

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 772

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**RAMPELLI, MELONI, ACQUAROLI, BELLUCCI, BUCALO, BUTTI, CARRETTA, CIABURRO, CIRIELLI, CROSETTO, LUCA DE CARLO, DEIDDA, DELMASTRO DELLE VEDOVE, DONZELLI, FERRO, FIDANZA, FOTI, FRASSINETTI, GEMMATO, LOLLOBRIGIDA, LUCASELLI, MASCHIO, MOLLICONE, MONTARULI, OSNATO, PRISCO, RIZZETTO, ROTELLI, SILVESTRONI, TRANCASSINI, VARCHI, ZUCCONI**

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema del credito e sulla gestione delle crisi bancarie

*Presentata il 22 giugno 2018*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Di scandali e crisi finanziarie che hanno visto protagoniste le banche è piena la storia della nostra nazione. Negli ultimi anni, tuttavia, tali vicende stanno avendo un'intensificazione e, al contempo, un'accelerazione che devono porre in allarme tutti i cittadini e in particolar modo quelli che hanno la responsabilità di essere legislatori.

Il filo rosso che lega tutte le crisi bancarie degli ultimi anni è stato una gestione quanto meno allegra e disinvolta del credito. Come è vero che si sono registrate con sempre maggiore frequenza pratiche commerciali scorrette, gestioni patrimoniali so-

spette, operazioni irregolari di acquisizione, fusione, trasformazione o vendita di valori azionari, obbligazionari o addirittura di interi istituti di credito, ad esempio nel caso dell'acquisizione della banca Antonveneta Spa da parte della banca Monte dei Paschi di Siena Spa, è altrettanto vero che le autorità, incaricate della vigilanza in base alle vigenti normative, evidentemente non hanno agito con attenzione, incisività e tempestività sufficienti.

Per missione istituzionale, infatti, la Banca d'Italia ha il compito di assicurare la « sana e prudente gestione del credito », obbligo che incombe anche su ciascun ban-

chiere; funzioni di vigilanza e controllo ha anche la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), autorità incaricata di verificare la correttezza delle informazioni fornite al mercato dai soggetti che fanno appello al pubblico risparmio, nonché delle informazioni contenute nei documenti contabili delle società quotate.

In principio è stata la banca Monte dei Paschi di Siena Spa, il cui salvataggio è stato reso possibile mediante il prestito di 4 miliardi di euro da parte dello Stato, nel febbraio 2013, attraverso i cosiddetti *Monti bond*, 2 miliardi di euro in sostituzione degli aiuti già concessi nel 2009 e 2 miliardi di euro di aiuti addizionali.

La procedura degli aiuti di Stato era stata avviata dopo che il Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco aveva segnalato al Ministero dell'economia e delle finanze che la « Banca Monte dei Paschi di Siena (...) ha evidenziato uno *shortfall* di capitale di 3,3 miliardi di euro, riconducibile alla valutazione ai prezzi di mercato dei titoli di Stato italiani detenuti in portafoglio », una circostanza ribadita a più riprese dai vertici della stessa banca, dalla Banca d'Italia e dal Governo Monti sia davanti al Parlamento, sia di fronte alla Commissione europea.

In realtà, quanto è emerso in seguito alla conclusione della procedura di salvataggio ha dimostrato che, contrariamente a quanto era stato sino ad allora affermato in tutte le sedi, i 2 miliardi di euro di aiuti addizionali concessi alla banca non erano serviti per coprire le perdite generate dal portafoglio di titoli di Stato italiani ma per ripianare un *deficit* di capitale generato da due temerarie operazioni in derivati eseguite dalla banca con le controparti Deutsche Bank e Nomura, realizzate con il fine – anch'esso illecito – di occultare le perdite di altre operazioni.

Anche la Commissione europea, nel luglio 2013, richiedendo precisi interventi nel piano di ristrutturazione presentato dalla stessa banca, ha riconosciuto implicitamente che la rappresentazione data dalle autorità italiane circa il fatto che fosse una banca fondamentalmente sana soggetta a « problemi esogeni » e che il *deficit* di ca-

pitale fosse dovuto agli effetti della crisi del debito sovrano sul portafoglio di titoli di Stato da essa detenuto non fosse corretta. Al contrario, si trattava di una banca affetta da « problemi endogeni », nella quale il *deficit* di capitale era stato generato da temerarie posizioni speculative in derivati e da mala gestione. Peraltro, non può essere dimenticato che, nonostante le gravi irregolarità che avevano visto protagonista la banca anche prima che la sua esposizione debitoria determinasse l'avvio alla procedura di salvataggio, la Banca d'Italia non ha esitato a dare la propria approvazione alla concessione degli aiuti di Stato. Questa non è l'unica mancanza imputabile alla Banca d'Italia, se consideriamo che tra gli ampi poteri attribuiti dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993, esiste anche quello di disporre lo scioglimento degli organi con funzioni di amministrazione e di controllo delle banche quando: a) risultino gravi irregolarità nell'amministrazione, ovvero gravi violazioni delle disposizioni legislative, amministrative o statutarie che regolano l'attività della banca; b) siano previste gravi perdite del patrimonio. Ma sebbene la banca Monte dei Paschi di Siena Spa nel triennio 2011-2013 avesse sostenuto perdite per circa 11 miliardi e mezzo di euro, i vertici di Palazzo Koch non hanno ritenuto di intervenire in questo senso.

Poco dopo la vicenda della banca Monte dei Paschi di Siena Spa, l'Europa ha adottato nuove norme in materia di risoluzione delle crisi bancarie, vietando espressamente il ricorso agli aiuti di Stato a fronte di situazioni di insolvenza degli istituti di credito.

Il 15 maggio 2014 è stata adottata la direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, cosiddetta *Bank Recovery and Resolution Directive* (BRRD), al fine di introdurre in tutti i Paesi europei regole armonizzate per prevenire e per gestire le crisi delle banche, regolamentando anche la procedura del *bail in*, il salvataggio interno, che prevede la svalutazione di azioni e di crediti e la loro conversione in azioni, per assorbire le per-

dite e per ricapitalizzare la banca in difficoltà o una nuova entità che ne continui le funzioni essenziali, e che può incidere anche sui depositi di importo superiore a 100.000 euro.

In base alle nuove norme, la procedura di risoluzione deve essere applicata quando una banca è in dissesto, le misure alternative di natura privata come la ricapitalizzazione non possono evitare tale stato e la liquidazione non salvaguarderebbe la stabilità sistemica e l'interesse pubblico.

La normativa di recepimento della BRRD nel nostro ordinamento aveva fissato la sua entrata in vigore al 1° gennaio 2016, ma l'ennesima crisi del sistema del credito, intervenuta nell'autunno 2015, ha spinto il Governo ad anticiparne l'efficacia.

È stato così che al dissesto di ben quattro istituti di credito, cioè la Banca delle Marche Spa, la Banca popolare dell'Etruria e del Lazio – Società cooperativa, la Cassa di risparmio di Ferrara Spa e la Cassa di risparmio della provincia di Chieti Spa, è stata applicata per la prima volta parte delle disposizioni della BRRD e i risparmiatori che possedevano titoli di tali banche hanno perso i loro soldi, più di 400 milioni di euro.

Le quattro banche erano già commissariate: la Banca d'Italia aveva destituito i loro amministratori insediando al loro posto commissari straordinari. La Cassa di risparmio di Ferrara Spa era in questa situazione dal maggio 2013, la Banca delle Marche Spa dall'ottobre 2013, la Cassa di risparmio della provincia di Chieti Spa dal settembre 2014 e la Banca popolare dell'Etruria e del Lazio dal febbraio 2015.

Molti piccoli risparmiatori avevano già visto una parte dei loro beni trasformarsi gradualmente in carta straccia. Il valore di borsa delle obbligazioni scendeva a mano a mano che venivano alla luce le malefatte degli amministratori revocati. Per quelle trattate in borsa, le quotazioni erano precipitate. La più grossa emissione della Banca delle Marche Spa al momento del decreto governativo aveva perso tre quarti del valore nominale e anzi si era già dimezzata un anno prima, dopo che i magistrati di

Ancona avevano definito « gruppo criminale » gli ex amministratori.

Ciò nonostante, le ripercussioni sui risparmiatori sono state massicce e, in parte, drammatiche, perché almeno un migliaio di loro hanno visto volatilizzarsi tutti i loro risparmi, non solo una parte. Le persone maggiormente danneggiate sono state vittime di consigli due volte sbagliati: sul tipo di titoli da acquistare e sulla mancanza di diversificazione dell'investimento.

Infatti, l'elemento particolarmente grave in questa vicenda è la larga parte di responsabilità che pesa sugli amministratori e sui dipendenti di quelle banche, colpevoli di aver convinto, e in alcuni casi addirittura costretto, ignari clienti a sottoscrivere prestiti subordinati, cioè obbligazioni con un indice di rischio più elevato di quelle ordinarie, senza comunicare agli stessi clienti i rischi che correvano.

Ora, mentre la magistratura sta conducendo decine di inchieste sulle vicende delle quattro banche, molti tra questi risparmiatori truffati – nonostante le misure frattempo adottate – aspettano ancora di riavere indietro i propri soldi.

In conclusione, nel caso delle quattro banche citate, come già in altre crisi bancarie, la spiacevole verità è che gli amministratori hanno avuto la possibilità di agire male per anni e anni, mentre le autorità di controllo non si rendevano conto del disastro imminente e soprattutto non adottavano alcun provvedimento. La Banca d'Italia e la CONSOB escono male da questa vicenda come già da altre precedenti. Ognuna si preoccupa di segnalare di aver fatto la sua parte e di avere svolto scrupolosamente il suo dovere, ma la somma di questi doveri scrupolosamente svolti ha prodotto l'inazione e, appunto, il disastro.

La presente proposta di legge è volta a istituire una nuova Commissione parlamentare di inchiesta per indagare e accertare le cause dei dissesti verificatisi, approfondendo il lavoro già svolto dall'analoga Commissione istituita, sul finire della XVII legislatura, con la legge 12 luglio 2017, n. 107.

Nel breve periodo in cui tale Commissione ha operato abbiamo potuto, infatti, conoscere lo stato di profonda difficoltà del

sistema bancario e delle autorità indipendenti che dovrebbero vigilarne le attività e garantirne la stabilità e si è avviato un proficuo lavoro di conoscenza e approfondimento. Tuttavia, il grave ritardo con cui si è proceduto all'istituzione della Commissione ha rappresentato un ostacolo insormontabile a che si potesse arrivare ad una completa e dettagliata conoscenza delle dinamiche e delle cause che hanno prodotto il dissesto di alcuni istituti di credito e del ruolo svolto dai vari soggetti coinvolti. Con-

sideriamo perciò il lavoro della precedente Commissione d'inchiesta non terminato e, al contrario, riteniamo necessario che esso riparta con la nuova legislatura, forte anche del percorso e delle conoscenze sino ad ora acquisite. Chiediamo dunque l'istituzione di una nuova Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema del credito e sulla gestione delle crisi bancarie che abbia il tempo utile per fare luce sulle troppe ombre e dare risposte concrete ai milioni di risparmiatori italiani.

## PROPOSTA DI LEGGE

### ART. 1.

*(Istituzione e funzioni di una Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema del credito e sulla gestione delle crisi bancarie).*

1. Ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione è istituita una Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema del credito e sulla gestione delle crisi bancarie, di seguito denominata « Commissione », con il compito di verificare:

a) gli effetti della crisi finanziaria globale sul sistema bancario italiano e le conseguenze dell'aggravamento delle condizioni del debito sovrano;

b) il ruolo svolto dal sistema bancario italiano, dopo la sua privatizzazione, nell'accompagnare lo sviluppo del Paese;

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

d) la compatibilità tra il sistema del credito e quello economico nazionali e le misure adottate dall'Unione europea in tali ambiti, anche relativamente ai meccanismi di vigilanza europea, con particolare riferimento alla qualità e al carattere degli strumenti utilizzati dall'autorità di vigilanza per verificare il rispetto dei requisiti di patrimonializzazione;

e) l'efficacia delle attività di vigilanza sul sistema bancario e sui mercati finanziari poste in essere dagli organi preposti, in relazione alla tutela del risparmio, all'applicazione delle regole e degli strumenti di controllo vigenti, con particolare riguardo alle modalità di applicazione e all'idoneità degli interventi, dei poteri sanzionatori e degli strumenti di controllo disposti, nonché all'adeguatezza delle mo-

dalità di presidio dai rischi e di salvaguardia della trasparenza dei mercati;

*f)* la congruità della normativa vigente in materia di istituti bancari e di fondazioni bancarie, con particolare riguardo ai poteri di vigilanza, ispettivi e di controllo, anche al fine di indicare le misure di carattere legislativo ritenute più idonee a garantire la tutela del risparmio come previsto dalla Costituzione;

*g)* quali interventi siano stati posti in essere a tutela dei risparmiatori in seguito alle segnalazioni da questi inoltrate agli organi preposti circa atteggiamenti ingannevoli o illeciti messi in atto da istituti bancari attraverso i propri dipendenti e rappresentanti, anche al fine di proteggere i risparmiatori da danni economici;

*h)* il rispetto della normativa vigente con riguardo ai casi di dissesto di istituti bancari e creditizi che hanno avuto luogo a decorrere dalla data di entrata in vigore del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, con particolare riguardo alle eventuali responsabilità degli amministratori degli istituti di credito coinvolti, nonché la congruità e l'accessibilità dei risarcimenti disposti in favore dei soggetti danneggiati;

*i)* il recepimento in Italia della direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, nonché l'efficacia e l'efficienza degli strumenti e delle metodologie adottati nei casi concreti;

*l)* la condizione del risparmio in Italia, considerando anche le forme diverse da depositi ed investimenti, quali, ad esempio, le gestioni separate dei fondi per le prestazioni assicurative e previdenziali;

*m)* il rispetto dei principi di trasparenza delle operazioni, dei servizi, dei prodotti e degli strumenti di natura bancaria e finanziaria, compresi i libretti di risparmio postale e i buoni fruttiferi assistiti dalla garanzia dello Stato, nonché degli obblighi di correttezza nelle relazioni tra intermediari e clienti;

*n)* le attuali forme e metodologie di analisi degli aspetti reddituali, patrimoniali

e gestionali degli istituti di credito, con particolare riferimento alla gestione del rischio e alla loro affidabilità e solidità, volte a definire indici che esprimano sinteticamente la sana e prudente gestione degli istituti stessi;

o) gli effetti che la crisi economica internazionale, che ha avuto origine il 15 settembre 2008 con il fallimento della banca d'affari americana Lehman Brothers, ha prodotto sui bilanci degli istituti bancari, con particolare riferimento alla sensibile contrazione del credito da questi concesso alle imprese e ai privati, nonché sui rischi dei mercati finanziari e, più in generale, sulla stabilità e sull'integrità del sistema finanziario e degli intermediari che vi operano, compresi i soggetti che gestiscono forme di previdenza obbligatoria e complementare;

p) i reali effetti del ricorso a strumenti derivati sull'assetto finanziario degli istituti bancari e più in generale dei soggetti pubblici e privati che ad essi hanno fatto ricorso;

q) l'esistenza e l'opportunità del collegamento fra enti locali e fondazioni bancarie;

r) il ricorso a strumenti finanziari derivati, cosiddetti « *credit default swap* », che scommettono sul deprezzamento dei titoli governativi;

s) la partecipazione volontaria dell'Italia alle banche di sviluppo internazionali, effettuando la ricognizione delle risorse a tale fine stanziare nel tempo e verificando eventuali interazioni tra queste e gli istituti bancari nazionali o altri operatori del mondo finanziario;

t) l'operato delle agenzie di *rating*, con particolare riferimento all'affidabilità e all'imparzialità delle stesse, al fine di valutare:

1) l'eventuale realizzazione da parte delle agenzie di *rating* di condotte di abuso di mercato attraverso fughe anticipate e selezionate di notizie riguardanti le modalità e i tempi dei declassamenti, condizio-

nando così investimenti e transazioni internazionali;

2) l'impatto delle valutazioni delle agenzie di *rating*, al fine di verificare gli effetti del loro possibile conflitto interno di interessi in relazione ai giudizi emessi, soprattutto nei confronti degli Stati sovrani;

3) l'eventuale promozione, al livello dell'Unione europea, di percorsi alternativi come, a titolo di esempio, la costituzione di un'agenzia unica europea con capitali pubblici bilanciati che affianchi le valutazioni delle agenzie di *rating* e ne certifichi, in tal modo, la veridicità;

4) le eventuali responsabilità configurabili a carico dei dirigenti delle agenzie di *rating*, anche al fine di indicare le misure di carattere legislativo ritenute più idonee per tutelare gli organismi soggetti a declassamenti ingiustificati.

2. La Commissione conclude i propri lavori entro diciotto mesi dalla sua costituzione, presentando alle Camere una relazione sull'attività svolta e sui risultati dell'inchiesta. Sono ammesse relazioni di minoranza.

#### ART. 2.

##### *(Composizione della Commissione).*

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

2. In caso di dimissioni dalla Commissione o di cessazione dal mandato parlamentare si provvede alla sostituzione del componente nel rispetto dei criteri indicati al comma 1.

3. L'ufficio di presidenza della Commissione è composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari ed è eletto a scrutinio segreto dalla Commissione stessa tra i suoi componenti. Nell'elezione del



presidente, se nessuno riporta la maggioranza assoluta dei voti, si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior 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.

#### ART. 3.

*(Poteri e limiti della Commissione).*

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. La Commissione non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione nonché alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale. Per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli da 366 a 372 del codice penale.

2. Alla Commissione, limitatamente all'oggetto delle indagini di sua competenza, non può essere opposto il segreto d'ufficio. Per il segreto di Stato si applica quanto previsto dalla legge 3 agosto 2007, n. 124. Per i segreti professionale e bancario si applicano le norme vigenti. È sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

3. 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. L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente e può ritardare la trasmissione di copie degli atti e documenti richiesti, con decreto motivato solo per ragioni di natura istruttoria. Il decreto ha efficacia per trenta giorni e può essere rinnovato. Quando tali ragioni ven-

gono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto.

4. La Commissione, a maggioranza assoluta dei propri componenti, decide quali atti e documenti possono essere divulgati. Devono comunque essere coperti da segreto i nomi, gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari.

ART. 4.

*(Obbligo del segreto).*

1. I componenti della Commissione, i funzionari e il personale addetti alla Commissione stessa e tutte le altre persone che collaborano con la Commissione o compiono o concorrono a compiere atti di inchiesta oppure di tali atti vengono a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio sono obbligati al segreto, anche dopo la cessazione dell'incarico.

2. La diffusione in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, di atti o documenti del procedimento di inchiesta coperti dal segreto o dei quali è stata vietata la divulgazione è punita ai sensi delle leggi vigenti.

ART. 5.

*(Organizzazione dei lavori e spese per il funzionamento della Commissione).*

1. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dell'attività di inchiesta. Ciascun componente può proporre la modifica delle norme regolamentari.

2. Le sedute della Commissione sono pubbliche. La Commissione può deliberare di riunirsi in seduta segreta.

3. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e di ufficiali di polizia giudiziaria e di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie.

4. Per l'adempimento delle sue funzioni, 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, stabilite nel limite massimo di 50.000 euro, sono poste per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati e per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica.



\*18PDL0016790\*