Senato della Repubblica XVII LEGISLATURA

N. 2196

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori GIROTTO, BOTTICI, CASTALDI, CRIMI, COTTI, GAETTI, SCIBONA, SANTANGELO, MONTEVECCHI, BLUNDO, SERRA, MORRA, BERTOROTTA, BUCCARELLA, FATTORI, PETROCELLI, BULGARELLI, CAPPELLETTI, CIOFFI, DONNO, LUCIDI, MORONESE, PUGLIA e VACCIANO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 GENNAIO 2016

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul settore dell'intermediazione creditizia e finanziaria, nonché sul sistema bancario e sull'esercizio dell'attività di vigilanza

TIPOGRAFIA DEL SENATO

ONOREVOLI SENATORI. – Nel corso di questa e di precedenti legislature sono stati adottati diversi interventi sul sistema bancario e finanziario con l'obiettivo dichiarato di garantire il corretto funzionamento del sistema bancario, basato su precise regole e cogenti strumenti di controllo. Purtroppo gli eventi di questi giorni, che hanno portato al 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, testimoniano come logiche deteriori da lungo tempo fossero diventate prassi corrente con gravissimo nocumento dei risparmiatori, dei clienti degli istituti coinvolti e dell'intero sistema creditizio.

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», ha modificato la normativa di riferimento delle banche popolari. Le disposizioni hanno interessato anche la Banca popolare dell'Etruria e del Lazio i cui vertici sono stati sanzionati per «Violazione delle disposizioni sulla *governance*», «carenze nell'organizzazione e nei controlli interni», «carenze nella gestione e nel controllo del credito», «carenze nei controlli», «violazioni in materia di trasparenza», «omesse e inesatte segnalazioni agli organi di vigilanza».

L'articolo 1 del citato decreto-legge n. 3 del 24 gennaio 2015 ha introdotto nuovi limiti dimensionali per le banche popolari, disponendone la trasformazione in società per azioni nelle ipotesi di attivi superiori ad 8 miliardi di euro. L'approvazione del citato decreto-legge da parte del Consiglio dei ministri è stata preceduta da rilevanti ed anomale speculazioni finanziarie relative agli istituti di credito interessati dal medesimo provvedimento. A tale riguardo, il presidente della Consob, in sede di audizione parlamentare, ha dichiarato che le negoziazioni avrebbero generato plusvalenze nell'ordine di 10 milioni di euro. Da numerose fonti stampa, risulterebbe una possibile diffusione di informazioni privilegiate prima del Consiglio dei ministri del 20 gennaio 2015. L'ipotesi di una possibile speculazione finanziaria di investitori sulle banche popolari, così da fare incetta di azioni, ha portato anche all'apertura di un fascicolo da parte della Procura della Repubblica di Roma.

Il successivo decreto-legge 22 novembre 2015, n. 183, recante «Disposizioni urgenti per il settore creditizio», è intervenuto su quattro istituiti di credito in dissesto economico-finanziario (Banca delle Marche, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio-BPEL, Cassa di risparmio di Ferrara, Cari-Chieti), la cui cattiva gestione aveva determinato perdite per un valore complessivo di 1 miliardo e 200 milioni. L'intervento attuato su tali istituti di credito, consistente nella separazione delle attività in sofferenza e nell'azzeramento dei titoli azionari e obbligazionari subordinati, ha comportato la perdita – talvolta integrale – del risparmio di 12.500 cittadini, clienti *retail* di tali banche, per un valore complessivo di 431 milioni di euro. La drammatica situazione in cui gli azionisti e gli obbligazionisti subordinati si sono trovati a dover sostenere all'improvviso una parte rilevantissima del peso delle perdite, è stata segnata, fra le altre cose, dal tragico epilogo di un suicidio di un risparmiatore, ed altrettanto pesanti risultano gli

effetti sull'economia delle comunità interessate.

Il decreto-legge 22 novembre 2015, n. 183, effettivamente, nelle intenzioni del Governo avrebbe dovuto rispondere all'esigenza immediata di garantire la tempestiva costituzione degli enti ponte, al fine della migliore tutela dei depositanti e degli investitori e al fine di evitare effetti negativi sulla stabilità finanziaria ed economica. Questa però, per quanto importante, non può rappresentare l'unica risposta alla drammaticità di questi fatti che hanno coinvolto migliaia di famiglie e di risparmiatori – purtroppo in un caso fino alla estrema conseguenza – molti dei quali ridotti sul lastrico per aver perso tutti i loro risparmi, con l'unica colpa di aver riposto la loro fiducia in amministratori disonesti.

La proposta di una Commissione parlamentare di inchiesta sul settore dell'intermediazione creditizia e finanziaria è da inquadrare nel solco di analoghe iniziative intraprese dal Governo degli Stati Uniti che ha promosso un'intensa attività di investigazione sulla crisi finanziaria sfociata nel 2009 nella costituzione della *Financial Crisis Inquiry Commission*, una speciale commissione d'inchiesta costituita da dieci membri del congresso degli Stati Uniti che in un anno ha prodotto un voluminoso rapporto dal quale è scaturito il provvedimento di riforma meglio noto come «Dodd-Frank Act».

Con l'articolo 1 del presente disegno di legge si dispone quindi l'istituzione, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, di una Commissione parlamentare bicamerale di inchiesta sul settore dell'intermediazione creditizia e finanziaria, nonché sul sistema bancario e sull'esercizio dell'attività di vigilanza, che dovrà completare i suoi lavori entro dodici mesi dalla sua costituzione. La Commissione, che procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria, al termine dei suoi lavori, riferirà alle Camere sulle risultanze dell'inchiesta e procederà altresì alla trasmissione alle Camere di una relazione sullo stato dei lavori entro il termine di sei mesi dalla sua costituzione.

Con l'articolo 3 si attribuisce alla Commissione il compito di indagare:

– sulla struttura del sistema degli intermediari creditizi e finanziari, con particolare riguardo alla loro situazione patrimoniale, alla consistenza delle poste attive e passive, all'ammontare delle sofferenze, dei crediti incagliati e dei requisiti di capitale, anche con riferimento alla normativa EU CRR/CRD (*Capital requirements regulation and Capital requirements directive*) con particolare riguardo alle variazioni patrimoniali intervenute negli ultimi quindici anni;

– sulla struttura di *governance* degli intermediari creditizi e finanziari, con particolare riguardo al rispetto dei criteri di trasparenza, indipendenza e autonomia degli organi di governo dei medesimi istituti finanziari e creditizi, anche al fine di verificare eventuali conflitti di interesse;

– sul profilo di rischio degli intermediari creditizi e finanziari, evidenziando analogie e discrepanze rispetto alla media internazionale di mercato con particolare riguardo all'area euro e ai Paesi dell'OCSE;

– sull'efficacia e l'appropriatezza della vigilanza sul sistema bancario e finanziario, con particolare riguardo alla tutela del risparmio, alla modalità di applicazione delle regole e degli strumenti di controllo previsti;

– sulla correttezza dei sistemi adottati ai fini della promozione, sollecitazione e vendita alla platea dei risparmiatori dei prodotti finanziari, con particolare riguardo alle politiche di incentivazione da parte degli emittenti e alla corretta applicazione della direttiva MIFID;

– sull'esistenza di eventuali legami e rapporti tra banche e politica, con particolare riferimento ai rapporti tra crediti deteriorati e finanziamento ai partiti, ovvero all'ammontare di crediti concessi alle aziende che hanno finanziato i partiti politici.

Ai sensi dell'articolo 7, le spese di funzionamento della Commissione, valutate nel limite massimo di 150.000 euro, 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.

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 settore dell'intermediazione creditizia e finanziaria, nonché sul sistema bancario e sull'esercizio dell'attività di vigilanza, di seguito denominata «Commissione». La Commissione completa i suoi lavori entro dodici mesi dalla sua costituzione.

2. La Commissione riferisce alle Camere sulle risultanze dell'inchiesta al termine dei suoi lavori e procede alla trasmissione alle Camere di una relazione sullo stato dei lavori entro il termine di sei mesi dalla sua costituzione.

3. La Commissione 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 venti senatori e venti deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, anche tenendo conto della specificità dei compiti assegnati alla Commissione, in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando 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 assicurano che non vengano nominati

parlamentari che abbiano ricoperto un ruolo in procedimenti giudiziari connessi a fatti oggetto dell'inchiesta, nonché che abbiano ricoperto incarichi di amministrazione negli istituti di intermediazione creditizia e finanaziaria oggetto dell'inchiesta.

3. Il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei deputati, entro dieci giorni dalla nomina dei componenti, convocano la Commissione per la costituzione dell'Ufficio di presidenza.

4. Il presidente della Commissione è nominato di comune accordo dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati tra i membri dei due rami del Parlamento al di fuori dei componenti della Commissione stessa. La Commissione elegge al proprio interno due vicepresidenti e due segretari.

5. 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 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.

Art. 3.

(Competenze della Commissione)

1. La Commissione accerta:

a) la struttura del sistema dell'intermediazione creditizia e finanziaria, con particolare riguardo agli elementi, sia attuali che trascorsi, della situazione patrimoniale, della consistenza delle poste attive e passive, dell'ammontare delle sofferenze, dei crediti incagliati e dei requisiti di capitale, anche con riferimento al regolamento (UE) n. 575/2013 e alla direttiva 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, cosiddetti CRR/CRD – *Capital Requi-*

rements Regulation and Capital Requirements Directive, nonché con particolare riguardo alle variazioni patrimoniali intervenute negli ultimi quindici anni;

b) la struttura di *governance*, sia attuale che degli ultimi quindici anni di attività, degli istituti di intermediazione creditizia e finanziaria, con particolare riguardo al rispetto dei criteri di trasparenza, indipendenza e autonomia degli organi di governo dei medesimi istituti e con particolare riferimento ad eventuali conflitti di interesse;

c) il profilo di rischio degli intermediari creditizi e finanziari, evidenziando analogie e discrepanze rispetto alla media internazionale di mercato con particolare riguardo all'area euro e ai Paesi membri dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE);

d) il rispetto della legislazione vigente in Italia, nell'Unione europea e nei principali Paesi OCSE, evidenziando le principali incoerenze e carenze degli organi preposti dalla legislazione vigente alla vigilanza e al controllo sul settore creditizio;

e) l'efficacia e l'appropriatezza della vigilanza sul sistema bancario e finanziario, con particolare riguardo alla tutela del risparmio, alla modalità di applicazione delle regole e degli strumenti di controllo previsti, nonché alla nomina degli organi di vigilanza in relazione a situazioni di possibili conflitti d'interesse;

f) i sistemi di promozione, sollecitazione e vendita alla platea dei risparmiatori dei prodotti finanziari, con particolare riguardo alle politiche di incentivazione da parte degli emittenti e alla corretta applicazione della direttiva 2004/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, relativa ai mercati degli strumenti finanziari, cosiddetta direttiva MIFID-*Market in Financial Instruments Directive*;

g) l'esistenza di eventuali legami e rapporti tra banche e politica, con particolare riferimento all'esistenza di rapporti tra crediti deteriorati e finanziamento ai partiti, ovvero

all'ammontare di crediti concessi alle aziende che hanno finanziato i partiti politici.

Art. 4.

(Richiesta di atti e documenti)

1. La Commissione, sulle materie attinenti alle finalità della presente legge, 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 può trasmettere le 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. La Commissione può richiedere documenti attinenti alle finalità della presente legge direttamente agli istituti di intermediazione creditizia e finanziaria, nonché agli organi di vigilanza degli enti creditizi sia nazionali che sovranazionali.

5. 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 rinno-

vato o avere efficacia oltre la chiusura delle indagini preliminari.

6. 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.

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

Art. 5.

(Testimonianze)

1. Ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, per le audizioni a testimonianza si applicano le disposizioni previste dagli articoli 366 e 372 del codice penale.

Art. 6.

(Obbligo del segreto)

1. I componenti della Commissione, il personale addetto alla stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione 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, comma 6.

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 pene di cui al comma 2 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. 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. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie di soggetti interni ed esterni all'amministrazione dello Stato, autorizzati, ove occorra e con il loro consenso, dagli organi a ciò deputati e dai Ministeri competenti.

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

4. 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.

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

Art. 8.

(Entrata in vigore)

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

€ 1,00