



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori DE PETRIS, BAROZZINO, CERVELLINI, DE CRISTOFARO, PETRAGLIA, URAS, BOCCHINO, CAMPANELLA e MINEO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 GENNAIO 2016

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle cause del dissesto della Cassa di risparmio di Ferrara Spa, della Banca delle Marche Spa, della Banca popolare dell’Etruria e del Lazio – Società cooperativa e della Cassa di risparmio della provincia di Chieti Spa

ONOREVOLI SENATORI. – La oramai nota vicenda del dissesto e del successivo tentativo di salvataggio della Cassa di risparmio di Ferrara, della Banca delle Marche, della Banca popolare dell'Etruria e del Lazio e della Cassa di risparmio della provincia di Chieti si sta avvitando su se stessa, in una girandola di accuse e scaricabarile, portando alla ribalta un quadro a tinte fosche dal quale emerge un confine poco definito tra la responsabilità di chi non ha debitamente informato la clientela sui rischi a cui andava incontro e quella di chi, invece, avrebbe dovuto e potuto, per dovere istituzionale, evitare ed impedire, attraverso la propria vigilanza, il tracollo finanziario delle stesse, e disvelare quel groviglio di connivenze e di conflitto di interessi che caratterizzava la loro gestione.

I suddetti istituti di credito, infatti, pur essendo particolarmente radicati sul territorio ove operavano quali motore dell'economia locale, avevano iniziato a manifestare problemi di solvibilità già da diversi anni, divenendo, così, l'obiettivo di frequenti ispezioni da parte della Banca d'Italia e subendo fasi di commissariamento fino a raggiungere l'attuale configurazione di *good bank*. Una turbolenza, la loro, che nasce da lontano ma che, stando ai particolari che si vanno di giorno in giorno disvelando, poteva essere domata o fortemente ridimensionata da un'adeguata azione di vigilanza da parte delle autorità di controllo all'uopo preposte.

La vigilanza sul sistema bancario si sostanzia oggi nell'emanazione di regole prudenziali e *standard* di affidabilità e correttezza delle gestioni, in linea con le disposizioni dell'Unione europea e con le indicazioni elaborate in altre sedi internazionali,

nell'esercizio di poteri autorizzativi concernenti le vicende ed i fondamentali momenti di vita delle banche (costituzione, fusioni, ecc.), nella verifica della qualità della loro gestione, negli interventi sulle situazioni aziendali per impedire il deteriorarsi dei profili tecnici, nella gestione delle crisi in caso di situazioni di patologia conclamata, nell'interazione con gli esponenti aziendali e più in generale con i destinatari delle norme attraverso il ricorso alla consultazione pubblica e a forme di dialogo prima della definizione degli atti normativi. Difficile, pertanto, immaginare che non si sarebbe potuto riparare l'irreparabile.

Eppure il loro dissesto ha mandato in fumo circa 780 milioni di euro di obbligazioni subordinate, oltre la metà delle quali in tasca a piccoli risparmiatori, gettando alcuni di questi nella più totale disperazione. Secondo dati più precisi diramati tramite una infografica dal Ministero dell'economia e delle finanze, il numero dei risparmiatori possessori dei *bond* subordinati di Banca Etruria, Banca Marche, Carife e Carichieti, che hanno perso le loro piccole fortune frutto dei risparmi di una vita, sono 10.559, per un controvalore di 392,2 milioni di euro: tutti, come li ha bollati Jonathan Hill, commissario europeo ai servizi finanziari, «prodotti inadatti ai risparmiatori».

Le tragedie personali hanno sempre un forte peso mediatico che spesso esula dalla realtà oggettiva dei fatti, realtà dietro la quale, escluse presunte azioni di circonvenzione da parte di promotori finanziari, spesso si nascondono la scarsa trasparenza degli istituti bancari e la poca consapevolezza del reale rischio da parte dei risparmiatori, una variabile, quest'ultima, che pur

avendo una sua importanza, non può essere giustificata aprioristicamente. I *crack* finanziari della Lehman Brothers, dei *bond* argentini e di Cirio e Parmalat insegnano che si tratta di uno scenario tristemente ricorrente, che purtroppo finisce col penalizzare quasi sempre l'inconsapevole ignoranza dei cittadini.

Come parlamentari, oltre a quelli normativi, disponiamo di altri strumenti in grado di rompere il muro di gomma dietro il quale si cela un gioco tanto marcio e spietato quanto profondamente fragile. La nostra Costituzione, infatti, con l'articolo 82 riconosce alle Assemblee parlamentari un potere d'inchiesta capace di restituire loro una cognizione possibilmente piena e veritiera del tessuto e dei fenomeni sociali che sono chiamati a regolare, e del modo in cui il Governo svolge la sua attività, potere reso ancora più penetrante, rispetto agli strumenti di conoscenza e d'ispezione, dalla previsione contenuta al secondo comma dello stesso articolo che lo dota di mezzi eccezionalmente coercitivi capaci di incidere sulle situazioni giuridiche soggettive dei singoli, grazie ai quali le Commissioni di inchiesta possono raggiungere la verità.

Dopo il terremoto determinato dal *crack* finanziario dei quattro istituti di credito è diventata ineludibile quanto inderogabile la necessità di dare stabilità al sistema bancario e di restituire immediatamente la massima fiducia a risparmiatori e investitori. Gli sviluppi dell'intera vicenda, inoltre, hanno fatto emergere tutta l'inadeguatezza di un sistema di regole che antepone la sopravvivenza della stabilità finanziaria europea - principio base del nuovo meccanismo del *bail-in* europeo, progettato, peraltro, per crisi sistemiche ben più grandi rispetto a quelle dei quattro istituti di credito e di altri su cui sta sperimentando la «risoluzione» - alla tutela del risparmio in tutte le sue forme previste dall'articolo 47 della Costituzione. Per tali ragioni proponiamo l'istituzione di una Commissione bicamerale di inchiesta sul dissesto finanziario della Cassa di risparmio di Ferrara, della Banca delle Marche, della Banca popolare dell'Etruria e del Lazio e della Cassa di risparmio della provincia di Chieti, che faccia piena luce oltretutto sulle cause che lo hanno determinato, anche e soprattutto su eventuali cortocircuiti e colpevoli responsabilità che hanno interrotto la filiera della vigilanza bancaria.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione e compiti della Commissione)

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sulle cause del dissesto della Cassa di risparmio di Ferrara Spa, della Banca delle Marche Spa, della Banca popolare dell'Etruria e del Lazio - Società cooperativa e della Cassa di risparmio della provincia di Chieti Spa, di seguito denominata «Commissione», con i seguenti compiti:

a) verificare se, come ed in quale misura si sia svolta l'attività di vigilanza nei confronti delle medesime banche da parte delle autorità istituzionali preposte al controllo dell'attività bancaria nell'intero periodo 2005-2015, anche con particolare riferimento al tipo di rapporti intercorsi tra le stesse autorità e gli enti sottoposti a commissariamento o quando questi ultimi abbiano usufruito di intervento pubblico, al fine di accertare il grado di adeguatezza della loro azione di controllo rispetto a situazioni di dissesto protrattesi nel tempo;

b) verificare l'efficacia della legislazione vigente al fine di prevenire il ripetersi di ulteriori situazioni di dissesto bancario e di tutelare il risparmio;

c) verificare le modalità con le quali le medesime banche abbiano provveduto al proprio autofinanziamento, con particolare riferimento alla emissione ed al collocamento al pubblico di titoli azionari ed obbligazionari;

d) verificare prassi e procedure di gestione del credito da parte delle suddette banche al fine di comprendere come si sia potuto generare un livello di prestiti non

performanti, *non-performing loans*, tale da condurle al dissesto;

e) verificare le modalità di selezione ed i criteri di nomina degli amministratori delle suddette banche e la loro eventuale responsabilità nei confronti dei risparmiatori riguardo alla violazione 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.

2. La Commissione, ai sensi dell'articolo 82, secondo comma, della Costituzione, procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

Art. 2.

(Composizione della Commissione)

1. La Commissione è composta da quindici senatori e da quindici deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi parlamentari e tenendo conto della specificità dei compiti assegnati alla Commissione, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento.

2. Il Presidente del Senato della Repubblica ed il Presidente della Camera dei deputati, entro dieci giorni dalla nomina dei suoi componenti, convocano la Commissione per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

3. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto dai componenti della Commissione a scrutinio segreto. Per l'elezione del presidente è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti della Commissione; se nessuno riporta tale maggio-

ranza si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggiore numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età.

4. 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 si procede ai sensi del comma 3.

5. Le disposizioni dei commi 3 e 4 si applicano anche per le elezioni suppletive.

Art. 3.

(Lavori della Commissione)

1. L'attività ed il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa, prima dell'inizio dei lavori, a maggioranza dei due terzi dei componenti. Ciascun componente può proporre la modifica del regolamento.

2. Per l'espletamento delle sue funzioni la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro.

3. La Commissione delibera di volta in volta quali sedute o parti di esse sono pubbliche e se e quali documenti possono essere pubblicati nel corso dei lavori, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altri procedimenti o inchieste in corso.

4. Al di fuori delle ipotesi di cui al comma 3, i componenti della Commissione, i funzionari addetti all'ufficio di segreteria ed ogni altra persona che collabori con la Commissione stessa o compia o concorra a compiere atti di inchiesta o ne abbia comunque conoscenza sono obbligati al segreto per tutto ciò che riguarda gli atti medesimi ed i documenti acquisiti. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione del se-

greto di cui al presente comma è punita ai sensi dell'articolo 326 del codice penale.

Art. 4.

(Richiesta di atti e documenti)

1. La Commissione può ottenere, nelle materie attinenti alle finalità della presente legge, anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari. L'autorità giudiziaria può trasmettere copie di atti e documenti anche di propria iniziativa.

2. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in copia ai sensi del comma 1 siano coperti da segreto.

3. La Commissione può ottenere, da parte degli organi e degli uffici della pubblica amministrazione, copie di atti e documenti da essi custoditi, prodotti o comunque acquisiti in materia attinente alle finalità della presente legge.

4. L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente e può ritardare la trasmissione di copia degli atti e documenti richiesti con decreto motivato solo per ragioni di natura istruttoria. Il decreto ha efficacia per sei mesi e può essere rinnovato. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto. Il decreto non può essere rinnovato o avere efficacia oltre la chiusura delle indagini preliminari.

5. Quando gli atti o i documenti siano stati assoggettati al vincolo di segreto funzionale da parte delle competenti Commissioni parlamentari di inchiesta, tale segreto non può essere opposto alla Commissione di cui alla presente legge.

6. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione a esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso.

Art. 5.

(Durata della Commissione)

1. La Commissione completa i suoi lavori entro dodici mesi dalla sua costituzione.

2. A conclusione dei suoi lavori, la Commissione presenta alle Camere una relazione sull'attività svolta. Possono essere presentate relazioni di minoranza.

Art. 6.

(Spese di funzionamento)

1. Le spese per il funzionamento della Commissione 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.

Art. 7.

(Entrata in vigore)

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