

VI COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze)

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Interpretazione autentica dell'articolo 4 del testo unico delle norme di legge in materia valutaria, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1988, n. 148, in materia di gestione delle riserve ufficiali. C. 1064 Claudio Borghi (<i>Esame e rinvio</i>) ...	29
Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema bancario e finanziario. C. 654 Zanettin, C. 793 Ruocco, C. 772 Rampelli, C. 905 Brunetta e C. 1353, approvato dal Senato (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	30
Sui lavori della Commissione	34
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	35

ATTI DEL GOVERNO

Giovedì 13 dicembre 2018. — Presidenza del vicepresidente Alberto Luigi GUSMEROLI. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Alessio Mattia Villarosa.

La seduta comincia alle 13.10.

Interpretazione autentica dell'articolo 4 del testo unico delle norme di legge in materia valutaria, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1988, n. 148, in materia di gestione delle riserve ufficiali.

C. 1064 Claudio Borghi.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame della proposta di legge.

Raphael RADUZZI (M5S), *relatore*, ricorda che la proposta di legge della quale la Commissione avvia oggi l'esame intende fornire un'interpretazione autentica della

normativa vigente in materia valutaria, volta a chiarire che la Banca d'Italia gestisce e detiene, ad esclusivo titolo di deposito, le riserve auree, fermo restando il diritto di proprietà dello Stato italiano sulle riserve, comprese quelle detenute all'estero.

A tal fine, l'articolo 1 reca una norma interpretativa del secondo comma dell'articolo 4 del testo unico delle norme di legge in materia valutaria, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1988, n. 148, in materia di gestione delle riserve ufficiali, il quale stabilisce che la Banca d'Italia provvede in ordine alla gestione delle riserve ufficiali, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 31 dello statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea (SEBC).

Ai sensi dell'articolo 1, comma 1, quindi, tale norma si interpreta nel senso che il diritto di proprietà delle riserve auree appartiene allo Stato, mentre la Banca d'Italia è competente per la gestione e detenzione, a titolo di deposito, delle riserve.

Nella relazione che accompagna la proposta di legge si evidenzia come con l'introduzione della norma in esame si vuole assicurare chiarezza interpretativa in quanto la disciplina europea, richiamando esclusivamente la materia della detenzione e della gestione delle riserve ufficiali da parte delle banche centrali nazionali, lascia al diritto nazionale la determinazione della questione della loro proprietà.

Come è noto, la Banca d'Italia è la banca centrale della Repubblica italiana ed è un istituto di diritto pubblico (articolo 1 dello Statuto della Banca d'Italia), la cui *governance* e le cui attività sono disciplinate da norme nazionali ed europee e parte integrante dell'Eurosistema, composto dalle banche centrali nazionali dell'area dell'euro e dalla Banca centrale europea, nonché autorità nazionale competente nel Meccanismo di Vigilanza Unico (articolo 4, comma 1, del decreto-legge n. 133 del 2013).

Con il Trattato di Maastricht gli Stati contraenti hanno trasferito all'Unione europea in maniera esclusiva le proprie competenze sovrane in materia di politica monetaria (principio di attribuzione ex articolo 3 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea – TFUE); in particolare, le competenze afferenti alla detenzione e alla gestione delle riserve valutarie rientrano fra i compiti dell'Eurosistema, come previsto dall'articolo 127 del TFUE e dall'articolo 3 dello Statuto del SEBC.

La normativa della Banca centrale europea che ha disciplinato il trasferimento di parte delle riserve valutarie delle banche centrali nazionali (BCN) alla stessa Banca centrale europea, ai sensi dell'articolo 30, paragrafo 1, dello Statuto, ha espressamente incluso l'oro fra le attività di riserva in valuta.

Ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 2, dello Statuto, le riserve ufficiali contribuiscono a sostenere la credibilità dell'Eurosistema e possono essere utilizzate per interventi sul mercato dei cambi; quelle che rimangono nella disponibilità delle banche centrali nazionali possono essere utilizzate, oltre che per i medesimi fini di quelle conferite alla BCE, per adempiere

agli impegni nei confronti di organismi finanziari internazionali, come il Fondo monetario internazionale, o per espletare il servizio di debito in valuta del Tesoro.

In tale quadro, le banche centrali nazionali sono tenute al rispetto degli indirizzi e delle istruzioni impartite dal Consiglio direttivo della BCE; possono essere destinatarie della richiesta di ulteriori conferimenti in aggiunta alle riserve già trasferite; sono tenute, nella gestione delle stesse riserve, a obblighi di preventiva informazione e approvazione sulle operazioni rilevanti da parte della BCE, al fine di assicurare la coerenza con la politica monetaria e del cambio dell'Unione.

In questo contesto, l'articolo 127 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, comma 4, prevede che la Banca centrale europea viene consultata: in merito a qualsiasi proposta di atto dell'Unione che rientri nelle sue competenze; dalle autorità nazionali, sui progetti di disposizioni legislative che rientrino nelle sue competenze e, in particolare, per quanto riguarda: le questioni monetarie, i mezzi di pagamento, le banche centrali nazionali, la raccolta, la compilazione e la distribuzione delle statistiche monetarie, finanziarie, bancarie e sulla bilancia dei pagamenti, i sistemi di pagamento e di regolamento, e norme applicabili agli istituti finanziari nella misura in cui influenzano la stabilità di tali istituti e dei mercati finanziari.

Alberto Luigi GUSMEROLI, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema bancario e finanziario.

C. 654 Zanettin, C. 793 Ruocco, C. 772 Rampelli, C. 905 Brunetta e C. 1353, approvato dal Senato.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame delle proposte di legge, rinviato, da ultimo, nella seduta del 12 dicembre corso.

Alberto Luigi GUSMEROLI, *presidente*, ricorda che nella seduta del 21 novembre scorso il relatore Maniero ha illustrato i contenuti dei provvedimenti e che l'esame è proseguito nella seduta del 28 novembre e del 5 dicembre, con l'adozione della proposta di legge C. 1353, quale testo base per il seguito dell'esame.

Ricorda inoltre che al testo base sono state presentate 20 proposte emendative, già pubblicate in allegato al resoconto della seduta della Commissione del 5 dicembre 2018. Invita quindi il relatore ed il rappresentante del Governo ad esprimere il proprio parere sulle proposte emendative presentate.

Alvise MANIERO (M5S), *relatore*, esprime parere contrario su tutte le proposte emendative presentate al provvedimento. Osserva in proposito come molte delle proposte di modifica – seppure rechino elementi di indubbio interesse – trovino già risposta nell'articolato della proposta di legge, che affronta un ampio campo di indagine. Altri emendamenti, di carattere procedurale, appaiono meno sostanziali.

Il Sottosegretario Alessio Mattia VILAROSA esprime parere conforme a quello del relatore.

Mauro DEL BARBA (PD) auspica un supplemento di riflessione da parte del relatore e del Governo sul suo emendamento 1.1, poiché ritiene che la questione della durata della Commissione d'inchiesta non sia affatto una questione marginale. Nella passata legislatura, come peraltro stigmatizzato da più parti, il prolungarsi dei lavori della Commissione d'inchiesta a ridosso della campagna elettorale ha determinato gravi storture nell'attività della Commissione medesima; per questa ragione l'emendamento in esame propone che la Commissione sia istituita per 24 mesi e non per l'intera legislatura, come invece prevede il testo approvato al Senato. Si tratta naturalmente di una durata che può essere oggetto di modifiche, ma che deve in ogni caso essere circoscritta, al

fine di evitare che una Commissione d'inchiesta permanente possa, alla lunga, perturbare il delicato equilibrio del sistema creditizio italiano.

Bruno TABACCI (Misto-+E-CD) si associa alle considerazioni svolte dal collega Del Barba, anche con riferimento alla necessità di fissare un termine ai lavori della Commissione d'inchiesta. Più in generale, ritiene opportuno evitare che si verifichi ciò che si è verificato nella scorsa legislatura, affrontando il sistema bancario come se fosse un fenomeno mafioso. Mettere sullo stesso piano sistema creditizio e sistema malavitoso, anche lasciando spazio a colleghi che – come avvenuto nella precedente Commissione d'inchiesta – ritengono di dover svolgere il ruolo di magistrati più che di parlamentari, è a suo avviso un atteggiamento autolesionistico, che non potrà certo avere effetti positivi per il Paese. Ricorda di aver espresso nella passata legislatura voto contrario sull'istituzione di una Commissione d'inchiesta sul sistema bancario, ritenendo più opportuno che la materia fosse oggetto di una indagine conoscitiva. Analoga posizione contraria assumerà anche sulla presente proposta di legge.

La Commissione respinge, con distinte votazioni, gli emendamenti Del Barba 1.1 e Schullian 2.1.

Bruno TABACCI (Misto-+E-CD) interviene a sostegno dell'emendamento Schullian 2.2, esprimendo contrarietà al meccanismo di rappresentanza dei gruppi parlamentari nella Commissione d'inchiesta recato dal provvedimento, con riferimento al gruppo Misto. Rileva infatti come il gruppo Misto della Camera e quello del Senato non abbiano una base politica comune e considerarli come un gruppo unico non solamente non appare corretto, ma rischia di penalizzare la rappresentanza della Camera.

La Commissione respinge l'emendamento Schullian 2.2.

Mauro DEL BARBA (PD) illustra l'emendamento 3.1 di cui è primo firmatario. Sottolinea la necessità di evitare che con la Commissione d'inchiesta si instauri di fatto una gogna permanente avente ad oggetto il sistema bancario e finanziario italiano; appare quindi opportuno circoscrivere i lavori della Commissione, focalizzando l'attenzione su quei fenomeni di cattiva gestione che più hanno suscitato critiche, anche per i gravi riflessi che hanno determinato sul risparmio e sui risparmiatori. Si riferisce, in particolare, alle responsabilità degli amministratori e dei direttori generali circa il collocamento presso il pubblico di prodotti finanziari ad alto rischio.

La Commissione respinge l'emendamento Del Barba 3.1.

Mauro DEL BARBA (PD) illustra l'emendamento a sua prima firma 3.2, che — con finalità analoghe alla precedente proposta emendativa — si propone di inserire, tra i compiti della Commissione, quello di verificare l'efficacia e l'adeguatezza degli strumenti di vigilanza sul sistema bancario e finanziario a disposizione degli organi preposti, al fine di migliorare il sistema di regole a tutela del risparmio e dei risparmiatori.

La Commissione respinge l'emendamento Del Barba 3.2.

Mauro DEL BARBA (PD) intervenendo sull'emendamento 3.3, di cui è primo firmatario, evidenzia l'esistenza di una matrice comune che lega questo emendamento ai precedenti, volti a permettere alla Commissione di apportare miglioramenti effettivi ed efficaci alle disposizioni vigenti a tutela dei risparmiatori e degli investitori.

Il Sottosegretario Alessio Mattia VILLAROSA osserva come il contenuto degli emendamenti Del Barba 3.1, 3.2 e 3.3, che giudica condivisibile, sia già incluso tra i compiti della Commissione d'inchiesta, con

particolare riferimento a quanto disposto dalla lettera r) dell'articolo 3.

La Commissione respinge l'emendamento Del Barba 3.3.

Mauro DEL BARBA (PD) intervenendo sull'emendamento 3.4, di cui è primo firmatario, sottolinea come il sistema bancario italiano, più di altri Paesi europei, soffra a causa del fenomeno dei crediti deteriorati, oltre che per specifici comportamenti fraudolenti, che in ogni caso vanno perseguiti. Auspica che i componenti della Commissione d'inchiesta non si limiteranno a vestire goffamente i panni di giudici, ma affronteranno seriamente il tema dei *non performing loans*, che rappresenta un problema per istituti di credito e aziende e un punto di debolezza per l'intero sistema, rispetto al quale occorre verificare l'adeguatezza degli strumenti di contrasto.

Massimo UNGARO (PD) raccomanda l'approvazione dell'emendamento Del Barba 3.4 che ritiene essere molto utile al Paese, perché i *non performing loans* sono il vero « collo di bottiglia » che rende inefficaci le politiche monetarie europee.

Il Sottosegretario Alessio Mattia VILLAROSA apprezza la serietà della proposta emendativa in discussione che dovrebbe tuttavia, più opportunamente a suo avviso, divenire oggetto di una indagine conoscitiva della Commissione Finanze piuttosto che uno dei compiti della Commissione d'inchiesta.

Alvise MANIERO (M5S), *relatore*, precisa che al comma 1, lettera p), numero 5) dell'articolo 3, già vi sono specifiche disposizioni che riguardano i crediti deteriorati.

La Commissione respinge l'emendamento Del Barba 3.4.

Marco OSNATO (Fdi) intervenendo sugli emendamenti Meloni 3.5, 3.6, 3.8 e 3.9, sottolinea come essi siano volti a conferire

maggior puntualità ai lavori della Commissione d'inchiesta su argomenti al centro del dibattito attuale, già affrontati nella scorsa legislatura. Si riferisce agli effetti sul sistema bancario italiano della crisi finanziaria globale, alle conseguenze dell'aggravamento del debito sovrano e alla compatibilità tra il sistema del credito e le misure adottate dall'Unione europea.

La Commissione respinge, con distinte votazioni, gli emendamenti Meloni 3.5 e 3.6.

Pierantonio ZANETTIN (FI) raccomanda l'approvazione del proprio emendamento 3.7. Richiama l'attenzione dei colleghi sul fatto che la lettera *b*) del comma 1 dell'articolo 3 è volta ad attribuire alla Commissione d'inchiesta il compito di valutare l'istituzione di una procura nazionale per i reati bancari e finanziari, ed evidenzia come in tal senso intervenne, in audizione dinnanzi alla Commissione d'inchiesta sul sistema creditizio della scorsa legislatura, il Procuratore di Milano, dottor Greco. Con il proprio emendamento 3.7 si propone invece di valutare la possibilità di istituire, piuttosto, sezioni specializzate per i reati bancari e finanziari presso procure e tribunali distrettuali, nonché presso le Corti di Appello. Si tratta di una soluzione che reputa più calzante, poiché il vero « collo di bottiglia » del sistema non sono a suo avviso le procure bensì i tribunali. Cita, a titolo di esempio, il Tribunale di Parma, che andò in *tilt* in seguito al processo Parmalat, non certo con riferimento al processo medesimo, ma piuttosto riguardo alla restante attività ordinaria. Ricorda che analoga proposta di attribuire specifiche competenze sui reati finanziari ai Tribunali distrettuali era stata avanzata, nella scorsa legislatura, dall'allora Vice Presidente del CSM Legnini.

Il Sottosegretario Alessio Mattia VILLAROSA rammenta le audizioni svoltesi, la scorsa legislatura, dinnanzi alla Commissione d'inchiesta, ed evidenzia come, a suo avviso uno dei principali problemi del

sistema bancario e creditizio sia l'assenza di una normativa penale adeguata. Sottolinea quindi come l'attuale formulazione della lettera *b*) dell'articolo 3 non escluda altre possibilità di analisi e proposta, dal momento che sia la maggioranza che il Governo sono aperti ad ogni possibilità di trovare soluzioni migliorative.

La Commissione respinge, con distinte votazioni, gli emendamenti Zanettin 3.7, Meloni 3.8 e 3.9.

Marco OSNATO (FdI) interviene sugli emendamenti Meloni 3.10 e 3.11, chiedendo al Governo di valutarli con maggiore attenzione, visto che affrontano il tema degli interventi a tutela dei risparmiatori nonché del rispetto degli obblighi di risarcimento dei soggetti danneggiati.

La Commissione respinge, con distinte votazioni, gli emendamenti Meloni 3.10 e 3.11.

Pierantonio ZANETTIN (FI) intervenendo sull'emendamento 3.2 di cui è primo firmatario, sottolinea la necessità per la Commissione di verificare la congruità dell'applicazione del sistema del voto capitaro in società quotate, come già evidenziato in sede di esame preliminare del provvedimento. Ritiene infatti che il voto capitaro nelle società quotate o con azionariato diffuso, espressione di classi dirigenti locali, spesso autoreferenziali ed espressione di gruppi di potere ristretti, sia fra le prime cause dei dissesti finanziari verificatisi. Si tratta di un residuo storico da eliminare, di una questione che deve essere posta a livello politico e parlamentare.

Bruno TABACCI (Misto-+E-CD) concorda con il collega Zanettin sulla questione del voto capitaro, che ritiene abbia sempre meno ragione di esistere, soprattutto nel caso delle banche popolari, specie quelle di dimensione interregionale, a prescindere dal fatto che siano quotate o meno. Si tratta di una disciplina che si presta a furberie e che occorre rivedere, anche se ritiene difficile affrontare temi di

politica bancaria dinnanzi ad una Commissione d'inchiesta che rischia di configurarsi come un vero e proprio tribunale.

La Commissione respinge, con distinte votazioni, gli emendamenti Zanettin 3.12, Meloni 3.13 e Giacomoni 3.14.

Pierantonio ZANETTIN (FI) interviene sull'emendamento 3.15, di cui è primo firmatario, sottolineando come nel testo approvato al Senato sia completamente assente il tema dell'adeguatezza del sistema bancario e finanziario nazionale a fronte di possibili *shock* esogeni derivanti dallo scoppio di eventuali bolle finanziarie, incombenti sul mercato globale. Ritiene opportuno che la Commissione d'inchiesta non limiti il proprio ambito di indagine al sistema nazionale, ma possa estenderlo anche ad una dimensione più ampia.

La Commissione respinge, con distinte votazioni, gli emendamenti Zanettin 3.15 e Colletti 3.16.

Mauro DEL BARBA (PD) interviene sull'emendamento 5.1, di cui è primo firmatario, sottolineando la necessità che la Commissione, nell'espletamento della sua attività, anche al fine di evitare atteggiamenti debordanti, si accordi con la magistratura, presentando, in relazione alle verifiche in corso di cui all'articolo 3, comma 1, richiesta motivata e dettagliata all'autorità giudiziaria.

La Commissione respinge l'emendamento Del Barba 5.1.

Alberto Luigi GUSMEROLI, *presidente*, comunica che, essendo concluso l'esame degli emendamenti, il testo del provvedimento sarà trasmesso alle Commissioni competenti in sede consultiva, ai fini dell'espressione del prescritto parere.

Sui lavori della Commissione.

Alberto Luigi GUSMEROLI, *presidente*, avverte i colleghi che il Presidente della

Camera ha trasmesso alla Presidenza – al fine di darne comunicazione alla Commissione – la risposta inviata al deputato Maniero in ordine alle forme procedurali idonee a dare attuazione alla disciplina recata dai Regolamenti europei n. 1024/2013 e n. 806/2014, in materia di *banking dialogue*.

La lettera individua le modalità procedurali di interlocuzione con la Banca centrale europea e con il Comitato di risoluzione unico, al fine di consentire alla Camera dei deputati di esercitare con maggiore incisività le sue funzioni e di interloquire efficacemente con le predette autorità.

In particolare, il Presidente della Camera evidenzia che « La richiamata normativa europea prevede tre modalità di intervento dei Parlamenti nazionali: la trasmissione alla BCE e al Comitato di risoluzione di osservazioni motivate sulle relazioni trasmesse da questi organismi in ordine allo svolgimento dei compiti loro attribuiti dai Regolamenti n. 1024/2013 e n. 806/2014; la trasmissione di osservazioni o quesiti rivolti alla BCE e al Comitato con riferimento ai compiti ad essi attribuiti dai suddetti Regolamenti; l'invito al Presidente o a un membro del Consiglio di vigilanza e al Presidente del Comitato a partecipare a uno scambio di opinioni, insieme con un rappresentante dell'autorità nazionale competente. ».

Il Presidente della Camera rileva in proposito « come nell'ambito dell'ordinamento parlamentare, allo stato delle norme e delle prassi vigenti, sia possibile rinvenire procedure idonee a dare corso all'esercizio delle suddette prerogative »; precisa quindi « per quanto concerne, in primo luogo, la possibilità di invitare il Presidente o un membro del Consiglio di vigilanza della BCE e il Presidente del Comitato di risoluzione a partecipare a uno scambio di opinioni » che si tratta « di una facoltà che può essere esercitata dalle Commissioni, mediante lo strumento delle audizioni. In proposito viene in rilievo, infatti, il parere della Giunta per il Regolamento del 6 ottobre 2009, che ha adottato un'interpretazione estensiva dell'arti-

colo 127-ter, comma 2, in forza della quale le Commissioni, previa intesa con il Presidente della Camera, possono invitare a fornire informazioni in ordine alle politiche dell'Unione europea su materie di loro competenza – oltre che i componenti della Commissione europea come indicato espressamente dalla disposizione regolamentare – anche i rappresentanti delle altre istituzioni e organi riconosciuti dai Trattati europei.

Ne consegue che, ferma restando la possibilità di disporre l'audizione di tali soggetti nell'ambito di indagini conoscitive, in forza di tale parere sussiste anche la possibilità di audire i rappresentanti del Consiglio di vigilanza della BCE, che costituisce uno degli organi decisionali della BCE, e cioè di una delle istituzioni dell'Unione europea prevista dai Trattati. Quanto all'audizione del Presidente del Comitato di risoluzione, che secondo il Regolamento n. 806/2014 è un'agenzia dell'Unione istituita dal predetto Regolamento, la *ratio* del richiamato parere autorizza senz'altro a riferire anche a questo organismo la previsione del parere della Giunta per il Regolamento del 2009 ».

Nella lettera si precisa inoltre, per quanto riguarda l'esame delle relazioni, « che esse sono state già trasmesse alla Camera negli anni passati e assegnate alle Commissioni competenti (cioè alla Commissione Finanze con il parere della Commissione Politiche dell'Unione europea), ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento. La procedura disciplinata da tale disposizione prevede un esame da parte della Commissione competente e la sua conclusione con l'approvazione di un documento finale. Per le relazioni in questione, dunque, il documento finale approvato dalla Commissione costituisce la sede nella quale la Commissione collegialmente può definire le osservazioni motivate da far pervenire

alla BCE e al Comitato di risoluzione. Ove approvato, tale documento sarà trasmesso dal Presidente della Camera, oltre che ai soggetti indicati dall'articolo 127, comma 2, alla BCE e al Comitato di risoluzione. ».

Il Presidente della Camera ritiene infine, quanto alla procedura da applicare per il caso di quesiti ed osservazioni da rivolgere alla BCE e al Comitato di risoluzione in ordine ai compiti ad essi attribuiti dai Regolamenti, che « in una prima fase applicativa – ferma restando la possibilità di pervenire a modifiche alla luce della prima attuazione – l'indicata interlocuzione si possa inquadrare nella procedura di cui all'articolo 127 del Regolamento e, in particolare, nell'ambito della procedura di esame delle relazioni trasmesse alle Camere, che hanno ad oggetto lo svolgimento dei compiti previsti dalle norme europee. Su tali relazioni – come detto – possono essere formulate osservazioni motivate attraverso la procedura individuata dall'articolo 127: l'esame delle relazioni, dunque, può costituire l'occasione per formulare anche ulteriori quesiti e osservazioni riguardanti più in generale i compiti dei suddetti organi, sui quali la Commissione può deliberare in sede di approvazione del documento finale. Le risposte pervenute potranno essere comunicate alla Commissione e pubblicate sui relativi resoconti di seduta ».

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle 13.50.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 13.50 alle 13.55.