

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 905

## PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato **BRUNETTA**

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sullo stato del sistema bancario italiano e sui casi di crisi verificatisi dal 1° gennaio 1999, in connessione con l'inizio dell'operatività in strumenti finanziari denominati in euro

*Presentata l'11 luglio 2018*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Le proporzioni e gli effetti della crisi globale propagatasi al sistema bancario e finanziario negli ultimi anni hanno prodotto conseguenze rilevanti in termini quantitativi, per i volumi di risparmi distrutti, per gli investimenti consumati dalle perdite di valore subite dai titoli emessi dalle banche coinvolte e per le reiterate e consistenti ricapitalizzazioni e dotazioni patrimoniali aggiuntive resesi necessarie, in larga parte con oneri addebitati alla finanza pubblica in via diretta o indiretta.

Ma questa violenta ondata di crisi ha anche prodotto conseguenze non meno rilevanti sul tessuto economico produttivo nazionale, così intimamente dipendente dal canale bancario per il suo finanziamento.

La stretta creditizia conseguente alla prima propagazione della crisi e alle misure adottate in sede regolatoria dalle au-

torità competenti non ha fatto altro che allargarne gravemente le dimensioni e approfondirne la gravità, allontanando le prospettive di un suo pronto superamento.

La repentina e brusca riduzione dell'alimentazione finanziaria occorrente al sistema produttivo per sostenere i livelli di crescita antecedenti la crisi ha finito, infatti, per rendere più incerta per le banche la stessa possibilità di recuperare i finanziamenti concessi e gli affidamenti resi disponibili.

Intanto, complice un'inopportuna politica prociclica adottata dai Governi succedutisi dopo il 2011, la pressione delle autorità di regolazione bancaria sulle banche continentali per la riduzione dei crediti problematici (NPL) ha ulteriormente aggravato lo scenario.

La conseguenza che ne è derivata, quindi, è stata l'ulteriore mutazione di questa crisi,

fonte di tensioni sociali che si sono manifestate come crescente sfiducia nella solidità dell'intero sistema bancario, con i rischi innescati dalla riduzione dei depositi, se non anche dal pericolo di una « corsa agli sportelli ».

Per queste ragioni, quella abbattutasi sul sistema bancario italiano non è stata solo una crisi di alcuni istituti, condotti più o meno bene dai loro amministratori e dirigenti; è stata, piuttosto, una ben più profonda frattura che si è aperta tra la collettività e la credibilità dell'intero sistema chiamato istituzionalmente alla gestione del risparmio.

In questo scenario, l'entrata in vigore della legge 12 luglio 2017, n. 107, istitutiva di una Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario, ha costituito senza alcun dubbio uno dei momenti più qualificanti della XVII legislatura.

Urgeva fornire adeguate e veritiere risposte alle istanze provenienti da più parti del Paese (oltre che, invero, dai tanti osservatori internazionali) in relazione agli eventi che, a decorrere dal 2011, hanno interessato dapprima il sistema finanziario internazionale, quindi quello nazionale, tormentato dalla crisi del debito sovrano, con ricadute sul nostro sistema bancario.

Il gruppo parlamentare di Forza Italia per primo ha manifestato la necessità di fare chiarezza su fatti che hanno cambiato il corso non solo dell'economia ma anche della storia del Paese. Esso vi è riuscito con l'appoggio della maggioranza di Governo di allora, che, dopo le resistenze iniziali, ha consentito, *in limine mortis*, l'istituzione della citata Commissione parlamentare di inchiesta e lo svolgimento delle sue sedute, quarantasette dal 3 ottobre 2017 al 30 gennaio 2018, di cui quarantatré dedicate ad audizioni.

Il Parlamento ha potuto così – seppure nell'ultimo scorcio di legislatura – farsi doverosamente carico della responsabilità di affrontare e di investigare temi scottanti e di drammatica attualità, dando corso alla propria funzione ispettiva (prevista dall'articolo 82 della Costituzione) nel suo più alto consesso e nella forma più partecipata

– quella, per l'appunto, di una Commissione parlamentare bicamerale – conducendo un'inchiesta tanto « legislativa », vale a dire finalizzata alla raccolta di informazioni utili ai fini dell'approvazione di future leggi (funzionali a scongiurare il ripetersi di eventi del tipo di quelli occorsi nel recente passato nel sistema finanziario e bancario nazionale), quanto « politica », vale a dire diretta a un approfondimento sull'operato del Governo e degli organi indipendenti di controllo e vigilanza sul settore bancario e finanziario.

L'obiettivo è stato non solo e non tanto quello di « sapere », ma anche e soprattutto quello di « capire », posto che la funzione della Commissione parlamentare di inchiesta istituita dalla legge n. 107 del 2017 è – secondo il dettato testuale del comma 1 dell'articolo 1 della medesima legge – quello della « tutela dei risparmiatori ».

Nella relazione conclusiva, approvata a maggioranza, la Commissione ha formulato alcune proposte, auspicando in particolare: 1) un aggiornamento del quadro normativo riguardante il sistema di vigilanza e controllo; 2) un rafforzamento del sistema di governo degli istituti bancari; 3) una gestione più efficace dei crediti deteriorati; 4) alcune riforme alla normativa penalistico-economica, tra cui la creazione di nuove fattispecie penali che sanzionino le condotte di gestione fraudolenta e di truffa di mercato; 5) la semplificazione dei prospetti informativi e una più netta separazione tra attività bancaria e finanziaria, nonché la promozione di iniziative di educazione finanziaria.

A queste si sono aggiunte le proposte migliorative del sistema bancario e finanziario contenute nella relazione finale dei rappresentanti dei gruppi del centrodestra, Forza Italia, Lega nord e autonomie e Fratelli d'Italia, quali in particolare:

- 1) l'istituzione di una Commissione parlamentare di vigilanza sul sistema bancario e finanziario;
- 2) l'istituzione di una Procura nazionale per i reati economico-finanziari;
- 3) l'istituzione di un'Agenzia di *rating* europea;

4) la separazione delle banche commerciali dalle banche d'affari;

5) la prevenzione dei conflitti di interessi e del meccanismo delle « porte girevoli »;

6) l'introduzione di uno « statuto speciale » per gli specialisti in titoli di Stato e il potenziamento della competente struttura del Tesoro;

7) la condivisione immediata e integrale delle risultanze ispettive tra le autorità di vigilanza.

In conclusione del dibattito svoltosi in Commissione, è apparsa tuttavia evidente l'esigenza di ricostituire nella XVIII legislatura la Commissione parlamentare di inchiesta, in modo da mettere a frutto la massa di documenti e contributi raccolti

dalla precedente Commissione nei suoi lavori e da offrire al Parlamento strumenti preziosi da utilizzare per iniziative di carattere normativo, partendo innanzitutto dai contenuti delle relazioni presentate.

Per gli esposti motivi, la presente iniziativa legislativa ripropone — sull'esempio di quanto fatto nella XVII legislatura — l'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta il cui oggetto si estenda allo stato dell'intero sistema bancario e finanziario italiano a partire dal 1° gennaio 1999, anno in cui le banche, le istituzioni europee e le amministrazioni pubbliche hanno cominciato a operare in strumenti finanziari denominati in euro, al fine di accertare eventuali violazioni e di valutare le possibilità di ristoro dei danni conseguentemente subiti dai risparmiatori.

## PROPOSTA DI LEGGE

### ART. 1.

*(Istituzione, durata e compiti della Commissione).*

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, per la durata della XVIII legislatura, una Commissione parlamentare di inchiesta sullo stato del sistema bancario italiano e sui casi di crisi verificatisi dal 1° gennaio 1999, in connessione con l'inizio dell'operatività in strumenti finanziari denominati in euro, di seguito denominata « Commissione », con i seguenti compiti:

a) valutare l'adeguatezza e la conformità alla normativa nazionale e dell'Unione europea della disciplina e delle prassi relative all'esercizio delle funzioni di vigilanza da parte della Banca d'Italia sul sistema bancario italiano;

b) esaminare lo stato complessivo del settore bancario nazionale, anche in relazione agli andamenti macroeconomici e alle loro conseguenze sulla qualità degli attivi patrimoniali degli istituti;

c) valutare l'adeguatezza della disciplina e delle prassi relative all'esercizio delle funzioni di vigilanza da parte della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) sull'emissione e sul collocamento di azioni e di obbligazioni, con particolare riferimento alla regolarità di eventuali operazioni riguardanti gli strumenti finanziari;

d) verificare se, nell'ambito della loro attività, siano stati rispettati da parte degli istituti di credito italiani i principi di buona fede e di trasparenza nella conclusione dei contratti aventi ad oggetto strumenti finanziari, nonché i principi regolatori della condotta degli intermediari finanziari, stabiliti dalle disposizioni di settore e, in particolare, dal testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di

cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, dal relativo regolamento di attuazione, di cui alle deliberazioni della CONSOB n. 16190 del 29 ottobre 2007, pubblicata nel supplemento ordinario n. 222 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 255 del 2 novembre 2007, e n. 20307 del 15 febbraio 2018, pubblicata nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 41 del 19 febbraio 2018, dalla direttiva 2004/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, e dalla direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, e valutare la disciplina e le prassi relative all'attività di vigilanza svolta a tale riguardo dalla Banca d'Italia e dalla CONSOB;

*e)* accertare eventuali responsabilità degli amministratori, dei direttori generali, dei componenti degli organi di controllo e dei revisori legali dei conti delle banche che nel periodo considerato si sono trovate in condizioni di dissesto, in relazione al danno procurato ai possessori di strumenti finanziari, in ragione dei doveri di vigilanza, delle competenze tecniche e degli obblighi di informazione inerenti alla funzione rivestita nonché dei conseguenti doveri di tempestiva attivazione e di efficiente intervento per fronteggiare criticità e anomalie emerse da controlli ispettivi interni ed esterni;

*f)* accertare eventuali responsabilità delle società di revisione legale che hanno attestato la regolarità dei bilanci delle banche cadute in stato di dissesto finanziario;

*g)* verificare se l'eventuale svalutazione dei crediti delle banche italiane abbia risposto e risponda sempre a criteri oggettivi e a reali valori di mercato;

*h)* accertare la qualità e la diffusione degli strumenti finanziari ad alto rischio nel sistema bancario italiano, verificando la qualità dei corrispondenti prospetti informativi;

*i)* valutare l'esistenza di situazioni o elementi di rischio, attuali, potenziali o latenti, e le loro eventuali conseguenze sulla stabilità del sistema bancario italiano;

*l)* verificare i contenuti, le condizioni, le rinegoziazioni, le controparti, gli importi

e la durata dei contratti relativi a strumenti finanziari derivati, stipulati dallo Stato, e la sua conseguente esposizione finanziaria attuale e futura;

*m)* verificare la metodologia e la conformità alla regolamentazione europea di settore dell'attività di informazione svolta dalle agenzie di *rating* nei confronti dei mercati finanziari, con particolare riguardo ai criteri di elaborazione e ai tempi di pubblicazione e di diffusione dei giudizi emessi nel periodo considerato sul debito dello Stato italiano, accertando altresì le conseguenze che tali giudizi hanno avuto nei mercati internazionali sull'andamento degli investimenti esteri in titoli di Stato italiani;

*n)* valutare l'operato degli organi di amministrazione e di controllo e delle società di revisione legale, nonché le modalità di esercizio delle funzioni di vigilanza da parte della Banca d'Italia e della CONSOB, con riferimento a tutti i casi di crisi che hanno riguardato il sistema bancario italiano dal 1° gennaio 1999, in connessione con l'inizio dell'operatività delle banche, delle istituzioni europee e delle amministrazioni pubbliche nazionali in strumenti denominati in euro, al fine di accertare eventuali violazioni e di valutare le possibilità di ristoro dei danni conseguentemente subiti dai risparmiatori.

2. La Commissione riferisce alle Camere, con singole relazioni o con relazioni generali, ogni volta che ne ravvisi la necessità e, comunque, annualmente nonché al termine dei suoi lavori.

3. 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.

## ART. 2.

*(Composizione della Commissione).*

1. La Commissione è composta da dieci senatori e dieci 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, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo costituito in almeno un ramo del Parlamento.

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

3. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto a scrutinio segreto dalla Commissione tra i suoi componenti. Per l'elezione del presidente è necessaria, al primo scrutinio, la maggioranza assoluta dei componenti; se nessuno riporta tale maggioranza, 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 per 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.

*(Audizioni a testimonianza).*

1. Ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli da 366 a 384-*bis* del codice penale.

2. Per i segreti professionale e bancario si applicano le norme vigenti. Per il segreto di Stato si applica quanto previsto dalla

legge 3 agosto 2007, n. 124. In nessun caso, per fatti rientranti nei compiti della Commissione, può essere opposto il segreto d'ufficio.

3. È sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

4. Si applica l'articolo 203 del codice di procedura penale.

#### ART. 4.

##### *(Richiesta di atti e documenti).*

1. La Commissione può ottenere, 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 provvede tempestivamente e può ritardare la trasmissione di copia di 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. 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. Quando gli atti o i documenti siano stati assoggettati al vincolo di segreto funzionale da parte delle competenti Commissioni parlamentari di inchiesta, detto segreto non può essere opposto alla Commissione.



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

ART. 5.

*(Obbligo del segreto).*

1. I componenti della Commissione, il personale addetto alla stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione medesima o compie o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 4, commi 2 e 5.

ART. 6.

*(Organizzazione interna).*

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 disposizioni regolamentari.

2. Tutte le volte che lo ritenga opportuno, la Commissione può riunirsi in seduta segreta.

3. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie. Ai fini del coordinamento con gli organi giudiziari e di polizia, la Commissione può avvalersi anche dell'apporto di almeno un magistrato e un dirigente dell'amministrazione dell'interno, autorizzati, con il loro consenso, rispettivamente dal Consiglio superiore della magistratura e dal Ministro dell'interno su richiesta del presidente della Commissione.

4. Per l'esercizio 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 sono stabilite nel limite massimo di 150.000 euro annui 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.

6. La Commissione cura l'informatizzazione dei documenti acquisiti e prodotti nel corso della propria attività.

#### ART. 7.

*(Entrata in vigore).*

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





\*18PDL0021150\*