari, nonché degli obblighi di corretta informazione agli investitori.

Art. 4.

(Attività di indagine)

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le medesime limitazioni dell'autorità giudiziaria.

2. Per le audizioni a testimonianza rese davanti alla Commissione si applicano le disposizioni di cui agli articoli da 366 a 384-*bis* del codice penale.

3. Alla Commissione, limitatamente all'oggetto delle indagini di sua competenza, non può essere opposto il segreto d'ufficio né il segreto professionale o quello bancario, fatta eccezione per il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato. Per il segreto di Stato si applica quanto previsto dalla legge 3 agosto 2007, n. 124.

4. Quando gli atti o i documenti attinenti all'oggetto dell'inchiesta siano stati assoggettati al vincolo del segreto funzionale da parte delle competenti Commissioni parlamentari di inchiesta, detto segreto non può essere opposto alla Commissione.

Art. 5.

(Richiesta di atti e documenti)

1. La Commissione può ottenere, anche in deroga a quanto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, copie di atti o documenti relativi a procedimenti o inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, inerenti all'oggetto dell'inchiesta. L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente e può ritardare, con decreto motivato solo per ragioni di natura istruttoria, la trasmissione di copie degli

atti e documenti richiesti. Il decreto ha efficacia per trenta giorni e può essere rinnovato. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto. L'autorità giudiziaria può trasmettere copie di atti e documenti anche di propria iniziativa.

2. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Devono comunque essere coperti dal segreto i nomi, gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari.

Art. 6.

(Obbligo del segreto)

1. I componenti della Commissione, i funzionari e il personale addetti alla Commissione stessa, e ogni altra persona che collabora con essa o compie o concorre a compiere atti d'inchiesta oppure ne viene a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto, anche dopo la cessazione dell'incarico, per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti acquisiti al procedimento d'inchiesta, di cui all'articolo 5, comma 2.

2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione del segreto è punita ai sensi dell'articolo 326 del codice penale.

3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, le stesse pene si applicano a chiunque diffonda in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione.

Art. 7.

(Organizzazione interna)

1. Le sedute della Commissione sono pubbliche, salvo che la Commissione disponga diversamente.

2. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno, approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dei lavori. Ciascun componente può proporre modifiche al regolamento.

3. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria, nonché di tutte le collaborazioni ritenute opportune.

4. Per l'espletamento dei propri compiti la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro.

5. Le spese per il funzionamento della Commissione sono stabilite nel limite massimo di 150.000 euro e sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati. I Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, con determinazione adottata d'intesa tra loro, possono autorizzare un incremento delle spese di cui al periodo precedente, comunque in misura non superiore al 30 per cento, a seguito di richiesta formulata dal Presidente della Commissione per motivate esigenze connesse allo svolgimento dell'inchiesta, corredata di certificazione delle spese sostenute.

