Senato della Repubblica XVII LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO n. 858

Resoconti

Allegati

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di martedì 30 gennaio 2018

INDICE

Commissioni permanenti

2ª - Giustizia:
Plenaria . . . . . *Pag.* 3
5ª - Bilancio:
Plenaria . . . . . » 33
7ª - Istruzione:
Plenaria (antimeridiana) . . . . . » 37
Plenaria (pomeridiana) . . . . . » 40

Commissioni bicamerali

Inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere:
Ufficio di Presidenza . . . . . *Pag.* 48
Plenaria . . . . . » 48
Inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti:
Plenaria . . . . . » 49
Ufficio di Presidenza . . . . . » 52
Inchiesta sul sistema bancario e finanziario:
Ufficio di Presidenza (Riunione n. 15) . . . . . » 179
Plenaria . . . . . » 179

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: ALA (Alleanza Liberal Popolare) - PRI (Partito Repubblicano Italiano): ALA-PRI; Alternativa Popolare-Centristi per l'Europa-NCD: AP-CpE-NCD; Articolo 1 - Movimento democratico e progressista - Liberi e Uguali: Art.1-MDP-LeU; Federazione della Libertà (Idea-Popolo e Libertà, PLI): FL (Id-PL, PLI); Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà - Unione dei Democratici Cristiani e Democratici di Centro: GAL-UDC; Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Noi con l'Italia: NcI; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Misto: Misto; Misto-Campo Progressista-Sardegna: Misto-CP-S; Misto-Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: Misto-FdI-AN; Misto-Insieme per l'Italia: Misto-IpI; Misto-Italia dei valori: Misto-Idv; Misto-Lega per Salvini Premier: Misto-LpSP; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento la Puglia in Più:Misto-MovPugliaPiù; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà-Liberi e Uguali: Misto-SI-SEL-LeU.

GIUSTIZIA (2ª)

Martedì 30 gennaio 2018

Plenaria

454ª Seduta

Presidenza del Presidente
D'ASCOLA

La seduta inizia alle ore 15,20.

SUGLI AMBITI E LIMITI DELLE PREROGATIVE PARLAMENTARI

Il senatore GIOVANARDI *(FL (Id-PL, PLI))* deposita agli atti della Commissione il resoconto stenografico della seduta di mercoledì 17 gennaio 2018 della Commissione parlamentare antimafia. Rileva in proposito che, in quella sede, è stata richiamata l'attenzione sulle problematiche concernenti il ruolo, l'ambito e le funzioni dei parlamentari, in relazione ad una vicenda che lo ha interessato personalmente, nella quale si è visto contestare dall'autorità giudiziaria la rilevanza penale di condotte che si sono concretizzate in atti tipici dell'attività parlamentare (interpellanze e interrogazioni), raffrontata con altri casi in cui la stessa autorità giudiziaria ha ritenuto rientranti nelle predette funzioni condotte prive di qualsiasi rilievo formale che, in particolare, si sono sostanziate nell'interessamento di un parlamentare presso i competenti organi governativi per evitare lo scioglimento di un consiglio comunale per infiltrazioni mafiose.

Il presidente D'ASCOLA prende atto di quanto fatto presente dal senatore Giovanardi.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto legislativo recante riforma dell'ordinamento penitenziario (n. 501)

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *e)*, *f)*, *g)*, *h)*, *i)*, *l)*, *m)*, *o)*, *r)*, *s)*, *t)*, *u)*, e *v)*, della legge n. 23 giugno 2017, n. 103. Esame e rinvio)

Il correlatore senatore CASSON *(Art.1-MDP-LeU)*, in via preliminare, osserva che darà conto del contenuto del provvedimento in titolo – d'accordo con il correlatore senatore Cucca – in modo generale ed imparziale rinviando ad altra sede valutazioni più specifiche. Illustra quindi l'atto del Governo in titolo.

Lo schema di decreto legislativo in titolo attua la delega contenuta nella legge 23 giugno 2017, n. 103, recante «Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario», nella parte relativa alle modifiche all'ordinamento penitenziario.

In particolare, il provvedimento esame, che si avvale delle proposte elaborate dalle Commissioni ministeriali coordinate dal professor Glauco Giostra, dà attuazione alle disposizioni dell'articolo 1, commi 82, 83 e 85 della legge di delega, con riguardo: alla semplificazione delle procedure, anche con la previsione del contraddittorio differito ed eventuale, per le decisioni di competenza del magistrato e del tribunale di sorveglianza, fatta eccezione per quelle relative alla revoca delle misure alternative alla detenzione (comma 85, lettera *a*); alla revisione delle modalità e dei presupposti di accesso alle misure alternative, sia con riferimento ai presupposti oggettivi, sia con riferimento ai limiti di pena, al fine di facilitare il ricorso alle stesse, salvo che per i casi di eccezionale gravità e pericolosità, e, in particolare, per le condanne per i delitti di mafia e di terrorismo internazionale (comma 85, lettera *b*); alla revisione del procedimento di sorveglianza, in modo da garantire il diritto alla presenza dell'interessato e alla pubblicità dell'udienza (comma 85, lettera *c*); alla eliminazione di automatismi e di preclusioni che impediscono ovvero ritardano, sia per i recidivi sia per gli autori di determinate categorie di reati, l'individualizzazione del trattamento rieducativo e la differenziazione dei percorsi penitenziari in relazione alla tipologia dei reati commessi e alle caratteristiche personali del condannato, nonché alla revisione della disciplina sulla preclusione dei benefici penitenziari per i condannati alla pena dell'ergastolo, salvo che per i casi di eccezionale gravità e pericolosità specificatamente individuati e comunque per le condanne per i delitti di mafia e di terrorismo anche internazionale (comma 85, lettera *e*); alla maggiore valorizzazione del volontariato, sia all'interno del carcere sia in collaborazione con gli uffici di esecuzione penale esterna (comma 85, lettera *h*); alla disciplina dell'utilizzo dei collegamenti audiovisivi a fini processuali, nel rispetto del diritto di difesa (comma 85, lettera *i*), nonché in materia di medicina e sanità penitenziaria (comma 85, lettere *l*) ed *m*); al miglioramento della vita carceraria, attraverso: la previsione di norme che favoriscano l'integrazione delle persone detenute straniere

(comma 85, lettera *o*); la previsione di norme volte al rispetto della dignità umana mediante la responsabilizzazione dei detenuti, la massima conformità della vita penitenziaria a quella esterna; la sorveglianza dinamica (comma 85, lettera *r*); la previsione di norme che considerino gli specifici bisogni e diritti delle donne detenute (comma 85, lettera *t*).

L'obiettivo perseguito è quello di adeguare il sistema alla finalità rieducativa della pena e in particolare, alla individualizzazione del trattamento, secondo le linee indicate dall'articolo 27 della Costituzione. In questa prospettiva si inquadrano, da un lato, la revisione delle norme sul divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la Giustizia; dall'altro, l'eliminazione di automatismi e di preclusioni che impediscono o rendono molto difficile, sia per i recidivi, sia per gli autori di determinate categorie di reati, l'individualizzazione del trattamento rieducativo.

Nel passare all'illustrazione dei contenuti dello schema di decreto in titolo, si segnala che lo stesso si compone di 26 articoli, suddivisi in 6 capi dedicati, rispettivamente: *a)* alla riforma dell'assistenza sanitaria in ambito penitenziario (Capo I); *b)* alla semplificazione dei procedimenti (Capo II); *c)* alla eliminazione di automatismi e preclusioni nel trattamento penitenziario (Capo III); *d)* alle misure alternative (Capo IV); *e)* al volontariato (Capo V); *f)* alla vita penitenziaria (Capo VI).

Più nel dettaglio, in riferimento all'articolo 1, si segnala che lo stesso interviene sugli articoli 147 (Rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena) e 148 del codice penale (Infermità psichica sopravvenuta al condannato). Tale proposta di riforma è finalizzata a razionalizzare la disciplina dei casi di infermità psichica sopravvenuta attraverso l'abrogazione della disciplina dell'articolo 148 del codice penale, che era specificatamente ad essa dedicata, e la corrispondente estensione del rinvio facoltativo della pena anche nei confronti di chi si trova in condizioni di grave infermità psichica (nuova formulazione dell'articolo 147, primo comma, n. 2) del codice penale. In tal modo, attraverso l'equiparazione tra grave infermità fisica e psichica, si determina l'effetto positivo di garantire alle persone condannate con infermità psichica sopravvenuta l'accesso alle misure alternative previste dall'ordinamento penitenziario, con soluzioni flessibili che permettono di adeguare le modalità di esecuzione della pena alle esigenze di cura della persona.

L'articolo 2 (Modifiche alle norme sull'ordinamento penitenziario in tema di assistenza sanitaria), al comma 1 reca modifiche all'articolo 11 della legge 26 luglio 1975, n. 354. Nello specifico, il novellato articolo 11 dell'ordinamento penitenziario stabilisce, al comma 1, che il servizio sanitario nazionale opera negli istituti penitenziari e negli istituti per minorenni nel rispetto della disciplina sul riordino della medicina penitenziaria. Si precisa, inoltre, al comma 2, che spetta al servizio sanitario l'organizzazione di un servizio medico e di un servizio farmaceutico rispondenti alle esigenze profilattiche e di cura della salute dei detenuti e degli internati.

Il comma 2 dell'articolo 2 introduce alcune aggiunte alle disposizioni dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 230 del 1999. Attraverso la prima (lettera *a)*), si afferma in modo chiaro il diritto di detenuti e internati a prestazioni sanitarie tempestive. Attraverso la seconda interpolazione (lettera *b)*) si valorizzano, invece, gli interventi di prevenzione, cura e sostegno in riferimento alla marginalità sociale. Il comma 3 richiama la disciplina del decreto legislativo n. 230 del 1999 sulla carta dei servizi sanitari, che deve essere adottata da ogni azienda sanitaria locale nel cui ambito è ubicato un istituto penitenziario e messa a disposizione dei detenuti e degli internati con idonei mezzi di pubblicità. Il comma 4 modifica la norma sulle autorizzazioni a cure e accertamenti sanitari che non possono essere garantiti dal Servizio sanitario all'interno degli istituti, disponendo che gli imputati sono trasferiti in strutture sanitarie esterne di diagnosi o di cura con provvedimento del giudice che procede. Se il giudice è in composizione collegiale, il provvedimento è adottato dal presidente. Il comma 5 stabilisce che, quando non vi è il pericolo di fuga, i detenuti e gli internati trasferiti in ospedali civili o in altri luoghi esterni di cura non sono sottoposti a piantonamento durante la degenza, salvo che questo sia ritenuto necessario per la tutela della loro incolumità personale. Il comma 6 interviene sulla disciplina sanzionatoria dell'allontanamento ingiustificato dal luogo di cura, con rinvio al delitto di evasione (articolo 385 del codice penale), allargando, il campo di applicazione di tale fattispecie. Il comma 7 disciplina la prima visita all'atto dell'ingresso in carcere in modo che, fermo l'obbligo di referto all'autorità giudiziaria ai sensi della disciplina vigente, il medico annoti nella cartella clinica del detenuto, anche mediante documentazione fotografica, ogni informazione relativa a segni o indicazioni che facciano apparire che la persona possa aver subìto violenze o maltrattamenti dandone comunicazione al direttore dell'istituto e al magistrato di sorveglianza. Viene, altresì, riconosciuto il diritto di detenuti ed internati ad avere informazioni complete sul loro stato di salute, non solo all'atto di ingresso in istituto, ma anche durante e al termine del periodo di detenzione. Con riferimento alle prestazioni sanitarie, è inoltre assicurato, come ad ogni cittadino libero, il rispetto dei princìpi di globalità dell'intervento sulle cause di pregiudizio della salute, di unitarietà dei servizi e delle prestazioni, di integrazione dell'assistenza sociale e sanitaria e di garanzia della continuità terapeutica. Il comma 8 stabilisce che il servizio sanitario garantisca quotidianamente la visita degli ammalati e di coloro che ne facciano richiesta, segnali immediatamente la presenza di malattie che richiedano particolari indagini e cure specialistiche e controlli, inoltre, periodicamente l'idoneità dei soggetti ai lavori cui sono addetti. Il comma 9 dispone che ai detenuti e agli internati è garantita la necessaria continuità con gli eventuali trattamenti in corso all'esterno o all'interno dell'istituto da cui siano stati trasferiti. Il comma 10 prevede che ai detenuti e agli internati, i quali all'atto di ingresso in carcere abbiano in corso un programma terapeutico di transizione sessuale (legge 14 aprile 1982, n. 164), debba essere assicurata la possibilità di proseguire tale percorso, anche attraverso il necessario supporto psicolo-

gico. Il comma 11 prevede che, in caso di sospetto di malattie contagiose, i detenuti e gli internati siano immediatamente isolati e il direttore dell'istituto, immediatamente informato, ne dia immediata comunicazione al magistrato di sorveglianza. Inoltre, il comma 12, riproducendo il contenuto dell'articolo 17, commi 6 e 7, del regolamento (che sono contestualmente abrogati), estende l'ambito dei trattamenti sanitari che detenuti e internati possono richiedere a proprie spese: potranno, infatti, essere richiesti non solo la visita dell'esercente una professione sanitaria di loro fiducia, ma anche trattamenti medici, chirurgici e terapeutici da effettuarsi da parte di sanitari e tecnici di fiducia nelle infermerie o nei reparti clinici e chirurgici all'interno degli istituti. L'autorizzazione è data dal direttore dell'istituto, analogamente a quanto già oggi previsto, salvo che per gli imputati sino alla pronuncia della sentenza di primo grado, per i quali la competenza è del giudice che procede.

Lo stesso articolo 2 dello schema di decreto legislativo introduce l'articolo 11-*bis* dell'ordinamento penitenziario (Accertamento delle infermità psichiche), che riproduce il contenuto della disciplina dell'articolo 112 del regolamento (decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 2000) – che viene contestualmente abrogato –prevedendo che l'accertamento delle condizioni psichiche di imputati, condannati e internati, ai fini dell'adozione dei provvedimenti di differimento o sospensione dell'esecuzione della pena, di applicazione provvisoria di una misura di sicurezza, di sospensione o trasformazione di una misura di sicurezza, e di sospensione del processo, sia disposto dal giudice che procede o dal magistrato di sorveglianza. L'accertamento è espletato presso le sezioni di cui all'articolo 65 (sezioni per detenuti con infermità), ma il giudice può disporre che l'accertamento sia svolto presso idonee strutture del competente dipartimento di salute mentale. Inoltre l'articolo 2, comma 1, lettera *c),* modifica l'articolo 65 dell'ordinamento penitenziario, prevedendo l'istituzione di «sezioni per detenuti con infermità»: l'obiettivo perseguito è quello di garantire un regime penitenziario capace di coniugare l'esecuzione di una pena in carcere con il necessario supporto terapeutico e riabilitativo, specie nei confronti dei soggetti in condizioni di infermità psichica o in stato di cronica intossicazione da alcool o sostanze stupefacenti. A tali speciali sezioni devono essere destinati i condannati ai quali sia stata riconosciuta la capacità diminuita ai sensi degli articoli 89 e 95 del codice penale, nonché i soggetti affetti da infermità o minorazioni fisiche o psichiche; esse devono essere strutturate in modo da favorire il trattamento terapeutico e il superamento delle suddette condizioni. Alle sezioni sono affidati, altresì, i condannati per i quali non sia stato possibile disporre il rinvio facoltativo dell'esecuzione, ricorrendo la situazione di concreto pericolo della commissione di delitti, secondo quanto disposto dall'articolo 147, quarto comma, del codice penale, o non sia applicabile una misura alternativa alla detenzione. Il comma 2 del novellato articolo 65 prevede che tali sezioni siano ad esclusiva gestione sanitaria: in proposito, la relazione illustrativa precisa che tale indicazione privilegia le esigenze terapeutiche nella gestione interna, da affidare in via esclusiva al personale del dipar-

timento di salute mentale, analogamente a quanto avviene nelle Rems e avveniva nell'ospedale psichiatrico giudiziario di Castiglione delle Stiviere. Anche per i soggetti con infermità psichica sopravvenuta l'esecuzione della pena dovrà avvenire nelle apposite sezioni dell'articolo in esame. Se le condizioni di salute del detenuto migliorano, è possibile ripristinare l'ingresso nelle sezioni ordinarie.

L'articolo 2, comma 1, lettera d), reca una norma di coordinamento, modificando l'articolo 69 dell'ordinamento penitenziario. I commi 3 e 4 dell'articolo 2 contengono l'abrogazione di alcune disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 2000, incompatibili con le nuove disposizioni introdotte.

Conseguentemente agli interventi effettuati sull'articolo 11 dell'ordinamento penitenziario, con l'articolo 3 dello schema di decreto legislativo, si abroga l'articolo 240 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale realizzata in quanto non più attuale.

Quanto alle disposizioni relative alla semplificazione dei procedimenti (Capo II), l'articolo 4 modifica alcuni articoli dell'ordinamento penitenziario, segnatamente gli articoli 18-*ter*, 30, 35-*bis,* 47, 69-*bis*, e 78. In particolare: in riferimento all'articolo 18-*ter*, avente ad oggetto la disciplina delle limitazioni e dei controlli sulla corrispondenza, l'intervento risponde alla duplice esigenza di coordinamento con l'intervento sull'articolo 11 – in base al principio che la competenza della magistratura di sorveglianza è prevista solo con riferimento ai soggetti condannati a titolo definitivo – e di razionalizzazione di carattere sistematico. Ragioni pratiche e di opportunità inducono infatti a mantenere in capo all'autorità giudiziaria procedente – meglio in grado di ponderare le esigenze preventive del caso concreto – il controllo su chi è ristretto in carcere sulla base di un'ordinanza cautelare; relativamente all'articolo 30, le modifiche sono dirette a coordinare, per quanto concerne gli imputati, le regole di competenza in tema di concessione dei permessi c.d. di necessità alle corrispondenti regole proposte in tema di ricoveri in luoghi esterni di cura; relativamente all'articolo 35-*bis*, l'innovazione è riconducibile all'obiettivo di semplificazione indicato dal legislatore delegante (articolo 1 comma 85, lettera *a)* e mira ad eliminare l'appello al tribunale di sorveglianza sul reclamo avverso la decisione dell'amministrazione. Sempre nell'ottica della semplificazione si mira a consentire all'amministrazione penitenziaria di stare in giudizio personalmente, alleggerendo parimenti il contenzioso dell'Avvocatura dello Stato: ciò tenuto conto del peculiare oggetto dei giudizi instaurati con i reclami dei detenuti; quanto all'articolo 47, ove la modifica del comma 8 semplifica la procedura attualmente vigente con riguardo alle autorizzazioni di deroga temporanea alle prescrizioni della misura alternativa, si generalizza la competenza del direttore dell'UEPE ad autorizzare limitate deroghe alle prescrizioni della misura alternativa anche al di fuori dei casi di urgenza. La relazione illustrativa sottolinea che l'intervento recepisce una «buona prassi» già sperimentata presso alcuni uffici di sorveglianza e segnalata in una recente risoluzione del Consiglio superiore della magistratura, mirando a conseguire, senza operare al-

cun stravolgimento dell'assetto organizzativo vigente, alcuni importanti risultati sul piano dell'efficienza del sistema. La medesima relazione evidenzia altresì come la semplificazione procedurale proposta possa realizzare non trascurabili risparmi gestionali; in riferimento all'articolo 69-*bis*, la modifica risponde a una duplice esigenza di semplificazione, da un lato, eliminando il passaggio relativo alla richiesta del parere del pubblico ministero, dall'altro, sopprimendo formalmente il comma 5, disposizione quest'ultima priva di applicazione pratica, che ha consumato la sua utilità nella fase di transizione dalla precedente all'attuale procedura; per quanto concerne l'articolo 78, gli interventi di novella riguardano i commi primo e quarto. La modifica del primo comma persegue l'obiettivo di razionalizzare le competenze amministrative inerenti alle attività trattamentali svolte in favore della popolazione detenuta, semplificando le scansioni procedurali con la concentrazione in capo all'amministrazione penitenziaria della competenza relativa al procedimento amministrativo in materia di autorizzazioni agli assistenti volontari. La modifica del comma quarto, comporta il rinvio all'articolo 17 dell'ordinamento penitenziario.

Per altro verso, l'articolo 5 dello schema di decreto legislativo contempla alcune modifiche al codice di procedura penale, segnatamente agli articoli 656, 667, 677, 678 e 680. In riferimento all'articolo 656 (Esecuzione delle pene detentive), le innovazioni principali rispondono all'esigenza, di una rivisitazione delle modalità e dei presupposti di accesso alle misure alternative, anche alla luce di una rimodulazione degli automatismi preclusivi alla loro fruizione. Si incide sull'avvio della fase dell'esecuzione con riferimento all'ambito di operatività del meccanismo sospensivo della stessa. **S**i provvede ad innalzare a quattro anni il limite massimo di pena per la domanda di misura alternativa alla detenzione secondo quanto stabilito dall'articolo 1, comma 85, lettera c, della legge delega, eliminando la sfasatura che si è venuta a creare dopo le modifiche all'articolo 47 dell'ordinamento penitenziario, comma 3-*bis*, in materia di affidamenti in prova ai servizi sociali, a seguito del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10. Quanto, poi, all'articolo 667 (Dubbio sull'identità fisica della persona detenuta), la modifica attiene al comma 4, ossia alla previsione della nomina, per chi ne sia privo, del difensore d'ufficio allo scopo di poter notificare anche a quest'ultimo l'ordinanza del giudice dell'esecuzione nell'ipotesi considerata.

In ordine all'articolo 677 (Competenza per territorio del magistrato di sorveglianza), la modifica riguarda il comma 2-bis: in particolare si conserva l'obbligo del condannato non detenuto a dichiarare e eleggere domicilio ma si esclude che la inosservanza di tale obbligo sia preclusiva per l'accesso dei condannati alle misure alternative. Con l'introduzione del comma 2-ter si devolve al giudice di sorveglianza (magistrato e tribunale) la valutazione della gravità delle inosservanze addebitabili al richiedente.

Poi plurime sono le modifiche apportate all'articolo 678 (Procedimento di sorveglianza), sempre nella prospettiva della semplificazione. In particolare: al comma 1, si dispone che il magistrato di sorveglianza, nelle materie attinenti alle misure di sicurezza e alla dichiarazione di abi-

tualità o professionalità nel reato o di tendenza a delinquere, e il tribunale di sorveglianza, nelle materie di sua competenza, se non diversamente previsto, procedono, a richiesta del pubblico ministero, dell'interessato, del difensore o di ufficio, a norma dell'articolo 666. Quando vi è motivo di dubitare dell'identità fisica di una persona, procedono comunque a norma dell'articolo 667, comma 4; al comma 1-*bis*, si prevede che il magistrato di sorveglianza, nelle materie attinenti alla rateizzazione e alla conversione delle pene pecuniarie, alla remissione del debito e alla esecuzione della semidetenzione e della libertà controllata, e il tribunale di sorveglianza, nelle materie relative alle richieste di riabilitazione, alla valutazione sull'esito dell'affidamento in prova, anche in casi particolari, alla dichiarazione di estinzione del reato conseguente alla liberazione condizionale e al differimento dell'esecuzione della pena nei casi previsti dal primo comma, numeri 1) e 2), dell'articolo 146 del codice penale, procedono a norma dell'articolo 667, comma 4; il nuovo comma 1-*ter* dispone che quando la pena da espiare non è superiore a un anno e sei mesi, per la decisione sulle istanze di cui all'articolo 656, comma 5, il presidente del tribunale di sorveglianza, acquisiti i documenti e le necessarie informazioni, designa un magistrato, il quale, se ne ricorrono i presupposti, con ordinanza adottata senza formalità, applica in via provvisoria una delle misure menzionate nell'articolo 656, comma 5. L'ordinanza è comunicata al pubblico ministero e notificata all'interessato e al difensore, i quali possono proporre opposizione al tribunale di sorveglianza entro il termine di dieci giorni. Il tribunale di sorveglianza, decorso il termine per l'opposizione, conferma senza formalità la decisione del magistrato. Quando non conferma l'ordinanza provvisoria o è stata proposta opposizione, il tribunale di sorveglianza procede a norma del comma 1. Durante il termine per l'opposizione e fino alla decisione sulla stessa, l'esecuzione dell'ordinanza provvisoria è sospesa; il nuovo comma 3.1 prevede che, quando ne fa richiesta l'interessato, l'udienza si svolge in forma pubblica; osservandosi, in quanto compatibili, le disposizioni degli articoli 471 e 472 del codice di procedura penale; infine, il nuovo comma 3.1.1 dispone che l'avviso di fissazione dell'udienza, notificato all'interessato, contiene, a pena di nullità, l'avvertimento della facoltà di parteciparvi personalmente. Se l'interessato detenuto o internato ne fa richiesta, il giudice dispone la traduzione. Si applicano in ogni caso le forme e le modalità di partecipazione a distanza nei procedimenti in camera di consiglio previste dalla legge. La partecipazione all'udienza avviene a distanza anche quando l'interessato, detenuto o internato, ne fa richiesta ovvero quando lo stesso è detenuto o internato in un luogo posto fuori dalla circoscrizione del giudice. Ove lo ritenga opportuno, il giudice dispone la traduzione dell'interessato.

Relativamente all'articolo 680 (Impugnazione di provvedimenti relativi alle misure di sicurezza) la modifica precisa la forma di impugnazione (cioè l'appello) su cui il tribunale di sorveglianza deve pronunciarsi riguardo ai provvedimenti relativi alle misure di sicurezza. Secondo quanto precisato dalla relazione illustrativa la modifica semantica si renderebbe

necessaria per evitare che il citato tribunale possa essere investito anche di un capo di una sentenza definitiva emessa dalla corte di appello, relativamente ad una misura di sicurezza differente dalla confisca.

In riferimento alle disposizioni relative all'eliminazione di automatismi e di preclusioni nel trattamento penitenziario (Capo III), l'articolo 6 reca modifiche sulle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi. In particolare, tale articolo interviene sulla legge 24 novembre 1981, n. 689, abrogandone l'articolo 67 in tema di inapplicabilità delle misure alternative alla detenzione. L'abrogazione, nello specifico, consente l'accesso all'affidamento in prova e al regime di semilibertà a colui che, già condannato a pena detentiva e ammesso alla semidetenzione o alla libertà controllata abbia violato le prescrizioni impostegli e quindi sia stato ricondotto in carcere. Attualmente l'art. 67 della legge n. 689 preclude questa possibilità.

L'articolo 7 modifica l'articolo 4-*bis* e aggiunge un articolo 4-*ter* all'ordinamento penitenziario (legge 354 del 1975). La lettera *a)* del comma 1 novella l'articolo 4-*bis,* comma 1, che, come noto, fatta salva l'ipotesi di collaborazione della giustizia, preclude l'accesso a benefici e a misure alternative alla detenzione, ai detenuti per una serie di delitti di particolare allarme sociale, con particolare riferimento ad associazione mafiosa e terrorismo. Allo scopo, anche qui, di ridurre il perimetro delle preclusioni all'eccesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative extramurarie (lavoro esterno, permessi premio, affidamento in prova, detenzione domiciliare, semilibertà) – fatta eccezione che per i delitti di associazione mafiosa e terrorismo – viene limitata la preclusione ad una serie di delitti commessi per via associativa (per la gran parte già compresi al comma 1 dell'articolo 4-*bis*), nonché ad altri delitti, definiti dalla relazione «monosoggettivi», la cui struttura presuma, tuttavia, un carattere associativo, come i delitti di riduzione in schiavitù (articolo 600 del codice penale), tratta di persone (articolo 601 del codice penale), prostituzione minorile (600-*bis*, primo comma, del codice penale), violenza sessuale di gruppo (articolo 609-*octies* del codice penale). La riduzione delle preclusioni previste dall'articolo 4-*bis* in attuazione della delega (il citato comma 85, lettera *e)* è bilanciata dalla presenza della clausola di esclusione prevista dalla stessa lettera *e)* che, oltre ai condannati di associazione mafiosa e terrorismo, impedisce l'accesso alle misure per i casi di eccezionale gravità e pericolosità specificamente individuati (comma 85, lettera *b).* La citata lettera *a)* detta, quindi, un nuovo e più limitato catalogo di delitti per la cui condanna è precluso l'accesso ai benefici carcerari e alle misure alternative. Si tratta di una serie di reati che presumono lo stabile collegamento con l'organizzazione criminosa e in relazione ai quali solo la collaborazione della giustizia permette di superare la citata preclusione. Le ipotesi relative a condanne per alcuni delitti attualmente compresi nel catalogo del comma 1 sono «trasferite» al riformulato comma 1-*ter* dell'articolo 4-*bis,* che permette l'accesso a benefici e misure alternative salvo che siano stati acquisiti elementi che indichino la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata o terroristica. Ai fini della conces-

sione dei benefici, allo sganciamento dalla preclusione del comma 1 corrisponde la necessità di un vaglio più penetrante da parte della magistratura di sorveglianza sull'attualità degli indicati collegamenti con l'organizzazione criminosa. Si tratta dei condannati per delitti che non necessariamente sono compiuti in via associativa, come il sequestro di persona (articolo 630 del codice penale), il commercio di schiavi (articolo 602 del codice penale), reati in materia di immigrazione clandestina (articolo 12, commi 1 e 3, del testo unico sull'immigrazione), per i quali, solo ove collegati all'esistenza di una stabile organizzazione criminale, è precluso l'accesso ai benefici penitenziari (e, in quanto tali, sono compresi al nuovo comma 1 dell'articolo 4-*bis*). Come riferisce la relazione al provvedimento, dalla nuova area applicativa dell'articolo 4-*bis*, comma 1, vengono esclusi, oltre alle cennate ipotesi di reati monosoggettivi, i casi di «mera partecipazione alle associazioni in ruoli secondari, non annoverabili tra i casi eccezionalmente gravi». Ciò, anche in considerazione del fatto che tali soggetti – sempre secondo la predetta relazione – non sempre sono in grado di offrire una collaborazione che soddisfi i rigorosi requisiti per la collaborazione con la giustizia dettati dall'articolo 58-*ter* della legge n. 354 del 1975.

Con la modifica al comma 1-*quater* dell'articolo 4-*bis* si precisa che, per la determinazione dell'anno di osservazione della personalità del detenuto (necessario ai fini della concessione dei benefici carcerari e delle misure alternative) si può tenere conto anche di programmi terapeutici successivi al reato commesso e prima dell'inizio dell'esecuzione della pena. Analoga disposizione è introdotta al comma 1-*quinquies* in relazione all'accesso ai benefici da parte di detenuti condannati per reati sessuali su minori. Con la modifica del comma 2 dell'articolo 4-*bis* si prevede, ai fini della valutazione della concessione dei benefici da parte del magistrato o del tribunale di sorveglianza, la necessaria acquisizione del parere del procuratore della Repubblica del distretto di corte d'appello in cui è stata pronunciata la condanna. Al comma 3 dell'articolo 4-*bis* è, quindi, introdotta, per coordinamento, la possibilità che anche il procuratore della Repubblica del distretto dia comunicazione al giudice ove ritenga sussistano particolari esigenze di sicurezza ovvero che i collegamenti potrebbero essere mantenuti con organizzazioni criminali operanti in ambiti non locali o extranazionali (in tal caso, il termine di 30 giorni per la decisione del giudice è prorogato di ulteriori 30 giorni al fine di acquisire elementi ed informazioni da parte dei competenti organi centrali).

Di particolare rilievo è la soppressione del comma 3-*bis* dell'articolo 4-*bis*. Tale disposizione attualmente prevede che la comunicazione del procuratore nazionale antimafia o del procuratore distrettuale sull'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata precluda la concessione al detenuto dell'assegnazione al lavoro all'esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione. Tale comunicazione perde, quindi, la sua efficacia preclusiva delle misure.

La lettera *b)* dell'articolo 7 aggiunge, infine, un nuovo articolo 4-*ter* (Scioglimento del cumulo). La nuova disposizione circoscrive le preclu-

sioni legate alla pena per delitti di cui all'articolo 4-*bis* introducendo un principio, consolidato nella giurisprudenza della cassazione, secondo cui il provvedimento di cumulo delle pene non può produrre effetti sfavorevoli al reo.

L'articolo 8 si occupa di modifiche in tema di lavoro all'esterno, limitandosi ai soli delitti di cui al comma 1 dell'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario la necessità di aver scontato almeno un terzo della pena, e comunque non oltre cinque anni, per poter essere ammessi al predetto beneficio.

L'articolo 9 riforma la disciplina dei permessi premio. La modifica dell'articolo 30-*ter dell'ordinamento penitenziario,* da un lato, limita ai soli condannati per i delitti di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, il requisito dell'aver scontato metà invece di un quarto della pena – e comunque non oltre dieci anni – per poter accedere a tali permessi; dall'altro – con la soppressione del comma 5 – elimina il divieto biennale di concessione di nuovi permessi attualmente previsto per coloro che durante l'espiazione della pena o delle misure restrittive hanno riportato condanna o sono imputati per delitto doloso commesso durante l'espiazione della pena o l'esecuzione di una misura restrittiva della libertà personale.

L'articolo 10 contiene la disposizione di abrogazione dell'articolo 30-*quater* dell'ordinamento penitenziario che limita la concessione dei permessi premio ai recidivi.

L'articolo 11 interviene con modifiche di carattere soppressivo in tema di divieto di concessione dei benefici. Tale disposizione opera significative erosioni in tema di divieti alla concessione dei benefici incidendo sulle previsioni dell'articolo 58-*quater* del vigente ordinamento penitenziario. Le modifiche tendono, infatti, a limitare fortemente alcune preclusioni *ex lege*. In particolare, si interviene con l'abrogazione dei commi 1, 2, 3 e 7-*bis* dell'articolo 58-*quater* dell'ordinamento penitenziario eliminando, tra il resto, il limite posto al condannato riconosciuto colpevole di una condotta punibile per il reato di evasione, nonché quello previsto nei confronti del condannato nei cui confronti è stata disposta la revoca della misura alternativa ai sensi dell'articolo 47, comma 11, dell'articolo 47-*ter*, comma 6, o dell'articolo 51, primo comma.

L'articolo 12 contiene modifiche alle disposizioni in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope. In particolare, con la modifica apportata al comma 1, terzo periodo, dell'articolo 90 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 (cosiddetto Testo Unico stupefacenti), il Tribunale di sorveglianza potrà concedere, operando a sostegno del positivo percorso terapeutico-riabilitativo intrapreso e nell'ottica del reinserimento sociale, la sospensione della pena detentiva per cinque anni in presenza dei requisiti soggettivi prescritti dalla medesima norma **e** sempre che la pena da eseguire non superi i sei anni, senza dover applicare, alle fattispecie in esame, il meno favorevole limite temporale «della pena non superiore a quattro anni» previsto in caso di cumulo di pene relativo anche a reati menzionati all'articolo 4-*bis dell'ordinamento penitenziario*. Con le modifiche apportate, tale limite temporale rimane circo-

scritto alla sola presenza di delitto compreso nel disposto del comma 1 del medesimo articolo 4-*bis*. Con la soppressione invece del comma 4 del citato articolo 90, si elimina il divieto, di plurime concessioni della sospensione dell'esecuzione della pena detentiva. Il terzo intervento realizzato dall'articolo in esame, modifica l'articolo 94 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, circoscrivendo la valenza del requisito della pena residua inferiore ai 4 anni, ai fini della concedibilità della misura alternativa prevista dal medesimo articolo 94, solamente ai detenuti che abbiano nel titolo esecutivo uno tra i sopramenzionati reati di cui all'articolo 4-*bis*, comma 1.

Infine l'articolo 13 dello schema di decreto legislativo modifica la legge 26 novembre 2010, n. 199, in tema di esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi. Si amplia, quindi, la portata della concedibilità della misura dell'esecuzione domiciliare, limitandone l'esclusione soltanto in relazione ai delitti elencati nel comma 1 dell'articolo 4-*bis*.

Passando all'esame del Capo IV, concernente le disposizioni in tema di misure alternative, l'articolo 14 interviene sulla disciplina della misura dell'affidamento in prova al servizio sociale. Nella specie, viene riscritta buona parte dell'attuale articolo 47 dell'ordinamento penitenziario. Innanzitutto si prevede, in linea generale, il limite di quattro anni per la soglia di accesso all'affidamento in prova con un intervento di sostanziale coordinamento con la successiva riscrittura del comma 3-*bis*. Tuttavia, requisito necessario all'ammissione alla misura, resta sempre l'osservazione scientifica della personalità del reo, direttamente in istituto – se questi è detenuto – ovvero attraverso il coinvolgimento degli uffici di esecuzione penale esterna, se si tratta di soggetto in libertà. Il periodo di osservazione può essere tralasciato solo se la pena da eseguire non supera i 6 mesi. A conferma dell'intenzione del legislatore di valorizzare l'istituto dell'affidamento in prova, è previsto che la richiesta possa essere avanzata anche dal condannato che non disponga di una propria abitazione o di altro luogo di privata dimora, prevedendo la possibilità di accesso a luoghi pubblici di cura, assistenza o accoglienza ovvero di dimora sociale appositamente destinati all'esecuzione extracarceraria della pena detentiva, nella disponibilità di enti pubblici od enti convenzionati. Con l'inserimento della previsione al comma 4 dell'articolo 47, si precisa quale sia lo scopo della modifica normativa e quale è l'intento del legislatore nell'ottica applicativa di tutte le misure alternative alla detenzione: vale a dire, che la concessione dell'affidamento in prova e di tutte gli altri strumenti sostitutivi deve essere collegata a prevenire ogni pregiudizio al reinserimento sociale della persona interessata. I commi 5 e 6, invece, contemplano una serie dettagliata di prescrizioni alle quali il condannato deve attenersi e che mirano ad «individualizzare» il trattamento del reo ai fini del suo specifico reinserimento sociale, ivi compresi eventuali programmi di giustizia riparativa. Significativa è, poi, la modifica effettuata al comma 12 dell'articolo 47: l'esito positivo della prova, oltre a determinare l'estinzione della pena detentiva e degli altri effetti penali, determina anche la revoca delle misure

di sicurezza personali ordinate dal giudice con la sentenza di condanna, nonché la revoca della dichiarazione di abitualità, professionalità nel reato e tendenza a delinquere conseguente alla condanna. Per modulare l'applicazione della misura alternativa in esame anche alle esigenze di coloro che sono affetti da infermità psichica è inoltre introdotto l'articolo 47-*septies*, che mira ad incidere sulla disciplina della infermità psichica sopravvenuta e del trattamento sanzionatorio dei soggetti a capacità ridotta. La disposizione indica tutta una serie di criteri, modalità e prescrizioni a conferma della continua sinergia e collaborazione tra il dipartimento di salute mentale e il magistrato di sorveglianza, attraverso periodiche comunicazioni sul comportamento del soggetto, né viene meno l'obbligo di relazione periodica a carico dell'ufficio esecuzione penale esterna. In ultimo, è data la facoltà al magistrato di sorveglianza – nel caso in cui sia stata positivamente terminata la parte terapeutica del programma – di disporre comunque la prosecuzione dell'affidamento, previa rideterminazione delle prescrizioni, anche qualora la pena residua da eseguire superi quella prevista per l'affidamento ordinario.

All'articolo 15 dello schema di decreto si interviene sulla misura della detenzione domiciliare (articolo 47-*ter* O.P.). Fermi restando i limiti per la concessione della detenzione domiciliare derivanti dal titolo di reato previsti dall'articolo 47-*ter*, comma 01, il provvedimento interviene riguardo alla detenzione domiciliare dell'ultrasettantenne (comma 01), eliminando le preclusioni della recidiva e della dichiarazione di abitualità, professionalità o di tendenza a delinquere, impeditive della concessione della misura. Con le modifiche apportate alle lettere *a)* e *b)* del comma 1 dell'articolo 47-*ter*, che attiene alla concessione della detenzione domiciliare laddove la pena della reclusione non sia superiore a quattro anni, anche se costituente parte residua di maggior pena nonché la pena dell'arresto, si introduce il riferimento al figlio affetto da disabilità grave ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, accertata ai sensi dell'articolo 4 della medesima legge, in ossequio alla sentenza della Corte costituzionale n. 350 del 2003, secondo cui la disciplina contenuta nell'articolo 47-*ter* dà luogo a disparità di trattamento tra «situazioni familiari analoghe ed equiparabili fra loro, quali sono quella della madre di un figlio incapace perché minore degli anni dieci [...] e quella della madre di un figlio disabile ed incapace di provvedere da solo anche alle sue più elementari esigenze, il quale a qualsiasi età ha maggiore e continua necessità di essere assistito dalla madre rispetto ad un bambino di età inferiore agli anni dieci». Si è poi provveduto a sostituire il termine «handicap» che compare nelle due sentenze citate con quello di «disabilità», adeguando in tal modo la formulazione alle definizioni contenute nella ICF (Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità, della salute» del 2001) e nelle successive carte internazionali. Si è quindi esclusa l'operatività del divieto di fruizione dei benefici penitenziari posto nell'articolo 4-*bis* comma 1, recependo in tal modo le decisioni della Corte costituzionale nn. 239 del 2014 e 76 del 2017. La tutela dello sviluppo psicofisico della prole e il mantenimento del rapporto genitoriale sono gli obiet-

tivi perseguiti. Il comma 1-*bis* viene modificato in modo da chiarire che la pena cui si fa riferimento è quella residua, con formulazione identica a quella adottata nell'articolo 47, comma 1. Si prevede poi l'innalzamento a 4 anni del limite di accesso alla misura, in parallelo a quello previsto per l'affidamento in prova ed in coerenza con quest'ultimo, in modo da favorire l'accesso al trattamento extra-murario da parte di coloro che potrebbero astrattamente aspirare anche alla misura più estesa ma che appaiano richiedere un maggior controllo. L'articolo 15, comma 1, n.2, lettera *b)*, modifica la detenzione domiciliare speciale (articolo 47-*quinquies*) per assicurare il rapporto tra detenute e figli minori (comma 85, lettera s, della legge delega). In particolare: è anche qui estesa la possibilità di accesso alla misura alle condannate madri di figlio affetto da disabilità grave; è, inoltre, precisato che la misura può essere usufruita anche presso una casa famiglia (comma 1); è ampliato il ricorso alla detenzione domiciliare speciale per le detenute madri; oltre a rimuovere la preclusione riferite alle condanne per i delitti dell'articolo 4-*bis* OP, le donne condannate con prole inferiori a sei mesi potranno espiare tutta la pena in un istituto a custodia attenuata e, previo consenso dell'interessata, essere assegnate direttamente dall'amministrazione penitenziaria; se non c'è il consenso decide il tribunale di sorveglianza (comma 1-*bis*).

L'articolo 16 dello schema di decreto reca modifiche in tema di semilibertà, in funzione dell'avvertita esigenza di predisporre ogni possibile iniziativa utile al reinserimento sociale del condannato. Le modifiche all'articolo 48 dell'ordinamento penitenziario si sostanziano nell'esplicita menzione del volontariato e delle attività di rilevanza sociale fra quelle meritevoli di giustificare l'accesso alla misura, ferma restando la natura non tassativa dell'elencazione. Il beneficio in esame non è comunque concedibile ai detenuti per delitti di cui all'articolo 4-*bis* comma 1, per l'espressa dizione indicata in quella norma, a meno che gli stessi non abbiano collaborato con la giustizia. Un'importante novità è rappresentata dalla previsione della possibilità di accedere all'istituto della semilibertà, da parte dei condannati all'ergastolo, dopo che abbiano correttamente fruito di permessi premio per almeno cinque anni consecutivi, nuovo presupposto alternativo a quello dell'espiazione di almeno venti anni di pena. Va specificato che nei confronti dei condannati all'ergastolo il permesso premio è consentito solo dopo l'espiazione di almeno dieci anni. La modifica normativa, con l'abrogazione del comma 8 dell'articolo 101 del regolamento di esecuzione di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 2000 e l'inserimento della previsione nella nuova formulazione dello schema di provvedimento in esame, disciplina la possibilità di istituire sezioni autonome degli istituti di detenzione destinate ad ospitare i condannati ammessi alla semilibertà in edifici di civile abitazione.

L'articolo 17 dello schema di decreto reca modifiche in tema di sopravvenienza di nuovi titoli di privazione della libertà e di sospensione e revoca delle misure alternative. In primo luogo, sono introdotte modifiche al comma 1 dell'articolo 51-*bis* dell'ordinamento penitenziario, che si discosta dalla vigente formulazione solo per alcuni aggiornamenti del testo.

L'ambito di applicazione viene ridefinito facendo riferimento all'esecuzione in corso di una misura alternativa, senza elencare analiticamente tutte le misure previste dalla legge. Analogamente, la valutazione che il magistrato di sorveglianza è chiamato a compiere riguarda la persistenza delle condizioni di applicabilità della misura in corso, qualunque essa sia. Si precisa inoltre come il pubblico ministero competente all'adozione dei provvedimenti e degli adempimenti previsti, sia quello individuato sulla scorta delle regole generali per l'esecuzione, ai sensi dell'articolo 655 del codice di procedura penale. Si interviene inoltre sull'articolo 51-*ter* dell'ordinamento penitenziario (Sospensione cautelativa delle misure alternative), modificandone la disciplina. Si prevede, in particolare, che se la persona sottoposta a misura alternativa pone in essere comportamenti suscettibili di determinarne la revoca, il magistrato di sorveglianza ne dà immediata comunicazione al tribunale di sorveglianza affinché decida in ordine alla prosecuzione, sostituzione o revoca della misura. In tale ipotesi il magistrato di sorveglianza può disporre con decreto motivato la provvisoria sospensione della misura alternativa e ordinare l'accompagnamento in istituto del trasgressore. Il provvedimento di sospensione perde efficacia se la decisione del tribunale non interviene entro trenta giorni dalla ricezione degli atti.

L'articolo 18 reca modifiche in tema di esecuzione delle pene accessorie ed espiazione della pena in misura alternativa. La proposta di riforma introduce l'articolo 51-*quater* dell'ordinamento penitenziario che, in attuazione della lettera *u)* del comma 85 della legge di delega, stabilisce una regola di principio nell'ottica di rimozione degli ostacoli al reinserimento sociale. Nella specie, è previsto che in caso di applicazione di una misura alternativa alla detenzione siano messe in esecuzione anche le pene accessorie – attualmente differite al termine di espiazione della misura alternativa – salvo che il giudice che ha concesso la misura disponga la loro sospensione, tenuto conto delle esigenze di reinserimento sociale del condannato. In caso di revoca della misura, ove disposta l'applicazione delle pene accessorie, l'esecuzione ne viene sospesa, ma il periodo già espiato è computato ai fini della loro durata. Una disciplina più favorevole è stata prevista per le misure dell'affidamento in prova disposto ai sensi degli articoli 47 e 47-*septies,* in quanto l'esito positivo del periodo di prova estingue la pena principale e ogni altro effetto penale della condanna e, pertanto, anche le pene accessorie.

L'articolo 19 reca modifiche in tema di liberazione condizionale. A tal fine, è disposta l'abrogazione dell'articolo 176 e 177 del codice penale (articolo 22 dello schema di decreto), nonché l'inserimento, dopo l'articolo 54 dell'ordinamento penitenziario, dei nuovi articoli 54-*bis* e 54-*ter*. La liberazione condizionale è, pertanto, inserita nella legge di ordinamento penitenziario, ufficializzando, quindi, il suo carattere di misura penale di comunità. In particolare, il nuovo articolo 54-*bis*, al comma 1, dispone che quando i risultati del trattamento, per il particolare impegno profuso, siano tali da far ritenere compiuto il percorso rieducativo del condannato, lo stesso può essere ammesso alla liberazione condizionale. Il

comma 2 dispone che, ai fini dell'ammissione alla liberazione condizionale, particolare rilievo è attribuito alla costante disponibilità a svolgere attività in favore della collettività o all'avvio di percorsi di giustizia riparativa. Il comma 3 prevede che la concessione della liberazione condizionale è subordinata all'adempimento delle obbligazioni civili derivanti dal reato, salvo che il condannato dimostri di trovarsi nell'impossibilità di adempierle. Il comma 4 stabilisce le specifiche soglie di accesso alla misura in questione, stabilendo che la liberazione condizionale può essere concessa: al condannato che abbia scontato almeno trenta mesi e comunque almeno metà della pena inflittagli, qualora il rimanente della pena non superi i cinque anni; al condannato all'ergastolo che abbia scontato almeno ventisei anni di pena ovvero che abbia sperimentato in modo positivo e costante il regime di semilibertà per almeno cinque anni consecutivi. Il regime di trattamento riservato ai condannati ammessi alla liberazione condizionale (comma 5) è completamente rimodulato, eliminando il rinvio alla concessione del beneficio della libertà vigilata. Infine, il comma 6 stabilisce che la liberazione condizionale ha durata pari alla pena ancora da eseguire, o, in caso di ergastolo, a cinque anni. Il nuovo articolo 54 *ter* reca disposizioni in tema di revoca della liberazione condizionale o estinzione della pena, stabilendo, al comma 1, che nei confronti del condannato ammesso alla liberazione condizionale sono eseguite le pene accessorie, salvo che il giudice, tenuto conto delle esigenze di reinserimento sociale del soggetto, ne disponga la sospensione, ma il periodo già espiato è computato ai fini della loro durata. Resta sospesa l'esecuzione della misura di sicurezza detentiva cui il condannato sia stato sottoposto. Il comma 2 prevede che la liberazione condizionale può essere revocata, se la persona commette un delitto o una contravvenzione della stessa indole, ovvero trasgredisce alle prescrizioni disposte ai sensi dell'articolo 54-*bis*. Il tribunale di sorveglianza, se revoca la liberazione condizionale, determina la pena residua da espiare, salvo il caso di condanna all'ergastolo. Il comma 3, infine, prevede che il decorso del tempo previsto dal comma 6 dell'articolo 54-*bis*, anche tenuto conto della riduzione di pena a titolo di liberazione anticipata, senza che sia intervenuta alcuna causa di revoca, estingue la pena, le pene accessorie e ogni altro effetto penale e determina la revoca delle misure di sicurezza personali ordinate dal giudice con la sentenza di condanna nonché la revoca della dichiarazione di abitualità, professionalità nel reato e tendenza a delinquere conseguente alla condanna. L'articolo 19 dello schema di decreto legislativo reca, inoltre, modifiche all'articolo 682, comma 2, del codice penale, che sono strettamente conseguenti alla nuova collocazione dell'istituto della liberazione condizionale all'interno dell'ordinamento penitenziario. Come precisato nella relazione illustrativa, tali modifiche si rendono necessarie per adeguare il testo della norma al contenuto del nuovo articolo 54-*bis* della legge di ordinamento penitenziario, che ridefinisce i requisiti di accesso alla misura della liberazione condizionale. Nello specifico, si prevede che, ove la liberazione non è concessa per difetto del requisito di cui al comma 1 del richiamato articolo 54-*bis*, la richiesta non può essere

riproposta prima che siano decorsi sei mesi dal giorno in cui è divenuto irrevocabile il provvedimento di rigetto.

Poi l'articolo 20 dello schema di decreto legislativo reca modifiche in tema di accesso alle misure alternative, al fine di agevolare la concessione dei benefici a favore dei condannati e internati. A tal fine, è integralmente novellato l'articolo 57 dell'ordinamento penitenziario. Sono, inoltre, introdotti i nuovi articoli 57-*bis* e 57-*ter*. Il novellato articolo 57 prevede che la richiesta di applicazione delle misure alternative, potrà essere presentata oltre che dall'interessato anche dai prossimi congiunti, dal difensore ovvero dal gruppo di osservazione e trattamento. La previsione è di notevole rilevanza perché consente l'avvio della procedura in tutti i casi in cui il detenuto non sia dotato degli strumenti culturali e giuridici, come ad esempio i detenuti stranieri, idonei a tutelare personalmente i propri interessi. Il nuovo articolo 57-*bis* prevede, inoltre, che la finalità del reinserimento sociale del condannato è perseguita con il minor sacrificio della libertà personale. Allo stesso scopo, il nuovo articolo 57-*ter*, infine, dispone che anche ai detenuti stranieri privi di permesso di soggiorno, ai quali sia concessa una misura alternativa che preveda lo svolgimento di attività lavorativa, è consentito di stipulare contratti di lavoro per tutta la durata di esecuzione della misura.

L'articolo 21 reca modifiche in tema di comunicazioni e attività di controllo. Nel novellare l'articolo 58 dell'ordinamento penitenziario, la disposizione prevede che alle attività di controllo partecipa, ove richiesta, la polizia penitenziaria, secondo le indicazioni del direttore dell'ufficio di esecuzione penale esterna e previo coordinamento con l'autorità di pubblica sicurezza. Tali attività riguardano esclusivamente l'osservanza delle prescrizioni inerenti alla dimora, alla libertà di locomozione, ai divieti di frequentare determinati locali o persone e di detenere armi. Le attività di controllo sono svolte con modalità tali da garantire il rispetto dei diritti dell'interessato e dei suoi familiari e conviventi, da recare il minor pregiudizio possibile al processo di reinserimento sociale e la minore interferenza con lo svolgimento di attività lavorative.

L'articolo 22 reca abrogazioni, disposizioni transitorie e di coordinamento. In particolare, è disposta l'abrogazione degli articoli 176, 177 e del n. 2) dell'articolo 230 del codice penale, in ragione dell'opzione di inserire la disciplina della liberazione condizionale nel corpo della legge di ordinamento penitenziario, nonché del comma 8 dell'articolo 101 del decreto del Presidente della Repubblica della legge 30 giugno 2000, n. 230 (comma 1). In conformità alle nuove disposizioni del provvedimento, decorso un anno dalla sua entrata in vigore, è abrogato l'articolo 1 della legge n. 199 del 2010. Intervenuta l'abrogazione, conservano efficacia le richieste di applicazione della misura presentate prima della scadenza del predetto termine (comma 2). Alle pene detentive non superiori a diciotto mesi contemplate dalla disposizione abrogata, si applica la previsione di cui all'articolo 15, comma 1 lettera a, n. 8) del provvedimento (comma 3). Infine, per il periodo di un anno dall'entrata in vigore del presente provvedimento il limite di pena previsto senza che venga avviato il

procedimento di osservazione per reinserimento sociale del condannato è innalzato da sei mesi ad un anno al fine di consentire la riorganizzazione degli uffici dell'esecuzione penale esterna (comma 4).

Relativamente alle modifiche in tema di volontariato (Capo V), l'articolo 23 reca modifiche in tema di partecipazione della comunità esterna e di competenze degli uffici locali di esecuzione esterna. La norma, in particolare, si propone di snellire le procedure di autorizzazione all'ingresso in istituto delle persone che dimostrino un concreto interesse per l'opera di risocializzazione delle persone detenute, degli internati e, nella versione proposta, delle persone in esecuzione penale esterna, prevedendo l'autorizzazione del Direttore (anziché la proposta) e attribuendo in capo al Magistrato di sorveglianza un potere sostitutivo in caso di inerzia, di diniego o di revoca, mantenendo comunque in capo a quest'ultimo la facoltà di impartire le direttive. Contestualmente si provvede ad una nuova formulazione dell'articolo 72 dell'ordinamento penitenziario, che punta a integrare i compiti affidati agli uffici di esecuzione penale esterna aggiungendo un riferimento all'attività di osservazione del comportamento da espletare in libertà in vista dell'applicazione di misure alternative.

L'articolo 24 reca modifiche alla legge 15 dicembre 1990, n. 395. L'attuazione della delega è completata da un intervento sull'articolo 5 della legge richiamata (ordinamento del corpo di polizia penitenziaria), diretta ad estendere i compiti della polizia penitenziaria in modo da ricomprendervi anche le attività di vigilanza sul rispetto delle prescrizioni da parte dei condannati in esecuzione penale esterna.

In merito alle disposizioni in tema di vita penitenziaria (Capo VI), si segnala che l'articolo 25 ha ad oggetto la modifica di numerose disposizioni dell'ordinamento penitenziario nella prospettiva del rafforzamento dei diritti di detenuti ed internati. In particolare, la novella dell'articolo 1 dell'ordinamento penitenziario riporta al centro della definizione normativa di «trattamento e rieducazione» le indicazioni costituzionali sulla legalità e sulla finalizzazione della pena, quali consegnate dal terzo comma dell'articolo 27 della Costituzione: il detenuto, infatti, è e deve restare prima di tutto una persona e come tale titolare di tutti quei diritti il cui esercizio non sia strettamente incompatibile con la restrizione della libertà personale. In tale ambito, di particolare rilevanza è il richiamo esplicito ai diritti fondamentali quale patrimonio inviolabile della persona privata della libertà personale e il conseguente corollario rappresentato dal divieto di ogni violenza fisica e morale, principio affermato nell'articolo 13, quarto comma, della Costituzione. Nello specifico, il comma 1 del novellato articolo 1 dell'ordinamento penitenziario stabilisce che il trattamento penitenziario deve essere conforme a umanità e deve assicurare il rispetto della dignità della persona. Esso è improntato ad assoluta imparzialità, senza discriminazioni in ordine a sesso, identità di genere, orientamento sessuale, razza, nazionalità, condizioni economiche e sociali, opinioni politiche e credenze religiose, e si conforma a modelli che favoriscono l'autonomia, la responsabilità, la socializzazione e l'integrazione. In base a quanto disposto dal successivo comma 2, il trattamento tende, prioritaria-

mente attraverso i contatti con l'ambiente esterno e l'accesso alle misure alternative alla detenzione, al reinserimento sociale, ed è attuato secondo un criterio di individualizzazione in rapporto alle specifiche condizioni degli interessati. Il comma 3 prevede che ad ogni persona privata della libertà sono garantiti i diritti fondamentali, essendo vietata ogni violenza fisica e morale in suo danno, mentre il comma 4 dispone che negli istituti l'ordine e la disciplina sono mantenuti nel rispetto dei diritti delle persone private della libertà. Non possono essere adottate restrizioni non giustificabili con l'esigenza di mantenimento dell'ordine e della disciplina e, nei confronti degli imputati, non indispensabili a fini giudiziari (comma 5); inoltre, la sorveglianza delle persone detenute avviene nel rispetto dei princìpi indicati nelle regole penitenziarie del Consiglio d'Europa e con modalità tali da consentire ai detenuti e agli internati di trascorrere la maggior parte della giornata fuori dalle aree destinate al pernottamento anche al fine di favorire i rapporti interpersonali e l'osservazione del comportamento e della personalità (comma 6). Infine, si stabilisce che i detenuti e gli internati sono chiamati o indicati con il loro nome (comma 7) e che il trattamento degli imputati deve essere rigorosamente informato al princìpio per cui essi non sono considerati colpevoli sino alla condanna definitiva (comma 8).

L'articolo 25 dello schema di decreto legislativo interviene, inoltre, sull'articolo 9 dell'ordinamento penitenziario, stabilendo che ai detenuti e agli internati è assicurata un'alimentazione sana e sufficiente, adeguata all'età, al sesso, allo stato di salute, al lavoro, alla stagione, al clima, tenendo conto, ove possibile, delle diverse abitudini e culture alimentari. Ai detenuti che ne fanno richiesta è, inoltre, garantita un'alimentazione rispettosa del loro credo religioso. L'intervento sull'articolo 10 dell'ordinamento penitenziario, la cui rubrica è dedicata alla permanenza all'aperto, incrementa, sulla scorta di quanto già ordinariamente previsto in molti istituti penitenziari italiani, le ore dedicate alle attività all'aperto a un minimo di quattro; tempo ritenuto necessario a compensare i periodi di permanenza in locali chiusi, con possibile riduzione a due ore (un'ora nel testo vigente) per motivi eccezionali e per tempi brevi e definiti. Infine, si trasferisce a livello di normazione primaria la regola stabilita dal comma 4 dell'articolo 16 del regolamento sulla protezione dagli agenti atmosferici, sempre allo scopo di garantire i diritti primari dell'individuo, che non può vedersi costretto a subire lunghe permanenze in ambiti non adeguatamente protetti contro le sfavorevoli condizioni climatiche (sole, freddo, pioggia, etc.). La modifica dell'articolo 13 dell'ordinamento penitenziario, dedicato alla individualizzazione del trattamento, mira a meglio definire gli aspetti del trattamento individualizzato alla stregua del criterio di delega di cui alla lettera *r)* (dignità e responsabilizzazione) e della lettera *f)* (giustizia riparativa). In primo luogo, con la modifica del comma primo, si inserisce tra gli elementi costitutivi del c.d. trattamento individualizzato, l'incentivazione delle attitudini del detenuto e la valorizzazione delle competenze individuali idonee a sostenerlo nell'inserimento sociale. Nel secondo comma del novellato articolo 13 si pone, invece, l'accento sull'osserva-

zione scientifica della personalità, allo scopo di rilevare le carenze psicofisiche o le altre cause che hanno condotto al reato e per proporre un idoneo programma di inserimento. Viene inserito, inoltre, quale espressione della maturata sensibilità anche in materia di tutela dei diritti delle vittime e di giustizia riparativa, un nuovo comma all'articolo 13 in esame, contenente il riferimento esplicito alla riflessione sul fatto criminoso commesso, sulle motivazioni e sulle conseguenze prodotte, in particolare per la vittima, nonché sulle possibili azioni di riparazione. È, infine, contemplata l'esplicita previsione del termine di sei mesi per la prima formulazione del programma di trattamento, allo scopo di rendere effettiva e, soprattutto, tempestiva, la predetta osservazione scientifica. Principio fondamentale è che la cartella personale del detenuto, contenente gli sviluppi del trattamento praticato e i sui risultati, debba obbligatoriamente seguire lo stesso in tutti i suoi eventuali trasferimenti.

L'articolo 25 dello schema di decreto legislativo interviene significativamente anche sull'articolo 14 dell'ordinamento penitenziario, essendo volto ad affermare, conformemente alle regole penitenziarie europee, il diritto del detenuto ad essere assegnato ad un istituto prossimo alla residenza della famiglia, al fine di assicurare l'effettivo esercizio dell'affettività (criterio di cui alla lettera *n*) della delega); ovvero ad un istituto prossimo a quello che per il detenuto rappresenta il principale centro di riferimento (la precedente residenza, il luogo in cui aveva instaurato rapporti amicali o aveva ricevuto assistenza economica o sociale), fatta salva l'esistenza di specifici motivi contrari (che per lo più potranno consistere nel mantenimento o nella ripresa di rapporti con la criminalità comune o organizzata, nella natura del reato commesso ovvero nelle esigenze logistiche degli istituti). Nella medesima direzione si colloca l'intervento sul secondo comma del richiamato articolo 14 che fissa nel fine rieducativo e nella esigenza di evitare «influenze nocive reciproche» i parametri guida per l'assegnazione dei detenuti ai singoli istituti e il raggruppamento nelle diverse sezioni. Rilevante l'azione di modifica realizzata con la sostituzione del vigente quinto comma con una serie di disposizioni interamente dedicate alla popolazione carceraria femminile in linea con la direttrice oggetto della delega di cui alla lettera *t*) «previsione di norme che considerino gli specifici bisogni e diritti delle donne detenute»). La previsione contempla l'inserimento della popolazione femminile in istituti separati da quelli maschili o in sezioni destinate ad ospitare le donne in un numero tale da non compromettere le attività trattamentali, nonché l'esplicita disposizione riferita alle madri detenute di tenere con sé i figli di età inferiore ai tre anni, bambini per la cui cura ed assistenza è prevista l'organizzazione di appositi asili nido. L'inserimento di uno specifico comma aggiunto completa l'intervento riformatore dell'articolo 14. La disposizione introduce specifiche forme di tutela nei confronti di quegli individui che, a causa delle proprie identità di genere o per il proprio orientamento sessuale, potrebbero essere esposti a sopraffazioni o aggressioni da parte della restante popolazione detenuta. Tra le misure previste quella dell'inserimento in raggruppamenti «omogenei», ma la misura deve, in ogni

caso, essere condivisa positivamente dall'interessato, in quanto lo stesso potrebbe essere destinato in istituto meno prossimi al luogo dove si concentrano i propri affetti familiari. In caso di mancata accettazione della soluzione in esame, il detenuto dovrà essere assegnato alle sezioni comuni senza alcun trattamento discriminatorio. La modifica del testo dell'attuale articolo 15 dell'ordinamento penitenziario pone l'accento sull'importanza della formazione professionale riconoscendo un ruolo primario a tale attività ai fini del reinserimento dei detenuti nella società agevolato dal possesso di nuove e sempre più specializzate competenze. Anche la partecipazione a progetti di pubblica utilità viene valorizzata ed inserita, come la formazione, tra gli elementi costitutivi del trattamento penitenziario, anche in considerazione del fatto che le attività ricomprese in tale ambito rivestono carattere volontario e gratuito e, in quanto tali, assumono particolare valenza nella valutazione degli esiti del trattamento stesso. Di particolare rilievo gli interventi sull'articolo 18 riservato ai colloqui, alla corrispondenza ed all'informazione. È stato introdotto un nuovo comma che sancisce la facoltà di effettuare colloqui con il proprio difensore senza limiti fin dall'inizio dell'esecuzione della pena della misura cautelare della custodia in carcere, in quest'ultimo caso fatte salve le limitazioni stabilite dall'articolo 104 del codice di procedura penale. Analogamente viene espressamente riconosciuto il diritto ad avere colloqui con i garanti dei detenuti. Significativa l'attenzione dedicata alle modalità di svolgimento dei colloqui con i familiari che, in virtù delle modifiche introdotte al secondo comma, debbono avvenire in locali che favoriscano «una dimensione riservata» e siano collocati «preferibilmente in prossimità dell'ingresso dell'istituto». Inoltre viene esplicitata la necessità di dedicare «particolare cura ai colloqui con i minori di anni quattordici». Con intenti analoghi è inserita, dopo il quinto comma del vigente testo che disciplina le conversazioni telefoniche, la disposizione secondo la quale le comunicazioni con i congiunti potranno avvenire anche mediante programmi di conversazione visiva, sonora e di messaggistica istantanea, attraverso la connessione internet (ad es. attraverso la piattaforma Skype). Sono, inoltre, introdotti due ulteriori commi: si prevede, infatti, che ogni detenuto ha diritto a una libera informazione e di esprimere le proprie opinioni, anche usando gli strumenti di comunicazione previsti dal regolamento, e che tale informazione è garantita attraverso ogni moderno strumento tecnologico e per mezzo dell'accesso a quotidiani e siti informativi con le cautele previste dal regolamento medesimo. Per quanto riguarda i colloqui telefonici e gli altri tipi di comunicazione degli imputati, si è provveduto, altresì, attraverso la modifica dell'ultimo comma del vigente articolo 18 dell'ordinamento penitenziario, alla ripartizione delle competenze in tema di autorizzazioni alle predette conversazioni: prima della sentenza di primo grado, l'autorizzazione è demandata all'autorità giudiziaria che procede, individuata ai sensi del comma 4 dell'articolo 11 del medesimo ordinamento penitenziario, mentre dopo la sentenza di primo grado, l'autorizzazione ai colloqui visivi, telefonici o con altre modalità tecnologiche, è di competenza del direttore dell'istituto. In attuazione dei criteri di cui alle

lettere *t)* ed *o)* della legge delega, poi, sono state apportate una serie di consistenti modifiche all'articolo 19 dell'ordinamento penitenziario, norma dedicata alla materia relativa all'istruzione. Dopo il secondo comma del predetto articolo, sono stati aggiunti, infatti, due commi ulteriori, che prevedono, rispettivamente, che tramite la programmazione di iniziative specifiche, è assicurata parità di accesso delle donne detenute e internate alla formazione culturale e professionale e che speciale attenzione è dedicata all'integrazione dei detenuti stranieri anche attraverso l'insegnamento della lingua italiana e la conoscenza dei princìpi costituzionali. Con la sostituzione dell'attuale quarto comma, si prevede inoltre che sono agevolati la frequenza e il compimento degli studi universitari e tecnici superiori, anche attraverso convenzioni e protocolli d'intesa con istituzioni universitarie e con istituti di formazione tecnica superiore. Inoltre si promuove la partecipazione dei detenuti ai tirocini formativi e di orientamento previsti dalla legge n. 92 del 2012, i quali offrono la possibilità di acquisire competenze professionali finalizzate all'inserimento o al reinserimento lavorativo, prevedendo la corresponsione di un'indennità. La modifica relativa all'articolo 27 dell'ordinamento penitenziario, riservato alle attività culturali, ricreative e sportive, comporta l'inserimento tra i componenti della commissione che organizza le medesime attività, del mediatore culturale, figura nei confronti della quale è attribuito maggior risalto all'interno della comunità carceraria. Gli interventi sull'articolo 30 dell'ordinamento penitenziario sono ispirati dal principio dell'umanizzazione della pena e prevedono l'introduzione di una nuova tipologia di permesso, i cosiddetti «permessi di necessità» che perseguono l'obiettivo, con la sola eccezione dei detenuti e degli internati sottoposti al regime di cui all'articolo 41-*bis*, del rafforzamento del diritto all'affettività. Infatti, le modifiche apportate rivestono significatività per «eventi familiari di particolare rilevanza», la cui dizione rivela l'intento di allargare la premialità ad avvenimenti rilevanti attinenti la sfera affettiva dei detenuti e non necessariamente collegati ad eventi luttuosi.

La riformulazione dell'articolo 31 dell'ordinamento penitenziario prevede che negli istituti in cui siano presenti le sezioni femminili la rappresentanza dei detenuti e degli internati sia costituita anche da una rappresentante di genere femminile, eliminando così l'attuale rischio di una disparità di trattamento e comunque, di fatto, la pretermissione delle esigenze espresse dalle donne. L'intervento normativo sull'articolo 33 dell'ordinamento penitenziario è relativo al tema dell'isolamento e si attua attraverso una serie di disposizioni che mirano a realizzare il criterio della lettera *r)* della legge delega. In particolare, al comma 1 del novellato articolo 33, si stabilisce che negli istituti penitenziari l'isolamento continuo è ammesso: quando è prescritto per ragioni sanitarie; durante l'esecuzione della sanzione della esclusione dalle attività in comune; per le persone sottoposte alle indagini preliminari se vi sono ragioni di cautela processuale e comunque per un tempo limitato: il provvedimento dell'autorità giudiziaria competente indica la durata e le ragioni dell'isolamento. Il comma 2 del medesimo articolo dispone che il regolamento specifica le modalità

di esecuzione dell'isolamento, mentre il comma 3 stabilisce che durante la sottoposizione all'isolamento non sono ammesse limitazioni alle normali condizioni di vita, ad eccezione di quelle funzionali alle ragioni che lo hanno determinato. Infine, ai sensi del comma 4, l'isolamento non preclude l'esercizio del diritto di effettuare colloqui visivi con i soggetti autorizzati. Anche l'articolo 34 dell'ordinamento penitenziario, relativo alla disciplina della perquisizione personale, viene sostituito. Nello specifico, si prevede che i detenuti e gli internati possono essere sottoposti a perquisizione personale, che deve essere effettuata nel rispetto della persona ed eseguita con modalità tali da non lederne la dignità, per motivi di sicurezza (commi 1 e 2). Si stabilisce altresì che solo in presenza di specifici e giustificati motivi la perquisizione può essere attuata mediante denudamento e che l'ispezione delle parti intime è eseguita solo da personale sanitario (comma 3). Infine, dell'avvenuta perquisizione è redatto verbale in cui sono descritte le modalità con cui è stata eseguita e sono indicate le ragioni che l'hanno determinata (comma 4). L'introduzione del secondo comma all'articolo 36 dell'ordinamento penitenziario, dedicato al regime disciplinare, prevede che l'applicazione di una sanzione disciplinare, per violazione delle modalità di esecuzione di una pena, deve sempre tener conto del trattamento penitenziario in corso. L'intervento sull'articolo 40 dell'ordinamento penitenziario risponde a quanto indicato nell'articolo 1, comma 85, lettera *m)*, della legge delega nel quale è prevista la «esclusione del sanitario dal consiglio di disciplina istituito presso l'istituto penitenziario». Nella nuova formulazione del citato articolo, il consiglio di disciplina è composto dal direttore dell'istituto penitenziario o, in sua vece, dall'impiegato più elevato in grado con funzioni di presidente, dall'educatore e da un professionista esperto nominato ai sensi del successivo articolo 80 (vale a dire psicologi, assistenti sociali, pedagoghi, psichiatri ed esperti in criminologia clinica). La riformulazione del secondo comma dell'articolo 42 dell'ordinamento penitenziario risponde alla necessità di assegnare il detenuto ad un istituto il più vicino possibile alla residenza della sua famiglia o al proprio centro di riferimento sociale. Tale disposizione risponde al criterio di cui alla lettera *n)* della legge delega, ponendosi l'obiettivo di assicurare l'effettivo esercizio delle relazioni familiari ed affettive, ad eccezione di ragioni che ne giustificano la deroga in esecuzione di atto motivato dell'amministrazione (ad es. relativamente al rischio di contatti con la criminalità, alla natura del reato commesso ovvero per esigenze degli istituti). Nell'ottica di favorire il ricollocamento sociale, viene inserita all'articolo 43 dell'ordinamento penitenziario la disposizione secondo la quale «I detenuti e gli internati sono dimessi con documenti di identità validi, ove sussistano i presupposti per il rilascio. L'amministrazione penitenziaria a tal fine si avvale della collaborazione degli enti locali». Le modifiche all'articolo 45 dell'ordinamento penitenziario, partono dalla rubrica dello stesso articolo, attualmente denominata «Assistenza alle famiglie», che viene arricchita dall'inciso «e aiuti economico-sociali». L'intervento prevede l'inserimento di un comma finale che, al fine di agevolare l'erogazione di importanti prestazioni socio-sanitarie per le quali è

essenziale conoscere la residenza della persona, prevede l'iscrizione del detenuto o internato, privo di residenza anagrafica, nei registri del Comune in cui è ubicata la struttura. Al riguardo, il nuovo comma stabilisce le opportune modalità di adempimento del diritto-dovere di dichiarare la residenza riguardo allo specifico ambiente detentivo, all'interno del quale il direttore si configura come responsabile della convivenza anagrafica a tutti gli effetti di legge. In ultimo, è significativo l'intervento operato sul quarto comma dell'articolo 80, con la previsione di mediatori culturali e di interpreti all'interno degli istituti di prevenzione e pena – anche in regime di attività libero professionale, dei quali l'amministrazione penitenziaria è chiamata ad avvalersi per favorire l'integrazione dei detenuti stranieri e per colmare le carenze dovute ad oggettive lacune di comprensione delle norme e del sistema giudiziario italiano. La norma è diretta a dare effettività ai principi della Carta europea dei diritti dell'uomo, realizzando una tutela rafforzata dei diritti della persona e ponendo al centro del trattamento rieducativo cui è deputata la pena, prioritariamente il detenuto o internato come individuo nella sua nuova dimensione globale in vista della sua ricollocazione e integrazione in ambito sociale.

Infine, l'articolo 26 dello schema di decreto legislativo reca la clausola di invarianza finanziaria, prevedendo che dall'attuazione delle disposizioni di cui al provvedimento in esame non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. attua la delega contenuta nella legge 23 giugno 2017, n. 103, recante «Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario», nella parte relativa alle modifiche all'ordinamento penitenziario.

Il presidente D'ASCOLA dichiara aperta la discussione generale.

Interviene il senatore DI MAGGIO *(NcI)* il quale esprime, in generale, il proprio dissenso sul contenuto dello schema in esame, nel quale ancora una volta la gestione del sistema penitenziario viene organizzata secondo la visione di alcuni soggetti associativi – che svolgono una funzione di supplenza delle insufficienze del pubblico nel settore in questione – secondo parametri incongrui per l'organizzazione del sistema medesimo. Per altro verso, ritiene discutibile che ancora una volta un provvedimento concernente l'ordinamento penitenziario sia incentrato in modo esclusivo sulle questioni della finalità rieducativa della pena, arrivando fino ad immaginare benefici che non sono compatibili con alcun particolare regime detentivo; così ritiene non applicabile la disposizione che prevede l'attivazione del sistema «*skype*», soprattutto per i detenuti sottoposti a regimi detentivi rispondenti ad esigenze di elevata sicurezza. Oltretutto osserva che i dati riportati dal Governo nella relazione illustrativa sono assolutamente non veritieri. Auspica quindi che la Commissione possa incidere significatamente con il proprio parere sul contenuto del provvedimento in titolo. Dovendosi allontanare dalla Commissione per altri impegni, chiede che, qualora dovesse essere deliberato lo svolgimento delle audizioni sull'atto

del Governo in esame, sia audito il responsabile dell'ufficio legislativo dell'Associazione Vittime del dovere.

Il senatore GIARRUSSO *(M5S)*, intervenendo sull'ordine dei lavori, chiede che prima di proseguire con la discussione generale siano svolte delle audizioni e, in particolare, a nome della sua parte politica, chiede che sia audito il dottor Sebastiano Ardita, per anni direttore dell'Ufficio detenuti del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

La senatrice MUSSINI *(Misto)* ritiene del tutto ingiustificabile l'assenza del Governo in una seduta dedicata all'esame di un provvedimento così delicato come quello concernente la riforma dell'ordinamento penitenziario. Inoltre ritiene opportuno che la Commissione svolga un adeguato approfondimento di alcune questioni tralasciate sia nel corso dell'esame della legge di delega (legge n. 103 del 2017), sia nell'ambito delle audizioni recentemente svolte presso la Commissione giustizia della Camera dei deputati sull'Atto del Governo in titolo. In particolare ritiene necessario approfondire le problematiche connesse alla materia dell'assistenza sanitaria nelle carceri.

Il senatore CAPPELLETTI *(M5S)* chiede che nelle audizioni siano coinvolti anche i rappresentanti delle organizzazioni sindacali del corpo della polizia penitenziaria.

La senatrice STEFANI *(LN-Aut)* si associa, in generale, alla richiesta per lo svolgimento di un ciclo di audizioni e, in particolare, di quelle dei rappresentanti sindacali della polizia penitenziaria.

Il senatore GASPARRI *(FI-PdL XVII)* rileva la gravità dell'assenza del Governo per l'esame di un provvedimento così importante come quello della riforma dell'ordinamento penitenziario. Conviene quindi sull'opportunità dello svolgimento di un ciclo di audizioni per approfondire alcune importanti tematiche sottese al provvedimento in esame.

Anche il senatore BUEMI *(Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE)* concorda con l'opportunità di approfondire alcune questioni connesse alla riforma in esame.

Il senatore LUMIA *(PD)*, a nome del partito Democratico, ricorda che in occasione dell'esame della legge di delega fu adeguatamente e reiteratamente approfondito il tema dell'ordinamento penitenziario. Pertanto la Commissione è già in possesso degli elementi necessari per svolgere adeguate valutazioni ai fini della formulazione del parere. Cionondimeno non si dice contrario ad un breve ciclo di audizioni, purché questo sia limitato ad ambiti specifici del provvedimento e a soggetti particolarmente qualificati ed esperti.

Il correlatore, senatore CASSON *(Art.1-MDP-LeU)*, a titolo personale, ribadisce un giudizio ampiamente positivo sulle disposizioni della legge delega n. 103 del 2017 in ordine alla riforma dell'ordinamento penitenziario. Tuttavia, essendo il provvedimento in esame molto complesso ed articolato ed avendo alcune associazioni ed organismi già manifestato delle osservazioni critiche su alcuni punti del provvedimento medesimo, ritiene possa essere utile, prima della formulazione del parere da parte della Commissione, svolgere un ciclo di audizioni assai circoscritto.

Il correlatore, senatore CUCCA *(PD)* concorda con le osservazioni del senatore Lumia e sottolinea la circostanza che la Commissione è già in possesso di tutti gli elementi necessari per la formulazione del parere.

Il senatore PAGLIARI *(PD)* osserva che è prioritario definire il calendario dei lavori della Commissione per un esame contingentato del provvedimento in titolo, nelle more delle Camere sciolte e della campagna elettorale oramai aperta.

Il presidente D'ASCOLA e i relatori concordano con tali osservazioni, rilevando in particolare il correlatore Cucca che fin da ora i rappresentanti dei vari Gruppi possono indicare gli aspetti specifici del provvedimento che potranno essere oggetto di un approfondimento mediante le audizioni di soggetti esperti.

Il senatore LUMIA *(PD)*, a nome del Partito democratico, avanza la richiesta di approfondire le questioni connesse all'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario. A tal fine ritiene appropriata l'audizione del dottor Ardita.

Il senatore CALIENDO *(FI-PdL XVII)*, a nome del Gruppo di Forza Italia, ritiene necessario approfondire la questione della «vivenza» nelle carceri.

Il senatore GIARRUSSO *(M5S)* elenca alcuni punti dello schema di decreto in esame che dovranno essere approfonditi mediante le audizioni: le questioni sottese alle modifiche apportate all'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario, la concessione dei benefici ai mafiosi e ai recidivi, l'impatto delle innovazioni proposte sul contenzioso davanti alla magistratura di sorveglianza, gli effetti della riforma in esame sull'organizzazione e sul trattamento penitenziario, il regime delle perquisizioni. Pertanto, ribadisce la richiesta di audizione del dottor Sebastiano Ardita.

Il senatore CALIENDO *(FI-PdL XVII)* chiede che sia audito il dottor Piscitello – direttore generale della Direzione generale detenuti e trattamento – sulla questione della vita nelle carceri.

La senatrice MUSSINI *(Misto)* chiede che, nell'ambito delle audizioni, sia trattata la questione dell'assistenza sanitaria anche sotto i profili attinenti alla tutela della salute mentale dei detenuti.

A tale riguardo si svolge un breve dibattito nel quale intervengono i senatori GIARRUSSO *(M5S)*, BUEMI *(Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE)*, LUMIA *(PD)* e il presidente D'ASCOLA, i quali a vario titolo evidenziano che la materia dell'assistenza sanitaria nelle carceri rientra nella competenza legislativa delle regioni e, pertanto, non risulta agevolmente delimitabile.

La senatrice MUSSINI *(Misto)* insiste e assicura che in tempi brevi indicherà un nominativo per l'audizione *de qua.*

Il presidente D'ASCOLA fa presente che la Commissione procederà quindi all'audizione del dottor Ardita e del dottor Piscitello, secondo le indicazioni emerse dal dibattito, nonché all'audizione di un ulteriore esperto – che sarà a breve indicato dalla senatrice Mussini – sulle questioni, relative all'assistenza sanitaria nel contesto dell'esecuzione penale, sulle quali è stata richiamata l'attenzione dalla stessa senatrice.

In ordine alle rappresentanze sindacali della polizia penitenziaria, il presidente D'Ascola fa presente che alle stesse verrà richiesto l'invio di un documento scritto, senza procedere alla loro audizione in Commissione.

Per quanto riguarda i soggetti già auditi presso la Camera dei deputati ci si limiterà ad acquisire la documentazione depositata dagli stessi presso l'omologa Commissione dell'altro ramo del Parlamento.

Non facendosi ulteriori osservazioni, così rimane stabilito.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

Schema di decreto ministeriale concernente modifiche al regolamento recante la determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense (n. 499)

(Parere al Ministro della giustizia, ai sensi degli articoli 1, comma 3, e 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247. Esame e rinvio)

Il relatore senatore CUCCA *(PD)* illustra lo schema di regolamento di cui all'Atto del Governo n. 499 che modifica il decreto del Ministro della giustizia 10 marzo 2014, n. 55, che ha determinato i parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense in attuazione della legge professionale n. 247 del 2012.

I parametri per la liquidazione dei compensi dei professionisti sono stati previsti dall'articolo 9 del decreto-legge n. 1 del 2012 (cosiddetto decreto «Cresci Italia»), che ha abrogato le tariffe delle professioni regolamentate nel sistema ordinistico, introducendo una nuova disciplina del

compenso professionale, che deve essere pattuito al momento del conferimento dell'incarico. In caso di controversia sull'entità del compenso, la liquidazione da parte di un organo giurisdizionale è effettuata con riferimento a parametri stabiliti con decreto del ministro vigilante ciascuna professione. In attuazione di questa disposizione è stato emanato il decreto ministeriale Giustizia n. 140 del 20 luglio 2012 (Regolamento recante la determinazione dei parametri per la liquidazione da parte di un organo giurisdizionale dei compensi per le professioni regolarmente vigilate dal Ministero della giustizia), che ha introdotto un sistema di liquidazione dei compensi per fasi processuali sulla base di parametri contenuti in specifiche tabelle. Il capo II del decreto ministeriale (articoli 2-14) riguardava i parametri per la professione forense.

In sede di prima attuazione dell'articolo 13 della legge professionale è stato poi emanato il decreto ministeriale 10 marzo 2014, n. 55, che attraverso i suoi 29 articoli e le 26 tabelle allegate attualmente delinea i parametri per la liquidazione dei compensi degli avvocati.

Lo schema di regolamento all'esame delle commissioni parlamentari, composto da 7 articoli, modifica alcuni articoli del decreto ministeriale n. 55 del 2014, sostituisce la tabella relativa ai parametri per l'esercizio della professione dinanzi al Consiglio di Stato e ne inserisce una ulteriore per disciplinare parametri professionali nelle procedure di mediazione e di negoziazione assistita.

Più nel dettaglio, l'articolo 1 modifica l'articolo 4 del regolamento, relativo ai parametri generali per la determinazione del compenso per l'attività forense in sede giudiziale civile, amministrativa e tributaria, introducendo le seguenti novità il giudice, nella determinazione del compenso, deve tenere conto dei valori medi espressi dalle tabelle che, in applicazione dei parametri generali (caratteristiche, urgenza e pregio dell'attività prestata, importanza, natura, difficoltà e valore dell'affare, condizioni del cliente, risultati conseguiti, numero e complessità delle questioni giuridiche e di fatto trattate), possono essere aumentati, di regola, fino all'80 per cento, ovvero possono essere diminuiti in ogni caso non oltre il 50 per cento. Già attualmente l'aumento è consentito fino all'80 per cento e la diminuzione fino al 50 per cento ma l'inciso «di regola», che si applica nella normativa vigente tanto all'aumento quanto alla diminuzione, consente al giudice di discostarsi da questa forbice percentuale. La nuova formulazione mantiene l'inciso «di regola» solo in relazione all'aumento del valore, vincolando così il giudice al rispetto del limite del 50 per cento per la diminuzione; analogamente, in applicazione dei parametri generali, per la fase istruttoria il giudice potrà aumentare i valori di regola fino al 100 per cento e diminuirli in ogni caso non oltre il 70 per cento. Attualmente la diminuzione è possibile di regola fino al 70 per cento (comma 1); in caso di prestazione professionale resa nei confronti di più soggetti aventi la stessa posizione processuale, il compenso unico può di regola essere aumentato, per ogni soggetto oltre il primo, nella misura del 30 per cento (attualmente 20 per cento), fino a un massimo di dieci soggetti, e del 10 per cento (attualmente 5 per cento) per ogni soggetto oltre i primi

dieci, fino a un massimo di trenta (attualmente venti). Se la prestazione professionale nei confronti di questi soggetti non comporta l'esame di specifiche e distinte questioni di fatto e di diritto, il compenso altrimenti liquidabile per l'assistenza di un solo soggetto è ridotto in misura non superiore al 30 per cento (comma 4).

Attualmente la riduzione opera «di regola» e in misura fissa al 30 per cento; nei giudizi dinanzi a TAR e Consiglio di Stato il compenso relativo alla fase introduttiva del giudizio è aumentato sino al 50 per cento quando sono proposti motivi aggiunti (nuovo comma 10-*bis)*.

L'articolo 2 interviene sull'articolo 10 del regolamento, relativo ai procedimenti arbitrali, per specificare che a ciascun arbitro è di regola dovuto il compenso previsto dalla tabella allegata al regolamento (si tratta della tabella n. 26). La novella è volta a chiarire che, se l'arbitrato è affidato a più di un arbitro, a ciascuno spetta il compenso previsto dalla tabella. Non viene modificato il comma 2 dell'art. 10, relativo al compenso per gli avvocati che assistono clienti in arbitrati, ai quali continua ad applicarsi la tabella n. 2 del regolamento.

L'articolo 3 dello schema modifica l'articolo 12 del regolamento, che disciplina i parametri generali per la determinazione del compenso per l'attività penale, introducendo le seguenti novità: il giudice, nella determinazione del compenso deve tenere conto, tra i parametri generali, anche del numero degli atti da esaminare. Attualmente il comma 1 fa riferimento al solo numero dei documenti da esaminare; il giudice, inoltre, tenendo conto dei valori medi espressi dalle tabelle potrà, in applicazione dei parametri generali, aumentare i valori di regola fino all'80 per cento ovvero diminuirli in ogni caso non oltre il 50 per cento. Anche in questo caso, analogamente a quanto rilevato in relazione all'articolo 1, la novella mantiene l'inciso «di regola», che assicura margini di discrezionalità al giudice, solo in relazione al possibile aumento dei valori, vincolandolo invece al rispetto del limite del 50 per cento del valore tabellare per la riduzione; in caso di prestazione professionale resa nei confronti di più soggetti aventi la stessa posizione procedimentale o processuale, il compenso unico può di regola essere aumentato per ogni soggetto oltre il primo nella misura del 30 per cento (attualmente 20 per cento), fino a un massimo di dieci soggetti, e del 10 per cento (attualmente 5 per cento) per ogni soggetto oltre i primi dieci, fino a un massimo di trenta (attualmente venti). Quando, ferma l'identità di posizione processuale o procedimentale, la prestazione professionale non comporta l'esame di specifiche e distinte situazioni di fatto o di diritto, il compenso altrimenti liquidabile per l'assistenza di un solo soggetto è ridotto in misura non superiore al 30 per cento. Attualmente la riduzione opera «di regola» e in misura fissa al 30 per cento. Tali criteri, a seguito della modifica, si applicano non solo quando la prestazione è resa nei confronti di più soggetti con la medesima posizione processuale, ma anche quando i soggetti si trovano nella stessa situazione procedimentale, facendo così riferimento anche alla fase precedente all'esercizio dell'azione penale; conseguentemente, in tutta la

disposizione, il riferimento alle parti del processo, o agli imputati, viene sostituito con il più generico riferimento ai soggetti.

L'articolo 4 interviene sull'articolo 19 del regolamento, relativo ai parametri generali per la determinazione dei compensi per l'attività stragiudiziale. Anche in questo caso, analogamente a quanto previsto per i giudizi civili, amministrativi, tributari e penali, si prevede che il giudice possa liquidare il compenso tenendo conto dei valori medi espressi dalla tabella che, in applicazione dei parametri generali, possono essere aumentati di regola sino all'80 per cento, ovvero possono essere diminuiti in ogni caso in misura non superiore al 50 per cento; attualmente, il regolamento consente «di regola» aumenti fino all'80 per cento o diminuzioni fino al 50 per cento.

L'articolo 5 dispone in ordine all'inserimento nel regolamento delle due nuove tabelle, allegate all'Atto del Governo n. 499.

In particolare, novellando l'articolo 20 del regolamento, relativo alle prestazioni stragiudiziali svolte precedentemente o in concomitanza con attività giudiziali, si dispone che il compenso per le prestazioni rese dall'avvocato nell'ambito delle procedure di mediazione o di negoziazione assistita sia liquidato in base ai parametri delineati dalla tabella n. 25-*bis*. Le due procedure, di recente introduzione, vengono così distinte dalle più generali prestazioni di assistenza stragiudiziale, i cui valori di riferimento sono previsti dalla tabella n. 25.

Inoltre, la tabella n. 22 del regolamento, relativa ai parametri per la liquidazione dei compensi nei giudizi amministrativi dinanzi al Consiglio di Stato, viene sostituita prevedendo significativi aumenti nei valori relativi alla prestazione professionale resa in fase decisionale. La tabella che segue indica in colore rosso le novità apportate dallo schema in esame. Si rileva, peraltro, che gli aumenti previsti equiparano i parametri per la liquidazione dei compensi nella fase decisionale dinanzi al Consiglio di Stato a quanto già attualmente previsto per la fase decisionale dinanzi ai Tribunali amministrativi regionali dalla tabella n. 21 del regolamento del 2014.

Infine, l'articolo 6 reca la norma transitoria, disponendo che le modifiche al regolamento si applichino alle liquidazioni successive all'entrata in vigore del decreto, e l'articolo 7 individua la data di entrata in vigore del decreto nel giorno successivo alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

Nessun altro chiedendo di intervenire, il seguito dell'esame è rinviato.

Il seguito dell'esame è infine rinviato.

La seduta termina alle ore 17,05.

BILANCIO (5ª)

Martedì 30 gennaio 2018

Plenaria

861ª Seduta

Presidenza del Presidente
TONINI

Interviene il vice ministro dell'economia e delle finanze Morando.

La seduta inizia alle ore 12,55.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di programma per una «Strategia nazionale per l'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale» (n. 497)

(Parere al Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'articolo 24-*bis*, comma 4, del decreto-legge 23 dicembre 2016, n. 237, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 2017, n. 15. Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame sospeso nella seduta del 24 gennaio.

Il relatore SANTINI *(PD)* illustra una proposta di parere che tiene conto delle precisazioni trasmesse dal Governo e pubblicata in allegato.

Nessun altro chiedendo di intervenire, il seguito dell'esame è dunque rinviato.

Schema di decreto legislativo recante riforma dell'ordinamento penitenziario (n. 501)

(Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 1, commi 82, 83 e 85, della legge 23 giugno 2017, n. 103. Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame sospeso nella seduta del 24 gennaio.

Il PRESIDENTE, in sostituzione del relatore DEL BARBA *(PD),* illustra uno schema di parere, pubblicato in allegato, redatto sulla base di quanto precisato dal Governo nella nota consegnata in occasione dell'ultima seduta di trattazione.

Il seguito dell'esame è dunque rinviato.

La seduta termina alle ore 13,10.

SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAL RELATORE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 497

La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato lo schema di decreto in titolo, preso atto dei chiarimenti del Governo in ordine al fatto che la dotazione finanziaria prevista a legislazione vigente è finalizzata allo svolgimento delle sole attività di educazione finanziaria esprime parere non ostativo con le seguenti condizioni:

– che la segreteria tecnica del comitato sia organizzata presso il Ministero dell'economia e delle finanze nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie già previste a legislazione vigente;

– che sia chiarito che l'educazione finanziaria non possa far parte di insegnamenti curriculari se non attraverso una specifica modifica e il conseguente coordinamento della normativa che disciplina gli insegnamenti nelle scuole di ogni ordine e grado e che siano reperite allo scopo le necessarie risorse o diversamente modulate quelle esistenti;

– che siano reperite le necessarie risorse per la copertura sia degli eventuali incentivi agli insegnati sia delle nuove attività dell'INVALSI;

– che le campagne di informazione e sensibilizzazione attraverso i media, fuori dal contratto di programma con la società concessionaria radiotelevisiva pubblica, siano effettuate nell'ambito della dotazione prevista dall'articolo 24-*bis* del decreto legge n. 237 del 2016.

SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAL RELATORE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 501

La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminato lo schema di decreto in titolo, esprime, per quanto di propria competenza, parere non ostativo, con i seguenti presupposti:

– che la partecipazione dell'imputato all'udienza a distanza, prevista dall'articolo 5, comma 1, lettera *d),* numero 4, possa beneficiare di tecnologie già in uso all'Amministrazione ovvero in via di adozione sulla base di piani di ammodernamento già adottati e finanziati;

– che il nuovo o maggiore utilizzo di istituti quali l'affidamento in prova (articolo 14), la detenzione domiciliare presso strutture pubbliche (articolo 15) o l'uso di sezioni di detenzione in edifici di civile abitazione (articolo 16) possa essere disposta dal giudice solo in presenza di disponibilità effettiva di strutture idonee e, pertanto, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica;

– che ai compiti affidati agli Uffici per l'esecuzione penale esterna si possa far fronte con il personale in servizio e con quello in via di assunzione, sulla base di disposizioni già vigenti e finanziate;

– che l'estensione di misure alternative alla detenzione, di cui agli articoli 19 e 20, non comporti nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica;

– che la partecipazione a tirocini muniti di indennità o borse di studio sia collegata alla disponibilità di tali risorse a carico dei soggetti promotori e, pertanto, non comporti maggiori oneri per l'Erario;

– che l'iscrizione anagrafica del detenuto che ne sia privo, di cui all'articolo 25, lettera *t),* non comporti un aumento delle prestazioni socio-sanitarie già previste a carico della finanza pubblica;

e con la seguente osservazione:

– che la fornitura di pasti preparati secondo esigenze specifiche del detenuto, fisiche e di credo religioso, di cui all'articolo 25, comma 1, lettera *b),* trovi adeguata copertura nelle risorse già stanziate allo scopo e venga coordinata con la legislazione vigente in materia di rapporti con le confessioni religiose, al fine di meglio precisare la fattispecie.

ISTRUZIONE (7ª)

Martedì 30 gennaio 2018

Plenaria

413ª Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente
MARCUCCI

Interviene il sottosegretario di Stato per i beni e le attività culturali e per il turismo Ilaria Borletti Dell'Acqua Buitoni.

La seduta inizia alle ore 11,10.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Proposta di nomina dell'ingegner Pier Francesco Pinelli a componente, in qualità di consigliere delegato, del Consiglio di amministrazione della Fondazione «Istituto nazionale per il dramma antico» (n. 124)

Proposta di nomina della professoressa Margherita Rubino a componente del Consiglio di amministrazione della Fondazione «Istituto nazionale per il dramma antico» (n. 125)

(Parere al Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 29 gennaio 1998, n. 20. Esame congiunto con esiti separati. Pareri favorevoli)

Dopo aver ringraziato preliminarmente la rappresentante del Governo per la sua presenza, il presidente relatore MARCUCCI *(PD)* riferisce sulle due proposte di nomina in titolo sulle quali la Commissione è chiamata a pronunciarsi, che riguardano due componenti del Consiglio di amministrazione della Fondazione «Istituto nazionale per il dramma antico». In particolare, precisa che si tratta della proposta di nomina dell'ingegner Pier Francesco Pinelli in qualità di consigliere delegato (Nomina sottoposta a parere parlamentare n. 124) e della proposta di nomina a componente della professoressa Margherita Rubino (Nomina sottoposta a parere parlamentare n. 125). Il parere è reso ai sensi dell'articolo 5 del decreto legi-

slativo 29 gennaio 1998, n. 20 (recante la trasformazione in fondazione del suddetto Istituto).

Rinviando quindi ai *curricula* allegati a ciascuna proposta, evidenzia che entrambi i candidati hanno profili di grande spessore e certamente idonei all'incarico e propone, pertanto, di rendere un parere favorevole sulle due proposte.

Nessuno chiedendo di intervenire, previa verifica del prescritto numero legale, la Commissione procede quindi alle votazioni a scrutinio segreto sulle proposte di parere favorevole relative alle nomine in esame.

Ad entrambe le votazioni partecipano i senatori Rosetta Enza BLUNDO *(M5S)*, BOCCHINO *(Misto-SI-SEL-LeU)*, CONTE *(AP-CpE-NCD)*, Rosa Maria DI GIORGI *(PD)*, Laura FASIOLO *(PD)* (in sostituzione del senatore Zavoli), GOTOR *(Art.1-MDP-LeU)*, LIUZZI *(NcI)*, LUMIA *(PD)* (in sostituzione della senatrice Idem), MARCUCCI *(PD)*, MARTINI *(PD)*, Francesca PUGLISI *(PD)*, RUSSO *(PD)* (in sostituzione della senatrice Elena Ferrara) e TOCCI *(PD)*.

La proposta di esprimere parere favorevole sulla nomina del consigliere delegato Pier Francesco Pinelli è approvata, risultando 11 voti favorevoli e 2 astenuti.

La proposta di esprimere parere favorevole sulla nomina del consigliere componente del Consiglio di amministrazione Margherita Rubino è anch'essa approvata, risultando 12 voti favorevoli e 1 astenuto.

Schema di decreto ministeriale recante la tabella delle istituzioni culturali da ammettere al contributo ordinario annuale dello Stato per il triennio 2018-2020 (n. 507)

(Parere al Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, ai sensi dell'articolo 1, della legge 17 ottobre 1996, n. 534. Esame e rinvio)

Il relatore CONTE *(AP-CpE-NCD)* riferisce sullo schema di decreto in esame, che individua gli istituti culturali da ammettere al contributo ordinario annuale di cui all'articolo 1 della legge n. 534 del 1996 per il triennio 2018-2020 e opera la ripartizione fra tali istituti, in numero di 150, dell'importo complessivo di 10.215.000 euro per il 2018. Lo stesso decreto evidenzia che l'importo stabilito per il corrente anno finanziario potrà subire variazioni a seguito delle successive leggi di bilancio.

Al riguardo, ricorda che il decreto ministeriale del 28 dicembre 2017 ha assegnato al capitolo 3671 dello stato di previsione del MIBACT un importo pari a 12.521.174 euro per il 2018. Riguardo a tale importo, la premessa dello schema di decreto evidenzia che la Ragioneria generale dello Stato ha operato un accantonamento di 500.000 euro, riducendo quindi la disponibilità da 12.521.174 euro a 12.021.174 euro. Inoltre, tale stanziamento sarà ripartito secondo le seguenti finalità: 10.215.000

euro per contributi triennali (articolo 1, legge n. 534 del 1996); 1.806.174 contributi per annuali (articolo 8, legge n. 534 del 1996).

Fa quindi presente come, dalla relazione illustrativa, si evinca un progressivo aumento delle risorse stanziate nel corso degli anni. In particolare raffrontando le risorse attribuite agli enti per le finalità in esame nel 2015 – primo anno di vigenza della tabella 2015-2017 – e le somme di cui si propone, con il presente schema, l'attribuzione per il 2018 – primo anno di vigenza della tabella 2018-2020 – si registra un aumento del 79,7 per cento.

La stessa relazione illustrativa evidenzia che sono pervenute (nei termini) al Ministero 266 domande di ammissione ai contributi, di cui 119 da parte di istituti già presenti nella tabella 2015-2017 e 147 nuove richieste.

Con riguardo alle 266 domande presentate nei termini, 7 sono risultate inammissibili per mancanza dei requisiti di legge e 8 sono state escluse per documentazione incompleta. Dei restanti 251 istituti ne sono stati ritenuti idonei 150, di cui 34 di nuovo inserimento e 116 già presenti nella tabella relativa al triennio precedente.

Al riguardo, la relazione illustrativa fornisce i dettagli dell'istruttoria svolta dall'apposita Commissione di valutazione, che ha individuato 11 fasce di merito, attribuendo ad ognuna di esse una quantificazione economica. Gli istituti ammessi al contributo sono stati quindi suddivisi nelle predette 11 fasce con l'attribuzione a ciascuna di esse di un intervallo di punteggio. Allegata allo schema di parere è riportata la tabella con le osservazioni proposte per ciascuna istituzione.

Fa infine presente che tra i soggetti ammessi vi sono anche istituzioni che hanno accorpato enti preesistenti, che avevano ricevuto finanziamenti negli anni passati.

Il PRESIDENTE propone di rinviare alla successiva seduta il seguito dell'esame, anche per consentire ai colleghi di trasmettere eventuali osservazioni al relatore in vista della predisposizione del parere da rendere al Governo, che ritiene dovrebbe avere segno favorevole.

La Commissione conviene con la proposta del Presidente.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

Schema di decreto ministeriale recante ulteriore finanziamento di comitati nazionali e di edizioni nazionali per l'anno 2017 (n. 492)

(Parere al Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge 1º dicembre 1997, n. 420. Esame e rinvio)

Il PRESIDENTE, in sostituzione della relatrice Elena Ferrara, illustra lo schema di decreto in esame, che ripartisce le ulteriori risorse allocate sul capitolo 3631/pg. 2 del bilancio di previsione del MIBACT per il 2017 successivamente all'emanazione del decreto ministeriale n. 519 del 2017, complessivamente pari a 519.063 euro. Si tratta di 500.000 euro as-

segnati con la legge di assestamento del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2017 e di 19.063 euro ristorati rispetto alle riduzioni derivanti dall'articolo 13, comma 1, del decreto-legge n. 50 del 2017.

Fa quindi presente che, nella riunione del 30 ottobre 2017 – il cui verbale è allegato allo schema di decreto – la Consulta dei comitati nazionali e delle edizioni nazionali ha deliberato di ripartire tali ulteriori risorse tra i comitati nazionali e le edizioni nazionali di nuova istituzione, nonché per il rifinanziamento delle edizioni nazionali di Alcide De Gasperi, Luigi Einaudi e Aldo Moro. In particolare: 220.000 euro sono stati ripartiti a completamento del finanziamento – per complessivi 720.000 euro – già stabilito subordinatamente all'aumento delle disponibilità finanziarie; 299.063 euro sono stati ripartiti in proporzione del medesimo finanziamento già stabilito per ognuna delle istituzioni.

Rinvia quindi all'ampia relazione illustrativa allegata allo schema per il dettaglio dei contributi erogati.

Preannunciando infine l'intenzione di rendere un parere favorevole sullo schema di decreto in titolo, propone di rinviare il seguito dell'esame alla successiva seduta.

La Commissione conviene con la proposta del Presidente.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 11,35.

Plenaria

414ª Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente
MARCUCCI

La seduta inizia alle ore 15,40.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto ministeriale recante ulteriore finanziamento di comitati nazionali e di edizioni nazionali per l'anno 2017 (n. 492)

(Parere al Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge 1º dicembre 1997, n. 420. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole)

Prosegue l'esame sospeso nella seduta antimeridiana.

Il presidente relatore MARCUCCI *(PD)* illustra uno schema di parere favorevole, pubblicato in allegato.

La senatrice BLUNDO *(M5S)* ribadisce le perplessità già espresse in passato dal suo Gruppo sulle modalità di assegnazione dei contributi in parola. In primo luogo, sottolinea come i fondi continuino ad essere insufficienti rispetto alle effettive necessità dei comitati e delle edizioni nazionali; inoltre, i criteri di assegnazione si sono rivelati palesemente inadeguati e non trasparenti. Servirebbe invece un maggior dialogo con tutte le varie istituzioni culturali e uno sguardo di insieme in grado di valorizzare tutte le realtà esistenti. Preannuncia quindi il voto contrario del suo Gruppo sullo schema di parere del Presidente relatore.

Nessun altro chiedendo di intervenire, previa verifica del prescritto numero legale, il PRESIDENTE pone in votazione lo schema di parere illustrato, che è approvato.

Schema di decreto ministeriale recante la tabella delle istituzioni culturali da ammettere al contributo ordinario annuale dello Stato per il triennio 2018-2020 (n. 507)

(Parere al Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, ai sensi dell'articolo 1, della legge 17 ottobre 1996, n. 534. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con raccomandazioni)

Prosegue l'esame sospeso nella seduta antimeridiana.

Il relatore CONTE *(AP-CpE-NCD)* evidenzia che, per varie ragioni, alcune delle istituzioni culturali che avevano fatto domanda per accedere ai contributi ordinari della tabella triennale in esame, previsti dall'articolo 1 della legge n. 534 del 1996, non sono state ammesse. Poiché in molti casi si tratta di soggetti particolarmente meritevoli, ritiene opportuno raccomandare al Governo una particolare attenzione agli stessi, ai fini dell'accesso agli altri contributi speciali annuali previsti dall'articolo 8 della stessa legge n. 534 del 1996.

Illustra quindi a tal fine uno schema di parere favorevole con raccomandazione, pubblicato in allegato.

Il PRESIDENTE dichiara di condividere lo schema di parere proposto dal relatore. Inoltre, poiché alcuni colleghi hanno fatto pervenire segnalazioni su alcune specifiche istituzioni culturali che non hanno potuto accedere ai contributi in esame, ove la Commissione convenga, dichiara la propria disponibilità a trasmettere al Ministro dei beni e delle attività culturali una lettera a sua firma che, in coerenza con quanto indicato nel parere, chieda una particolare attenzione per quegli specifici enti, ai fini del riparto dei contributi speciali di cui all'articolo 8 della legge n. 534 del 1996. Naturalmente, gli enti in questione devono aver fatto la domanda ed essere in regola con i requisiti prescritti dalla legge.

Interviene quindi per dichiarazione di voto il senatore LIUZZI *(NcI)* il quale, pur condividendo le finalità del provvedimento in esame, lamenta ancora una volta, come purtroppo accaduto già molte volte in passato, la scarsa presenza tra gli enti beneficiari di istituzioni culturali del Sud, alcune anche molto importanti. Ricorda come già lo scorso anno, in occasione dell'esame dell'analogo schema di decreto per il 2016, avesse sollecitato il Governo a svolgere un'opera di sensibilizzazione nei confronti delle istituzioni culturali meridionali affinché adeguassero i propri statuti, in modo da avere requisiti richiesti per l'ammissione ai contributi.

Poiché ciò non è avvenuto, queste istituzioni trovano sempre più difficoltà ad operare e a svolgere con efficacia un'attività di promozione culturale nei rispettivi territori.

La senatrice FASIOLO *(PD)* dichiara di condividere lo schema di parere proposto dal relatore e l'ulteriore suggerimento della lettera di accompagnamento avanzato dal presidente Marcucci, che ringrazia per la sua sensibilità. Segnala quindi all'attenzione della Commissione e del Governo, ai fini del riparto dei finanziamenti di cui all'articolo 8 della legge n. 534, l'Associazione culturale «Maestro Rodolfo Lipizer» di Gorizia, che pur avendo fatto regolarmente domanda non è stata ammessa ai contributi dello schema di decreto in esame. Sottolinea che si tratta di un'associazione benemerita, che svolge da anni un importantissimo lavoro di promozione culturale sul territorio, come dimostra il fatto che negli anni passati aveva ottenuto i contributi. Peraltro, la mancata inclusione di questa istituzione appare ancora più penalizzante considerando che solo un'altra associazione culturale friulana è stata ammessa ai contributi ministeriali, con grave danno per la Regione.

La senatrice BLUNDO *(M5S)* osserva che anche per il provvedimento in esame, come per il precedente, i criteri di selezione utilizzati dal Governo per la valutazione delle domande degli enti culturali si sono rivelati assolutamente inadeguati. Come già rilevato nel dibattito, questo è testimoniato anche dalla scarsa presenza di istituzioni del sud Italia: particolarmente grave, ad esempio, che non vi siano istituzioni lucane, considerando che Matera sarà capitale europea della cultura per il 2019.

Un discorso analogo si può fare per la sua Regione d'origine, l'Abruzzo, che risulta particolarmente penalizzata. Mentre mancano infatti importanti realtà culturali regionali, tra le due sole istituzioni abruzzesi ammesse alla ripartizione dei fondi critica la presenza dell'Istituto cinematografico dell'Aquila «La Lanterna Magica», che da anni svolge, in condizioni praticamente di monopolio, il ruolo di *«Film Commission»* abruzzese, laddove questo ruolo dovrebbe essere istituzionale e promosso da un ente regionale, come chiesto da lei stessa in più occasioni al Governo.

Preannuncia pertanto il voto contrario della sua parte politica sullo schema di parere.

La senatrice DI GIORGI *(PD)* dichiara il suo voto favorevole sullo schema di parere predisposto dal relatore. In replica alle osservazioni dei colleghi, concorda in linea di principio sul fatto che sarebbe certamente auspicabile una maggiore omogeneità nella distribuzione dei contributi tra le regioni italiane, in particolare con una presenza più significativa di istituzioni culturali del Sud. Tuttavia, esaminando la documentazione del Governo allegata al provvedimento in esame, si vede chiaramente che il problema sta a monte, in quanto sono molto poche le istituzioni meridionali che hanno presentato domanda, il che non può certamente essere imputato al Governo.

Viceversa, concorda sul fatto che servirebbero criteri più omogenei, essendovi alcune asimmetrie evidenti nelle assegnazioni, ad esempio negli importi attribuiti ai vari enti, in alcuni casi molto bassi rispetto al grande valore dell'attività culturale realizzata. Auspica quindi che su questo punto il Governo presti maggiore attenzione. Infine, in relazione alle osservazioni della senatrice Blundo, ricorda che l'istituzione della *«Film Commission»* abruzzese è già prevista dalla legge e il ritardo nella sua attuazione è imputabile essenzialmente alla Regione.

La senatrice BLUNDO *(M5S)* precisa che la sua parte politica ha più volte sollecitato la Regione Abruzzo, sia l'attuale che la precedente amministrazione, perché procedesse alla costituzione della *«Film Commission»*. Per quanto riguarda lo scarso numero di domande presentate dalle istituzioni culturali meridionali, questo è comunque imputabile anche all'inadeguatezza dei criteri di selezione indicati dal Ministero, che rendono quanto mai difficile l'accesso ai finanziamenti.

Il senatore LIUZZI *(NcI)*, in risposta alle osservazioni della senatrice Di Giorgi, riconosce che vi è spesso una scarsa propensione da parte di molti enti culturali meridionali a impegnarsi per ottenere i contributi, tuttavia anche per questa ragione sarebbe opportuno un supporto concreto da parte del Governo.

Il PRESIDENTE, in relazione alle osservazioni emerse nel dibattito, suggerisce di integrare lo schema di parere proposto dal relatore con una seconda raccomandazione al Governo perché svolga una adeguata attività di sensibilizzazione e di supporto a favore delle istituzioni culturali delle Regioni meno rappresentate, con particolare riguardo a quelle meridionali.

Il relatore CONTE *(AP-CpE-NCD)* accoglie la proposta del presidente Marcucci. Ritiene inoltre opportuno inserire nel parere un'ulteriore raccomandazione al Governo perché si impegni a un riesame e, ove necessario, ad una revisione dei criteri di selezione utilizzati, al fine di garantire un più ampio accesso ai finanziamenti da parte di istituzioni culturali di tutte le Regioni italiane.

Formula pertanto un nuovo schema di parere favorevole con raccomandazioni (pubblicato in allegato).

Nessun altro chiedendo di intervenire, previa del prescritto numero legale, il PRESIDENTE pone in votazione il nuovo schema di parere predisposto dal relatore, che è approvato.

Infine ringrazia tutti i colleghi per aver assicurato la loro puntuale presenza anche nella fase di scioglimento delle Camere, consentendo la trattazione degli argomenti all'ordine del giorno, a conferma del clima di proficua collaborazione instaurato in questi anni nella Commissione.

La seduta termina alle ore 16,10.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 492

La Commissione, esaminato, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge 1º dicembre 1997, n. 420, lo schema di decreto ministeriale in titolo,

tenuto conto che la Commissione si è già espressa sullo schema di decreto recante l'istituzione e il rifinanziamento di comitati nazionali ed edizioni nazionali per l'anno 2017 (Atto n. 436), divenuto il decreto ministeriale n. 519 del 27 novembre 2017;

considerato che lo schema di decreto in titolo ripartisce le ulteriori risorse allocate sul cap. 3631/pg. 2 successivamente all'emanazione del decreto ministeriale n. 519 del 2017, complessivamente pari a 519.063 euro, di cui 500.000 euro assegnati con la legge di assestamento del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2017 e di 19.063 euro ristorati rispetto alle riduzioni derivanti dall'articolo 13, comma 1, del decreto-legge n. 50 del 2017;

rilevato che la Commissione, in sede di esame del suddetto atto n. 436, aveva sollecitato sia il reintegro dei finanziamenti restanti per corrispondere l'ammontare totale già deciso sia la celere predisposizione del relativo schema di decreto di riparto, da trasmettere tempestivamente alle Commissioni parlamentari;

esprime parere favorevole.

SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAL RELATORE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 507

La Commissione, esaminato, ai sensi dell'articolo 1, della legge 17 ottobre 1996, n. 534, lo schema di decreto ministeriale in titolo,

tenuto conto che esso reca la tabella per le istituzioni culturali da ammettere al contributo ordinario annuale dello Stato per il triennio 2018-2020, sulla base dei requisiti stabiliti dalla medesima legge n. 534 del 1996,

manifestato apprezzamento per l'incremento delle risorse disponibili rispetto al precedente triennio;

preso atto dell'istruttoria relativa alla valutazione delle istituzioni culturali beneficiarie del contributo, condotta dall'apposita Commissione, dalla quale si evince che su 226 domande pervenute sono state ammesse al contributo 150 istituzioni, di cui 34 di nuova iscrizione e 116 provenienti dalla precedente tabella;

esprime parere favorevole con la seguente raccomandazione:

tenuto conto dell'elevato numero di domande pervenute, non tutte accoglibili per diverse ragioni nell'ambito della tabella triennale, si raccomanda al Governo di promuovere ogni utile azione presso gli enti e le istituzioni esclusi affinché possano reperire altri canali di finanziamento, in special modo i contributi annuali di cui all'articolo 8 della medesima legge n. 534 del 1996, in considerazione delle attività culturali svolte nei territori di riferimento.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 507

La Commissione, esaminato, ai sensi dell'articolo 1, della legge 17 ottobre 1996, n. 534, lo schema di decreto ministeriale in titolo,

tenuto conto che esso reca la tabella per le istituzioni culturali da ammettere al contributo ordinario annuale dello Stato per il triennio 2018-2020, sulla base dei requisiti stabiliti dalla medesima legge n. 534 del 1996,

manifestato apprezzamento per l'incremento delle risorse disponibili rispetto al precedente triennio;

preso atto dell'istruttoria relativa alla valutazione delle istituzioni culturali beneficiarie del contributo, condotta dall'apposita Commissione, dalla quale si evince che su 226 domande pervenute sono state ammesse al contributo 150 istituzioni, di cui 34 di nuova iscrizione e 116 provenienti dalla precedente tabella;

esprime parere favorevole con le seguenti raccomandazioni:

1) tenuto conto dell'elevato numero di domande pervenute, non tutte accoglibili per diverse ragioni nell'ambito della tabella triennale, si raccomanda al Governo di promuovere ogni utile azione presso gli enti e le istituzioni esclusi affinché possano reperire altri canali di finanziamento, in special modo i contributi annuali di cui all'articolo 8 della medesima legge n. 534 del 1996, in considerazione delle attività culturali svolte nei territori di riferimento;

2) al fine di garantire una distribuzione la più possibile ampia ed omogenea dei contributi tra le istituzioni culturali di tutto il territorio nazionale, si raccomanda al Governo di svolgere un'adeguata opera di sensibilizzazione nei confronti delle istituzioni delle regioni meno rappresentate, con particolare riguardo a quelle del Mezzogiorno d'Italia, fornendo a tal fine anche il necessario supporto tecnico affinchè le istituzioni possano adeguare la propria organizzazione e attività ai requisiti richiesti per l'accesso ai contributi;

3) con riferimento ai criteri previsti per l'accesso ai contributi medesimi, si raccomanda al Governo di operare un riesame e, ove necessario, una revisione degli stessi, al fine di renderli maggiormente coerenti con la realtà delle istituzioni culturali del Paese e consentire così un accesso più ampio ed omogeneo ai fondi, al fine di garantire un'effettiva promozione delle attività culturali del Paese.

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere

Martedì 30 gennaio 2018

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

L'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è riunito dalle ore 15,10 alle ore 15,25.

Plenaria

Presidenza della Presidente
Rosy BINDI

La seduta inizia alle ore 15,30.

Esame della proposta di relazione conclusiva
(Esame e rinvio)

Rosy BINDI, *presidente*, illustra la proposta di relazione conclusiva.

Intervengono per formulare osservazioni il deputato Riccardo NUTI *(Misto)* e il senatore Stefano ESPOSITO *(PD)*.

Rosy BINDI, *presidente*, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta e fissa alle ore 20 di lunedì 5 febbraio il termine per la presentazione di eventuali proposte di modifica.

La seduta termina alle ore 15,50.

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti

Martedì 30 gennaio 2018

Plenaria

Presidenza della Presidente
Chiara BRAGA

La seduta inizia alle ore 14,10.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Chiara BRAGA, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Seguito dell'esame della proposta di relazione sui consorzi e il mercato del riciclo
(Relatori: on. Braga, on. Cominelli, on. Zolezzi)

(Seguito dell'esame e conclusione)

Chiara BRAGA, *presidente e relatrice*, ricorda che nella seduta dello scorso 10 gennaio, insieme agli altri relatori, aveva presentato una proposta di relazione in ordine alla quale sono state trasmesse osservazioni e proposte di modifica, che sono state recepite in un nuovo testo, trasmesso nella giornata di ieri a tutti i componenti della Commissione.

Dà quindi conto di due ulteriori proposte di modifica di cui la Commissione condivide il contenuto.

Avverte pertanto che, in assenza di obiezioni, porrà direttamente in votazione il nuovo testo della proposta di relazione, come modificato nel corso della seduta odierna.

Interviene in dichiarazione di voto il deputato Alberto ZOLEZZI *(M5S)*, nonché Chiara BRAGA, *presidente e relatrice,* la quale, dopo aver espresso alcune considerazioni, pone in votazione il testo della proposta di relazione.

La Commissione approva all'unanimità la proposta di relazione *(vedi allegato).*

Chiara BRAGA, *presidente e relatrice*, avverte che la presidenza si riserva di procedere al coordinamento formale del testo approvato, che sarà stampato come *DOC.* XXIII, n. 36.

Esame della proposta di relazione di aggiornamento sull'inquinamento da sostanze perfluoroalchiliche (PFAS) in alcune aree della regione Veneto (Relatori: sen. Orellana, on. Palma)

(Esame e rinvio)

Chiara BRAGA, *presidente*, ricorda che l'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ha convenuto sull'opportunità di predisporre una relazione di aggiornamento sull'inquinamento da sostanze perfluoroalchiliche (PFAS) in alcune aree della regione Veneto. Avverte quindi che, i relatori senatore Orellana e onorevole Palma, hanno presentato una proposta di relazione, che sarà trasmessa a tutti i componenti la Commissione. Dopo averne illustrato i contenuti, avverte che il termine per la presentazione delle osservazioni e delle proposte di modifica è fissato per le ore 14 di mercoledì 7 febbraio 2018. Quindi, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Esame della proposta di relazione sulla gestione dei rifiuti radioattivi prodotti nelle attività sanitarie (Relatori: on. Carrescia, on. Vignaroli)

(Esame e rinvio)

Chiara BRAGA, *presidente*, ricorda che l'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ha convenuto sull'opportunità di predisporre una relazione sulla gestione dei rifiuti radioattivi prodotti nelle attività sanitarie. Avverte quindi che i relatori, onorevoli Carrescia e Vignaroli, hanno presentato una proposta di relazione, che sarà trasmessa a tutti i componenti la Commissione. Dopo averne illustrato i contenuti, avverte che il termine per la presentazione delle osservazioni e delle proposte di modifica è fissato per le ore 14 di mercoledì 7 febbraio 2018. Quindi, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Esame della proposta di relazione sull'applicazione e la riscossione della tassa sui rifiuti (TARI) (Relatrici: on. Cominelli, sen. Nugnes)
(Esame e rinvio)

Chiara BRAGA, *presidente*, ricorda che l'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ha convenuto sull'opportunità di predisporre una relazione sull'applicazione e la riscossione della tassa sui rifiuti (TARI). Avverte quindi che, le relatrici, onorevole Cominelli e senatrice Nugnes, hanno presentato una proposta di relazione, che sarà trasmessa a tutti i componenti la Commissione. Dopo averne illustrato i contenuti, avverte che il termine per la presentazione delle osservazioni e delle proposte di modifica è fissato per le ore 14 di mercoledì 7 febbraio 2018. Quindi, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Esame della proposta di relazione su aspetti critici e fenomeni illeciti nel traffico transfrontaliero di rifiuti (Relatori: on. Braga, sen. Scalia, sen. Pepe)
(Esame e rinvio)

Chiara BRAGA, *presidente e relatrice*, ricorda che l'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ha convenuto sull'opportunità di predisporre una relazione su aspetti critici e fenomeni illeciti nel traffico transfrontaliero di rifiuti. Avverte quindi che, insieme agli altri relatori, senatori Scalia e Pepe, ha presentato una proposta di relazione, che sarà trasmessa a tutti i componenti la Commissione. Dopo averne illustrato i contenuti, avverte che il termine per la presentazione delle osservazioni e delle proposte di modifica è fissato per le ore 14 di mercoledì 7 febbraio 2018. Quindi, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Sospende quindi la seduta per consentire lo svolgimento della riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi.

La seduta, sospesa alle ore 14,25, è ripresa alle ore 14,30.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Chiara BRAGA, *presidente*, comunica che il dott. Massimo Iervolino, collaboratore della Commissione, ha rassegnato le proprie dimissioni dall'incarico. Quindi propone, concorde la Commissione, che la seduta prosegua in segreto.

(I lavori proseguono in seduta segreta).

La seduta termina alle ore 14,35.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

L'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è riunito dalle ore 14,25 alle ore 14,30.

ALLEGATO

Relazione sui consorzi e il mercato del riciclo

INDICE

1. Il perimetro dell'inchiesta
    1.1. Oggetto e quadro normativo di riferimento
    1.2. L'attività della Commissione
    1.3. L'evoluzione del quadro normativo

2. I soggetti, le filiere
    2.1. Imballaggi
    2.2. RAEE
    2.3. Pneumatici
    2.4. Oli minerali
    2.5. Oli e grassi vegetali e animali
    2.6. Altri soggetti

3. L'approfondimento tematico e le risposte dei consorzi

4. I nodi dell'inchiesta e le principali criticità emerse
    4.1. Disomogeneità dei modelli di gestione
    4.1.1. Funzionamento del sistema
    4.1.2. Ruolo di coordinamento
    4.1.3. Governance
    4.1.4. Vigilanza
    4.2. Carenza di controlli
    4.3. Gestione diversificata del contributo ambientale
    4.4. Un'analisi dei bilanci

5. Fenomeni illeciti e filiere improprie
    5.1. Pneumatici
    5.2. Spedizioni transfrontaliere
    5.3. Veicoli fuori uso
    5.4. Tessile

6. Conclusioni

1. Il perimetro dell'inchiesta

1.1 Oggetto e quadro normativo di riferimento

Attraverso il sistema dei consorzi di produttori viene ad oggi gestita la maggior parte dei rifiuti che costituiscono l'oggetto del mercato del riciclo.
Per comprendere le dinamiche di tale mercato, le attività della Commissione si sono dunque concentrate sui soggetti più importanti che in esso agiscono, ovvero i sistemi collettivi di gestione dei rifiuti. L'attenzione è stata rivolta principalmente ai modelli di gestione delle principali filiere di rifiuti ispirate al principio della responsabilità estesa del produttore[1].
Tale delimitazione del campo di indagine della Commissione lascia inevitabilmente al di fuori del perimetro dell'analisi sia quei segmenti del mercato del riciclo per i quali non sono previsti al momento dal legislatore sistemi collettivi di responsabilità estesa del produttore, sia aspetti diversi da quelli che concernono l'attività dei sistemi collettivi, che pure sono idonei ad incidere sulle dinamiche del mercato del riciclo.
Tuttavia è parso di interesse riferire di alcuni fenomeni illeciti e "filiere improprie" che sottraggono utilità e compromettono l'ambiente.
Le informazioni alla base dell'approfondimento sono state raccolte nel corso di audizioni condotte a partire dal mese di gennaio del 2017 che hanno visto la partecipazione dei maggiori *stakeholders* presenti nelle varie filiere di gestione ed in particolare dei consorzi.
L'indagine non ha dunque avuto ad oggetto il mercato del riciclo nella sua completezza ma, circoscritta come appena evidenziato, ha consentito di evidenziare alcune di criticità che saranno progressivamente descritte di seguito.
Il tema della responsabilità dei soggetti coinvolti nella filiera di produzione e gestione del rifiuto è il presupposto che muove le regole giuridiche di previsione di sistemi collettivi.
Nel campo dei rifiuti, il profilo della responsabilità può essere declinato in diversi angoli prospettici, ciascuno dei quali rilevante per comprendere gli elementi alla base del mercato del riciclo e quindi dell'analisi svolta dalla Commissione.
Rispetto a qualsivoglia rifiuto, si pone il problema di garantirne una corretta gestione. Per fare ciò il legislatore ha imposto una responsabilizzazione dei soggetti in essa implicati nella sua gestione, in primo luogo del produttore "materiale" e/o "giuridico" del rifiuto.
Il produttore del rifiuto viene individuato dall'articolo 183, comma 1, lettera *f)* del decreto legislativo n. 152 del 2006 nel «soggetto la cui attività produce rifiuti e il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile detta produzione (produttore iniziale) o chiunque effettui operazioni di pretrattamento, di miscelazione o altre operazioni che hanno modificato la natura o la composizione di detti rifiuti (nuovo produttore)». Tale nozione è frutto di una recente modifica legislativa volta a dare riconoscimento normativo a quel costante orientamento giurisprudenziale che, a partire dal 2000, aveva ricondotto nella nozione di produttore di rifiuti non solo il soggetto dalla cui attività

[1] Ancorché prendano le mosse dalla medesima finalità di tutela ambientale e nonostante l'identità di termine utilizzato, la responsabilità del produttore – intesa come responsabilità del soggetto che ha prodotto il bene da cui è generato il rifiuto, in termini sia di oneri connessi alla gestione del fine-vita che di raggiungimento di obiettivi di recupero – deve essere mantenuta ben distinta dalla responsabilità del produttore/detentore del rifiuto che scaturisce dalla violazione delle regole poste a presidio della corretta gestione dello stesso

concretamente si origina il rifiuto ma anche "il soggetto al quale sia giuridicamente riferibile tale produzione".
Così definito il soggetto produttore del rifiuto, l'articolo 188, comma 1, del decreto legislativo n. 152 del 2006 pone uno specifico obbligo in capo a questa figura. Ogni produttore iniziale o detentore, infatti, ha il dovere di verificare e controllare gli altri soggetti coinvolti nella gestione del rifiuto. Nel dettaglio, ciò significa che il produttore iniziale del rifiuto o altro detentore deve provvedere direttamente o indirettamente al suo trattamento e, soprattutto, è responsabile del rifiuto per l'intera catena di trattamento in entrambe le ipotesi (salve talune limitazioni poste dalla normativa vigente, ma che non trovano qui approfondimento, stante la ricognizione del tema d'indagine già compiuta).
Il legislatore chiarisce *espressamente* che anche «qualora il produttore iniziale o il detentore trasferisca i rifiuti per il trattamento preliminare a uno dei soggetti consegnatari» - quali un intermediario, un commerciante, un ente o un'impresa che effettua le operazioni di trattamento dei rifiuti, o anche un soggetto pubblico o privato addetto alla raccolta dei rifiuti - «tale responsabilità, di regola, comunque sussiste».
A tale regime "tradizionale" di responsabilità in materia di gestione dei rifiuti, se ne è affiancato uno, già presente nell'ordinamento atraverso le sue applicazioni spcifiche in determinati settori, codificato in termini di principio con la direttiva n. 2008/98/CE avente come destinatari i produttori, così come individuati dall'articolo 183, comma 1, lettera *g*), del decreto legislativo n. 152 del 2006: norma in cui il produttore viene definito come «qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti».
Sulla base della cosiddetta responsabilità estesa del produttore (REP, in inglese *Extended Producer Responsibility – EPR)*, il soggetto che ha prodotto il bene – nei termini indicati dal legislatore - ne è responsabile fino alla gestione del fine-vita, vale a dire fino a quando esso diventa un rifiuto.
A livello nazionale, il principio, disciplinato dall'articolo 8 della direttiva 2008/98/CE, è stato recepito con il decreto legislativo n. 205 del 2010 che ha disposto l'introduzione dell'articolo 178-*bis* nel decreto legislativo n. 152 del 2006. Come anticipato, la *ratio* della responsabilità estesa del produttore implica l'onere economico e materiale dei produttori di farsi carico della fase di "fine-vita" dei prodotti immessi sul mercato. Pertanto, la volontà del legislatore europeo e nazionale è quella di ridurre la produzione dei rifiuti, attraverso un meccanismo disincentivante fondato sull'estensione della responsabilità che porta il produttore a pensare fin dall'origine e a sopportare in seguito i costi futuri determinati dal prodotto che immette in commercio. Per tale ragione, l'OCSE ha definito la responsabilità estesa del produttore come «una strategia per la protezione dell'ambiente»[2]
Il nucleo teleologico del principio della responsabilità estesa del produttore è costituito dalla riduzione al minimo dell'impatto ambientale dei prodotti attraverso la responsabilizzazione dello stesso produttore.
Tuttavia, la previsione dell'articolo 178-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006 ha una natura meramente programmatica poiché la sua effettiva attuazione è demandata, ai sensi del primo comma del medesimo articolo, a provvedimenti futuri ovvero a decreti del Ministro dell'ambiente, aventi invece natura regolamentare, che stabiliscano le modalità ed i criteri di introduzione della responsabilità estesa del produttore del

[2] Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR) - final report, European Commission – DG Environment 2014, pag. 164
http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/target_review/Guidance%20on%20EPR%20-%20Final%20Report.pdf

prodotto e dunque di definizione di sistema. È inoltre consentito, sempre mediante decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, stabilire le modalità e i criteri: di gestione dei rifiuti e della relativa responsabilità finanziaria dei produttori del prodotto; di pubblicizzazione delle informazioni relative alla misura in cui il prodotto è riutilizzabile e riciclabile; della progettazione dei prodotti volta a ridurre i loro impatti ambientali; di progettazione dei prodotti volta a diminuire o eliminare i rifiuti durante la produzione e lo smaltimento dei prodotti e a favorire e incoraggiare lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di prodotti adatti all'uso multiplo.
È opportuno tenere ben distinti i due piani operativi delle diverse responsabilità, come prevede lo stesso legislatore all'articolo 178-*bis* laddove chiarisce che «la responsabilità estesa del produttore del prodotto è applicabile fatta salva la responsabilità della gestione dei rifiuti di cui all'articolo 188, comma 1, e fatta salva la legislazione esistente concernente flussi di rifiuti e prodotti specifici».
Attraverso la previsione della responsabilità estesa del produttore, vige in capo ai produttori di talune tipologie di beni l'obbligo di sostenere i costi delle operazioni necessarie per gestire i rifiuti generati alla fine del ciclo di vita del prodotto stesso, garantendone uno standard quantitativo e qualitativo di recupero. Pertanto ciò si pone come una strategia di protezione ambientale – come chiarito dall'OCSE - in cui la responsabilità del produttore è estesa anche alla fase *post-consumer*, rilevando in tal senso l'intero ciclo di vita dei prodotti, in particolare il ritiro, il riciclo e lo smaltimento finale.
Il principio esprime il tentativo di rafforzare la prevenzione e di facilitare l'utilizzo efficiente delle risorse durante l'intero ciclo di vita dei prodotti e, di conseguenza, favorire sia la diminuzione dei rifiuti, sia, una volta che questi si siano formati, la possibilità del loro riciclaggio.
Dal momento che l'attuazione di questo principio - applicato differentemente dai diversi Stati membri dell'Unione europea - assicura il maggior successo del recupero di materia dai rifiuti, risulta essere centrale anche nell'evoluzione della c.d. *circular economy*, che costituisce l'obiettivo di lunga durata posto nella politica europea sul risparmio delle risorse naturali.
Il tema della *circular economy* e dell'attuazione di essa attraverso le più recenti iniziative normative in cantiere a livello europeo è stato oggetto di attenzione da parte del Parlamento in diverse occasioni e pertanto in questa sede rileva solo ai fini dell'inquadramento strategico e prospettico del mercato del riciclo.
Gli strumenti di attuazione del profilo della *circular economy* che riguarda i rifiuti, infatti, coincidono in gran parte con i fattori idonei a modificare le dinamiche del mercato dei materiali e dei rifiuti.
Il nuovo pacchetto di misure sull'economia circolare, presentato dalla Commissione europea nel dicembre 2015, contiene delle proposte di modifica di alcune direttive, tra cui la direttiva 2008/98/CE (c.d. direttiva quadro rifiuti).
Nell'ambito delle proposte di emendamento alla direttiva quadro rifiuti, tra gli aspetti di maggior rilievo figura proprio l'introduzione di condizioni minime per il regime della responsabilità estesa del produttore.
La proposta di modifica della direttiva 2008/98/CE prevede, in particolare, l'inserimento, dopo l'articolo 8 della direttiva (responsabilità estesa del produttore), di un nuovo articolo 8-*bis* rubricato come "Requisiti generali in materia di responsabilità estesa del produttore", che interviene sui regimi di responsabilità estesa del produttore esistenti (prevedendo la definizione di alcuni aspetti essenziali, quali i ruoli e le responsabilità dei vari attori; gli obiettivi in termini di gestione dei rifiuti; i sistemi di comunicazione) e sulle organizzazioni create per attuare, per conto del produttore di

prodotti, gli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa. Al paragrafo 4 dell'articolo 8-*bis* viene previsto che gli Stati membri adottino le misure necessarie ad assicurare che i finanziamenti versati dai produttori siano tali da garantire la copertura totale dei costi di gestione dei rifiuti per i prodotti immessi sul mercato, nonché siano modulati in base ai costi effettivi del fine-vita e si basino sul costo ottimizzato dei servizi forniti nel caso in cui i compiti operativi previsti dal regime di responsabilità estesa siano svolti da gestori pubblici di rifiuti.
Per quanto attiene i costi di gestione dei rifiuti, che devono essere garantiti attraverso il finanziamento versato dal produttore gravato dal sistema di responsabilità, vi rientrano anche i costi di informazione dei detentori ed i costi di raccolta e comunicazione dei dati, oltre ai costi della raccolta differenziata, delle operazioni di cernita e trattamento necessarie per raggiungere gli obiettivi in materia di gestione dei rifiuti, tenuto conto, al contempo, della loro riutizzabilità e riciclabilità.
Il nuovo testo dell'art 8-*bis,* così come proposto dalla Commissione europea, non si limita a dettare una normativa più specifica in merito all'individuazione dei costi che devono trovare copertura nei contributi/finanziamenti posti a carico dei produttori (dei vari prodotti), ma specifica anche quali finalità devono essere perseguite dalle misure attuate con riguardo a quelle «organizzazioni create per attuare, per conto del produttore di prodotti, gli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa di quest'ultimo».
In particolare, gli Stati membri dovranno far sì che tali organizzazioni definiscano in modo chiaro la zona geografica, i prodotti e i materiali contemplati; dispongano dei mezzi operativi e finanziari necessari a soddisfare gli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore; istituiscano un meccanismo adeguato di autosorveglianza, con verifiche regolari indipendenti per valutare la gestione finanziaria dell'organizzazione e la qualità dei dati raccolti e comunicati; rendano pubbliche le informazioni riguardanti la proprietà e i membri; i contributi finanziari versati dai produttori e la procedura di selezione dei gestori di rifiuti.
È inoltre prevista l'istituzione di un'autorità indipendente incaricata di sorvegliare l'attuazione degli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore, nel caso in cui sul territorio di uno Stato membro vi siano varie organizzazioni che attuano gli obblighi in materia di responsabilità estesa del produttore.
Da ultimo, il 14 marzo 2017, il Parlamento europeo ha approvato la proposta di revisione – presentata a dicembre 2015 dalla Commissione - di sei direttive europee, ivi inclusa la direttiva quadro rifiuti, alzando gli obiettivi fissati dalla Commissione europea all'interno della proposta. Per quanto attiene l'articolo 8-*bis* appena esaminato, il Parlamento europeo ha confermato l'impianto generale, apportanto alcune modifiche. Innanzitutto, con riferimento a ruoli e responsabilità che devono essere definiti dagli Stati membri, non si parla più unicamente dei produttori e delle organizzazioni, bensì di tutti gli attori coinvolti, compresi i produttori, con espresso riferimento anche ai distributori. Si chiarisce, poi, che gli Stati membri devono definire non solo obiettivi misurabili di gestione dei rifiuti ma anche di riduzione. Per quanto attiene i costi reali del fine vita, si aggiunge, negli emendamenti presentati, di tener conto anche della durabilità e riparabilità e sulla presenza di sostanze pericolose[3].
Anche alla luce di tali formulazioni *de iure condendo* l'analisi qui proposta potrà fungere da elemento di valutazione dei profili per i quali si renderà necessario

[3] Un ulteriore passo in avanti nella disciplina comunitaria si rinviene nel recente accordo del dicembre 2017, tra Parlamento, Consiglio e Commissione:
https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/vella/announcements/statement-commissioner-vella-political-agreement-reached-modernise-waste-rules_en

l'adeguamento della disciplina italiana a quella europea, e quali invece sono già presenti nella disciplina italiana, e nella sua attuazione: considerando altresì che, a fronte del ruolo di primaria importanza che i consorzi di filiera sono suscettibili di svolgere nella realizzazione di un nuovo modello economico ispirato all'economia circolare - laddove contribuiscono sia alla valorizzazione dei rifiuti sia alla prevenzione della loro produzione, anche attraverso la diffusione della consapevolezza della necessità di effettuare la raccolta separata dei materiali, di favorire la crescita del sistema di recupero e il riutilizzo di materia – la coerenza della loro regolamentazione e della loro azione appare indispensabile.

Una specificazione del principio di responsabilità estesa del produttore è quella prevista per il settore degli imballaggi, per il quale si stabilisce una responsabilità che può definirsi «condivisa», così come definita implicitamente dall'articolo 217, comma 2, del decreto legislativo n. 152 del 2006. Tale termine viene frequentemente utilizzato per sostenere che tutti i soggetti della filiera di gestione del rifiuto sono responsabili in solido in caso di *mala gestio* di un rifiuto, tuttavia il significato attribuito dal decreto legislativo n. 152 del 2006 è divergente rispetto a quello usualmente attribuito a tale espressione. Infatti dall'analisi della disposizione contenuta nel secondo comma dell'articolo 217 e da un confronto della medesima con quanto previsto all'articolo 178-*bis*, emerge che il decreto legislativo n. 152 del 2006 riconosce una responsabilità condivisa solo nel settore degli imballaggi. Pertanto la responsabilità condivisa non ha come destinatari gli operatori della filiera del rifiuti, bensì viene circoscritta agli «operatori delle rispettive filiere degli imballaggi» (cfr. articolo 217, comma 2, del decreto legislativo n. 152 del 2006), ossia i produttori e gli utilizzatori definiti nelle lettere *r*) e *s*) dell'articolo 218 del decreto legislativo n. 152 del 2006. La definizione fornita da quest'ultimo ricomprende i «fornitori di materiali di imballaggio, fabbricanti, trasformatori e importatori di imballaggi vuoti e di materiali di imballaggio» nonché i «commercianti, distributori, addetti al riempimento, utenti di imballaggi e importatori di imballaggi pieni». Nonostante la disciplina preveda la cooperazione tra gli operatori della filiera del rifiuto, l'articolo 219, comma 2, del decreto legislativo n. 152 del 2006 stabilisce che tale cooperazione debba avvenire «secondo i principi della responsabilità condivisa».
Una volta operata tale distinzione concettuale e normativa, si può procedere ad analizzare le delcinazioni che tale principio ha assunto nell'ordinamento italiano, e che hanno condotto a quelle gestioni di rifiuti qui esaminate.
L'applicazione concreta del principio di responsabilità estesa nell'ordinamento italiano assume la peculiare veste soggettiva del consorzio tra privati, sotto la vigilanza dello Stato.
Le filiere interessate dall'applicazione del principio della responsabilità estesa e dalla presenza dei consorzi sono molteplici. Tra le prime vi è stata quella degli imballaggi – plastica, carta, vetro, legno, alluminio – e sono seguite quelle degli oli industriali e quelle dell'olio vegetale e del grasso animale, le apparecchiature elettroniche, gli pneumatici, i veicoli fuori uso.
Particolarmente problematica è la questione della natura dei consorzi unici nazionali di filiera, i quali hanno sempre manifestato una natura "ibrida", stante la commistione tra elementi pubblicistici e privastici tale da renderli delle vere e proprie fattispecie miste. Si è pervenuti a un significativo arresto giurisprudenziale con la sentenza del consiglio di Stato n. 4475 del 24 settembre 2015[4], di accoglimento del ricorso presentato da CIAL – consorzio imballaggi alluminio avverso il decreto del 26 aprile 2013 adottato dal

[4] V. anche sentenza Consiglio di Stato, sezione VI, n. 2660 del 26 maggio 2015 (doc. n. 1007/1)

Ministero dell'ambiente di concerto con il Ministero per lo sviluppo economico, di approvazione dello schema tipo dello statuto dei consorzi costituiti per la gestione degli imballaggi, il quale definiva il CONAI e i consorzi di filiera come soggetti incaricati di pubblico servizio.
In tale sede il giudice amministrativo, ribaltando la decisione del TAR Lazio, è giunto alla conclusione che i consorzi di filiera non possono qualificarsi alla stregua di consorzi obbligatori ai sensi degli articoli 2616 e seguenti del codice civile, nemmeno in forza del fatto che siano costituiti mediante apposito provvedimento legislativo.
Infatti, l'espressa qualificazione dei consorzi come soggetti muniti di personalità giuridica di diritto privato e la coesistenza di operatori privati che organizzano sistemi autonomi di gestione, con conseguente apertura a un sistema tendenzialmente concorrenziale, comporta l'inapplicabilità al caso di specie dei principi in tema di consorzi obbligatori, con conseguente applicazione ai consorzi in esame della disciplina codicistica dei consorzi volontari. Ciò trova ulteriore conferma nell'attività posta in essere dai consorzi di filiera, che non svolgono un servizio pubblico in senso stretto, bensì un'attività di pubblico interesse, secondo quanto stabilito dall'articolo 177 decreto legislativo n. 152 del 2006.
Quel che preme sottolineare, quindi, è la specificità di tali sistemi di gestione dei rifiuti di imballaggi, per cui può parlarsi di fattispecie di «obbligatorietà a carattere residuale», laddove si consideri che l'obbligo di aderire al consorzio di filiera si configura soltanto qualora gli operatori economici appartenenti alla categoria dei produttori non adottino volontariamente sistemi autonomi alternativi di gestione dei propri imballaggi.
Nella "Indagine conoscitiva sul mercato dei rifiuti solidi urbani" dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, avviata nell'agosto del 2014, viene dato atto della presenza di ostacoli normativi alla diffusione di consorzi autonomi, ad esempio laddove si consideri l'intervento del CONAI nelle procedure di riconoscimento dei sistemi autonomi. In tale occasione, l'Autorità garante ha sottolineato le criticità intrinseche ad un sistema così configurato, soprattutto laddove si consideri la natura di soggetto privato del CONAI affermata anche dal giudice amministrativo.
Alla scelta compiuta in ordine all'oggetto della presente indagine, vale a dire i consorzi nel mercato del riciclo, ha fatto seguito la realizzazione di un'ampia attività istruttoria, volta ad acquisire dati ed informazioni sulla veste giuridica dei soggetti, i flussi di materia gestiti, lo spessore economico delle attività, le specificità di *governance*, la gestione finanziaria ed altri aspetti, così come si vedrà in seguito. Sono state prese in considerazioni le seguenti filiere del rifiuto: gli imballaggi, i rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, gli pneumatici, gli oli minerali e gli oli vegetali.
Sono stati altresì auditi altri soggetti, di natura diversa, attivi nel mercato del riciclo, come meglio si dirà nel § 2.6.

1.2 L'attività della Commissione

Nell'ambito dell'approfondimento condotto, la Commissione ha svolto una serie di audizioni nel corso delle quali è stata data voce, principalmente ma non esclusivamente, ai consorzi. Di seguito il quadro completo:

23 aprile 2015: Enrico Bobbio, presidente del consorzio Polieco, Claudia Salvestrini, direttore del consorzio, Alessandra Tommasino, consulente del consorzio.
16 gennaio 2017: Roberto De Santis, presidente del consorzio CONAI; Antonio Ciotti, presidente del consorzio COREPLA; Massimo Paravidino, direttore generale del consorzio; Piero Capodieci, consigliere del consorzio COMIECO, accompagnato da

Pietro Attoma, presidente del consorzio;
23 gennaio 2017: Nicola Semeraro e Marco Gasperoni, presidente e direttore generale del consorzio RILEGNO; Cesare Maffei e Gino Schiona, presidente e direttore generale del consorzio CIAL; Franco Grisan, presidente del consorzio CO.RE.VE; Domenico Rinaldini e Federico Fusari, presidente e direttore generale del consorzio RICREA;
24 gennaio 2017: Alessandro Stocco, responsabile del sistema di gestione pari della società ALIPLAST; Giancarlo Longhi e Simone Micono, presidente e consulente legale del consorzio CO.RI.PET;
6 marzo 2017: Fabrizio Longoni, direttore del centro di coordinamento RAEE; Andrea Fluttero, presidente di Fise-Unire, e Maria Letizia Nepi, segretario generale di Fise-Unire; Paolo Barberi, presidente dell'Associazione nazionale produttori aggregati riciclati (ANPAR), e Filippo Grifoni, delegato per la Toscana dell'ANPAR;
14 marzo 2017: Giuliano Tarallo, presidente dell'Unione nazionale imprese recupero e riciclo maceri (Unirima); Enzo Scalia, managing director della società Benfante spa;
15 marzo 2017: Paolo Tomasi, presidente del consorzio obbligatorio oli usati;
29 marzo 2017: Enrico Bobbio, presidente del consorzio Polieco, Claudia Salvestrini, direttore del consorzio, Ferdinando D'Alessandro, membro dell'organo di controllo del consorzio; Giovanni Corbetta, direttore generale di Ecopneus;
3 aprile 2017: Stefano Laporta, direttore generale dell'ISPRA;
20 aprile 2017: Alessandro Canovai, presidente del consorzio italiano compostatori, Massimo Centemero, direttore del consorzio, Flavio Bizzoni, vicepresidente del consorzio;
26 aprile 2017: Marco Versari, presidente di Assobioplastiche, e Francesco De Leonardis, consulente legale di Assobioplastiche;
2 maggio 2017: Tommaso Campanile, presidente del consorzio nazionale di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali ed animali esausti (CONOE);
18 maggio 2017: Angelo Bonsignori, direttore generale di Unionplast;
31 maggio 2017: Filippo Bernocchi, ex vicepresidente dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI);
25 luglio 2017: Roberto Coizet, presidente del Centro materia rinnovabile;
5 ottobre 2017: Mauro Grotto, presidente dell'Associazione industriale riciclatori auto (AIRA), Angelo Colombo, vicepresidente dell'AIRA, e Valerio Fiori, consigliere dell'AIRA;
21 novembre 2017: Rinaldo Ferrazzi, presidente dell'Associazione nazionale demolitori autoveicoli (A.D.A.), Anselmo Calò, presidente di Fise e vice presidente dell'A.D.A.; Alfonso Gifuni, presidente della Confederazione autodemolitori riuniti;
13 dicembre 2017: Ruggero Delvecchio, presidente dell'associazione nazionale autodemolitori di qualità, e Nicola Giovanni Grillo, vicepresidente dell'associazione nazionale autodemolitori di qualità.

1.3 L'evoluzione del quadro normativo

E' opportuno dare di seguito conto di alcune iniziative nella materia normativa della regolamentazione dei consorzi e su quella del recupero di materia, anche in prospettiva sovranazionale.
[>>>]
Nella legislatura in corso sono state approvate norme in materia di sottoprodotti e *end of waste*.
Con l'articolo 13, comma 4, del decreto-legge n. 91 del 2014 sono state introdotte disposizioni volte ad assoggettare alle procedure semplificate di recupero dei rifiuti le

attività di trattamento disciplinate dai regolamenti europei, che fissano le condizioni per la cessazione della qualifica di rifiuto (*end of waste*), e a definire il regime di autorizzazioni da applicare agli enti e alle imprese che effettuano operazioni di recupero di materia prima secondaria (MPS) da specifiche tipologie di rifiuti alle quali sono applicabili i predetti regolamenti. Tali disposizioni sono inserite attraverso due nuovi commi, 8-*quater* e 8-*sexies*, all'articolo 216 del decreto legislativo n. 152 del 2006. Ulteriori disposizioni recate dal citato quarto comma attengono, per un verso, all'applicazione delle procedure semplificate anche al mero controllo dei materiali di rifiuto, per verificare se soddisfino i criteri dell' *end of waste* (comma 8-*sexies* dell'articolo 216) e, per l'altro, all'utilizzo dei rifiuti contemplati dall'"elenco verde" del Regolamento UE n. 1013/2006 negli impianti industriali in possesso dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) (comma 8-*septies* dell'articolo 216).
Il successivo comma 4-*ter* consente invece l'utilizzo di materie prime secondarie per recuperi ambientali, rilevati, sottofondi e piazzali.
Con il D.M. ambiente 13 ottobre 2016, n. 264, sono stati adottati "Criteri indicativi per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualifica dei residui di produzione come sottoprodotti e non come rifiuti".
Nel documento «Verso un modello di economica circolare per l'Italia», consegnato dal Ministro dell'ambiente nel corso dell'audizione del 28 novembre 2017 svoltasi presso le Commissioni riunite VIII e X della Camera dei deputati, si legge che "il Ministero dell'ambiente si è già attivato da tempo intervenendo su alcuni flussi specifici di rifiuti. In particolare per: il decreto *end of waste* sul fresato d'asfalto; il decreto *end of waste* sulla gomma derivante da pneumatici fuori uso. Sono stati completati i controlli tecnici: entrambi i decreti sono stati inviati alla Commissione Europea. Il Ministero dell'ambiente, inoltre, ha predisposto e sottoposto all'esame dell'ISPRA ulteriori schede tecniche per il recupero di materia dai pannolini, dal piombo contenuto nelle batterie per auto, dai rifiuti da demolizione e costruzione e dalla vetroresina, con particolare riferimento alle imbarcazioni".
Quanto al sistema consortile[5], nella XVII Legislatura, con il D.M. 26 aprile 2013 è stato approvato lo schema-tipo dello statuto dei consorzi costituiti per la gestione degli imballaggi. In seguito alle sentenze del consiglio di Stato nn. 4675, 4676 e 4677 del 24 settembre 2015, che hanno annullato parzialmente il citato decreto, il Ministero dell'ambiente, di concerto con quello dello sviluppo economico, ha emanato il successivo D.M. 24 giugno 2016, su cui sono intervenute le correzioni apportate dal D.M. 3 maggio 2017.
Disposizioni in materia di consorzi sono contenute nella legge annuale per il mercato e la concorrenza (Legge n. 124 del 2017). I commi 120-121 modificano la disciplina relativa al riconoscimento di sistemi autonomi alternativi all'adesione al CONAI (consorzio nazionale imballaggi) o ai c.d. consorzi di filiera costituiti per ognuno dei materiali di imballaggio. In particolare, viene sospeso l'obbligo di corrispondere il contributo ambientale CONAI a seguito del riconoscimento del progetto di istituzione del sistema autonomo e fino al provvedimento definitivo che accerti il funzionamento o il mancato funzionamento del sistema. Viene altresì escluso il CONAI dalla procedura di riconoscimento dei c.d. sistemi autonomi affidando le relative competenze all'ISPRA.
Occorre ricordare che il CONAI è stato oggetto di un'attività istruttoria dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (avviata nel luglio 2014), che si è conclusa con

[5] La posizione del Ministero dell'ambiente sui sistema dei consorzi e in paticolare sul riconoscimento di sistemi autonomi è stata riferita dal Ministro alla Commissione ambiente del Senato in un'audizione del 19 aprile 2017 (http://www.minambiente.it/comunicati/audizione-commissione-ambiente-al-senato-su-acqua-e-consorzi) nella quale si annunciava l'indizione di "Stati generali", poi non realizzati.

la deliberazione n. 25609/2015[6] che, tra le varie misure previste, ha reso obbligatori, per CONAI e COREPLA, gli impegni presentati all'Autorità da tali consorzi, nonché la presentazione, da parte dei consorzi medesimi, di una relazione annuale dettagliata sull'attuazione degli impegni assunti, dando conto, tra l'altro, "delle eventuali istanze di riconoscimento di sistemi autonomi di gestione dei rifiuti da imballaggio in plastica speciali presentate al Ministero e dell'esito delle stesse".
Disposizioni relative ai beni in polietilene sono state dettate dai decreti-legge "competitività" (decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116) e "sblocca Italia" (decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164)).
Con l'articolo 14, comma 8, lettera b-*quinquies*), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, è stata modificata la definizione di beni in polietilene la cui gestione è affidata al consorzio nazionale per il riciclaggio di rifiuti di beni in polietilene (POLIECO). Tale definizione è stata successivamente abrogata dall'articolo 35, comma 12, lettera *a*), del decreto-legge 133/2014. Le successive lettere b) e c) ed il comma 13 hanno dettato ulteriori disposizioni relative al POLIECO.
Con il D.M. ambiente 29 luglio 2016 (pubblicato nella G.U. del 16 agosto 2016), è stato approvato lo schema tipo dello statuto del consorzio nazionale per il riciclaggio di rifiuti di beni in polietilene.
Con il D.M. ambiente 22 giugno 2016 (pubblicato nella G.U. dell'8 luglio 2016) è stato approvato lo schema di statuto-tipo per i consorzi degli oli e dei grassi vegetali ed animali esausti.
Con il D.M. ambiente 7 dicembre 2016 (pubblicato nella G.U. del 24 dicembre 2016) è stato approvato lo schema di statuto-tipo per il consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati.
La legge 28 luglio 2016, n. 154 (c.d. collegato agricolo) reca alcune disposizioni in materia di consorzi.
L'articolo 10 disciplina il "contributo ambientale" dovuto al CONOE (consorzio nazionale di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali e animali esausti). In particolare il comma 1 ne prevede la determinazione, a decorrere dall'anno 2017, in relazione alle diverse tipologie di prodotti e tenuto conto della suscettibilità degli stessi a divenire esausti.
In materia è intervenuto il comma 2-*quater* dell'articolo 12 del decreto-legge n. 244 del 2016, che ha differito al secondo semestre 2017 l'inizio dell'operatività della nuova disciplina del contributo ambientale dovuto al CONOE.
L'articolo 11 è intervenuto, invece, in materia di consorzi e sistemi per la raccolta dei rifiuti previsti dalla parte IV del codice dell'ambiente (decreto legislativo n. 152 del 2006). Il comma 1 prevede, in particolare, che le imprese agricole, singole o associate, quando obbligate, aderiscono ai consorzi e ai sistemi di raccolta in questione attraverso le articolazioni territoriali delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale alle quali aderiscono. Il comma 2 prevede che le imprese agricole che utilizzano o importano imballaggi non sono obbligate all'iscrizione ai c.d. consorzi imballaggi. Il comma 3 interviene sugli aspetti sanzionatori.
Ulteriori recenti norme approvate sono il D.M. ambiente 23 novembre 2017 ("Approvazione dello statuto del consorzio nazionale per la raccolta, il riciclo e il recupero degli imballaggi in plastica") e il D.M. ambiente 7 novembre 2017 ("Approvazione dello statuto del consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati").

[6]Bollettino AGCM 21 settembre 2015, http://www.agcm.it/component/joomdoc/bollettini/33-15.pdf/download.html

Quanto ai lavori parlamentari che la fine della Legislatura non ha consentito di porrare a termine, vanno ricordati quelli raltivi alle norme sugli imballaggi a suo tempo stralciate dal cosiddetto collegato ambientale (legge n. 221 del 2015) inserite in sei distinti disegni di legge del Senato. I primi cinque, numerati da 1676-*bis* a 1676-*sexies* (in quanto derivati dal disegno di legge 1676, "Green Economy", poi divenuto legge) intervenivano sugli articoli 220 e seguenti del decreto legislativo n. 152 del 2006 relativi alla gestione degli imballaggi, modificando le regole per la gestione, la comunicazione sugli imballaggi immessi sul mercato, la stesura del bilancio di esercizio del consorzio nazionale imballaggi, nonché le modalità per produttori e utilizzatori di partecipare a CONAI tramite le associazioni di categoria. Il disegno di legge S. 1676-*septies* ("Modifiche alla disciplina per la gestione degli oli e dei grassi vegetali e animali esausti"), invece, avrebbe dovuto modificare l'articolo 233 del decreto legislativo n. 152 del 2006 sulla disciplina del consorzio di raccolta e trattamento degli oli e grassi animali e vegetali esausti, da un lato prevedendo l'istituzione del consorzio *ex lege* (non più ad opera degli operatori di filiera), dall'altro riorganizzando le modalità di partecipazione.

Molti dei soggetti che sono stati auditi dalla Commissione hanno sottolineato, tra le carenze del sistema complessivo di riciclo, una incompletezza del quadro normativo e regolamentare che possa consentire il riconoscimento della cessazione della qualifica di rifiuto, ovvero l'*end of waste*.

La normativa europea (direttiva 2008/98/CE) prevede due diverse modalità per l'emanazione dei criteri della cessazione della qualifica di rifiuto (*end of waste*). La prima procedura conduce all'individuazione di criteri per flussi di rifiuti e trova la propria fonte normativa in un regolamento dell'Unione Europea; la seconda procedura conduce alla definizione dei criteri *end of waste* con riferimento ad una determinata tipologia di rifiuto, attraverso l'adozione di provvedimenti nazionali.

Il legislatore italiano ha recepito la normativa europea attraverso l'introduzione – ad opera del decreto legislativo n. 205/2010 - dell'articolo 184-*ter* nel decreto legislativo n. 152 del 2006 prevedendo che, in mancanza di criteri europei, i criteri *end of waste* siano adottati attraverso uno o più decreti del Ministro dell'ambiente, senza necessità di intese con altri ministeri.

A livello europeo sono stati adottati i seguenti regolamenti *end of waste*:

regolamento Commissione Ue 715/2013/Ue, Criteri per determinare quando i rottami di rame cessano di essere considerati rifiuti; regolamento Commissione Ue 1179/2012/Ue, Criteri per determinare quando i rottami vetrosi cessano di essere considerati rifiuti; regolamento consiglio Ue 333/2011/Ue, Criteri per determinare quando alcuni rottami metallici cessano di essere considerati rifiuti — Ferro, acciaio e alluminio.

L'unico decreto adottato a livello nazionale è il D.M. 14 febbraio 2013, n. 22, in materia di CSS-Combustibile.

Nelle more dell'adozione dei criteri (a livello europeo o, in mancanza, nazionale) il legislatore nazionale, a differenza di quello dell'Unione europea – che, in ogni caso, non ha abrogato le disposizioni previgenti sull' *end of waste* adottate dai singoli Stati membri - ha dettato una disciplina transitoria prevedendo che continui ad applicarsi il regime preesistente alla direttiva 2008/98/CE (vale a dire, il D.M. 5 febbraio 1998 (relativo ai rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero), D.M. 12 giugno 2002, n. 161 (relativo all'individuazione dei rifiuti pericolosi che è possibile ammettere alle procedure semplificate); il D.M. 17 novembre 2005, n. 269 (relativo all'individuazione dei rifiuti pericolosi provenienti dalle navi, che è possibile ammettere alle procedure semplificate); l'articolo 9-*bis*, lettere *a*) e *b*), del decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210.

La cessazione della qualifica di rifiuto può dunque conseguire:
1. al rispetto dei criteri definiti dai regolamenti UE;
2. al rispetto dei criteri definiti dai D.M. adottati ai sensi dell'articolo 184-*ter*, comma 2, del decreto legislativo n. 152 del 2006 (ad oggi solo D.M. 22/2013);
3. al rispetto dei criteri definiti dai decreti 5 febbraio 1998; 12 giugno 2002, n. 161; 17 novembre 2005, n. 269;
4. alle autorizzazioni in procedura ordinaria rilasciate ai sensi dell'articolo 9-*bis*, lettera *a*), del decreto-legge n. 172 del 2008;
5. alle prescrizioni fissate da appositi accordi di programma in conformità a quanto previsto dall'articolo 9-*bis*, lettera *b*), del decreto-legge n. 172 del 2008.

Va precisato che il Ministero dell'ambiente con nota 1° luglio 2016, prot. n. 10045 (recante "Disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto - Applicazione dell'articolo 184-*ter* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152") ha confermato che le Regioni — o gli enti da queste individuati — possono, in sede di rilascio dell'autorizzazione ordinaria, definire criteri *end of waste*, previo riscontro della sussistenza delle condizioni indicate al comma 1 dell'articolo 184 *ter* del decreto legislativo n. 152 del 2006, rispetto a rifiuti che non sono stati oggetto di regolamentazione dei succitati regolamenti comunitari o decreti ministeriali.

Come anticipato, i criteri fissati a livello europeo hanno riguardato solamente tre flussi di rifiuti (rottami di rame; rottami vetrosi; ferro, acciaio e alluminio).

A tali criteri si aggiungono quelli determinati con l'unico decreto adottato dal legislatore nazionale, in materia di CSS-Combustibile.

Ciò premesso, da più parti si lamenta che l'insufficiente attuazione della normativa sulla cessazione della qualifica di rifiuto abbia di fatto pregiudicato lo sviluppo del potenziale dell'*end of waste*, che rappresenta un importante strumento per la realizzazione della società del riciclo e della tanto auspicata *circular economy*. L'*end of waste*, infatti, consente di attribuire ai materiali risultanti dai processi di recupero lo *status* giuridico delle materie prime vere e proprie, permettendo ai primi di competere, anche in termini economici e di semplicità di gestione, con le seconde. La carente attuazione della normativa *end of waste*, spesso lamentata dagli operatori di settore, viene percepita come un freno alla diffusione di uno strumento che ha il potenziale per produrre effetti positivi, oltre che in termini ambientali, anche in termini economici, a vantaggio tanto degli operatori quanto dell'intera collettività.

L'esigenza di adottare decreti *end of waste* è stata evidenziata, in particolare, da Ecopneus s.c.p.a. - che ha fatto riferimento ad un decreto ministeriale sugli PFU di possibile adozione - da ANPAR e da FISE-UNIRE.

La centralità del ruolo dell'*end of waste* è data dalla spinta che l'attuazione dei meccanismi a ciò preposti consentirebbe al mercato dei prodotti derivanti dalle operazioni di recupero, con evidenti benefici sul piano dell'offerta di essi e del progressivo incremento della qualità degli stessi.

Anche tutti i più recenti criteri ambientali nelle procedure di evidenza pubblica, contenuti dapprima nel c.d. Collegato ambientale e successivamente inseriti nel Codice dei contratti pubblici, troverebbero una attuazione più significativa in presenza di un mercato dell'offerta dei materiali provenienti dal recupero di rifiuti maggiormente sviluppato.

Nell'ottobre 2017 la Commissione ambiente della Camera dei deputati ha avviato l'esame della proposta di legge C. 4502, recante "Incentivi per la diffusione dei prodotti derivanti da materiale post-consumo a base di plastica". Nel disegno di legge di bilancio 2018, nel corso dell'esame alla Camera sono state inserite disposizioni che riconoscono un credito d'imposta del 36 per cento alle imprese che acquistano prodotti realizzati con materiali derivati da plastiche miste provenienti dalla raccolta differenziata degli

imballaggi o da selezioni di rifiuti urbani residui. Il credito d'imposta è riconosciuto fino ad un importo massimo annuale di euro 20.000 per ciascun beneficiario, nel limite massimo complessivo di un milione di euro annui per ciascuno degli anni dal 2019 al 2021 (legge 27 dicembre 2017, n. 205, "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020")

2. I soggetti, le filiere

Vengono di seguito individuati gli elementi caratterizzanti i sistemi collettivi istituiti per gestire i rifiuti delle diverse filiere, in attuazione del citato principio della responsabilità estesa del produttore.
Da tali descrizioni, necessariamente sintetiche e schematiche in questa sede, emerge il quadro di riferimento rispetto al quale considerare gli elementi fattuali proposti dai soggetti auditi, che consente di evidenziare, di conseguenza, i profili di criticità rilevati.
Se la questione, prettamente giuridica, della natura dei consorzi di filiera può dirsi risolta dalla pronuncia del consiglio di Stato, che li ha ricondotti nell'alveo dei consorzi di natura privatistica, seppur con talune peculiarità legate allo svolgimento di attività di pubblico interesse, sono ancora molte le criticità legate al permanere dell'assenza di un modello uniforme di gestione dei rifiuti di filiera. Infatti, a seconda della tipologia di materiale/rifiuto gestito, la responsabilità estesa del produttore si declina in modelli diversi sotto molteplici aspetti, oggetto di analisi nel prosieguo della relazione.

2.1 Imballaggi

La disciplina concernente la gestione dei rifiuti da imballaggio ha ad oggetto tutti gli imballaggi che vengono immessi sul mercato e tutti i rifiuti di imballaggio derivanti da loro impiego, utilizzati o prodotti.
Le disposizioni in materia sono contenute nella parte IV del decreto legislativo n. 152 del 2006, in recepimento nell'ordinamento interno della direttiva 94/62/CE del Parlamento e del consiglio del 20 dicembre 1994, come modificata dalla direttiva 2004/12/CE del Parlamento e del consiglio. Si è così introdotta una disciplina orientata dalla *ratio legis* di prevenire e ridurre l'impatto ambientale ed assicurare un elevato livello di tutela dell'ambiente, garantendo al contempo il corretto dispiegarsi delle dinamiche di mercato
L'articolo 219 del decreto legislativo n. 152 del 2006 stabilisce che, al fine di assicurare la responsabilizzazione degli operatori economici e la cooperazione degli stessi secondo i principi della responsabilità condivisa, l'attività di gestione dei rifiuti di imballaggio deve ispirarsi ad alcuni principi, tra cui quello della individuazione degli obblighi di ciascun operatore economico, garantendo che il costo della raccolta differenziata, della valorizzazione e dell'eliminazione dei rifiuti di imballaggio sia sostenuto dai produttori e dagli utilizzatori proporzionalmente alle quantità di imballaggi immessi sul mercato.
La normativa nazionale sulla gestione dei rifiuti di imballaggio, dapprima contenuta nel decreto legislativo n. 22 del 1997 (c.d. decreto Ronchi), e successivamente nel decreto legislativo n. 152 del 2006, definisce i criteri delle attività di gestione dei rifiuti di imballaggio nei suoi principi generali e con riferimento a due punti cardine: la responsabilità estesa del produttore e la responsabilità condivisa.

Per quanto riguarda la responsabilità estesa del produttore, la disciplina pone a carico dei produttori e degli utilizzatori, nel rispetto del principio "chi inquina paga", la responsabilità della «corretta ed efficace gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio generati dal consumo dei propri prodotti».
Come già anticipato, una sfumatura del principio della REP è la c.d. "responsabilità condivisa", che, come accennato, è prevista nel nostro ordinamento per il solo settore degli imballaggi (cfr. articolo 217, comma 2: «Gli operatori delle rispettive filiere degli imballaggi nel loro complesso garantiscono, secondo i principi della "responsabilità condivisa", che l'impatto ambientale degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio sia ridotto al minimo possibile per tutto il ciclo di vita») e grava sugli operatori delle filiere degli imballaggi, vale a dire non solo sui produttori e sugli utilizzatori, bensì sui «fornitori di materiali di imballaggio, fabbricanti, trasformatori ed importatori di imballaggi vuoti e di materiali di imballaggio, commercianti, distributori, addetti al riempimento, utenti di imballaggi e importatori di imballaggi pieni».
L'articolo 221, comma 10, del decreto legislativo n. 152 del 2006, pone a loro carico i costi per il ritiro degli imballaggi e la raccolta dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari; il corrispettivo per i maggiori oneri relativi alla raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico; i costi per il riutilizzo degli imballaggi usati; i costi per il riciclaggio e il recupero dei rifiuti di imballaggio; i costi per lo smaltimento dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari[7].
Durante la vigenza del decreto legislativo n. 22 del 1997, la scelta del legislatore è stata quella di improntare il sistema su base consortile in ragione delle materie prime che costituiscono gli imballaggi. Anche il decreto legislativo n. 152 del 2006, all'articolo 221, comma 3, prevede la facoltà dei produttori di imballaggio di «organizzare autonomamente, anche in forma collettiva, la gestione dei propri rifiuti di imballaggio sull'intero territorio nazionale» o «attestare sotto la propria responsabilità che e' stato messo in atto un sistema di restituzione dei propri imballaggi, mediante idonea documentazione che dimostri l'autosufficienza del sistema» ovvero aderire ad uno dei consorzi di filiera costituiti per ciascun materiale di imballaggio, ai sensi dell'articolo 223 del decreto legislativo n. 152 del 2006.
La legge impone ai soggetti privati produttori una serie di obblighi di raggiungimento di *standard* ambientali nel recupero di rifiuti generati dai propri prodotti. Gli *standard* sono sia qualitativi (ciò richiede tecnologie avanzate per ottenere un materiale recuperato di alta qualità), sia quantitativi (e questo impone la raccolta dei rifiuti sull'intero territorio nazionale). Data la difficoltà di far fronte a tali obiettivi singolarmente, generalmente tutti i produttori hanno scelto l'adesione ad un sistema collettivo, che la legge stabilisce debba essere un consorzio senza scopo di lucro. Il finanziamento di tali sistemi collettivi avviene attraverso il versamento da parte dei vari soggetti coinvolti nella filiera di un contributo ambientale (CAC).
Il CAC è pagato dai produttori e dagli altri soggetti collegati alla filiera degli imballaggi, che peraltro sono anche membri del CONAI; è compreso nel prezzo finale dei prodotti e dunque degli imballaggi, perciò alla fine ricade sul consumatore.
I consorzi di filiera che operano nelle gestione dei rifiuti di imballaggio sono sei, uno per ciascuna filiera (acciaio, alluminio, carta, legno, plastica e vetro): RICREA,

[7] "Ivan Stomeo, Delegato ANCI per l'energia e i rifiuti, nell'audizione del 19 aprile 2017, ha messo in evidenza come "c'è un altro tema legato al rapporto con il CONAI, ossia le analisi merceologiche della raccolta differenziata. Le analisi merceologiche che vengono affidate a delle aziende direttamente dal CONAI presentano un problema, nel senso che devono essere fatte da enti terzi alle aziende, quindi stiamo cercando di capire come arrivare ad una soluzione ottimale per dare ai comuni la possibilità di valutare le analisi merceologiche della raccolta differenziata."

(acciaio); CIAL (alluminio); COMIECO (carta e cartone); RILEGNO (legno); COREPLA (plastica); COREVE (vetro).
Accanto al sistema CONAI-consorzi di filiera operano due sistemi autonomi, CO.N.I.P. e il sistema P.A.R.I., costituiti ai sensi dell'articolo 221, comma 3, del decreto legislativo n. 152 del 2006. Ha, inoltre, presentato istanza di riconoscimento al Ministero dell'ambiente CORIPET.
All'interno di questo panorama assume un ruolo di notevole rilievo il consorzio nazionale per il recupero degli imballaggi.
Il CONAI è un consorzio dotato di personalità giuridica di diritto privato senza fini di lucro, che persegue finalità di interesse pubblico nell'ambito della tutela dell'ambiente e della concorrenza. A tale consorzio partecipano in forma paritaria i produttori e gli utilizzatori che non hanno organizzato o non partecipano a sistemi autonomi di gestione e restituzione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio. Le risorse finanziarie necessarie allo svolgimento delle funzioni del CONAI sono costituite dai proventi dell'attività, dai contributi dei consorziati e da una quota del c.d. contributo ambientale, nonché da altri contributi e proventi di consorziati e di terzi. Il rispetto del principio della responsabilità estesa del produttore viene in tal caso assicurato dal CONAI ripartendo tra i produttori e gli utilizzatori il contributo ambientale del CONAI. Al CONAI si affiancano sei consorzi di filiera che assicurano il ritiro dei rifiuti di imballaggio di acciaio, alluminio, carta, legno, plastica e vetro raccolti in modo differenziato, la lavorazione e la consegna al riciclatore finale.
Lo scopo statutario del CONAI è quello di conseguire gli «obiettivi globali di recupero e di riciclaggio» e a tal fine pone in essere tutte le iniziative e attività necessarie, compreso il coordinamento delle attività. Un importante strumento di coordinamento è l'accordo di programma quadro nazionale che il CONAI stipula con l'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), con l'Unione delle province italiane (UPI) o con le autorità d'ambito. Tale accordo, sottoscritto anche dai consorzi di filiera, ha carattere volontario e opera in maniera sussidiaria al mercato.
Le attività dei comuni vengono dunque svolte secondo le convenzioni concluse con i consorzi di filiera sulla base dell'accordo di programma quadro stipulato a livello nazionale tra l'Associazione nazionale comuni d'Italia e il CONAI al fine di attuare il principio di corresponsabilità della gestione dei rifiuti tra produttori e utilizzatori.
L'accordo quadro ANCI-CONAI è lo strumento, previsto prima dal decreto legislativo 22/1997 e successivamente dal decreto legislativo n. 152 del 2006, attraverso il quale il sistema consortile garantisce ai comuni italiani la copertura dei maggiori oneri sostenuti per le raccolte differenziate dei rifiuti di imballaggi.
Tale previsione è contenuta nell'articolo 224, comma 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006 che attribuisce al CONAI la facoltà di stipulare un accordo di programma quadro con l'ANCI, con l'Unione delle province italiane (UPI) ovvero con le Autorità d'ambito.
Nel 1999 si è giunti alla sottoscrizione del primo accordo quadro che ha dato il via per instaurazione di un sistema integrato di gestione di rifiuti urbani a livello nazionale che precedentemente era caratterizzato da notevole frammentarietà. Con tale accordo si è tentato di riconoscere il ruolo dei comuni nella raccolta urbana in funzione sia della quantità sia della qualità dei rifiuti urbani raccolti.
L'accordo è stato rinnovato nel 2004 al fine di conformarsi alle indicazioni contenute nella direttiva europea 2004/12/CE ed esteso nel 2009 per un periodo di 5 anni.
L'ultimo accordo ANCI-CONAI è del 1° aprile 2014 e regola per il quinquennio 1° aprile 2014 – 31 marzo 2019 l'entità dei corrispettivi che i consorzi di filiera devono riconoscere ai comuni, o ai soggetti da essi delegati, per coprire i "maggiori oneri" sostenuti per la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio. Attraverso l'accordo,

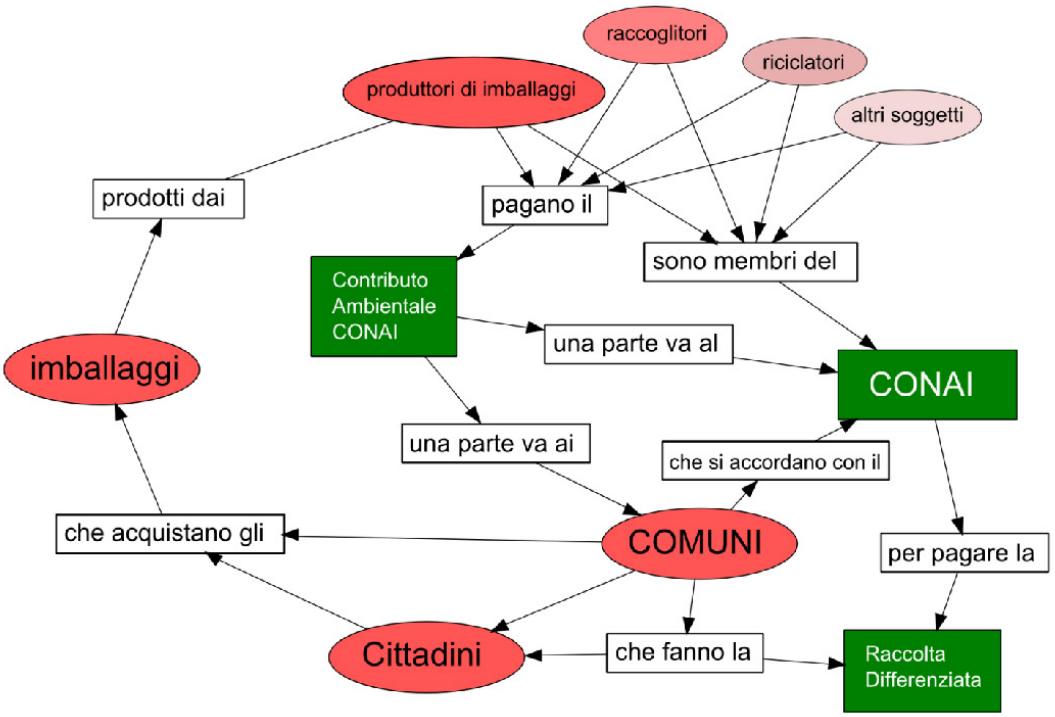
infatti, vengono stabiliti: l'entità dei maggiori oneri per la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio da versare alla competenti pubbliche amministrazioni; gli obblighi e le sanzioni posti a carico delle parti contraenti; le modalità di raccolta dei rifiuti da imballaggio in relazione alle esigenze delle attività di riciclaggio e di recupero. I corrispettivi riconosciuti in forza dell' accordo sono indicati in ognuno dei sei allegati tecnici. Gli allegati tecnici riportano i corrispettivi che CONAI, tramite i consorzi di filiera, riconoscerà ai comuni o loro delegati, per i servizi resi, per le diverse fasi di gestione dei rifiuti di imballaggio, dalla raccolta al conferimento alle strutture operative indicate nelle convenzioni attuative dell'accordo.
In caso di mancata stipula dell'accordo, il Ministero dell'ambiente invita le parti a trovare un'intesa in mancanza della quale definisce esso stesso il corrispettivo (articolo 224, comma 12, del testo unico ambientale, di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006).
Ai sensi dell'articolo 4, comma 3, del Regolamento CONAI «Gli importi del contributo ambientale CONAI possono essere variati dal consiglio d'amministrazione, anche su segnalazione dei consorzi costituiti ai sensi dell'articolo 223 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 effettuata con congruo anticipo secondo le modalità indicate nella convenzione di cui al successivo articolo 5. Il consiglio d'amministrazione delibera per ciascuna tipologia di materiale sulla base dei costi concretamente sostenuti e giustificati alla luce dei criteri statutari di economicità ed efficienza. In caso di aumento di uno degli importi questo è deliberato, tenuto conto delle esigenze di stabilità del contributo, per un periodo di regola almeno triennale e ogni variazione, anche in diminuzione, è normalmente resa nota almeno sei mesi prima della sua applicazione. Le modalità tecniche di applicazione del contributo sono deliberate in qualsiasi momento, con riguardo a uno o più materiali, dal consiglio d'amministrazione».
Nel corso delle audizioni, poi, sono emerse alcune potenziali criticità del nuovo accordo. Il nuovo accordo definisce i corrispettivi per le singole filiere e prevede delle risorse aggiuntive al fine di favorire la crescita qualitativa e quantitativa della raccolta differenziata, in particolar modo nelle cc.dd. aree in ritardo. A tal riguardo, nel capitolo 7 dell'accordo quadro è previsto un cospicuo impegno finanziario da parte di CONAI, sino a 5 milioni di euro annui, per progetti territoriali, progetti di comunicazioni locali, banca dati e osservatorio enti locali.
Sul tema della progettualità è stata riscontrata una notevole disinformazione da parte dei comuni in merito alla disponibilità di tali risorse, rendendosi, pertanto, necessaria una comunicazione più efficace.
Esaminando l'accordo ANCI-CONAI è emerso che lo stesso non prevede alcun meccanismo di incentivazione e prevenzione dei rifiuti di imballaggio.
È stata, inoltre, richiamata l'attenzione sull'indagine dell'Antitrust IC49 del 2016, che ha evidenziato livelli di copertura dei costi sostenuti dai comuni per la raccolta differenziata molto bassi (con riferimento agli imballaggi il dato emerso sarebbe circa il 20%). L'insufficiente copertura dei costi implica che il principio di responsabilità estesa del produttore - che nella filiera degli imballaggi in Italia viene applicato quale responsabilità condivisa tra i produttori e gli utilizzatori finali degli imballaggi, - cioè i cittadini e le organizzazioni che li rappresentano nella gestione dei rifiuti, quindi i comuni - vede i costi fortemente spostati sui cittadini.

Nell'ambito della gestione dei rifiuti di imballaggio notevole rilievo rivestono i consorzi di filiera, aventi personalità giuridica di diritto privato senza fine di lucro e uno statuto adottato in conformità ad uno schema tipo, redatto dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio di concerto con il Ministro delle attività produttive (ora Ministro dello sviluppo economico).

Ai sensi dell'articolo 223 del decreto legislativo n. 152 del 2006, sono costituiti consorzi per ciascun materiale al fine di ritirare, raccogliere, recuperare e riciclare i rifiuti di imballaggio in modo da poter conseguire gli obiettivi di recupero e di riciclaggio.
I consorzi di filiera non costituiscono l'unica modalità organizzative attraverso cui i produttori possono adempiere «agli obblighi di riciclaggio e di recupero nonché agli obblighi della ripresa degli imballaggi usati e della raccolta di rifiuti di imballaggio [...] e all'obbligo di ritiro [...] dei rifiuti di imballaggio conferiti dal servizio pubblico».
In particolare, l'obbligo di aderire ai consorzi di filiera nasce solo qualora i produttori non provvedano ad organizzare sistemi autonomi di gestione dei propri rifiuti di imballaggio e di restituzione dei propri imballaggi.
A norma dell'articolo 223, comma 1, del decreto legislativo n. 152 del 2006 possono partecipare ai consorzi di filiera anche i «recuperatori ed i riciclatori che non corrispondono alle categorie dei produttori previo accordo con gli altri consorziati ed unitamente agli stessi».
L'osservanza dei principi di prevenzione, riciclaggio e recupero e la verifica degli obiettivi di recupero e riciclaggio conseguiti impone a ciascun consorzio di filiera l'adempimento degli obblighi previsti dall'articolo 223, commi da 3 a 6, del decreto legislativo n. 152 del 2006.
Le risorse finanziare che consentono di assicurare l'equilibrio della gestione finanziaria dei consorzi di filiera, ai sensi dell'articolo 223, comma 3, del decreto legislativo n. 152 del 2006, sono costituiti in primo luogo dai contributi dei consorziati, dalla quota del contributo ambientale versato al CONAI e da questo ripartito tra i consorzi, dai proventi della cessione «nel rispetto della concorrenza e della corretta gestione ambientale, degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio ripresi, raccolti o ritirati», infine da ulteriori ed eventuali proventi e contributi di consorziati o di terzi.
Nel panorama degli operatori coinvolti nella gestione dei rifiuti di imballaggio, oltre al sistema CONAI e i consorzi di filiera sono stati costituiti, ai sensi dell'articolo 221, comma 3, del decreto legislativo n. 152 del 2006, sistemi autonomi operanti nella filiera del recupero degli imballaggi in plastica, i quali sono tenuti a rendicontare a CONAI la propria attività.
La legge annuale per il mercato e la concorrenza (legge 4 agosto 2017, n. 124), nel modificare l'art. 221 del decreto legislativo n. 152 del 2006, ha previsto che a seguito del riconoscimento del progetto del sistema autonomo, e sino al provvedimento definitivo, sia sospeso l'obbligo di corrispondere il CAC. Ciò al fine di eliminare uno dei profili normativi di ostacolo alla realizzazione di sistemi autonomi.[8]

[8] Il tema della concorrenzialità nell'ambito dei consorzi è stato affrontato nel 2014 dall'Autorità garante per la concorrenza e il mercato (AS1137 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza - luglio 2014) che, in sintesi, ritiene necessario "garantire pari condizioni di accesso ed esercizio dell'attività ai sistemi di recupero e riciclo dei rifiuti da imballaggi che non sono organizzati in forma consortile (c.d. sistemi di raccolta autonomi) mediante una modifica dell'articolo 221, commi 3, lettera *a*) e comma 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006, al fine di: affidare le procedure di autorizzazione dei sistemi di raccolta autonomi (non organizzati in consorzi) a soggetti caratterizzati da terzietà e, dunque, escludere il coinvolgimento del CONAI; prevedere che gli obiettivi minimi di riciclo possano essere soddisfatti dai sistemi di raccolta autonomi anche attraverso la gestione di rifiuti di produttori non aderenti a quel sistema; escludere che i sistemi autonomi debbano soddisfare l'obbligo di copertura nazionale, atteso che ciò richiede la disponibilità di capillari reti di raccolta potenzialmente sovradimensionate rispetto alle effettive esigenze, traducendosi in costi di ingresso nel mercato non giustificati da obiettivi di tutela ambientale.

2.2 RAEE



Il titolo terzo del decreto legislativo n. 152 del 2006 si occupa della gestione di categorie particolari di rifiuti al fine di costituire un raccordo con la legislazione comunitaria dopo il decreto Ronchi e l'introduzione di nuove fattispecie sulla scorta dell'esperienza maturata nella prassi operativa.
All'interno di tali particolari categorie rilevano diversi rifiuti tra i quali quelli derivanti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE).
Per apparecchiature elettriche ed elettroniche – AEE – si intendono le apparecchiature che dipendono, per un corretto funzionamento, da correnti elettriche o da campi elettromagnetici e le apparecchiature di generazione, trasferimento e misurazione di queste correnti e campi e progettate per essere usate con una tensione non superiore a mille volt per la corrente alternata e a millecinquecento volt per la corrente continua[9].
L'articolo 227, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo n. 152 del 2006 richiama, per quanto concerne tali rifiuti, la direttiva 2002/95/CE del Parlamento europeo e del consiglio «sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche», la direttiva sui veicoli fuori uso 2000/53/CE e la direttiva 2003/108/CE del Parlamento europeo e del consiglio «che modifica la direttiva 2002/96/CE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE)» ed il relativo decreto legislativo 25 luglio 2005, n. 151 recante l'«attuazione delle direttive 2002/95/CE, 2002/96/CE e 2003/108/CE, relative alla riduzione dell'uso di sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche, nonché allo smaltimento dei rifiuti».

[9]La definizione delle AEE è contenuta nell'articolo 4, lett. a), del decreto legislativo 14 marzo 2014, n. 49 recante l'«attuazione della direttiva 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE)».

La materia, tuttavia, è stata oggetto di una profonda rivisitazione a seguito dell'entrata in vigore della direttiva 2012/19/UE del Parlamento europeo e del consiglio del 4 luglio 2012 sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), recepita nel nostro ordinamento con il decreto legislativo 14 marzo 2014, n. 49 recante l'«attuazione della direttiva 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE)» che ha disposto la quasi integrale abrogazione del decreto legislativo n. 151 del 2005.
Le finalità perseguite dal decreto legislativo n. 49 del 2014, da ultimo intervenuto, sono la riduzione degli impatti negativi derivati sia dalla progettazione che dalla produzione e gestione delle apparecchiature elettroniche ed elettriche e un uso più efficace delle risorse per conseguire gli obiettivi dello sviluppo sostenibile.
Per quanto concerne l'ambito applicativo, tale disciplina si applica alle apparecchiature elettriche ed elettroniche comprese nelle categorie descritte nell'allegato I ed individuate in modo esemplificativo dall'allegato II.
L'art 3 del decreto legislativo n. 49 del 2014 prevede specifiche esclusioni dall'ambito applicativo della disciplina RAEE. Tra queste vi rientrano le apparecchiature necessarie per la tutela degli interessi essenziali della sicurezza nazionale, lampade ad incandescenza e apparecchiature progettate e installate come parte di un'altra apparecchiature che è esclusa o non rientra all'interno dell'ambito di applicazione del decreto.
Per ciò che concerne l'analisi della gestione dei RAEE, il decreto prevede l'adozione di misure atte a promuovere principalmente la cooperazione tra produttori e operatori degli impianti di trattamento. Inoltre, ai fini del perseguimento delle finalità stabilite dall'articolo 1 del medesimo decreto, si favorisce la progettazione e produzioni di apparecchiature elettriche ed elettroniche ecocompatibili, in modo da facilitare le operazioni di smontaggio, riparazioni, nonché le operazioni di preparazione per il riutilizzo, recupero e smaltimento.
Anche per quanto riguarda la gestione dei RAEE sono previsti criteri di priorità che privilegino le operazioni di riutilizzo e preparazione per il riutilizzo ovvero, in via subordinata, l'avvio al recupero.
A tale scopo si prevede che i produttori dovranno conseguire degli obiettivi minimi di recupero e di riciclaggio, previsti dall'allegato V del decreto legislativo n. 49 del 2014, mediante sistemi di gestione individuali o collettivi[10], operanti uniformemente all'interno del territorio nazionale.
Qualora il produttore decida di adempiere ai propri obblighi in forma individuale a norma dell'articolo 9 del decreto legislativo n. 49 del 2014, il sistema dovrà essere autosufficiente ed operante in maniera uniforme sull'intero territorio nazionale chiedendone il riconoscimento al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.
L'articolo 10 del sopracitato decreto prevede, in via residuale, l'ipotesi in cui i produttori non decidano di adempiere ai propri obblighi mediante un sistema individuale ponendo su di essi l'obbligo di adesione ad un sistema collettivo. Al sistema collettivo possono partecipare i «distributori, i raccoglitori, i trasportatori, i riciclatori e i recuperatori» previo accordo con i produttori.

[10] I principali sistemi collettivi operanti in Italia sono: Re.Media – consorzio Trattamento e Riciclo RAEE domestici e professionali; Ecolamp – consorzio Recupero e Smaltimento di Apparecchiature di Illuminazione; Ecodom – consorzio Italiano Recupero e Riciclaggio Elettrodomestici; Ecoped – consorzio per il trattamento dei piccoli elettrodomestici; Ridomus – consorzio per il recupero e lo smaltimento di condizionatori, climatizzatori e deumidificatori ad uso domestico; Ecolight – consorzio per la Raccolta, il Recupero e lo Smaltimento dei RAEE domestici e professionali

I sistemi di gestione svolgono la propria attività sotto il controllo e direzione del centro di coordinamento (CdC) RAEE. Il centro di coordinamento RAEE regola e coordina le attività dei sistemi collettivi al fine di garantire condizioni uniformi ed omogenee di ritiro su tutto il territorio nazionale; definisce come devono essere assegnati i Centri di raccolta tra i diversi sistemi collettivi e assicura il soddisfacimento delle richieste di ritiro da parte dei centri di raccolta e il conseguente smistamento al sistema collettivo assegnatario.
Spetta ad ogni produttore di apparecchiature elettriche ed elettroniche comunicare annualmente al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare l'ammontare del contributo necessario per l'adempimento degli obblighi di raccolta, trattamento, recupero e smaltimento, in modo tale da non superare la migliore stima dei costi effettivamente sostenuti.
Nel momento in cui il produttore immette sul mercato nazionale le suddette apparecchiature potrà applicare sul prezzo di vendita il contributo, indicandolo separatamente nelle proprie fatture di vendita ai distributori. Inoltre, la presenza del contributo potrà essere resa nota nell'indicazione del prezzo del prodotto all'utilizzatore finale.

2.3 Pneumatici

Il quadro normativo di riferimento per la disciplina degli pneumatici fuori uso (PFU) è costituito dall'articolo 228 del decreto legislativo n. 152 del 2006 e dal D.M. 11 aprile 2011, n. 82 (recante "Regolamento per la gestione degli pneumatici fuori uso (PFU), ai sensi dell'articolo 228 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante disposizioni in materia ambientale").
Il sistema di gestione, fondato sulla responsabilità estesa del produttore, prevede l'obbligo per i produttori e gli importatori di pneumatici di provvedere alla gestione di un quantitativo di PFU pari in peso a quanto immesso l'anno solare precedente nel mercato del ricambio (articolo 228 del decreto legislativo n. 152 del 2006).
Il principio della responsabilità estesa del produttore nel settore degli pneumatici trova, inoltre, applicazione nel decreto ministeriale n. 82/2011 – adottato in attuazione dell'articolo 228 del decreto legislativo n. 152 del 2006 - che ha previsto che i produttori di pneumatici possano adempiere ai citati obblighi di gestione attraverso la costituzione di una o più strutture societarie consortili.
Il finanziamento del sistema di gestione si fonda sul versamento di un contributo ambientale il cui ammontare è determinato annualmente, ai sensi dell'articolo 228, comma 3-*bis*, del decreto legislativo n. 152 del 2006, dai produttori/importatori di pneumatici o dalle relative forme associate nella misura necessaria all'adempimento dei propri obblighi di gestione.
Il contributo è comunicato al Ministero dell'ambiente con specificazione degli oneri e delle componenti di costo che ne giustificano l'ammontare.
Il contributo è posto dalla normativa a carico degli utenti finali. Esso è riportato nelle fatture di vendita degli pneumatici in modo chiaro e distinto ed è assoggettato ad IVA (articolo 228, comma 2, decreto legislativo n. 152 del 2006). Il contributo è inoltre commisurato alla tipologia di pneumatici a cui si riferisce.
Gli obblighi posti dalla normativa vigente in capo al produttore (o all'importatore) di PFU possono essere adempiuti in forma individuale oppure attraverso la costituzione di strutture societarie dotate di autonoma personalità giuridica, di natura consortile con scopo mutualistico (articolo 4 del D.M. 82/2011).

Esse sono tenute a comunicare al Ministero la propria costituzione e a trasmettere all'autorità statale l'atto costitutivo e lo statuto per la successiva approvazione, previa verifica della conformità alla normativa vigente delle finalità individuate e dell'assetto organizzativo.
Il soggetto obbligato può decidere, dunque, di adempiere agli obblighi di gestione previsti dalla normativa in forma singola oppure attraverso l'adesione ad un sistema collettivo. In quest'ultimo caso, egli trasferisce alla struttura associativa il contributo ambientale e quest'ultima provvede a tutte le attività di gestione poste dalla normativa a carico dell'aderente.
Attraverso il trasferimento del contributo il soggetto obbligato adempie, *ex* D.M. n. 82/2011, agli obblighi di gestione posti a suo carico, con conseguente esonero dalle responsabilità connesse.

2.4 Oli minerali

A norma dell'articolo 183, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo n. 152 del 2006 per olio minerale si intende «qualsiasi olio industriale o lubrificante, minerale o sintetico, divenuto improprio all'uso cui era inizialmente destinato, quali gli oli usati dei motori a combustione e dei sistemi di trasmissione, nonché gli oli usati per turbine e comandi idraulici». Nella definizione di olio minerale rientrano anche le cc.dd. "miscele oleose" ai sensi dell'articolo 216-*bis*, comma 8, decreto legislativo n. 152 del 2006 ossia i «composti usati fluidi o liquidi solo parzialmente formati di olio minerale o sintetico, compresi i residui oleosi di cisterna, i miscugli di acqua e olio, le emulsioni ed altre miscele oleose» soggette pertanto alla disciplina sugli oli usati.
La normativa in vigore per gli oli lubrificanti usati, tanto sul piano nazionale che su quello comunitario, privilegia da sempre, tra le possibili forme di reimpiego, la rigenerazione, ovvero quel processo di ri-raffinazione che ha via via consentito al nostro Paese di soddisfare il 30% della domanda di nuovi lubrificanti senza ricorrere alle importazioni di petrolio.
La disciplina della gestione degli oli minerali usati è rinvenibile nel decreto legislativo 95/1992 e s.m.i recante l'«attuazione delle direttive 75/439/CEE e 87/101/CEE relative alla eliminazione degli oli usati", e nell'articolo 236 del decreto legislativo n. 152 del 2006.
Il decreto legislativo n. 95 del 1992 prevede che il trattamento degli oli usati sia ispirato prioritariamente alla rigenerazione per la produzione di basi lubrificanti; invece qualora questa non sia possibile, gli oli possono essere impiegati come combustibile. Se non è possibile neanche tale utilizzo, gli oli devono essere sottoposti a trattamenti chimici che li rendano idonei alla rigenerazione. La normativa prevede poi come *extrema ratio* la termodistruzione, qualora nessuno dei sopraesposti impieghi risulti possibile.
Il D.P.R. n. 691/1982 ha provveduto alla costituzione del consorzio obbligatorio degli oli usati (COOU), la cui attività ed organizzazione sono dettagliatamente regolate dall'articolo 236 del decreto legislativo n. 152 del 2006.
Con l'approvazione del nuovo statuto il COOU ha modificato la propria denominazione in consorzio nazionale per la gestione raccolta e trattamento degli oli minerali usati – CONOU.
Il consorzio è retto da uno statuto approvato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministero dell'industria del commercio e dell'artigianato, il quale deve essere adeguato ad uno schema tipo adottato con decreto.
In attuazione dell'articolo 236 del decreto legislativo n. 152 del 2006, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con decreto del 7 dicembre 2016 ha

emanato lo schema di statuto tipo del consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati. Lo statuto del CONOU è stato approvato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con decreto 7 novembre 2017.
Il CONOU ha personalità di diritto privato senza fini di lucro ed esplica le proprie funzioni sull'intero territorio nazionale. Le principali attività del consorzio sono definite dal citato articolo 236.

2.5 Oli e grassi animali e vegetali esausti

Il decreto legislativo n. 152 del 2006 disciplina la gestione degli oli e dei grassi animali e vegetali esausti attraverso l'istituzione di sistemi finalizzati ad assicurare la razionalizzazione e l'organizzazione della loro gestione.
Infatti, gli operatori del settore possono scegliere se aderire al consorzio nazionale di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali ed animali esausti (il CONOE) oppure organizzare autonomamente la gestione attraverso sistemi alternativi istituiti ai sensi dell'articolo 233, comma 9, decreto legislativo n. 152 del 2006, soggetti al previo riconoscimento del Ministero dell'ambiente.
I consorzi assicurano il perseguimento delle finalità previste dalla normativa, vale a dire la raccolta presso gli operatori professionali, il trasporto, lo stoccaggio, il trattamento e il recupero o, qualora non sia possibile la rigenerazione, lo smaltimento, nonché lo svolgimento di indagini di mercato e di studi di settore finalizzati al miglioramento della gestione.
L'obbligo di aderire al CONOE, oppure ad un sistema alternativo di gestione, grava su tutti i soggetti professionali che, per l'attività svolta, entrino in contatto con rifiuti rappresentati da oli e grassi animali e vegetali esausti.
Più in particolare, ai sensi dell'articolo 233 del decreto legislativo n. 152 del 2006, i destinatari dell'obbligo sono:
le imprese che producono, importano o detengono oli e grassi vegetali ed animali esausti;
le imprese che riciclano e recuperano oli e grassi vegetali e animali esausti;
le imprese che effettuano la raccolta, il trasporto e lo stoccaggio di oli e grassi vegetali e animali esausti.
I produttori/importatori del prodotto il cui utilizzo è alla base della produzione di tali rifiuti aderiscono, invece, al consorzio solo nel caso in cui applichino, in quanto rientranti nelle ipotesi per cui ciò è previsto, il contributo ambientale sui propri prodotti. I produttori/importatori del prodotto, inoltre, sono destinatari dell'obbligo di versare il contributo ambientale al CONOE o al sistema alternativo istituito ai sensi dell'articolo 233, comma 9, del decreto legislativo n. 152 del 2006 (come previsto dall'articolo 10 della Legge n. 154 del 2016).
Il contributo ambientale, concorrendo alla formazione delle risorse a disposizione del sistema di gestione, è finalizzato al finanziamento del circuito di raccolta e gestione degli oli e grassi vegetali e animali esausti provenienti dalle attività professionali, nell'ottica di garantirne l'equilibrio della gestione finanziaria.
Con D.M. 22 giugno 2016 (recante "Approvazione dello schema di statuto-tipo per i consorzi degli oli e dei grassi vegetali ed animali esausti") è stato approvato dal Ministero dell'ambiente lo schema di statuto-tipo per i consorzi degli oli e dei grassi vegetali ed animali esausti, a cui devono adeguare il proprio statuto il CONOE e i sistemi alternativi di gestione.

2.6 Altri soggetti

Oltre a quanto acquisito dai consorzi di filiera, la Commissione ha ritenuto di dare voce anche ad altri soggetti[11], di rilevante presenza nel mercato del riciclo e portatori di esperienze significative per evidenziare criticità e attese anche in funzione dell'interesse, da taluni manifestato per la costituzione di nuovi consorzi ovvero per la riforma dell'esistente.

Consorzio italiano compostatori

Il 20 aprile 2017 la Commissione ha proceduto all'audizione di rappresentanti del Consorzio italiano compostatori, consorzio volontario e non obbligatorio.
Come ha riferito il presidente, il consorzio privato è nato nel 1992 "con finalità statutarie semplici, cioè la diffusione della buona pratica nel compostaggio e la valorizzazione del valore intrinseco di questa filiera nel nostro Paese, a vantaggio di tutti coloro che si associano. Siamo, quindi, un consorzio economicamente molto piccolo e basato molto sul volontariato, che oggi si trova a gestire, quantitativamente parlando, la parte più importante della raccolta differenziata nel nostro Paese".
Il consorzio raggruppa 130 consorziati su tutto il territorio nazionale "con la preponderanza della distribuzione di questi associati al nord e una buona parte al centro, mentre purtroppo al sud gli associati sono pochi; quantitativamente i nostri consorziati rappresentano circa il 75 per cento di tutto il compostaggio del nostro Paese. Il nostro è un consorzio con finalità intellettuali di diffusione del compostaggio, nonché di presidio volontario della filiera".
La dichiarata finalità del consorzio è la valorizzazione del prodotto dei consorziati, cioè l'ammendante compostato o compost.
La rilevanza di questa attività è attestata dai dati forniti alla Commissione: secondo CIC, su 14 milioni di tonnellate di raccolta differenziata del nostro paese, la frazione organica, cioè il rifiuto organico, rappresenta oltre il 43 per cento, in crescita: "il pacchetto delle frazioni organiche disponibili (questo è il dato recente di ISPRA), ad oggi, al 2016, è di 6 milioni di tonnellate l'anno di materiali provenienti da raccolta differenziata, divisi fra la FORSU e la matrice ligneo cellulosica, i cosiddetti « sfalci e potature ». Da questi 6 milioni di tonnellate escono circa 1.800.000 tonnellate di compost, che viene venduto in tutto il territorio nazionale. Gli impianti sono quasi 300 e, tra questi, il compost prodotto proviene per il 71 per cento da impianti esclusivamente di compostaggio, che non hanno la sezione anaerobica, mentre il 29 per cento, quindi un po'meno di un terzo, viene da impianti che invece, oltre a produrre compost, producono anche biogas (quindi parliamo di digestione anaerobica) [...] Ad oggi la filiera registra circa 9.000 addetti; noi calcoliamo 1,5 posti di lavoro ogni 1.000 tonnellate [...] la dotazione impiantistica è costituita da 308 impianti; le sezioni anaerobiche hanno prodotto l'anno scorso 550 gigawattora, con 1.761.000 tonnellate di compost prodotto che è ritornato sui terreni; un terzo di questi è dotato di un marchio del quale noi ci siamo dotati all'interno del consorzio, un marchio di qualità che è un'autoregolamentazione di controllo sulla qualità del prodotto, ma non un obbligo di legge; tuttavia, per certificare, abbiamo questo marchio, che ha un numero di analisi superiori a quelle previste per legge, più altri parametri; circa un terzo del compost

[11] Si vedano i docc. n. 1947/1 (Consorzio italiano compostatori); 1858/1-2, 1931/1, 1945/1-2 (Assobioplastiche); 1860/1-2, 1873/1-2, 2050/1 (Polieco)

prodotto è dotato di questo label; parliamo di 330.000 tonnellate di carbonio e di 60.000 tonnellate di nutrienti rinnovabili portati al suolo (questo, poi, è un altro tema, cioè rimettere il carbonio nel suolo depauperato nel corso dei decenni)."[12]
A questa rilevanza economica e ambientale del compost, secondo i rappresentanti del consorzio non corrisponde un'adeguata situazione impiantistica: "manca un piano infrastrutturale nazionale per lo sviluppo delle raccolte differenziate e per l'impiantistica dedicata – a questo punto lo possiamo dire – nel centro e sud Italia; il nord sta cercando di supplire a ciò, come è ben noto, con il turismo dei rifiuti organici dal sud verso impianti (peraltro anche di nostri associati) del Veneto e della Lombardia, ma riteniamo indispensabile, pur avendo anche qualche associato del sud, considerare che il tema è lì: questa è una criticità importante."
Un'altra questione problematica, comune, come si vedrà, ad altre filiere del riciclo, è quella della qualità della materia tratta; circa questo profilo, CIC ha precisato: "abbiamo una banca dati molto importante perché facciamo circa 850 analisi merceologiche l'anno, il che vuol dire circa 2-3 analisi di media ad ogni impianto; abbiamo osservato l'evoluzione in questi anni dei cosiddetti « materiali non compostabili » non conformi; oggi il valore medio è di circa il 4,8-5 per cento di materiale non compostabile in termini di analisi merceologiche; principalmente sono sacchetti di plastica non compostabile, che peraltro nel separarli si trascinano dietro spesso anche il materiale compostabile (l'operazione non è così facile)".

Assobioplastiche

Il 26 aprile 2017 la Commissione ha audito i rappresentanti di Assobioplastiche, l'associazione che raccoglie i produttori e trasformatori di materiali plastici, biodegradabili e compostabili.
Secondo quanto riferito dagli auditi, si tratta di un'associazione che "oggi, ha circa una quarantina di associati, fra italiani ed esteri, raggruppando i principali produttori mondiali di materia prima biodegradabili e compostabile e la quota parte maggioritaria dei trasformatori di materiali plastici biodegradabili in Italia. Il valore di questa filiera oggi è di circa mezzo miliardo di euro, tenuto conto che il suo principale mercato è quello delle buste della spesa biodegradabili e compostabili, su cui pesa il fatto che oltre il 50 per cento delle buste che circolano in Italia non sono conformi alla legge. La filiera, a tutt'oggi, se la legge italiana fosse fatta rispettare, varrebbe già oltre un miliardo di euro, per questa sola applicazione nel settore dei materiali plastici."
E' stata evidenziata una specifica criticità derivante dal sistema della raccolta differenziata della frazione organica: "a causa della presenza di materiali plastici non biodegradabili [ci] si trova a dover gestire quantità di imballaggi plastici per cui è stato pagato il contributo ambientale e che, se andassero nel sistema del riciclo della plastica, potrebbero essere gestiti per quanto è stato pagato. Tuttavia, andando nel sistema della frazione organica ed essendo una frazione di rifiuto, questi generano un costo per il sistema del compostaggio".
Questione correlata è costituita dal fatto che "sugli imballaggi compostabili si paga il contributo ambientale CONAI, quindi il sistema delle bioplastiche trasferisce risorse al sistema del CONAI, però il sistema di gestione integrata della frazione organica non riceve un beneficio o un trasferimento di risorse. Da una parte, ci sono gli extracosti derivati da indebiti passaggi di imballaggi plastici nel sistema della frazione organica da

[12] Dando un contributo al cosiddetto *carbon sink* anche nell'ambito del sistema dei *carbon credits*

compensare e, dall'altra parte, non ci sono adeguati sistemi di controllo e di sanzionamento, ma anche di informazione, che vengano generati dal contributo ambientale pagato dalle bioplastiche e che possano favorire dei bilanciamenti o fare in modo che, come noi auspichiamo, finalmente nel sistema della frazione organica non arrivino più imballaggi in materiale plastico, ma solo imballaggi in materiale bioplastico compostabile."
A sua volta il tema si lega a quello, anch'esso verificato nel corso del presente approfondimento, di irregolarità diffuse nell'uso degli shopper, in particolare nel piccolo commercio.

POLIECO

Natura e attività diversa sono quelle del consorzio POLIECO, le cui attività sono state oggetto di audizione della Commissione anche con riferimento ad altri ambiti[13].
Il Consorzio per il riciclaggio dei rifiuti dei beni in polietilene è stato istituito ai sensi dell'art. 48 del decreto legislativo n. 22 del 1997 e dotato di statuto mediante decreto ministeriale del Ministero dell'ambiente di concerto con il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato del 15 luglio 1998; norma sopravvenuta è quella di cui all'articolo 234 del decreto legislativo 152 del 2006 ("Consorzio nazionale per il riciclaggio di rifiuti di beni in polietilene").
Oggetto dell'attività di POLIECO è di sovraintendere alla razionalizzazione, organizzazione e controllo della gestione della raccolta e del trattamento dei rifiuti di beni a base di polietilene destinati allo smaltimento, esclusi gli imballaggi di cui all'articolo 218, comma 1, lettere *a*), *b*), *e*), *d*), *c*) e *dd*), i beni, ed i relativi rifiuti, di cui agli articoli 227, comma 1, lettere *a*), *b*) *cc*), e 231.
La gamma di manufatti definibili come "beni a base di polietilene" è molto vasta e diversificata.
Il polietilene, per la versatilità del polimero, è infatti il materiale termoplastico percentualmente più diffuso, ma anche quello più facilmente riciclabile e recuperabile.
In Italia, nel 2015 sono state immesse sul mercato 1.873.552 tonnellate di "prodotti finiti": se da queste si detraggono i quantitativi utilizzati per la produzione di manufatti la gestione del cui "fine vita" non rientra nelle competenze di POLIECO restano circa 950.000 tonnellate classificabili come "beni a base di polietilene" la cui gestione come rifiuto sottoposta alla disciplina del citato articolo 234.
Dai dati consuntivi del Consorzio, risulta che nel 2015, sono state raccolte 443.230 tonnellate di rifiuti di "beni in polietilene", da cui sono state ottenute 332.405 tonnellate di prodotto riciclato (quindi polietilene rigenerato in uscita dagli impianti di riciclo come nuova materia). Rapportando quest'ultimo valore a quello dell'immesso al consumo (950.000 tonnellate) si ha un lasso di riciclo del 34,9 per cento, quindi ben superiore alla percentuale minima del 15 per cento stabilita dal D.M. 15 luglio 1998.
Secondo la prospettazione dei rappresentanti di POLIECO, sulla quantificazione dell'immesso incidano significativamente alcune interpretazioni estensive del concetto di imballaggio riutilizzabile, che finiscono di fatto per sottrarre materiale al regime dei beni, nonché la crescente tendenza alla "assimilazione spinta" dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani: prassi che creerebbe "molteplici problemi: l'assimilazione di rifiuti speciali (agricoli, industriali) con quelli urbani contamina la bontà della raccolta differenziata: ci segnalano spesso la consegna di un rifiuto quale quello agricolo in isole

[13] Audizioni rilevanti anche per il presente approfondimento si sono svolte il 23 aprile 2015 e 29 marzo 2017

ecologiche urbane entro le quali non potrebbe essere conferito. Così come è da stigmatizzare l'abitudine del cambio codice, per i casi sopraesposti, che avverrebbe in palese violazione delle normative vigenti".
POLIECO segnala alcune aree specifiche di criticità, che, ad avviso dei rappresentanti del consorzio richiederebbero interventi migliorativi.
"a) Distinzione fra "bene in polietilene" e "imballaggio riutilizzabile" in polietilene. Le definizioni di imballaggio", soprattutto nella sua accezione di "imballaggio riutilizzabile", presenti nella normativa nazionale e comunitaria appaiono carenti e foriere di interpretazioni anche paradossali. Ciò ha esposto centinaia di imprese all'incertezza del diritto e quindi a rischi. Senza voler entrare in questa sede in una dissertazione tecnico-giuridica nel merito, non possiamo tuttavia non auspicare che la questione sia sottratta alle aule di giustizia per essere affrontata con buon senso e buna volontà su un tavolo che veda tutte le parti in causa partecipi. Si consideri ad esempio, come a voi ben noto, in campo agricolo, la distinzione fra imballaggio riutilizzabile e bene ha anche una importante ripercussione sul sistema degli aiuti alle imprese agricole e agro industriali.
b) Rischi derivanti il all' "assimilazione impropria" dei rifiuti di "beni in polietilene" ai rifiuti urbani. Il tema dell'estensione incontrollata dell'"assimilazione" dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani è estremamente rilevante ed è stata una delle tematiche al centro dell'IC 49 dell'AGCM completata e resa pubblica ormai da tempo. E' evidente che la quota di gran lunga più significativa dei rifiuti di competenza POLIECO (si pensi solo a tutto il telo agricolo, alle grandi casse, eccetera) è per sua natura un rifiuto speciale che in nessun caso dovrebbe essere commisto al rifiuto urbano, come in virtù dell'assimilazione invece talvolta avviene. Purtroppo progettisti dei sistemi di gestione dei rifiuti urbani hanno favorito il conferimento dei rifiuti plastici agricoli nella raccolta urbana, soprattutto imponendo il conferimento degli stessi alle isole ecologiche.
Ciò comporta una serie di conseguenze negative, anche di rilevanza penale: 1) non potendo conferire i rifiuti con codice CER 020104 alle isole ecologiche, si favorisce il conferimento, improprio, degli stessi con un codice diverso ovvero il 150102; 2) non trattandosi di imballaggi riciclo di rifiuti invece perfettamente riciclabili; 3) aumentano i costi per la collettività; 4) si sottrae materiale agli operatori del recupero e del riciclo".
Un'ulteriore sollecitazione proveniente dal consorzio, alla luce dell'adozione con decreto del Ministero dell'ambiente del 22 dicembre 2016, del "Piano nazionale delle ispezioni di stabilimenti, imprese, intermediari e commercianti in conformità dell'articolo 34 della direttiva 2008/98/CE, nonché delle spedizioni di rifiuti e del relativo recupero o smaltimento" è quella circa l'inserimento delle materie di interesse di POLIECO tra i flussi in entrata ed uscita dal territorio nazionale da sottoporre a controllo prioritario[14].

3. L'approfondimento tematico e le risposte dei consorzi

Nel marzo 2017 la Commissione ha promosso un approfondimento sulla base di quanto è andato emergendo nel corso delle audizioni svolte, interpellando una serie di consorzi con quesiti omogenei.

[14] La fondatezza della questione trova riscontro in quanto accertato dalla Commissione nell'ambito dell'approfondimento su "Aspetti critici e fenomeni illeciti nel traffico transfrontaliero di rifiuti".

Ciò si è reso necessario per porre la lente dell'indagine solo sui più rilevanti profili connesi al ruolo dei consorzi per il mercato del riciclo, consentendo anche di concentrare su di essi le risposte dei soggetti.
I quesiti sono stati così formulati:
1) quali verifiche e controlli sono effettuati sulla *governance* del consorzio, in particolare sul rispetto dei requisiti minimi dei sistemi collettivi;
2) come avviene il controllo e la verifica sul raggiungimento degli obiettivi di raccolta e sulla qualità del trattamento dei rifiuti;
3) quali tipologie di verifiche vengono effettuate sui bilanci e i dati economici comunicati alle alle autorità di controllo (a titolo di esempio su qualificazione del contributo ambientale e sulle modalità di impiego delle riserve);
4) se esistono e quali siano le criticità della filiera in conseguenza delle quali avviene una fuoriuscita di rifiuti dal circuito del consorzio (ad es. dai centri di raccolta e dalle piattaforme).
Particolarmente rilevanti, ai fini dello svolgimento di riflessioni future sulle tematiche oggetto di indagine, sono le risposte dei consorzi di filiera in relazione al quarto quesito. Infatti sono emerse rilevanti criticità attinenti aspetti differenziati: l'oscillazione del valore di mercato dei diversi rifiuti (nel caso dell'imballaggio in alluminio, in acciaio e in legno, per il quale, in particolare, si assiste ad una fase di repentina contrazione); la qualità dei rifiuti di imballaggio non sufficiente per rientrare nei parametri minimi previsti dagli allegati tecnici dei consorzi (come nel caso dell'alluminio e del vetro), il mancato controllo da parte degli enti locali dei quantitativi da avviare a riciclo, avendo quest'ultimi rapporti unicamente con l'operatore incaricato della raccolta (come emerge dalle dichiarazioni di CIAL).
Si dà conto delle risposte pervenute dai consorzi, nel seguente ordine: CONAI (imballaggi e rifiuti di imballaggi), COMIECO (imballaggi a base cellulosica), COREPLA (imballaggi in plastica), COREVE (imballaggi in vetro), ALIPLAST (imballaggi in plastica), RILEGNO (imballaggi legnosi), RICREA (imballaggi in acciaio) e CIAL (imballaggi in alluminio).

CONAI

1) Quali verifiche e controlli sono effettuati sulla *governance* del consorzio, in particolare sul rispetto dei requisiti minimi dei sistemi collettivi.

CONAI, come espressamente stabilito dalla legge, è un ente di diritto privato di natura imprenditoriale, che agisce senza fini di lucro sulla base di regole di tipo privatistico.
La sottoposizione di CONAI alla vigilanza della pubblica amministrazione si risolve dunque in interventi realizzati secondo modalità predeterminate, del tutto compatibili con detta natura privatistica. In particolare si evidenzia quanto segue.
a) CONAI è retto da uno statuto approvato con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro dello Sviluppo Economico (articolo 224, comma 1, del decreto legislativo n. 152 del 2006) e all'approvazione degli stessi Ministeri sono quindi sottoposte tutte le modifiche statutarie deliberate dall'Assembla dei consorziati.
b) Il collegio dei sindaci del consorzio è costituito da sette membri effettivi, di cui tre membri sono nominati rispettivamente dal Ministro dell'ambiente, dal Ministro dello sviluppo economico e dal Ministro dell'economia e delle finanze. Il collegio sindacale vigila sull'osservanza della legge, dello statuto e del regolamento, sul rispetto dei principi di corretta amministrazione, in particolare sull'adeguatezza dell'assetto

organizzativo, amministrativo e contabile adottato dal consorzio e sul suo concreto funzionamento. Il collegio sindacale riferisce altresì all'assemblea con apposite relazioni sul bilancio preventivo e sul bilancio consuntivo.
c) CONAI ha volontariamente affidato la revisione legale dei propri conti a una società di revisione, attualmente la KPMG, una delle maggiori società di settore a livello internazionale. La società incaricata della revisione legale dei conti, a norma di legge e statuto, esprime con apposita relazione un giudizio sul bilancio di esercizio e verifica nel corso dell'esercizio la regolare tenuta della contabilità sociale e la corretta rilevazione dei fatti di gestione nelle scritture contabili. L'affidamento della revisione legale dei conti è determinato dall'assemblea ogni triennio su proposta motivata del collegio sindacale.
d) Il bilancio del consorzio, approvato dall'assemblea dei consorziati che è all'uopo convocata entro quattro mesi dalla chiusura di ciascun esercizio, viene trasmesso al Ministero dell'ambiente e al Ministero dello sviluppo economico, per le rispettive valutazioni.
e) In conformità poi alla normativa sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche di cui al decreto legislativo n. 231 del 2001 e coerentemente con i propri principi etico-sociali di correttezza e trasparenza nella conduzione delle attività istituzionali, CONAI ha adottato un modello di organizzazione, gestione e controllo della propria attività ed un codice etico di comportamento, per prevenire il prodursi di reati ed evitare l'insorgere di una propria responsabilità amministrativa per gli stessi, attraverso la predisposizione e l'adozione di regole specifiche. Il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza del modello è stato affidato ad un organismo di vigilanza e controllo collegiale, che riferisce direttamente al consiglio di amministrazione.
f) Il consorzio è inoltre sottoposto, a norma di statuto, ad un più generale potere di vigilanza ministeriale. Infatti, il Ministro dell'ambiente e il Ministro dello sviluppo economico, ove constatino gravi irregolarità nella gestione del consorzio o l'impossibilità di normale funzionamento degli organi consortili, possono disporre lo scioglimento di uno o più organi e la nomina di un commissario incaricato di procedere alla loro ricostituzione.
Per quanto riguarda poi gli specifici adempimenti imposti dalla legge in capo al consorzio si evidenzia che:
1. CONAI, entro il 30 giugno di ogni anno, è tenuto ad inviare ai Ministeri competenti il programma generale di prevenzione e gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, che delinea le linee di intervento per il successivo triennio e gli obiettivi a tendere, e la relazione generale consuntiva, che riporta i risultati delle attività poste in essere nell'arco dell'anno precedente dall'intero sistema in termini di riciclo e recupero dei rifiuti di imballaggio.
2. Entro il 30 novembre di ciascun anno, CONAI deve anche trasmettere ai Ministeri, il piano specifico di prevenzione e gestione, che contiene le previsioni di chiusura dell'anno in corso e di quello successivo, nonché le linee prioritarie di intervento.
3. Ogni anno, poi, CONAI deve inviare al catasto nazionale rifiuti, entro la fine di aprile, il modello unico di dichiarazione ambientale (MUD), contenente i dati, riferiti all'anno solare precedente, relativi al quantitativo degli imballaggi immesso sul mercato, per ciascun materiale e per tipo di imballaggio, nonché, per ciascun materiale, la quantità degli imballaggi riutilizzati e dei rifiuti di imballaggio riciclati e recuperati provenienti dal mercato nazionale.
4. A questo si aggiunge l'invio annuale dei dati a ISPRA, ai fini della predisposizione della relazione periodica alla Commissione Europea sull'attuazione della Direttiva 94/62/CE e successive modificazioni sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.

2. Come avviene il controllo e la verifica sul raggiungimento degli obiettivi di raccolta e sulla qualità del trattamento dei rifiuti.

Si precisa che la legge pone in capo a CONAI la responsabilità del raggiungimento degli obiettivi globali di recupero e di riciclaggio dei rifiuti di imballaggio, stabiliti dall'allegato E del decreto legislativo n. 152 del 2006, e non già obiettivi di raccolta differenziata che la stessa legge prevede invece in capo ai comuni.
L'accordo quadro ANCI-CONAI è lo strumento, previsto dalla legge, attraverso il quale il sistema consortile si impegna a ritirare il materiale, a garantirne l'avvio a riciclo, e a riconoscere al comune i corrispettivi per i maggiori oneri della raccolta differenziata sostenuti. Le convenzioni attuative dell'accordo quadro, che ogni comune, direttamente o tramite un soggetto terzo, può sottoscrivere con ciascun consorzio di filiera, prevedono procedure specifiche per la verifica del materiale conferito, in particolare della sua qualità, indispensabile per il successivo avvio a riciclo, per i cui contenuti si rimanda alle informazioni fornite dai consorzi di filiera.
Tra le principali attività volte, invece, a garantire l'effettivo raggiungimento degli obiettivi di riciclo e recupero vi è il processo di determinazione, verifica e diffusione dei dati di immesso, riciclo e recupero degli imballaggi in Italia.
Per garantire un elevato livello di controllo e trasparenza sui processi di raccolta e aggregazione dei dati generati e gestiti e comunicati, CONAI dal 2006 è promotore di "obiettivo riciclo", un sistema di gestione che prevede la verifica e validazione, da parte di un ente di certificazione di processi industriali, delle procedure utilizzate - non solo da CONAI e tutti e sei i consorzi di filiera, ma anche dai sistemi autonomi che vi aderiscono (allo stato, da CONIP) - per la determinazione dei dati di immesso al consumo degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio riciclati e recuperati.
Ciascuno dei soggetti aderenti al sistema "obiettivo riciclo", incluso CONAI, predispone proprie "specifiche tecniche" che dettagliano le procedure seguite per la determinazione e il controllo dei dati di competenza. Sulla base di tali documenti, l'ente di certificazione, coadiuvato dall'esperto tecnico di materiale, effettua: la verifica documentale di coerenza tra quanto previsto dalla normativa e le procedure adottate dai singoli consorzi; la verifica presso i singoli consorzi della corretta implementazione delle procedure descritte; la verifica sui sistemi di controllo adottati verso gli impianti/operatori che concorrono a fornire i dati. A conclusione dell'iter annuale di verifica, l'ente rilascia a CONAI una dichiarazione di verifica che viene poi allegata alle comunicazioni previste per legge. Per garantire ulteriormente trasparenza e affidabilità dei dati forniti alle istituzioni, CONAI ha inoltre scelto di introdurre un sistema di gestione ambientale richiedendone la registrazione EMAS III. La registrazione, ottenuta nel novembre scorso (certificato di registrazione n. IT 001784), conferma la qualità ambientale e garantisce l'attendibilità delle informazioni relative alle prestazioni ambientali ufficializzate dal consorzio.

3. Quali tipologie di verifiche vengono effettuate sui bilanci e i dati economici comunicati alle autorità di controllo (a titolo di esempio su quantificazione del contributo ambientale e sulle modalità di impiego delle riserve).

L'esercizio finanziario del consorzio ha inizio il 1° gennaio e termina il 31 dicembre di ogni anno. In conformità alle disposizioni civilistiche, CONAI redige la situazione patrimoniale entro due mesi dalla chiusura dell'esercizio sociale e, nei due mesi successivi, il bilancio d'esercizio, costituito da stato patrimoniale, conto economico e nota integrativa [...]. A CONAI sono attribuiti dalla legge compiti istituzionali che coinvolgono specificamente le gestioni dei consorzi di filiera, tra le quali ha particolare

rilievo quella di ripartire tra i produttori e gli utilizzatori, tenendone esenti i consumatori finali, i costi della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio e gli oneri per il loro riciclaggio e recupero: a tal fine determina e pone a carico dei consorziati il c.d. contributo ambientale CONAI, prelevato al momento della prima cessione dell'imballaggio sul territorio nazionale.
Le somme che CONAI acquisisce a titolo di contributo ambientale, dedotta una quota acquisita quali mezzi propri, sono percepite "in nome e per conto" dei consorzi di filiera. Non costituendo mezzi propri di CONAI, le somme sono versate ai consorzi di filiera con modalità e tempi che consentano il tempestivo adempimento degli obblighi assunti nei confronti dei comuni, o dei gestori convenzionati con questi ultimi, per la raccolta differenziata e il riciclaggio dei rifiuti di imballaggio. CONAI riceve trimestralmente dai consorzi di filiera la situazione economica patrimoniale gestionale. A cadenza semestrale (giugno e novembre) CONAI analizza i dati in modo in modo da individuare, sulla base dei dati consuntivi e delle previsioni per l'anno successivo, la necessità di eventuali variazioni del contributo ambientale.
A marzo 2016, CONAI ha definito un criterio di autoregolamentazione delle riserve patrimoniale dei consorzi di filiera che, ferma la salvaguardia dei mezzi finanziari necessari per dare continuità alle raccolte a e al riciclo, ha lo scopo di individuare un livello massimo delle riserve e le modalità con cui riportare nei limiti le eventuali eccedenze. L'attuale ammontare delle riserve patrimoniali consortili è appena sufficiente a garantire il ritiro e l'avvio a riciclo dei rifiuti di imballaggio per quattro mesi.

4. Se esistono e quali siano le criticità della filiera in conseguenza delle quali avviene una fuoriuscita di rifiuti dal circuito del consorzio (ad esempio dai centri di raccolta o dalle piattaforme).

I consorzi di filiera, attraverso le convenzioni previste dall'accordo quadro ANCI-CONAI, garantiscono il ritiro universalistico di tutti i rifiuti di imballaggio loro conferiti in convenzione.
Le convenzioni dell'accordo quadro sono tuttavia una possibilità per i comuni, non un obbligo, proprio in ragione del carattere sussidiario al mercato del sistema CONAI. L'accordo e le convenzioni prevedono, infatti, espressamente la possibilità per i comuni di rivolgersi direttamente ad altri operatori (ad esempio, recuperatori e ai riciclatori) anziché alle gestioni consortili e di recedere dalle convenzioni stesse in presenza di corrispettivi di ritiro economici più vantaggiosi per migliori quotazioni di mercato delle materie prime seconde.
La scelta di non ricorrere - o di non ricorrere più - al sistema CONAI può essere effettuata anche con riferimento soltanto ad alcune tipologie di materiali e, nell'ambito dello stesso tipo di materiale, alla sola parte corrispondente alle eventuali frazioni merceologiche similari.
Per evitare che le fuoriuscite di rifiuti di imballaggio non costituiscono alcuna criticità per il sistema CONAI è stato previsto che, qualora i comuni vogliano uscire dal regime di convenzione, sia rispettato un termine di preavviso, determinato nello stesso accordo quadro in relazione alle necessità di programmazione delle operazioni di gestione del materiale in carico ai consorzi di filiera.

COMIECO

1) Quali verifiche e controlli sono effettuati sulla governance del consorzio, in particolare sul rispetto dei requisiti minimi dei sistemi collettivi.

Ai sensi dello statuto consortile il modello di *governance* di COMIECO prevede:
l'assemblea dei consorziati;
il consiglio di amministrazione;
il presidente e il vicepresidente;
il collegio dei revisori contabili.
Le verifiche e i controlli vengono effettuati nell'ambito delle attività e delle competenze statutariamente attribuite al collegio dei revisori che verifica in particolare la regolarità della gestione contabile del consorzio, esprimendosi collegialmente con apposite relazioni all'assemblea sul bilancio preventivo e sul bilancio consuntivo.
Il consorzio è inoltre soggetto alla vigilanza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. L'articolo 24 dello statuto di COMIECO prevede che i ministeri competenti «ove constatino l'impossibilità di normale funzionamento degli organi consortili possono disporre lo scioglimento di uno o più organi e la nomina di un commissario incaricato di procedere alla loro ricostituzione».
Vi sono poi le verifiche relative all'osservanza degli adempimenti previsti dal decreto legislativo n. 231 del 2001. Sotto tale ultimo profilo, il consorzio ha previsto un codice di autodisciplina e un modello di organizzazione e gestione. Il consorzio si è poi dotato di un organismo di vigilanza composto da due professionisti esterni e dal responsabile audit, controlli e certificazioni. All'organismo di vigilanza compete la vigilanza sull'osservanza dei principi di comportamento e sul rispetto del modello di organizzazione e gestione.
Si evidenzia infine che COMIECO è dotato di un sistema di gestione integrato certificato secondo le norme ISO 9001 (qualità), ISO 14001 (ambiente), OHSAS 18001 (sicurezza) ed è registrato EMAS. A garanzia della correttezza della attività svolte dal consorzio, da anni è stato inoltre attivato e mantenuto attivo un controllo aggiuntivo periodico da parte dell'ente di certificazione in merito al rispetto e alla corretta gestione di specifiche procedure operative tra le quali in particolare si segnala quella relativa alle attività di assegnazione del macero. Riguardo ai sistemi collettivi o eventuali sistemi alternativi al consorzio, non sono previste alcune competenze in capo a COMIECO.

2) Come avviene il controllo e la verifica sul raggiungimento degli obiettivi di raccolta e sulla qualità del trattamento dei rifiuti.

La legge non assegna a COMIECO obiettivi di raccolta bensì obiettivi di recupero e riciclo dei rifiuti di imballaggio cellulosici quali previsti dall'allegato E alla Parte IV del decreto legislativo n. 152 del 2006, in attuazione di quanto previsto dalla direttiva europea di settore (direttiva 94/62/Ce come modificata dalla direttiva 2004/12/Ce).
Il controllo sulla gestione e le attività del consorzio in funzione del raggiungimento degli obiettivi previsti dalla legge è normativamente demandato al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare che, ai sensi dell'art, articolo 206-*bis*, decreto legislativo n. 152 del 2006, vigila sulla gestione dei rifiuti, degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, ed in particolare verifica l'attuazione del programma generale di prevenzione e gestione degli imballaggi di cui, redatto da CONAI ai sensi dell'articolo 225, decreto legislativo n. 152 del 2006, anche sulla base dei programmi specifici dei consorzi di filiera dei diversi materiali. Ai fini del controllo, delle verifiche e della vigilanza da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del

mare, la legge prevede un flusso informativo cui i consorzi di filiera sono tenuti verso il Ministero. L'articolo 223, comma 6, decreto legislativo n. 152 del 2006, prevede che entro il 31 maggio di ogni anno venga trasmessa una relazione sulla gestione relativa all'anno precedente, con l'indicazione nominativa dei consorziati, il programma specifico e i risultati conseguiti nel recupero e riciclo dei rifiuti di
imballaggio. Entro il 30 settembre di ogni anno viene altresì trasmesso al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare il programma specifico di prevenzione e gestione relativo all'anno solare successivo (articolo 223, comma 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006). Vengono inoltre trasmessi al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare i bilanci.
I risultati di recupero e riciclo dichiarati da COMIECO vengono sottoposti a certificazione da CONAI mediante una metodologia che, in sintesi, prevede le seguenti cinque fasi:
1. identificazione dei flussi specifici (immesso al consumo, riciclo e recupero);
2. analisi, per ciascun flusso, delle procedure e delle prassi di controllo già adottate da ciascun consorzio;
3. definizione dei "criteri generali CONAI", ossia le prescrizioni da adottare per essere conformi alla normativa vigente;
4. definizione di "specifiche tecniche consortili", ossia l'applicazione di criteri generali adattati alle specificità di ciascun materiale, da tradurre, poi, in una sorta di manuale operativo;
5. predisposizione di un programma di audit, attuato sul campo.
Si evidenzia, inoltre, che a inizio di ogni anno i produttori di materia prima per imballaggio trasmettono a COMIECO una dichiarazione (dichiarazione Ba.Da.Com, [banca dati COMIECO] che, tra le varie informazioni, include il dato di utilizzo complessivo di macero (ovvero il dato di riciclo) riferito all'anno precedente, sia proveniente da flussi di materiale in convenzione COMIECO (ossia, materiale gestito nell'ambito del sistema consortile), sia acquistato sul mercato fuori convenzione. Tutti i produttori di materia prima per imballaggio sono inoltre sottoposti a specifici audit realizzati da enti di verifica esterni su incarico di COMIECO per il controllo della veridicità di quanto dichiarato ed eventualmente per la rettifica dei dati raccolti.
In merito alle attività di verifica sulla qualità il consorzio effettua analisi merceologiche sulla raccolta differenziata in ingresso presso gli impianti di selezione del macero e sul macero lavorato dalle piattaforme consegnato ai riciclatori. Le analisi sono svolte da società terze specializzate e i risultati sono utilizzati anche per verificare l'effettiva lavorazione da parte delle piattaforme e per portare la qualità del macero lavorato entro i limiti massimi accettabili quali previsti accordo quadro ANCI-CONAI (nella fattispecie, l'allegato tecnico imballaggi cellulosici).

3) Quali tipologie di verifiche vengono effettuate sui bilanci e i dati economici comunicati alle autorità di controllo (a titolo di esempio su qualificazione del contributo ambientale e sulle modalità di impiego delle riserve).

In merito ai bilanci e ai dati economici, il bilancio d'esercizio viene sottoposto ad una revisione contabile su base volontaria svolta da una primaria società di revisione ed è corredato dalla relazione del collegio dei revisori contabili, ai sensi dell'articolo 13 dello statuto consortile. Il bilancio viene inviato a CONAI e al Ministero dell'ambiente. Il contributo ambientale è determinato da CONAI, sentito il consorzio di filiera, mentre le riserve patrimoniali sono regolamentate nella loro gestione in base a quanto stabilito da CONAI ed approvato in sede assembleare dal consorzio. Circa l'80 per cento delle uscite annuali è destinato ai comuni convenzionati per l'attività di raccolta.

4) Se esistono e quali siano le criticità della filiera in conseguenza delle quali avviene una fuoriuscita di rifiuti dal circuito del consorzio (ad esempio dai centri di raccolta e dalle piattaforme).

Il consorzio opera in modo sussidiario rispetto al mercato del macero.
La sussidiarietà è garantita dal fatto che COMIECO interviene solo quando i comuni, che possono annualmente decidere se aderire o meno all'accordo quadro, chiedono di stipulare la convenzione destinando tutta o solo parte della propria raccolta alla gestione consortile. COMIECO ha previsto nel proprio allegato tecnico, in accordo a quanto richiesto dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, la possibilità per i comuni convenzionati di uscire dall'accordo quadro e gestire la propria raccolta sul mercato. La possibilità di uscita è prevista a determinate scadenze temporali proprio al fine di evitare che le fuoriuscite di materiale dalla gestione consortile possano creare criticità per il sistema dei consorzi e salvaguardare la programmazione delle operazioni di gestione del materiale in carico al consorzio.

COREPLA

1) Quali verifiche e controlli sono effettuati sulla *governance* del consorzio, in particolare sul rispetto dei requisiti minimi dei sistemi collettivi.

Il modello di *governance* delineato dallo statuto consortile prevede i seguenti organi:
1) L'assemblea dei consorziati;
2) Il consiglio di amministrazione;
3) Il presidente e il vicepresidente;
4) Il collegio sindacale;
5) Il collegio dei probiviri.
Per quanto riguarda in particolare le verifiche e i controlli, compete al collegio sindacale, nominato dall'assemblea e composto da professionisti iscritti al Registro dei revisori, il controllo sull'amministrazione del consorzio, la vigilanza sull'osservanza della legge, dello statuto e dei regolamenti, l'accertamento della regolare tenuta della contabilità e la corrispondenza del bilancio alle risultanze dei libri e delle scritture contabili.
Al collegio sindacale è altresì attualmente affidata la revisione legali dei conti che, per statuto, può essere alternativamente affidata ad una società di revisione iscritta nel registro dei revisori contabili.
Sotto diverso profilo, il consorzio, sin dal 2004, si è dotato di un codice di comportamento e di un modello di organizzazione e gestione ai sensi del decreto legislativo n. 231 del 2001. In questo contesto il consorzio si è dotato di un organismo di vigilanza (ODV) che è attualmente composto da un professionista esterno che svolge le funzioni di presidente, dal direttore affari legali e generali e da un membro del consiglio di amministrazione privo di deleghe e compiti operativi. All'ODV spetta la vigilanza sull'osservanza dei principi di comportamento e sul rispetto del modello di organizzazione e gestione.
Non da ultimo, il consorzio, ai sensi di quanto previsto dallo statuto (articolo 25), è soggetto alla vigilanza del Ministro dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare e del Ministro dello sviluppo economico che, ove constatino gravi irregolarità nella gestione o l'impossibilità del normale funzionamento degli organi del consorzio possono disporne lo scioglimento e la nomina di un commissario per la loro ricostituzione. In

caso di impossibilità di procedere a tale ricostituzione i Ministri possono disporre la nomina di un commissario per la gestione straordinaria del consorzio.
Si evidenzia, infine, che il consorzio è dotato della registrazione EMAS IT - 001020 e delle seguenti certificazioni:
- Certificato n. 504 UNI EN ISO 9001:2008;
- Certificato n. 126 UNI EN ISO 14001:2004;
- Certificato n. 18 BS OHSAS 18001:2007;
- Certificato n. 925 ISO/IEC 27001:2013.

Non pare si applichino ai consorzi di cui all'articolo 223 del decreto legislativo n. 152 del 2006 come COREPLA i requisiti minimi dei sistemi collettivi.

2) Come avviene il controllo e la verifica sul raggiungimento degli obiettivi di raccolta e sulla qualità del trattamento dei rifiuti.

Ai sensi di legge, il compito di organizzare sistemi adeguati di raccolta differenziata e di raggiungere i relativi obiettivi previsti è affidato alla pubblica amministrazione e quindi ai comuni.
Il consorzio, piuttosto, nell'ambito del cosiddetto sistema CONAI, è responsabile del raggiungimento degli obiettivi di riciclo e recupero dei rifiuti di imballaggi in plastica di competenza. Come noto, l'obiettivo di riciclo per i rifiuti di imballaggi in plastica è attualmente pari al 26 per cento in peso.
A tali fini, ai sensi di legge e di quanto previsto dallo statuto, dopo l'avvenuta approvazione da parte dell'assemblea, il consorzio trasmette al Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare e al CONAI i seguenti documenti:

la relazione sulla gestione relativa all'anno precedente e il programma specifico di prevenzione per il triennio successivo, comprensivi dei risultati conseguiti nel recupero e nel riciclo dei rifiuti di imballaggio in plastica;

il bilancio consuntivo dell'esercizio chiuso al 31 dicembre dell'anno precedente;

il bilancio preventivo annuale e il bilancio preventivo triennale.

Inoltre, entro il 30 settembre di ogni anno, il consorzio trasmette al Ministero dell'ambiente, della tutela dei territorio e del mare e al CONAI un piano specifico di prevenzione e gestione relativo all'anno solare successivo. I dati di riciclo e recupero sono altresì comunicati annualmente ad ISPRA.
In merito alla qualità del trattamento dei rifiuti si segnala quanto segue. Ai sensi dell'accordo quadro ANCI-CONAI, per la determinazione dei maggiori oneri della raccolta differenziata, il consorzio, tramite società terze, effettua analisi merceologiche sulla raccolta conferita dai convenzionati (i comuni o i loro delegati) in ingresso ai centri di selezione. Analisi qualitative vengono altresì effettuate sui rifiuti selezionati e sul plasmix in uscita dai centri di selezione. Tali analisi qualitative sono svolte sia al fine di verificare il rispetto delle specifiche commerciali dei rifiuti selezionati sia per verificare il rispetto delle performance attese dei centri di selezione.
Complessivamente, nel 2016, sono state svolte 25.909 analisi qualitative, di cui 11.386 sulla raccolta, 8.623 sui rifiuti selezionati, n. 5.900 sul plasmix.
Vengono inoltre effettuati audit di parte seconda per verificare il rispetto, da parte delle società incaricate, delle procedure di analisi sulla raccolta in ingresso ai centri di selezione. L'attività prevede la supervisione all'effettuazione delle analisi da parte di ispettori di società di audit appositamente incaricate da COREPLA.
Sotto altro profilo, si evidenzia che il consorzio svolge periodicamente attività di audit e controllo sui propri clienti e fornitori volte alla verifica dell'idoneità e della rispondenza del loro operato agli obblighi contrattuali e agli standard attesi. Per tali attività COREPLA si avvale di società terze certificate e con consolidata esperienza nel settore.

3) Quali tipologie di verifiche vengono effettuate sui bilanci e i dati economici comunicati alle autorità di controllo (a titolo di esempio su quantificazione del contributo ambientale e sulle modalità di impiego delle riserve).

Si richiama in primo luogo quanto esposto al punto 1) in merito alle competenze del collegio sindacale.

Inoltre, si evidenzia che COREPLA, sin dalla sua costituzione, affida, su base volontaria, a primaria compagnia l'incarico per la revisione del bilancio di esercizio. Attualmente, la società di revisione incaricata è la KPMG spa.

Per quanto concerne il valore unitario del contributo ambientale CONAI la competenza per la relativa determinazione è in capo a CONAI. COREPLA, così come gli altri consorzi di filiera per gli imballaggi di competenza, ha la possibilità di effettuare proposte in merito.

Le proposte di variazione del CAC sono effettuate sulla base del bilancio preventivo annuale e del bilancio preventivo triennale. In tale contesto, si evidenzia che una certa consistenza delle riserve è di vitale importanza per la necessaria continuità delle attività consortili e segnatamente per far fronte alle obbligazioni di pagamento nei confronti dei comuni (per il pagamento dei corrispettivi ANCI-CONAI), nonché nei confronti degli altri fornitori per le attività di recupero e riciclo.

Il CONAI si è dotato di un criterio per autoregolamentare il livello massimo delle riserve patrimoniali dei consorzi di filiera e per individuare quindi l'entità massima delle riserve delle filiere stesse. Al fine di garantire comunque l'operatività dei consorzi la formula prevede anche una clausola di salvaguardia ai sensi della quale la riserva minima non può scendere sotto due volte la media mensile aritmetica delle uscite di cassa degli ultimi dodici mesi. Nel caso di COREPLA, tale riserva minima è pari a circa 80 milioni di euro.

Qualora al termine di un esercizio il bilancio evidenzi un risultato positivo, l'utile, ai sensi di legge, non concorre alla formazione del reddito, e viene accantonato alla riserva destinata ad essere utilizzata negli anni successivi.

Essa costituisce la principale voce del patrimonio netto aziendale.

4) Se esistono e quali siano le criticità della filiera in conseguenza delle quali avviene una fuoriuscita di rifiuti dal circuito del consorzio (ad esempio dai centri di raccolta e dalle piattaforme).

Sulla base dell'accordo quadro ANCI-CONAI e del relativo allegato tecnico imballaggi in plastica, COREPLA provvede al ritiro della raccolta differenziata di competenza su tutto il territorio nazionale.

L'accordo quadro prevede espressamente che i comuni possano rivolgersi a terzi non stipulando la convenzione con il consorzio di filiera o recedendo dalla convenzione stessa una volta stipulata. Con riguardo a COREPLA tale facoltà non è mai stata esercitata. La circostanza è certamente da mettersi in relazione al fatto che i rifiuti di imballaggi in plastica di origine domestica sono molto onerosi da gestire e non vi sono quindi operatori terzi interessati a ritirarli riconoscendo corrispettivi maggiori a quelli stabiliti dall'accordo quadro.

COREVE

1) Quali verifiche e controlli sono effettuati sulla *governance* del consorzio, in particolare sul rispetto dei requisiti minimi dei sistemi collettivi.

Il COREVE è l'unico "sistema collettivo" costituito per adempiere agli obblighi previsti dal decreto legislativo n. 152 del 2006 (Testo unico ambientale) in materia di gestione dei rifiuti di imballaggio in vetro. Al consorzio aderiscono tutti i produttori di imballaggi in vetro operanti in Italia e tutti gli importatori di imballaggi in vetro vuoti.
Il COREVE è retto da uno statuto consortile ("statuto"), approvato nel 1998 dagli allora Ministero dell'ambiente (oggi Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare) e Ministero dell'industria (oggi Ministero dello sviluppo economico)[15] e da un regolamento consortile di applicazione dello statuto soggetto ad analoga approvazione ministeriale. Lo statuto prevede che l'attività del COREVE sia sottoposta al controllo del collegio dei revisori (articoli 14.5 e 14.6 dello statuto)[16] del CONAI (articoli 3.6 e 3.7 dello statuto).
In ottemperanza a quanto disposto dall'articolo 223 del decreto legislativo n. 152 del 2006, e dallo statuto consortile, COREVE ogni anno elabora e trasmette, entro le scadenze dettate dalla norma stessa, al CONAI e all'Osservatorio nazionale sui rifiuti (ora Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare): il programma pluriennale di prevenzione della produzione di rifiuti di imballaggio in vetro, comprensivo del piano specifico di prevenzione e gestione relativo all'anno solare successivo (articolo 223, co. 4 e 5, del testo unico ambientale, di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006; articolo 3.6 dello statuto); la relazione sulla gestione relativa all'anno precedente, con l'indicazione nominativa dei consorziati, il programma specifico ed i risultati nel recupero e nel riciclo dei rifiuti di imballaggio in vetro (articolo 223, comma 6, del testo unico ambientale, di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006, e articolo 3.7 dello statuto).
Infine, così come prescritto dall'articolo 223, comma 3, del testo unico ambientale, di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006, COREVE ha sempre garantito l'equilibrio della propria gestione finanziaria.

2) Come avviene il controllo e la verifica sul raggiungimento degli obiettivi di raccolta e sulla qualità del trattamento dei rifiuti.

Per la valutazione dell'immesso al consumo COREVE, d'accordo con CONAI, effettua ogni tre anni una rilevazione analitica avvalendosi dell'istituto GFK Eurisko. Negli anni successivi alla rilevazione il dato è aggiornato mediante la media aritmetica dei tre più

[15] Al riguardo si precisa che secondo quanto previsto dall'articolo 223, comma 2, del testo unico ambientale, di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006, i consorzi di filiera sono tenuti ad adottare statuti redatti in conformità allo "schema-tipo" predisposto dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministero dello sviluppo economico. Il decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 24 giugno 2016 con il quale era stato approvato lo schema-tipo di statuto (cfr. GU n. 158 dell'8 luglio 2016) ha formato oggetto di impugnativa da parte di alcuni consorzi e risulta attualmente in fase di revisione.

[16] In particolare, la previsione dello statuto sopra richiamata stabilisce che "5) Il collegio dei revisori controlla la gestione del consorzio, vigila sull'osservanza della legge, del presente statuto e dei regolamenti, sulla corrispondenza del bilancio consultivo alle scritture contabili, accerta la regolare tenuta della contabilità, redige annualmente la relazione di competenza a commento del bilancio consuntivo. 6) I revisori partecipano alle riunioni del consiglio di amministrazione e possono intervenire a quelle dell'assemblea. Possono chiedere agli amministratori notizie sull'andamento delle operazioni consortili su determinati affari e possono procedere, anche individualmente, ad atti di ispezione e di controllo".

sfavorevoli dati di variazione percentuale delle quattro seguenti fonti: Istituto italiano imballaggio, GFK Eurisko, ISTAT, contributo ambientale CONAI ordinario per il vetro. Con riferimento alle quantità raccolte all'interno del sistema consortile (90,3 per cento del totale, tramite adesioni volontarie di 467 soggetti - dati 2015 -) COREVE dispone nei propri archivi degli estremi dei formulari di identificazione dei rifiuti ("FIR") relativi a tutti i quantitativi che i comuni o loro gestori hanno conferito al COREVE. Le quantità esterne al sistema consortile sono dichiarate dagli operatori a COREVE una volta l'anno.
Per la verifica della qualità dei rifiuti di imballaggio in vetro che vengono conferiti dai comuni, COREVE si avvale di due società specializzate: Ricerca Energia ambiente S.r.l. e Stazione sperimentale del vetro S.c.p.a.
Per l'esecuzione delle analisi ci si attiene al protocollo riportato nell'allegato tecnico vetro dell'accordo quadro ANCI-CONAI, che prevede che l'analisi merceologica sia effettuata presso l'impianto di trattamento destinatario dei rifiuti di imballaggio, assicurando la possibilità di contradditorio con il convenzionato.
Per quanto riguarda la qualità del trattamento, la stessa è attestata dalle caratteristiche che permettono l'ingresso dei rifiuti di imballaggio trattati al regime di *end of waste* ed al successivo avvio al riciclo presso le aziende vetrarie (e in minima parte presso l'industria della ceramica o impiegate in edilizia).
Per la determinazione delle quantità riciclate, COREVE acquisisce dai riciclatori (in genere vetrerie) la documentazione attestante l'ingresso nei loro stabilimenti (documenti di trasporto - DDT) dei quantitativi di rottame di vetro MPS/*end of waste* derivanti dal trattamento dei rifiuti di imballaggio provenienti dalla raccolta differenziata nazionale.
In ottemperanza al "sistema di gestione pei- la determinazione dei risultati di riciclo e recupero" prescritto da CONAI, COREVE esegue verifiche documentali e ispezioni che riguardano non meno del 40 per cento del materiale complessivamente riciclato e il 50 per cento dei riciclatori, al fine di attestare la correttezza dei dati di riciclo acquisiti da questi ultimi. La società di certificazione incaricata da CONAI (DNV GL), a sua volta, esegue audit periodici per verificare la conformità della gestione da parte di COREVE.

3) Quali tipologie di verifiche vengono effettuate sui bilanci e i dati economici comunicati alle autorità di controllo (a titolo di esempio su quantificazione del contributo ambientale e sulle modalità di impiego delle riserve).

Come già accennato, conformemente a quanto previsto dallo statuto consortile, il collegio dei revisori verifica sistematicamente la corrispondenza del bilancio consultivo alle scritture contabili, accerta la regolare tenuta della contabilità, redige annualmente la relazione di competenza a commento del bilancio consuntivo. Inoltre, il CONAI due volte l'anno convoca il COREVE per valutare: la congruità del contributo ambientale CONAI ("CAC") rispetto ai fabbisogni futuri del COREVE valutati sulla base dei bilanci preventivi e consuntivi nonché dei piani pluriennali economico e di prevenzione e gestione; l'entità delle riserve finanziarie richiedendo, nel caso in cui queste ultime superino quanto previsto dalle deliberazioni del CdA del CONAI stesso e recepite dal CdA del COREVE, un piano per la riduzione di dette riserve nei due esercizi successivi, da ottenersi attraverso una congrua riduzione del CAC e/o mediante investimenti a supporto dell'azione di raccolta differenziata.

4) Se esistono e quali siano le criticità dei comuni di filiera in conseguenza delle quali avviene una fuoriuscita di rifiuti dal circuito del consorzio (ad es. dai centri di raccolta dalle piattaforme).

Riferendoci all'anno 2015 per il quale disponiamo di dati consuntivi, delle 1.660.925 tonnellate di MPS/*end of waste* complessivamente riciclate, 255.045, pari a circa il 15 per cento [in calo (...) rispetto al 2014], non sono transitate attraverso la gestione consortile. Trattasi prevalentemente di rifiuti di imballaggio, sempre provenienti dalla raccolta differenziata, però di qualità insufficiente per rientrare nei parametri minimi previsti dall'AQ allegato tecnico vetro e/o per i quali presumibilmente il gestore non è stato delegato dal comune a sottoscrivere la convenzione con COREVE. Esse comprendono anche scarti di materiale raccolto in gestione consortile ceduti a società specializzate in produzione di sabbia di vetro, la quale viene riciclata al di fuori della convenzione.

ALIPLAST

1) Quali verifiche e controlli sono effettuati sulla governance del consorzio, in particolare sul rispetto dei requisiti minimi dei sistemi collettivi.

Non trattandosi di un sistema collettivo, i succitati requisiti minimi non risultano essere applicabili al sistema PARI: la *governance* dello stesso è in capo ad ALIPLAST, che ha destinato a tal fine le opportune risorse.

2) Come avviene il controllo e la verifica sul raggiungimento degli obiettivi di raccolta e sulla qualità del trattamento dei rifiuti.

Il controllo e la verifica sul raggiungimento degli obiettivi nascono in primo luogo dalle attività di misurazione dell'immesso a consumo, che viene effettuata sulla base della fatturazione ai clienti, relativamente agli articoli che rientrano nel sistema autonomo (ovvero tutti gli imballaggi finiti di film flessibili in PELO destinati al mercato nazionale, al netto delle cosiddette "cessioni tra produttori") tramite procedure automatizzate, e della raccolta complessiva e specifica PARI. La misurazione della raccolta si basa sulla classificazione dei fornitori (intesi come ogni singolo stabilimento presso il quale avviene la raccolta) in funzione dei quantitativi conferiti, e sull'effettuazione di analisi merceologiche a periodicità definita per determinare il quantitativo di imballaggi marchiati PARI sul totale del campione analizzato: la percentuale così ottenuta viene applicata all'intero quantitativo di rifiuti di imballaggi flessibili in PELD ritirati da quello specifico fornitore per il periodo di validità dell'analisi (variabile a seconda della dimensione del fornitore da 7 a 60 giorni). Nel sistema gestionale aziendale ogni carico in ingresso viene registrato suddividendo i singoli articoli per polimero e tipologia, e ovviamente solo quelli afferenti alla medesima tipologia di imballaggi immessi al consumo (come detto, i rifiuti di imballaggi flessibili in PELD) vengono contabilizzati nella gestione PARI. La misurazione del raggiungimento degli obiettivi avviene dall'incrocio (verificato mensilmente e rendicontato annualmente nei documenti previsti dalla normativa) tra l'immesso a consumo ed il recupero specifico PARI.
Per quanto concerne i controlli di origine esterna, dall'avvio della sperimentazione in data 1° marzo2009 il sistema PARI è stato oggetto di verifica da parte di ONR e di ARPA Veneto in prima istanza, i quali hanno verificato la capacità delle procedure poste in essere di generare dati affidabili e ricostruibili, e sul campo la corretta applicazione delle stesse da parte di ALIPLAST, in un iter di verifica che si è concluso con il primo riconoscimento del sistema il 30 giugno 2009. Successivamente, ONR ed ARPA Veneto hanno effettuato un altro ciclo di controlli, sempre con esito positivo,

sulla corretta applicazione delle procedure del sistema. A seguito delle note sentenze del TAR del Lazio, che hanno rimandato al Ministero dell'ambiente l'effettuazione di ulteriori controlli, quest'ultimo ha incaricato ISPRA per l'effettuazione a livello tecnico degli stessi. L'Istituto ha quindi avviato nel 2012 una complessa attività di verifica composta da analisi e ricostruzione dei dati del sistema autonomo, verifiche sul campo presso lo stabilimento di ALIPLAST e verifiche sul campo presso raccoglitori terzi che intrattengono rapporti commerciali inerenti la medesima tipologia di rifiuti di film di imballaggio. L'attività di ISPRA è stata rendicontata da una serie di relazioni che l'Istituto ha trasmesso direttamente al Ministero, tutte evidenziando non solo il corretto funzionamento del sistema e la capacità dello stesso (dimostrata da ormai otto anni di ininterrotto raggiungimento degli obiettivi imposti), ma anche la rispondenza di quanto riscontrato con quanto effettivamente verificato a suo tempo da ONR ed ARPA Veneto.
Oltre ai controlli effettuati dagli enti preposti, la stessa ALIPLAST ha affidato a TLIV Italia l'incarico di effettuazione di audit sul funzionamento del sistema negli anni 2012 e 2013, attività anche in questo caso conclusesi con esito positivo, e rendicontate nell'ambito delle relazioni annuali previste dalla normativa. Inoltre, TUV Italia ha effettuato 20 analisi merceologiche presso ALIPLAST in ottemperanza a specifica prescrizione del Ministero dell'ambiente nel decreto di riconoscimento 5201/TRI/DI/R del 04/08/2014, contestualmente ad un'altra verifica complessiva sulla corretta applicazione delle procedure, trovando pieno riscontro (come indicato nella relazione conclusiva trasmessa al Ministero e ad ISPRA) rispetto ai valori storici registrati a seguito delle analisi interne ALIPLAST. Infine, sono state commissionate da ALIPLAST a professionisti del settore due differenti perizie circa la conformità del sistema, anche in questo caso con esito positivo.
Ad oggi, il decreto di riconoscimento prevede la possibilità da parte del Ministero o degli enti dallo stesso incaricati di effettuare ulteriori verifiche periodiche presso ALIPLAST, che come di consueto resta a disposizione per le verifiche da parte dei soggetti titolati.

3) Quali tipologie di verifiche vengono effettuate sui bilanci e i dati economici comunicati alle autorità di controllo (a titolo di esempio su quantificazione del contributo ambientale e sulle modalità di impiego delle riserve).

Anche in questo caso, il sistema autonomo PARI è sostanzialmente differente rispetto ad un sistema collettivo. Esso è, a tutti gli effetti, una parte integrante del normale funzionamento di ALIPLAST, i cui dati economici vengono rendicontati come previsto dalla normativa vigente in materia. Per quanto concerne i dati economici specifici del sistema, si precisa innanzitutto che il sistema PARI non applica un vero e proprio contributo ambientale, ma un "costo di gestione" del servizio, il cui obiettivo è la copertura dei soli maggiori oneri specificatamente riconducibili alla gestione del sistema PARI ed al suo corretto funzionamento, mentre gli altri costi (per esempio l'acquisto del rifiuto) sono assorbiti nell'ambito dell'attività di impresa sul libero mercato.
La quantificazione del costo di gestione avviene annualmente nell'ambito del piano specifico di prevenzione e gestione redatto ai sensi dell'articolo 221 del decreto legislativo n. 152 del 2006, e gli stessi vengono verificati a consuntivo nell'ambito della relazione sulla gestione dell'anno solare precedente prevista dal medesimo articolo. Tali documenti, ai sensi di legge, vengono trasmessi entro le scadenze previste al Ministero dell'ambiente ed a CONAI.
Per quanto riguarda eventuali riserve, l'obiettivo economico del sistema PARI e la riscossione del solo costo effettivamente necessario alla gestione del sistema, non

ritenendo in linea con gli obiettivi della gestione autonoma impiegare questa tipologia di finanziamento per compensare eventuali fluttuazioni del mercato, che devono essere gestite da una oculata politica commerciale sia nell'acquisizione degli scarti che nella vendita dei prodotti finiti generati dagli stessi.

4) Se esistono e quali siano le criticità della filiera in conseguenza delle quali avviene una fuoriuscita di rifiuti dal circuito del consorzio (ad es. dai centri di raccolta o dalle piattaforme).

Anche relativamente a questo aspetto giova precisare che il sistema PARI, occupandosi dei "propri" imballaggi prodotti ed immessi al consumo da ALIPLAST, si rivolge a rifiuti di imballaggi secondari e terziari, che per la loro stessa natura solitamente non dovrebbero rientrare nei canali delle raccolte differenziate, bensì venire gestiti dal cosiddetto "circuito indipendente", in cui certamente confluisce la maggior parte del rifiuto che ALIPLAST non intercetta direttamente. Tuttavia è possibile che questa tipologia di rifiuti, ad esempio in virtù dell'assimilazione agli urbani dei rifiuti prodotti da piccole attività artigianali e/o commerciali, possa erroneamente entrare nel circuito delle raccolte differenziate: per ovviare a questa eccezione, il decreto di riconoscimento 5201/TRI/DI/R ha posto in capo ad ALIPLAST la sottoscrizione di una convenzione alternativamente con CONAI o con ANCI al fine di coprire i costi relativi alla raccolta dei propri rifiuti conferiti al servizio pubblico. Tale convenzione è stata oggetto di una complessa contrattazione con CONAI ed è uno degli aspetti affrontati negli impegni che lo stesso CONAI, unitamente a COREPLA, ha presentato all'Autorità garante della concorrenza e del mercato a conclusione del noto procedimento A476. Nel rispetto dei citati impegni ALIPLAST, CONAI e COREPLA hanno sottoscritto una specifica convenzione in data 16 dicembre 2015 (successivamente modificata in data 18 gennaio 2015 per affinarne alcuni aspetti meramente tecnici) che norma la misurazione del rifiuto afferente al sistema PARI intercettato da CONAI e COREPLA, e la corresponsione da parte di ALIPLAST del relativo costo di raccolta.
La motivazione che ha spinto ALIPLAST a perseguire la ricerca di un accordo direttamente con CONAI, anziché rivolgersi direttamente ad ANCI (con la quale, in ogni caso, erano stati avviati i contatti e formulata una proposta di massima) è da ricercarsi nella dimensione dei flussi in gioco: considerando che l'immesso PARI che si stima possa finire nel circuito pubblico è inferiore a 1.000 tonnellate, a fronte di una raccolta nazionale che si avvicina alle 900.000, non si è ritenuto efficiente ed efficace dedicarsi all'individuazione ed estrazione di un quantitativo così esiguo, preferendo la sua misurazione sulla base di indicatori verificabili, e la copertura dei soli costi, lasciando la proprietà del materiale ai soggetti che lo detengono.

RILEGNO

1) Quali verifiche e controlli sono effettuati sulla *governance* del consorzio, in particolare sul rispetto dei requisiti minimi dei sistemi collettivi.

RILEGNO è l'unico consorzio di cui all'articolo 221, comma 3 lettera b) del decreto legislativo n. 152 del 2006 a cui aderiscono i produttori di imballaggio di legno per adempiere ai propri obblighi di riciclaggio e recupero dei rifiuti di imballaggio e alla ripresa degli imballaggi usati.

Il consorzio è retto da uno statuto approvato dal Ministero dell'ambiente con provvedimento adottato di concerto con il Ministero dello sviluppo economico.
Il succitato testo unico ambientale demanda al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (articolo 206-*bis*) la vigilanza sulla gestione dei rifiuti, degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio e conseguentemente il controllo sulla gestione e le attività del consorzio.
A tal fine, la legge vigente prevede la trasmissione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e a CONAI:
entro il 31 maggio di ogni anno di una relazione sulla gestione relativa all'anno precedente, con l'indicazione nominativa dei consorziati, il programma specifico ed i risultati conseguiti nel recupero e nel riciclo dei rifiuti di imballaggio di legno;
entro il 30 settembre di ogni anno un piano specifico di prevenzione e gestione relativo all'anno solare successivo;
sempre entro il 30 settembre di ogni anno, un programma pluriennale di prevenzione della produzione di rifiuti di imballaggio di legno.
Lo statuto consortile prevede anche che l'approvazione e le eventuali modifiche a statuto e regolamento debbano essere sottoposte all'approvazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministero dello sviluppo economico.
Ancora, in termini di vigilanza, l'articolo 23 dello statuto di RILEGNO prevede che Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministero dello sviluppo economico, ove constatino gravi irregolarità nella gestione del consorzio o l'impossibilità di normale funzionamento degli organi consortili possono disporre lo scioglimento di uno o più organi e la nomina di un commissario incaricato di procedere alla loro ricostituzione e in caso di impossibilità di procedere alla ricostituzione, i Ministeri possono altresì disporre la nomina di un commissario incaricato della gestione straordinaria del consorzio. Verifiche sulla gestione del consorzio sono inoltre eseguite, nel rispetto delle previsioni statutarie (articolo 13) dal collegio dei revisori contabili, al quale è demandata sia l'attività di vigilanza ai sensi degli articoli 2403 e seguenti del codice civile, sia la funzione di revisione legale dei conti ex articolo 2409-*bis* del codice civile. Nello specifico il collegio controlla la gestione del consorzio, vigila sull'osservanza della legge, dello statuto e dei regolamenti, sulla corrispondenza del bilancio consuntivo al bilancio preventivo, nonché alle scritture contabili ed ai libri consortili, ed accerta la regolare tenuta della contabilità.

2) Come avviene il controllo e la verifica sul raggiungimento degli obiettivi di raccolta e sulla qualità del trattamento dei rifiuti.

RILEGNO non ha obiettivi di raccolta, bensì è responsabile del raggiungimento degli obiettivi di riciclo dei rifiuti di imballaggio di propria competenza, come indicati nell'allegato E alla parte IV del testo unico ambientale, di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006, e pari attualmente al 35 per cento: negli ultimi 15 anni il dato di riciclo è sempre risultato superiore al 50 per cento, raggiungendo il 61 per cento nel 2015.
Nell'ambito del raggiungimento degli obiettivi di riciclo e recupero prefissati dalla normativa si inserisce il progetto volontario "obiettivo riciclo" promosso da CONAI e che coinvolge i consorzi di filiera tra cui RILEGNO e DNV GL (ente di certificazione). Il progetto ha l'obiettivo di validare, attraverso l'ente terzo di certificazione, le procedure utilizzate da RILEGNO per la quantificazione dei rifiuti di imballaggi avviati a recupero. RILEGNO ha predisposto un'apposita specifica tecnica (procedura che fa parte del sistema qualità interno), ossia il documento operativo che delinea l'applicazione alla filiera del legno dei criteri generali CONAI per la determinazione

delle quantità di rifiuti di imballaggio prodotti, riciclati e recuperati con produzione di energia, attraverso la quale vengono definiti i flussi di immesso, riciclo e recupero. Si rammenta che il processo di determinazione delle quantità di rifiuti di imballaggio riciclate e recuperate non limita l'attenzione ai soli flussi riconducibili alla gestione diretta, ma estende l'orizzonte ai flussi avviati a recupero al di fuori del circuito consortile. Come meglio esposto al successivo punto 4), tali ultimi flussi, escludendo dal calcolo i quantitativi di pallet rigenerati e reimmessi al consumo per la loro funzione originaria, restano percentualmente marginali.
Dal 2007 RILEGNO ha inoltre implementato al proprio interno un sistema integrato qualità ambiente in base alle norme ISO 9001 e 14001 finalizzato all'ottimizzazione dei processi e al miglioramento continuo, il sistema è stato poi completato dalla registrazione Emas avvenuta nel 2011 per promuovere le prestazioni ambientali.
In relazione alla qualità del trattamento dei rifiuti, si fa presente che sia l'allegato tecnico legno all'accordo quadro ANCI-CONAI, per la componente proveniente da superficie urbana, sia la convenzione per il ritiro e l'avvio a recupero, sottoscritto con le piattaforme, individuano precisi limiti di tolleranza per le frazioni definite impurità, pena il successivo recupero presso gli impianti di riciclo consorziati.
A ciò si aggiunga l'attività volontaria, messa in atto dal consorzio da oltre dieci anni, di caratterizzazione dei rifiuti legnosi in gestione diretta, volta ad escludere la presenza di rifiuti legnosi pericolosi: sottoposti ad analisi, anche nel 2016, oltre 500 campioni prelevati senza preavviso presso gli impianti degli operatori convenzionati.

3) Quali tipologie di verifiche vengono effettuate sui bilanci e i dati economici comunicati alle autorità di controllo (a titolo di esempio su quantificazione del contributo ambientale e sulle modalità di impiego delle riserve).

Con riferimento alle verifiche effettuate sui bilanci e i dati economici, le competenze del collegio dei revisori contabili sono state già esplicitate al precedente punto 1).
La determinazione del valore unitario del contributo ambientale compete per legge a CONAI e RILEGNO, sulla base dei dati riportati nei propri bilanci consuntivi e preventivi, ha la facoltà di proporre a CONAI motivate richieste di revisione del CAC unitario.
Il consiglio di amministrazione di RILEGNO ha poi condiviso il criterio di regolamentazione del valore massimo delle riserve patrimoniali dei consorzi di filiera, stabilito e approvato da CONAI: è stato individuato un lasso di tempo entro cui agire in riduzione delle citate riserve, prioritariamente intervenendo sul valore del CAC unitario, evitando comunque di compromettere l'ordinaria gestione finanziaria del consorzio, legata al proprio ruolo di supporto alle attività di raccolta delle amministrazioni comunali, delle piattaforme convenzionate e di trasporto dei rifiuti di imballaggio sino al luogo di effettivo recupero.

4) Se esistono e quali siano le criticità della filiera in conseguenza delle quali avviene una fuoriuscita di rifiuti dal circuito del consorzio (ad esempio dai centri di raccolta o dalle piattaforme).

Gli imballaggi di legno vengono utilizzati prevalentemente per la preservazione, movimentazione e trasporto di merci e semilavorati per l'industria, artigianato, commercio e logistica distributiva: solo in piccola parte terminano il proprio ciclo di vita nel circuito domestico.
Per tale motivo il consorzio non ha limitato, sin dalla sua costituzione, il proprio campo d'azione alla sola relazione con le amministrazioni comunali o gestori del servizio di

igiene urbana (nel 2016 meno del 15 per cento, ovvero 117.000 tonnellate circa di rifiuti di imballaggio in gestione consortile sono riconducibili alla gestione disciplinata dall'accordo quadro ANCI-CONAI), bensì ha attivato un *network* a cui aderiscono oltre 400 piattaforme consortili per il ritiro dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari, speciali.
Così come i comuni possono decidere se aderire o meno alla convenzione consortile derivante dal citato accordo quadro, anche le imprese utilizzatrici possono decidere di non conferire i propri rifiuti di imballaggio di legno presso le piattaforme dislocate sull'intero territorio nazionale, usufruendo dei servizi di altre piattaforme non convenzionate o relazionandosi direttamente alle aziende riciclatrici, impianti di compostaggio, impianti di combustione.
Complessivamente, l'85 per cento circa dei rifiuti di imballaggio di legno avviati a riciclo a materia prima, ovvero per la produzione di nuovi manufatti in legno, è stato ritirato e avviato a corretto riciclo da comuni e piattaforme convenzionate, sotto la regia del consorzio. Tale elevata rappresentatività dei flussi di rifiuti in gestione consortile è stata purtroppo favorita negli ultimi anni dalla repentina contrazione del valore di mercato dei rifiuti legnosi, oggi, in via di massima, avviati agli impianti destinatari di riciclo sul territorio nazionale a prezzo nullo o addirittura con oneri di valorizzazione: viene così avvalorato e consolidato il ruolo sussidiario del consorzio che, in carenza di condizioni favorevoli di mercato, ha potuto garantire copertura economica, ritiro e corretto recupero al proprio rifiuto di imballaggio.

RICREA

1) Quali verifiche e controlli sono effettuati sulla *governance* del consorzio, in particolare sul rispetto dei requisiti minimi dei sistemi collettivi.

Il consorzio nazionale acciaio (RICREA), costituito il 18 novembre 1997 in seguito all'emanazione del decreto legislativo n° 22 del 5 febbraio 1997 (decreto Ronchi), è un ente di diritto privato e si configura come consorzio di filiera del sistema CONAI a cui aderiscono i fornitori ed importatori di materiale in acciaio per imballaggio, nonché i fabbricanti di imballaggi e di accessori in acciaio. Lo statuto consortile RICREA - approvato dal Ministero dell'ambiente - delinea un modello di governance costituito dai seguenti organi:
1) l'assemblea dei consorziati;
2) il consiglio di amministrazione;
3) il presidente;
4) il collegio dei revisori contabili;
5) il collegio dei probiviri.
In termini di controllo e vigilanza, il collegio dei revisori contabili RICREA – nominato dall'assemblea e composto da professionisti iscritti all'Albo dei revisori contabili – è deputato ad effettuare il controllo sulla gestione del consorzio, la vigilanza sull'osservanza della legge, dello statuto e dei regolamenti, l'accertamento della regolare tenuta della contabilità e la corrispondenza del bilancio alle risultanze dei libri e delle scritture contabili; è inoltre affidata al collegio dei revisori contabili la revisione legale dei conti che può essere demandata ad una società di revisione iscritta nel Registro dei revisori contabili.
RICREA, inoltre, dal 2012 si è dotata di un codice etico e successivamente, dal 2013, di un modello di organizzazione e gestione ai sensi del decreto legislativo 231/01 che ha previsto la nomina di un organismo di vigilanza (ODV) attualmente composto da un

professionista esterno – con competenze legali - con funzioni di presidente, da un membro del collegio dei revisori contabili e da un membro del consiglio di amministrazione privo di deleghe operative. All'ODV spetta la vigilanza sull'osservanza dei principi di comportamento e sul rispetto del modello di organizzazione e gestione.
Non da ultimo RICREA, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 24-*ter* del proprio statuto, è soggetto alla vigilanza del Ministro dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare e del Ministro dello sviluppo economico che, ove constatino gravi irregolarità nella gestione o l'impossibilità del normale funzionamento degli organi del consorzio possono disporne lo scioglimento e la nomina di un commissario per la loro ricostituzione. In caso di impossibilità di procedere a tale ricostituzione i Ministri possono disporre la nomina di un commissario per la gestione straordinaria del consorzio.
Si evidenzia, infine, che RICREA ripone particolare attenzione al controllo della qualità e delle performance ambientali della propria organizzazione, per questo ha ottenuto e implementa costantemente le seguenti certificazioni:
- sistema di gestione per la qualità - ISO 9001: Certificato n. ITO5/0121 UNI EN ISO 9001:2008
rilasciato da SGS;
- sistema di gestione ambientale - ISO 14000: Certificato n. IT08/1168 UNI EN ISO 14001:2004 rilasciato da SGS;
- EMAS: Registrazione n. IT - 001354
Non si applicano ai consorzi di cui all'articolo 223 del decreto legislativo n. 152 del 2006 e dunque a RICREA i requisiti minimi dei sistemi collettivi.

2) Come avviene il controllo e la verifica sul raggiungimento degli obiettivi di raccolta e sulla qualità del trattamento dei rifiuti.

Ai sensi di legge, il compito di organizzare sistemi adeguati di raccolta differenziata e di raggiungere i relativi obiettivi previsti è affidato alla pubblica amministrazione e quindi al comune o soggetto da esso delegato.
RICREA è responsabile del raggiungimento degli obiettivi di riciclo e recupero dei rifiuti di imballaggi in acciaio di competenza. L'obiettivo di riciclo per i rifiuti di imballaggi in acciaio è attualmente pari al 50 per cento in peso.
A tali fini, ai sensi di quanto previsto dalla normativa e dallo statuto consortile, dopo l'avvenuta approvazione da parte dell'assemblea, il consorzio trasmette al Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare e al CONAI i seguenti documenti: entro il 31 maggio la relazione sulla gestione relativa all'anno precedente e il programma specifico di prevenzione per il triennio successivo, comprensivi dei risultati conseguiti nel recupero e nel riciclo dei rifiuti di imballaggio in acciaio; il bilancio consuntivo dell'esercizio chiuso al 31 dicembre dell'anno precedente; il bilancio preventivo annuale e il bilancio preventivo triennale.
Inoltre, entro il 30 settembre di ogni anno, RICREA trasmette al Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare e al CONAI un piano specifico di prevenzione e gestione relativo all'anno solare successivo.
I dati di riciclo e recupero sono altresì comunicati annualmente ad ISPRA.
In merito alla qualità del trattamento dei rifiuti di imballaggi in acciaio si segnala quanto segue: ai sensi dell'accordo quadro ANCI-CONAI, per la determinazione dei maggiori oneri della raccolta differenziata, RICREA, tramite società terze, effettua analisi merceologiche sulla raccolta conferita dai convenzionati (i comuni o i loro delegati) in uscita dai centri di selezione, ovvero in ingresso agli impianti di recupero.

Tali analisi qualitative sono svolte al fine di verificare il tenore di impurità presente nei rifiuti di imballaggio in acciaio avviati a riciclo.
Nel 2016 sono state svolte 317 analisi qualitative, di cui 184 sulla raccolta da superficie pubblica e 133 analisi qualitative sulla raccolta da superficie privata. Si evidenzia inoltre che RICREA svolge periodicamente attività di audit e controllo sui propri clienti e fornitori volte alla verifica dell'idoneità e della rispondenza del loro operato agli obblighi contrattuali e agli standard attesi. Per tali attività RICREA si avvale sia di personale interno che di società terze con consolidata esperienza nel settore.

3) Quali tipologie di verifiche vengono effettuate sui bilanci e i dati economici comunicati alle autorità di controllo (a titolo di esempio su quantificazione del contributo ambientale e sulle modalità di impiego delle riserve).

Oltre a quanto già riportato al punto 1) relativamente alle competenze del collegio dei revisori contabili, si evidenzia che RICREA affida, su base volontaria, ad una primaria compagnia la revisione del bilancio di esercizio. Attualmente, la società di revisione incaricata è la BDO Italia. La determinazione del valore unitario del contributo ambientale CONAI, è in capo a CONAI. RICREA, così come gli altri consorzi di filiera per gli imballaggi di competenza, ha la possibilità di avanzare proposte di modifica sulla base dei dati riportati nei propri bilanci consuntivi e preventivi.
In tale contesto, si evidenzia che una certa consistenza delle riserve è di vitale importanza per la necessaria continuità delle attività consortili e in particolare per far fronte alle obbligazioni di pagamento nei confronti dei comuni, ovvero per il pagamento dei corrispettivi ANCI-CONAI, nonché nei confronti degli altri fornitori per le attività di recupero e riciclo.
In merito alle riserve, il consiglio di amministrazione RICREA ha condiviso il criterio di regolamentazione del valore massimo delle riserve patrimoniali dei consorzi di filiera, stabilito e approvato da CONAI.

4) Se esistono e quali siano le criticità della filiera in conseguenza delle quali avviene una fuoriuscita di rifiuti dal circuito del consorzio (ad es. dai centri di raccolta e dalle piattaforme).

Come noto la stipula della convenzione, da parte del comune o soggetto delegato, rappresenta un'opzione che lo stesso può esercitare o meno secondo le regole condivise tra ANCI e CONAI e disciplinate dall'accordo quadro: il convenzionato può sia aderire alla convenzione per il totale della durata dell'accordo quadro, sia per un periodo più breve, in ogni caso sempre con la facoltà di esercitare la clausola di recesso. Evidentemente avendo il rifiuto raccolto da RICREA un valore di mercato che presenta oscillazioni molto significative nel tempo, si assiste ad entrate ed uscite dalle convenzioni in funzione della convenienza o meno dei corrispettivi erogati da RICREA rispetto a quanto offerto dal mercato: ma questo fenomeno è semplicemente l'applicazione pratica del concetto di sussidiarietà che caratterizza il sistema consortile.

CIAL

1) Quali verifiche e controlli sono effettuati sulla governance del consorzio, in particolare sul rispetto dei requisiti minimi dei sistemi collettivi.

Il controllo sulla gestione e le attività del consorzio imballaggi alluminio - CIAL, in funzione del raggiungimento degli obiettivi previsti dalla legge, è normativamente demandato al Ministero dell'ambiente, del territorio e del mare [Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare] che, ai sensi dell'articolo 206-*bis*, decreto legislativo n. 152 del 2006, vigila sulla gestione dei rifiuti, degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, ed in particolare verifica l'attuazione del programma generale di prevenzione e gestione degli imballaggi di cui all'articolo 225, decreto legislativo n. 52 del 2006 redatto da CONAI anche sulla base dei programmi specifici dei consorzi di filiera dei diversi materiali, tra cui CIAL.
Ai fini del controllo, delle verifiche e della vigilanza da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, la legge prevede un flusso informativo verso il Ministero, cui il consorzio CIAL è tenuto.
L'articolo 223 del decreto legislativo n. 152 del 2006, prevede al comma 6 che entro il 31 maggio di ogni anno venga trasmessa una relazione sulla gestione relativa all'anno precedente, con l'indicazione nominativa dei consorziati, il programma specifico e i risultati conseguiti nel recupero e riciclo dei rifiuti di imballaggio; al comma 5 che entro il 30 settembre di ogni anno venga altresì trasmesso al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare il piano specifico di prevenzione e gestione relativo all'anno solare successivo. Annualmente viene inoltre trasmesso al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare il bilancio.
Per quanto riguarda in particolare la governance, l'articolo 24-*bis* dello statuto CIAL prevede che i ministeri competenti "ove constatino gravi irregolarità nella gestione del consorzio o l'impossibilità di normale funzionamento degli organi consortili possono disporre lo scioglimento di uno o più organi e la nomina di un commissario incaricato di procedere alla loro ricostituzione In caso di constatata impossibilità di procedere alla ricostituzione il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e Ministero dello sviluppo economico [MISE] possono disporre la nomina di un commissario incaricato della gestione straordinaria del consorzio."
Il modello di governance delineato dallo statuto consortile prevede i seguenti organi:
• l'assemblea dei consorziati
• il consiglio di amministrazione
• il presidente e il vicepresidente
• il collegio dei revisori contabili
Per quanto riguarda in particolare le verifiche e i controlli, compete al collegio dei revisori contabili, nominato dall'assemblea e composto da professionisti iscritti al registro dei revisori, il controllo sulla gestione del consorzio, la vigilanza sull'osservanza della legge, dello statuto e dei regolamenti, sulla corrispondenza del bilancio consuntivo al bilancio preventivo, nonché alle scritture ed ai libri consortili, l'accertamento della regolare tenuta della contabilità; a questo fine partecipano alle riunioni del consiglio di amministrazione e all'assemblea e possono chiedere agli amministratori informazioni e notizie nonché procedere anche individualmente a ispezioni di controllo.
Sotto diverso profilo, il consorzio, sin dal 2010, si è dotato di un modello di organizzazione, gestione e controllo ai sensi del decreto legislativo n. 231 del 2001. In questo contesto il consorzio si è dotato di un organismo di vigilanza (ODV) che è attualmente composto da un professionista esterno con comprovata esperienza in

materie penalistiche, che attualmente svolge le funzioni di presidente, da un componente del collegio dei revisori e da un membro non esecutivo del consiglio di amministrazione. All'ODV, organismo dotato di autonomi poteri di controllo, compete la vigilanza sul funzionamento e l'osservanza del modello di organizzazione, gestione e controllo, nonché di curarne l'aggiornamento.
Si evidenzia infine che il consorzio si è dotato, su base volontaria, sin dal 2006, di un sistema di gestione integrato qualità, ambiente e sicurezza, come di seguito certificato:
- certificato n° 16741 UNI EN ISO 9001 -2008;
- certificato n° 7684 UNI EN ISO 14001 2004;
- certificato n° 16742 OHSAS 18001:2007;
Il consorzio ha ottenuto da parte di Certiquality il riconoscimento di certificazione di eccellenza n° 301 nel 2011. CIAL ha inoltre ottenuto, su base volontaria, la registrazione EMAS IT - 000492 finalizzata principalmente a migliorare l'ambiente e a fornire alle organizzazioni, alle autorità di controllo ed ai cittadini uno strumento attraverso il quale è possibile avere informazioni sulle prestazioni ambientali delle organizzazioni.
Non ci risultano specificati requisiti minimi dei sistemi collettivi nel caso di specie del consorzio, se non quelli già indicati nella legislazione di riferimento e nello statuto approvato con decreto ministeriale 15 luglio 1998 ("Approvazione dello statuto del consorzio imballaggi alluminio - CIAL", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie generale n. 187 del 12 agosto 1998 - Suppl. Ordinario n. 136) che stabilisce le caratteristiche del consorzio.
Relativamente a sistemi alternativi a CIAL, non risultano altri consorzi od altri soggetti che organizzino autonomamente la gestione dei propri rifiuti di imballaggio in alluminio su tutto il territorio nazionale, in ogni caso non sarebbero previste alcune competenze di verifica in capo a CIAL, che competerebbero per legge al CONAI e a i ministeri competenti.

2) Come avviene il controllo e la verifica sul raggiungimento degli obiettivi di raccolta e sulla qualità del trattamento dei rifiuti.

CIAL non ha obiettivi di raccolta bensì obiettivi di recupero e riciclo dei rifiuti di imballaggio cellulosici quali previsti dall'allegato E alla Parte IV del decreto legislativo n. 152 del 2006, in attuazione di quanto previsto dalla direttiva europea di settore (direttiva 94/62/Ce come modificata dalla direttiva 2004/12/Ce).
Ai sensi di legge, il compito di organizzare sistemi adeguati di raccolta differenziata e di raggiungere i relativi obiettivi previsti è affidato alla pubblica amministrazione e quindi ai comuni. Il consorzio, piuttosto, nell'ambito del cosiddetto sistema CONAI, è responsabile di garantire il ritiro dei rifiuti di imballaggio nonché del raggiungimento degli obiettivi di riciclo e recupero dei rifiuti di imballaggi in alluminio, che attualmente sono pari rispettivamente al 50 per cento e al 60 per cento in peso.
La legge prevede un flusso informativo verso il Ministero, cui il consorzio CIAL è tenuto, come già indicato al punto 1) ed in particolare i risultati conseguiti nel recupero e riciclo dei rifiuti di imballaggio.
I dati di riciclo e recupero sono altresì comunicati annualmente ad ISPRA, che anche a seguito di proprie valutazioni pubblica i dati nella relazione "Rapporto rifiuti urbani"; tale rapporto è frutto di una complessa attività di raccolta, analisi ed elaborazione di dati da parte del servizio rifiuti dell'ISPRA, in attuazione di uno specifico compito istituzionale previsto dall'art 189 del decreto legislativo n. 152 del 2006 e fornisce annualmente i dati sulla produzione, raccolta differenziata, gestione dei rifiuti urbani e

dei rifiuti di imballaggio, compreso l'import/export, a livello nazionale, regionale e provinciale.
In merito al controllo e alla verifica sul raggiungimento di tali obiettivi, l'attività viene svolta da CONAI mediante una metodologia che, in sintesi, prevede:
definizione dei "Criteri generali CONAI", ossia le prescrizioni da adottare per essere conformi alla normativa vigente che include l'identificazione dei flussi specifici (immesso al consumo, riciclo e recupero);
definizione di "specifiche tecniche consortili", ossia l'applicazione dii criteri generali adattati alle specificità di ciascun materiale, da tradurre, poi, in una sorta di manuale operativo;
programma di *audit*, per ciascun flusso, delle procedure e delle prassi di controllo già adottate da ciascun consorzio;
programma di audit, attuato sul campo, nel caso specifico nelle piattaforme di conferimento e impianti di riciclo.
Per ulteriori approfondimenti si rimanda alla "relazione sulla gestione e dei risultati conseguiti di recupero e riciclo 2015" (…):
immesso sul mercato, che vede uno stabile confronto con CONAI e Istituto italiano imballaggi per una verifica puntuale dei quantitativi attraverso un monitoraggio dei prodotti e delle merci commercializzate.
Validazione flussi immesso sul mercato, riciclo e recupero filiera alluminio, nell'ambito del progetto "obiettivo riciclo CONAI", cui CIAL aderisce in maniera volontaria dal 2008, attraverso percorsi di audit condotti dalla società DNV GL Italia, coadiuvata da un esperto di settore.
Riciclo - Indagine commissionata da CIAL a DigiCamere, società consortile delle Camere di Commercio, che opera nel campo dei sistemi informativi per l'ambiente, relativamente ai dati derivanti da MUD riferiti alla gestione dei rifiuti con gli specifici codice CER degli imballaggi in alluminio/metallici.
In merito alla qualità del trattamento dei rifiuti si segnala quanto segue.
Ai sensi dell'accordo quadro ANCI-CONAI, per la determinazione dei corrispettivi economici relativi alla raccolta differenziata che sono riconosciuti ai convenzionati [comuni, o loro delegati] convenzionati, CIAL, tramite società terze, effettua analisi qualitative sui rifiuti di imballaggi in alluminio, e frazioni merceologiche similari, approntati per il ritiro presso le piattaforme di conferimento. Analisi qualitative vengono altresì effettuate su altri *stream* di rifiuti di imballaggi in alluminio, a titolo indicativo quali i tappi provenienti da impianti di trattamento del vetro e su rifiuti di alluminio provenienti da impianti TMB ovvero da impianti di selezione ceneri pesanti.
Le procedure *standard* di effettuazione di tali analisi sono riportate nell'allegato tecnico alluminio all'accordo ANCI-CONAI.
Complessivamente, nel 2016, sono state svolte 476 analisi qualitative. CIAL effettua *audit* per verificare il rispetto, da parte delle società incaricate, delle procedure di analisi merceologica.
Sotto altro profilo, si evidenzia che CIAL svolge periodicamente attività di audit sui propri clienti e controllo fornitori volte alla verifica dell'idoneità e della rispondenza del loro operato agli *standard* attesi ovvero agli obblighi contrattuali.

3) Quali tipologie di verifiche vengono effettuate sui bilanci e i dati economici comunicati alle autorità di controllo (a titolo di esempio su quantificazione del contributo ambientale e sulle modalità di impiego delle riserve).

In merito ai bilanci e ai dati economici, il bilancio d'esercizio è corredato dalla relazione del collegio dei revisori contabili ai sensi dell'articolo 13 dello statuto consortile.

Inoltre CIAL, sin dalla sua costituzione, affida, su base volontaria, a primaria compagnia l'incarico per la revisione del bilancio di esercizio. Attualmente, la società di revisione incaricata è la Price Waterhouse Coopers spa.
Il bilancio viene inviato al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e al CONAI.
Per quanto concerne il valore unitario del contributo ambientale applicato agli imballaggi in alluminio la competenza per la relativa determinazione è in capo a CONAI, in ogni caso sulla base di una consultazione di CIAL.
Il contributo ambientale dovrebbe avere una stabilità per almeno tre anni, al fine di evitare eccessivi impegni nella fase di dichiarazione delle imprese
Le proposte di variazione del contributo ambientale sono effettuate sulla base del bilancio preventivo annuale e del bilancio preventivo triennale.
In tale contesto, si evidenzia che una certa consistenza delle riserve è di vitale importanza per la necessaria continuità delle attività consortili e segnatamente per far fronte alle obbligazioni di pagamento nei confronti dei comuni, a seguito degli impegni assunti con ANCI, nonché nei confronti degli altri fornitori per le attività di logistica e trattamento.
Il CONAI delegato alla ricezione delle dichiarazioni delle imprese che immettono sul mercato imballaggi, ovvero importano merci imballate, e che successivamente pagano il contributo ambientale, possono essere sottoposte a controlli a sensi dello statuto CONAI. Anche CIAL a sensi statutari può effettuare verifiche presso imprese consorziate e sanzionare comportamenti non in linea con il disposto statutario.
Qualora al termine di un esercizio il bilancio evidenzi un risultato positivo, l'utile, ai sensi di legge, non concorre alla formazione del reddito, e viene accantonato alla riserva destinata ad essere utilizzata negli anni successivi a fronte degli impegni assunti ed è vincolata al reimpiego nelle attività consortili nel breve/medio periodo. La riserva *ex* articolo 224, comma 4, del decreto legislativo n. 152 del 2006 costituisce la principale voce del patrimonio netto aziendale che non può essere distribuita, sotto qualsiasi forma, ai consorziati ed agli aderenti, anche in caso di scioglimento del CIAL.
Ricordiamo che CIAL a sensi di legge e statutari è senza fini di lucro. La principale voce dei costi CIAL è rappresentata dai corrispettivi destinati ai convenzionati [comuni, ovvero loro delegati] per l'attività di sviluppo della raccolta differenziata nonché dai costi derivanti dal ritiro è trattamento dei materiali ritirati.

***4*) Se esistono e quali siano le criticità della filiera in conseguenza delle quali avviene una fuoriuscita di rifiuti dal circuito del consorzio (ad es. dai centri di raccolta o dalle piattaforme).**

I comuni, ovvero i loro delegati, possono in alternativa alla cessione sul libero mercato, sottoscrivere una convenzione con CIAL per le attività di sviluppo della raccolta differenziata e le attività di selezione dei rifiuti di imballaggio in alluminio e conferire i rifiuti di imballaggio in alluminio a CIAL.
Il testo della convenzione deriva dalla negoziazione avvenuta tra ANCI-CONAI e CIAL e tiene conto delle esigenze reciprocamente riconosciute.
I comuni, o loro delegati, anche a valle della stipula della convenzione con CIAL, possono annualmente decidere se uscire - a determinate scadenze temporali - e cedere la propria raccolta sul mercato e successivamente possono anche rientrare.
Questo fa sì che, in applicazione del principio di sussidiarietà, CIAL a livello nazionale gestisca in convenzione circa un terzo del totale della raccolta netta comunale complessiva.
Relativamente alla fuoriuscita dei materiali:

- in alcuni casi trattasi di rifiuti di imballaggio, da raccolta differenziata, di qualità insufficiente per rientrare nei parametri minimi previsti dall'allegato tecnico CIAL e/o per i quali presumibilmente il Gestore non è stato delegato dal comune a sottoscrivere la convenzione con CIAL;
- in altri casi, avendo normalmente i rifiuti di imballaggi in alluminio una variabilità del valore di mercato, gli operatori, nonostante la delega dei comuni, procedono a sottoscrivere la convenzione con CIAL, per loro opportuna convenienza, solo qualora il livello corrispettivi erogati da CIAL ai sensi dell'accordo ANCI-CONAI, sia maggiore di quelli riconosciuti dal mercato.

Gli enti locali, anche se convenzionati, non hanno un controllo completo delle fasi che vanno dalla raccolta differenziata, alla selezione e quindi al conferimento agli impianti di ricicli dei materiali; nel caso specifico delle raccolte differenziate multimateriale (plastica-metalli, vetro-metalli) dove l'evidenza dei quantitativi avviene all'uscita dell'impianto di selezione, l'ente locale non è in grado normalmente di avere un diretto controllo dei materiali da avviare a riciclo, poiché intrattiene rapporti contrattuali solo con l'operatore di raccolta.

Così riferiti i riscontri forniti dai consorzi alle richieste della Commissione è opportuno dare conto di alcuni aspetti specifici:

emerge una assoluta prevalenza di controlli documentali e una quota trascurabile di verifiche fisiche sia sulle eventuali irregolari fuoriuscite dai circuiti – dalle piattaforme, dai centri di raccolta - sia sulla qualità della materia, che sarebbe auspicabile conseguisse ad adeguate analisi merceologiche, ad esempio sulle impurità di piccolo taglio (ma non necessariamente poco pericolose) che possono passare attraverso i vagli;

una questione specifica è quella, peraltro limitata ad alcuni settori, della "specializzazione internazionale" nel trattamento e nel riciclo, di cui ha ad esempio riferito alla Commissione l'Associazione recupero rifiuti apparecchiature elettriche ed elettroniche (AssoRAEE), nella nota del 26 aprile 2017, acquisita come Doc. n. 1935/1-2: "la filiera di produzione, uso e riciclo dei RAEE è lunga, articolata e costituita da soggetti che svolgono ruoli differenti, molto spesso posizionati in diverse regioni del mondo, in funzione della capacità di investimento e del contesto relativo alle diverse realtà geografiche. E' questo il caso per esempio delle aziende impegnate nel recupero di metalli preziosi o rari (*critical raw materials*), attraverso processi di raffinazione (*smelters*), che in Italia sono praticamente assenti ed invece sono presenti nel nord Europa e nel Far East […]; [per molti materiali] non sempre la recuperabilità a fine vita, allo stato delle conoscenze, è garantita e ciò, fondamentalmente, per i seguenti motivi: a) nel caso di applicazioni "dissipative", tecnicamente in questo caso il recupero non è possibile; b) nel caso di assenza di convenienza economica nei processi di recupero, laddove il costo tecnico per recuperare uno specifico materiale supera i margini per una sua eventuale rivendita sul mercato come materia prima seconda, il recupero è economicamente impraticabile. […]

esistono, soprattutto per quanto riguarda il recupero di metalli presenti in piccolissime frazioni, necessità tecnologiche di concentrare le frazioni da cui ricavare i metalli desiderati. Tali necessità implicano di fatto il convogliamento di tali materiali in impianti dedicati, talvolta frutto di investimenti di miliardi di euro come nel caso dei moderni *smelters*, che si trovano al di fuori dei confini nazionali e talvolta al di fuori dei confini europei. In tale ottica di specializzazione globale dei processi di recupero (così come avviene per le fasi della moderna produzione di beni e servizi), parlare di confini nazionali è tecnicamente impossibile, oltre che utopistico";

è auspicabile la trasparenza nella gestione finanziaria anche relativamente a società partecipate dal consorzio, in coerenza con gli scopi consortili, eventualmente

nell'ambito dell'adozione di statuti-tipo. Le disposizioni contenute negli schemi di statuto-tipo dei sistemi di gestione di recente adozione (ovvero dei sistemi che operano nelle filiere imballaggi, degli oli e grassi animali e vegetali esausti, degli oli minerali esausti) prevedono, in effetti, che l'assunzione di partecipazioni in enti e società, così come la stessa costituzione di enti e società, siano sottoposti alla previa autorizzazione del Ministero dell'ambiente e del Ministero dello sviluppo economico e siano, comunque, conformi all'oggetto consortile e alle finalità statutarie. Essi devono, inoltre, svolgersi nel rispetto delle norme e dei principi in materia di concorrenza[17].

4. I nodi dell'indagine e le principali criticità emerse

4.1 Disomogeneità dei modelli di gestione

Dall'analisi comparata dei modelli di gestione dei rifiuti delle filiere oggetto della presente relazione sono emersi tratti di disomogeneità, pur essendo i modelli spesso caratterizzati da strutture organizzative simili.
Il quadro che emerge dall'analisi di tali modelli evidenzia differenze relative:
- alla possibilità di creare sistemi di gestione alternativi alle strutture previste dal legislatore;
- alla forma assunta dalle eventuali strutture associate (consorzi, società consortili, forma libera);
- all'attività svolta dall'autorità statale in fase di costituzione delle strutture alternative;
- ai soggetti obbligati all'adesione ai consorzi/sistemi di gestione alternativi (produttori/importatori o anche altri soggetti che per l'attività svolta entrino in contatto con la specifica tipologia di rifiuto);

[17] D.M. 24 giugno 2016 (Approvazione dello schema di statuto-tipo per i Consorzi per gli imballaggi): articolo 3, comma 8: "Per conseguire le proprie finalità istituzionali, il Consorzio può costituire enti e società, e assumere partecipazioni in enti e società già costituiti, previa autorizzazione del Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare e del Ministero per lo sviluppo economico. La costituzione di enti e società, e l'assunzione di partecipazioni in altre società ed enti non è consentita se sono sostanzialmente modificati l'oggetto consortile e le finalità determinati dal presente Statuto. L'attività delle società e degli enti partecipati e costituiti dal Consorzio deve, inoltre, svolgersi nel rispetto delle norme e dei principi in materia di concorrenza, e eventuali proventi e utili derivanti da tali partecipazioni devono essere utilizzati esclusivamente per le finalità previste dal presente statuto".
D.M. 22 giugno 2016 (Approvazione dello schema di statuto-tipo per i Consorzi degli oli e dei grassi vegetali ed animali esausti): articolo 3, comma 7: "Per conseguire le proprie finalità istituzionali, il Consorzio può costituire nuovi soggetti di diritto privato e/o assumere partecipazioni in società già esistenti, previa autorizzazione del Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare e del Ministero per lo sviluppo economico. La costituzione di nuovi soggetti giuridici e l'assunzione di partecipazioni in altre società non è consentita se determina la sostanziale modifica dell'oggetto consortile e delle finalità come definite dal presente Statuto".
D.M. 7 dicembre 2016 (Consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati - Adozione dello schema di statuto-tipo): articolo 3, comma 3: "Il Consorzio può costituire enti, società e assumere partecipazioni in società già costituite, previa autorizzazione del Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare e del Ministero per lo sviluppo economico. La costituzione di enti e società, e l'assunzione di partecipazioni in altre società non è consentita se sono sostanzialmente modificati l'oggetto sociale e le finalità determinati dal presente statuto. L'attività delle società e degli enti partecipati e costituiti dal Consorzio deve, inoltre, svolgersi nel rispetto delle norme e dei principi in materia di concorrenza, ed eventuali proventi e utili derivanti da tali partecipazioni devono essere utilizzati esclusivamente per le finalità previste dal presente statuto".

- alla formazione del contributo e all'individuazione dei soggetti obbligati a sostenerne l'onere (previsione in fattura ai fini della traslazione sull'utente finale).
È possibile attribuire alcune di queste disomogeneità a differenze legate alla tipologia del rifiuto (es. la presenza di diversi materiali di imballaggio è alla base della previsione dei cosiddetti consorzi unici di filiera), altre al grado di maturazione del sistema (che influisce sul ruolo più o meno rilevante attribuito al consorzio previsto dal legislatore), altre, invece, al valore economico che può caratterizzare il rifiuto gestito (che incide, ad esempio, sulla posizione – spesso ricondotta ad un ruolo sussidiario – da riconoscere al consorzio di istituzione statale).
Nei paragrafi seguenti viene dato conto delle diverse configurazioni dei sistemi collettivi con riferimento ad alcuni profili che sono stati ritenuti rilevanti, quali:
a) il funzionamento del sistema;
b) il ruolo di coordinamento assunto nei diversi sistemi;
c) la *governance*;
d) le funzioni di vigilanza.

La valutazione delle differenze esistenti consente di individuare diverse tipologie di modelli di gestione.
All'interno delle evidenti disomogeneità che emergono dall'analisi, e che saranno oggetto anche delle conclusioni della presente relazione, è possibile individuare alcuni elementi comuni che caratterizzano le diverse tipologie esistenti.
Con riferimento ai diversi profili considerati, emergono modelli che è possibile sintetizzare come segue:

1.A modelli di gestione caratterizzati da consorzi unici a cui devono aderire gli operatori rientranti nelle categorie individuate dalla normativa, fatta eccezione per gli operatori che organizzino un sistema di gestione (consortile ovvero non consortile) alternativo (es. filiera imballaggi, oli e grassi animali e vegetali);

1.B modelli di gestione caratterizzati dalla presenza di consorzi (o strutture societarie di natura consortile) che operano in regime di libera concorrenza. Tali modelli sono soggetti al riconoscimento/approvazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Per alcune filiere il legislatore prevede l'approvazione di uno statuto-tipo cui i consorzi devono adeguare il proprio statuto (RAEE), in altre filiere lo statuto è soltanto soggetto ad approvazione dell'autorità competente (PFU);

2.A modelli nei quali ai consorzi ovvero ai sistemi alternativi partecipano i soli produttori del prodotto;

2.B modelli in cui le strutture sono aperte alla partecipazione degli altri operatori della filiera;

3.A modelli nei quali il contributo, finalizzato a coprire i costi di gestione del fine-vita del prodotto, viene determinato dai produttori/importatori e sottoposto a controllo ministeriale;

3.B modelli in cui il contributo è di determinazione ministeriale;

V.1 modelli in cui il contributo è posto a carico del produttore (o importatore) del prodotto dal cui utilizzo deriva il rifiuto da gestire che lo trasferisce sui soggetti

successivi attraverso la previsione in fattura (es. pneumatici; oli e grassi animali e vegetali esausti)

V.2 modelli in cui il contributo può essere reso evidente sul prezzo di vendita del bene oppure internalizzato (es. RAEE):

Si procederà, di seguito, a evidenziare i profili di disomogeneità dei modelli di gestione analizzati:

- imballaggi (articolo 217 e seguenti del decreto legislativo n. 152 del 2006);
- RAEE (decreto legislativo 14 marzo 2014, n. 49);
- pneumatici (articolo 228 del decreto legislativo n. 152 del 2006; D.M. 11 aprile 2011, n. 82);
- oli minerali (articolo 236 del decreto legislativo n. 152 del 2006; decreto legislativo n. 95 del 1992);
- oli e grassi vegetali e animali (articolo 233 del decreto legislativo n. 152 del 2006, legge n. 156 del 2016).

4.1.1. Funzionamento del sistema

Imballaggi

Il modello di gestione degli imballaggi si fonda sull'istituzione di un consorzio al quale partecipano i produttori e gli utilizzatori degli imballaggi (CONAI) e di consorzi di filiera per ciascun materiale di imballaggio (vetro, carta e il cartone, metalli, plastica, legno). L'adesione al CONAI e ai consorzi di filiera è obbligatoria, fatta eccezione per i soggetti che adottino organizzino autonomamente (anche in forma collettiva) la gestione dei propri rifiuti di imballaggio sull'intero territorio nazionale; ovvero che attestino l'operatività di un sistema di restituzione dei propri imballaggi.
Il CONAI e i consorzi di filiera si caratterizzano, pertanto, per una obbligatorietà "a carattere residuale", poiché gli operatori sono obbligati ad aderirvi soltanto qualora non adottino volontariamente sistemi autonomi alternativi di gestione dei propri imballaggi ex articolo 221, comma 3, lettere *a*) e *c*), del decreto legislativo n. 152 del 2006.
Il CONAI e i consorzi di filiera sono, pertanto, consorzi unici (pur essendo previste alternative extra-consortili – ex articolo 221, comma 3, del decreto legislativo n. 152 del 2006 - che però devono farsi carico della gestione dei rifiuti prodotti dagli organizzatori del sistema e della gestione sull'intero territorio nazionale).
Il CONAI è retto da uno statuto approvato con decreto del Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro dello sviluppo economico.
Al CONAI partecipano: i produttori degli imballaggi; gli utilizzatori degli imballaggi.
I produttori partecipano, inoltre, ai consorzi di filiera degli imballaggi, ai quali possono altresì associarsi i recuperatori, nonché i riciclatori che non corrispondono alla categoria dei produttori, previo accordo con gli altri consorziati ed unitamente agli stessi.
Nel corso delle audizioni svolte è emerso che, a differenza degli altri consorzi, partecipano stabilmente alla vita del CIAL anche gli utilizzatori.
In particolare, COREPLA rappresenta le seguenti categorie di operatori: produttori e importatori di materie prime polimeriche; produttori di imballaggi in plastica e importatori di imballaggi vuoti (che sono la grande maggioranza); autoproduttori e importatori di imballaggi pieni in plastica (ossia le aziende che effettivamente utilizzano

gli imballaggi); riciclatori e recuperatori di rifiuti di imballaggi in plastica. Secondo COREPLA la rappresentanza dei consorziati sarebbe di 2500 soggetti.
I consorzi di filiera sono retti da uno statuto soggetto all'approvazione del Ministero dell'ambiente e adottato in conformità allo schema tipo di redazione ministeriale.
Come sarà chiarito *infra*, il CONAI incassa in nome e per conto dei consorzi di filiera il CAC e lo attribuisce ai consorzi in proporzione alla quantità totale degli imballaggi immessi sul mercato nazionale durante l'anno precedente, affinché essi organizzino le attività di gestione e compensino le amministrazioni per i maggiori costi sostenuti con la raccolta differenziata.
Con specifico riferimento alle attività svolte, il CIAL ha comunicato di svolgere attività all'esterno. Di tali attività è stato informato tanto il CONAI quanto il Ministero.

RAEE

Al fine di far gravare gli oneri connessi alla gestione dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) sui soggetti che, in qualità di "produttori", abbiano per primi immesso sul mercato le apparecchiature elettriche ed elettroniche (AEE) da cui sono generati i rifiuti, il decreto legislativo n. 49 del 2014 prevede una serie di obblighi in capo a tali soggetti, con espressa indicazione che detti obblighi possono essere adempiuti dai produttori mediante: a) sistemi di gestione individuali; b) sistemi di gestione collettivi.
La disciplina riguardante i sistemi di gestione individuali è riscontrabile nell'articolo 9 del decreto legislativo n. 49 del 2014, mentre la disciplina dei sistemi di gestione collettivi è contenuta nell'articolo 10 dello stesso decreto.
L'articolo 10 del decreto stabilisce che «i produttori che non adempiono ai propri obblighi mediante un sistema individuale devono aderire a un sistema collettivo». Il produttore sceglie, pertanto, la forma - individuale o collettiva - attraverso la quale adempiere gli obblighi posti dal decreto.
Come prescritto dall'articolo 10, comma 2, del decreto legislativo n. 49 del 2014, i sistemi di gestione collettivi devono assumere la forma consortile (assoggettata alla disciplina generale di cui agli articoli 2602 e seguenti del codice civile e alle speciali e specifiche disposizioni dettate dal decreto).
Essi sono retti da uno statuto soggetto ad approvazione ministeriale, che deve essere conforme allo schema tipo approvato dal Ministero dell'ambiente e dal Ministero dello sviluppo economico. Allo stato, lo schema di statuto tipo dei consorzi della filiera RAEE è ancora in corso di adozione. Non è stato ancora adottato il decreto di cui all'articolo 18, comma 4, del decreto legislativo n. 49 del 2014 che dovrebbe determinare i criteri e le modalità tecniche di trattamento ulteriori rispetto a quelli contenuti agli allegati VII e VIII dello stesso decreto, nonché le relative modalità di verifica.
Ai sistemi collettivi – organizzati in alternativa alla costituzione di un sistema individuale - devono aderire i produttori di apparecchiature elettriche ed elettroniche (AEE). Ad essi possono, inoltre, partecipare i distributori, i raccoglitori, i trasportatori, i riciclatori e i recuperatori, previo accordo con i produttori di AEE.
L'adesione ai sistemi collettivi è libera e non può essere ostacolata la fuoriuscita dei produttori da un consorzio per l'adesione ad un altro, nel rispetto del principio di libera concorrenza (articolo 10, comma 1, del decreto).
I sistemi collettivi consortili sono, pertanto, tra loro alternativi e operano in regime di concorrenza.
Sul mercato dei servizi di *compliance* risulta che operino sedici sistemi collettivi.

Pneumatici

L'articolo 228 del decreto legislativo n. 152 del 2006 impone ai produttori (e agli importatori) di pneumatici di provvedere, singolarmente o in forma associata, alla gestione di quantitativi di pneumatici fuori uso pari a quelli dai medesimi immessi sul mercato e destinati alla vendita sul territorio nazionale.
Gli obblighi previsti dal legislatore a carico del produttore (o dell'importatore) di pneumatici possono essere adempiuti, oltre che in forma individuale, anche attraverso la costituzione di strutture societarie dotate di autonoma personalità giuridica, di natura consortile con scopo mutualistico (articolo 4 del D.M. 82/2011).
Anche in tale filiera, dunque, il legislatore riconosce agli operatori la facoltà di decidere se adempiere gli obblighi imposti dalla normativa in forma individuale ovvero in forma associata.
La normativa vigente non prevede l'adozione di uno schema-tipo cui le strutture consortili devono adeguare il proprio statuto. Esse sono, tuttavia, tenute a comunicare al Ministero la propria costituzione e a trasmettere all'autorità statale l'atto costitutivo e lo statuto ai fini dell'approvazione, previa verifica della conformità alla normativa vigente delle finalità individuate e dell'assetto organizzativo.
Ai sistemi collettivi aderiscono i produttori e gli importatori di pneumatici.
I produttori/importatori (ovvero le eventuali società consortili) comunicano annualmente il proprio bilancio al Ministero.
Nel corso delle audizioni è stato fatto rilevare (Ecopneus) che la natura monomateriale del consorzio incide sulla formazione dei bilanci, rendendoli più "puliti" perché caratterizzati da costi e ricavi legati ad un'attività unica.

Oli minerali

La gestione degli oli minerali usati è disciplinata dal decreto legislativo n. 95 del 1992 e dagli articoli 216-*bis* (che detta norme in materia di gestione prevedendo criteri di priorità e deroghe), e 236 (che dà attuazione nella filiera degli oli minerali al principio della responsabilità estesa del produttore), del decreto legislativo n. 152 del 2006.
In tale settore la responsabilità della raccolta e dell'avvio a rigenerazione/smaltimento degli oli è estesa a tutte le imprese che immettono al consumo oli lubrificanti di base e finiti, che devono partecipare al consorzio obbligatorio degli oli usati – COOU – (articolo 11 decreto legislativo n. 95/1992), ora, in base all'articolo 1 del nuovo statuto, CONOU (consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali esausti).
Il COOU è stato istituito con decreto del presidente della Repubblica n. 691 del 1982.
L'articolo 236, comma 4, del decreto legislativo n. 152 del 2006 prevede che «al consorzio partecipano in forma paritetica tutte le imprese che:
a) le imprese che producono, importano o mettono in commercio oli base vergini;
b) le imprese che producono oli base mediante un processo di rigenerazione;
c) le imprese che effettuano il recupero e la raccolta degli oli usati;
d) le imprese che effettuano la sostituzione e la vendita degli oli lubrificanti».
Il testo unico ambientale (decreto legislativo n. 152 del 2006), pertanto, a seguito delle modifiche apportate dal decreto legislativo n. 4 del 2008, estende l'obbligo di partecipazione al CONOU anche a soggetti diversi da coloro che producono e immettono al consumo il prodotto.

Il decreto legislativo n. 4 del 2008 ha previsto, in particolare, l'inserimento, tra i partecipanti al consorzio delle imprese che effettuano la sostituzione e la vendita degli oli lubrificanti.
Dal 2014 il CONOU, in attuazione del principio di sussidiarietà e dei principi concorrenziali, opera come operatore sussidiario/di ultima istanza.
Esso di norma non acquista gli oli usati, ma verifica e controlla il funzionamento del flusso nelle diverse fasi di gestione degli stessi, vale a dire dalla raccolta fino alla rigenerazione.
Il CONOU procede, quindi, all'acquisto dell'olio usato raccolto solo qualora nessuna impresa di rigenerazione sia interessata all'acquisto dello stesso olio raccolto.
La scelta del CONOU di operare in tal modo è stata citata come esempio dal presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, prof. Pitruzzella, nel corso di un'audizione al Senato tenutasi il 6 novembre 2014, in cui il CONOU è stato citato come esempio virtuoso.
Il legislatore nazionale non ha previsto per la filiera degli oli minerali usati la possibilità di organizzare autonomamente la gestione da parte di operatori che non aderiscano al consorzio. Il CONOU è, pertanto, un consorzio unico.
I produttori e i detentori sono obbligati a cedere e trasferire tutti gli oli usati detenuti al CONOU direttamente ovvero ad imprese autorizzate alla raccolta e/o alla eliminazione (articolo 6, comma 1, lettera *c*) del decreto legislativo n. 95 del 1992).
Ai sensi dell'articolo 236 del decreto legislativo n. 152 del 2006, lo statuto del CONOU, che deve essere oggetto di adeguamento allo schema tipo di approvazione ministeriale, è soggetto all'approvazione del Ministero.
Nel corso delle audizioni è emerso che né lo statuto del 2002, né quello del 2009 – nonostante i solleciti inviati ai Ministeri - sono stati autorizzati. È stato rilevato, in particolare, che l'ultimo statuto adottato con decreto ministeriale risale al 1992.
Peraltro, è stato recentemente adottato, con decreto 7 dicembre 2016, lo schema di statuto-tipo, alle cui disposizioni si aggiungono quelle – operative – contenute nel nuovo statuto CONOU, che è stato approvato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con decreto 7 novembre 2017 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 18 novembre 2017, n. 270).

Oli e grassi vegetali e animali

L'articolo 233 del decreto legislativo n. 152 del 2006 prevede che gli operatori della filiera degli oli e dei grassi animali e vegetali esausti costituiscano un consorzio, con la finalità di razionalizzare ed organizzare la gestione di tale tipologia di rifiuti.
Lo statuto del CONOE (consorzio nazionale di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali ed animali esausti) è stato approvato con D.M. 5 aprile 2004.
Con D.M. 22 giugno 2016 è stato approvato lo statuto tipo per i consorzi degli oli e dei grassi animali e vegetali esausti, al quale il CONOE deve conformarsi ai sensi dell'articolo 233, comma 2, del decreto legislativo n. 152 del 2006.
La normativa italiana (articolo 233, comma 9, del decreto legislativo n. 152 del 2006) riconosce agli operatori obbligati ad aderire al CONOE la facoltà di organizzare autonomamente la gestione degli oli e dei grassi animali e vegetali esausti attraverso la costituzione di sistemi autonomi, così ammettendo due modelli (il CONOE, costituito per volere pubblico, e i sistemi alternativi istituiti dagli operatori economici) che operano in condizioni di reciproca concorrenza.
Il legislatore non chiarisce quale struttura (associata, consortile, non consortile) debbano assumere i sistemi di gestione alternativi al CONOE.

Esso sono aperti alla partecipazione di tutti gli operatori e operano nel rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione, non distorsione della concorrenza, libera circolazione e massimo rendimento possibile (articolo 233, comma 1, che rinvia all'articolo 237 del decreto legislativo n. 152 del 2006).
Partecipano al CONOE ovvero ai sistemi alternativi (articolo 233, comma 5, decreto legislativo n. 152 del 2006): le imprese che producono, importano o detengono oli e grassi vegetali ed animali esausti, le imprese attive nel campo del riciclo e del recupero, le imprese che effettuano la raccolta, il trasporto e lo stoccaggio.
Al consorzio ovvero al sistema alternativo partecipano "eventualmente" le imprese che producono o importano oli e grassi vegetali e animali per uso alimentare destinati al mercato interno e ricadenti nelle finalità consortili (cioè, destinati a diventare rifiuto), qualora siano tenute ad applicare il contributo ambientale sui propri prodotti.
L'interpretazione prevalente dell'articolo 233, comma 5, è sinora stata nel senso di ritenere la partecipazione dei produttori come facoltativa: peraltro, considerati gli effetti sistematici, tale interpretazione non è esente da dubbi.
Si deve rilevare che i produttori/importatori del prodotto, sono i soli destinatari dell'obbligo di versamento del contributo finalizzato a finanziare il sistema.
Nel corso delle audizioni CONOE ha dichiarato di avere tra i propri consorziati, sin dalla data di istituzione, tutte le associazioni nazionali di categoria, tutte le associazioni dell'artigianato, del commercio, dell'agricoltura, della piccola industria, alcune associazioni dell'industria e anche Utilitalia, la confederazione delle aziende municipalizzate, delle aziende speciali per la raccolta dei rifiuti, ed altre ancora. Partecipano, inoltre, al consorzio le imprese della raccolta e della rigenerazione dei rifiuti rappresentati da oli esausti.

4.1.2 Ruolo di coordinamento

Imballaggi

Nell'ambito della filiera degli imballaggi il CONAI svolge un ruolo di coordinamento dell'attività dei consorzi di filiera. Esso riveste un ruolo di primaria importanza nel dialogo con l'amministrazione centrale (si pensi alla comunicazione annuale dei dati sulle attività di recupero degli imballaggi al catasto dei rifiuti), con le amministrazioni locali (attraverso la stipula dell'accordo ANCI-CONAI) e con i singoli consorzi di filiera, tra i quali ripartisce il CAC.
Il CONAI determina, in particolare, il CAC (cioè il contributo ambientale CONAI), che è determinato dal consiglio di amministrazione ex articolo 4 del regolamento CONAI. Il CAC viene stabilito per ciascuna tipologia di materiale di imballaggio e rappresenta la forma di finanziamento attraverso la quale il CONAI ripartisce tra i produttori e gli utilizzatori d'imballaggio i costi della raccolta differenziata, del riciclo e del recupero dei rifiuti di imballaggi.
I proventi derivanti dalla riscossione dei contributi ambientali versati dai produttori sono ripartiti tra i singoli consorzi di filiera.
Sul punto si segnala il provvedimento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato n. 25609 del 3 settembre 2015 (bollettino n. 33 del 2015) di conclusione del procedimento A476, che approva gli impegni assunti da CONAI nei confronti dei sistemi autonomi di gestione, nell'ambito del quale l'Autorità ha approvato l'impegno assunto da CONAI di non intervenire nelle procedure di riconoscimento dei sistemi autonomi, limitandosi a fornire semplici elementi istruttori qualora richiesti dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Tale aspetto è stato ora pggetto di intervento da parte del legislatore, che con la legge 4 agosto 2017, n. 124, ha previsto che gli elementi di valutazione siano trasmessi dall'ISPRA.
Nell'ambito dello stesso provvedimento (Autorità garante della concorrenza e del mercato n. 25609 del 3 settembre 2015, bollettino n. 33 del 2015) è stato ritenuto idoneo anche l'impegno di CONAI di addivenire alla stipula di accordi con i sistemi autonomi per la definizione del contributo per i rifiuti da imballaggio conferiti al servizio pubblico, anticipandola al momento della presentazione del progetto.

RAEE

Nella filiera dei RAEE un ruolo di coordinamento è svolto dal centro di coordinamento (CDC RAEE), che assume la forma di consorzio con personalità giuridica di diritto privato. Il consorzio è composto da tutti i sistemi collettivi di gestione dei RAEE provenienti dai nuclei domestici e da due componenti nominati dal Ministero dell'ambiente e dal Ministero dello sviluppo economico.
Al CDC RAEE possono, inoltre, partecipare i sistemi individuali di gestione dei RAEE domestici e i sistemi individuali e collettivi di gestione dei RAEE professionali. Esso svolge principalmente il compito di garantire livelli omogenei di ritiro dei RAEE conferiti ai centri di raccolta comunali in tutto il territorio nazionale, svolgere un'attività di rendicontazione dei dati relativi alla raccolta e al trattamento dei RAEE, monitorare l'attività dei sistemi collettivi. Il CDC si interfaccia, inoltre, con gli organismi di controllo competenti.
Nell'audizione del direttore del centro di coordinamento RAEE, è stato chiarito che "tutti i sistemi collettivi sono obbligati, se operano su RAEE di natura domestica, ad appartenere al centro di coordinamento, quindi il controllo che viene posto in essere è di duplice natura (uno spetta normativamente alla parte di comitato di vigilanza e controllo, istituito presso il Ministero dell'ambiente con gli altri Ministeri concertanti). Siamo in attesa dell'uscita di uno statuto tipo che deve disciplinare esattamente come devono essere fatti questi sistemi collettivi (il Ministero, da quello che sappiamo, ci sta lavorando ed è prossima l'uscita di questo decreto). Nel frattempo, però, il centro di coordinamento si è dotato di un meccanismo di controllo, votato all'unanimità dai propri consorziati, che percorre in estremo dettaglio tutte le attività che i sistemi collettivi sono chiamati a svolgere, andando a verificare la tenuta economica, cioè che quanto richiesto al mercato sia sufficiente a raccogliere denaro per coprire i costi, che non vi sia alcun fenomeno di dumping, cioè offerte fatte ai produttori da parte di soggetti tra loro in competizione che non si sostengono economicamente o che potrebbero portare a una distorsione del mercato".

Pneumatici

La filiera degli pneumatici è caratterizzata dalla presenza del tavolo permanente di consultazione (articolo 8 del D.M. 82/2011), cui è affidato il compito di esaminare la gestione degli pneumatici fuori uso (PFU) con la finalità di incrementare il livello qualitativo e quantitativo delle fasi che vanno dalla raccolta al trattamento degli PFU, ai fini di una maggiore tutela ambientale nonché dell'applicazione di criteri di efficienza, efficacia ed economicità. Il tavolo ha il compito di promuovere la cooperazione ed il coordinamento tra tutti i soggetti interessati alla raccolta ed al trattamento degli PFU.

Oli minerali

Il legislatore prevede che il CONOU riceva comunicazione dei dati tecnici relativi alla raccolta e all'eliminazione degli oli usati dai consorzi eventualmente presenti nella filiera affinché il consorzio li trasmetta ai Ministeri che esercitano il controllo, corredati da una relazione illustrativa (articolo 236, comma 12, lettera *h*), del decreto legislativo n. 152 del 2006).
Il CONOU è, inoltre, destinatario di una serie di comunicazioni dei detentori e operatori della filiera di gestione [si vedano, ad esempio, l'articolo 6, comma 2 e l'articolo 7, comma 1 lettera *d*) e comma 2 lettera *c*), del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 95].

Oli e grassi vegetali e animali

Nell'ambito della filiera degli oli e grassi vegetali e animali esausti il legislatore non ha previsto un ruolo di coordinamento in capo al CONOE ovvero ad altre strutture. Il CONOE, tuttavia, trasmette al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare la documentazione tecnica necessaria alla verifica da parte dell'amministrazione statale della congruità del contributo (articolo 10, comma 4, della Legge n. 154 del 2016).

4.1.3 *Governance*

Imballaggi
Governance del CONAI

Il CONAI è retto da uno statuto approvato con decreto del Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro dello sviluppo economico.
Ai sensi dell'articolo 16 dello statuto CONAI sono organi del consorzio:
a) l'assemblea;
b) il consiglio d'amministrazione (ai sensi dell'articolo 22 dello statuto uno dei componenti del consiglio di amministrazione amministratore è indicato dal Ministro dell'ambiente e dal Ministro dello sviluppo economico in rappresentanza dei consumatori);
c) il presidente e due vicepresidenti;
d) il collegio dei sindaci (tre membri effettivi del collegio sono così nominati: uno dal Ministro dell'ambiente, uno dal Ministro dello sviluppo economico, uno dal Ministro dell'economia e delle finanze). L'articolo 28 dello statuto prevede la figura del direttore generale.
Nel corso delle audizioni svolte è stato evidenziato lo squilibrio nella *governance* tra le categorie dei produttori e dei riciclatori.
Il CONAI ha fatto rilevare come nella composizione del consiglio d'amministrazione sia stata privilegiata la presenza dei soggetti responsabili del perseguimento degli obiettivi, ossia i produttori e gli utilizzatori. Pertanto, la *governance* ha previsto un'uguale partecipazione nel consiglio e nella rappresentanza assembleare della filiera dei produttori e degli utilizzatori.
È stato, inoltre, chiarito che l'assenza dei riciclatori non implica la loro esclusione dagli organi amministrativi del CONAI, né dal dialogo con il consorzio stesso.

Il CONAI è soggetto ai poteri di vigilanza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare[18].
Come anticipato, nel consiglio di amministrazione e nel collegio sindacale del CONAI siedono dei rappresentanti ministeriali.
Infine, alla società DNV è stato affidato il compito di certificare l'affidabilità dei dati e delle informazioni, con giudizi anche su quelli degli altri Paesi europei.

Governance dei consorzi di filiera

I consorzi di filiera sono retti da uno statuto adottato in conformità ad uno schema tipo redatto dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Il primo schema di statuto-tipo è stato adottato con decreto 26 aprile 2013 ("Approvazione dello schema tipo dello statuto dei consorzi costituiti per la gestione degli imballaggi"). Il decreto è stato oggetto di molteplici contestazioni che hanno dato origine a sette ricorsi giurisdizionali innanzi al TAR Lazio proposti da tutti i consorzi della filiera degli imballaggi e da alcuni operatori del settore, tutti respinti.
Tre delle sentenze del TAR Lazio sono state impugnate innanzi al consiglio di Stato, il quale, invece, ha definitivamente accolto le censure dei ricorrenti, invalidando le sentenze di primo grado e annullando lo schema di statuto tipo oggetto del giudizio.
Il nuovo modello di statuto-tipo dei consorzi per la gestione degli imballaggi, in attuazione dall'articolo 223 del decreto legislativo n. 152 del 2006, è stato adottato con D.M. 24 giugno 2016 (recentemente modificato dal D.M. 3 maggio 2017).
Ai sensi dell'articolo 8 del D.M. 24 giugno 2016 sono organi del consorzio:
a) l'assemblea (ai sensi dell'articolo 19 del D.M. 24 giugno 2016 i regolamenti approvati dall'assemblea straordinaria sono comunicati al Ministero dell'ambiente e al Ministero dello sviluppo economico che, in caso di contrasto con le disposizioni dello statuto, possono chiedere al consorzio di adottare modifiche);
b) il consiglio di amministrazione[19];
c) il presidente ed, in sua assenza o impedimento, il vicepresidente;
d) il collegio sindacale (l'articolo 15 del D.M. 24.6.2016 prevede che uno dei componenti effettivi e uno dei supplenti del collegio sindacale siano designati dal Ministero dell'ambiente e dal Ministero dello sviluppo economico, tra i dipendenti dei detti Ministeri);
e) il direttore generale, laddove previsto.
La disposizione che prevedeva l'istituzione dell'organismo di vigilanza è stata abrogata dal D.M. 3 maggio 2017.

[18] Articolo 32 dello statuto CONAI (vigilanza): «Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro dello sviluppo economico, ove constatino gravi irregolarità nella gestione del consorzio o l'impossibilità di normale funzionamento degli organi consortili possono disporre lo scioglimento di uno o più organi e la nomina di un commissario incaricato di procedere alla loro ricostituzione. In caso di constatata impossibilità di procedere alla ricostituzione il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro dello sviluppo economico nominano un commissario incaricato della gestione straordinaria del consorzio».
[19] Ai sensi dell'articolo 223, comma 2, del decreto legislativo n. 152 del 2006 «Nei consigli di amministrazione dei consorzi il numero dei consiglieri di amministrazione in rappresentanza dei riciclatori e dei recuperatori deve essere uguale a quello dei consiglieri di amministrazione in rappresentanza dei produttori di materie prime di imballaggio.»

RAEE

I consorzi della filiera dei RAEE devono avere uno statuto conforme allo statuto-tipo approvato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che attualmente è in corso di adozione.
Ai sensi dell'articolo 10, comma 5-*bis*, del decreto «Lo statuto-tipo assicura che i sistemi collettivi siano dotati di adeguati organi di controllo, quali il collegio sindacale, l'organismo di vigilanza ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, ed una società di revisione indipendente, al fine di verificare periodicamente la regolarità contabile e fiscale».

Pneumatici

Il legislatore nazionale non detta disposizioni specifiche sulla *governance* delle società consortili istituite per la gestione degli PFU.
Non è prevista, in particolare, l'adozione di uno statuto-tipo da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, quanto piuttosto l'approvazione da parte dell'autorità competente.
dell'atto costitutivo e dello statuto della società consortile, previa verifica della conformità alla normativa vigente delle finalità individuate e dell'assetto organizzativo (articolo 4, comma 3, del D.M. 82/2011).
Nel corso delle audizioni è stata ascoltata Ecopneus s.c.p.a. nella cui struttura organizzativa l'assemblea dei soci nomina gli amministratori.
Per i sei amministratori non sono previsti emolumenti né rimborsi spese.
Il presidente del consiglio amministrazione è a rotazione annuale (trattandosi di un gruppo di concorrenti, la rotazione impedisce che una società multinazionale prevalga sull'altra).
I consigli di amministrazione vengono svolti alla presenza costante di un legale *antitrust*. La società dispone di un collegio sindacale formato da tre commercialisti.
Ecopneus ha messo a punto degli strumenti operativi per garantire una buona *governance* (es. presenza di un responsabile dell'amministrazione, una persona all'interno dell'azienda di competenza per curare amministrazione e finanza dell'azienda). Il bilancio della società viene certificato.
Ecopneus ha favorito l'istituzione di un organismo di vigilanza ai sensi del decreto legislativo n. 231 del 2001. È, inoltre, prevista un'attività di monitoraggio sugli operatori attraverso una società di ispezione. L'attività operativa di Ecopneus è assegnata tramite gara (ogni tre anni).

Oli minerali

L'articolo 11, comma 8, del decreto legislativo n. 95 del 1992 sancisce che «lo statuto prevede, in particolare, che sono organi del consorzio, nominati dall'assemblea dei consorziati:
il presidente e il vicepresidente;
il consiglio di amministrazione[20];

[20] «Il consiglio di amministrazione è composto di sedici membri. Di esso fanno parte il presidente, il vicepresidente, quattro membri nominati, ai sensi dell'articolo 2459 codice civile, uno ciascuno dai

il collegio sindacale[21]».
Nel corso delle audizioni è stato rilevato che il CONOU disponeva di una governance diversa rispetto a quella prevista dal legislatore, poiché il consorzio era in attesa dell'adozione dello schema-tipo di statuto.
Quest'ultimo (approvato con decreto 7 dicembre 2016) annoverava tra gli organi del consorzio
a) l'assemblea;
b) il consiglio di amministrazione;
c) il presidente e, in sua assenza o impedimento, il vicepresidente;
d) il collegio sindacale (in cui il Ministero dell'ambiente e il Ministero dello sviluppo economico designano un componente ciascuno);
e) il direttore generale (laddove previsto);
f) il comitato esecutivo (laddove previsto).
Lo statuto del CONOU approvato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con decreto 7 novembre 2017, ha previsto, all'articolo 12, i seguenti organi:
a) l'assemblea;
b) il consiglio di amministrazione;
c) il presidente e, in sua assenza o impedimento, il vicepresidente;
d) il collegio sindacale.
Non sono stati, pertanto, annoverati tra gli organi del consorzio il direttore generale e il comitato esecutivo, entrambi di non obbligatoria previsione.

Oli e grassi vegetali e animali

Ai sensi dell'articolo 13 del D.M. 22 giugno 2016 (statuto-tipo oli), sono organi dei consorzi degli oli e dei grassi vegetali ed animali esausti:
a) l'assemblea dei consorziati;
b) il consiglio d'amministrazione;
c) il presidente e vicepresidente;
d) il collegio dei revisori dei conti/collegio sindacale (tra i cui membri effettivi uno è nominato dal Ministero dell'ambiente e del mare e uno dal Ministero dello sviluppo economico).

4.1.4 Vigilanza

L'attività dei consorzi della filiera degli imballaggi è sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'ambiente e del Ministro per lo sviluppo economico (articolo 25, comma 1, del D.M. 24.6.2016).
Nella filiera dei RAEE, i consorzi istituiti ai sensi dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 49 del 2014 operano sotto la vigilanza del Ministero dell'ambiente (articolo 10, comma 3, del decreto).

Ministri dell'ambiente, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, della sanità e delle finanze, nonché da due espressi esclusivamente dai soci che immettono in consumo oli rigenerati».
[21] «Il collegio sindacale è composto di cinque membri, dei quali tre, nominati ai sensi dell'articolo 2459 codice civile, uno ciascuno dai Ministri del tesoro, delle finanze e dell'industria, del commercio e dell'artigianato».

I consorzi devono trasmettere annualmente al Ministero dell'ambiente il piano di prevenzione e gestione relativo all'anno solare successivo, inclusivo di un prospetto relativo alle risorse economiche che verranno impiegate e di una copia del bilancio di esercizio.
In base ad atto costitutivo e statuto dei sistemi collettivi, i produttori, gli importatori di pneumatici e le eventuali società consortili inviano al Ministero dell'ambiente con cadenza annuale copia del bilancio di esercizio, corredata di relazione sul raggiungimento degli obiettivi programmati.
Una serie di ulteriori comunicazioni è dettagliata nel decreto ministeriale n. 82 del 2011.
Ai sensi dell'art 16 dello schema di statuto-tipo del consorzio nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli oli minerali usati (approvato con decreto 7 dicembre 2016) e dell'articolo 25 dello statuto CONOU (approvato con 7 novembre 2017), «l'attività del consorzio è sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministero per lo sviluppo economico».
Il CONOU trasmette annualmente al Ministro dell'ambiente e al Ministero dello sviluppo economico i bilanci preventivo e consuntivo, oltre a una relazione tecnica sull'attività complessiva sviluppata dal consorzio e dai propri aderenti (articolo 236, comma 10, decreto legislativo n. 152 del 2006).

Oli e grassi vegetali e animali

In base agli obblighi di comunicazione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ex articolo 233 comma 11, del decreto legislativo n. 152 del 2006, il CONOE e i sistemi alternativi trasmettono con cadenza annuale al Ministero dell'ambiente e al Ministro dello sviluppo economico i bilanci preventivo e consuntivo e una relazione tecnica sull'attività complessiva sviluppata dagli stessi e dai loro singoli aderenti nell'anno solare precedente (articolo 233, comma 11, del decreto legislativo n. 152 del 2006).

4.2 Carenza di controlli

Nel corso delle audizioni è stata evidenziata, tra le diverse criticità, l'insufficienza o addirittura la mancanza di adeguati controlli sull'attività dei principali attori dei sistemi di gestione oggetto d'indagine.
L'inadeguatezza del sistema dei controlli può rappresentare un fattore di forte rischio, suscettibile di minare l'efficiente gestione delle filiere di rifiuti analizzate.
I controlli fondamentali e indispensabili dovrebbero riguardare almeno i seguenti aspetti:
1. la *governance* del consorzio, in particolare sul rispetto dei requisiti minimi dei sistemi collettivi;
2. il raggiungimento degli obiettivi di raccolta e recupero, nonché sulla qualità del trattamento dei rifiuti;
3. i bilanci e la gestione del contributo ambientale.
Preliminarmente, si deve rilevare che l'articolo 206-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, come modificato dall'articolo 29, comma 1, lettera *e*) della legge 28 dicembre 2015, n. 221, ha trasferito le funzioni di vigilanza e controllo in materia di gestione dei rifiuti, prima attribuite all'osservatorio nazionale sui rifiuti, al Ministero

dell'ambiente, riconoscendo in capo all'amministrazione statale anche funzioni ulteriori[22].

Ancorché l'elenco delle attribuzioni statali in materia di vigilanza e controllo sulla gestione dei rifiuti abbia subito una notevole implementazione per effetto della Legge n. 221 del 2015, l'effettiva portata delle stesse necessita di ulteriore declinazione normativa per consentire un efficiente espletamento delle relative funzioni.

Inoltre, gli esempi pratici di esercizio di tali attribuzioni sono, allo stato, insufficienti e inidonei a contribuire alla corretta delimitazione delle competenze ministeriali.

Va comunque evidenziato che forme di controllo più puntuali sono previste dalla normativa di settore, seppur evidenziando anche in questo profilo un quadro tutt'altro che omogeneo.

La legge prevede, infatti, obblighi di comunicazione e trasmissione (ad esempio, del bilancio o di relazioni sull'attività svolta dagli aderenti alla struttura – si veda il sistema RAEE) al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; riconosce all'amministrazione statale poteri in fase di costituzione delle strutture di gestione alternative ai consorzi istituiti per legge (es. riconoscimento – si veda il sistema degli oli e dei grassi animali e vegetali esausti - oppure approvazione dell'atto costitutivo e dello statuto – si veda la filiera pneumatici); affida al Ministero l'approvazione dello schema tipo di statuto al quale i soggetti di alcune filiere devono adeguarsi.

---

[22] Ai sensi del nuovo testo dell'articolo 206-*bis* citato, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare svolge le seguenti funzioni di vigilanza e controllo in materia di gestione dei rifiuti:

a) vigila sulla gestione dei rifiuti, degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio;

b) provvede all'elaborazione ed all'aggiornamento permanente di criteri e specifici obiettivi d'azione, nonché alla definizione ed all'aggiornamento permanente di un quadro di riferimento sulla prevenzione e sulla gestione dei rifiuti, anche attraverso l'elaborazione di linee guida sulle modalità di gestione dei rifiuti per migliorarne efficacia, efficienza e qualità, per promuovere la diffusione delle buone pratiche e delle migliori tecniche disponibili per la prevenzione, le raccolte differenziate, il riciclo e lo smaltimento dei rifiuti;

c) predispone il programma generale di prevenzione e di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio (di cui all'articolo 225 del decreto legislativo n. 152 del 2006) qualora il CONAI non provveda nei termini previsti;

d) verifica l'attuazione del citato programma generale di prevenzione e di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio ed il raggiungimento degli obiettivi di recupero e di riciclaggio;

e) verifica i costi di gestione dei rifiuti, delle diverse componenti dei costi medesimi e delle modalità di gestione ed effettua analisi comparative tra i diversi ambiti di gestione, evidenziando eventuali anomalie;

f) verifica livelli di qualità dei servizi erogati;

g) predispone un rapporto annuale sulla gestione dei rifiuti, degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio e ne cura la trasmissione al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare [così testualmente…]

g-bis) elabora i parametri per l'individuazione dei costi standard e la definizione di un sistema tariffario equo e trasparente basato sul principio dell'ordinamento dell'Unione europea "chi inquina paga" e sulla copertura integrale dei costi efficienti di esercizio e di investimento ;

g-*ter*) elabora uno o più schemi tipo di contratto di servizio (di cui all'articolo 203 decreto legislativo n. 152 del 2006), finalizzati a regolare i rapporti tra le Autorità d'ambito e i soggetti affidatari del servizio integrato;

g-*quater*) verifica il rispetto dei termini entro i quali l'Autorità d'ambito deve provvedere agli adempimenti di cui all'articolo 204 del decreto legislativo n. 152 del 2006 (istituzione e organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti; disposizione dei nuovi affidamenti), segnalando le inadempienze al presidente del consiglio dei ministri;

g-*quinquies*) verifica il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dall'Unione europea in materia di rifiuti e accerta il rispetto della responsabilità estesa del produttore da parte dei produttori e degli importatori di beni .

Il Ministero, inoltre, interviene a diverso titolo nella procedura di determinazione del contributo finalizzato al finanziamento del sistema di gestione, attraverso la determinazione dello stesso oppure la verifica della congruità dei costi.
All'amministrazione statale, infine, è attribuito il potere di nomina di taluni componenti del collegio sindacale delle strutture associative (ad esempio, CONAI, consorzi unici della filiera degli imballaggi, CONOU).
Dall'indagine sono emersi elementi significativi con riferimento ai controlli esercitati nella filiera degli imballaggi.
Per quanto concerne il controllo sulla *governance* in relazione, nello specifico, al rispetto dei requisiti minimi dei sistemi collettivi, è stato fatto rilevare che, poiché i requisiti minimi previsti per i sistemi collettivi non risultano applicabili ai sistemi autonomi, questi ultimi sono essi stessi a capo della propria *governance*.
A tale riguardo, nel corso delle audizioni, il CONAI ha affermato che l'attività dei sistemi autonomi, una volta costituiti ed autorizzati, non è soggetta ad alcun controllo.
Tuttavia, il CORIPET, consorzio volontario di diritto privato – il cui *iter* di riconoscimento è tuttora in fase istruttoria con il coinvolgimento dell'ISPRA – ha rilevato che sussiste una disparità di trattamento tra i controlli effettuati nei sistemi collettivi e nei sistemi autonomi. Infatti, sulla base di quanto affermato da CORIPET, nel procedimento di riconoscimento dei sistemi autonomi vi è una prima verifica durante il periodo di autorizzazione provvisoria nella quale il Ministero dell'ambiente, avvalendosi dell'ARPA o dell'ISPRA, controlla il raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio – del 60 per cento di riciclo rispetto al totale dell'immesso – e al termine di questo periodo, qualora riscontri il raggiungimento di tale obiettivo, provvede al rilascio dell'autorizzazione definitiva. Con l'autorizzazione, tuttavia, non termina l'attività di controllo in quanto si impongono al sistema autonomo stringenti prescrizioni quale quella di collaborare alle attività di controllo e verifiche periodiche svolte dall'ISPRA per conto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.
Da quanto affermato da CORIPET, i sistemi autonomi sono dunque soggetti sia a controlli sia *ex ante* – in sede di autorizzazione provvisoria e definitiva – sia *ex post*, a differenza dei consorzi del sistema CONAI che, essendo stati istituiti mediante legge, non sono stati soggetti ad un percorso autorizzativo e non sono oggetto di verifiche *ex post*.
Al contrario si rinviene un'astratta omogeneità dei controlli sulla *governance* dei sistemi collettivi che, essendo enti di diritto privato senza fini di lucro, si risolvono in interventi realizzati secondo delle modalità predeterminate, compatibili con la natura privatistica, quantunque con limiti di effettività concreta.
I sistemi collettivi hanno uno statuto generalmente approvato con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico ed anche le modifiche statutarie deliberate dall'assemblea dei consorziati sono soggette all'approvazione degli stessi Ministeri.
Nel collegio dei sindaci del CONAI, costituito da sette membri effettivi, sono presenti tre membri, nominati uno dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, uno dal Ministro dello sviluppo economico e uno dal Ministro dell'economia e delle finanze. Il collegio sindacale vigila sull'osservanza della legge, dello statuto e del regolamento, nonché sul rispetto dei principi di corretta amministrazione in particolare sull'adeguatezza del sistema organizzativo, amministrativo e contabile. CONAI ha, inoltre, affidato la revisione legale dei propri conti ad una società di revisione, la quale esprime con un'apposita relazione un giudizio sul bilancio di esercizio e verifica nel corso dell'esercizio la regolare tenuta della contabilità sociale e la corretta rilevazione dei fatti di gestione nelle scritture contabili.

Ai sensi dell'articolo 206-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006 si demanda al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare la vigilanza sulla gestione dei rifiuti, degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio e conseguentemente il controllo sulla gestione e le attività del consorzio. A tal fine la legge vigente prevede per i consorzi di filiere la trasmissione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e al CONAI di una relazione sulla gestione relativa all'anno precedente, con l'indicazione nominativa dei consorziati, il programma specifico ed i risultati conseguiti; un piano specifico di prevenzione e gestione relativo all'anno solare successivo; un programma pluriennale di prevenzione della produzione di rifiuti di imballaggio.
Per quanto riguarda, invece, i controlli e le verifiche sul raggiungimento degli obiettivi di raccolta e sulla qualità del trattamento dei rifiuti, dall'audizione del Direttore dell'ISPRA si è avuto modo di constatare che all'Istituto non compete alcun controllo "diretto" sugli impianti; tuttavia, l'attività di controllo viene espletata in maniera "indiretta" e si sostanzia in un controllo che si basa sui dati delle dichiarazioni effettuate dai singoli impianti, dei dati che giungono all'ISPRA, e dei dati derivanti dalle eventuali ispezioni sugli impianti da parte di agenzie regionali. Pertanto, tale controllo - per così dire "cartolare" - si effettua attraverso l'incrocio di tutti i dati che all'Istituto pervengono e i dati che giungono allo stesso da parte delle regioni, valutandolo con le normative e i parametri di riferimento europei.
Inoltre anche dall'audizione dei rappresentanti del Centro di coordinamento RAEE è emersa la mancanza di controlli ministeriali sulle autodichiarazioni dei sistemi collettivi. Infatti, nonostante sia stato approvato il decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 17 giugno 2016 sulle «tariffe per la copertura degli oneri derivanti dal sistema di gestione dei rifiuti delle apparecchiature elettriche ed elettroniche» a carico dei produttori di nuove apparecchiature, le risorse disponibili sarebbero esigue e di conseguenza anche il numero di controlli non potrebbe superare le risorse effettive appositamente previste. E d'altra parte, come evidenziato in audizione dal presidente del Comitato di vigilanza e controllo sui RAEE, solo a seguito dell'emanazione nel mese di giugno 2016 del decreto tariffe, di determinazione delle tariffe che i produttori di RAEE debbono versare per la copertura degli oneri di funzionamento del comitato e delle attività che svolge, il Comitato stesso ha potuto iniziare a disporre di risorse fondamentali per la sua funzionalità.
Per quanto concerne il controllo e le verifiche sui bilanci e i dati economici comunicati alle autorità di controllo, la maggior parte dei consorzi ha affidato la revisione legale dei propri conti ad una società di revisione.
In sintesi, dal quadro che è emerso dalle audizioni e dalla documentazione presentata e raccolta, non sono stati rinvenuti esempi significativi di attività di controllo da parte dei soggetti pubblici nei confronti dei consorzi.
In particolare, per un verso il Ministero dell'ambiente ha dichiarato l'insufficienza delle attuali dotazioni organiche a far fronte a tutte le funzioni di vigilanza che le sono affidate, per altro verso ISPRA ha ricondotto alla mera verifica cartolare, principalmente dei MUD, la propria attività di verifica.
Nessuno dei consorzi auditi ha indicato episodi di controlli e richiesta di modifiche da parte delle autorità di controllo con riferimento a profili attinenti al bilancio ed alla gestione del contributo.
Nessun esercizio del potere di vigilanza sembrerebbe essere stato svolto con riferimento alla verifica della qualità del trattamento dei rifiuti, così come non sono stati evidenziati esiti di controlli sulle quantità di prodotti immessi sul mercato dichiarate dai produttori dei diversi settori coinvolti.

Vi è da sottolineare, tuttavia, che le funzioni di vigilanza e controllo genericamente indicate dal legislatore, spesso non consentono di individuare in cosa consista il potere stesso, ovvero in quali atti esso possa concretizzarsi.
Alla carenza di controlli riscontrata fa da complemento un quadro sanzionatorio assai diversificato e confuso, in cui la tipicità della condotta e della relativa sanzione, nonché del soggetto titolare del relativo potere di applicarla – elementi giuridicamente essenziali perché un sistema sanzionatorio possa essere reso effettivo - rimangono spesso poco comprensibili.

4.3 Gestione diversificata del contributo ambientale

Dall'esame dei modelli di gestione è emersa una gestione diversificata del contributo ambientale.
In generale, esso rappresenta una forma di finanziamento delle attività di gestione degli specifici flussi rifiuti.
Lo scopo del contributo ambientale è quello di coprire i costi di gestione delle attività poste in essere per la gestione dei rifiuti, ed è ad esso parametrato secondo meccanismi che appaiono non uniformi.
Nella filiera degli imballaggi, il corrispettivo per i maggiori oneri della raccolta differenziata e gli oneri per il riciclaggio e il recupero dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio di raccolta differenziata grava sui produttori e sugli utilizzatori di imballaggi.
A tal fine il CONAI pone a carico dei consorziati (produttori e utilizzatori di imballaggi), in base ai criteri stabiliti dalla normativa vigente, il contributo ambientale CONAI (CAC).
Il CAC è incassato dal CONAI in nome e per conto dei consorzi di filiera ed è attribuito ai consorzi stessi in proporzione alla quantità totale degli imballaggi immessi sul mercato nazionale durante l'anno precedente, affinché tali consorzi organizzino le attività di gestione e compensino le amministrazioni per i maggiori costi sostenuti con la raccolta differenziata.
Il CAC è determinato dal CONAI [dal consiglio di amministrazione, ex articolo 4 del regolamento CONAI. Cfr. articolo 224, comma 3, lettera *h*), del decreto legislativo n. 152 del 2006] ed è stabilito per ciascuna tipologia di materiale di imballaggio.
Ai sensi dell'articolo 224, comma 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006 l'entità dei maggiori oneri per la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio sono stabiliti dall'accordo ANCI-CONAI, secondo cui "il CONAI può stipulare un accordo di programma quadro su base nazionale con l'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), con l'Unione delle province italiane (UPI) o con le Autorità d'ambito al fine di garantire l'attuazione del principio di corresponsabilità gestionale tra produttori, utilizzatori e pubbliche amministrazioni". In particolare l'accordo stabilisce l'entità dei maggiori oneri per la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio, di cui all'articolo 221, comma 10, lettera *b*), da versare alle competenti pubbliche amministrazioni, determinati secondo criteri di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza di gestione del servizio medesimo, nonché sulla base della tariffa di cui all'articolo 238, dalla data di entrata in vigore della stessa.
Ancorché il CAC sia determinato dal CONAI, l'articolo 224 citato prevede la possibilità che il Ministero intervenga nella definizione del CAC laddove precisa, al comma 6, che «l'accordo di programma di cui al comma 5 è trasmesso all'Autorità di cui all'articolo 207, che può richiedere eventuali modifiche ed integrazioni entro i successivi sessanta giorni».

Inoltre, il comma 12 dell'articolo 224 prevede una sorta di potere sostitutivo dell'amministrazione statale, laddove chiarisce che «in caso di mancata stipula dell'accordo di cui al comma 5, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare invita le parti a trovare un'intesa entro sessanta giorni, decorsi i quali senza esito positivo, provvede direttamente, d'intesa con il Ministro dello sviluppo economico, a definire il corrispettivo di cui alla lettera *a*) del comma 5 ».
Ai sensi dell'articolo 206-*bis,* comma 1, lett. *e*) del decreto legislativo n. 152 del 2006, il Ministero dell'ambiente «verifica i costi di gestione dei rifiuti, delle diverse componenti dei costi medesimi e delle modalità di gestione ed effettua analisi comparative tra i diversi ambiti di gestione, evidenziando eventuali anomalie».
I soggetti tenuti al versamento del contributo sono coloro che per primi immettono l'imballaggio finito nel mercato nazionale.
Sebbene la determinazione del CAC sia rimessa al CONAI, i consorzi di filiera hanno la facoltà di avanzare proposte di modifica sulla base dei dati riportati nei propri bilanci consuntivi e preventivi.
L'ultimo accordo ANCI-CONAI è del 1° aprile 2015 e regola per il quinquennio 1° aprile 2014 – 31 marzo 2019 l'entità dei corrispettivi che i consorzi di filiera devono riconoscere ai comuni, o ai soggetti da essi delegati, per coprire i "maggiori oneri" sostenuti per la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio.
La determinazione del contributo è strettamente connessa all'ammontare delle riserve patrimoniali dei consorzi di filiera; infatti si è messo in luce che quando l'ammontare delle risorse tende ad esaurirsi per effetto di disavanzi o preconsuntivi di disavanzo, il contributo ambientale è destinato ad aumentare. Possono essere inoltre previste delle riduzioni del contributo ambientale generalmente legate ad andamenti positivi della valorizzazione dei materiali. Va rilevato che i ricavi derivanti dalla vendita dei materiali variano enormemente in base alla tipologia di materiale, al grado di purezza e alle condizioni di mercato. Può darsi che in certi momenti, su alcuni materiali, si guadagni di più dal CAC e in altri momenti sugli stessi materiali si guadagni di più dalla vendita, perchè magari il prezzo si è alzato (ad esempio alcune plastiche il cui prezzo di mercato è ovviamente collegato al prezzo del petrolio).
Attualmente il contributo ambientale per gli imballaggi in plastica è ulteriormente differenziato in tre fasce di prezzo[23] per la cui determinazione è stato adottato un approccio di *Life Cycle Assessment* (LCA) – sottoposto a una "*critical review*" da parte di un ente terzo accreditato – che ha identificato gli impatti ambientali delle fasi di fine vita /nuova vita degli imballaggi.
Come richiesto dalle imprese, tuttavia, in questa fase di prima applicazione **è** stato adottato un criterio di gradualità che prevede la piena applicazione a partire dal 2019.

[23] Fascia A (imballaggi selezionabili e riciclabili da circuito commercio e industria): 179,00 €/t; fascia B (imballaggi selezionabili e riciclabili da circuito domestico): 208,00 €/t; fascia C (imballaggi non selezionabili/riciclabili allo stato delle tecnologie attuali): 228,00 €/t
http://www.conai.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2017/03/Liste_imballaggi_plastica_nelle_tre_fasce-contributive.pdf; http://www.conai.org/imprese/contributo-ambientale/contributo-diversificato/

B. Contributo Ambientale CONAI 1998-2017

PROCEDURA ORDINARIA

Periodo *		Acciaio	Alluminio	Carta	Legno	Plastica	Vetro
1998	Lire/kg	30	100	30	5	140	5
1999		30	100	30	5	140	5
2000		30	100	30	5	140	**5/10** [1]
2001		30	**50**	30	5	140	10
	Euro/ton	15,49	25,82	15,49	2,58	72,30	5,16
2002		15,49	25,82	15,49	2,58	72,30	5,16
2003		15,49	25,82	15,49	2,58	72,30	5,16
2004		15,49	25,82	15,49	2,58	72,30	5,16
2005		15,49	25,82	15,49	**4,00**	72,30	5,16
2006		15,49	25,82	15,49	4,00	72,30	5,16
2007		15,49	25,82	30,00	4,00	72,30	**10,32**
2008		15,49	25,82	**30,00/22,00** [2]	4,00	72,30	10,32
2009		15,49	25,82	22,00	**8,00**	**105,00/195,00** [3]	10,32
2010		**15,49/31,00** [4]	**25,82/52,00** [5]	22,00	8,00	**195,00/160,00** [6]	**15,82**
2011		31,00	52,00	22,00	8,00	**160,00/140,00** [7]	**17,82**
2012		**31,00/26,00** [8]	**45,00**	**14,00/10,00** [9]	8,00	**120,00/110,00** [10]	17,82
2013		26,00	45,00	**10,00/6,00/4,00** [11]	8,00	110,00	17,82
2014		26,00	45,00	4,00	8,00	**140,00**	17,82
2015		**26,00/21,00/13,00** [12]	45,00	4,00	**8,00/7,00** [13]	**188,00**	**20,80**
2016		13,00	45,00	4,00	7,00	188,00	**17,30**
2017		13,00	45,00	4,00	7,00	188,00	**17,30/16,30** [14]

*. Da ottobre 1998.
1. Il Contributo **vetro** è passato da 5 lire/kg a 10 lire/kg dal 1° aprile 2000.
2. Il Contributo **carta** è passato da 30,00 Euro/ton a 22,00 Euro/ton dal 1° luglio 2008.
3. Il Contributo **plastica** è passato da 105,00 Euro/ton a 195,00 Euro/ton dal 1° luglio 2009.
4. Il Contributo **acciaio** è passato da 15,49 Euro/ton a 31,00 Euro/ton dal 1° aprile 2010.
5. Il Contributo **alluminio** è passato da 25,82 Euro/ton a 52,00 Euro/ton dal 1° maggio 2010.
6. Il Contributo **plastica** è passato da 195,00 Euro/ton a 160,00 Euro/ton dal 1° luglio 2010.
7. Il Contributo **plastica** è passato da 160,00 Euro/ton a 140,00 Euro/ton dal 1° luglio 2011.
8. Il Contributo **acciaio** è passato da 31,00 Euro/ton a 26,00 Euro/ton dal 1° ottobre 2012.
9. Il Contributo **carta** è passato da 14,00 Euro/ton a 10,00 Euro/ton dal 1° ottobre 2012.
10. Il Contributo **plastica** è passato da 120,00 Euro/ton a 110,00 Euro/ton dal 1° ottobre 2012.
11. Il Contributo **carta** è passato da 10,00 Euro/ton a 6,00 Euro/ton dal 1° aprile 2013 e a 4,00 Euro/ton dal 1° ottobre 2013.
12. Il Contributo **acciaio** è passato da 26,00 Euro/ton a 21,00 Euro/ton dal 1° aprile 2015 e a 13,00 Euro/ton dal 1° ottobre 2015.
13. Il Contributo **legno** è passato da 8,00 Euro/ton a 7,00 Euro/ton dal 1° aprile 2015.
14. Il Contributo **vetro** passerà da 17,30 Euro/ton a 16,30 Euro/ton dal 1° luglio 2017.

In evidenza le variazioni intervenute.

Le riserve seguono un andamento ciclico; infatti inizialmente, quando il sistema di raccolta e riciclo non si era sviluppato, le risorse tendevano a crescere; a seguito dello sviluppo del sistema, le risorse sono diminuite.
Si rileva, inoltre, che generalmente i ricavi derivanti dalla riscossione del contributo ambientale costituiscono i maggiori ricavi dei consorzi di filiera e sono superiori rispetto ai ricavi derivanti dalla vendita del materiale.
Nella filiera dei RAEE i produttori di AEE, attraverso i sistemi di gestione individuali e collettivi (attraverso i quali decidono di adempiere gli obblighi posti a loro carico dalla normativa), determinano annualmente e comunicano al Ministero dell'ambiente l'ammontare del contributo necessario ad adempiere, nell'anno solare di riferimento, agli obblighi di raccolta, trattamento recupero e smaltimento imposti dal decreto legislativo n. 49 del 2014 (articolo 8, comma 3, del decreto).

Scopo del contributo è la copertura dei costi derivanti dall'adempimento degli obblighi posti dal decreto in capo ai produttori. Il contributo deve essere, dunque, parametrato al costo effettivamente da sostenere.
Sebbene la determinazione del contributo sia rimessa ai produttori (in forma individuale o collettiva), essa incontra due limiti:
• l'obbligo di comunicazione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;
• la determinazione non deve superare la migliore stima dei costi effettivamente sostenuti.
La normativa non chiarisce se il Ministero possa formulare osservazioni sulla quantificazione del contributo oggetto di comunicazione laddove la ritenga non parametrata ai costi di gestione stimati.
Si ricorda che l'articolo 206-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006 annovera tra le funzioni del Ministero dell'ambiente quella di vericare «i costi di gestione dei rifiuti, delle diverse componenti dei costi medesimi e delle modalità di gestione ed effettua analisi comparative tra i diversi ambiti di gestione, evidenziando eventuali anomalie» [comma 1, lett. *e*)].
Il contributo viene fatto gravare, in ultima analisi, sull'utilizzatore finale (cfr. articolo 8, comma 3, del decreto legislativo n. 49 del 2014). Esso può essere internalizzato dal produttore oppure evidenziato nel prezzo di vendita dell'apparecchiatura.
Nel modello di gestione degli pneumatici fuori uso (PFU) il contributo finalizzato a finanziare la gestione dei rifiuti è individuato dai consorzi e comunicato al Ministero dell'ambiente. I produttori e gli importatori degli pneumatici (o le loro eventuali forme associate) determinano annualmente e comunicano all'amministrazione statale l'ammontare del contributo necessario all'adempimento dei propri obblighi di gestione.
Il contributo è dunque commisurato ai costi di gestione (tra i quali rientrano, ai sensi dell'allegato D al D.M. n. 82/2011, i costi connessi al prelievo degli PFU presso i punti di generazione nel mercato del ricambio).
Qualora, nel corso di ciascun anno, emergano elementi tali da giustificare la revisione dell'ammontare del contributo, i produttori/importatori, ovvero le rispettive forme associate, possono procedere alla sua rideterminazione.
Nella filiera degli oli minerali esausti il contributo (per l'anno successivo) finalizzato ad assicurare il funzionamento del sistema di gestione dei rifiuti è determinato annualmente dal COOU (ora CONOU) con riferimento ai costi sopportati nell'anno - al netto dei ricavi - per l'assolvimento degli obblighi che la normativa pone a carico del consorzio stesso (articolo 11, comma 4, del decreto legislativo n. 95 del 1992; articolo 236, comma 7, del decreto legislativo n. 152 del 2006).
La normativa non prevede obblighi di trasmissione al Ministero o poteri di controllo e verifica della congruenza del contributo ambientale in capo all'amministrazione statale. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 206-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006 il Ministero dell'ambiente «verifica i costi di gestione dei rifiuti, delle diverse componenti dei costi medesimi e delle modalità di gestione ed effettua analisi comparative tra i diversi ambiti di gestione, evidenziando eventuali anomalie» [comma 1, lett *e*)].
I consorziati versano il contributo al CONOU secondo le modalità e i termini stabiliti con decreto del Ministro della economia e delle finanze, di concerto con i Ministri dell'ambiente e delle attività produttive (ora Ministro dello sviluppo economico).
Con decreto ministeriale 17 febbraio 1993 (recante "Modalità e termini di accertamento, riscossione e versamento del contributo dovuto dalle imprese partecipanti al consorzio obbligatorio degli oli usati") sono stati definiti le modalità e i termini di accertamento, riscossione e versamento dei contributi.

Il contributo finalizzato a finanziare il sistema di gestione degli oli e grassi animali e vegetali esausti è posto a carico dei produttori/importatori di oli e grassi vegetali e animali per uso alimentare destinati al mercato interno e ricadenti nelle finalità consortili, cioè destinati a diventare rifiuto (articolo 233 del decreto legislativo n. 152 del 2006).
Poiché il contributo è determinato «nella misura necessaria per garantire l'equilibrio di gestione del consorzio» (articolo 11 del D.M. 22 giugno 2016 ribadisce che esso deve essere proporzionato all'entità dei costi necessari allo svolgimento delle attività consortili).
Ancorché ai sensi dell'articolo 233 del decreto legislativo n. 152 del 2006 il contributo dovrebbe essere determinato con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro delle attività produttive (ora dello sviluppo economico), per l'anno 2017, fatta salva eventuale verifica annuale da parte del Ministero dell'ambiente, il legislatore ne ha determinato il *quantum* con norma primaria.
L'articolo 10 della legge n. 154 del 2016 prevede infatti il *quantum* del contributo, le ipotesi di esenzione *ex lege* e detta alcuni criteri per la sua applicazione.
L'articolo 10 citato rappresenta l'unica ipotesi nel panorama dei sistemi di gestione ispirati alla responsabilità estesa del produttore di quantificazione del contributo ambientale attraverso norma primaria.
La congruità del contributo e dei costi di riscossione è verificata con cadenza annuale dal Ministro dell'ambiente e del mare e dal Ministro dello sviluppo economico, sulla base della documentazione tecnica trasmessa dal CONOE. L'entità del contributo resta invariata fino all'adozione del decreto di modifica.
I produttori/importatori sono tenuti a versare il contributo ambientale al CONOE oppure al sistema alternativo (istituito ai sensi dell'articolo 233, comma 9, del decreto legislativo n. 152 del 2006), nel rispetto della disciplina posta dall'articolo 10 citato.
Il contributo è dovuto in occasione della prima immissione del prodotto nel mercato nazionale.

4.4 Un'analisi dei bilanci

La valutazione sulla disomogeneità dei sistemi collettivi emerge anche dall'analisi dei bilanci dei consorzi.
Senza pretesa di esausitività, ma allo scopo di fornire una descrizione generale del sistema, sono stati analizzati i bilanci di alcuni dei consorzi o aziende operanti nel settore per il triennio 2014/2016[24], comparando gli ordini di grandezza delle voci ritenute più significative.
Da questa analisi comparata si è inteso far emergere la distribuzione dell'impiego dei fondi dei consorzi su voci ritenute maggiormente rilevanti (in percentuale rispetto al totale del bilancio):
costi connessi al recupero ed al trattamento dei rifiuti da riciclare;
costi connessi alla *governance* (uffici e costi di funzionamento degli organi, ivi incluso il consiglio di amministrazione);

[24] A tale scopo sono stati esaminati i documenti nn. 974/4 (CONAI); 1143/1, 1697/3 e 1697/7 (CIAL); 946/3 e 1699/4 (RILEGNO); 957/6 (COREVE), 948/3 e 997/2 (RICREA), 947/3 (COMIECO), 976/2 e 1673/1 (COREPLA), 956/3 (ECOPNEUS), 1951/2 (CONOE) acquisiti dalla Commissione, opportunamente integrati dalle visure dei bilanci d'esercizio e delle relazioni sulla gestione dei soggetti economici attenzionati estrapolati dalla banca dati della C.C.I.A.A. e da ogni altra utile informazione attinta dai rispettivi siti istituzionali.

costi per attività di comunicazione;
incassi derivanti dalla valorizzazione del materiale.
La selezione delle voci di bilancio da controllare nasce dall'esigenza di porre a confronto le componenti connesse alla gestione ordinaria delle strutture, al fine di individuare gli indici di una corretta gestione finanziaria.

CONAI e la filiera degli imballaggi

Per quanto riguarda la filiera CONAI, perno della gestione finanziaria dei consorzi è rappresentato dal contributo ambientale CONAI (CAC).
Esso è determinato da CONAI e dai consorzi della filiera per ciascun materiale di imballaggio e viene prelevato da CONAI all'atto della cosiddetta "prima cessione", cioè al momento del trasferimento, anche temporaneo e a qualunque titolo, nel territorio nazionale, dell'imballaggio finito effettuato dall'ultimo produttore al primo utilizzatore, evidentemente comprese le importazioni.
La somma di contributo da versare a favore di CONAI è correlata alla quantità ceduta di imballaggi espressa in peso e viene determinata sulla base di dichiarazioni che i produttori/utilizzatori di imballaggi producono periodicamente.
L'ammontare dei contributi pagati dalle imprese e relativi ad ogni materiale viene successivamente ridistribuito da CONAI ai Consorzi di filiera competenti, dopo aver detratto i costi necessari al proprio funzionamento nonché quello dell'Osservatorio nazionale sui rifiuti.
Il valore del contributo da versare ai consorzi di filiera viene determinato, di anno in anno, da CONAI in ragione delle quantità di imballaggi recuperata e riciclata per ristorarli dei costi rappresentati in larga misura dai corrispettivi riconosciuti ai comuni/gestori convenzionati per i maggiori oneri della raccolta differenziata e dagli ulteriori oneri di selezione/trattamento per le operazioni di riciclo e recupero.

L'analisi dei dati di bilancio ha riguardato, inizialmente, l'annualità 2014, in ordine alla quale, per CONAI e per tutti gli altri consorzi della filiera degli imballaggi, sono stati rilevate in maniera puntuale le voci ritenute più significative per comprenderne l'effettivo funzionamento, sebbene i dati dei bilanci d'esercizio esaminati – in molti casi opportunamente certificati - riportino valori contabili aggregati dai quali risulta difficile ottenere informazioni più dettagliate.
Successivamente, per meglio apprezzare le variazioni di alcuni dati contabili nel corso del tempo, sono state esaminate alcune voci di bilancio relative al triennio 2014/2016, con riferimento a tre macroaree:

1) le poste del *patrimonio netto*, avuto particolare riguardo ai risultati d'esercizio (utili o perdite) nonché sull'entità della riserva indisponibile[25] costituita da tutti i consorzi della filiera ai sensi dell'art. 224, comma 4, del D.Lgs 152/06, nella quale vanno accantonati gli eventuali utili d'esercizio e può essere utilizzata, ove capiente, per ripianare le eventuali perdite;
2) il *valore della produzione*, per determinare in che misura i ricavi sulla commercializzazione dei prodotti da riciclare e quelli derivanti dal contributo ambientale influiscano sui proventi introitati;
3) i *costi della produzione*, relativamente alle spese legate ai servizi di recupero, raccolta e riciclo dei materiali, ai costi di comunicazione e del personale, alle spese

[25] Gli importi accumulati non possono essere distribuiti ai consorziati.

per gli organi consortili ed alla contribuzione – per i consorzi di filiera – al sostenimento di CONAI.

In ragione dell'omogeneità di funzionamento della filiera CONAI, è stata, infine, effettuata una comparazione di tutti i consorzi avuto riguardo ad alcuni dati ritenuti maggiormente indicativi dell'andamento aziendale.

CONAI

Dalla disamina della relazione sulla gestione e del bilancio 2014, che evidenzia un utile di esercizio pari ad euro 2.421.837 (accantonato, ai sensi dell'art. 224, comma 4, del decreto legislativo n. 152 del 2006, in apposita riserva[26] indisponibile del patrimonio netto), si rileva quanto segue.

Ricavi

La principale, se non unica, fonte di sostentamento del CONAI è rappresentata dalla parte del contributo ambientale CONAI (CAC) che trattiene per le attività istituzionali e per il funzionamento del consorzio stesso. Nel 2014, esso è stato pari al 4,7% dell'ammontare complessivo del contributo introitato per il 2104 e per gli anni precedenti: in sostanza, sui 440,3 milioni di euro complessivamente incassati, CONAI ha trattenuto un importo pari a 20,7 milioni di euro.

Costi

Nel conto economico 2014, alla voce "costi della produzione", sono appostati oneri per un ammontare totale di circa 24 milioni di euro (€ 24.416.442), tra i quali, spiccano i "costi per servizi" pari a oltre 16 milioni di euro (€ 16.507.551). Questi ultimi, nel dettaglio, essi si riferiscono, tra gli altri, a:

- costo personale dipendente per un ammontare di euro 4.340.053; per completezza, si segnala che l'organico aziendale del CONAI al 31 dicembre 2014 si compone di 5 dirigenti, 6 quadri e 47 impiegati (comprensivi di 11 contratti part-time e 2 contratti a tempo determinato);
- costi e spese organi consortili per un ammontare pari di euro 1.535.000; per completezza, si segnala che gli organi del CONAI, nel 2014, sono il consiglio di amministrazione[27], composto da 1 presidente, 2 vicepresidenti, 13 rappresentanti dei produttori, 12 rappresentanti degli utilizzatori ed 1 rappresentante dei consumatori; il comitato esecutivo, composto dal presidente CdA, dai 2 vicepresidenti CdA e da 11 consiglieri; il collegio sindacale, composto da 1 presidente e da 6 sindaci (3 effettivi e 3 supplenti)

  Il suindicato costo complessivo per il funzionamento degli organi sociali è così suddiviso: euro 343.000[28] per emolumento presidente e vicepresidenti inclusi i gettoni di presenza per la partecipazione alle riunioni; euro 627.000 per emolumento e gettoni di presenza dei consiglieri, gettoni di presenza dei membri del comitato esecutivo; euro 407.000 per emolumento dei componenti il collegio sindacale e

[26] Tale riserva, ove sono stati accantonati gli utili degli esercizi precedenti ed è utilizzata per ripianare le eventuali perdite, ammonta, al 31/12/2014, ad euro 7.940.641.

[27] Nel corso del 2015, il consiglio di amministrazione ha deliberato di proporre all'assemblea modifiche statutarie circa la riduzione del numero degli amministratori, dagli attuali 29 a 17.

[28] Il consiglio di amministrazione ha deciso di ridurre, dal 1° maggio 2015, gli emolumenti del presidente e dei vicepresidenti.

relativo gettone di presenza per la partecipazione alle riunioni di tutti gli organi sociali; euro 158.000 per costi di gestione relativi all'assemblea ed altro.

- costi di funzionamento; essi si riferiscono ad un insieme di voci il cui costo complessivo di 8,169 milioni di euro è imputabile, tra gli altri, a spese generali (euro 1.845.000); servizi (euro 4.400.000); consulenze (euro 289.000); locazione di beni (euro 219.000);
- costi per pubblicità e comunicazione per un ammontare di euro 2.888.000, in diminuzione del 41% rispetto all'anno precedente; in particolare, nel corso del 2014, CONAI si è impegnata in attività di comunicazione ha riguardato eventi di tipo istituzionale, iniziative dedicate ai cittadini e campagne di sensibilizzazione delle imprese;
- attività di controllo straordinaria per un ammontare di euro 1.247.000; trattasi di un'attività supplementare a quella ordinaria finalizzata a verificare i comportamenti omissivi da parte dei consorziati in ordine alla presentazione della dichiarazione. Il costo complessivamente sostenuto è comprensivo degli oneri per verifiche (228.000 euro)[29], attività di *phone collection* (430.000 euro), aggiornamento banche dati (55.000 euro), servizi di *data entry* (38.000 euro), servizi di spedizione documenti (246.000 euro), *call center* (130.000 euro) e costi per campagne di informazione e sensibilizzazione delle imprese (120.000 euro).
- costo Osservatorio nazionale rifiuti per un ammontare di euro 1.400.000; nel dettaglio, consiste in un onere previsto dall'art. 206 bis comma 6 del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 per la costituzione e il funzionamento dell'Osservatorio nazionale rifiuti, stimato sulla base dell'ultimo decreto emesso dal Ministero dell'ambiente relativo all'anno 2012.

L'analisi dei dati di bilancio del triennio 2014/2016, ha evidenziato i dati contabili riportati nella seguente tabella.

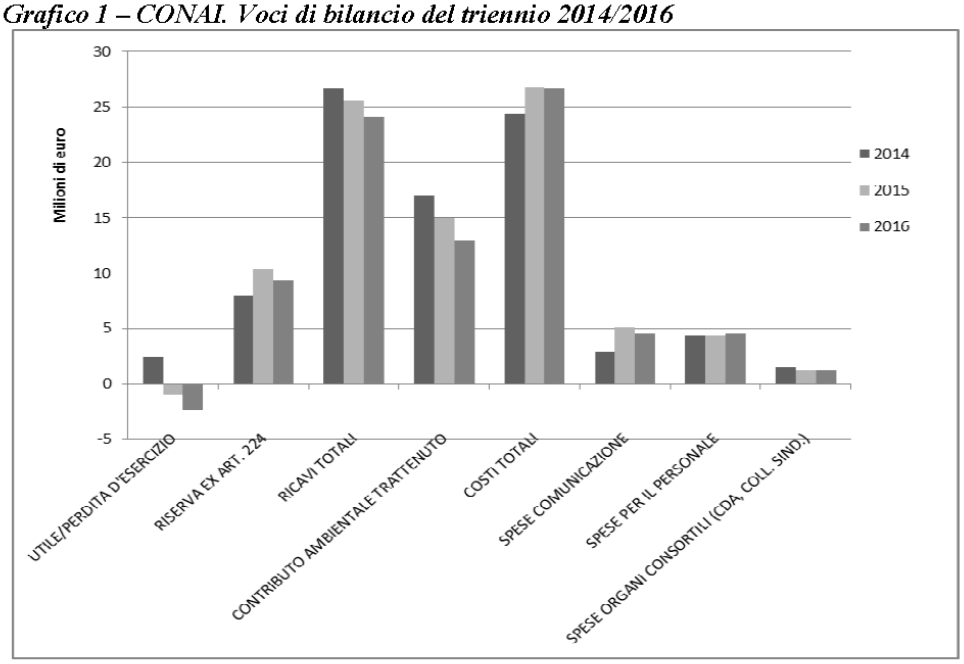
Tab. 1 – CONAI. Voci di bilancio del triennio 2014/2016 (valori in euro)

	2014	**2015**	**2016**
UTILE/PERDITA D'ESERCIZIO	2.421.837	-975.114	-2.390.375
RISERVA EX ART. 224	7.940.641	10.362.028	9.386.914
RICAVI TOTALI	26.655.885	25.603.579	24.163.770
CONTRIBUTO AMBIENTALE	*17.000.000*	*15.000.000*	*13.000.000*
COSTI TOTALI	24.416.442	26.808.527	26.685.376
SPESE COMUNICAZIONE	*2.888.000*	*5.118.000*	*4.515.000*
SPESE PER IL PERSONALE	*4.340.053*	*4.407.891*	*4.577.846*
SPESE ORGANI CONSORTILI (CDA, COLL. SIND.)	*1.535.000*	*1.311.000*	*1.255.000*
NR. MEDIO DIPENDENTI	*58*	*59*	*61*

[29] Alla luce di quanto si è detto e più oltre si dirà sull'effettività dei controlli si può notare come si tratti di somma inferiore all'1 per cento dei ricavi.

I dati contabili possono essere meglio apprezzati nella loro dinamicità temporale nel grafico che segue.

Grafico 1 – CONAI. Voci di bilancio del triennio 2014/2016



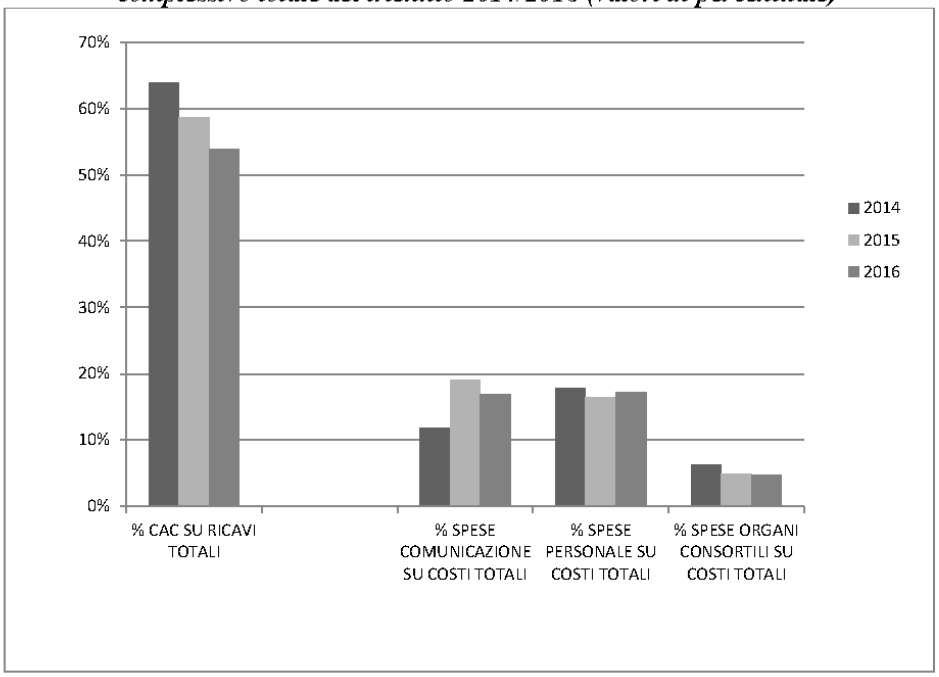
Il grafico permette sicuramente di rilevare una costante flessione del risultato d'esercizio (da un utile di oltre 2 milioni nel 2014 si è passati ad una perdita di 2,3 milioni nel 2016), evidentemente generata da un decremento dei ricavi – in particolare del livello di contributo ambientale trattenuto - ed un contestuale innalzamento dei costi.
Per una più puntuale analisi, le voci del conto economico esaminate sono state rapportate al valore complessivo della macroarea di appartenenza (costi o ricavi), così come è stato determinato il costo medio per unità di personale.
La tabella che segue sintetizza, appunto, i valori percentuali delle singole voci nel corso del triennio 2014/2016.

Tab. 2 – CONAI. Voci di costo e di ricavo relazionate al rispettivo valore complessivo per il triennio 2014/2016 (valori in percentuale)

	2014	**2015**	**2016**
% CONTRIBUTO TRATTENUTO SU **RICAVI TOTALI**	63,78%	58,59%	53,80%
% SPESE COMUNICAZIONE SU **COSTI TOTALI**	11,83%	19,09%	16,92%
% SPESE PERSONALE SU **COSTI TOTALI**	17,78%	16,44%	17,15%
% SPESE ORGANI CONSORTILI SU **COSTI TOTALI**	6,29%	4,89%	4,70%
COSTO MEDIO PER UNITA' DI PERSONALE	€ 74.829	€ 74.710	€ 75.047

Il grafico che segue permette un'immediata percezione delle oscillazioni delle percentuali di costi e ricavi nel corso del triennio considerato.

Grafico 2 – CONAI. Voci di costo e di ricavo relazionate al rispettivo valore complessivo totale del triennio 2014/2016 (valori in percentuale)



CIAL

Dalla disamina del bilancio 2014, che evidenzia un utile di esercizio pari ad euro 93.780 (accantonato, ai sensi dell'art. 224, comma 4, del decreto legislativo n. 152 del 2006, in apposita riserva[30] indisponibile del patrimonio netto), si rileva quanto segue.

Ricavi

Nel conto economico 2014, alla voce "valore della produzione", sono appostati ricavi per un ammontare totale di circa 11 milioni di euro (€ 11.233.394). Nel dettaglio, essi si riferiscono, tra gli altri, a:

- contributo ambientale CONAI per circa 4,8 milioni di euro (€ 4.789.162), determinato sulla scorta delle dichiarazioni dei produttori circa le quantità di imballaggi in alluminio immesse al consumo ed importate (al netto delle esportazioni);
- vendita materiale per oltre 5 milioni di euro (€ 5.244.331), intendendosi per essa il valore dei ricavi legati alla commercializzazione e/o ad ogni altro sfruttamento oneroso degli imballaggi in alluminio recuperati.

[30] Tale riserva, ove sono stati accantonati gli utili degli esercizi precedenti ed è utilizzata per ripianare le eventuali perdite, ammonta, al 31 dicembre 2014, ad euro 4.587.445.

Costi

Nel conto economico 2014, alla voce "costi della produzione", sono appostati oneri per un ammontare totale di circa 11 milioni di euro (€ 11.142.327), tra i quali, spiccano i "costi per servizi" pari a quasi 9 milioni di euro (€ 8.925.535). Questi ultimi, nel dettaglio, essi si riferiscono, tra gli altri, a:

- spese relative al servizio di recupero e selezione degli imballaggi per un ammontare di euro 6.191.000: si tratta dei corrispettivi che vengono riconosciuti[31] agli enti locali per la raccolta differenziata e per le prestazioni aggiuntive, nonché quelli convenuti ai gestori degli impianti di rifiuti indifferenziati;
- spese generali per un ammontare di euro 1.290.000;
- spese di comunicazione[32] per un ammontare di euro 598.000;
- contributo spese gestione CONAI per un ammontare di euro 873.000;
- costo personale dipendente per un ammontare di euro 1.199.114; l'organico aziendale CIAL al 31 dicembre 2014 si compone di 1 dirigente, 3 quadri e 6 impiegati;
- costi e spese organi consortili per un ammontare di euro 269.056; per completezza, si segnala che gli organi del CIAL, nel 2014, sono il consiglio di amministrazione, composto da 1 presidente, 1 vicepresidente e 16 consiglieri; il comitato esecutivo, composto dal presidente CdA, dal vicepresidente CdA e da 5 consiglieri; il collegio sindacale, composto da 1 presidente e da 2 sindaci.
  Il suindicato costo complessivo per il funzionamento degli organi sociali è così suddiviso: euro 217.431 per compensi e rimborsi agli amministratori; euro 51.625 per compensi e rimborsi ai componenti del collegio sindacale.

L'analisi dei dati di bilancio del triennio 2014/2016, ha evidenziato i dati contabili riportati nella seguente tabella.

Tab. 3 – CIAL. Voci di bilancio del triennio 2014/2016 (valori in euro)

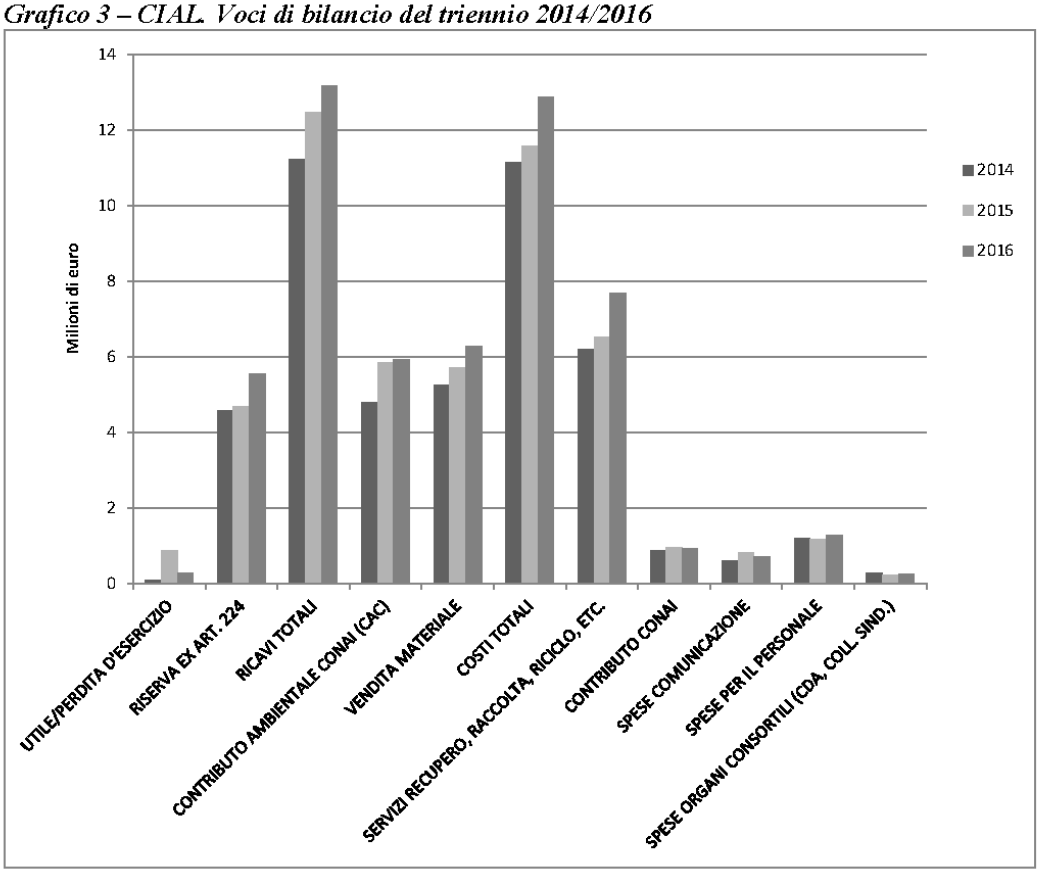
	2014	**2015**	**2016**
UTILE/PERDITA D'ESERCIZIO	93.780	867.357	271.598
RISERVA EX ART. 224	4.587.445	4.681.224	5.548.581
RICAVI TOTALI	11.233.394	12.461.170	13.174.222
CONTRIBUTO AMBIENTALE PERCEPITO (CAC)	*4.789.162*	*5.848.869*	*5.918.792*
VENDITA MATERIALE	*5.244.331*	*5.701.339*	*6.271.027*
COSTI TOTALI	11.142.327	11.575.460	12.868.658
SERVIZI RECUPERO, RACCOLTA, RICICLO, ETC.	*6.191.335*	*6.528.746*	*7.676.810*
CONTRIBUTO AMBIENTALE PER CONAI	*873.000*	*940.000*	*920.000*
SPESE COMUNICAZIONE	*598.193*	*804.985*	*715.833*
SPESE PER IL PERSONALE	*1.199.114*	*1.165.839*	*1.261.143*
SPESE ORGANI CONSORTILI (CDA, COLL. SIND.)	*269.056*	*214.814*	*254.177*
NR. MEDIO DIPENDENTI	*10*	*10*	*10*

[31] In base all'accordo quadro ANCI-CONAI.

[32] Si tratta, in sintesi, dei costi inerenti alla gestione del sito web (compresa la newsletter "Cial Review"), all'organizzazione della campagna "Non c'è niente di più vivo dell'alluminio", alla partecipazione, promozione e supporto di eventi a livello nazionale ("Life is spray", "Spiagge e fondali puliti", "comuni Ricicloni", European Clean Up", "Premio al Giffoni film festival", "Giro d'Italia"), e locale (partecipazioni fieristiche, progetti di ricerca, etc.).

I dati contabili possono essere meglio apprezzati nella loro dinamicità temporale nel grafico che segue.

Grafico 3 – CIAL. Voci di bilancio del triennio 2014/2016



La rappresentazione grafica evidenzia, per il triennio in esame, un *trend* decisamente crescente per tutte le voci di bilancio esaminate, rilevando un incremento significativo del valore dei ricavi seppure parzialmente compensato da un innalzamento dei costi: ciò ha permesso il raggiungimento di buone *performance* in termini di risultato d'esercizio, in special modo nel 2015.

Per una più puntuale analisi, le voci del conto economico esaminate sono state rapportate al valore complessivo della macroarea di appartenenza (costi o ricavi), così come è stato determinato il costo medio per unità di personale.

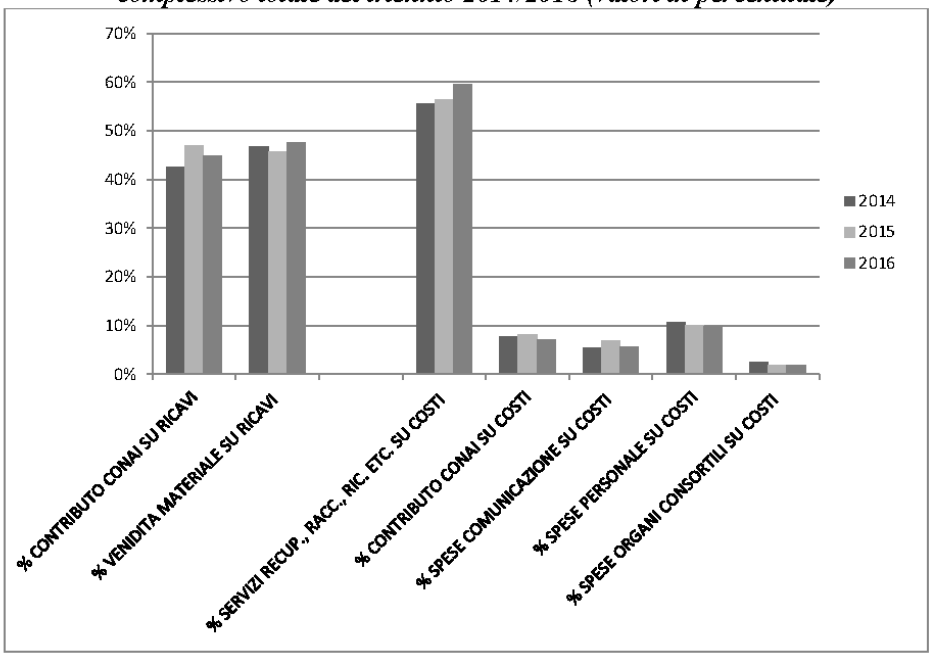
La tabella che segue sintetizza, appunto, i valori percentuali delle singole voci nel corso del triennio 2014/2016.

Tab. 4 – CIAL. Voci di costo e di ricavo relazionate al rispettivo valore complessivo per il triennio 2014/2016 (valori in percentuale)

	2014	2015	2016
% CONTRIBUTO CONAI SU **RICAVI TOTALI**	42,63%	46,94%	44,93%
% VENDITA MATERIALE SU **RICAVI TOTALI**	46,69%	45,75%	47,60%
% SERVIZI RECUP., RACC., RIC. ETC. SU **COSTI TOTALI**	55,57%	56,40%	59,66%
% CONTRIBUTO CONAI SU **COSTI TOTALI**	7,83%	8,12%	7,15%
% SPESE COMUNICAZIONE SU **COSTI TOTALI**	5,37%	6,95%	5,56%
% SPESE PERSONALE SU **COSTI TOTALI**	10,76%	10,07%	9,80%
% SPESE ORGANI CONSORTILI SU **COSTI TOTALI**	2,41%	1,86%	1,98%
COSTO MEDIO PER UNITA' DI PERSONALE	€ 119.911	€ 116.584	€ 126.114

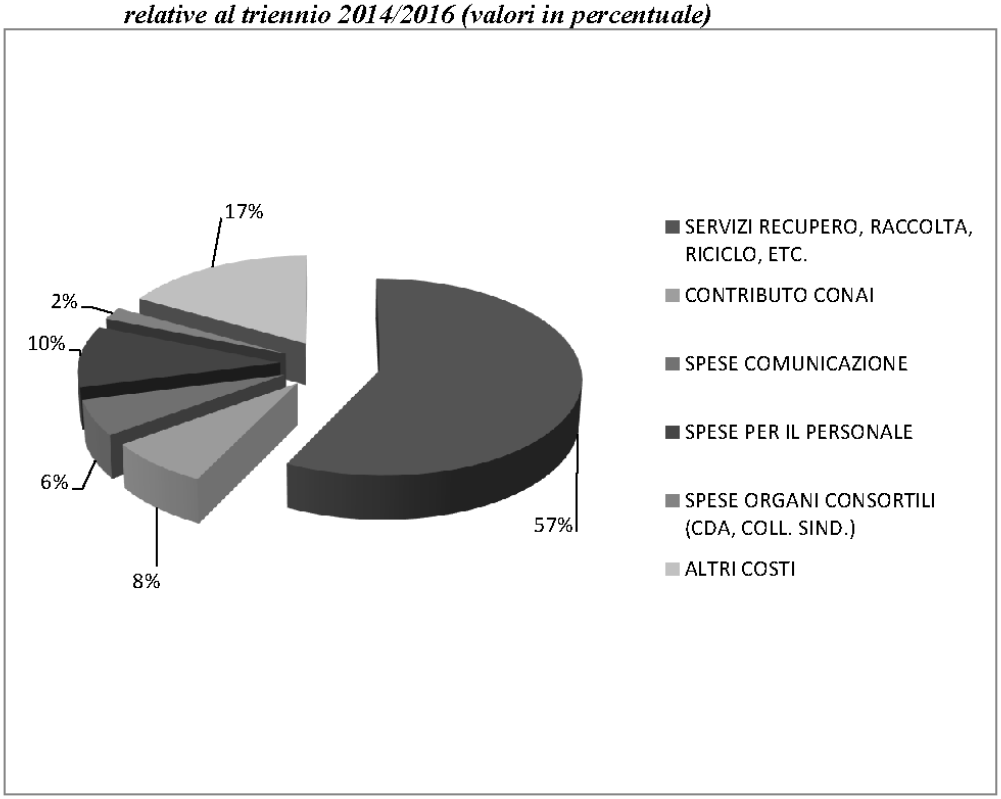
Il grafico che segue permette un'immediata percezione delle oscillazioni delle percentuali di costi e ricavi nel corso del triennio considerato.

Grafico 4 – CIAL. Voci di costo e di ricavo relazionate al rispettivo valore complessivo totale del triennio 2014/2016 (valori in percentuale)



Il grafico mostra una sostanziale equivalenza nella composizione dei componenti positivi di reddito: sia la parte afferente al contributo ambientale introitato che quella relativa ai ricavi delle vendite si attestano su livelli superiori al 40 per cento (a conferma del fatto, in questo come in altri casi, che i consorzi hanno incassi variabili dal CAC e dalla vendita dei materiali, in questo caso in dipendenza dalla dalla qualità del materiale e dall'andamento del mercato).
Da ultimo, l'analisi contabile ha riguardato il versante dei costi: in particolare, è stato rilevato il "peso" che ciascuna componente negativa di reddito presa in considerazione ha avuto complessivamente nel triennio 2014/2016, sul livello generale dei costi.

Grafico 5 – CIAL. Ripartizione dei valori complessivi delle singole voci di costo relative al triennio 2014/2016 (valori in percentuale)



Il dato che emerge fra tutti è quello che afferisce ai costi per il personale dipendente e per la comunicazione delle attività istituzionali che hanno influito per una quota pari, rispettivamente, al 10% ed al 6% delle spese complessivamente sostenute nel triennio in esame.

RILEGNO

Dalla disamina della relazione sulla gestione e del bilancio 2014, che evidenzia un utile di esercizio pari ad euro 1.000.106 (accantonato, ai sensi dell'articolo 224, comma 4,

del decreto legislativo n. 152 del 2006, in apposita riserva[33] indisponibile del patrimonio netto), si rileva quanto segue.

Ricavi

Nel conto economico 2014, alla voce "valore della produzione", sono appostati ricavi per un ammontare totale di circa 25 milioni di euro (€ 25.167.407). Nel dettaglio, essi si riferiscono a:

- contributo ambientale CONAI per circa 20 milioni di euro (€ 20.470.063), determinato sulla scorta delle dichiarazioni dei produttori circa le quantità di imballaggi in legno immesse al consumo ed importate (al netto delle esportazioni);
- vendita materiale per oltre 4 milioni di euro (€ 4.079.146), intendendosi per essa il valore dei ricavi derivanti da servizio di avvio al riciclo dei flussi raccolti e dalla vendita di materiale per conferimenti a recupero energetico.

Costi

Nel conto economico 2014, alla voce "costi della produzione", sono appostati oneri per un ammontare totale di circa 24 milioni di euro (€ 24.283.815), tra i quali, spiccano i "costi per servizi" pari ad oltre 22 milioni di euro (€ 22.577.435). Questi ultimi, nel dettaglio, essi si riferiscono, tra le altre, a:

- spese relative al servizio di raccolta[34] degli imballaggi in legno per un ammontare di euro 9.202.114, nonché quelle relative al trasporto dei materiali raccolti per il successivo conferimento a riciclo e ritrattamento per un ammontare di euro 10.330.630, per un totale di euro 19.532.744;
- contributo spese gestione CONAI per un ammontare di euro 1.421.000;
- spese generali per un ammontare di euro 526.918;
- euro 326.264 per spese di consulenza e collaborazione;
- euro 200.654 per altri costi
- spese di comunicazione[35] per un ammontare di euro 244.687;
- costo personale dipendente per un ammontare di euro 779.174; per completezza, si segnala che l'organico aziendale di RILEGNO al 31/12/2014 si compone di 1 dirigenti, 1 quadri e 13 impiegati a tempo indeterminato (di cui 4 part-time), oltre ad 1 impiegato a tempo determinato;
- costi e spese organi consortili per un ammontare di euro 365.226; per completezza, si segnala che gli organi di RILEGNO, nel 2014, sono il consiglio di amministrazione, composto da 1 presidente e 11 consiglieri; il collegio sindacale, composto da 1 presidente e da 2 sindaci. Il suindicato costo complessivo per il funzionamento degli organi consortili è così suddiviso: euro 287.544 per compensi e rimborsi agli amministratori ed euro 77.682 per compensi e rimborsi ai componenti del collegio sindacale.

[33] Tale riserva, ove sono stati accantonati gli utili degli esercizi precedenti ed è utilizzata per ripianare le eventuali perdite, ammontava, al 31 dicembre 2014, ad euro 16.819.666.

[34] Sono i corrispettivi che vengono riconosciuti agli enti locali o alle piattaforme di raccolta a gestione privata in base all'accordo quadro ANCI-CONAI.

[35] Si tratta, in sintesi, dei costi inerenti alla partecipazione alla "Campagna Intercork II" di promozione del sughero, alla redazione della rivista "Imballaggi & Riciclo", agli interventi fieristici (Fiera del Levante, Ecomondo), nonché alla partecipazione a iniziative di carattere locale.

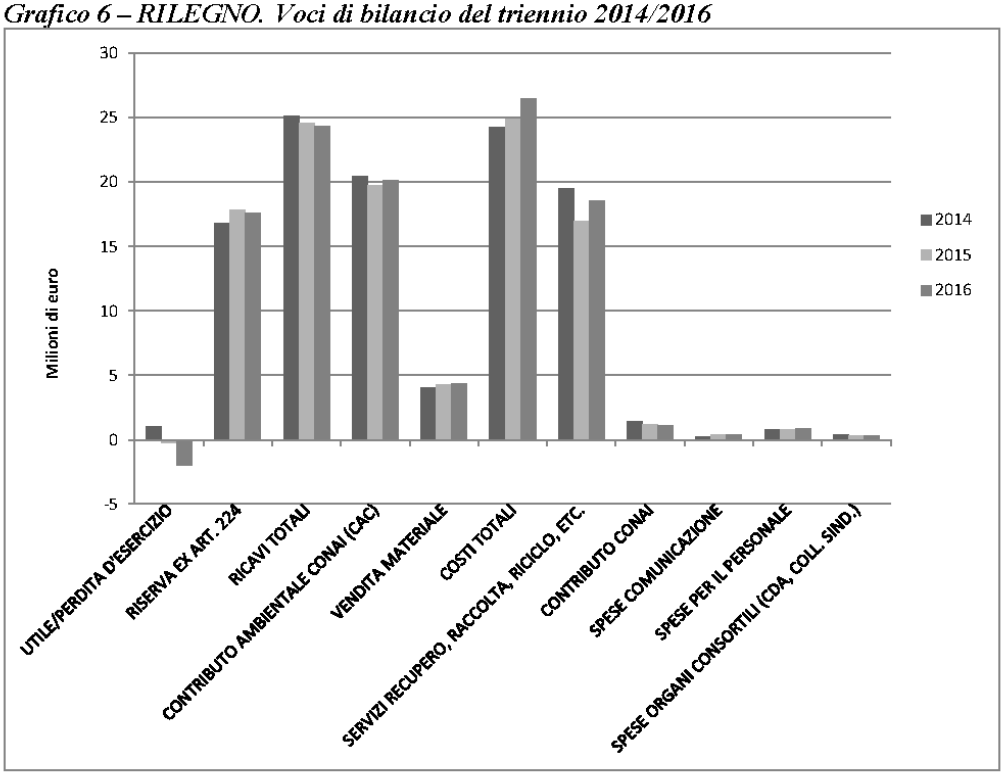
L'analisi dei dati di bilancio del triennio 2014/2016, ha evidenziato i dati contabili riportati nella seguente tabella.

Tab. 5 – RILEGNO. Voci di bilancio del triennio 2014/2016 (valori in euro)

	2014	2015	2016
UTILE/PERDITA D'ESERCIZIO	1.000.106	-210.353	-2.001.626
RISERVA EX ART. 224	16.819.666	17.819.772	17.609.419
RICAVI TOTALI	25.167.407	24.562.023	24.332.707
CONTRIBUTO AMBIENTALE PERCEPITO (CAC)	*20.470.063*	*19.715.902*	*20.159.254*
VENDITA MATERIALE	*4.079.146*	*4.306.407*	*4.323.288*
COSTI TOTALI	24.283.815	24.924.307	26.469.642
SERVIZI RECUPERO, RACCOLTA, RICICLO, ETC.	*19.532.744*	*16.982.905*	*18.588.211*
CONTRIBUTO AMBINETALE PER CONAI	*1.421.000*	*1.219.000*	*1.136.000*
SPESE COMUNICAZIONE	*244.687*	*365.712*	*407.898*
SPESE PER IL PERSONALE	*779.174*	*818.219*	*858.738*
SPESE ORGANI CONSORTILI (CDA, COLL. SIND.)	*365.226*	*338.553*	*291.276*
NR. MEDIO DIPENDENTI	*16*	*15*	*15*

I dati contabili possono essere meglio apprezzati nella loro dinamicità temporale nel grafico che segue.

Grafico 6 – RILEGNO. Voci di bilancio del triennio 2014/2016



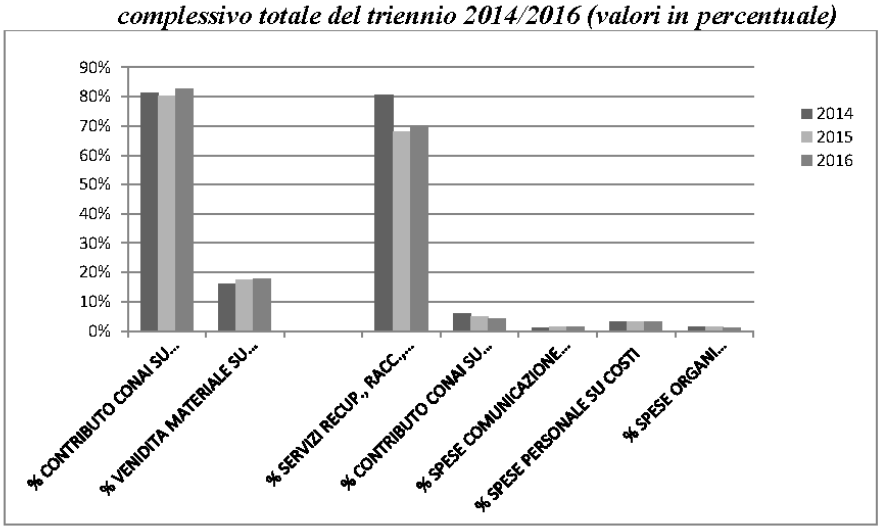
Il grafico mostra una situazione di sofferenza di RILEGNO testimoniata da risultati d'esercizio negativi (perdite) negli ultimi 2 esercizi, conseguenza di una lievitazione dei costi totali rispetto alle componenti positive di reddito prodotte nel triennio.
Per una più puntuale analisi, le voci del conto economico esaminate sono state rapportate al valore complessivo della macroarea di appartenenza (costi o ricavi), così come è stato determinato il costo medio per unità di personale. La tabella che segue sintetizza, appunto, i valori percentuali delle singole voci nel corso del triennio 2014/2016.

Tab. 6 – RILEGNO. Voci di costo e di ricavo relazionate al rispettivo valore complessivo per il triennio 2014/2016 (valori in percentuale)

	2014	**2015**	**2016**
% CONTRIBUTO CONAI SU **RICAVI TOTALI**	81,34%	80,27%	82,85%
% VENDITA MATERIALE SU **RICAVI TOTALI**	16,21%	17,53%	17,77%
% SERVIZI RECUP., RACC., RIC. ETC. SU **COSTI TOTALI**	80,44%	68,14%	70,22%
% CONTRIBUTO CONAI SU **COSTI TOTALI**	5,85%	4,89%	4,29%
% SPESE COMUNICAZIONE SU **COSTI TOTALI**	1,01%	1,47%	1,54%
% SPESE PERSONALE SU **COSTI TOTALI**	3,21%	3,28%	3,24%
% SPESE ORGANI CONSORTILI SU **COSTI TOTALI**	1,50%	1,36%	1,10%
COSTO MEDIO PER UNITA' DI PERSONALE	€ 48.698	€ 54.548	€ 57.249

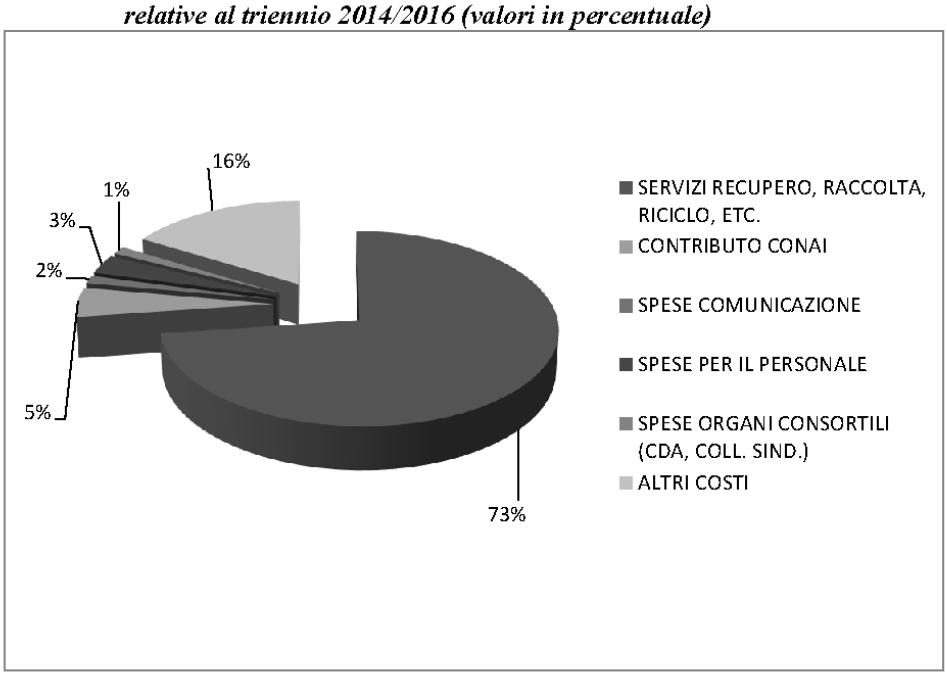
Il grafico che segue permette un'immediata percezione delle oscillazioni delle percentuali di costi e ricavi nel corso del triennio considerato.

Grafico 7 – RILEGNO. Voci di costo e di ricavo relazionate al rispettivo valore complessivo totale del triennio 2014/2016 (valori in percentuale)



La rappresentazione grafica rende evidente lo squilibrio nella composizione dei ricavi, decisamente sbilanciati sulla componente legata agli introiti del contributo ambientale (oltre l'80 per cento dei ricavi totali).
Da ultimo, l'analisi contabile ha riguardato il versante dei costi: in particolare, è stato rilevato il "peso" che ciascuna componente negativa di reddito presa in considerazione ha avuto complessivamente nel triennio 2014/2016, sul livello generale dei costi.

Grafico 8 – RILEGNO. Ripartizione dei valori complessivi delle singole voci di costo relative al triennio 2014/2016 (valori in percentuale)



Stando alla rappresentazione grafica, non si rilevano dati inappropriati ai relativi costi di riferimento, sebbene non risulti meglio definito il 16 per cento destinato a coprire "altri costi", non specificati; quasi i ¾ delle risorse utilizzate sono impiegati nei servizi istituzionali demandati al consorzio.

COREVE

Dalla disamina della relazione sulla gestione e del bilancio 2014, che evidenzia un utile di esercizio pari ad euro 3.118.788 (accantonato, ai sensi dell'art. 224, comma 4, del decreto legislativo n. 152 del 2006, in apposita riserva[36] indisponibile del patrimonio netto), si rileva quanto segue.

[36] Tale riserva, ove sono stati accantonati gli utili degli esercizi precedenti ed è utilizzata per ripianare le eventuali perdite, ammontava, al 31 dicembre 2014, a euro 13.671.916.

Ricavi

Nel conto economico 2014, alla voce "valore della produzione", sono appostati ricavi per un ammontare totale di oltre 56 milioni di euro (€ 56.552.727). Nel dettaglio, essi si riferiscono, tra gli altri, a:

- contributo ambientale CONAI per circa 47 milioni di euro (€ 47.441.440) determinato sulla scorta delle dichiarazioni dei produttori circa le quantità di imballaggi in vetro immesse al consumo ed importate (al netto delle esportazioni);
- vendita materiale per circa 9 milioni di euro (€ 9.058.665), intendendosi per essa il valore dei ricavi derivanti dalla cessione dei rottami.

Costi

Nel conto economico 2014, alla voce "costi della produzione", sono appostati oneri per un ammontare totale di circa 53 milioni di euro (€ 53.731.743), tra i quali, spiccano i "costi per servizi" pari ad oltre 52 milioni di euro (€ 52.297.898). Questi ultimi, nel dettaglio, essi si riferiscono, tra le altre, a:

- spese relative al servizio di raccolta[37] e trasporto degli imballaggi in vetro per un ammontare di euro 13.868.910, nonché quelle relative alla gestione delle aste per un ammontare di euro 31.736.910, per un totale di euro 46.737.149;
- contributo spese gestione CONAI per un ammontare di euro 2.369.000;
- spese generali per un ammontare di euro 407.229, di cui:
- euro 234.705 per spese di consulenza legale/fiscale/amministrativa;
- euro 172.524 per altri costi
- spese di comunicazione[38] e pubblicità per un ammontare di euro 1.464.323;
- costo personale dipendente per un ammontare di euro 612.803; per completezza, si segnala che l'organico aziendale del COREVE al 31/12/2014 si compone di 1 dirigenti e 8 impiegati;
- costi e spese organi consortili per un ammontare di euro 301.340; per completezza, si segnala che gli organi di COREVE, nel 2014, sono il consiglio di amministrazione, composto da 1 presidente e 5 consiglieri; il collegio_sindacale, composto da 1 presidente e da 2 sindaci. Il suindicato costo complessivo per il funzionamento degli organi consortili è così suddiviso: euro 227.025 per compensi e rimborsi agli amministratori; euro 43.100 per compensi e rimborsi ai componenti del collegio sindacale; euro 31.215 per contributi INPS.

[37] Sono i corrispettivi che vengono riconosciuti agli enti locali o alle piattaforme di raccolta a gestione privata in base all'accordo quadro ANCI-CONAI.

[38] Si tratta, in sintesi, dei costi inerenti alla reiterazione della campagna nazionale Radio e TV "Bottiglia e Vasetto binomio perfetto" di sensibilizzazione sul comportamento dei consumatori, all'organizzazione del "Road Show Assessori" (4 convegni in Puglie e Sicilia per informare e motivare le amministrazioni locali), alla partecipazione a iniziative di carattere locale, nonché ad alte iniziative (Premi "green Award 2014", Concorso "Vetro and Food", "Green School Game").

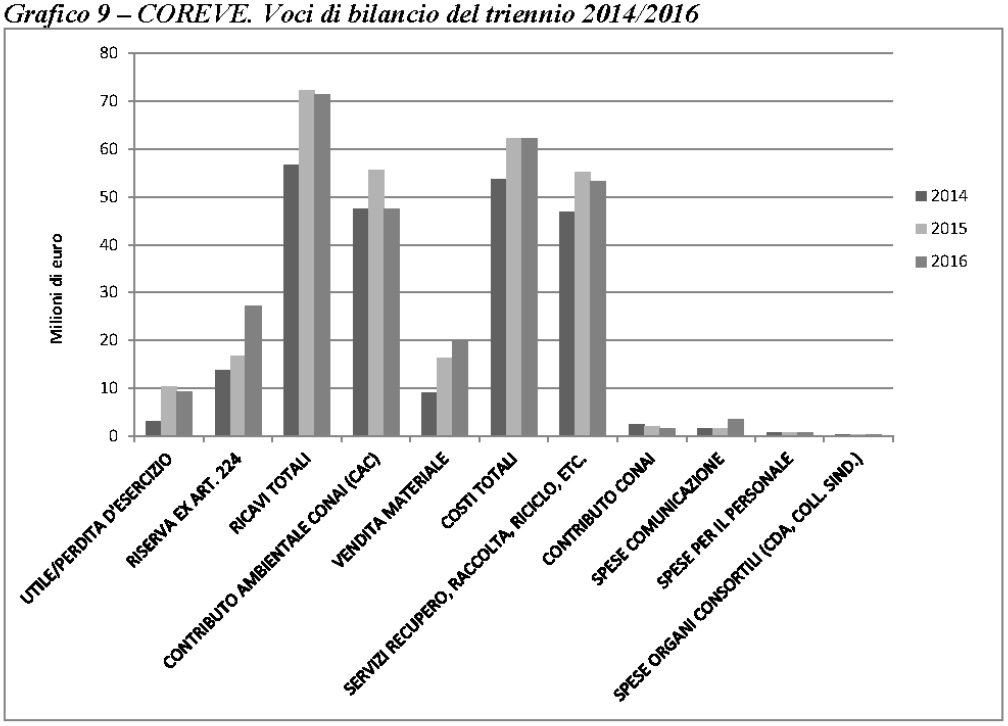
L'analisi dei dati di bilancio del triennio 2014/2016, ha evidenziato i dati contabili riportati nella seguente tabella.

Tab. 7 – COREVE. Voci di bilancio del triennio 2014/2016 (valori in euro)

	2014	2015	2016
UTILE/PERDITA D'ESERCIZIO	3.118.788	10.348.232	9.328.081
RISERVA EX ART. 224	13.671.916	16.790.704	27.138.936
RICAVI TOTALI	56.552.725	72.204.091	71.446.354
CONTRIBUTO AMBIENTALE PERCEPITO (CAC)	*47.441.440*	*55.625.033*	*47.423.913*
VENDITA MATERIALE	*9.058.665*	*16.394.571*	*20.010.131*
COSTI TOTALI	53.731.743	62.161.915	62.216.811
SERVIZI RECUPERO, RACCOLTA, RICICLO, ETC.	*46.745.377*	*55.160.875*	*53.260.713*
CONTRIBUTO AMBIENTALE PER CONAI	*2.369.000*	*1.926.000*	*1.611.000*
SPESE COMUNICAZIONE	*1.464.323*	*1.533.585*	*3.495.558*
SPESE PER IL PERSONALE	*612.803*	*630.363*	*682.165*
SPESE ORGANI CONSORTILI (CDA, COLL. SIND.)	*301.340*	*291.795*	*306.653*
NR. MEDIO DIPENDENTI	*9*	*9*	*9*

I dati contabili possono essere meglio apprezzati nella loro dinamicità temporale nel grafico che segue.

Grafico 9 – COREVE. Voci di bilancio del triennio 2014/2016



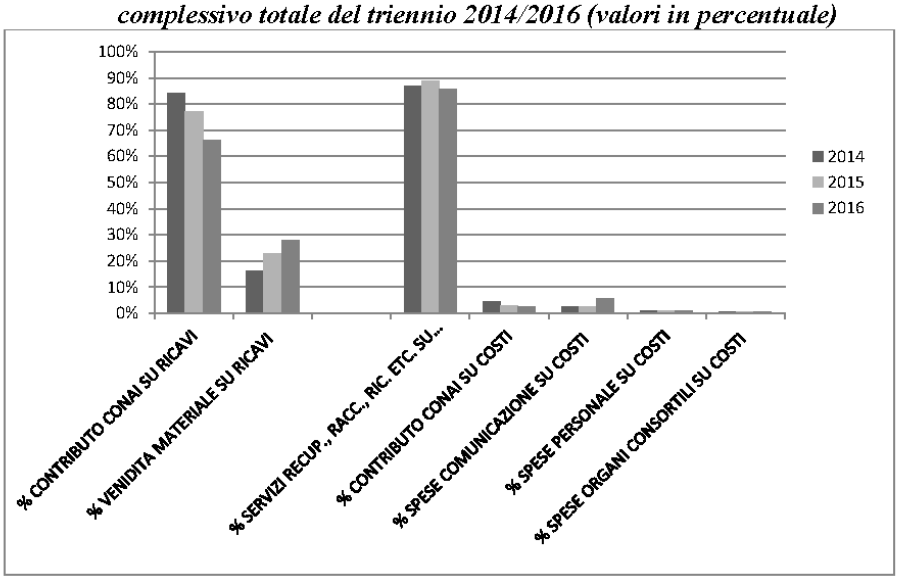
Sul fronte dei risultati d'esercizio, il triennio in esame ha mostrato sempre valori positivi, anche se, nel 2016, il *trend* appare in discesa, complice la leggera contrazione dei ricavi totali. Per una più puntuale analisi, le voci del conto economico esaminate sono state rapportate al valore complessivo della macroarea di appartenenza (costi o ricavi), così come è stato determinato il costo medio per unità di personale. La tabella che segue sintetizza, appunto, i valori percentuali delle singole voci nel corso del triennio 2014/2016.

Tab. 8 – COREVE. Voci di costo e di ricavo relazionate al rispettivo valore complessivo per il triennio 2014/2016 (valori in percentuale)

	2014	2015	2016
% CONTRIBUTO CONAI SU **RICAVI TOTALI**	83,89%	77,04%	66,38%
% VENDITA MATERIALE SU **RICAVI TOTALI**	16,02%	22,71%	28,01%
% SERVIZI RECUP., RACC., RIC. ETC. SU **COSTI TOTALI**	87,00%	88,74%	85,61%
% CONTRIBUTO CONAI SU **COSTI TOTALI**	4,41%	3,10%	2,59%
% SPESE COMUNICAZIONE SU **COSTI TOTALI**	2,73%	2,47%	5,62%
% SPESE PERSONALE SU **COSTI TOTALI**	1,14%	1,01%	1,10%
% SPESE ORGANI CONSORTILI SU **COSTI TOTALI**	0,56%	0,47%	0,49%
COSTO MEDIO PER UNITA' DI PERSONALE	€ 68.089	€ 70.040	€ 75.796

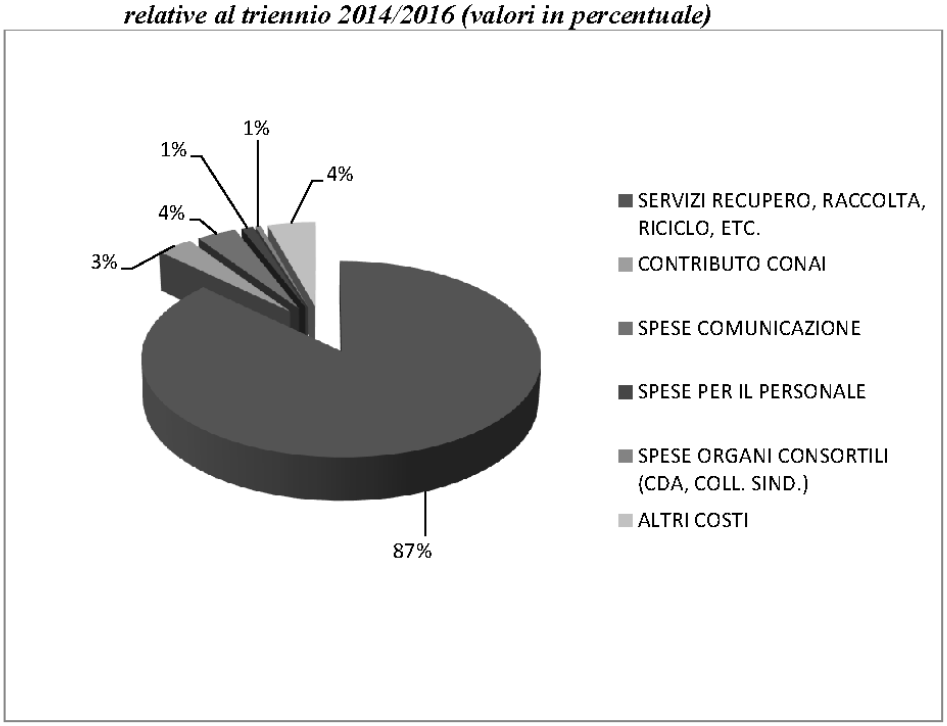
Il grafico che segue permette un'immediata percezione delle oscillazioni delle percentuali di costi e ricavi nel corso del triennio considerato.

Grafico 10 – COREVE. Voci di costo e di ricavo relazionate al rispettivo valore complessivo totale del triennio 2014/2016 (valori in percentuale)



Il dato rilevante attiene la sostanziale tenuta dei ricavi totali, la cui composizione registra una costante tendenza alla diminuzione per la componente CAC, completamente compensata da una buona *performance* in termini di vendita di materiale.
Da ultimo, l'analisi contabile ha riguardato il versante dei costi: in particolare, è stato rilevato il "peso" che ciascuna componente negativa di reddito presa in considerazione ha avuto complessivamente nel triennio 2014/2016, sul livello generale dei costi.

Grafico 11 – COREVE. Ripartizione dei valori complessivi delle singole voci di costo relative al triennio 2014/2016 (valori in percentuale)



RICREA

Dalla disamina del bilancio 2014, che evidenzia un utile di esercizio pari ad euro 3.201.666 (accantonato, ai sensi dell'art. 224, comma 4, del decreto legislativo n. 152 del 2006, in apposita riserva[39] indisponibile del patrimonio netto), si rileva quanto segue.

Ricavi
Nel conto economico 2014, alla voce "valore della produzione", sono appostati ricavi per un ammontare totale di circa 23 milioni di euro (€ 23.231.982). Nel dettaglio, essi si riferiscono, tra gli altri, a:

[39] Tale riserva, ove sono stati accantonati gli utili degli esercizi precedenti ed è utilizzata per ripianare le eventuali perdite, ammonta, al 31 dicembre 2014, ad euro 11.581.710.

- contributo ambientale CONAI per oltre 13 milioni di euro (€ 13.882.752), determinato sulla scorta delle dichiarazioni rese a CONAI dai produttori delle quantità di imballaggi in acciaio immesse al consumo ed importate (al netto delle esportazioni);
- vendita materiale per quasi 8 milioni di euro (€ 7.996.212), intendendosi per essa il valore dei ricavi derivanti dalla commercializzazione degli imballaggi in alluminio recuperati.

Costi

Nel conto economico 2014, alla voce "costi della produzione", sono appostati oneri per un ammontare totale di circa 20 milioni di euro (€ 20.071.175), tra i quali, spiccano i "costi per servizi" pari ad oltre 17 milioni di euro (€ 17.752.953). Questi ultimi, nel dettaglio, essi si riferiscono, tra gli altri, a:

- spese relative al servizio di raccolta[40] e riciclo degli imballaggi in acciaio per un ammontare di euro 15.228.860;
- spese generali per un ammontare di euro 260.123, di cui:
- 155.789 per consulenze tecniche, legali, notarili, fiscali e amministrative;
- 104.334 per altre spese;
- spese di comunicazione[41] per un ammontare di euro 749.481;
- contributo spese gestione CONAI per un ammontare di euro 1.170.000;
- costo personale dipendente per un ammontare di euro 706.058; per completezza, si segnala che l'organico aziendale del RICREA al 31/12/2014 si compone di 1 dirigenti e 60 impiegati;
- costi e spese organi consortili per un ammontare di euro 134.168; per completezza, si segnala che gli organi del RICREA, nel 2014, sono il consiglio di amministrazione, composto da 1 presidente, 2 vicepresidente e 12 consiglieri; il collegio sindacale, composto da 1 presidente e da 2 sindaci; un organismodi vigilanza. Il suindicato costo complessivo per il funzionamento degli organi sociali è così suddiviso: euro 84.525 per compensi e rimborsi agli amministratori; euro 43.143 per compensi e rimborsi ai componenti del collegio sindacale; euro 6.500 compenso per l'organismo di vigilanza.

[40] Sono i corrispettivi che vengono riconosciuti agli enti locali o alle piattaforme di raccolta a gestione privata in base all'accordo quadro ANCI-CONAI.

[41] Si tratta, in sintesi, dei costi inerenti alle campagne di comunicazione (40 progetti) sui canali di Radio Rai, alla realizzazione di progetti di sensibilizzazione alle attività di riciclo ("Tu come lo fai?", "Ambarabà Riciclo…clò"), nonché all'organizzazione e partecipazione a convegni e fiere locali.

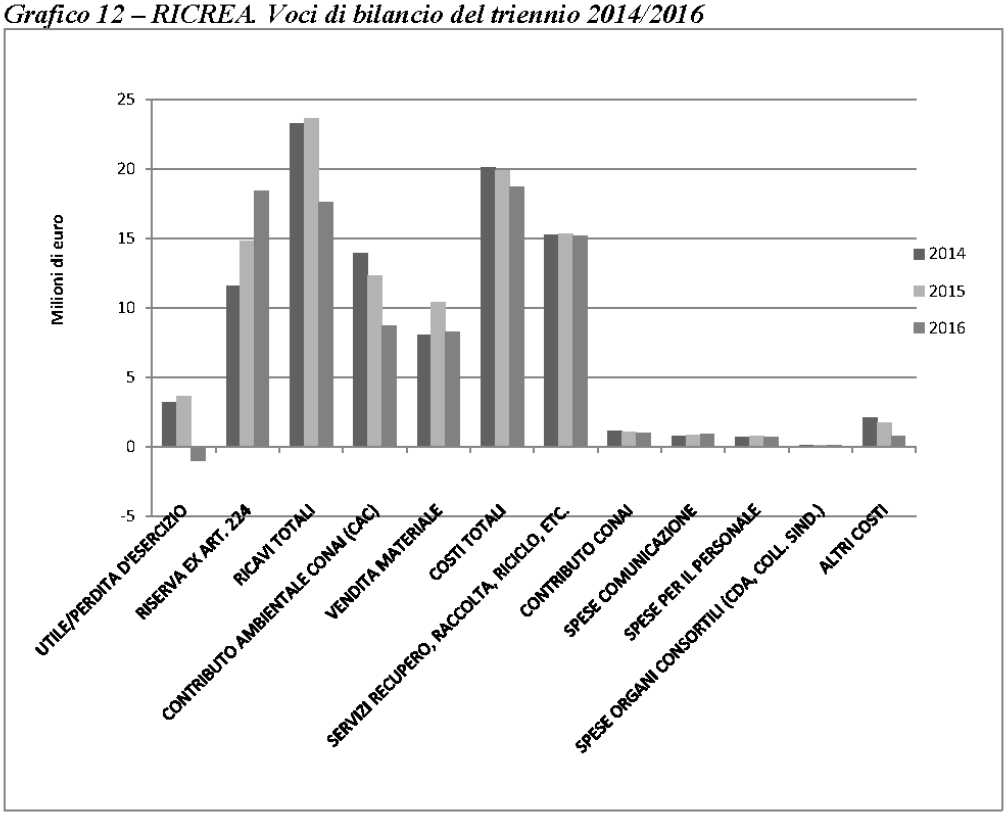
L'analisi dei dati di bilancio del triennio 2014/2016 ha evidenziato i dati contabili riportati nella seguente tabella.

Tab. 9 – RICREA. Voci di bilancio del triennio 2014/2016 (valori in euro)

	2014	2015	2016
UTILE/PERDITA D'ESERCIZIO	3.201.666	3.618.502	-989.487
RISERVA EX ART. 224	11.581.710	14.783.375	18.401.878
RICAVI TOTALI	23.231.982	23.593.816	17.605.542
CONTRIBUTO AMBIENTALE PERCEPITO (CAC)	*13.882.752*	*12.312.887*	*8.671.364*
VENDITA MATERIALE	*7.996.212*	*10.377.114*	*8.258.734*
COSTI TOTALI	20.071.175	19.839.840	18.649.362
SERVIZI RECUPERO, RACCOLTA, RICICLO, ETC.	*15.228.860*	*15.296.523*	*15.177.940*
CONTRIBUTO AMBINETALE PER CONAI	*1.170.000*	*1.075.000*	*997.000*
SPESE COMUNICAZIONE	*749.481*	*859.125*	*898.631*
SPESE PER IL PERSONALE	*706.058*	*786.821*	*697.203*
SPESE ORGANI CONSORTILI (CDA, COLL. SIND.)	*134.168*	*122.078*	*118.260*
NR. MEDIO DIPENDENTI	*11*	*10*	*10*

I dati contabili possono essere meglio apprezzati nella loro dinamicità temporale nel grafico che segue.

Grafico 12 – RICREA. Voci di bilancio del triennio 2014/2016



Nell'anno 2016 si è assistito ad una *performance* negativa in termini di risultato d'esercizio, essenzialmente legata ad consistente contrazione dei ricavi totali dovuta ad una robusta diminuzione delle due principali componenti, vale a dire il contributo ambientale incamerato e i proventi derivanti dalla vendita di materiale.

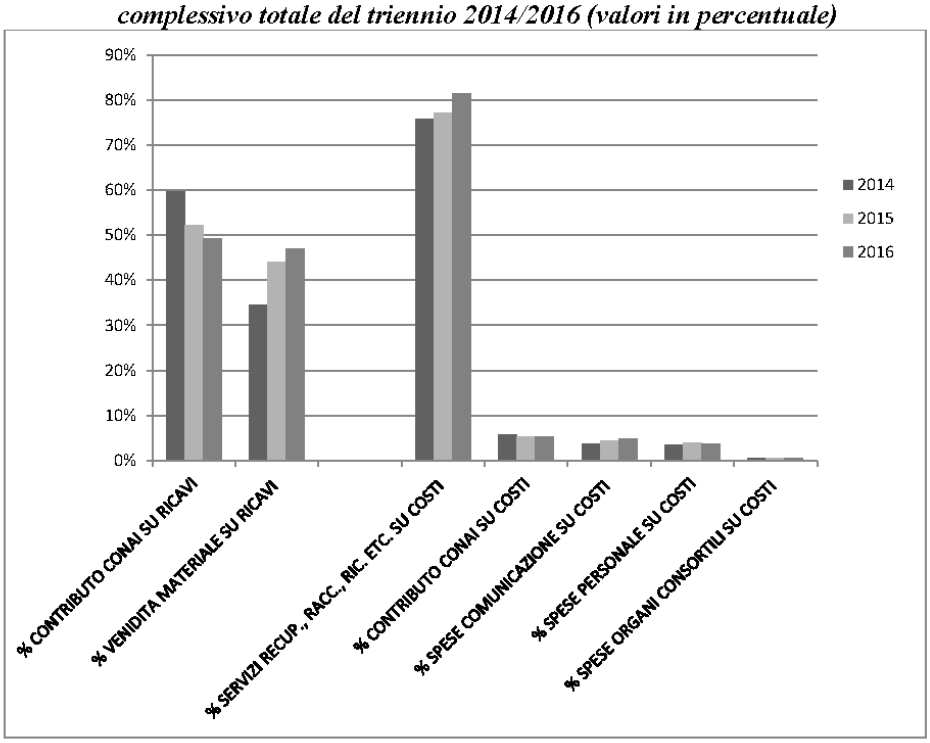
Per una più puntuale analisi, le voci del conto economico attenzionate sono state rapportate al valore complessivo della macroarea di appartenenza (costi o ricavi), così come è stato determinato il costo medio per unità di personale.
La tabella che segue sintetizza, appunto, i valori percentuali delle singole voci nel corso del triennio 2014/2016.

Tab. 10 – RICREA. Voci di costo e di ricavo relazionate al rispettivo valore complessivo per il triennio 2014/2016 (valori in percentuale)

	2014	**2015**	**2016**
% CONTRIBUTO CONAI SU **RICAVI TOTALI**	59,76%	52,19%	49,25%
% VENDITA MATERIALE SU **RICAVI TOTALI**	34,42%	43,98%	46,91%
% SERVIZI RECUP., RACC., RIC. ETC. SU **COSTI TOTALI**	75,87%	77,10%	81,39%
% CONTRIBUTO CONAI SU **COSTI TOTALI**	5,83%	5,42%	5,35%
% SPESE COMUNICAZIONE SU **COSTI TOTALI**	3,73%	4,33%	4,82%
% SPESE PERSONALE SU **COSTI TOTALI**	3,52%	3,97%	3,74%
% SPESE ORGANI CONSORTILI SU **COSTI TOTALI**	0,67%	0,62%	0,63%
COSTO MEDIO PER UNITA' DI PERSONALE	€ 64.187	€ 78.682	€ 69.720

Il grafico che segue permette un'immediata percezione delle oscillazioni delle percentuali di costi e ricavi nel corso del triennio considerato.

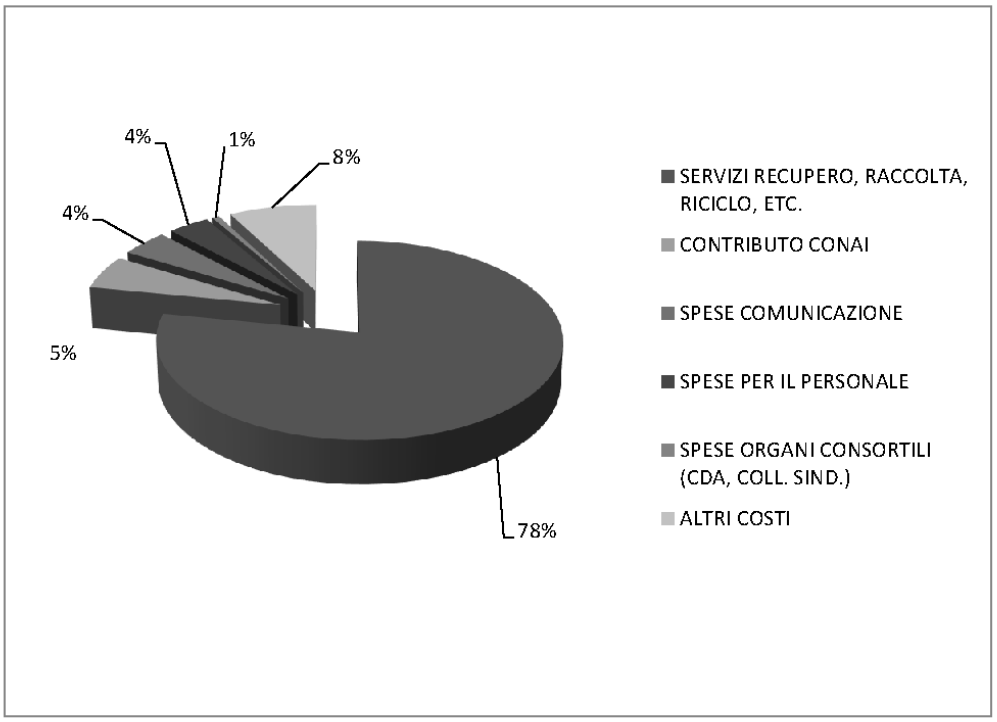
Grafico 13 – RICREA. Voci di costo e di ricavo relazionate al rispettivo valore complessivo totale del triennio 2014/2016 (valori in percentuale)



Diversamente da quanto prospettato nel grafico 12, l'analisi in termini percentuali rileva una crescita dei proventi derivanti dalla vendita del materiale, aumentati nel triennio di oltre 12 punti.

Da ultimo, l'analisi contabile ha riguardato il versante dei costi: in particolare, è stato rilevato il "peso" che ciascuna componente negativa di reddito presa in considerazione ha avuto complessivamente nel triennio 2014/2016, sul livello generale dei costi.

Grafico 14 – RICREA. Ripartizione dei valori complessivi delle singole voci di costo relative al triennio 2014/2016 (valori in percentuale)



COMIECO

Dalla disamina della relazione sulla gestione e del bilancio 2014, che evidenzia una perdita di esercizio pari ad euro 34.107.000 (a copertura della quale è stata parzialmente utilizzata l'apposita riserva[42] indisponibile del patrimonio netto di cui all'art. 224, comma, del decreto legislativo n. 152 del 2006, si rileva quanto segue.

Ricavi

Nel conto economico 2014, alla voce "valore della produzione", sono appostati ricavi per un ammontare totale di circa 80 milioni di euro (€ 80.552.588). Nel dettaglio, essi si riferiscono, tra gli altri, a:

- contributo ambientale CONAI per quasi 18 milioni di euro (€ 17.954.313), determinato sulla scorta delle dichiarazioni rese a CONAI dai produttori delle quantità di imballaggi a base cellulosica immesse al consumo ed importate (al netto delle esportazioni);
- vendita materiale per oltre 59 milioni di euro (€ 59.462.853), intendendosi per essa il valore dei ricavi derivanti dalle aste (circa 43 milioni di euro) e quelli derivanti dai corrispettivi previsti dai contratti di mandato con le cartiere (circa 16 milioni di euro).

[42] Tale riserva, ove sono stati accantonati gli utili degli esercizi precedenti ed è utilizzata per ripianare le eventuali perdite, ammonta, al 31/12/2014, ad euro 113.037.711.

Costi

Nel conto economico 2014, alla voce "costi della produzione", sono appostati oneri per un ammontare totale di oltre 116 milioni di euro (€ 116.631.386), tra i quali, spiccano i "costi per servizi" pari ad oltre 112 milioni di euro (€ 112.255.942). Questi ultimi, nel dettaglio, essi si riferiscono, tra gli altri, a:

- spese relative al servizio di raccolta differenziata degli imballaggi a base cellulosica per un ammontare di euro 102.519.482; si tratta dei corrispettivi che vengono riconosciuti agli enti locali[43] o alle piattaforme di raccolta a gestione privata;
- contributo spese gestione CONAI per un ammontare di euro 1.788.000;
- spese generali per un ammontare di euro 2.869.989, di cui:
- euro 2.600.000 per costi struttura territoriale, consulenze fiscali e legali;
- euro 269.989 per altri costi (materiale consumo, logistica, attrezzature informatiche);
- spese di comunicazione[44] per un ammontare di euro 4.838.460;
- costo personale dipendente per un ammontare di 2.938.004 euro; per completezza, si segnala che l'organico aziendale del COMIECO al 31/12/2014 si compone di 4 dirigenti, 5 quadri e 32 impiegati (dei 34 contratti di lavoro, 6 sono a tempo determinato);
- costi e spese organi consortili per un ammontare di 441.821 euro; per completezza, si segnala che gli organi di COMIECO, nel 2014, sono il consiglio di amministrazione, composto da 1 presidente, 1 vicepresidente e 10 consiglieri; il collegio sindacale, composto da 1 presidente e da 2 sindaci. Il suindicato costo complessivo per il funzionamento degli organi sociali è così suddiviso: euro 286.360 per compensi e rimborsi agli amministratori; euro 155.461 per compensi e rimborsi ai componenti del collegio sindacale.

L'analisi dei dati di bilancio del triennio 2014/2016, ha evidenziato i dati contabili riportati nella seguente tabella.

Tab. 11 – COMIECO. Voci di bilancio del triennio 2014/2016 (valori in euro)

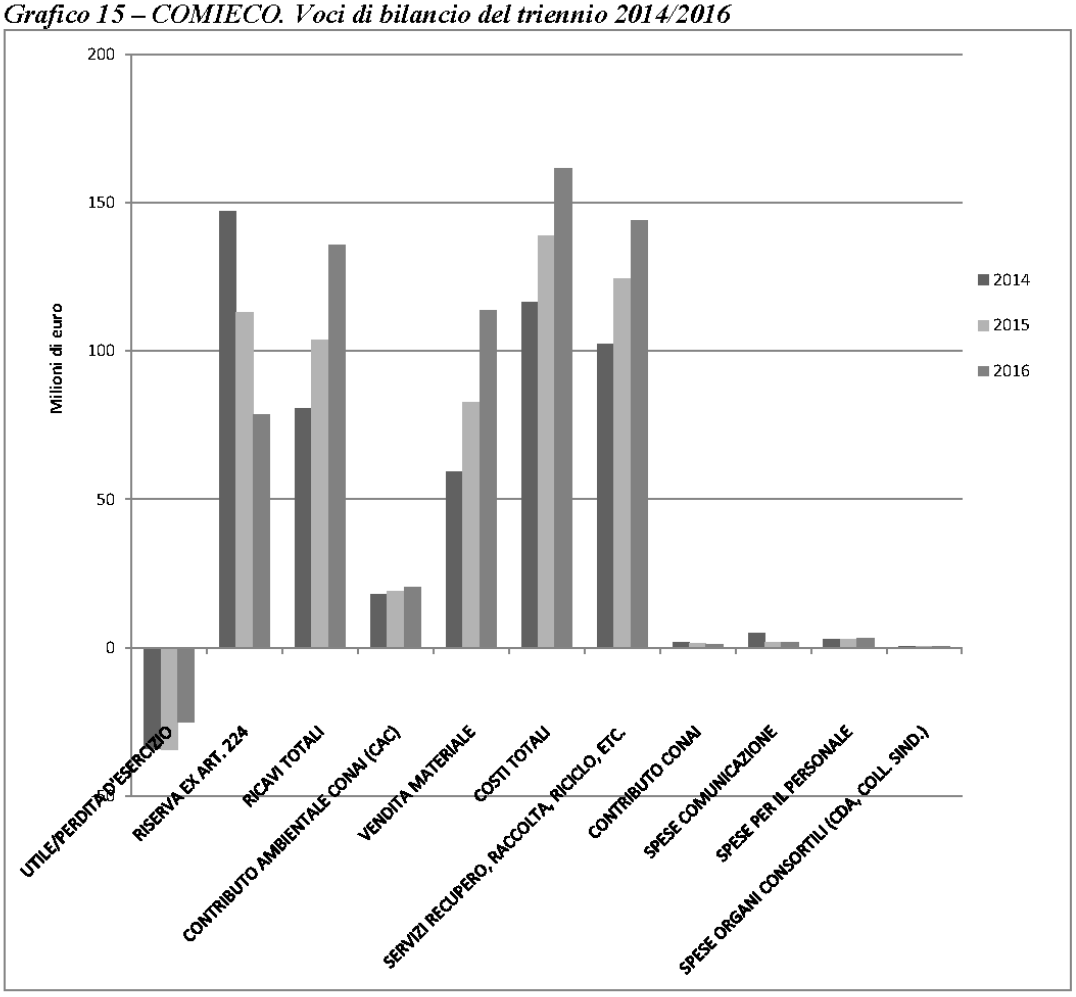
	2014	**2015**	**2016**
UTILE/PERDITA D'ESERCIZIO	-34.126.631	-34.250.287	-24.918.655
RISERVA EX ART. 224	147.287.998	113.037.711	78.787.424
RICAVI TOTALI	80.552.588	103.743.257	135.877.939
CONTRIBUTO AMBIENTALE PERCEPITO (CAC)	*17.954.313*	*19.061.468*	*20.311.137*
VENDITA MATERIALE	*59.462.853*	*82.931.533*	*113.661.732*
COSTI TOTALI	116.631.386	138.776.093	161.494.122
SERVIZI RECUPERO, RACCOLTA, RICICLO, ETC.	*102.519.482*	*124.478.422*	*144.205.748*
CONTRIBUTO AMBINETALE PER CONAI	*1.788.000*	*1.466.000*	*1.298.000*
SPESE COMUNICAZIONE	*4.838.460*	*1.711.000*	*1.849.000*
SPESE PER IL PERSONALE	*2.938.004*	*3.041.050*	*3.299.357*
SPESE ORGANI CONSORTILI (CDA, COLL. SIND.)	*441.821*	*405.352*	*415.183*
NR. MEDIO DIPENDENTI	*41*	*35*	*39*

[43] In base all'accordo quadro ANCI-CONAI.

[44] Si tratta, in sintesi, dei costi inerenti alla promozione della raccolta differenziata sul territorio (circa 2,9 milioni di euro) e ad altre attività riportate in allegato 3.

I dati contabili possono essere meglio apprezzati nella loro dinamicità temporale nel grafico che segue.

Grafico 15 – COMIECO. Voci di bilancio del triennio 2014/2016



Il grafico mostra un andamento negativo nel triennio dei risultati d'esercizio: nonostante il *trend* positivo nei ricavi totali (da 80 a 135 milioni di euro), è l'elevato livello dei costi, in continua crescita negli anni 2014, 2015 e 2016, che determinano consistenti perdite.

Per una più puntuale analisi, le voci del conto economico esaminate sono state rapportate al valore complessivo della macroarea di appartenenza (costi o ricavi), così come è stato determinato il costo medio per unità di personale.

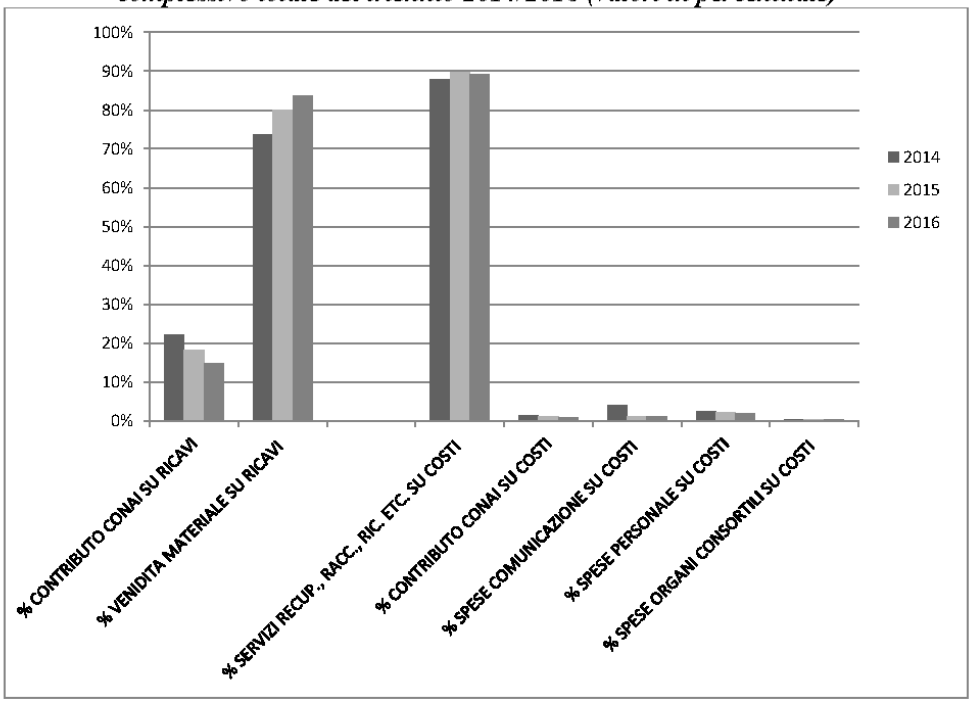
La tabella che segue sintetizza, appunto, i valori percentuali delle singole voci nel corso del triennio 2014/2016.

Tab. 12 – COMIECO. Voci di costo e di ricavo relazionate al rispettivo valore complessivo per il triennio 2014/2016 (valori in percentuale)

	2014	**2015**	**2016**
% CONTRIBUTO CONAI SU **RICAVI TOTALI**	22,29%	18,37%	14,95%
% VENDITA MATERIALE SU **RICAVI TOTALI**	73,82%	79,94%	83,65%
% SERVIZI RECUP., RACC., RIC. ETC. SU **COSTI TOTALI**	87,90%	89,70%	89,29%
% CONTRIBUTO CONAI SU **COSTI TOTALI**	1,53%	1,06%	0,80%
% SPESE COMUNICAZIONE SU **COSTI TOTALI**	4,15%	1,23%	1,14%
% SPESE PERSONALE SU **COSTI TOTALI**	2,52%	2,19%	2,04%
% SPESE ORGANI CONSORTILI SU **COSTI TOTALI**	0,38%	0,29%	0,26%
COSTO MEDIO PER UNITA' DI PERSONALE	€ 71.659	€ 86.887	€ 84.599

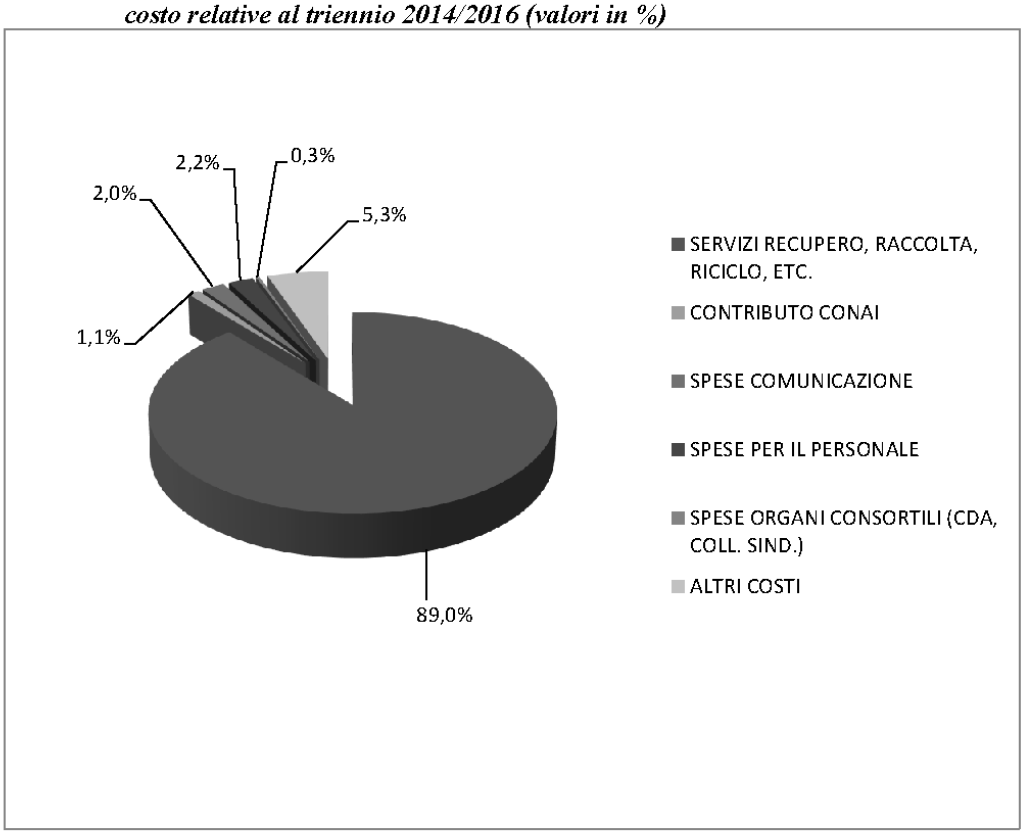
Il grafico che segue permette un'immediata percezione delle oscillazioni delle percentuali di costi e ricavi nel corso del triennio considerato.

Grafico 16 – COMIECO. Voci di costo e di ricavo relazionate al rispettivo valore complessivo totale del triennio 2014/2016 (valori in percentuale)



Il grafico 16 consente di rilevare la maggiore propensione al mercato di COMIECO, registrando un aumento percentuale dei ricavi provenienti dalla vendita di materiale a discapito della componente contributo ambientale introitato.
Da ultimo, l'analisi contabile ha riguardato il versante dei costi: in particolare, è stato rilevato il "peso" che ciascuna componente negativa di reddito presa in considerazione ha avuto complessivamente nel triennio 2014/2016, sul livello generale dei costi.

Grafico 17 – COMIECO. Ripartizione dei valori complessivi delle singole voci di costo relative al triennio 2014/2016 (valori in %)



COREPLA

Dalla disamina della Relazione sulla gestione e del bilancio 2014, che evidenzia una perdita di esercizio pari ad euro 44.341.223 (a copertura della quale è stata parzialmente utilizzata l'apposita riserva[45] indisponibile del patrimonio netto di cui all'art. 224, comma 4, del decreto legislativo n. 152 del 2006), si rileva quanto segue.

Ricavi

Nel conto economico 2014, alla voce "valore della produzione", sono appostati ricavi per un ammontare totale di quasi 389 milioni di euro (€ 388.824.027). Nel dettaglio, essi si riferiscono, tra gli altri, a:

- contributo ambientale CONAI per quasi 278 milioni di euro (€ 277.886.000), determinato sulla scorta delle dichiarazioni rese a CONAI dai produttori delle quantità di imballaggi in plastica immesse al consumo ed importate (al netto delle esportazioni)[46];
- vendita materiale per quasi 103 milioni di euro (€ 102.812.000), intendendosi per essa il valore dei ricavi derivanti dalla relativa alla commercializzazione degli imballaggi in plastica recuperati.

Costi

Nel conto economico 2014, alla voce "costi della produzione", sono appostati oneri per un ammontare totale di circa 437 milioni di euro (€ 437.097.307), tra i quali, spiccano i "costi per servizi" pari ad oltre 420 milioni di euro (€ 420.851.490). Questi ultimi, nel dettaglio, essi si riferiscono, tra gli altri, a:

- spese relative al servizio di raccolta differenziata[47] degli imballaggi in plastica per un ammontare di euro 233.712.000, ai servizi di selezione per un ammontare di euro 116.600.000, ai servizi di recupero energetico per un ammontare di euro 35.678.000, nonché ai servizi di riciclo e trasporto per un ammontare di euro 6.373.000, per un totale di euro 392.363.000;
- contributo spese gestione CONAI per un ammontare di euro 9.379.000;
- spese generali per un ammontare di euro 3.034.000, di cui:
- euro 1.278.000 per servizi amministrativi, legali, tecnici e direzionali;
- euro 1.756.000 per altri costi;
- spese di comunicazione per un ammontare di euro 3.790.000;
- costo personale dipendente per un ammontare di euro 5.075.740; per completezza, si segnala che l'organico aziendale del COREPLA al 31/12/2014 si compone di 2 dirigenti, 19 quadri e 35 impiegati;
- costi e spese organi consortili per un ammontare di euro 512.000; per completezza, si segnala che gli organi di COREPLA, nel 2014, sono: il consiglio di amministrazione, composto da 1 presidente, 1 vicepresidente e 14 consiglieri; il collegio sindacale, composto da 1 presidente e da 2 sindaci. Il suindicato costo complessivo per il funzionamento degli organi sociali è così suddiviso: euro 420.000 per compensi e

[45] Tale riserva, ove sono stati accantonati gli utili degli esercizi precedenti ed è utilizzata per ripianare le eventuali perdite, ammonta, al 31 dicembre 2014, ad euro 136.361.333.

[46] Il CAC viene incassato anche sugli imballaggi compostabili, sebbene non si occupi di riciclo dell'organico: v. § 2.6

[47] Sono i corrispettivi che vengono riconosciuti agli enti locali o alle piattaforme di raccolta a gestione privata in base all'accordo quadro ANCI-CONAI.

rimborsi agli amministratori; euro 92.000 per compensi e rimborsi ai componenti del collegio sindacale.

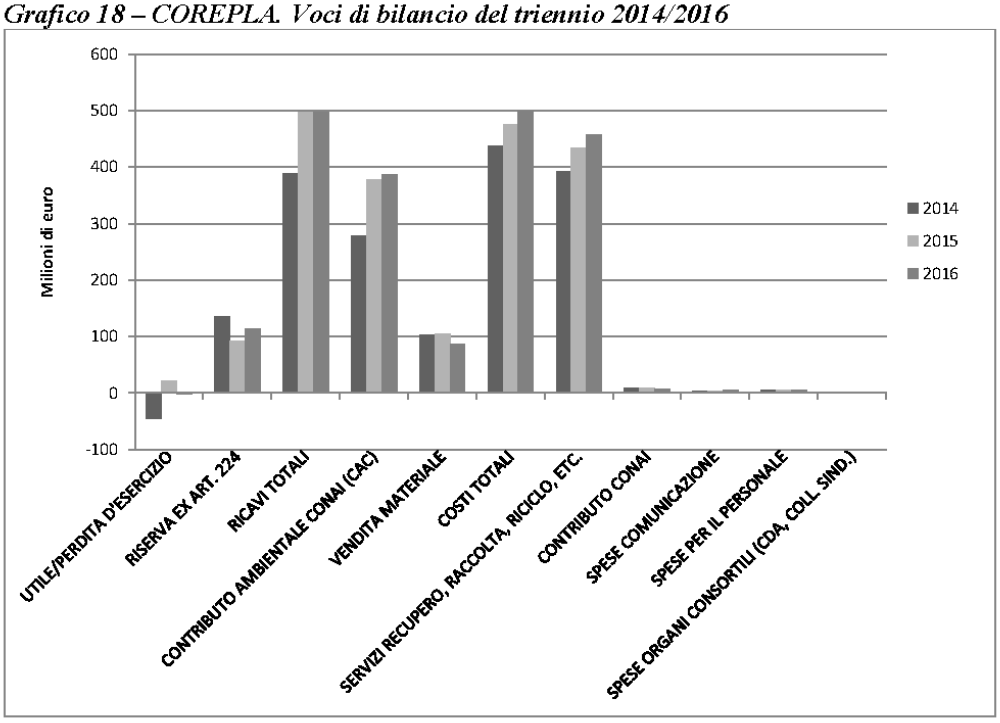
L'analisi dei dati di bilancio del triennio 2014/2016, ha evidenziato i dati contabili riportati nella seguente tabella.

Tab. 13 – COREPLA. Voci di bilancio del triennio 2014/2016 (valori in euro)

	2014	**2015**	**2016**
UTILE/PERDITA D'ESERCIZIO	-44.341.223	21.867.079	-1.520.859
RISERVA EX ART. 224	136.361.333	92.020.110	113.887.189
RICAVI TOTALI	388.824.027	497.469.180	496.910.870
CONTRIBUTO AMBIENTALE PERCEPITO (CAC)	*277.886.000*	*376.996.000*	*387.467.000*
VENDITA MATERIALE	*102.812.000*	*104.254.000*	*87.644.000*
COSTI TOTALI	437.097.307	475.457.201	498.907.112
SERVIZI RECUPERO, RACCOLTA, RICICLO, ETC.	*392.363.000*	*433.642.000*	*458.068.000*
CONTRIBUTO AMBINETALE PER CONAI	*9.379.000*	*8.374.000*	*7.038.000*
SPESE COMUNICAZIONE	*3.790.000*	*4.093.000*	*5.095.000*
SPESE PER IL PERSONALE	*5.075.740*	*4.810.626*	*4.955.161*
SPESE ORGANI CONSORTILI (CDA, COLL. SIND.)	*512.000*	*532.000*	*532.000*
NR. MEDIO DIPENDENTI	*56*	*57*	*61*

I dati contabili possono essere meglio apprezzati nella loro dinamicità temporale nel grafico che segue.

Grafico 18 – COREPLA. Voci di bilancio del triennio 2014/2016



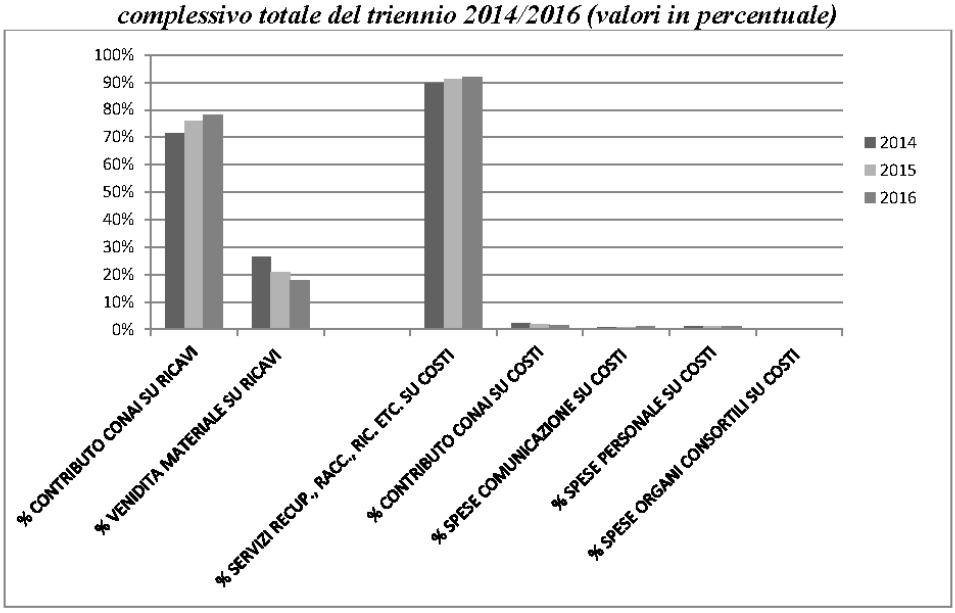
Il precedente grafico evidenzia un andamento altalenante nei risultati d'esercizio: soprattutto con riferimento all'anno 2016, la minima perdita accusata sembrerebbe legata ad una negativa contingenza strutturale di mercato che ha determinato una contrazione nei ricavi derivanti dalle vendite dei materiali.
Di contro, si rileva il costante aumento dei livelli dei costi totali, avuto particolare riguardo a quelli afferenti ai servizi di recupero, raccolta e riciclo dei prodotti.
Per una più puntuale analisi, le voci del conto economico esaminate sono state rapportate al valore complessivo della macroarea di appartenenza (costi o ricavi), così come è stato determinato il costo medio per unità di personale.
La tabella che segue sintetizza, appunto, i valori percentuali delle singole voci nel corso del triennio 2014/2016.

Tab. 14 – COREPLA. Voci di costo e di ricavo relazionate al rispettivo valore complessivo per il triennio 2014/2016 (valori in percentuale)

	2014	**2015**	**2016**
% CONTRIBUTO CONAI SU **RICAVI TOTALI**	71,47%	75,78%	77,98%
% VENDITA MATERIALE SU **RICAVI TOTALI**	26,44%	20,96%	17,64%
% SERVIZI RECUP., RACC., RIC. ETC. SU **COSTI TOTALI**	89,77%	91,21%	91,81%
% CONTRIBUTO CONAI SU **COSTI TOTALI**	2,15%	1,76%	1,41%
% SPESE COMUNICAZIONE SU **COSTI TOTALI**	0,87%	0,86%	1,02%
% SPESE PERSONALE SU **COSTI TOTALI**	1,16%	1,01%	0,99%
% SPESE ORGANI CONSORTILI SU **COSTI TOTALI**	0,12%	0,11%	0,11%
COSTO MEDIO PER UNITA' DI PERSONALE	€ 90.638	€ 84.397	€ 81.232

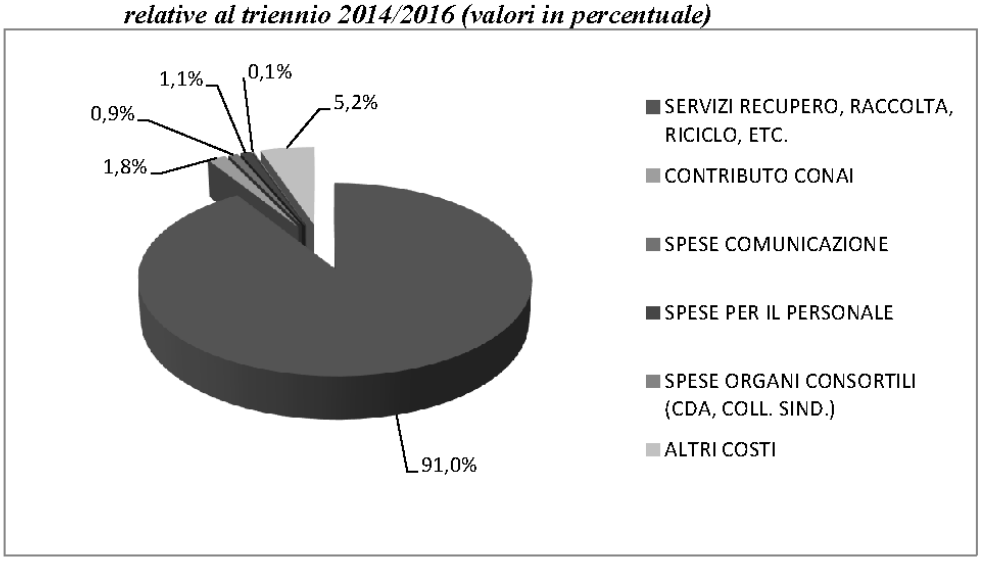
Il grafico che segue permette un'immediata percezione delle oscillazioni delle percentuali di costi e ricavi nel corso del triennio considerato.

Graf. 19 – COREPLA. Voci di costo e di ricavo relazionate al rispettivo valore complessivo totale del triennio 2014/2016 (valori in percentuale)



Il dato più significativo emergente dal grafico risiede nella squilibrata distribuzione, in termini percentuali, dei ricavi: i proventi di COREPLA, infatti, derivano in larga parte (quasi l'80 per cento nel 2016) dalla parte di contributo ambientale percepito.
Da ultimo, l'analisi contabile ha riguardato il versante dei costi: in particolare, è stato rilevato il "peso" che ciascuna componente negativa di reddito presa in considerazione ha avuto complessivamente nel triennio 2014/2016, sul livello generale dei costi.

Graf. 20 – COREPLA. Ripartizione dei valori complessivi delle singole voci di costo relative al triennio 2014/2016 (valori in percentuale)



Tenuto conto dell'omogeneità, in termini di funzionamento e di rilevazione degli accadimenti aziendali, dei consorzi della filiera CONAI, nella seguente tabella sono stati, infine, messi a confronto, sempre con riferimento al triennio 2014/2016, i valori "normalizzati"[48] delle voci di ricavi (contributo ambientale incassato) e quelle di costo (spese di comunicazione, contributo ambientale riconosciuto a CONAI, spese per il personale, spese organi consortili).

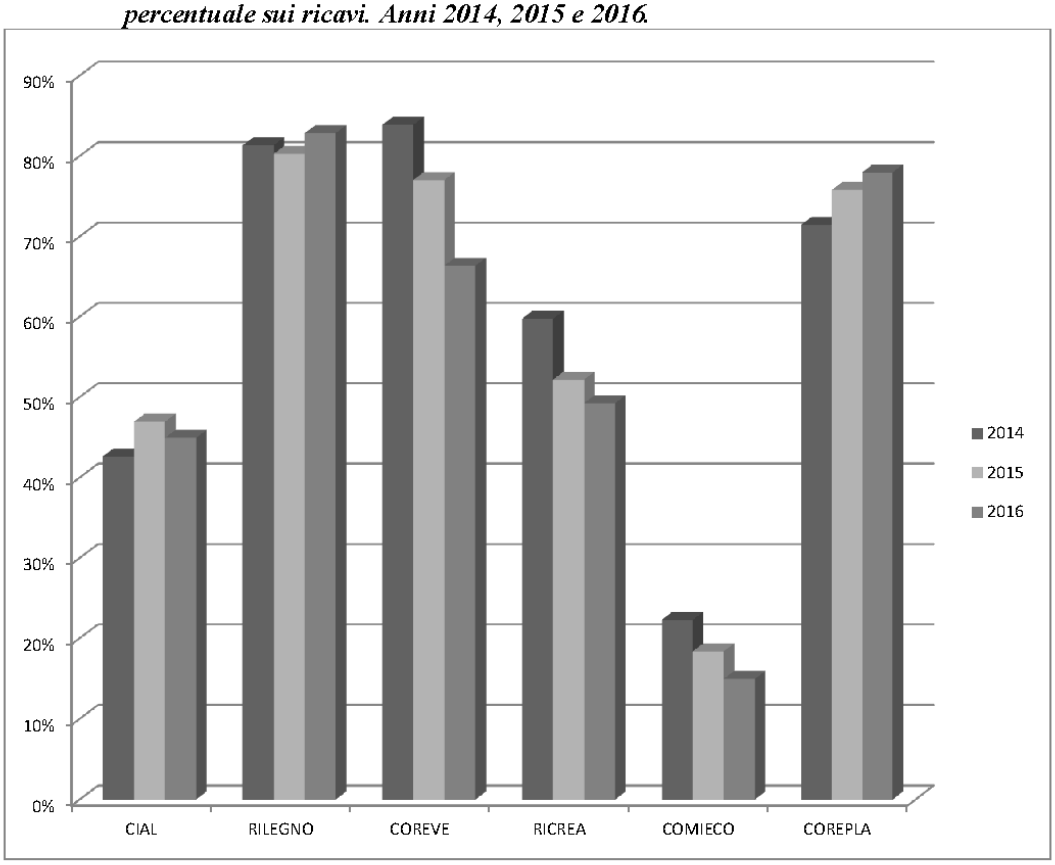
Tab. 15 – CONSORZI FILIERA CONAI. Voci di costo e di ricavo relazionate al rispettivo valore complessivo per gli anni 2014, 2015 e 2016 (valori in percentuale)

	% CONTRIBUTO AMBIENTALE SU **RICAVI**			% SPESE COMUNICAZIONE SU **COSTI**			% SPESE PER IL PERSONALE SU **COSTI**			% SPESE ORGANI CONSORTILI SU **COSTI**		
	2014	**2015**	**2016**	**2014**	**2015**	**2016**	**2014**	**2015**	**2016**	**2014**	**2015**	**2016**
CIAL	42,63 %	46,94 %	44,93 %	5,37 %	6,95 %	5,56 %	10,76 %	10,07 %	9,80 %	2,41 %	1,86 %	1,98 %
RILEGNO	81,34 %	80,27 %	82,85 %	1,01 %	1,47 %	1,54 %	3,21%	3,28%	3,24 %	1,50 %	1,36 %	1,10 %
COREVE	83,89 %	77,04 %	66,38 %	2,73 %	2,47 %	5,62 %	1,14%	1,01%	1,10 %	0,56 %	0,47 %	0,49 %
RICREA	59,76 %	52,19 %	49,25 %	3,73 %	4,33 %	4,82 %	3,52%	3,97%	3,74 %	0,67 %	0,62 %	0,63 %
COMIECO	22,29 %	18,37 %	14,95 %	4,15 %	1,23 %	1,14 %	2,52%	2,19%	2,04 %	0,38 %	0,29 %	0,26 %
COREPLA	71,47 %	75,78 %	77,98 %	0,87 %	0,86 %	1,02 %	1,16%	1,01%	0,99 %	0,12 %	0,11 %	0,11 %

Per una più puntuale analisi delle singole voci, sono stati elaborati apposite rappresentazioni grafiche per ciascuna delle poste di bilancio esaminate.

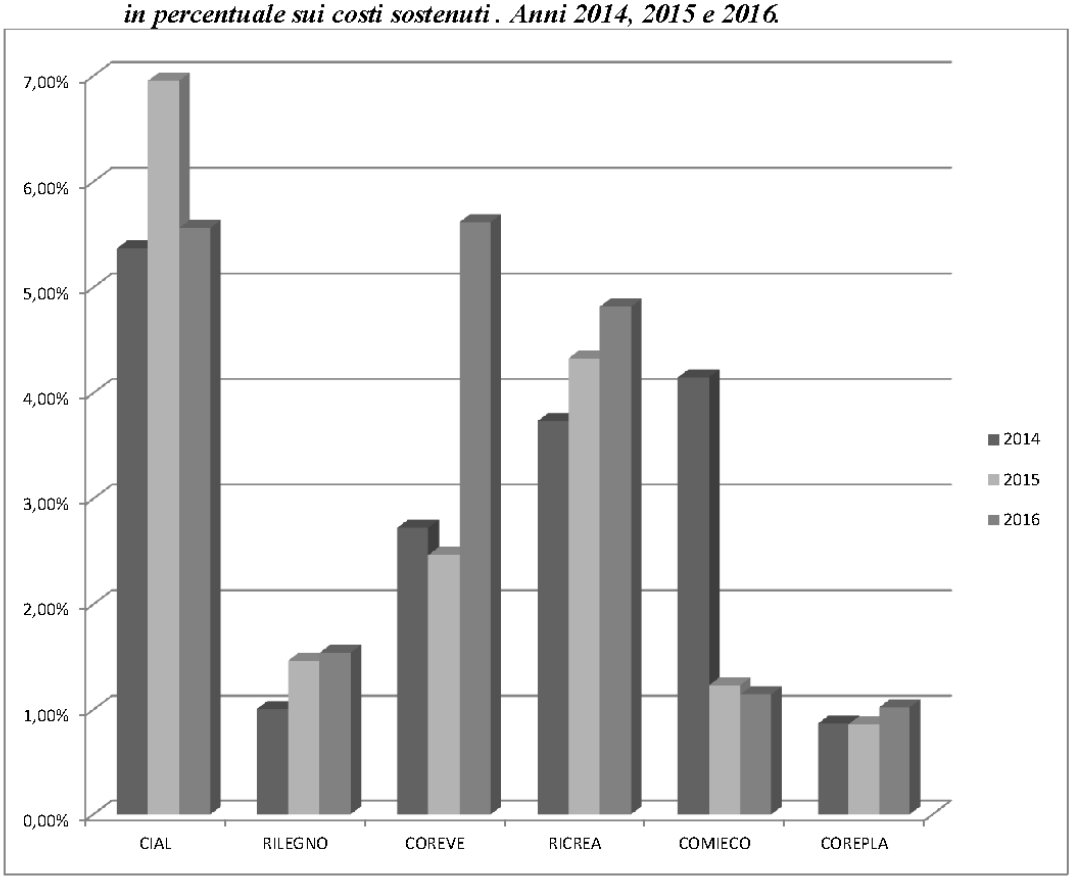
[48] Si tratta dei valori già evidenziati nelle tabelle (*cfr.* tabelle 4, 6, 8, 10, 12, 14) e nei grafici (*cfr.* tabelle 4, 7, 10, 13, 16, 19) dei singoli consorzi: essi constano di voci di costo o ricavo in percentuale rispetto alla loro macroarea di appartenenza.

Graf. 21 – CONSORZI FILIERA CONAI. contributo ambientale percepito in percentuale sui ricavi. Anni 2014, 2015 e 2016.



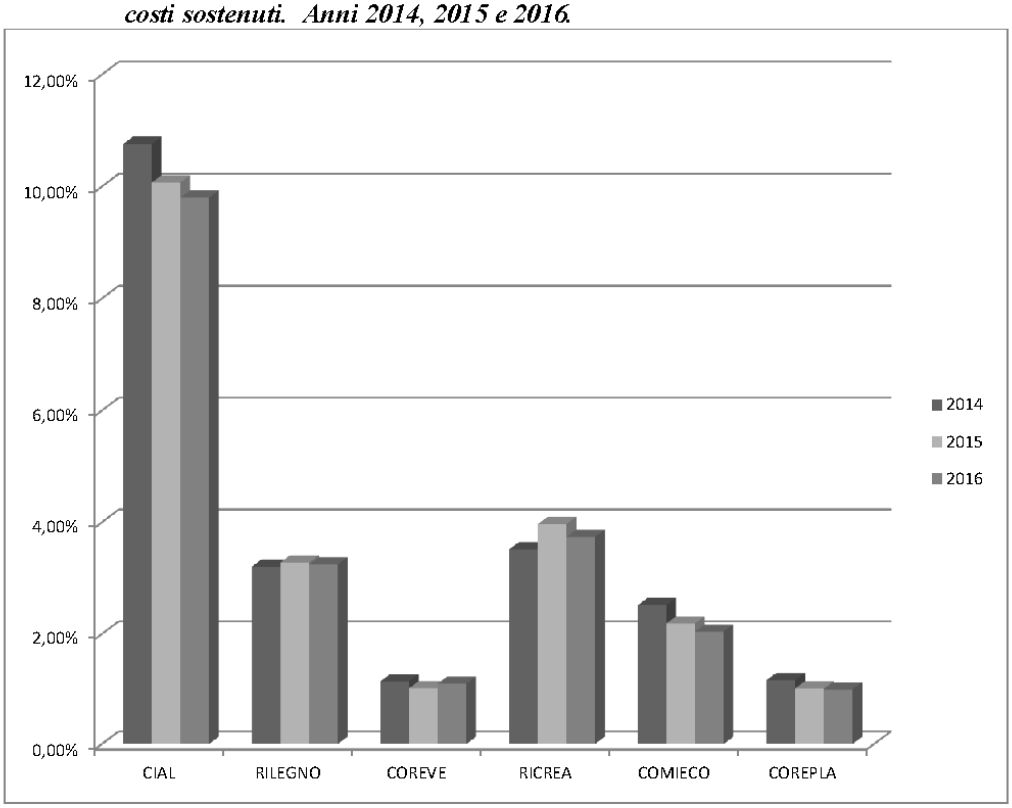
Dal precedente grafico può facilmente apprezzarsi come, tra i consorzi di filiera, COMIECO, in ragione di un CAC percepito decisamente inferiore a quello di competenza degli altri *players*, sia il soggetto che, di converso, riesce ad ottenere dei ricavi percentualmente superiori dalla vendita del materiale (aste e corrispettivi previsti dai contratti di mandato con le cartiere).

Graf. 22 – CONSORZI FILIERA CONAI. Spese per la comunicazione istituzionale in percentuale sui costi sostenuti. Anni 2014, 2015 e 2016.



Per quanto attiene ai costi legati alla comunicazione istituzionale, senza dubbio il CIAL appare il consorzio che destina maggiori risorse al riguardo; in tale contesto, a fronte della significativa contrazione di tali spese da parte di COMIECO, anche RICREA e COREVE si attestano su livelli superiori alla media.

Grafico 23 – CONSORZI FILIERA CONAI. Spese per il personale in percentuale sui costi sostenuti. Anni 2014, 2015 e 2016.

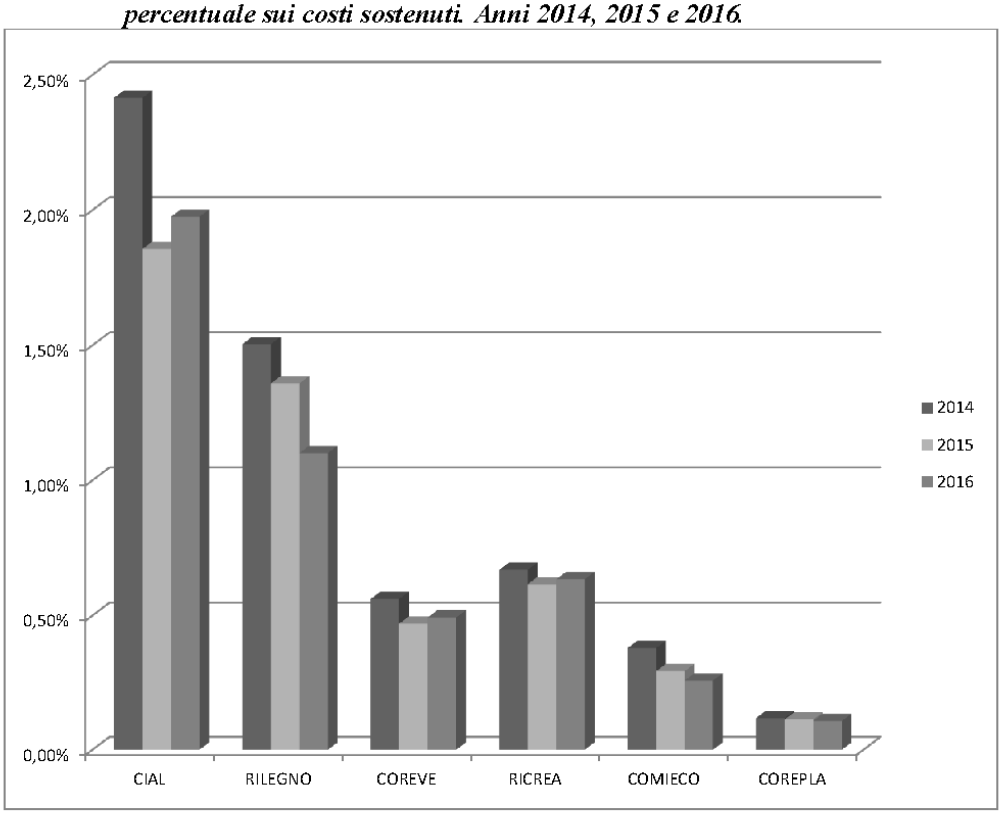


Anche per i costi legati al personale, il CIAL spicca per gli elevati livelli di retribuzione che riconosce ai suoi dipendenti; i livelli stipendiali appaiono mediamente più che doppi rispetto agli altri consorzi appartenenti alla filiera CONAI. Il dato è confermato anche dall'analisi del costo medio per unità di personale.

Tab. 16 – CONSORZI FILIERA CONAI. costo medio per unità di personale 2014, 2015 e 2016

	2014	2015	2016	MEDIA TRIENNIO
CIAL	€ 119.911	€ 116.584	€ 126.114	€ 120.870
RILEGNO	€ 48.698	€ 54.548	€ 57.249	€ 53.499
COREVE	€ 68.089	€ 70.040	€ 75.796	€ 71.309
RICREA	€ 64.187	€ 78.682	€ 69.720	€ 70.863
COMIECO	€ 71.659	€ 86.887	€ 84.599	€ 81.048
COREPLA	€ 90.638	€ 84.397	€ 81.232	€ 85.422

Grafico 24 – CONSORZI FILIERA CONAI. Spese per organi consortili in percentuale sui costi sostenuti. Anni 2014, 2015 e 2016.



Sempre in un'ottica comparativa di valori percentuali, le spese sostenute per il funzionamento degli organi consortili (vale a dire il consiglio di amministrazione, il collegio sindacale e, ove previsto, l'organismo di vigilanza) rappresentano, per il CIAL, una voce di costo che incide mediamente intorno al 2 per cento del totale dei costi; a parte RILEGNO (con valori medi superiori all'1 per cento), gli altri consorzi si attestano su valori oscillanti tra lo 0,3 per cento ed lo 0,6 per cento del totale dei costi.

Altri consorzi o aziende

La disomogeneità dei sistemi collettivi, di cui si è già detto, non permette, a differenza di quanto avvenuto per la filiera CONAI, un'analisi di bilancio comparata per tutti gli altri attori operanti nel settore del mercato del riciclo di materiali diversi dagli imballaggi.
Di conseguenza, la disamina delle voci contabili già selezionate per la filiera CONAI potrebbe avere, per ciascuno dei *players* di seguito esaminati, un diverso significato nelle dinamiche aziendali, sia per la natura intrinseca del dato contabile[49] che per la scarsa rilevanza che è stata attribuita ad alcune di esse nei prospetti ufficiali.

[49] Si pensi, ad esempio, alla riserva indisponibile del patrimonio netto dei consorzi della filiera CONAI disposta dall'art. 224 del decreto legislativo n. 156 del 2006, voce di bilancio che può rinvenirsi in altre forme in omologhe realtà aziendali.

In considerazione del fatto che ne sono stati già delineati le fonti normative, i compiti e la struttura, l'analisi dei bilanci è stata orientata su ECOPNEUS (società consortile per azioni senza scopo di lucro per il rintracciamento, la raccolta, il trattamento e il recupero dei pneumatici fuori uso), CONOE (Consorzio nazionale di raccolta e trattamento degli oli e dei grassi vegetali e animali esausti), CONOU (Consorzio nazionale per la gestione raccolta e trattamento degli oli minerali usati), CDC RAEE (Centro di coordinamento della filiera RAEE).
Pertanto, con le limitazioni evidenziate, si è proceduto ad esaminare, con riferimento al triennio 2014/2016:

1) le poste del *patrimonio netto*, avuto particolare riguardo ai risultati d'esercizio (utili o perdite) nonché sull'entità delle riserve accantonate, sia quelle previste in forza di una legge che quelle volontarie;
2) il *valore della produzione*, per determinare in che misura i ricavi sulla commercializzazione dei prodotti da riciclare e quelli eventualmente derivanti dal contributo ambientale influiscano sui proventi introitati;
3) i *costi della produzione*, relativamente alle spese legate ai servizi di recupero, raccolta e riciclo dei materiali, ai costi di comunicazione e del personale, alle spese per gli organi consortili.

ECOPNEUS

L'analisi dei dati di bilancio del triennio 2014/2016, ha evidenziato i dati contabili riportati nella seguente tabella

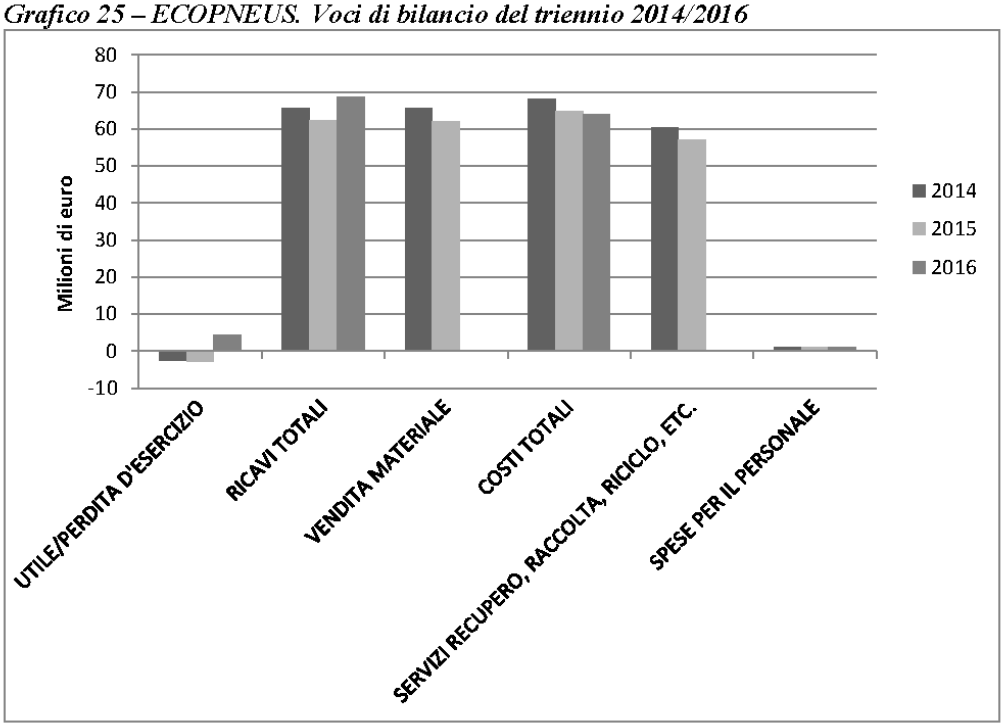
Tab. 17 – ECOPNEUS. Voci di bilancio del triennio 2014/2016 (valori in euro)

	2014	**2015**	**2016**
UTILE/PERDITA D'ESERCIZIO	-2.651.023	-2.863.877	4.306.224
RISERVA (1)	1.479.449	1.016.214	0
RICAVI TOTALI (2)	65.643.130	62.358.374	68.595.902
(CONTRIBUTO AMBIENTALE / VENDITA MATERIALE)	*65.565.000*	*62.120.000*	*N.D.*
COSTI TOTALI	68.006.118	64.850.050	63.782.707
SERVIZI RECUPERO, RACCOLTA, RICICLO, ETC.	*60.254.000*	*56.872.000*	*N.D.*
SPESE COMUNICAZIONE	*N.D.*	*N.D*	*N.D.*
SPESE PER IL PERSONALE	*1.127.512*	*1.151.606*	*1.028.789*
SPESE ORGANI CONSORTILI	*N.D.*	*N.D*	*N.D.*
NR. MEDIO DIPENDENTI	10	10	10

(1) Trattasi di riserva costituita ai sensi dell'art. 3, comma 5, del DM n. 82/2011 che accoglie gli avanzi di gestione, indisponibile se non in fase di liquidazione.
(2) Non sono distinguibili nel bilancio pubblicato i valori del contributo ambientale.

I dati contabili possono essere meglio apprezzati nella loro dinamicità temporale nel grafico che segue.

Grafico 25 – ECOPNEUS. Voci di bilancio del triennio 2014/2016



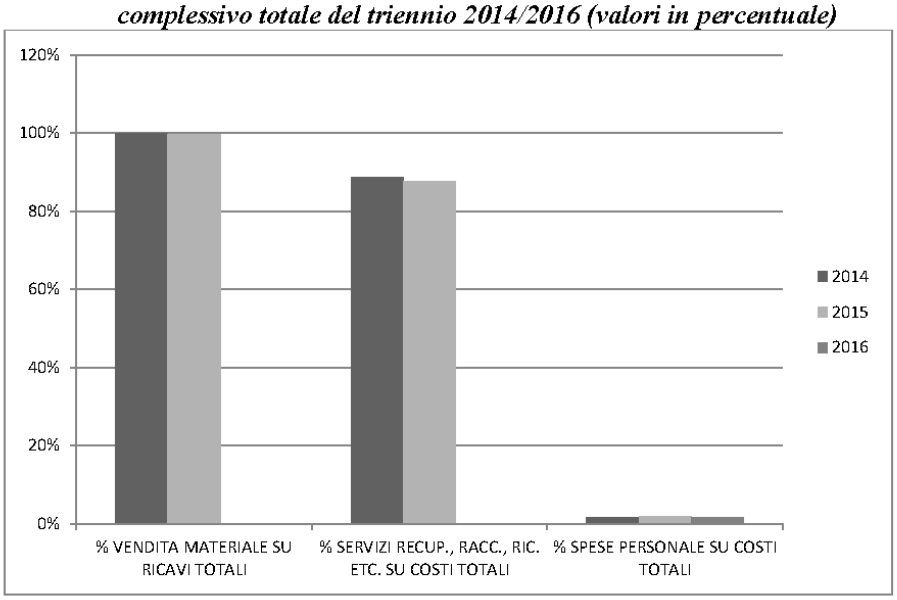
La rappresentazione grafica, seppure incompleta per carenza di dati (servizi di recupero, raccolta, riciclo, etc. per il 2016), evidenzia un'inversione di tendenza nel 2016, esercizio chiuso in utile grazie al lievitare dei ricavi ed alla diminuzione dei costi. Giova sottolineare che la mancata rappresentazione delle spese degli organi consortili è legata alla completa assenza di costi della specie.
Per una più puntuale analisi, le voci del conto economico attenzionate sono state rapportate al valore complessivo della macroarea di appartenenza (costi o ricavi), così come è stato determinato il costo medio per unità di personale.
La tabella che segue sintetizza, appunto, i valori percentuali delle singole voci nel corso del triennio 2014/2016.

Tab. 18 – ECOPNEUS. Voci di costo e di ricavo relazionate al rispettivo valore complessivo per il triennio 2014/2016 (valori in percentuale)

	2014	2015	2016
% VENDITA MATERIALE SU **RICAVI TOTALI**	99,88%	99,62%	N.D.
% SERVIZI RECUP., RACC., RIC. ETC. SU **COSTI TOTALI**	88,60%	87,70%	N.D.
% SPESE COMUNICAZIONE SU **COSTI TOTALI**	N.D.	N.D	N.D
% SPESE PERSONALE SU **COSTI TOTALI**	1,66%	1,78%	1,61%
% SPESE ORGANI CONSORTILI SU **COSTI TOTALI**	N.D.	N.D.	N.D

Il grafico che segue permette un'immediata percezione delle variazioni delle percentuali di costi e ricavi nel corso del triennio considerato.

Grafico 26 – ECOPNEUS. Voci di costo e di ricavo relazionate al rispettivo valore complessivo totale del triennio 2014/2016 (valori in percentuale)



Non può non notarsi nel grafico precedente la supremazia, in termini percentuali, dei costi legati al recupero, raccolta e riciclo dei materiali rispetto alle altre spese.

CONOE

L'analisi dei dati di bilancio del triennio 2014/2016, ha evidenziato i dati contabili riportati nella seguente tabella.

Tab. 19 – CONOE. Voci di bilancio del triennio 2014/2016 (valori in euro)

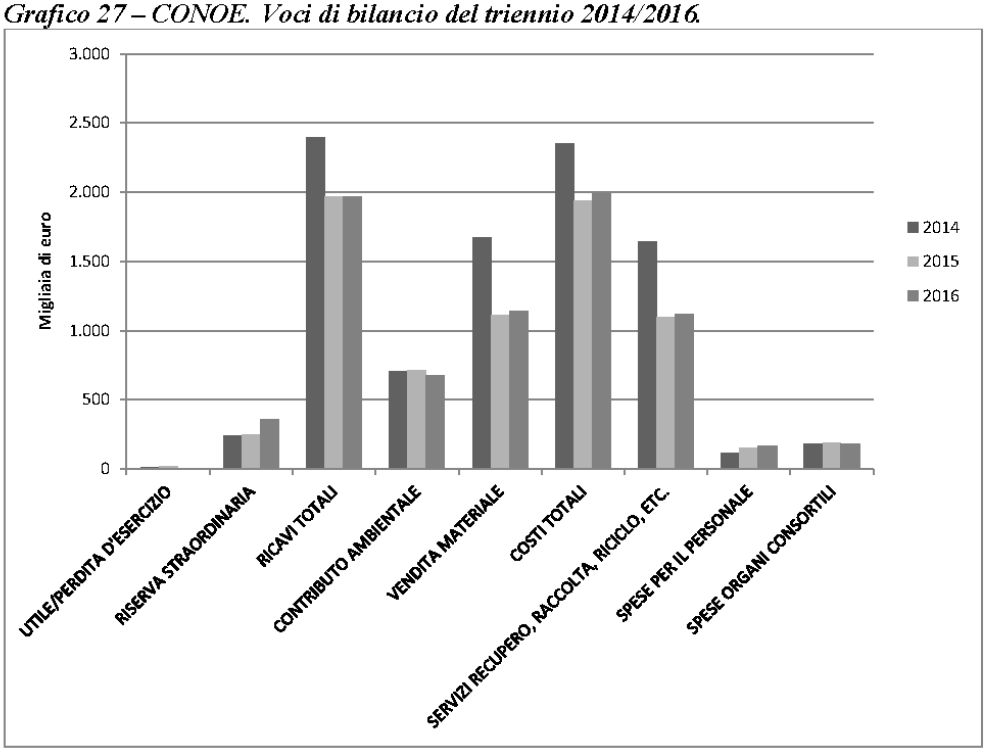
	2014	**2015**	**2016**
UTILE/PERDITA D'ESERCIZIO	9.265	19.518	7.870
RISERVA (1)	237.599	246.864	361.280
RICAVI TOTALI	2.392.788	1.970.758	1.966.193
CONTRIBUTO AMBIENTALE (2)	*704.087*	*716.732*	*672.947*
VENDITA MATERIALE	*1.671.480*	*1.113.174*	*1.136.625*
COSTI TOTALI	2.347.464	1.940.416	1.989.546
SERVIZI RECUPERO, RACCOLTA, RICICLO, ETC.	*1.639.818*	*1.096.035*	*1.121.724*
SPESE COMUNICAZIONE	*N.D.*	*N.D.*	*N.D.*
SPESE PER IL PERSONALE	*117.973*	*152.609*	*165.964*
SPESE ORGANI CONSORTILI	*179.751*	*187.150*	*183.350*
NR. MEDIO DIPENDENTI	3	4	5

(1) Trattasi di riserva indisponibile nella quale sono accantonati gli utili che, per statuto, non sono distribuibili.

(2) Trattasi, in realtà di differenziale consortile, vale a dire di contribuzione onerosa da parte dei consorziati: il contributo ambientale viene riscosso dal 1° luglio 2017.

I dati contabili possono essere meglio apprezzati nella loro dinamicità temporale nel grafico che segue.

Grafico 27 – CONOE. Voci di bilancio del triennio 2014/2016.



Il dato significativo emergente è rappresentato dalla consistente contrazione dei ricavi proveniente dalla vendita del materiale nel biennio 2015/2016, opportunamente compensata da una oculata gestione delle componenti negative di reddito (eventualmente anche di natura finanziaria) tale da raggiungere risultati d'esercizio comunque positivi.

Per una più puntuale analisi, le voci del conto economico esaminate sono state rapportate al valore complessivo della macroarea di appartenenza (costi o ricavi), così come è stato determinato il costo medio per unità di personale.

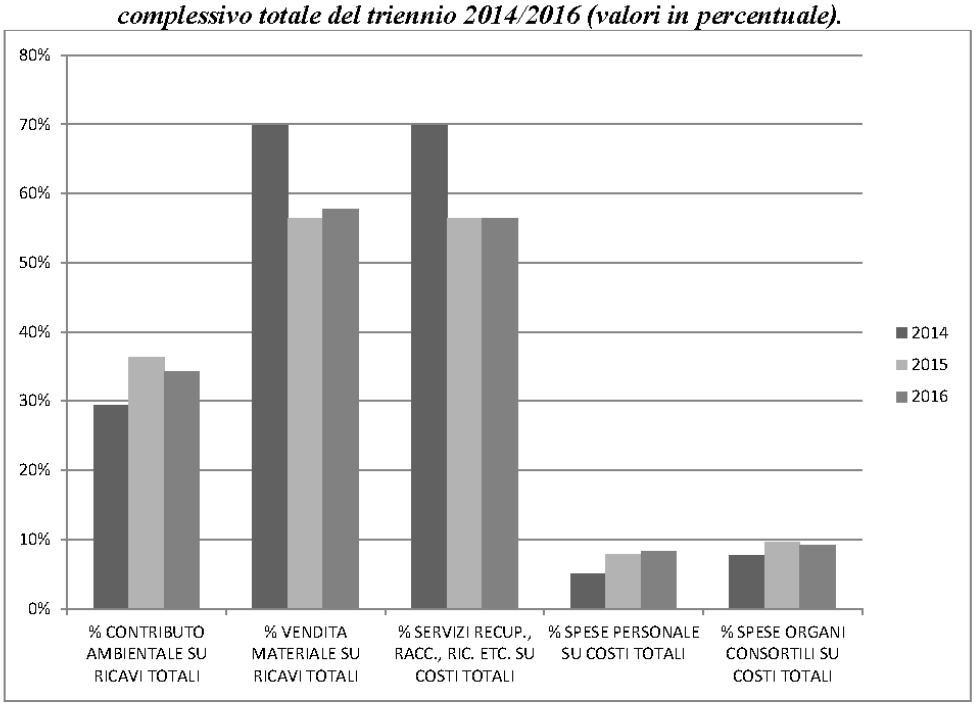
La tabella che segue sintetizza, appunto, i valori percentuali delle singole voci nel corso del triennio 2014/2016.

Tab. 20 – CONOE. Voci di costo e di ricavo relazionate al rispettivo valore complessivo per il triennio 2014/2016 (valori in percentuale).

	2014	2015	2016
% CONTRIBUTO AMBIENTALE SU **RICAVI TOTALI**	29,43%	36,37%	34,23%
% VENDITA MATERIALE SU **RICAVI TOTALI**	69,85%	56,48%	57,81%
% SERVIZI RECUP., RACC., RIC. ETC. SU **COSTI TOTALI**	69,85%	56,48%	56,38%
% SPESE COMUNICAZIONE SU **COSTI TOTALI**	N.D.	N.D.	N.D.
% SPESE PERSONALE SU **COSTI TOTALI**	5,03%	7,86%	8,34%
% SPESE ORGANI CONSORTILI SU **COSTI TOTALI**	7,66%	9,64%	9,22%

Il grafico che segue permette un'immediata percezione delle oscillazioni delle percentuali di costi e ricavi nel corso del triennio considerato.

Grafico 28 – CONOE. Voci di costo e di ricavo relazionate al rispettivo valore complessivo totale del triennio 2014/2016 (valori in percentuale).



Il grafico mostra, oltre ad un andamento altalenante del contributo ambientale introitato, un significativo aumento dei costi relativi alla retribuzione del personale dipendente (peraltro limitato a poche unità).

CONOU

L'analisi dei dati di bilancio del triennio 2014/2016, ha evidenziato i dati contabili riportati nella seguente tabella.

Tab. 21 – CONOU. Voci di bilancio del triennio 2014/2016 (valori in euro).

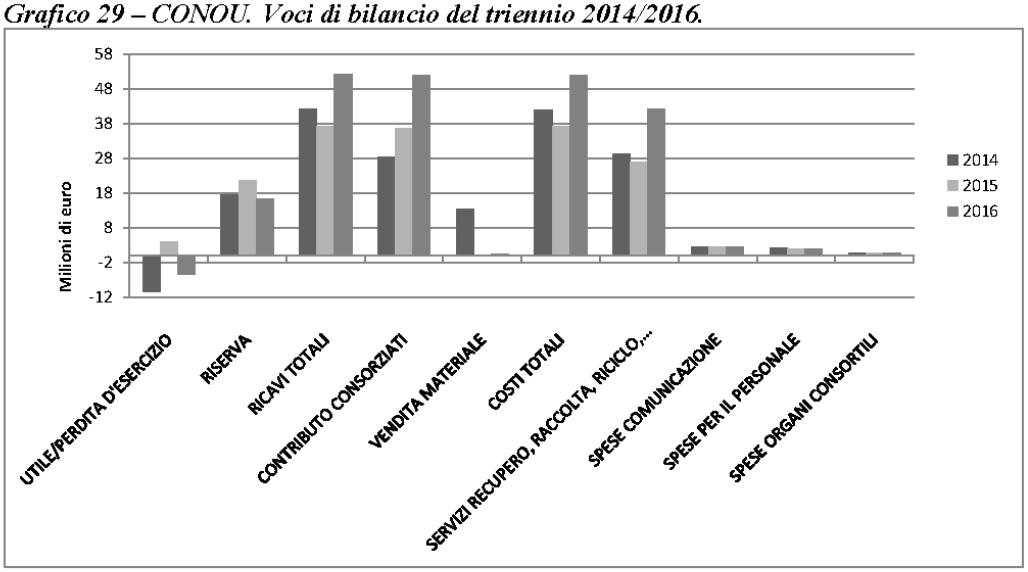
	2014	2015	2016
UTILE/PERDITA D'ESERCIZIO (1)	-10.311.500	4.131.264	-5.200.693
RISERVA (2)	17.456.109	21.587.373	16.386.680
RICAVI TOTALI	42.058.166	37.101.946	52.061.901
CONTRIBUTO CONSORZIATI	*28.290.987*	*36.750.839*	*51.924.876*
VENDITA MATERIALE	*13.442.510*	*160.193*	*533.380*
COSTI TOTALI	41.899.840	37.078.638	51.893.206
SERVIZI RECUPERO, RACCOLTA, RICICLO, ETC.	*29.263.618*	*26.894.667*	*42.035.592*
SPESE COMUNICAZIONE	*2.568.530*	*2.551.118*	*2.580.220*
SPESE PER IL PERSONALE	*2.154.812*	*1.964.132*	*1.954.768*
SPESE ORGANI CONSORTILI	*908.531*	*934.037*	*939.868*
NR. MEDIO DIPENDENTI	21	21	21

(1) I bilanci approvati indicano sempre un pareggio d'esercizio: i valori indicati afferiscono alle effettive perdite o utili prodotti, compensate, nei prospetti contabili ufficiali, dai contributi versati dai consorziati.

(2) Trattasi di riserva costituita ai sensi dell'articolo 236 del decreto legislativo n. 156 del 2006.

I dati contabili possono essere meglio apprezzati nella loro dinamicità temporale nel grafico che segue.

Grafico 29 – CONOU. Voci di bilancio del triennio 2014/2016.



Nell'esaminare il grafico si deve sottolineare l'andamento controverso dei risultati d'esercizio (utili o perdite) con i valori dei ricavi incamerati: pare, infatti, che, contrariamente a quanto ci si aspetterebbe, i due valori siano inversamente

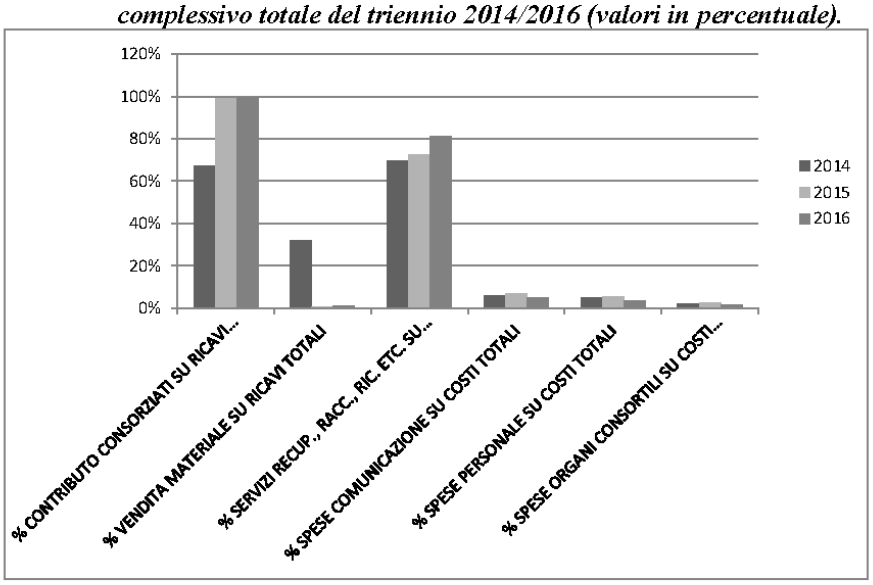
proporzionali. Nel biennio 2015/2016, infatti, si è assistito, da una parte, al conseguimento di utili pur in presenza di una contrazione dei ricavi, dall'altra, ad una perdita in vigenza di un innalzamento dei proventi.
Per una più puntuale analisi, le voci del conto economico esaminate sono state rapportate al valore complessivo della macroarea di appartenenza (costi o ricavi), così come è stato determinato il costo medio per unità di personale.
La tabella che segue sintetizza, appunto, i valori percentuali delle singole voci nel corso del triennio 2014/2016.

Tab. 22 – CONOU. Voci di costo e di ricavo relazionate al rispettivo valore complessivo per il triennio 2014/2016 (valori in percentuale).

	2014	2015	2016
% CONTRIBUTO CONSORZIATI SU **RICAVI TOTALI**	67,27%	99,05%	99,74%
% VENIDITA MATERIALE SU **RICAVI TOTALI**	31,96%	0,43%	1,02%
% SERVIZI RECUP., RACC., RIC. ETC. SU **COSTI TOTALI**	69,84%	72,53%	81,00%
% SPESE COMUNICAZIONE SU **COSTI TOTALI**	6,13%	6,88%	4,97%
% SPESE PERSONALE SU **COSTI TOTALI**	5,14%	5,30%	3,77%
% SPESE ORGANI CONSORTILI SU **COSTI TOTALI**	2,17%	2,52%	1,81%

Il grafico che segue permette un'immediata percezione delle oscillazioni delle percentuali di costi e ricavi nel corso del triennio considerato.

Grafico 30 – CONOU. Voci di costo e di ricavo relazionate al rispettivo valore complessivo totale del triennio 2014/2016 (valori in percentuale).



La rappresentazione grafica indica come il sostentamento dell'azienda in parola sia esclusivamente basato sulla componente dei ricavi rappresentata dal contributo dei consorziati, con livelli nel 2016 prossimi alla totalità (99,74 per cento).

CDC RAEE

L'analisi dei dati di bilancio del triennio 2014/2016, ha evidenziato i dati contabili riportati nella seguente tabella.

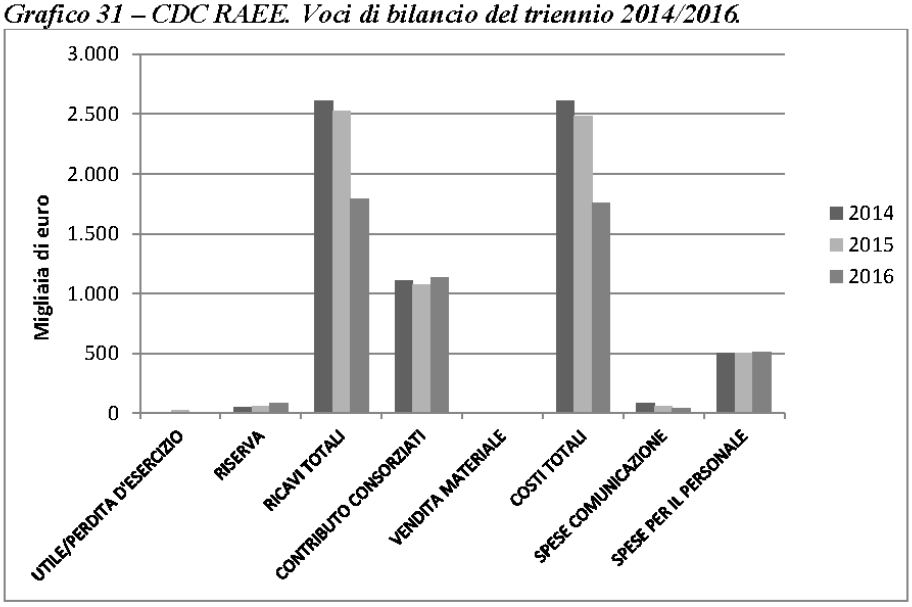
Tab. 24 – CDC RAEE. Voci di bilancio del triennio 2014/2016 (valori in euro).

	2014	2015	2016
UTILE/PERDITA D'ESERCIZIO	5.424	25.726	1.651
RISERVA STRAORDINARIA (1)	51.709	57.132	82.858
RICAVI TOTALI	2.613.224	2.524.534	1.789.825
CONTRIBUTO CONSORZIATI	*1.112.012*	*1.076.850*	*1.134.737*
VENDITA MATERIALE	*N.D.*	*N.D.*	*N.D.*
COSTI TOTALI	2.612.826	2.482.545	1.761.036
SERVIZI RECUPERO, RACCOLTA, RICICLO, ETC.	*N.D.*	*N.D.*	*N.D.*
SPESE COMUNICAZIONE	*86.892*	*56.836*	*41.532*
SPESE PER IL PERSONALE	*504.821*	*502.535*	*511.547*
SPESE ORGANI CONSORTILI	*N.D.*	*N.D.*	*N.D.*
NR. MEDIO DIPENDENTI	6	6	6

(1) Trattasi di riserva facoltativa prevista dallo statuto, non costituita in forza di norma giuridica speciale.

I dati contabili possono essere meglio apprezzati nella loro dinamicità temporale nel grafico che segue.

Grafico 31 – CDC RAEE. Voci di bilancio del triennio 2014/2016.



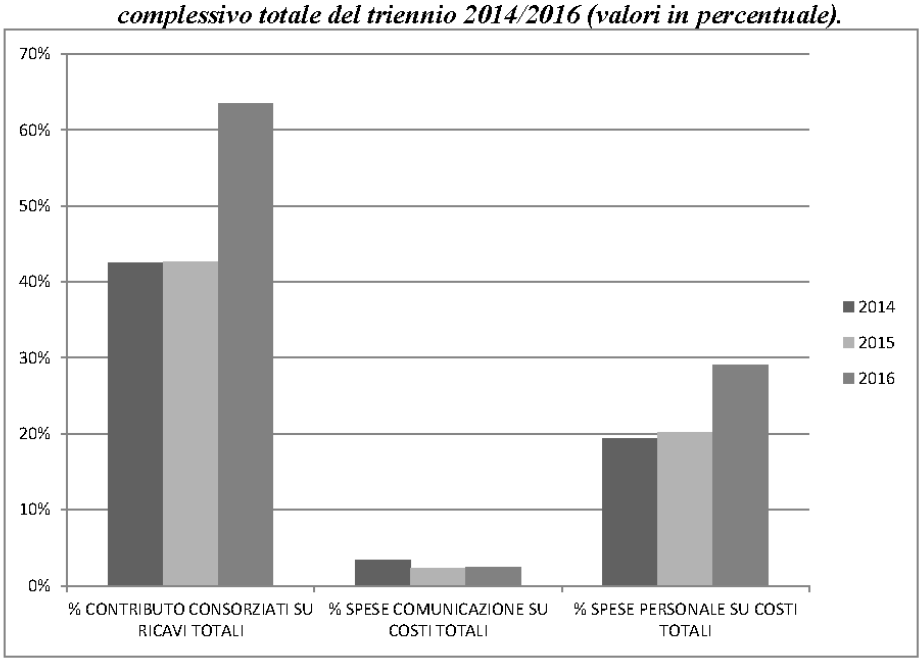
Seppure non indicati in tabella e nel grafico per non inquinare l'omogeneità nelle voci esaminate, vale la pena sottolineare che le più consistenti spese del CDC RAEE sono rappresentate dal riconoscimento dei servizi resi ad ANCI nell'ambito di una consolidata *partnership* pluriennale.
Per una più puntuale analisi, le voci del conto economico esaminate sono state rapportate al valore complessivo della macroarea di appartenenza (costi o ricavi), così come è stato determinato il costo medio per unità di personale.
La tabella che segue sintetizza, appunto, i valori percentuali delle singole voci nel corso del triennio 2014/2016.

Tab. 25 – CDC RAEE. Voci di costo e di ricavo relazionate al rispettivo valore complessivo per il triennio 2014/2016 (valori in percentuale).

	2014	**2015**	**2016**
% CONTRIBUTO CONSORZIATI SU **RICAVI TOTALI**	42,55%	42,66%	63,40%
% VENDITA MATERIALE SU **RICAVI TOTALI**	N.D.	N.D.	N.D.
% SERVIZI RECUP., RACC., RIC. ETC. SU **COSTI TOTALI**	N.D.	N.D.	N.D.
% SPESE COMUNICAZIONE SU **COSTI TOTALI**	3,33%	2,29%	2,36%
% SPESE PERSONALE SU **COSTI TOTALI**	19,32%	20,24%	29,05%
% SPESE ORGANI CONSORTILI SU **COSTI TOTALI**	N.D.	N.D.	N.D.

Il grafico che segue permette un'immediata percezione delle oscillazioni delle percentuali di costi e ricavi nel corso del triennio considerato.

Grafico 32 – CDC RAEE. Voci di costo e di ricavo relazionate al rispettivo valore complessivo totale del triennio 2014/2016 (valori in percentuale).



Si deve osservare come, nel 2016, i costi relativi ai livelli retributivi riconosciuti al personale dipendente abbiano subìto un incremento in termini percentuali sul totale delle spese del 50 per cento circa - pur mantenendosi in valori assoluti pressoché costanti - finendo con il rappresentare una fetta consistente delle componenti negative di reddito (circa il 30 per cento).

5. Fenomeni illeciti e filiere improprie

Nell'ambito dell'attività parlamentare di inchiesta è emerso che la corretta gestione dei alcune tipologie di rifiuti può essere compromessa da diverse fattispecie di fuoriuscita dei rifiuti dal circuito organizzato dai consorzi.
Ciò può avvenire per diverse cause, che tuttavia non sono emerse con sufficiente chiarezza. Le risposte dei soggetti auditi sul punto non hanno consentito un approfondimento significativo, di talché si può ritenere che non vi sia al momento una possibilità di controllo efficace di questi fenomeni né da parte dei consorzi né da parte delle autorità pubbliche.
E' emerso tuttavia che tale deviazione dai canali consortili può avvenire sia per irregolarità a monte della filiera, ad esempio con l'immissione sul mercato di prodotti "in nero", sia nelle diverse fasi della gestione.
Un rilevante aspetto riguarda il fenomeno della cosiddetta vendita "in nero" (ossia sconosciuta al fisco) dei prodotti dal cui consumo i rifiuti scaturiscono.
Tale fenomeno incide sulle filiere oggetto di esame, poiché tutte si basano sul principio della "responsabilità estesa del produttore", in base al quale i produttori sono tenuti per legge a gestire i rifiuti (o, quantomeno, a sostenere i costi della relativa gestione) che scaturiscono dal processo di utilizzo dei propri prodotti immessi nel mercato (o al consumo).

5.1 Pneumatici

Dalle audizioni è emerso che la vendita senza fatturazione incide in modo significativo sul settore degli pneumatici, il cui modello di gestione del fine vita si basa sulla sostanziale equivalenza tra gli PFU che il produttore (o importatore) è obbligato a gestire e gli pneumatici nuovi immessi dallo stesso nel mercato nazionale nell'anno precedente (in particolare, il modello prevede l'obbligo per i produttori/importatori di gestire quantità di PFU almeno equivalenti alle quantità di pneumatici immesse nel mercato nazionale del ricambio nell'anno solare precedente, dedotta la quota di pertinenza degli pneumatici usati ceduti all'estero per riutilizzo o carcasse cedute all'estero per ricostruzione, calcolata sulla base dei dati ISTAT e in proporzione alle rispettive quote di immissione nel mercato nazionale).
Ne consegue che, dovendo i produttori/importatori (o le loro forme associate) trattare la quantità di loro competenza, sostanzialmente corrispondente alla quantità degli pneumatici immessa nel mercato nell'anno precedente, l'immissione di pneumatici nuovi non conteggiati, perché derivanti dal mercato sommerso, determina la generazione di pneumatici fuori uso che nessun produttore/importatore (o, per essi, forma associata di gestione) ha l'obbligo di gestire e per i quali l'utente non ha versato il contributo ambientale.

I consorzi operanti nel sistema, pur raccogliendo quantitativi di PFU eccedenti il *target* di legge (calcolato in base alle fatture che determinano l'immissione di pneumatici), si trovano ad affrontare il problema relativo al trattamento degli "ulteriori" pneumatici fuori uso.
È stato fatto rilevare che nel settore degli pneumatici la vendita in nero implica prevalentemente due distorsioni: non consente di determinare il *target* poiché non si ha la conoscenza della quantità di vendita in nero e non permette ai consorzi di ottenere il contributo ambientale necessario per la copertura dei costi di gestione.
A quanto sopra va aggiunto un altro fenomeno di fuoriuscita non censita dal circuito, quello della combustione illecita dei PFU, che costituisce anche fonte di elevato impatto ambientale negativo.[50]
Il calcolo del contributo ambientale viene parametrato ai dati ufficiali di immissione e, una volta raggiunto il *target*, i consorzi possono decidere di recuperare in maniera del tutto volontaria ulteriori quantità sino al momento in cui le risorse derivanti dal contributo ambientale sono esaurite[51].

5.2 Spedizioni transfrontaliere

I movimenti transfrontalieri sono venuti a rappresentare uno degli strumenti di elusione dei controlli sul ciclo dei rifiuti e la causa di danni all'ambiente e alla salute dell'uomo. In tal senso, la Commissione ha condotto un approfondimento sul traffico transfrontaliero di rifiuti: gli elementi raccolti in tale ambito evidenziano le dimensioni – rilevanti e in crescita – del fenomeno della movimentazione transfrontaliera di rifiuti, quale emerge dalle attività di contrasto che, peraltro, sono in grado di intercettare solo una parte del traffico illecito. Si tratta di un vero e proprio fenomeno di *dumping* ambientale, a opera di soggetti stranieri che agiscono spesso con la correità di intermediari italiani, che porta a eludere le norme italiane sui rifiuti, organizzandone – sia da parte di realtà criminali strutturate, sia da parte di singoli operatori economici di piccola dimensione o addirittura privati – il trasferimento all'estero verso soggetti i quali, ricevuto il rifiuto in Paesi caratterizzati da disciplina più permissiva o privi di capacità di controllo in materia di tutela ambientale, costituiscono la sede dove svolgere attività di estrazione di utilità residua dal rifiuto mediante trattamenti altamente inquinanti e con l'esito finale dell'abbandono incontrollato.

[50] La Commissione si è occupata del fenomeno dei roghi tossici nell'ambito della Relazione sul ciclo dei rifiuti di Roma Capitale e fenomeni illeciti nel territorio del Lazio, approvata il 20 dicembre 2017 (Doc. XXIII, n. 32).
[51] I consorzi di filiera Ecopneus, EcoTyre e Greentire – che gestiscono circa l'85% del totale nazionale di PFU – Legambiente, le associazioni di categoria Confartigianato, CNA, Airp e Federpneus hanno promosso l'Osservatorio sui flussi illegali di pneumatici e PFU in Italia. La piattaforma di "whistleblowing" denominata "CambioPulito" è uno degli strumenti individuati per promuovere la legalità nel settore; nell'ottobre 2017 è stato pubblicato un primo rapporto https://www.legambiente.it/contenuti/articoli/cambiopulito-i-primi-risultati

Inoltre, l'impatto negativo di questo fenomeno si estende al circuito economico nazionale, al quale viene sottratta l'utilità di grandi quantità di materia che sarebbe destinabile al riciclo. Rispetto a questa realtà illecita diffusa i principali terminali nel territorio nazionale sono i porti, nei quali tuttavia sono visibili esempi positivi di risposta preventiva e repressiva, fondati in primo luogo sulla fattiva collaborazione tra gli enti di controllo, i cosiddetti *first responders* (Agenzia delle dogane, Capitanerie di porto), ovvero le polizie giudiziarie e le procure della Repubblica, promotrici di protocolli condivisi.
Lo sviluppo ulteriore di queste prassi positive potrà passare attraverso un più ampio impiego di attività di *intelligence*, tale da consentire di procedere a controlli sempre più mirati e specifici, e l'estensione dei controlli a risalire lungo la filiera della gestione impropria dei rifiuti, con verifica anche delle forme di integrazione illecita tra trasporti via mare e trasporti via terra.
Le criticità di sistema, che comportano una particolare attenzione al coordinamento tra soggetti istituzionali e privati, alla prevenzione, ai controlli, non possono limitarsi al contesto nazionale ma devono guardare anche al contesto dell'Unione europea e a quello internazionale.
L'Unione europea ha elaborato un quadro normativo volto a contrastare i fenomeni di elusione dei controlli attraverso l'emanazione del regolamento del Parlamento europeo e del consiglio del 14 giugno 2006, n. 1013 relativo alle spedizioni di rifiuti, che ha abrogato il regolamento n. 259 del 1993 e la decisione 94/774/CE; in seguito, per colmare alcune lacune della normazione sovranazionale, è stato approvato il Regolamento UE n. 660 del 15 maggio 2014.
Per i Paesi dell'Unione è particolarmente sensibile il tema della asimmetrica qualità dei controlli, laddove in Italia si procede con particolare rigore rispetto ad altri Paesi, ciò producendo fenomeni di trasferimento delle spedizioni di rifiuti in partenza da porti italiani verso altri porti comunitari.
Al tema degli "Aspetti critici e fenomeni illeciti nel traffico transfrontaliero di rifiuti" la Commissione ha dedicato uno specifico approfondimento, ad esito del quale è stata presentata una relazione.

5.3 Veicoli fuori uso

La Commissione ha esaminato alcuni problemi dell'autodemolizione a partire dalla specificità della situazione di Roma Capitale, riferendone nella relazione approvata il 20 dicembre 2017. La città è caratterizzata da un consistente numero di attività di autodemolizione che insistono nell'area urbana, che operano per lo più in regime di "autorizzazione provvisoria", salvo alcune del tutto abusive. Simili attività divengono sovente epicentro di illeciti di vario tipo:
- ricettazione e riciclaggio di veicoli rubati (quotidianamente decine di veicoli vengono sottratti nell'area urbana ed una buona parte finiscono demoliti con conseguente riciclaggio dei pezzi di ricambio, vero e proprio mercato parallelo);
- traffico di materiali ferrosi e rame frutto di attività predatorie sul territorio o comunque di attività abusive di raccolta e trasporto di rifiuti;
- traffico organizzato di rifiuti: veicoli e altri materiali, non trattati con le modalità prescritte e commercializzati con documentazione non rispondente alle effettive caratteristiche del prodotto, vengono concentrati in 'piattaforme' gestite da soggetti che successivamente inoltrano i rilevanti quantitativi di rifiuti raccolti dai diversi autodemolitori ad acciaierie in Italia e all'estero.

La maggior parte delle attività opera in condizioni negative dal punto di vista dei presidi ambientali, con effetti seri di contaminazione del terreno e talora della falda.
L'apertura di diversi procedimenti penali, talora con sequestri di intere attività o aree, rivela, secondo la procura della Repubblica di Roma, che "lo scenario è assai esteso ed il fenomeno articolato, mentre gli interventi effettuati sono ancora parziali; tuttavia è chiaro, già sulla base dei dati a disposizione, che si tratta di un settore fortemente permeato da forme di illecito sedimentate e compatibili con potenziali dinamiche di criminalità organizzata, considerato anche il considerevole giro d'affari del settore".
Su questo tema la Commissione, il 5 ottobre 2017, ha proceduto all'audizione di rappresentanti dell'associazione industriale riciclatori auto (AIRA), ascoltando, in particolare, il presidente Mauro Grotto, il vicepresidente Angelo Colombo, nonché il consigliere dell'associazione, Valerio Fiori.
La forte preoccupazione espressa dagli auditi, riguardante il "rischio di sequestri giudiziari gli impianti di frantumazione di veicoli fuori uso e rottami metallici dei nostri associati", è nata da un'attività di indagine dei carabinieri del NOE che, ricorrendone i presupposti e nell'ambito dell'aumentata attenzione alla legalità in questo settore, ha proceduto al sequestro di veicoli conferiti da autodemolitori presso un impianto di riciclo.
E' accaduto – e accade – che alcuni autodemolitori non compiano le operazioni per la messa in sicurezza del veicolo fuori uso (ai sensi dell'allegato 1.5-6-7 del decreto legislativo n. 209 del 2003) provvedendo a rimuovere e separare i materiali e i componenti pericolosi, in modo da non contaminare i successivi rifiuti frantumati; solo dopo avere espletato tutte queste operazioni, infatti, il veicolo fuori uso indicato con CER 16 01 04*, quindi rifiuto pericoloso, può essere riclassificato come veicolo fuori uso non contenente né liquidi, né altre componenti pericolose certe (CER 16 01 06) ed essere consegnato a un impianto di frantumazione per il suo definitivo recupero e smaltimento.
Secondo i riciclatori la presenza di materiali pericolosi, e dunque il mancato compimento delle operazioni dovute, non sempre è rilevabile dai titolari degli impianti riceventi, che quindi potrebbero incorrere in violazioni di legge.
Peraltro la proposta dell'associazione "di stilare un accordo nazionale con l'ISPRA e i vari enti di controllo, che abbia per oggetto il controllo dei rifiuti in ingresso nei nostri impianti di frantumazione" è materialmente impraticabile, e non conforme a generali principi di responsabilità dei soggetti inseriti in questo ciclo, che sono tenuti a verificare i materiali in ingresso negli impianti, salvi i limiti del caso fortuito o dell'inesigibilità.
Del resto, come è emerso durante l'audizione - a seguito di specifiche sollecitazioni della Commissione indirizzate agli auditi - per essi è possibile non solo respingere i materiali non conformi, ma anche denunciare le violazioni di legge da parte dei soggetti conferenti, risolvere i contratti che ad essi li legano, promuovere cause nei loro confronti, laddove venga ricevuto del materiale che violi le previsioni del decreto legislativo n. 209 del 2003.
A tale proposito, il 21 novembre 2017 la Commissione ha audito il presidente dell'associazione nazionale demolitori autoveicoli (A.D.A.), Rinaldo Ferrazzi, e il presidente della confederazione autodemolitori riuniti, Alfonso Gifuni, che hanno inteso ricondurre gli episodi di violazioni della normativa da parte di singoli autodemolitori a percentuali minime e fisiologiche rispetto all'insieme di coloro che svolgono l'attività in maniera regolare, evidenziando a loro volta il problema dello svolgimento illecito

dell'attività di autodemolizione da parte di soggetti talora contigui alla commissione di reati contro il patrimonio[52].
In tal senso, i rappresentanti dell'associazione nazionale autodemolitori di qualità, nell'audizione svoltasi il 13 dicembre 2017, hanno a loro volta rivendicato la generale professionalità degli operatori del settore.
Anche sotto questo profilo l'incidenza negativa di comportamenti illeciti sull'intera filiera appare essere il punto critico: laddove un incremento di controlli cooordinati sul territorio potrebbe esere il presupposto per un recupero di livelli di legalità e per uno sviluppo degli elementi di economia circolare già potenzialmente presenti nel settore[53].
In positivo, nella logica dell'esigenza di professionalità nel settore, è possibile pensare alla previsione di sistemi certificati di pesatura per tutti gli impianti di trattamento che gestiscono i veicoli fuori uso e i rifiuti derivanti dal loro trattamento, la presentazione da parte dell'impianto di trattamento all'ente preposto a rilasciare l'autorizzazione all'esercizio di un'asseverazione che garantisca la presenza dei requisiti minimi di cui all'Allegato 1 del decreto legislativo n. 209 del 2003, e che la frantumazione avvenga in impianti dotati delle migliori tecniche disponibili (BAT).

5.4 Tessile

Un'altra forma illecita assunta dal commercio di rifiuti è quella dell'importazione ed esportazione di rifiuti speciali costituiti da abbigliamento (CER 200110) e derivanti dai circuiti di raccolta differenziata
Sulla questione la Commissione ha acquisito informazioni dall'ARPA Toscana[54], che ha riferito della situazione specifica del territorio di Prato, nel quale insistono – in particolare nei comuni di Prato e Montemurlo, diverse decine di impianti di selezione e recupero.
I rifiuti in questione arrivano nel territorio pratese anche da Paesi UE ed extra UE (prevalentemente Paesi OCSE).
Gli impianti sono in possesso di autorizzazioni sia in procedura semplificata, in prervalenza (articolo 216 del decreto legislativo n. 152 del 2006), sia in procedura ordinaria (articolo 208 del decreto legislativo n. 152 del 2006).
Secondo quanto riferito da rappresentanti di ARPAT alla Commissione, presso tali impianti i rifiuti in questione subiscono minime operazioni di trattamento che consistono prevalentemente in operazioni di riconfezionamento (talvolta senza aprire i cosiddetti sacchetti originali), per essere poi destinati prevalentemente in Tunisia, dove subiscono l'effettivo trattamento di recupero e selezione finalizzato ad ottenere indumenti usati ed altri accessori di abbigliamento da destinare ai cicli di post consumo (sulla base di standard di efficacia peraltro non verificabili).
L'ARPAT (il dipartimento di Prato), nel corso degli ultimi anni, ha collaborato con l'Agenzia delle dogane di Livorno, che è uno dei principali luoghi di imbarco di detti

[52] Sono stati acquisiti, dall'associazione nazionale demolitori autoveicoli, il doc. n. 2439/1 e, dalla confederazione autodemolitori riuniti, il doc. n. 2438/1.
[53] La Commissione ha affrontato nella "Relazione sul ciclo dei rifiuti di Roma Capitale e fenomeni illeciti nel territorio del Lazio" (Doc. XXIII, n. 32) approvata il 20 dicembre 2017 (in particolare: pag. 206 ss.) una particolare questione di legalità in questo settore, quella degli autodemolitori di Roma Capitale, dove tali attività sono svolte sulla base di autorizzazioni "provvisorie", una tipologia di atto non previsto dal decreto legislativo n. 152 del 2006 che prevede semmai, per situazioni di emergenza, il ricorso a ordinanze contingibili e urgenti per altro con limiti di reiterabilità; tema che dal punto di vista della gestione amministrativa si lega a quello dela scarsa efficacia degli ordinari controlli.
[54] Doc. n. 2531/1, consegnato il 29 novembre 2017

rifiuti verso la Tunisia. A seguito di tali verifiche è stato accertato che i rifiuti costituiti da sacchetti originali hanno una composizione merceologica variabile nella percentuale di materiali npn tessili. Si tratta prevalentemente di scarpe, borse, cinture e similari, ma anche di altre tipologie di materiali che vengono raccolti con varie modalità operative dai sistemi di raccolta differenziata urbana dei rifiuti di abbigliamento in genere.
E' stato riscontrato che le percentuali di materiali diversi dagli indumenti usati e dai materiali tessili possono raggiungere anche il 30 per cento in peso.
L'importazione avviene con la documentazione di cui all'allegato VII del Regolamento CE 1013/2006: successivamente, senza che su questi rifiuti vengano eseguite operazioni finalizzate a farne cessare la qualifica di rifiuti mediante operazioni di selezione ed igienizzazione degli abiti usati e degli altri accessori di abbigliamento tessile, gli stessi rifiuti vengono spediti in Tunisia con le medesime modalità, talvolta accompagnati dalla sola documentazione fiscale.
In pratica, come riferito dall'agenzia "viene compilato un nuovo allegato VII, dove il generatore del rifiuto è l'impianto italiano (pratese), ma in realtà il rifiuto spedito è quello originario e che doveva essere trattato e recuperato dallo stesso impianto. Considerato che trattasi di rifiuti che per composizione non possono essere classificati con il codice B3030 dell'allegato IX della Convenzione di Basilea, ovvero il cosiddetto Elenco Verde di cui all'allegato III del Reg. CE 1013/2006, nel caso di spedizione transfrontaliera finalizzata al loro recupero, il trasporto non potrebbe essere accompagnato dal documento di cui all'allegato VII del medesimo Regolamento. Di fatto la norma in questione prevede che ai rifiuti costituiti dai cosiddetti sacchetti originali debba essere applicata la modalità di spedizione prevista dall'articolo 4, ovvero notifica preventiva ed autorizzazione scritta. Quello che è stato accertato è il fatto che il flusso di rifiuti provenienti dai Paesi UO o Extra UE è accompagnato dal solo allegato VII del Reg. CE 1013/06, ma il recupero non viene eseguito presso gli impianti ubicati nel territorio pratese, ma da questi, attraverso la compilazione di nuovi Allegati VII (anche se non nella totalità dei casi), vengono inviati all'effettivo recupero presso impianti e/o aziende prevalentemente tunisine"[55].
Come osserva ancora l'agenzia "...oltre che non avere la corretta tracciabilità del rifiuto, dalla sua origine fino all'effettivo luogo di recupero, prerogativa obbligatoria della normativa comunitaria e nazionale, i soggetti che ricevono i rifiuti per poi riesportarli in Tunisia senza eseguire nessuna operazione di trattamento, applicano costi di ricarico sulle fatture di acquisto. In pratica in Tunisia vengono trasferiti ingenti quantitativi di rifiuti (cosiddetti sacchetti originali) che in minima parte vengono recuperati per essere destinati a cicli di post consumo. Si perde la tracciabilità del rifiuto e non si hanno notizie sull'effettivo destino degli scarti della cernita che rappresentano un'ingente quantità di rifiuti.
E' molto probabile che il loro destino siano discariche abusive in Tunisia".
In tal modo si completa l'effetto negativo delle condotte illecite sul piano economico e ambientale.
Si è dunque in presenza di una modalità di gestione che costituisce spedizione illegale di rifiuti, sanzionata penalmente dall'articolo 259 del decreto legislativo n. 152 del 2006; peraltro, condotte sistematiche e ripetute da parte di più soggetti coinvolti nelle spedizioni, al fine di conseguire un ingiusto profitto, ben possono integrare il delitto di traffico illecito di rifiuti di cui all'articolo 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006: in tal senso si è orientata la DDA di Firenze.
La Commissione, nell'ambito della relazione, approvata il 20 dicembre 2017, sul ciclo dei rifiuti di Roma Capitale e fenomeni illeciti nel territorio del Lazio, si è occupata

[55] Doc. n. 2531/1.

della vicenda "Mondo di Mezzo", rilevando come, ben al di là dei singoli fatti di rilevanza penale, sia apparsa significativa la ricostruzione dei rapporti, collocati nel contesto associativo in una "struttura organizzativa a reticolo o a raggiera", con riflessi anche sulla gestione del ciclo dei rifiuti.
La capacità multiforme della realtà criminale di "manifestare interesse" in più settori, ivi compreso quello delle filiere improprie di gestione dei rifiuti – in questo caso di origine tessile - è palesata da un ulteriore procedimento penale, derivato da quello principale, di cui ha riferito alla Commissione, nel corso dell'audizione svolta il 30 maggio 2017, il procuratore aggiunto della Repubblica di Roma, Michele Prestipino Giarritta:
"il […] procedimento che intendo segnalare è collegato, da un punto di vista di contesto investigativo, all'indagine «Mondo di mezzo». È un'indagine che ha avuto due momenti fin qui. È dell'8 gennaio 2015 un sequestro preventivo di beni e di somme di denaro anche per equivalente, cospicue (parliamo di oltre 1.600.000 euro), che ha riguardato un traffico illecito di rifiuti speciali, tra le province di Roma e di Latina in particolare, e ha visto il coinvolgimento di un paio di cooperative collegate – per questo dicevo del collegamento con il contesto investigativo di «Mondo di mezzo» – al mondo cooperativo, alle cooperative di Salvatore Buzzi. Quest'attività illecita si è concretizzata in un'attività di tipo organizzato, di tipo seriale, di raccolta di rifiuti costituiti da indumenti, prodotti tessili, accessori di abbigliamento, ovviamente post-consumo, già utilizzati che sono stati oggetto di commercializzazione senza che fossero effettuate tutte quelle attività prescritte dalla legge di carattere preventivo e che riguardano diverse fasi di trattamento e recupero, tra cui l'igienizzazione degli ambienti e così via. Abbiamo scoperto questo commercio assai lucroso, fatto appunto in violazione delle norme sul trattamento di questo tipo di rifiuto speciale. Abbiamo provveduto al sequestro di società, di aziende, di plessi aziendali e, come dicevo, di somme di denaro anche per equivalente, per un ammontare di oltre 1.600.000 euro. A questo procedimento ha fatto seguito la richiesta di rinvio a giudizio, intervenuta […] il 24 marzo 2016"[56]

[56] La Commissione ha acquisito atti dei procedimenti penali n. 24461/12 r.g.n.r. e n. 8398/15 r.g.n.r. (Doc. n. 2241/1-2); nella richiesta di rinvio a giudizio le imputazioni principali sono articolate come segue:
"A) del reato di cui all'articolo 416 co. 1, 2, 3 e 5 del codice penale perché […] si associavano tra loro allo scopo di commettere una serie indeterminata di delitti concernenti spedizioni transfrontaliere e traffico illecito di rifiuti speciali, nella specie indumenti usati, prodotti tessili ed accessori di abbigliamento post-consumo aventi codice CER 200110 -200111. Ed invero, provvedevano alla raccolta dei suddetti rifiuti in svariati comuni delle Province di Roma e Latina, trasportandoli e conferendoli presso impianti di recupero gestiti dalle seguenti cooperative: 1) "Coop. Soc. a.r.l. Lapemaia Onlus", la quale non effettuava le prescritte operazioni di recupero denominate R3 (igienizzazione), solo in esito alle quali il rifiuto cessa di essere tale per divenire materia prima secondaria, procedendo direttamente alla vendita dei rifiuti tessili a società operanti nel settore della commercializzazione di indumenti usati e materie tessili in genere, il tutto in violazione del dettato del D.M. 5.2.1998 che prescrive, in particolare per detti rifiuti, un processo di effettivo ed oggettivo recupero ai tini della commercializzazione come MPS (materie prime secondarie), consistente necessariamente nella selezione, separazione ed igienizzazione di detti rifiuti. 2) "Coop. Soc. a.r.l. New Horizons Onlus", la quale non effettuava le prescritte operazioni di recupero denominate R3 (igienizzazione), solo in esito alle quali il rifiuto cessa di essere tale per divenire materia prima secondaria, e successivamente consistenti nella vendita dei rifiuti tessili a società operanti nel settore della commercializzazione di indumenti usati e materie tessili in genere, nonché nell'esportazione di detti rifiuti all'estero (Tunisia ed altri luoghi, attraverso l'interposizione della "B&D Ecology srl"), il tutto in violazione del dettato del D.M. 5.2.1998 che prescrive, in particolare per detti rifiuti, un processo di effettivo ed oggettivo recupero ai fini della commercializzazione come materie prime secondarie consistente nella selezione, separazione ed igienizzazione di detti rifiuti.
Reato commesso in Roma ed altri luoghi, accertato in permanenza sino alla data di esecuzione

Sempre nel campo della gestione illecita di rifiuti di origine tessile, la Commissione ha acquisito notizie relative al procedimento penale n. 18008/15 rgnr della procura della Repubblica di Milano, nel quale, a carico di dodici persone, indagate per i reati di cui agli articoli 256, 259 e 260 (decreto legislativo n. 152 del 2006), 483 del codice penale e 479 del codice penale, sono state applicate misure cautelari personali con ordinanza 15 novembre 2017 del giudice per le indagini preliminari; sono state altresì sequestrati illeciti profitti per oltre 2.370.000 euro e tre mezzi di trasporto.

---

dell'ordinanza del G.I.P. che ha disposto le misure cautelari, il 15.01.2015.
B) del delitto p. e p. dagli artt. 110 del codice penale, 260 decreto legislativo n. 152 del 2006 perché, nelle qualità sopra indicate, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, al tine di conseguire un ingiusto profitto consistente, da un lato, nel ritorno economico di non sopportare i maggiori costi e maggiori tempi dovuti ordinariamente per un effettivo processo di recupero dei rifiuti e, dall'altro, nei ricavi ottenuti commerciando detti ritiuti come materie prime secondarie, con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi ed attività continuative organizzate, ricevevano, trasportavano, cedevano e comunque gestivano abusivamente ingenti quantitativi di ritiuti speciali aventi codici CER 200110 200111.
In particolare, le aziende indicate al capo A) ricevevano da numerosi comuni del Lazio ingenti quantitativi di rifiuti costituiti da indumenti usati, prodotti tessili ed accessori di abbigliamento post-consumo e senza averli sottoposti preventivamente ad un etIettivo processo di trattamento e recupero (secondo il dettato del D.M. 5.2.1998 punti 8.4 e 8.9 che prescrive, in particolare, necessariamente la selezione, separazione ed igienizzazione di detti rifiuti) e violando le prescrizioni contenute nell'autorizzazione (concessa alla Apemaia Onlus con DDRU 9554 del 19.12.2011 e alla New Horizons con DDRU n. 7584 del 26.10.2011) li avviavano - con documentazione accompagnatoria falsa, in quanto nei d.d.t. (documenti di trasporto) venivano falsamente indicati detti rifiuti come M.P.S. (materie prime secondarie) - mediante società di autotrasporto, presso aziende campane dove venivano detti rifiuti commercializzati come M.P.S. sia in Italia che all' estero. La New Horizons, inoltre, mediante un articolato ricorso al cosiddetto "giro bolla", ossia l'interposizione di altra società riconducibile al sodalizio, la B.&D. Ecologies, che riceveva con fattura accompagnatoria il materiale tessile in uscita dalla New Horizons e quindi lo cedeva a terzi senza che fossero compiute le prescritte operazioni di igienizzazione. E ciò con il flusso complessivo di rifiuti ceduti per la commercializzazione […] per un volume di affari complessivo di circa euro € 1.225.208,08 per la B. & D. Ecologies (e la New Horizons, società che costituiscono di fatto una unica realtà) e di circa € 415.290,27 per l'Apemaia Onlus.";
"C) del reato di cui agli artt.110, 81 del codice penale, 259 del decreto legislativo n. 152 del 2006 perché […] con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, anche in tempi diversi effettuavano spedizioni di rifiuti costituente traffico illecito ai sensi dell'articolo 2 del regolamento (CEE) lO febbraio 1993, n. 259 (ora sostituito dal regolamento (CE) de124 giugno 2006, n.1013), in particolare organizzando numerose spedizioni di rifiuti tessili contraddistinti al codice CER 200110 200111 verso Paesi non appartenenti all'Unione europea (Tunisia), accompagnati da documenti di trasporto ideologicamente falsi. In particolare quanto agli impianti di recupero gestiti dalle società Coop. a.r.l. Lapemaia Onlus, Coop. a.r.l. New Horizons e B.F.L. in the World srl (quest'ultima in triangolazione con la B.&D. Ecologies srl) si accertava: 1. l'esistenza di illecite spedizioni di rifiuti urbani non pericolosi costituiti dalla frazione tessile differenziata dal porto di Civitavecchia e da altri scali marittimi nazionali verso i paesi africani non appartenenti all'OCSE (Tunisia) quantificati, nel solo anno 2012, in complessivi chilogrammi 3.332.000 circa a mezzo di n. 184 containers; 2. l'esistenza di un'articolata organizzazione, connotata da logistica internazionale, basata su un accordo, generale e continuativo, a monte (aziende operanti quali recuperatori di rifiuti) ed a valle (intermcdiari/commercianti senza detenzione dei rifiuti) della filiera dei rifiuti, volto all'attuazione di un programma criminoso destinato a permanere anche dopo la consumazione dei singoli delitti di «attività organizzate per il traffico illecito dei rifiuti» e «falsità ideologica in atti pubblici»; 3. la volontà di predisporre artatamente la dichiarazione doganale di esportazione con dati tàlsi in ordine alla dichiarazione di normali beni di consumo anziché dei codici identificativi CER dei rifiuti tessili differenziati, con l'intento di superare senza problemi eventuali controlli doganali. Le illecite esportazioni di rifiuti sono avvenute attraverso i porti di Salerno e Civitavecchia,"
Le ulteriori contestazioni riguardano i reati di cui agli artt. 476, 479, 483 del codice penale, 256 decreto legislativo n. 152 del 2006.

Vicenda per alcuni versi analoga è quella nell'ambito della quale il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano ha emesso, il 15 novembre 2017, un'ordinanza applicativa di misure cautelari personali a carico di sei persone e ha sequestrato somme ammontanti a oltre 2.370.000 euro. I reati contestati sono quelli di cui agli articoli 259 e 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006, oltre a reati connessi di falso. In sostanza, mediante lo schermo di alcune ONLUS, gli indagati raccoglievano nel Nord Italia ingenti quantitativi di indumenti usati, prodotti tessili e accessori di abbigliamento post consumo, che, senza essere sottoposti a processo di trattamento e recupero venivano falsamnete indicati come materie prime seconde ed avviati in parte al mercato nazionale dell'usato e in parte prevalente in Tunisia (gli inquirenti hanno accertata la spedizione all'estero di 382 *containers* di materiale tessile).

6. Conclusioni

I consorzi di filiera non costituiscono un modello esclusivo di gestione efficace del riciclo ma sono storicamente legati a un'evoluzione che ha richiesto un sostegno, mediante figure di questa natura, alle insufficienze del mercato.
Come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa, non si tratta di consorzi obbligatori ai sensi degli articoli 2616 e seguenti del codice civile, nemmeno in forza del fatto che siano costituiti mediante provvedimenti legislativi; essi sono espressamente qualificati come soggetti muniti di personalità giuridica di diritto privato e la coesistenza di operatori privati che organizzano sistemi autonomi di gestione, comporta l'inapplicabilità dei principi in tema di consorzi obbligatori, con conseguente applicazione ai consorzi in esame della disciplina codicistica dei consorzi volontari; l'attività posta in essere dai consorzi di filiera, non è un servizio pubblico in senso stretto, bensì un'attività di pubblico interesse. Ne deriva l'apertura a un sistema tendenzialmente concorrenziale, rispetto al quale sono da tenere sotto osservazione prassi e comportamenti ostativi.

Nell'ambito dei consorzi vi sono diversi modelli organizzativi per l'adempimento degli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa (o condivisa) del produttore. L'eterogeneità dei modelli di per sé non costituisce un limite del sistema poiché il modello organizzativo necessita di conformarsi al mercato di riferimento, e i mercati dei rifiuti e dei materiali in cui si inserisce l'attività di tali soggetti non sono certamente omogenei. Tuttavia, pur ammettendo che non si ravvisi la necessità di individuare un unico modello cui uniformare le diverse figure, il grado di diversità riscontrato appare eccessivo. In particolare, a fronte di un medesimo principio di base, che impone di creare un meccanismo che copra i costi di raccolta e recupero dei rifiuti su tutto il territorio nazionale, le configurazioni organizzative presentano modelli in cui diverso è il peso dei produttori del prodotto, in taluni schemi unici soggetti legittimati a consorziarsi, in altri nei quali la partecipazione al consorzio si configura come "eventuale"; modelli in cui si è in presenza di un unico consorzio obbligatorio e sistemi in cui i consorzi sono in concorrenza tra di loro; tra questi ultimi taluni hanno meccanismi di coordinamento, altri no.
La frammentazione normativa rende scarsamente leggibile la disciplina dei consorzi ed è parallela a una disomogeneità che si estende dagli aspetti organizzativi a quelli di gestione economico-finanziaria.
Appare auspicabile che il legislatore intervenga per garantire una uniformazione dei criteri minimi cui devono conformarsi i sistemi collettivi, in una logica di efficienza e

trasparenza del sistema e nel rispetto dei principi previsti a livello europeo con riferimento alla responsabilità estesa del produttore.

E' emerso un *deficit* di effettività della disciplina dei consorzi derivante dall'assenza, o grave insufficienza, dei controlli sui sistemi collettivi e sulla loro attività. I controlli possono in astratto essere considerati in almeno due fasi: una preventiva, al momento di attività di riconoscimento o approvazione di atti da parte dell'amministrazione pubblica, e una successiva, sulla corrispondenza tra i dati e le informazioni rese da tali soggetti e l'attività effettivamente svolta. In entrambe tali accezioni il sistema dei controlli appare gravemente carente. In particolare, sia dalle amministrazioni competenti ascoltate sul punto, che dagli stessi consorzi, è stato riferito di un'attività che in alcuni casi non viene svolta del tutto, per strutturali inefficienze dell'amministrazione, come ad esempio sulla verifica del funzionamento dei sistemi collettivi, della determinazione del contributo ambientale, dell'attuazione dei programmi di prevenzione della produzione di rifiuti.
Non sono emersi controlli effettuati dal sistema delle agenzie ambientali sul trattamento di tali rifiuti e sulla corrispondenza a *standard* qualitativi minimi cui dovrebbe essere informata l'attività dei consorzi.
Infine non sono state individuate prassi di controllo dei dati forniti dai produttori con riferimento all'immesso sul mercato.

Una carenza normativa specifica potrebbe essere considerata causa concorrente dell'inefficienza dei controlli. Non sono infatti adeguatamente definiti dal legislatore i poteri di controllo e vigilanza da parte delle amministrazioni competenti e i relativi poteri sanzionatori. In particolare non sono adeguatamente indicati gli atti in cui dovrebbe concretarsi l'attività di verifica e i soggetti competenti. In presenza di un bilancio non congruo che imputasse al contributo ambientale costi non connessi all'attività di gestione dei rifiuti, ad esempio, non appare affatto chiaro quali siano i poteri del Ministero dell'ambiente - se di tipo meramente dichiarativo, sanzionatorio o anche inibitorio dell'attività - che ravvisasse tali irregolarità.
Una revisione delle norme riguardanti il potere di vigilanza su tali profili dovrebbe dunque individuare, in modo omogeneo per tutte le filiere, quali siano i poteri di vigilanza, che dovrebbero auspicabilmente essere declinati, in ossequio alla tipicità dell'azione amministrativa, in modo puntuale, prevedendo una gradualità delle fattispecie sanzionate e delle sanzioni, tipizzate e tali che possano condurre all'inibizione dell'attività, ovvero della possibilità di percepire il contributo ambientale, in caso di violazioni reiterate o di inadempimenti alle richieste di informazione provenienti dalle amministrazioni competenti o dagli organi di controllo.

I bilanci dei consorzi rivelano anch'essi una difformità gestionale non del tutto giustificata alla luce della diversità delle materie trattate; in particolare l'imputazione di fondi a riserve, risolvendosi di fatto in una "stanza di compensazione" rispetto a oscillazioni economiche di mercato, rischia di contraddire la *ratio* dell'istituto; vi è poi da considerare che, in carenza di controlli specifici, non vi è verifica della coerenza di talune voci di bilancio, in particolare per quanto riguarda i costi di struttura.

La funzione pubblica di controllo ambientale e l'attività giudiziaria devono riservare un interesse specifico alla fuoriuscita illecita di materia dal circuito del riciclo, che si manifesta su più fronti e produce un significativo danno ambientale ed un altrettanto significativo danno all'economia, a cui vengono sottratte rilevanti quantità di materia che potrebbe essere riciclata in maniera economicamente vantaggiosa e ambientalmente corretta.

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sul sistema bancario e finanziario

Martedì 30 gennaio 2018

Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari

Riunione n. 15

Presidenza del Presidente
CASINI

Orario: dalle ore 9,15 alle ore 9,30

Plenaria

47ª Seduta

Presidenza del Presidente
CASINI

La seduta inizia alle ore 12,10.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il PRESIDENTE sottopone alla Commissione una proposta volta a disciplinare le attività dell'archivio successivamente all'approvazione della Relazione finale – cosiddetto «stralcio» – evidenziando preliminarmente che in tale lasso di tempo il regime di pubblicità degli atti depositati presso l'archivio della Commissione resta quello stabilito dalla Commissione medesima, ai sensi della deliberazione sul regime di divulgazione degli atti e dei documenti, adottata nella riunione dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentati dei Gruppi del 5 ottobre 2017, fatte salve le determinazioni da parte delle Commissioni parlamentari di inchiesta che

saranno eventualmente istituite nelle prossime legislature qualora decidano di acquisire gli atti in questione, ove previsto dalla legge istitutiva delle stesse.

La Commissione raccomanda che l'archivio, in forma cartacea o informatica, sia tenuto a disposizione fino all'avvio della XVIII legislatura.

Successivamente, gli Uffici di segreteria della Commissione, con la collaborazione del personale della Guardia di Finanza addetto all'Archivio, provvederanno all'espletamento delle operazioni necessarie per il versamento della documentazione in questione all'Archivio storico del Senato della Repubblica, entro tre mesi dalla prima riunione delle nuove Camere. Tale attività dovrà essere svolta nel rispetto del regime dei predetti atti.

I processi verbali delle sedute sono mantenuti segreti.

Per l'attuazione di quanto stabilito nella presente delibera l'attività della segreteria della Commissione sarà svolta con il supporto del maresciallo aiutante Domenico Cuomo, del maresciallo aiutante Vincenzo Di Rubbo, del maresciallo ordinario Dania Braidotti, militari della Guardia di Finanza addetti all'Archivio della Commissione.

Il dottor Ruggiero e tutti gli altri collaboratori esterni restano in carica fino alla data della prima riunione delle nuove Camere, mentre il dottor Avenati Bassi ha chiesto di essere ricollocato in ruolo presso l'autorità giudiziaria di appartenenza, con conseguente cessazione del proprio incarico di consulente a partire dalla giornata odierna.

Sottopone quindi alla Commissione la proposta in questione.

La Commissione conviene.

Esame della proposta di Relazione finale

Il relatore Mauro Maria MARINO *(PD)* illustra la proposta di relazione finale a propria firma.

Successivamente, l'onorevole BRUNETTA *(FI-PdL)* illustra una proposta di relazione conclusiva a propria firma, nonché a firma del senatore Tosato, dell'onorevole Meloni, del senatore Augello, dell'onorevole Zanetti e della senatrice Bellot.

Interviene l'onorevole SIBILIA *(M5S)* sull'ordine dei lavori e, sulla stessa tematica, prendono la parola l'onorevole BRUNETTA *(FI-PdL)*, il senatore Mauro Maria MARINO *(PD)* e gli onorevoli CAPEZZONE *(Misto-DI)* e ORFINI *(PD)*.

Successivamente, l'onorevole SIBILIA *(M5S)* illustra una proposta di relazione finale a propria firma, nonché a firma degli onorevoli Ruocco e Villarosa e dei senatori Girotto e Martelli.

L'onorevole ZOGGIA *(MDP-LU)* illustra una proposta di relazione conclusiva a propria firma, nonché a firma dell'onorevole Paglia e del senatore Migliavacca.

Il PRESIDENTE avverte che, come da prassi, verrà posta per prima ai voti la proposta formulata dal relatore, precisando che qualora la stessa venga approvata le restanti proposte di relazione verranno pubblicate in allegato come relazioni di minoranza, senza essere poste ai voti.

Il senatore TOSATO *(LN-Aut)*, l'onorevole CAPEZZONE *(Misto-DI)* e l'onorevole PAGLIA *(SI-SEL-POS-LU)* intervengono per dichiarazione di voto.

(La seduta, sospesa alle ore 14,10, riprende alle ore 14,30)

Il PRESIDENTE, previa verifica del numero legale, pone ai voti la proposta di relazione finale formulata dal relatore Marino.

La Commissione approva, con conseguente preclusione della votazione delle restanti proposte di relazione, che vengono pubblicate in allegato quali relazioni di minoranza.

I lavori terminano alle ore 14,40.

ALLEGATO 1

Relazione conclusiva

approvata dalla Commissione nella seduta del 30 gennaio 2018

(relatore: sen. Marino)

COMMISSIONE D'INCHIESTA BANCHE
RELAZIONE FINALE PROPOSTA DAL RELATORE
SENATORE MAURO MARIA MARINO

Sommario

1. L'avvio dei Lavori: le Indagini Conoscitive sul Sistema Bancario del 2015 e del 2016.

2. Obiettivi e Poteri della Commissione di Inchiesta

3. L'ordine dei lavori e i Lavori della Commissione

4. Gli effetti sul sistema bancario della crisi finanziaria globale e le conseguenze dell'aggravamento del debito sovrano (art.3, lettera a)

5. La gestione degli istituti bancari che sono rimasti coinvolti in situazioni di crisi o di dissesto e sono stati o sono destinatari, anche in forma indiretta, di risorse pubbliche o sono stati posti in risoluzione (art.3, lett.b)

5.1 Monte dei Paschi di Siena

5.2 Le quattro banche in risoluzione: Banca Marche, BPEL, Cariferrara e Carichieti

5.3 Le due banche venete: Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca

6. 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, alla modalità di 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 modalità di presidio dai rischi e di salvaguardia della trasparenza dei mercati (art.3, lett. c)

7. Le tre diverse soluzioni adottate per le crisi delle sette banche.

7.1 La risoluzione delle quattro banche commissariate

7.2 La ricapitalizzazione precauzionale di MPS

7.3 La liquidazione delle due banche venete

8. 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 gestione delle crisi bancarie (art. 3, lett. d)

8.1. La vigilanza nel contesto della Mifid 2

8.2. La nuova disciplina sulla Governance bancaria nel contesto delle Capital Requirements Directives (CRD IV)

9. Proposte di aggiornamento del quadro normativo e regolamentare di riforma del sistema di controllo e vigilanza

9.1. Vigilanza

9.2. Governance

9.3. Crediti deteriorati

9.4. Riforma del diritto penale dell'economia

9.5. Tutela del Risparmio

1. L'avvio dei Lavori: le Indagini Conoscitive sul Sistema Bancario del 2015 e del 2016.

La Commissione d'Inchiesta sul Sistema bancario e finanziario (la "Commissione") è stata istituita con Legge n. 107 del 12 luglio 2017, entrata in vigore a partire dal 28 luglio 2017 ("Legge Istitutiva").

All'avvio dei lavori la Commissione ha acquisito nella sua documentazione, e ha tenuto conto nei suoi lavori, due Indagini Conoscitive della Commissione Finanze e Tesoro del Senato.

La prima Indagine si è svolta nel corso dell'intero anno 2015. A conclusione dei suoi lavori, nel dicembre del 2015, la Commissione aveva individuato tre principali questioni sulle quali aveva espresso alcune valutazioni:
1. la separazione/divisione tra l'attività bancaria tradizionale e quella finanziaria;
2. gli effetti della vigilanza europea sul sistema bancario e le prospettive di riassetto del sistema;
3. le misure sui crediti deteriorati e le sofferenze bancarie.

La seconda Indagine ha preso avvio nel gennaio 2016 e si è conclusa nel febbraio 2017.
Anche la relazione conclusiva della seconda "Indagine Conoscitiva sul Sistema bancario e finanziario italiano" evidenziava con riferimento al sistema bancario italiano una serie di problematiche che sono state ulteriormente approfondite dalla Commissione di Inchiesta:
1. La scarsa redditività delle banche italiane;
2. L'assetto della Vigilanza per finalità;
3. Il nuovo e più complesso quadro regolamentare e di vigilanza europeo dell'Unione Bancaria.

Con riferimento alle cause delle crisi bancarie recenti emergevano, seppur con riferimento a singole banche, i seguenti aspetti:

1 Problematiche relative allo svolgimento dell'attività creditizia;
2 Aumenti di capitale attuati in notevole misura attraverso finanziamenti erogati ai sottoscrittori delle azioni;
3 L'utilizzo esteso di emissioni di obbligazioni subordinate il cui grado di rischio non sempre veniva correttamente evidenziato;
4 La notevole crescita dei *Non performing Loans* - NPL.

A seguito dei recenti lavori della Commissione di Inchiesta è possibile affermare che le problematiche sollevate dalle due precedenti Indagini coglievano, seppur non ancora compiutamente, gli aspetti problematici inerenti l'attività bancaria, l'attività di vigilanza e gli interventi legislativi necessari.

La Commissione Finanze e Tesoro a conclusione dei suoi lavori aveva proposto di proseguire i lavori con l'esame dei diversi disegni di legge istitutivi di una Commissione di Inchiesta Parlamentare ed aveva indicato gli indirizzi da seguire nell'attività dell'inchiesta, indirizzi ampiamente accolti nella Legge istitutiva della Commissione d'Inchiesta.

2. Obiettivi e Poteri della Commissione di Inchiesta

Ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 3 della Legge Istitutiva, alla Commissione è stato affidato il compito di verificare:

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

b) la gestione degli istituti bancari che sono rimasti coinvolti in situazioni di crisi o di dissesto e sono stati o sono destinatari, anche in forma indiretta, di risorse pubbliche o sono stati posti in risoluzione. In particolare, per tali istituti la Commissione verifica:

1) le modalità di raccolta della provvista e gli strumenti utilizzati;

2) i criteri di remunerazione dei manager e la realizzazione di operazioni con parti correlate suscettibili di conflitto di interesse;

3) la correttezza del collocamento presso il pubblico, con riferimento ai piccoli risparmiatori e agli investitori non istituzionali, dei prodotti finanziari, soprattutto di quelli ad alto rischio, e con particolare riguardo alle obbligazioni bancarie;

4) le forme di erogazione del credito a prenditori di particolare rilievo e la diffusione di pratiche scorrette di abbinamento tra erogazione del credito e vendita di azioni o altri strumenti finanziari della banca;

5) la struttura dei costi, la ristrutturazione del modello gestionale e la politica di aggregazione e fusione;

6) l'osservanza degli obblighi di diligenza, trasparenza e correttezza nell'allocazione di prodotti finanziari, nonché degli obblighi di corretta informazione agli investitori;

c) 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, alla modalità di 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 modalità di presidio dai rischi e di salvaguardia della trasparenza dei mercati;

d) 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 gestione delle crisi bancarie."

La Commissione, pur nel limitato tempo a disposizione, ha svolto la propria attività di inchiesta avvalendosi degli strumenti tipici a propria disposizione, meglio precisati nella Legge Istitutiva, all'art. 4 ed all'art. 5.

In particolare, la Commissione ha assunto informazioni in sede di audizione libera, avvalendosi, ove ritenuto necessario od opportuno anche dello strumento della testimonianza formale ed ha altresì acquisito la documentazione relativa alle questioni oggetto di indagine o comunque ritenuta rilevante per il compimento delle stesse.

Quanto sopra potendo disporre dei medesimi poteri e limitazioni – nello svolgimento dell'indagine – dell'autorità giudiziaria ed in ogni caso nel rispetto di quanto disposto in apposito Regolamento Interno (il "Regolamento"), avendo cura di osservare, pur nell'ambito dei medesimi poteri, i limiti posti alla propria attività di indagine dalla normativa applicabile al processo penale.

3. L'ordine dei lavori e i Lavori della Commissione

La Commissione, in sede di programmazione dei lavori, ha deciso di concentrare l'analisi ricostruttiva dei fatti all'origine della crisi sulle vicende che hanno interessato gli istituti bancari negli ultimi anni e che hanno comportato un intervento diretto dello Stato. Fattore rilevante per la determinazione dell'ordine di priorità delle audizioni, specie con riferimento alle finalità di cui al punto b) della legge istitutiva, è stato il criterio di attualità, alla stregua del quale è parso ragionevole partire dalle audizioni sugli interventi più vicini che i governi pro tempore hanno posto in essere, per poi risalire a ritroso a quelli più lontani.

In primo luogo, si è deciso di svolgere un approfondimento di carattere generale sui temi che la legge istitutiva ha prescritto alla Commissione di verificare, attraverso l'audizione del dottor Luigi Orsi, Sostituto Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, e il dottor Francesco Greco, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano.

La Commissione, con queste audizioni introduttive, era interessata a comprendere se le situazioni di crisi bancaria ponessero l'esigenza di modifiche della legge penale sotto molteplici profili: quello sanzionatorio, quello di definizione delle fattispecie, quello degli strumenti di indagine o quello delle regole processuali.

Per quanto attiene all'analisi dei singoli istituti bancari, l'indagine ha avuto a oggetto, nel rispetto del criterio cronologico inverso: Veneto Banca, Banca popolare di Vicenza, Monte dei Paschi di Siena, Banca delle Marche, Cassa di risparmio di Ferrara, Banca popolare dell'Etruria e del Lazio e Cassa di risparmio di Chieti.

In tutti i casi si è adottato un criterio metodologico comune, che ha consentito l'approfondimento dei diversi profili coinvolti: la ricostruzione della vicenda processuale, la gestione degli istituti, la tutela dei risparmiatori convolti, l'attività di vigilanza.
Per le banche venete, sono stati auditi il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma, dottor Giuseppe Pignatone e il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Vicenza, dottor Vincenzo Cappelleri, titolari delle inchieste che hanno coinvolto i due istituti di credito. Sono stati quindi auditi i rappresentanti di alcune associazioni dei risparmiatori e, successivamente, il Capo del dipartimento della vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia, dottor Carmelo Barbagallo e il direttore generale della Consob, dottor Angelo Apponi. Infine, si è proceduto all'audizione dei Commissari liquidatori di Veneto banca e di Banca popolare di Vicenza, avvocato Alessandro Leproux, professoressa Giuliana Scognamiglio, dottor Fabrizio Viola, dottor Claudio Ferrario e professor Giustino Di Cecco.
La Commissione ha deliberato altresì di audire il dottor Gianni Zonin, ex Presidente di Banca Popolare di Vicenza, il dottor Pietro D'Aguì, ex dirigente di BIM, e il dottor Vincenzo Consoli, ex amministratore delegato di Veneto Banca.
Per quanto concerne il Monte dei Paschi di Siena, sono stati auditi i Sostituti Procuratori della Repubblica presso il Tribunale di Milano, dottor Giordano Ernesto Baggio e dottor Stefano Civardi, nonché il Procuratore Capo della Repubblica di Siena, dottor Salvatore Vitello. Sono stati quindi auditi, in rappresentanza dei risparmiatori, le associazioni in seno al Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli utenti. Si è proceduto poi all'audizione del dottor Carmelo Barbagallo e del dottor Angelo Apponi, relativamente ai profili connessi all'attività delle Autorità di vigilanza, nonché all'audizione del colonnello Pietro Bianchi, responsabile del nucleo di polizia valutaria nell'ambito dell'indagine sul Monte dei Paschi di Siena. Infine, sono stati ascoltati il dottor Alessandro Falciai e il dottor Marco Morelli, rispettivamente Presidente e amministratore delegato del Monte dei Paschi di Siena.
Con riferimento alle quattro banche dell'Italia centrale poste in risoluzione, sono stati auditi i Procuratori della Repubblica presso il Tribunale di Ferrara, dottoressa Patrizia Castaldini, presso il Tribunale di Ancona, dottoressa Elisabetta Melotti, presso il Tribunale di Arezzo, dottor Roberto Rossi, presso il Tribunali di Chieti, dottor Francesco Testa. E' stato audito il dottor Roberto Nicastro, Presidente degli enti ponte delle quattro banche poste in risoluzione e, a seguire, esponenti delle associazioni di risparmiatori. Sono stati infine auditi, per le questioni connesse alla vigilanza, il dottor Carmelo Barbagallo e il dottor Giuseppe D'Agostino, vice direttore generale della Consob. Da ultimo è stato audito il dottor Federico Ghizzoni, ex amministratore delegato di Unicredit.
Completato l'approfondimento delle vicende e delle problematiche inerenti alla crisi dei singoli istituti bancari, la Commissione ha convenuto di svolgere le audizioni dei soggetti istituzionali di vertice, nonché di esperti in materia economica e finanziaria, che potessero fornire i riferimenti di carattere tecnico e politico essenziali per il completamento dell'attività di inchiesta, con riferimento all'efficacia delle attività di controllo nazionali ed europee, e con riguardo all'analisi degli effetti sul sistema bancario italiano della crisi finanziaria globale e le conseguenze dell'aggravamento del debito sovrano.
A tal fine, sono stati auditi il Presidente della Consob, dottor Giuseppe Vegas e il Governatore della Banca d'Italia, dottor Ignazio Visco; il dottor Ignazio Angeloni,

rappresentante della Banca Centrale Europea; il dottor Vincenzo La Via e la dottoressa Maria Cannata, rispettivamente, direttore generale e dirigente generale del Tesoro; il dottor Andrea Lupi, Procuratore presso la Procura Generale del Lazio della Corte dei Conti; il professor Salvatore Maccarone, Presidente del Fondo interbancario di tutela dei depositi; il professor Guido Tabellini, già rettore della Università Bocconi di Milano; il professor Luca Ricolfi, ordinario di psicometria presso l'Università di Torino; la dottoressa Grazia Colacicco, Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano; l'ingegner Flavio Valeri, amministratore delegato di Deutsche Bank Italia.
Infine, la Commissione ha audito il Ministro dell'Economia e delle Finanze (MEF), professor Pier Carlo Padoan, nonché il dottor Fabrizio Saccomanni, il professor Vittorio Grilli e il senatore a vita professor Mario Monti, già ministri dell'economia e delle finanze. Il senatore Tremonti, analogamente invitato in qualità di Ministro dell'Economia e delle Finanze pro tempore, ha comunicato di non voler prendere parte all'audizione.

4. Gli effetti sul sistema bancario della crisi finanziaria globale e le conseguenze dell'aggravamento del debito sovrano (art.3, lettera a)

La Commissione ha indagato sugli effetti della crisi finanziaria internazionale che ebbe origine nel 2007 e sulle conseguenze dell''aggravamento del debito sovrano del 2011.

Come ampiamente noto e ricordato da numerosi auditi, la crisi finanziaria internazionale prende avvio nel 2007 negli Stati Uniti, sino ad agosto 2008 investe i mercati anglosassoni e coinvolge principalmente i grandi intermediari finanziari attivi nell'*investment banking* e/o gli intermediari che detengono in bilancio ingenti portafogli titoli, all'interno dei quali erano presenti in misura consistente anche strumenti derivanti direttamente o indirettamente da operazioni di cartolarizzazione, soprattutto di mutui sub-prime. L'opinione prevalente è che in questa prima fase (2007-2008) la crisi non coinvolga o al più sfiori le banche europee ma non riguardi le banche italiane.

Dal settembre 2008 la crisi si diffonde pesantemente anche in Europa, a seguito del succedersi dei crolli di intermediari americani tra settembre-ottobre 2008. Il contagio si manifesta dapprima attraverso gli effetti indotti sul mercato interbancario, sui portafogli titoli delle banche, sulle quotazioni dei titoli e di quelli bancari in particolare; il contagio si manifesta ancor più nella prima parte del 2009 quando si percepiscono chiari segnali di recessione che iniziano a comportare rilevanti effetti negativi sulla qualità dei crediti bancari. L'effetto immediato della crisi finanziaria internazionale, quando si propaga in Europa, è quello di rendere difficile per le banche finanziarsi sui mercati. Una prima risposta generalizzata delle banche di tutti i paesi, anche di quelle italiane, è di stringere i rubinetti del credito e ridurre l'attivo.

La crisi nel 2009 si è evoluta da eminentemente finanziaria - che aveva in prevalenza coinvolto le maggiori banche ad operatività internazionale e i mercati degli strumenti finanziari - a crisi reale, con impatto diffuso sui sistemi economici e sulla crescita.

La ripresa che si realizza tra il 2009 e la prima parte del 2010 è di breve durata; la crescita dell'economia mondiale mostra segni di decelerazione nel corso dell'estate. Nell' agosto del 2010 si manifestano le tensioni sui mercati dei titoli di Stato di Grecia, Irlanda e Portogallo, innescate da rinnovate preoccupazioni circa le condizioni dei conti pubblici e delle banche di quei paesi.

A partire dal 2011 la situazione in Europa diviene più complessa e più diversificata. Si determina una marcata instabilità sui mercati finanziari che sfocia nelle crisi del debito sovrano di numerosi paesi (Portogallo, Irlanda, Italia, Grecia, Spagna). In questo scenario venne messa in dubbio la tenuta dell'Europa.

L'Italia si avvia verso la seconda recessione, una recessione che sarà molto lunga, più lunga che in altri paesi anche a causa delle politiche di bilancio imposte dall'Unione Europea e che si riflette inevitabilmente sulle banche, che continuano ad applicare criteri molto stringenti nell'erogazione del credito a causa dei più elevati coefficienti patrimoniali minimi richiesti dalla normativa di Basilea. La stretta creditizia si ripercuote in modo rilevante, ben più rilevante che in altri paesi, sul sistema delle imprese italiane, sistema debole sia a causa delle dimensioni di queste ultime, molto più piccole di quelle europee, sia perché si tratta di un sistema poco capitalizzato e specularmente molto indebitato, quasi esclusivamente nei confronti delle banche. Come noto, infatti il sistema finanziario italiano è un sistema banco-centrico.

Alcuni dati, ricordati dal Governatore Visco, danno conto di ciò. In Italia, tra il 2007 e il 2013, il PIL è diminuito del 9 per cento; la produzione industriale di quasi un quarto; gli investimenti di poco meno del 30 per cento; quelli in costruzioni, fino al 2015, di quasi il 40. Ancora oggi il prodotto è inferiore del 6 per cento rispetto al livello dell'inizio del 2008.

La lunga recessione ha acuito le difficoltà delle banche più deboli e mal gestite e può essere certamente considerata tra le principali cause delle crisi bancarie che si sono verificate negli ultimi anni.

L'Italia, in Europa, è stato l'ultimo paese in ordine di tempo ad affrontare numerose crisi bancarie che tuttavia, complessivamente sino ad oggi, hanno coinvolto il 10 per cento del sistema in termini di totale attivo. In Italia le crisi bancarie sono tutte deflagrate nella fase finale del decennio della lunga crisi finanziaria ed economica.

Come ricordato dal Governatore Visco nella sua audizione, "Nel complesso queste crisi hanno richiesto allo Stato italiano interventi che hanno comportato un costo di gran lunga inferiore rispetto a quello sostenuto da altri paesi europei. Alla fine del 2016, l'impatto sul debito pubblico delle misure di sostegno ai settori finanziari nazionali ammontava a 227 miliardi in Germania (il 7,2 per cento del PIL tedesco), a 101 nel Regno Unito (4,3 per cento), a 58 in Irlanda (22 per cento), a 52 in Spagna (4,6 per cento), a 33 in Austria (9,5 per cento), a 23 nei Paesi Bassi (3,2 per cento); la media per l'area dell'euro era pari al 4,5 per cento del prodotto. In Italia l'impatto è attualmente stimato in circa 13 miliardi, lo 0,8 per

cento del PIL. Anche se secondo alcuni tale cifra sottostima l'intervento finale a carico dello Stato, in ogni caso "il costo degli interventi pubblici di sostegno al settore finanziario italiano è assai contenuto nel confronto internazionale, nonostante che da noi la caduta dell'economia reale sia stata ben più grave che in altri paesi". Accanto a tali costi, tuttavia bisogna considerare i costi crescenti delle crisi bancarie sostenuti dal sistema bancario nel suo complesso e, ancor più importante, i costi sostenuti dai numerosi risparmiatori ai quali sono stati venduti titoli delle banche in crisi al di fuori delle regole previste dalla normativa.

5. La gestione degli istituti bancari che sono rimasti coinvolti in situazioni di crisi o di dissesto e sono stati o sono destinatari, anche in forma indiretta, di risorse pubbliche o sono stati posti in risoluzione (art.3, lett.b)

La Commissione nella prima parte dei suoi lavori si è concentrata sulle più recenti crisi bancarie. Si tratta, come si è detto, delle seguenti sette banche:

- Monte dei Paschi di Siena (MPS),
- Banca Popolare di Vicenza (BPVI),
- Veneto Banca (VB),
- Banca delle Marche (BM),
- Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio (BPEL),
- Cassa di Risparmio di Ferrara (CariFerrara),
- Cassa di Risparmio di Chieti (Carichieti).

Le sette banche hanno caratteristiche istituzionali e dimensioni diverse.
Tre banche appartengono alla categoria delle banche popolari: BPVI, VB e BPEL.
Tutte e tre per dimensioni rientrano nella riforma per la trasformazione in s.p.a. entro il 2016 delle banche popolari maggiori, varata con decreto-legge n. 3/24 gennaio 2015, convertito con legge n. 33/2015, seppure BPEL avesse già volontariamente ed autonomamente intrapreso un percorso per la trasformazione in s.p.a.
Le altre quattro banche sono banche s.p.a. nel cui assetto proprietario all'avvio della crisi erano presenti, con un ruolo di rilievo, una o più fondazioni bancarie (originarie delle banche in questione).
Le dimensioni delle sette banche sono molto diverse; come già ricordato, complessivamente tali banche avevano nel 2007 (anno di avvio della crisi finanziaria internazionale) un peso sul totale del sistema, in termini di totale attivo, pari al 10 per cento. Monte dei Paschi di Siena è la banca più rilevante per dimensioni con un peso pari a circa due terzi delle banche in crisi e al 6,5per cento del sistema ed è l'unica banca indipendente, tra le 7 oggetto di indagine, ancora oggi sul mercato, seppur di proprietà a maggioranza dello Stato. Le due banche venete rappresentavano il 18 per cento del totale delle sette banche (le dimensioni di BPVI nel 2007 erano maggiori ma negli anni successivi le dimensioni delle due banche diventano simili) e l'1,8 per cento del sistema mentre le 4 banche, di dimensioni ben più piccole, al loro interno ulteriormente diversificate per dimensioni, rappresentavano il rimanente 16,6 per cento delle

banche in crisi e l'1,7 per cento, del sistema, con la netta prevalenza di Banca Marche.
Monte dei Paschi di Siena e le due banche venete, a causa delle loro dimensioni, dal 4 novembre 2014 sono sotto la vigilanza diretta del Single Supervisory Mechanism (SSM).
Infine, solo 2 delle 7 banche erano banche quotate, MPS e BPEL, mentre la quotazione delle due banche venete nel 2016 non ha avuto esito positivo.

Monte dei Paschi di Siena, che all'epoca rappresentava la terza banca italiana per dimensioni di totale attivo, aveva già nel 2007 un modello di business più diversificato delle altre banche in crisi, modello che si caratterizzava per una minore, ma sempre elevata, incidenza del portafoglio prestiti sull'attivo (69 per cento) e una maggiore incidenza del portafoglio titoli, intorno al 20 per cento. Inoltre, l'incidenza dei depositi da clientela (escluse le obbligazioni) sul totale attivo è inferiore (40 per cento) a quella delle altre banche. Le altre sei banche, hanno un modello di business molto orientato all'intermediazione in crediti (con un'incidenza sul totale attivo che va dal 78 all'87 per cento) e pertanto molto esposte alle conseguenze della recessione degli anni successivi. Come è stato ricordato dal Governatore della Banca d'Italia "Si tratta di banche che avevano la loro operatività prevalente in territori duramente colpiti dalla recessione".

In conclusione, le sette banche nel 2007, quando prende avvio (non in Italia) la crisi finanziaria internazionale, sono, considerate le loro dimensioni, in linea con il sistema e redditizie.

Le cause di queste sette crisi sono molto simili e possono essere distinte in due grandi categorie: cause primarie e cause da esse indotte.

Tra le cause primarie troviamo in tutti casi debolezze nella *governance* sia a livello di alta *governance* (Consigli di Amministrazione e Collegi Sindacali deboli ed autoreferenzialità di AD e/o Presidenti) sia a livello di funzioni di controllo. La Commissione è giunta anche al convincimento, sulla base delle dichiarazioni degli auditi e dei documenti acquisiti, che non sempre i componenti degli organi di amministrazione e controllo delle banche disponessero dei livelli di competenza tecnica indispensabili per l'esercizio delle elevate responsabilità e della gravosità dei compiti connessi con lo svolgimento della carica.

In secondo luogo, la crisi si sviluppa nell'area crediti dove si riscontrano tre fattori: un periodo di intensa crescita effettuata anche tramite acquisizioni precedente allo scoppio della crisi aziendale, politiche del credito complessivamente inadeguate e rischiose (talvolta relative a parti correlate e suscettibili di conflitto d'interesse, in violazione dell'art. 136 T.U.B.) e da ultimo, come moltiplicatore della crisi, e quindi causa indotta, la lunga doppia recessione italiana.

Solo in un caso, MPS, tra i fattori primari di crisi vi è una componente che si sviluppa nell'area Finanza determinata da una rilevante attività in derivati e di *carry trading* su titoli di Stato che porta a sua volta ad una crisi di liquidità.

Le banche, tutte, anche perché costrette dalle autorità di vigilanza e da normative sui coefficienti patrimoniali vieppiù stringenti, a fronte delle prime difficoltà e dell'emersione delle prime perdite effettuano aumenti di capitale sia attraverso emissioni azionarie sia attraverso emissioni di prestiti subordinati. In molti casi con riferimento a tali aumenti sono emerse criticità che hanno dato luogo a procedimenti sanzionatori amministrativi e talvolta penali. Tali criticità, pur diverse tra loro perseguivano lo scopo di mostrare, quand'anche non raggiunti, il rispetto dei coefficienti patrimoniali imposti dalla normativa. Sono cioè modalità di aggiramento delle regole di vigilanza che diverranno, una volta che verranno individuate, cause indotte di aggravamento della crisi.
Da ultimo, man mano che emergono perdite su crediti sempre più rilevanti e/o elevate perdite da parte dei sottoscrittori di azioni e obbligazioni subordinati, subentra una grave crisi di fiducia che porta a crisi di liquidità gravi che conducono al dissesto e a soluzioni, seppur differenziate, delle crisi.

Cause delle crisi

		MPS	BPVI	VB	BM	BPEL	CARIFE	CARICH
Cause primarie	Governance	X	X	X	X	X	X	X
	Elevata crescita prima della crisi	X	X	X	X	X	X	X
	Credito "facile": cattiva organizzazione, istruttorie di fido inadeguate, violazioni di norme e regolamenti interni. Eccessiva concentrazione del portafoglio (settore immobiliare, grandi prenditori)	X	X	X	X	X	X	X
	DOPPIA RECESSIONE dal 2009 al 2015	X	X	X	X	X	X	X
	Finanza: elevato trading con eccessiva trasformazione delle scadenze e problematiche di liquidità	X (e operazioni per spalmare le perdite su più anni Alexandria e Santorini)						
	Sopravalutazione azioni		X	X				
Cause indotte dalle	Ritardata emersione NPL e successive	X	X	X	X	X	X	X

	rilevanti perdite su crediti							
	Coefficienti patrimoniali non corretti	X Fresh	X Operaz. baciate	X Operaz. baciate			X acquisti incrociati	
	Vendita di Obbligazioni subordinate a clientela retail	X	X	X	X	X	X	X
	Crisi di liquidità	X	X	X	X	X	X	X

5.1 Monte dei Paschi di Siena

Monte dei Paschi di Siena è certamente la banca che ha avuto la crisi più complessa e più lunga i cui esiti potranno valutarsi compiutamente solo tra qualche anno.

MPS è l'unica tra le sette banche oggetto di indagine la cui crisi si è sviluppata sia nell'area finanza, all'interno della quale sono state poste in essere operazioni complesse di finanza strutturata, di *carry trade* e d'investimento a leva in titoli di Stato italiani, sia nella più tradizionale attività in crediti. Accanto ad una gestione poco prudente, inoltre, il management della banca ha posto in essere operazioni irregolari con l'obiettivo di occultare (diluire nel tempo) le perdite dell'area finanza, mostrare un livello di patrimonializzazione superiore a quello reale. Tale situazione ha potuto verificarsi nella prima fase della crisi a causa di gravi debolezze nella *governance* della banca. Infine, soprattutto a causa delle difficoltà dell'area finanza e a seguito dell'emergere delle irregolarità che impattano negativamente sulla fiducia da parte dei depositanti, emergono a partire dal 2012 anche rilevanti problematiche di liquidità che comportano ripetuti interventi di sostegno da parte di Banca d'Italia. Nelle vicende MPS è altresì vero che hanno avuto un ruolo negativo le strategie tese al mantenimento del controllo da parte del suo maggiore azionista, la Fondazione MPS, che hanno certamente contribuito all'azzeramento del valore del capitale della banca, con evidente impatto sul tessuto sociale nel quale essa era profondamente radicata.

La situazione già gravemente compromessa è ulteriormente condizionata dalla lunga recessione che impatta notevolmente sul portafoglio crediti a partire dal 2012 e dall'inasprimento delle regole di vigilanza sui coefficienti patrimoniali soprattutto dopo il 2014.

La crisi di MPS si è sviluppata lungo l'arco di un decennio, attraversando diverse fasi critiche che di seguito vengono ripercorse più in dettaglio.

L'avvio della crisi è da ricondurre alla decisione del Consiglio di Amministrazione dell'8 novembre 2007 di acquisizione del gruppo Antonveneta (in seguito autorizzata dalla Banca d'Italia), al prezzo di circa 9 miliardi e soprattutto alle modalità con cui la banca realizza gli aumenti di capitale necessari per effettuare l'operazione (in particolare attraverso l'emissione di uno strumento ibrido subordinato per 1 miliardo riservato a JP Morgan Securities Limited, che lo

sottoscrive utilizzando le somme ricevute dall'emissione di titoli convertibili in azioni MPS (c.d. "FRESH" - Floating Rate Equity-linked Subordinated Hybrid) e "apparentemente" rispettare i coefficienti patrimoniali richiesti (ottobre 2008).
Si evidenzia come sia emerso che l'acquisizione di Antonveneta, sottoposta al vaglio o comunque conosciuta dagli organismi di vigilanza, sia stata avviata e realizzata senza una preventiva *due diligence,* giustificabile solo nell'ottica di un'acquisizione ritenuta pressoché obbligata per il rafforzamento sul mercato interno caratterizzato in quegli anni da fusioni e acquisizioni dei concorrenti gruppi bancari. Tale circostanza, peraltro, non attenua la singolarità della procedura, tenuto conto dell'importanza economica dell'operazione e del prezzo fissato per perfezionarla: prezzo che si è rivelato, tra l'altro, di molto superiore al valore reale della Banca poi acquisita.

Tra il 2008 e l'estate del 2011, la Banca d'Italia conduce dieci ispezioni. In questo periodo emergono tre aspetti problematici: il primo nell'area crediti, (mutui di ammontare superiore al limite interno pari al 40 per cento del rapporto rata/reddito e numerose posizioni deteriorate). Il secondo nell'area finanza per operazioni strutturate su BTP a lungo termine di elevato ammontare (la banca deteneva circa 25 miliardi in titoli pubblici). Il terzo nella posizione di liquidità, i cui saldi sono assai volatili e, risentono di due *repo* strutturati su titoli di Stato effettuati, rispettivamente, con Deutsche Bank e Nomura per un valore nominale complessivo di circa 5 miliardi, con profili di rischio non adeguatamente controllati e valutati da MPS. Si tratta di componenti delle operazioni Santorini e Alexandria, che risulteranno in seguito connotate da significative irregolarità.

Dopo ripetuti richiami da parte di Banca d'Italia di procedere a un rafforzamento patrimoniale MPS nel luglio 2011 porta a termine un'operazione di rafforzamento patrimoniale di circa 3 miliardi.

Con la crisi del debito sovrano, si determina un nuovo, forte indebolimento della posizione di liquidità della banca, a seguito tra l'altro dell'ampliamento dei margini da corrispondere a garanzia delle due operazioni di *repo* Santorini e Alexandria.
Banca d'Italia avvia una ispezione di follow-up sulla situazione di liquidità di MPS (condotta dal settembre 2011 al marzo 2012) che evidenzia che le problematiche in precedenza rilevate non sono state superate. Sul finire del 2011, durante l'ispezione, Banca d'Italia presta a MPS titoli altamente liquidi che la banca utilizzerà per finanziarsi sul mercato.

In seguito alle forti pressioni della Vigilanza, e pur in assenza di un potere formale di *removal,* a fine 2011 MPS risolve il rapporto con il Direttore Generale, dr. Vigni, cui è corrisposto un compenso di circa 4 milioni; la corresponsione di tale compenso sfocerà in una procedura sanzionatoria nei confronti degli organi di amministrazione e controllo dell'epoca conclusasi con l'irrogazione di sanzioni per 1,3 milioni. A gennaio 2012 viene nominato A.D. Fabrizio Viola e nell'assemblea successiva Mussari non si ripresenta; il C.d.A. è ampiamente rinnovato, il Presidente è A. Profumo.

Negli anni successivi, ad opera della Vigilanza e soprattutto nel corso delle indagini nel frattempo intraprese dall'Autorità Giudiziaria (dopo avere constatato, in sede di indagini sulla società Enigma, la sussistenza di numerose transazioni compiute dalla stessa con MPS e dopo avere osservato le oscillazioni del titolo MPS) emergono una serie di omissioni di informativa alla Vigilanza relative alla già citata operazione FRESH, sottesa al finanziamento dell'acquisto Antonveneta.
In estrema sintesi, si trattava di omissioni finalizzate a dare, alle operazioni in questione, la "parvenza" di componenti positive del patrimonio di vigilanza, quando in realtà ne avrebbero dovuto costituire componenti negative:

- il capitale sottoscritto da JPMorgan non era computabile nel *core capital* perché gli accordi sottesi a tale sottoscrizione comportavano per MPS, vincoli assimilabili alla remunerazione di un debito;
- taluni contenuti degli accordi stipulati da MPS – nascosti alla Vigilanza – una volta scoperti, fecero emergere che le azioni sottostanti l'operazione FRESH non potessero essere computate nel *core capital*.

Nella semestrale dell'agosto 2008, MPS includeva invece queste componenti nel patrimonio di vigilanza così falsandone l'entità. Si consideri che, sulla base di quanto riferito da Banca d'Italia e da Consob, il patrimonio di vigilanza di MPS, al 30.06.2008, senza le azioni JP Morgan, si sarebbe posto al di sotto del requisito prudenziale dell'8 per cento.
Ne scaturiranno i procedimenti penali a carico dei soggetti facenti parte del management ritenuti responsabili delle omissioni e, nel 2013, sanzioni Consob per manipolazione informativa.
L'operazione Alexandria (compiuta con la banca Nomura) e l'operazione Santorini (compiuta con Deutsche Bank) vennero poste in essere da MPS tra la fine del 2008 e metà 2009, con modalità operative che la banca non ha mai rappresentato né al mercato, né nelle sedi ispettive; le stesse sono state ricostruite *ex post* attraverso una complessa istruttoria – incluse numerose rogatorie internazionali – svolta dall'Autorità Giudiziaria in collaborazione con la Vigilanza e l'IVASS.
Senza entrare nell'articolata e complessa strutturazione delle operazioni in questione, basti in questa sede rilevare che, sulla base della ricostruzione offerta dagli inquirenti, le stesse sono rimaste nascoste nei bilanci, e quindi al pubblico ed al mercato, fino all'ottobre-novembre del 2012 con la conseguente emersione di perdite sul bilancio al 31.12.2012 per circa 700 milioni di euro.

Le due operazioni saranno successivamente chiuse: l'operazione Santorini nel dicembre 2013, con la stipula di un accordo transattivo tra MPS e *Deutsche Bank;* l'operazione Alexandria nel settembre 2015 mediante la definizione di un accordo transattivo con Nomura. Per quest'ultima operazione, nel dicembre 2015 la Consob accerterà la non conformità del bilancio al 31 dicembre 2014 e della relazione finanziaria semestrale al 30 giugno 2015 e richiederà, secondo quanto previsto dal TUF, la pubblicazione di informazioni supplementari. L'accertamento sarà effettuato alla luce delle nuove informazioni emerse nel corso delle citate indagini svolte dalla Procura di Milano.
Peraltro con riferimento agli aumenti di capitale precedenti all'accertamento di non conformità del bilancio 2014 e della relazione semestrale al 30/06/2015 effettuata da Consob nel dicembre 2015, è bene sottolineare che la stessa ne aveva approvato i prospetti, sebbene "con riserva".
In particolare Consob aveva rilevato:

"Nel bilancio della Banca sono riportate operazioni di *term structured repo*, contabilizzate secondo la cosiddetta metodologia a saldi aperti. La modalità di rappresentazione contabile di questo tipo di operazioni è all'attenzione degli organismi competenti in sede nazionale e internazionale. Non si può escludere che in futuro tali organismi forniscano informazioni diverse sul trattamento contabile, con possibili effetti negativi sulla situazione economica patrimoniale e/o finanziaria della Banca e/o del Gruppo" (prospetto 2014)
"Si precisa che la contabilizzazione delle operazioni long term structured repo, alla data del Prospetto, è oggetto di approfondimento da parte di Consob" (prospetto 2015).
L'accertamento di non conformità del bilancio 2014 e della relazione semestrale al 30/06/2015 effettuata da Consob nel dicembre 2015 deriva proprio da una diversa valutazione delle suddette operazioni, che anziché essere contabilizzate con la metodologia a saldi aperti, si sarebbero dovute contabilizzare a saldi chiusi.
L'audizione del Governatore Visco ha consentito di chiarire che se la Consob, prima di approvare i prospetti relativi ai succitati aumenti di capitale, avesse verificato l'esistenza dei titoli, avrebbe potuto constatare che essi non erano stati scambiati. Se così fosse avvenuto tali prospetti non sarebbero stati approvati, neppure con riserva, e ciò avrebbe ovviamente influito sul corso degli aumenti di capitale, sulle risorse messe a disposizione da parte dei risparmiatori e quindi sul loro destino.

Sulla base di quanto sinora esposto, l'attività di vigilanza della Consob su MPS ha riguardato tutte le più significative operazioni societarie e di finanza strutturata dal momento che, avendo impatto sugli aumenti di capitale e sui prospetti informativi oltreché sulla loro rappresentazione in bilancio.
Tuttavia la Commissione ha potuto constatare come gli interventi attuati dalla stessa Consob non abbiano portato all'individuazione tempestiva di quelle criticità che solo l'Autorità Giudiziaria ha poi accertato.
Lo dimostra il fatto che i procedimenti sanzionatori Consob si sono spesso attivati solo in esito ai risultati delle indagini giudiziarie (in molti casi anche a distanza di anni dai fatti).

L'elevatezza del portafoglio di titoli di Stato di MPS influisce anche sui risultati dello stress test di EBA effettuato nella seconda parte del 2011. Nel giugno 2012 MPS non è in grado di colmare la deficienza di capitale con iniziative private e ricorre ai Nuovi Strumenti Finanziari – NSF (cc.dd. "Monti bond").
Nel dicembre 2012 la Commissione europea approva temporaneamente la ricapitalizzazione di MPS, subordinatamente alla presentazione di un piano di ristrutturazione entro sei mesi dalla data della decisione. MPS richiede di emettere Monti Bonds per un importo complessivo di 3,9 miliardi, di cui 1,9 miliardi per il rimborso dei Tremonti Bond già in essere che aveva emesso nel 2009 per 1,9 miliardi in base al D.L. n. 185 del 28.11.2008); ulteriori 171 milioni di NSF verranno emessi a fronte del pagamento degli interessi maturati per il 2012 sui Tremonti Bond.

La Commissione Europea approva la versione definitiva del Piano di ristrutturazione nel novembre 2013. MPS si impegna inoltre a convertire i NSF qualora l'aumento di capitale previsto nel piano non si realizzi. I NSF verranno

successivamente integralmente rimborsati da MPS, con una tempistica accelerata rispetto a quella definita nel piano di ristrutturazione approvato dalla Commissione Europea.

La situazione diviene nuovamente problematica nel 2014, in vista dell'avvio del Single Supervisory Mechanism (SSM). Infatti, viene condotto l'esercizio di valutazione approfondita (*comprehensive assessment – CA*) dei bilanci delle principali banche dell'area dell'euro, costituito da due parti: la revisione della qualità degli attivi (*Asset Quality review, AQR*) e lo Stress Test (ST). MPS, al netto delle azioni di rafforzamento patrimoniale intraprese nel corso del 2014, evidenzia una deficienza di capitale, riconducibile unicamente allo scenario avverso dello *stress test*, pari a 2,1 miliardi. La deficienza di capitale emersa nell'ambito del CA è colmata dalla banca con un aumento di capitale di 3 miliardi, autorizzato dalla BCE a maggio del 2015 e completato nel mese successivo. Parte di tale aumento di capitale è destinata alla restituzione della quota residua di NSF per 1,071 miliardi. La BCE, che intanto aveva assunto la vigilanza diretta sulla banca, richiede a MPS di rispettare, a partire dal 2015, un CET1 ratio del 10,2 per cento. Contemporaneamente, alla banca viene chiesto di: a) non distribuire dividendi; b) affrontare attivamente il problema dell'alta incidenza delle attività deteriorate, anche attraverso operazioni di aggregazione; c) rinforzare le strategie e i processi inerenti la distribuzione interna di capitale; d) attuare un'adeguata strategia di liquidità e *funding*. I crediti deteriorati passano dal 19,1 per cento del 2012 al 34,8 per cento del 2015 mentre per il sistema passano dal 13,5 per cento al 18,1 per cento.

Nel corso del 2016 viene condotto un nuovo esercizio di *stress* a livello europeo, coordinato dall'EBA e condotto dall'SSM. I risultati di questo esercizio, pubblicati alla fine di luglio 2016, evidenziano un impatto molto rilevante sulla posizione patrimoniale di MPS nello scenario avverso alla fine del 2018 (capitale di qualità primaria pari al -2,4 per cento delle attività ponderate per il rischio).
Alla luce dei risultati dello *stress test*, la BCE chiede a MPS l'adozione in tempi brevi di una soluzione credibile commisurata ai problemi della banca. MPS annuncia al mercato il "Progetto Charles" che prevede, tra l'altro, un rafforzamento patrimoniale di ammontare fino a 5 miliardi. Il progetto viene autorizzato dalla BCE nel successivo mese di novembre ma non si perfezionerà in quanto la banca non riesce a reperire sul mercato tutte le risorse necessarie al completamento dell'aumento di capitale.

Si apre la strada per la ricapitalizzazione precauzionale da parte dello Stato.

5.2 Le quattro banche in risoluzione: Banca Marche, BPEL, Cariferrara e Carichieti

La crisi delle quattro banche poste in risoluzione nel novembre del 2015 si sviluppa anch'essa a partire dagli anni 2008-2009 e trae origine da cause comuni che emergono compiutamente a seguito dell'azione di vigilanza che si sviluppa dal 2008/2009 e che portano al loro commissariamento, che avviene per ciascuna di esse in tempi diversi tra il 2013 e il 2015. Nei quattro/cinque anni precedenti il commissariamento, Banca d'Italia conduce 18 ispezioni, equamente distribuite

tra le quattro banche. Quanto a Consob, essa ha esercitato la vigilanza sulle operazioni di offerta al pubblico in occasione dell'approvazione dei prospetti informativi relativi all'emissione di azioni ed obbligazioni (fatta eccezione che per Carichieti, sulla quale non disponeva di poteri di intervento in quanto non emittente titoli quotati o diffusi).
Come già detto si tratta di banche di piccole e minori dimensioni, per le quali le manifestazioni della crisi sono per lo più riconducibili alle "classiche" crisi bancarie e hanno meno a vedere con le cause prime della crisi finanziaria internazionale.
La crisi, infatti, si sviluppa all'interno dell'area crediti ed è determinata da *governance* inadeguata, politiche di erogazione del credito scadenti, imprudenti e pertanto eccessivamente rischiose e da ultimo, ma non meno importante, da comportamenti irregolari da parte dei vertici aziendali non solo nell'area crediti.
In conseguenza del fatto che le perdite su crediti comportano la necessità di effettuare aumenti di capitale emergono anche problematiche collegate alla vendita di obbligazioni subordinate alla clientela retail nonché di azioni sottoscritte da altre banche delle quali, a loro volta, le singole banche avevano sottoscritto gli aumenti di capitale da esse effettuati (cosiddetti "acquisti incrociati"). Più in dettaglio:

Banca d'Italia rileva, in occasione degli accertamenti ispettivi come anche in questi casi la *governance* sarebbe risultata fortemente inadeguata in tutte le sue articolazioni: la proprietà non avrebbe svolto il ruolo di selezione e vaglio dei vertici aziendali; il consiglio di amministrazione e il m*anagement* non avrebbero realizzato la sana e prudente gestione; i meccanismi di controllo interno sarebbero stati molto carenti e pertanto non efficaci.

Come riscontrato in tutte le banche in crisi, le insufficienze della *governance* si sono tradotte in una scadente qualità del credito. I crediti deteriorati delle quattro banche hanno raggiunto, in tempi diversi, e a seguito di ripetute ispezioni da parte di Banca d'Italia, percentuali almeno doppie rispetto a quelle del sistema bancario, determinando tensioni di liquidità e pesanti perdite patrimoniali, all'origine del dissesto.

Infine, la Banca d'Italia ha sottolineato che le risposte delle quattro banche alle sue sollecitazioni e prescrizioni sono state insoddisfacenti.
Quanto a Consob, la sua attività ha riguardato numerose emissioni di titoli azionari e obbligazionari subordinati nel periodo antecedente all'accesso all'amministrazione straordinaria. In tutti i casi, nonostante Consob abbia precisato di avere proceduto all'approvazione dei vari prospetti anche in esito all'informativa ricevuta da Banca d'Italia nell'ambito della collaborazione *ex lege*, è altresì vero che solo successivamente alla documentazione ricevuta a seguito della risoluzione la Consob avvia una istruttoria che si conclude con l'irrogazione di ingenti sanzioni amministrative.

L'area crediti è il fulcro di queste crisi. Le cause sono da ricercare i) in una eccessiva crescita dei prestiti negli anni precedenti lo scoppio della crisi finanziaria internazionale spesso in aree al di fuori della propria area di tradizionale insediamento, senza svolgere istruttorie di fido approfondite; ii) eccessiva concentrazione dei rischi in alcuni settori, in primis l'immobiliare e nei

confronti di alcuni grandi prenditori; iii) debordi dai limiti regolamentari interni e profili di anomalia nei confronti di alcuni prenditori, anche nel caso di erogazioni nei confronti di amministratori; iv) scarsa attenzione alle garanzie, mancato aggiornamento delle perizie sugli immobili. Tali politiche del credito "facili" vengono realizzate in alcuni casi anche da altre banche o intermediari finanziari del gruppo (Flashbank nel caso del gruppo Carichieti, la società di Leasing Commercio e Finanza nel caso di Cariferrara, Medioleasing nel caso di Banca Marche).

Per le motivazioni sopra esposte, le banche in questione sono state assoggettata all'Amministrazione Straordinaria: Carife viene commissariata nel maggio 2013, Banca Marche viene sottoposta dapprima a gestione provvisoria nell' agosto 2013 e ad amministrazione straordinaria nell' ottobre 2013; Carichieti è sottoposta ad amministrazione straordinaria nel settembre 2014 e da ultimo BPEL nel febbraio 2015.
Con riferimento alle Banche di cui sopra si deve evidenziare un deficit di scambio di comunicazioni e di informazioni tra gli Enti preposti alla Vigilanza.
In particolare con riferimento a Banca CARIFE i Pubblici Ministeri auditi hanno riferito che Consob aveva dichiarato di non aver avuto notizia da Banca d'Italia delle raccomandazioni che la stessa aveva indirizzato a CARIFE sull'aumento di capitale 2011. La Consob quindi avrebbe approvato sulla base di informazioni incomplete i prospetti relativi all'aumento di capitale 2011 che, anziché mettere in rilievo che l'aumento di capitale era frutto di un'indicazione di Banca d'Italia a fronte del deterioramento del credito e di altri problemi della banca, davano invece atto che la scelta mirava ad anticipare il rafforzamento patrimoniale in vista di Basilea3.
Anche in relazione a Banca Marche si è rilevato un deficit di comunicazione tra gli Enti preposti alla Vigilanza.
L'audizione del Governatore Visco, ha confermato che i prospetti approvati dall'autorità competente, in riferimento agli aumenti di capitale di CARIFE e di Banca Marche non contenevano gli *alert* necessari ed indispensabili.
Per quanto infine riguarda Carichieti i PM auditi dalla Commissione hanno riferito di indagini in corso con riferimento alla gestione dei commissari nominati da Banca d'Italia per la fase di Amministrazione Straordinaria, con particolare riferimento alla cessione dei crediti deteriorati, sulla cui valutazione lo stesso Tribunale di Chieti, in sede di dichiarazione di insolvenza, ha espresso delle censure, collegando ad essa se non l'insorgere dell'insolvenza, quanto meno il suo aggravamento.

5.3 Le due banche venete: Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca

Le problematiche relative alle due banche, presenti già da tempo in entrambi gli istituti, emergono nella loro gravità più tardi rispetto ai casi precedenti, e cioè nel 2014-15 anche per gli effetti della seconda lunga recessione che è stata particolarmente pesante in Veneto. Le cause e le manifestazioni della crisi di queste due banche inoltre possono considerarsi "gemelle".

Ancora una volta le maggiori criticità riguardano: i) forti carenze della *governance*, dovute ad un modello basato sull'autoreferenzialità dei vertici aziendali; ii) modalità di erogazione del credito deboli cui si aggiungono, come fattori specifici

di crisi di queste due banche, iii) problematiche relative alla valutazione del prezzo delle azioni. Si tratta di due banche popolari non quotate ad azionariato diffuso, di dimensioni rilevanti, tanto da essere passate alla fine del 2014 sotto la vigilanza di BCE. E da ultimo, iv) l'emersione di pratiche scorrette di ricapitalizzazione nonché di gestione del Fondo Azioni Proprie, attuate attraverso le cosiddette operazioni "baciate".

Nel periodo 2007-2011 entrambe le banche crescono molto più del sistema, attuando una politica tipica di molte banche del territorio. A tal fine ampliano la base sociale, incrementando il capitale mediante emissione di azioni destinate anche a nuovi soci.
Le ispezioni compiute in questo periodo rilevano per entrambe le banche alcune carenze e anomalie in tutte le fasi del processo creditizio che tuttavia non sembrano avere conseguenze particolarmente negative sulla qualità del portafoglio crediti.

VB in questi primi anni attua una sostenuta politica di acquisizione di altre banche a carattere locale, tra cui Banca Popolare di Intra, Banca Italiana di Sviluppo, Banca Apulia, Cassa di Risparmio di Fabriano. Nel 2010 inoltre furono rilevati da Banca d'Italia elementi indicativi della possibile sussistenza di un controllo non autorizzato di VB su BIM nella forma dell'influenza dominante, cui, a esito di approfondimenti fece seguito una formale istanza da parte di VB per l'acquisizione del controllo di BIM.

Le criticità nel portafoglio prestiti si materializzano gradualmente a seguito della crisi del debito sovrano e della conseguente nuova recessione. A partire dal 2013 anche BPV e VB, come il resto del sistema bancario, avviano una riduzione delle erogazioni creditizie che prosegue in maniera più marcata negli anni successivi.

In questi anni le ispezioni si focalizzano sulla verifica della qualità del portafoglio crediti delle due banche mediante accertamenti mirati che si svolsero per BPVI da maggio a ottobre 2012 e per Veneto Banca da gennaio ad agosto 2013. Entrambe le aziende saranno nuovamente sottoposte ad accertamenti ispettivi nel primo semestre 2014 nell'ambito del *Comprehensive Assessment*.
L'esercizio di stress test che si svolge da gennaio a ottobre 2014 fa emergere per entrambe le banche uno *shortfall* patrimoniale (682 mln per BPV e 714 mln per VB). Tra la data di riferimento dell'esercizio (31 dicembre 2013) e la pubblicazione dei risultati tutte e due le banche effettuano misure di rafforzamento di capitale che sanavano lo *shortfall*. Tuttavia, verrà poi tardivamente accertato dalla vigilanza, tali aumenti erano solo in parte computabili nel patrimonio per effetto della rilevanza di "operazioni baciate" che avrebbero dovuto essere portate a detrazione del patrimonio e che non erano state dedotte.

In questa fase prese definitivamente avvio la spirale negativa che porta rapidamente al dissesto. A partire dal 2014 e soprattutto dal 2015 il fattore che più di ogni altro ha determinato l'abbattimento del patrimonio dei due intermediari è stato il deterioramento della qualità del credito; i crediti deteriorati sono derivati in gran parte dagli effetti della crisi economica sulle imprese affidate e dalla volontà della banca di sostenere il territorio. Il credito esplicitamente in

conflitto d'interessi, fenomeno di per sé grave e preoccupante, rappresenta una quota percentuale non elevata del totale.

Come detto nella crisi di BPVI e di VB sono determinanti due aspetti specifici: la determinazione del prezzo delle azioni e le "operazioni baciate".

Sin dalle prime ispezioni emergono per entrambe le banche le prime criticità sul meccanismo di fissazione del prezzo delle azioni, basato su un processo non codificato, svincolato da collegamenti con le *performance* reddituali e privo del parere di esperti indipendenti.

In riferimento a BPV, nel 2011 la Banca, al fine di conformarsi alle prescrizioni di Banca d'Italia irrogatele in esito ad una ispezione compiuta nel 2009, adottò le linee guida che prevedevano i parametri in funzione dei quali gli organi societari avrebbero dovuto informarsi per le decisioni concernenti il prezzo dei titoli e disponevano di riservare ad un esperto esterno un parere in merito. Il prezzo delle azioni è rimasto costante nel corso degli anni successivi (euro 62,5/azione) e nell'ambito delle rilevazioni eseguite da BCE nel 2015, verrà constatata non solo una applicazione solo parziale delle linee guida adottate, ma anche e soprattutto la permanenza di un disallineamento tra il rendimento implicito dell'azione BPV e la redditività ordinaria della Banca, che aveva accresciuto in misura rilevante l'esposizione di quest'ultima a rischi operativi e reputazionali, inerenti, tra l'altro, i reclami degli azionisti aventi ad oggetto la sovrastima del prezzo dell'azione.
Si consideri, tra l'altro, che gli Aumenti di Capitale ("AUCAP") compiuti dalla Banca nel 2013, nel 2014, indotti da Banca d'Italia per incrementare il patrimonio di vigilanza, erano stati effettuati in base al medesimo meccanismo di determinazione del valore/prezzo delle azioni.
Con particolare riferimento all'AUCAP 2013 ed all'approvazione del relativo prospetto informativo da parte di Consob, è emerso che quest'ultima non aveva ricevuto notizia da Banca d'Italia delle debolezze patrimoniali della Banca, di talché aveva ritenuto che l'informativa fornita ai risparmiatori fosse esaustiva.

Anche per quanto riguarda VB, Banca d'Italia effettua a suo carico alcuni rilievi in ordine al meccanismo di fissazione del prezzo delle azioni nel 2009, invitandola ad adottare apposita normativa interna e ad affidarsi al parere di un esperto esterno, invito a cui VB si conforma nel 2010.
Il prezzo dell'azione di VB, assunse, valore crescente negli anni successivi, risultando "incoerente" con la effettiva redditività aziendale ed anche nel contesto economico complessivo, sia in rapporto ai valori riferiti alle banche operanti nel mercato regolamentato (in quanto molto più elevato) che ai valori riferiti a quelle operanti in mercati non regolamentati (in quanto superiore alla media).
Anche in questo caso, la determinazione del prezzo delle azioni ha influenzato gli AUCAP compiuti dalla Banca negli anni 2013, 2014 sollecitati da Banca d'Italia per incrementare il patrimonio di vigilanza ma risultati, in esito ad accertamenti successivi, connotati da diverse criticità.
Con particolare riguardo all'AUCAP 2013, nel corso delle audizioni dei rappresentanti di Banca d'Italia e Consob, è emerso che lo scambio di informazioni intercorso tra le due Autorità non ha, sulla base di quanto appurato ex post, consentito l'esaustiva individuazione dei rischi connessi alla situazione

della Banca che ha influenzato i provvedimenti approvativi del prospetto informativo.

In conclusione nonostante la Banca d'Italia sia intervenuta più volte sulla determinazione del prezzo delle azioni per ottenere che i due intermediari si dotassero di processi adeguati e di criteri obiettivi di fissazione del prezzo, quest'ultimo è rimasto sovrastimato fino a tutto il 2016.

Da ultimo, con riferimento al fenomeno delle operazioni "baciate", ricordiamo che esse non sono vietate per legge dal 2008, a patto che i relativi finanziamenti siano autorizzati dall'Assemblea straordinaria, nel rispetto delle condizioni previste dal codice civile (art. 2358) e che le azioni non siano conteggiate nel patrimonio di vigilanza.

Tale fenomeno, che consiste nella vendita di azioni a soggetti ai quali la banca venditrice fornisce la relativa provvista nell'ambito di operazioni di finanziamento, è largamente concentrato nel periodo 2012–2014, quando entrambe le banche, a causa della prospettiva di coefficienti patrimoniali più elevati e a causa dell'emergere dei NPL, dovevano effettuare aumenti di capitale.

La Banca d'Italia ha rilevato la fattispecie a metà del 2013 su VB e ad inizio 2015 su BPV, seppure vi fossero operazioni baciate per ingenti importi già negli anni precedenti.
Nella corsa al reperimento di adesioni alle operazioni di rafforzamento di capitale – operate anche attraverso i finanziamenti baciati - le due banche hanno, in vari casi, applicato pratiche scorrette nell'ambito delle politiche commerciali finalizzate alla vendita dei propri prodotti (carenza di informativa al cliente, inidonea valutazione del merito creditizio, carenti procedure interne). Le operazioni baciate, a seguito di plurimi accertamenti compiuti (anche da BCE) hanno costituito un fenomeno significativo; si consideri infatti che l'importo delle stesse, calcolato su BPV è risultato di euro 1,1 miliardi mentre quello calcolato su VB di euro 356 milioni.
Si consideri infine che gli aumenti di capitale – in particolare quelli compiuti nel 2014, per superare i previsti esiti di *shortfall* patrimoniali in sede di *Comprehensive Assessment* con riferimento al Bilancio al 31.12.2013 - poterono essere computati nel patrimonio di vigilanza solo parzialmente (essendo derivati in gran parte da acquisti di azioni finanziate dalla banca). Per accertamenti successivamente svolti, essi risultarono non sufficienti all'obiettivo di raggiungimento dei parametri minimi previsti. Da qui la "discesa" delle due banche verso lo stato di dissesto ed all'accesso, nel 2017, alla liquidazione coatta amministrativa.

Inoltre, nel corso del 2015 la posizione di liquidità delle due banche inizia a deteriorarsi. Da settembre a dicembre 2015, la raccolta di BPV subisce una diminuzione di circa 2,5 mld (-14 per cento), quella di VB di circa 4 mld (-20 per cento).

Ciascuno degli organi amministrativi delle banche – rinnovati autonomamente dalle assemblee dopo le ispezioni della Vigilanza (salvo l'amministratore delegato di BPV, sostituito già nel corso dell'accertamento), approva un piano di rilancio

che per entrambe le banche avrebbe dovuto portare, a seguito della riforma delle Banche popolari, alla trasformazione in S.p.A. (poi effettivamente realizzata), a un aumento di capitale (1 mld per VB e 1,5 mld per BPV) e alla quotazione in borsa. Nel processo di trasformazione in S.p.A. il prezzo delle azioni venne portato da 48 a 6,3 euro per BPV e da 30,5 a 7,3 euro per VB. In entrambi i casi l'offerta delle azioni sul mercato a un prezzo di 0,10 per azione fallì.

Nella primavera del 2016 viene costituito il fondo Atlante, in base a un'iniziativa di matrice prevalentemente interbancaria privata, con la presenza di Cassa Depositi e Prestiti, di alcune fondazioni bancarie e assicurazioni, che diviene il principale azionista di BPVI con più del 99 per cento del capitale e successivamente, a giugno, diviene il principale azionista di VB con il 97,64 per cento.

L'incertezza legata alle possibilità di successo delle iniziative di risanamento delle due banche compromette irrimediabilmente la fiducia della clientela; nel primo semestre del 2017, la continua esposizione mediatica determina ulteriori deflussi di provvista (2,5 miliardi per BPV e 3,9 miliardi per VB).

Si innesca, come detto, una spirale inarrestabile e le due banche vengono dichiarate a rischio di dissesto.

Consob è intervenuta dal 2008 al 2013 dirigendo la propria attenzione sulle modalità di attuazione della disciplina MIFID irrogando una sanzione nei confronti di VB nel 2013 e nei confronti di BPV nel 2015.
Nel periodo successivo, 2015-2016 è intervenuta ripetutamente sui contenuti dei prospetti informativi relativi a diverse operazioni, richiedendo l'inserimento in essi di informazioni supplementari.
Risulta avere utilizzato poteri che vanno oltre la disamina dei prospetti avviando due ispezioni su VB: la prima, sulle condotte adottate dall'intermediario nella distribuzione alla clientela *retail*, la seconda sul processo di definizione del valore delle azioni proprie. Nel corso delle verifiche ispettive sono emerse delle irregolarità tali da portare all'utilizzo dei poteri di accesso previsti dal TUF.
Complessivamente, nei confronti delle due banche venete, Consob ha irrogato sanzioni per circa 9 milioni di euro.

6. 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, alla modalità di 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 modalità di presidio dai rischi e di salvaguardia della trasparenza dei mercati (art.3, lett. c)

La disciplina vigente precisa gli obiettivi della vigilanza e prevede un obbligo di collaborazione tra le varie autorità e di comunicazione delle notizie acquisite.

Si veda ad esempio (in riferimento alla disciplina degli intermediari finanziari, regolati dal T.U.F.) l'art. 5 del T.U.F. che, in generale, al comma 1), indica quali obiettivi della vigilanza:
a) La salvaguardia della fiducia nel sistema finanziario
b) La tutela degli investitori
c) La stabilità ed il buon funzionamento del sistema finanziario
d) La competitività del sistema finanziario
e) L'osservanza delle disposizioni in materia finanziaria.
e che, nello specifico, al comma 2), precisa che la Banca d'Italia è competente per quanto riguarda il contenimento del rischio, la stabilità patrimoniale e la correttezza dei comportamenti, mentre al comma 3) individua in CONSOB l'autorità competente per quanto riguarda la trasparenza e la correttezza dei comportamenti.
La dualità di obiettivi, che vengono ad essere perseguiti da due distinte autorità di vigilanza, trova una sintesi ed un punto di equilibrio nell'obbligo di collaborazione reciproca.
Al comma V dell'art. 5 citato, si precisa che Banca d'Italia e Consob operano in modo coordinato e si danno reciproca comunicazione dei provvedimenti assunti e delle irregolarità rilevate nell'esercizio dell'attività di vigilanza. Il comma 5 bis prevede tra Banca d'Italia e Consob la stipula di un Protocollo d'intesa, avente ad oggetto i compiti di ciascuna, le modalità del loro svolgimento, lo scambio di informazioni, anche in riferimento alle irregolarità rilevate.

Più in generale l'obbligo di informazione tra autorità di vigilanza è previsto anche dall'art. 7 del T.U.B. che, dopo aver sancito il segreto d'ufficio su tutte le notizie, informazioni e dati acquisiti dalla Banca d'Italia, in ragione della sua attività di vigilanza, precisa, al comma V, che Banca d'Italia, Consob, Covip e Ivass debbano tra loro collaborare, anche mediante scambio di informazioni e non possano reciprocamente opporsi il segreto d'ufficio. Dello stesso segno l'art. 54 comma V del T.U.B. in riferimento alla vigilanza ispettiva della Banca d'Italia e delle conseguenti comunicazioni a Consob. Simmetrica è poi la previsione dell'art. 4 del T.U.F.

L'art. 7 bis del T.U.F., come sostituito dal D. Lvo attuativo della Direttiva MIFID II (entrata in vigore il 3 gennaio 2018 in forza del D.lgs. 129/2017, ribadisce come la Consob sia competente per quanto riguarda la protezione degli investitori, l'ordinato funzionamento ed integrità dei mercati finanziari o delle merci, mentre la Banca d'Italia sia competente per quanto riguarda la stabilità dell'insieme o di una parte del sistema finanziario. Anche questa norma prevede che Banca d'Italia e Consob stabiliscano, sulla base di un apposito protocollo d'intesa, le modalità della cooperazione e del reciproco scambio di informazioni rilevanti.

Per completare il quadro normativo deve ricordarsi che dalla fine del 2014 le banche c.d. "significative" escono dall'ambito della vigilanza nazionale per entrare in quello affidato al Meccanismo di vigilanza unico (*Single Supervisory Mechanism*, SSM), in vigore dal 4.11.2014.

Pertanto, per i gruppi bancari italiani significativi (allo stato 11) compete al SSM la vigilanza diretta e la selezione delle eventuali informazioni da trasmettere all'Autorità Nazionale sui mercati.

Tornando all'ambito nazionale, si rileva come il sistema assicuri alle Autorità di vigilanza un ampio margine operativo, competendo alle stesse di mediare tra le finalità da perseguire. In quest'ottica, le sorti dell'efficacia preventiva (ex ante) e riparativa (ex post) delle criticità vengono, in definitiva, riposte nelle mani degli organi di vigilanza sia in termini di tempestività di intervento che di idoneità delle modalità e dei tempi prescelti.

Il punto è che nello scenario che ha caratterizzato l'ultimo decennio, l'esercizio dell'attività di vigilanza non si è dimostrato del tutto efficace.

Nelle vicende che hanno specificamente coinvolto gli istituti oggetto di indagine la Commissione è giunta a ritenere che in tutti i sette casi le attività di vigilanza sia sul sistema bancario (Banca d' Italia) che sui mercati finanziari (Consob) si siano rivelate non sufficientemente efficaci ai fini della tutela del risparmio; che le modalità di applicazione delle regole e degli strumenti di controllo si siano rivelate perfettibili; che i poteri sanzionatori siano stati impotenti in caso di manifestazioni dolose che hanno spesso investito gran parte della direzione apicale degli emittenti; che le modalità di presidio dai rischi e di salvaguardia della trasparenza dei mercati si siano dimostrate inadeguate.

Un primo aspetto emerso nel corso delle diverse audizioni, riguarda il fatto che Banca d'Italia ha lamentato limiti "investigativi" degli strumenti a propria disposizione, all'epoca dei fatti, in sede di ispezione. Così, in relazione all'accertamento di alcune irregolarità, la Banca d'Italia segnala di non aver potuto fare altro che prendere atto delle dichiarazioni della banca, oggetto d'ispezione, non avendo ulteriori poteri che la mettessero nelle condizioni di verificare la correttezza dell'informazione fornitale dalla banca vigilata.

Si citano sul punto le dichiarazioni di Barbagallo in sede di audizione del 22.11.2017:" .... c'è invece un tema endogeno sulle ispezioni e sull'adeguatezza degli strumenti. Di fronte alle irregolarità osservate al Monte dei Paschi o in altre realtà, secondo me non basta affidarsi alla perizia e alla capacità dei colleghi di capire i problemi anche per via indiziaria; bisognerebbe probabilmente andare oltre - è una mia personale opinione - e dotare gli ispettori di altri poteri, magari sotto il controllo della Guardia di finanza. La Consob, per esempio, ha questi poteri in alcuni casi. Esercitare in via eccezionale un potere maggiore credo sia d'ausilio in situazioni in cui si ha obiettivamente un dubbio... "

Peraltro la Consob, dotata di questi maggiori poteri, non pare averli utilizzati adeguatamente (avendoli attivati in due sole occasioni) né aver, di fatto, conseguito risultati significativi.
In effetti, sulla base di quanto emerso dai lavori della Commissione, gli interventi attuati dalla Consob non hanno portato all'individuazione

tempestiva di quelle criticità che solo l'Autorità Giudiziaria ha poi accertato, quando ormai i fatti contestati si erano da tempo consumati.

La disamina e l'approfondimento di alcuni eventi che hanno contraddistinto l'azione della vigilanza – nella specie di Banca d'Italia e Consob – ha fatto emergere, nell'ambito dell'inchiesta, oggettive debolezze nella collaborazione e nello scambio reciproco di informazioni rilevanti tra i due organismi.

Per le finalità dell'inchiesta della Commissione, ha assunto particolare rilievo la circostanza che nell'ambito della collaborazione tra Autorità, prevista ai sensi del citato art. 5 comma 5bis TUF, non sono state trasmesse da Banca d'Italia o adeguatamente recepite da Consob notizie rilevanti che avrebbero potuto incidere sulla verifica dei prospetti ai fini della loro preventiva approvazione.

Così in riferimento agli aumenti di capitale ed alla vendita di strumenti finanziari svolti in seno alle quattro banche oggi in risoluzione, nel mentre sono state contestate dall'A.G. violazioni degli obblighi di trasparenza a carico degli emittenti, è altresì emerso che i dati omessi nei prospetti afferivano spesso al contenuto di raccomandazioni della Banca d'Italia. Consob ha sostenuto, anche davanti all'A.G., di avere approvato tali prospetti informativi (e le operazioni cui essi si riferivano hanno avuto corso con l'adesione/sottoscrizione dei risparmiatori) senza essere a conoscenza dell'esistenza delle criticità segnalate da Banca d'Italia al vigilato, pur mettendo in rilievo che tale deficit informativo fosse addebitabile alla banca. Se così è stato, il mancato funzionamento della collaborazione tra le due autorità appare evidente. Altrimenti le doglianze che ciascuna delle due Autorità ha espresso in riferimento alle informazioni scambiate hanno costituito facile "alibi".

La tematica dell'interlocuzione tra le due Autorità ha avuto rilievo anche in altre circostanze accertate in sede di inchiesta. Nella specie, si sono registrate incongruenze tra l'interpretazione, il significato e la valenza che ciascuna delle due Autorità di Vigilanza riteneva attribuibile al contenuto di una comunicazione relativa ad un resoconto ispettivo trasmesso da Banca d'Italia a Consob in ordine al prezzo delle azioni della banche venete, il cui importo Banca d'Italia ritenne di segnalare, come "elevato", senza tuttavia specificare di aver riscontrato alcune importanti anomalie nelle procedure interne per la sua determinazione.
Il Governatore della Banca d'Italia, sentito sull'argomento si è limitato a dichiarare che le lacune riscontrate nell'interlocuzione tra Autorità siano dipese da mere "differenze redazionali, funzionali a mettere in evidenza i differenti aspetti di interesse".

In generale si è visto come le banche abbiano dovuto ricorrere a politiche di rafforzamento patrimoniale e Banca d'Italia in molti casi abbia sollecitato l'adozione di tali iniziative, soprattutto nei confronti delle banche più "deboli".
Non hanno fatto eccezione a tali sollecitazioni le Banche destinatarie della presente inchiesta, per le quali, la presenza di molteplici criticità (nei processi creditizi, nella *governance* ecc.) e l'impennata dell'incidenza dei NPL, hanno

reso le misure di ri-patrimonializzazione adottate non sufficienti, ad evitare il dissesto. Ed allora occorre domandarsi – al netto degli episodi dolosi di occultamento di documenti e di *mala gestio,* che in talune situazioni hanno contraddistinto l'operato delle Banche in esame - se gli strumenti a disposizione della Vigilanza siano stati utilizzati tutti ed in caso positivo, si siano dimostrati sufficienti.

Lo stesso Governatore, chiamato ad esprimere una sua valutazione sull'operato di Banca d'Italia, non ha escluso possibili carenze: "È indubbio che è il gap, il famoso gap, i tre anni, un anno, eccetera, è un problema che io mi sono posto. Cioè, potevamo noi nel 2013 essere un pochino più svegli? Forse. Se devo dire, due rimpianti: uno è la questione delle sofferenze, cioè di non aver spinto con forza le banche a cercare di dotarsi di una capacità di recupero e di ordine, sostanzialmente avere tutti i documenti giusti per le sofferenze che avevano; e l'altro è, effettivamente, Vicenza, perché noi, nelle discussioni del Direttorio, nelle valutazioni sulla base delle carte eccetera, l'abbiamo sempre considerata, fino ad allora, una banca non straordinaria, non la migliore delle popolari, sicuramente c'erano varie altre popolari migliori di Vicenza, ma in quell'ambito lì sicuramente una banca in grado di fare acquisizioni di banche più piccole con attenzione. Che succede? Succede che ci sono, nel 2014, questi problemi."

In punto di vigilanza sulla *governance,* Banca d'Italia, tra le carenze lamentate circa i propri poteri, aveva indicato anche l'assenza del c.d. potere di *removal* (ossia il potere di rimuovere dagli organi sociali gli esponenti della banca) che è entrato in vigore a decorrere dal 2015. Sino ad allora Banca d'Italia era potuta intervenire sulla composizione degli organi delle banche tramite la c.d. *moral suasion,* anche se non sempre con successo.

Per quanto concerne il tema generale dell'efficacia dell'attività di vigilanza è stato rilevato, come le Banche abbiano in molti casi ottemperato talvolta solo in modo parziale - e con gravi ritardi - alle prescrizioni impartite da Banca d'Italia.
A fronte della mancata adozione delle misure correttive impartite da Banca d'Italia, quest'ultima si è limitata a reiterare la prescrizione e/o sollecitare la banca a conformarsi.
Anche l'applicazione finale di una sanzione, a fronte di una perdurante omissione protrattasi per anni, non sembra aver costituito un rimedio - da solo - adeguato e sufficiente.
Se, dunque l'attività della Vigilanza è risultata lenta, bisogna interrogarsi su come rendere più efficacemente coercitive le indicazioni che la vigilanza indirizzi alle banche, al fine di evitare – laddove possibile – il permanere di situazioni di criticità che rischiano di minare la sana e prudente gestione ed il buon funzionamento della banca.

7. Le tre diverse soluzioni adottate per le crisi delle sette banche.

Le soluzioni adottate a partire dalla fine del 2015 per la soluzione delle sette crisi bancarie si muovono tutte nell'ambito della filosofia che ispira la *Bank Recovery and Resolution Directive* (BRRD) entrata in vigore in Italia il primo gennaio del

2016. Esse pertanto si svolgono in un contesto normativo europeo nuovo al cui interno operano da un lato le nuove autorità di Vigilanza e di Risoluzione e dall'altro la Commissione Europea che a seguito della crisi finanziaria internazionale è intervenuta con regolamentazioni *ad hoc* sugli aiuti di Stato al settore bancario.

La BRRD aveva l'obiettivo di introdurre in tutti i paesi europei regole armonizzate per prevenire e gestire le crisi bancarie. A tal fine è stato istituito quale componente essenziale dell'Unione Bancaria, a complemento del SSM, l'Autorità di Risoluzione, o *Single Resolution Mechanism* (SRM), responsabile della gestione accentrata delle crisi bancarie nell'area dell'euro. L'SRM è un sistema articolato che si compone delle autorità di risoluzione nazionali e di un'autorità accentrata, il Comitato Unico di Risoluzione (*Single Resolution Board*, SRB), cui partecipano rappresentanti delle autorità di risoluzione nazionali e alcuni membri permanenti. Per le banche "significant" è il SRB ad individuare le modalità con cui la crisi può essere affrontata e a decidere, quando la crisi si manifesta, come gestirla in concreto adottando un programma di risoluzione. Spetta invece all'autorità di risoluzione nazionale, nel caso di crisi italiane Banca d'Italia, dare attuazione al programma, esercitando i poteri che la normativa europea e le norme nazionali di recepimento le attribuiscono. Il programma deve inoltre essere sottoposto alla Commissione Europea. Nei casi di banche "less significant", le autorità di risoluzione nazionali conservano la responsabilità di pianificare e gestire le crisi. La loro azione si svolge comunque secondo linee guida e orientamenti definiti dal SRM.

Come è noto, la BRRD ha introdotto il *Bail-in*, uno strumento che consente alle autorità di risoluzione di disporre, al ricorrere delle condizioni di risoluzione, la riduzione del valore delle azioni e di alcuni crediti o la loro conversione in azioni per assorbire le perdite e ricapitalizzare la banca in misura sufficiente a ripristinare un'adeguata capitalizzazione e a mantenere la fiducia del mercato. Gli azionisti e i creditori non possono in nessun caso subire perdite maggiori di quelle che sopporterebbero in caso di liquidazione della banca secondo le procedure ordinarie. Più in dettaglio sono completamente esclusi dall'ambito di applicazione e non possono quindi essere né svalutati né convertiti in capitale:

- i depositi protetti dal sistema di garanzia dei depositi, cioè quelli di importo fino a 100.000 euro;
- le passività garantite, inclusi i *covered bonds* e altri strumenti garantiti;
- le passività derivanti dalla detenzione di beni della clientela o in virtù di una relazione fiduciaria, come ad esempio il contenuto delle cassette di sicurezza o i titoli detenuti in un conto apposito;
- le passività interbancarie (ad esclusione dei rapporti infragruppo) con durata originaria inferiore a 7 giorni;
- le passività derivanti dalla partecipazione ai sistemi di pagamento con una durata residua inferiore a 7 giorni;
- i debiti verso i dipendenti, i debiti commerciali e quelli fiscali purché privilegiati dalla normativa fallimentare.

Sfruttando un'opzione prevista dalla BRRD il legislatore italiano ha prorogato di un anno al primo gennaio 2016 l'entrata in vigore delle disposizioni della direttiva relative al *bail-in*. Ciò ha permesso di applicare alle quattro banche poste in risoluzione nel novembre del 2015 solo il *Burden Sharing (BS)*, coinvolgendo

nell'assorbimento delle perdite, gli azionisti e i titolari di obbligazioni subordinate. Il *BS*, a sua volta, era stato introdotto dalla Commissione Europea nell'ambito della normativa sugli aiuti di stato che con la Comunicazione dell'agosto 2013 diviene molto più restrittiva che in precedenza. Secondo la Comunicazione infatti gli aiuti al settore bancario potevano essere concessi soltanto a condizioni tali da comportare un'adeguata condivisione degli oneri da parte degli investitori esistenti e cioè solo dopo che le perdite fossero state assorbite da detentori di strumenti equity e, successivamente, dai titolari di strumenti di capitale ibridi e subordinati.

Chiarito il nuovo contesto normativo, ripercorriamo di seguito in estrema sintesi le tre diverse soluzioni adottate nel caso delle sette banche in crisi, seguendo, al riguardo, un ordine cronologico.

7.1 La risoluzione delle quattro banche commissariate

Il primo caso di "parziale" applicazione delle nuove regole europee di gestione delle crisi bancarie è stato quello delle quattro banche commissariate, che alla fine del 2015 sono state poste in risoluzione.

Il contesto in cui si verificano le difficoltà di queste banche è molto diverso dal passato a causa della recessione economica e della debolezza del sistema economico già descritte, pertanto, in relazione alle stesse, non è stato possibile evitare la risoluzione attraverso la loro acquisizione da parte di altre banche più solide (pur avendo cercato, i commissari, soluzioni di questo tipo nel corso dell'amministrazione straordinaria).

Da ultimo, è stata anche tentata la soluzione a carico del sistema bancario attraverso l'utilizzo del Fondo interbancario di tutela dei depositi. Questa via è stata preclusa dalla Commissione europea (CE), che ha assimilato l'intervento del Fondo interbancario obbligatorio a un aiuto di Stato. Tale assimilazione – derivante da un'interpretazione di una Comunicazione della stessa Commissione europea dell'agosto 2013 – non è stata condivisa dallo Stato italiano, che l'ha impugnata e per la quale si è a tutt'oggi in attesa di una decisione della Giustizia Europea.
E' emerso in sede di audizioni che non si potesse tuttavia disattendere l'indicazione della Commissione perché qualora si fosse proseguito con l'intervento del Fondo interbancario obbligatorio, le banche beneficiarie sarebbero state costrette a sterilizzare contabilmente l'aiuto, apparendo comunque assolutamente improbabile che la BCE, cui spetta autorizzare le acquisizioni, assumesse una decisione in contrasto con gli orientamenti della Commissione. E' emerso anche, in quella stessa fase come non si fosse riusciti ad esperire un intervento del sistema bancario su basi volontarie in quel momento inedito.

Il rapido e drammatico deteriorarsi della situazione patrimoniale e della liquidità delle quattro banche ha quindi imposto di procedere senza indugio alla loro risoluzione, applicando con apposito decreto gli istituti previsti dalla Direttiva europea sulla risoluzione delle crisi (cosiddetta BRRD), in forma *light*, ovvero con il solo *BS*.

Nel novembre del 2015, il governo emanò il decreto 22.11.2015 n. 183 . che poneva in risoluzione le quattro banche.

Ciascuna banca veniva scissa in due: una *good bank* o banca ponte e una *bad bank*. Allo quattro *good banks* afferivano i prestiti diversi dalle sofferenze e i debiti verso i depositanti e gli obbligazionisti ordinari. Alla *bad bank* (chiamata REV), unica per le quattro banche, afferivano solo le sofferenze.

Un aspetto critico e ampiamente trattato in diverse audizioni è stato il prezzo al quale le sofferenze vennero valutate: inizialmente al 17,6 per cento del loro valore nominale (La Commissione proponeva 13,5 per cento). Successivamente, a seguito di valutazioni di esperti indipendenti, il prezzo finale fu di 22,5 per cento. Le conseguenti perdite vennero poste a carico dai detentori delle azioni e delle obbligazioni subordinate emesse dalle quattro banche: il valore di questi strumenti venne azzerato. Le perdite residue sono state addossate al Fondo di risoluzione, che si è anche fatto carico di ricapitalizzare le banche ponte e la *bad bank* per 1,8 miliardi, con un contributo complessivo iniziale di 3,6 miliardi.
Complessivamente, lo ricordano gli organi delle procedure di risoluzione in sede di audizione, vennero trasferiti crediti in sofferenza per 9,4 miliardi mentre rimasero in capo alle *good banks* crediti problematici (incagli e *past due*) per complessivi 4,5 miliardi.

Anche la ricerca di un acquirente per le quattro banche ponte, apparentemente sane si è rivelata più difficile del previsto. Nel maggio 2017 è stata perfezionata la vendita di Nuova Banca Etruria, Nuova Banca Marche e Nuova Cari-Chieti a UBI, al prezzo simbolico di un euro e ciò ha comportato ulteriori oneri tra cui una ulteriore ricapitalizzazione a carico del Fondo di Risoluzione nazionale per 713 milioni e una cessione di ulteriori sofferenze per 2,2 miliardi a REV oltre a garanzie per rischi legali e fiscali. Lo stesso schema è stato seguito per la contemporanea cessione di Nuova CariFerrara a Banca Popolare dell'Emilia Romagna (BPER). In questo caso il contributo patrimoniale a carico del Fondo di Risoluzione nazionale è stato di 340 milioni, la cessione di nuove sofferenze di 290 milioni a REV e, solo in questo caso, prima della cessione sono stati definiti 340 esuberi.

La risoluzione delle quattro banche non ha comportato inizialmente alcun esborso per lo Stato italiano.

Il governo è poi intervenuto con un provvedimento di "ristoro" con la legge di stabilità per il 2016 che ha istituito il Fondo di solidarietà, alimentato e amministrato dal Fondo Interbancario di Tutela dei depositi (FITD). In tal modo il ristoro è stato posto a carico del sistema bancario. Gli investitori *retail* hanno potuto scegliere tra due alternative: i) un rimborso forfettario pari all'80 per cento della somma investita, a condizione che il che il loro reddito fosse inferiore ai 35.000 euro e il loro patrimonio mobiliare fosse inferiore ai 100.000 euro; ii) una procedura arbitrale, gestita dalla Autorità Nazionale Anti-corruzione che stabilisce caso per caso l'ammontare dell'eventuale rimborso.

Come ricordato dal Presidente del FITD, sono stati circa 7.000 i risparmiatori che hanno chiesto il rimborso al FITD e sinora sono stati erogati 110 milioni ma si arriverà a circa 200 milioni. I risparmiatori titolari di strumenti finanziari che hanno fatto richiesta al Collegio arbitrale dell'Anac sono 1695 per un ammontare pari a 79,4 milioni di euro, ma le richieste non sono state sinora esaminate.

7.2 La ricapitalizzazione precauzionale di MPS

Anche nel caso di MPS sono state ricercate a lungo soluzioni di mercato attraverso operazioni di aggregazione/acquisizione da parte di altre banche che, come è noto, non si sono concretizzate, per i motivi di contesto già ricordati a proposito delle quattro piccole banche che diventano ancor più stringenti a causa delle dimensioni della banca in difficoltà.
Come si è detto, alla luce dei risultati dello *stress test*, la BCE ha imposto a MPS, tra l'altro, un rafforzamento patrimoniale per un ammontare fino a 5 miliardi. Nonostante gli obbligazionisti avessero optato per convertire volontariamente i loro titoli subordinati in azioni, per circa un miliardo, gli investitori privati non aderirono all'aumento.

Il 23 dicembre 2016 il Governo adotta il D.L. n. 237/2016, avente a oggetto misure atte a ripristinare la fiducia dei mercati nel sistema bancario, tra cui la possibilità per lo Stato di concedere garanzie su passività bancarie di nuova emissione (o a integrazione di attività ai fini *Emergency Liquidity Assistance* – ELA – da parte della banca centrale) e di partecipare al capitale delle banche nell'ambito di quanto previsto dalla direttiva comunitaria c.d. BRRD e nel rispetto del regime degli aiuti di stato definito dalla Commissione Europea nel 2013.
Lo stesso giorno MPS chiede di accedere alle forme straordinarie di supporto alla liquidità per un ammontare complessivo fino a 15 miliardi e annuncia l'intenzione di richiedere l'intervento di rafforzamento patrimoniale previsto dal D.L. 237.

Più in dettaglio, il decreto disponeva la possibilità di avvalersi della deroga prevista all'art.32 della BRRD in base alla quale era possibile l'intervento pubblico attraverso una ricapitalizzazione precauzionale volta a "rimediare a una grave perturbazione dell'economia di uno Stato membro e a preservare la stabilità finanziaria". Una seconda condizione per poter accedere alla ricapitalizzazione precauzionale era che la banca soddisfacesse i requisiti patrimoniali imposti dall'autorità di supervisione, pur presentando una carenza di capitale nello scenario avverso di uno stress test.

Il Ministro Padoan, audito, ha ricordato che tale deroga era stata inserita su richiesta dell'Italia in previsione della valutazione approfondita condotta nel 2014 (CA), prima che la BCE subentrasse alle autorità nazionali; lo scopo di tale eccezione era quello di poter mantenere un atteggiamento rigoroso nel CA.

Infine, tale misura doveva essere accompagnata dalla presentazione di un piano di ristrutturazione.

Il 23 dicembre 2016 la BCE, tenuto conto dell'erosione di capitale evidenziata dallo *stress test*, quantifica il fabbisogno patrimoniale in 8,8 miliardi, di cui 6,3 miliardi necessari per riallineare il coefficiente di capitale di qualità primaria (CET1 ratio) alla soglia dell'8 per cento e altri 2,5 miliardi per raggiungere un coefficiente di capitale totale (*total capital ratio*) pari all'11,5 per cento.

Il 30 dicembre, MPS trasmette al MEF, alla BCE e alla Banca d'Italia l'istanza definitiva per accedere alla ricapitalizzazione precauzionale presentando le principali linee guida del Piano di Ristrutturazione. L'approvazione del piano di ristrutturazione da parte della Commissione Europea ha richiesto tempi relativamente lunghi e una volta raggiunto l'accordo sul piano di ristrutturazione la Commissione ha assunto la propria decisione.

Nel frattempo MPS ha utilizzato ampiamente l'altro strumento di sostegno pubblico previsto dal decreto del dicembre 2016 e cioè la garanzia statale sulle obbligazioni bancarie di nuova emissione. Lo strumento era volto a evitare l'aggravamento della crisi di liquidità che la banca aveva mostrato nel corso del 2016. La banca ha richiesto l'autorizzazione a emettere obbligazioni garantite fino a un valore di 15 miliardi, ampiamente utilizzati.

Il piano finale approvato da MPS il 26 giugno 2017 prevede il ritorno a un sostanziale pareggio di bilancio nel 2018 e il raggiungimento dell'utile a partire dal 2019, con un ROE di oltre il 10 per cento nel 2021. A seguire la Commissione europea ha approvato definitivamente la misura di supporto pubblico il 4 luglio 2017. L'importo massimo dell'intervento pubblico è stato determinato in 5,4 miliardi: di cui 3,9 destinati all'aumento di capitale della banca e 1,5 al ristoro degli investitori al dettaglio tramite l'acquisto delle azioni rivenienti dalla conversione in azioni delle passività subordinate nell'ambito delle misure di "condivisione degli oneri" (c.d. *burden sharing*).

La misura di condivisione degli oneri tra creditori *(BS)*, in linea con la normativa europea in materia di aiuti di Stato, con gli orientamenti della Commissione nonché con le previsioni del Decreto, ha comportato la conversione in azioni di passività subordinate del gruppo per complessivi 4,7 miliardi (di cui 1,5 miliardi, come si appena detto, ristorati).

La partecipazione del Ministero del Tesoro nel capitale della Banca per effetto dell'aumento di capitale e dell'operazione di ristoro è oggi pari al 68per cento.

Per la determinazione del prezzo delle azioni ordinarie di nuova emissione da assegnare agli obbligazionisti subordinati in conversione, nonché del prezzo di sottoscrizione da parte del MEF si è reso necessario calcolare il valore delle azioni della banca prima dell'aumento di capitale, sulla base di quanto previsto dal Decreto Legge, così determinando che il prezzo delle azioni da attribuire in conversione degli strumenti patrimoniali T1 e T2 ai fini della ripartizione degli oneri fosse pari a 8,65 euro mentre il prezzo delle azioni di nuova emissione sottoscritte dal MEF fosse pari a 6,49 euro per azione.

La ricapitalizzazione da parte del Tesoro deve essere temporanea e deve essere ceduta entro l'arco temporale di riferimento del piano cioè 5 anni. Pertanto l'esito

finale di tale intervento pubblico è strettamente legato agli esiti del piano di ristrutturazione e al conseguente valore delle azioni.

Sulle caratteristiche del piano e sulla situazione attuale della banca si è soffermato nel corso della sua audizione l'attuale Amministratore Delegato di MPS, ricordano alla Commissione: i) il miglioramento delle condizioni di liquidità della banca grazie al recupero di euro 11 miliardi di raccolta diretta, 2018 che ha compensato in parte la fuoriuscita di circa euro 29 miliardi di raccolta avvenuta nel corso del 2016 e che pone le basi, per conseguire significativi benefici economici grazie alla riduzione attesa del costo del *funding*; ii) l'accordo vincolante con il fondo Atlante per la dismissione di euro 26,1 miliardi di crediti in sofferenza attraverso una struttura di cartolarizzazione, che prevede la cessione al fondo Atlante dei titoli Junior e Mezzanine della cartolarizzazione e il deconsolidamento entro il primo semestre del 2018; iii) la riduzione di 1.800 unità rispetto alle 4.800 previste entro il 2020; iv)1a riduzione di circa 300 filiali, mentre le rimanenti 300 verranno chiuse nel corso del 2018, come previsto dal piano.

A seguito della partecipazione del Tesoro con una quota di maggioranza assoluta, il CDA della Banca è stato rinnovato nell'assemblea del 18 dicembre 2017. La lista presentata dal Tesoro è stata oggetto di richieste di chiarimento da parte di numerosi membri della Commissione con riferimento ai criteri di adeguatezza e professionalità degli amministratori ("*fit and proper*") applicati dal Tesoro, in assenza dell'atteso decreto di attuazione dell'art. 26 del TUB che darà piena attuazione alla BRRD.

7.3 La liquidazione delle due banche venete

Nell'aprile 2016 fu avviata in tempi molto rapidi la costituzione del Fondo Atlante all'interno di una società di gestione del risparmio già esistente, la Quaestio Capital Management Sgr. In pochi giorni la soglia minima di 4 miliardi per la costituzione del fondo fu raggiunta e superata, dal momento che Atlante, complessivamente, raccolse 4,25 miliardi da 67 investitori.

In occasione dell'Aumento di capitale del 2016 della BPV non viene raggiunta la percentuale minima di flottante richiesta per la quotazione presso la Borsa di Milano; l'aumento di capitale viene sottoscritto quasi interamente dal Fondo Atlante (per 1,5 miliardi) che arriva così a detenere nella BPV il 99,33 per cento.

Anche per VB l'esito del collocamento dell'aumento di capitale di un miliardo si è concluso allo stesso modo, con l'intervento massiccio e quasi totalitario di Atlante (circa 1 miliardo).

All'inizio del 2017 le due banche continuavano a versare in gravi condizioni aggravate dalla crescente crisi di liquidità. Gli azionisti della banca a seguito dell'aumento di capitale videro quasi azzerato il valore delle loro azioni, acquistate a valori intorno ai 60 euro. Pertanto le due banche hanno fatto ricorso alla garanzia statale per l'emissione di obbligazioni per un ammontare di 8,6 miliardi.

Le due banche presentavano un piano di ristrutturazione e contestuale fusione, approvato dai due consigli di amministrazione rispettivamente nei mesi di gennaio e febbraio 2017, e presentato alla BCE che richiese alle banche di chiarire le modalità di finanziamento dell'ulteriore capitale necessario per attuare il progetto. In seguito alle difficoltà di reperire nuovo capitale le banche notificarono al MEF l'intenzione di richiedere una ricapitalizzazione precauzionale, muovendosi nella direzione già tracciata nel caso di MPS.

Dopo che BCE ha confermato la solvibilità delle due banche, dal momento che la carenza di capitale era emersa solo in condizioni di stress, il Mef avvia l'interlocuzione con la Commissione insieme con le due banche, Banca d'Italia e BCE.
Tuttavia le istituzioni europee conclusero che il Piano non avrebbe garantito il ritorno ad una redditività adeguata e avrebbe richiesto un rafforzamento di capitale aggiuntivo, superiore al miliardo, di natura privata per coprire ulteriori perdite probabili, nel rispetto della direttiva BRRD, come condizione per l'intervento pubblico.
Il Ministero venne informato che la BCE si apprestava a dichiarare che le banche erano in dissesto o a rischio di dissesto e il SRM avrebbe assunto la decisione sulla ricorrenza dell'interesse pubblico e che il comitato sarebbe stato incline a escludere la sussistenza dell'interesse pubblico.

Il 23 giugno 2017 la BCE assunse la decisione in tal senso e il 25 giugno le due banche sono state poste in liquidazione coatta amministrativa, secondo la procedura ordinaria di insolvenza prevista per le banche dall'ordinamento italiano.
L'Italia ha chiesto alla Commissione l'approvazione per una misura di supporto pubblico finalizzata a facilitare l'ordinata fuoriuscita dal mercato, resa possibile dall'acquisizione – in esito a una gara condotta dalle autorità italiane in stretto contatto con quelle europee – da parte di Intesa S. Paolo (ISP), disponibile all'intervento a condizione di non peggiorare la propria situazione patrimoniale ed esposizione al rischio di credito.

Intesa Sanpaolo presentava una proposta di acquisizione al prezzo simbolico di 1 euro delle attività "buone", esclusi tutti i NPL e facendosi carico delle passività delle due banche (depositi e obbligazioni) ad esclusione delle obbligazioni subordinate, insieme con sportelli e dipendenti. Inoltre, la banca richiedeva una serie di condizioni che vennero tutte accolte. Per assicurare la neutralità patrimoniale dell'operazione e a compensazione degli oneri derivanti dal piano di ristrutturazione e della conseguente gestione degli esuberi, il Tesoro ha versato a Intesa 4,8 miliardi di euro, a fondo perduto. Da ultimo lo Stato ha concesso a Intesa una garanzia, a copertura di eventuali ulteriori perdite sui crediti per un importo massimo di 12,4 miliardi.

I crediti deteriorati sono stati trasferiti alla Società per la Gestione degli Attivi (SGA), di proprietà statale specializzata nel recupero crediti creata nel 1997 in occasione del salvataggio del Banco di Napoli. I proventi dell'attività di recupero di questi crediti verranno usati per rimborsare i creditori delle due banche in

liquidazione, dando priorità allo Stato, che potrebbe così recuperare parte delle somme versate.

Come detto, le obbligazioni subordinate sono rimaste nel passivo delle banche in liquidazione e sono le ultime ad essere eventualmente rimborsate con i proventi della liquidazione.
Anche per gli obbligazionisti subordinati al dettaglio delle due banche venete è prevista una parziale forma di ristoro, analoga a quella prevista per le quattro banche a carico del FITD. Quest'ultimo, a chiusura del tempo previsto per le domande di indennizzo forfettario, ha comunicato che sono pervenute 8090 istanze per un importo complessivo di poco inferiore ai 50 milioni di euro. Inoltre Intesa si è dichiarata disponibile ad integrare il rimborso forfettario in modo che esso possa essere totale.
E' in corso di emanazione il regolamento con cui vengono estese le regole già previste per quattro banche in risoluzione.

Le sette crisi, come si è visto, hanno trovato soluzioni formalmente diverse che, in conclusione hanno permesso di non applicare, in nessun caso, il *bail-in*.

8. 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 gestione delle crisi bancarie (art. 3, lett. d)

Il quadro normativo di riferimento, nazionale ed europeo è già oggi molto diverso da quello vigente nel periodo in cui si sono manifestati i fatti oggetto dell'inchiesta.
Pertanto, prima di entrare nel merito delle proposte conclusive, merita effettuare una breve disamina della disciplina attualmente vigente o in corso di emanazione.

8.1. La vigilanza nel contesto della Mifid 2

Per valutare se dotare anche la Banca d'Italia degli stessi poteri previsti per la Consob dall'art. 187*octies* e 187*decies* del T.U.F. (richiesta di notizie e dati a chiunque possa essere informato, potere di richiedere registrazioni telefoniche esistenti, di procedere ad audizione personale, di procedere al sequestro dei beni che possono formare oggetto di confisca, ad ispezioni, e financo a perquisizioni, con autorizzazione del Procuratore della Repubblica) va rilevato come, con l'entrata in vigore della Direttiva (c.d. MIFID II) n. 2014/65/UE (D. L.vo 3.08.2017 n. 129), si siano incrementati i poteri inquirenti della Banca d'Italia. Infatti in riferimento a molti settori della vigilanza, i poteri di Banca d'Italia sono stati rafforzati ed estesi. La nuova formulazione dell'art. 7 del T.U.F. prevede al comma I ter, tra i poteri d'intervento sui soggetti abilitati, il potere, non solo di Consob, ma anche di Banca d'Italia, di "pubblicare avvertimenti al pubblico". Ed

ancora: l'art. 7 bis del T.U.F., nella nuova formulazione, sancisce che non solo Consob, ma anche Banca d'Italia possa ordinare la sospensione della commercializzazione o la vendita di prodotti finanziari o di depositi strutturati. Per quanto concerne la vigilanza sulle sedi di negoziazione (art. 62 comma I TUF, come modificato dal D.Lo attuativo della direttiva MIFID II) e sulle sedi di negoziazione all'ingrosso (art. 62*ter* T.U.F.) la Banca d'Italia si è vista riconosciuto il potere di chiedere a chiunque la trasmissione di atti e di documenti, nonché procedere ad audizione personale ecc. (art. 62*octies*) e pubblicare avvertimenti al pubblico (art. 62*decies*). In riferimento alla vigilanza regolamentare ed informativa sulle sedi di negoziazione all'ingrosso dei titoli di stato alla Banca d'Italia sono state riconosciute diverse attribuzioni che prima erano di CONSOB ed insieme a CONSOB le è stato attribuito il diritto di accesso al book di negoziazione.

Per quanto concerne la collaborazione tra Autorità di Vigilanza il D. Lvo di attuazione della direttiva Mifid II prevede un più sistematico interscambio tra le Autorità di Vigilanza: così, in riferimento ai poteri sui soggetti abilitati, è previsto che la Banca d'Italia possa disporre le audizioni di cui al comma II bis dell'art. 7 del T.U.F. "sentita la Consob"; in riferimento ai poteri ingiuntivi nei confronti degli intermediari finanziari nazionali e non UE ed in particolare al divieto di intraprendere nuove operazioni, è previsto (art. 7*ter* T.U.F.) che l'autorità di vigilanza che procede, senta l'altra autorità. Medesima previsione è introdotta dall'art. 7*quater* comma II del T.U.F., in ordine ai poteri nei confronti degli intermediari UE. Nei diversi settori della vigilanza il legislatore ribadisce la necessità che Consob e Banca d'Italia si scambino reciprocamente le informazioni e stringano dei protocolli d'intesa al riguardo (artt. 62*ter*, 62*quater* T.U.F.).

Sempre in riferimento alla collaborazione tra Autorità di Vigilanza nell'ambito nazionale, l'art. 6*ter* del T.U.F. (introdotto ad opera del D. Lvo 129 del 2017) in tema di poteri ispettivi della Banca d'Italia e di Consob, prevede al comma V che ciascuna autorità comunichi le ispezioni disposte all'altra autorità, la quale può richiedere accertamenti su profili di propria competenza.

Per quanto riguarda la vigilanza europea sulle banche "significant", è il SSM che decide autonomamente se e quali informazioni fornire alle autorità di vigilanza dei mercati dei singoli stati membri.

L'art. 7 comma VI del T.U.B. precisa come le informazioni ricevute dalla Banca d'Italia dalle autorità ed i comitati che compongono il SEVIF e il SSM possono essere trasmesse alle autorità italiane competenti, salvo il diniego delle autorità che ha fornito le informazioni.

L'audizione del Dott. Apponi del 2 novembre 2017 chiarisce che la CONSOB "non può intervenire rispetto ai bilanci delle emittenti non quotate, censurandone eventuali scorrettezze" e che per quanto riguarda la vigilanza sui prospetti, secondo quanto previsto dalla Direttiva 2003/71/CE, "i controlli si sostanziano nella verifica di completezza, coerenza e comprensibilità delle informazioni contenute nel prospetto stesso. Si tratta di controlli effettuati nel quadro di una normativa europea".

8.2. La nuova disciplina sulla Governance bancaria nel contesto delle Capital Requirements Directives (CRD IV)

Negli ultimi anni, a seguito della crisi finanziaria avviatasi dal 2007, è notevolmente cresciuto l'impegno di istituzioni internazionali e autorità di vigilanza nella costruzione di un quadro normativo per raggiungere l'obiettivo di migliorare la *governance* delle banche. Tale impegno scaturiva da una concordanza di opinioni sul punto che la crisi finanziaria internazionale fosse stata anche determinata da carenze nella *governance* delle banche, che pertanto era necessario rafforzare.

L'attuale normativa europea è il risultato di una continua evoluzione del disegno istituzionale internazionale sulla *governance* bancaria che è possibile ritrovare in una serie di documenti quali OECD (2009), Corporate Governance and the Financial Crisis: Key Findings and Main Messages; Commissione Europea (2010), Corporate Governance in Financial Institutions: Lessons to be drawn from the current financial crisis, best practices; BIS (2010), Basel Committee on Banking Supervision Principles for Enhancing corporate governance; EBA (2012), Guidelines on Internal Governance. Tuttavia solo con l'emanazione della Capital Requirements Directive (CRD IV (Direttiva 2013/36/UE) la centralità attribuita alle tematiche di *governance* nel dibattito internazionale trova esplicito riconoscimento a livello di normativa primaria.

I numerosi "Considerando" della citata Direttiva dedicati alla *governance* (dal n.53 al n. 62) permettono di cogliere l'importanza che il legislatore europeo ha inteso

attribuire a questo profilo nell'ambito della nuova regolamentazione bancaria. Nel testo normativo, gli artt. 88-95 CRD IV ai quali va aggiunto l'art. 76, dettano una serie di disposizioni che fissano alcune regole comuni riferite principalmente all'"organo di gestione" della società, cui sono attribuiti una serie di compiti specifici, soprattutto in materia di governo dei rischi (artt. 76 e 88) e impongono un'articolazione dell'organo collegiale in comitati interni per un corretto ed efficiente esercizio di tali funzioni (artt. 76, commi 3 e 4, CRD IV: comitato rischi; art. 88, comma 2, CRD IV: comitato nomine; art. 95 CRD IV: comitato remunerazioni). Inoltre, anche in relazione ai nuovi compiti attribuiti all'organo di amministrazione, vengono fissati criteri sulla base dei quali valutare l'idoneità a ricoprire la carica (art. 91, CRD IV). Tale articolo fissa i "*fit and proper criteria*", ovvero le caratteristiche che il singolo amministratore e il board nel suo complesso, devono possedere e gli elementi da considerare per accertare tali caratteristiche.

Al fine di integrare e allineare il diritto interno al precetto comunitario, con il d.lgs. n. 12 maggio 2015, n. 72, sono state introdotte una serie di modifiche al TUB e al TUF, alcune delle quali ancora non pienamente implementate: in particolare, l'art. 26 TUB in materia di requisiti di idoneità degli esponenti aziendali, destinato ad attuare l'art. 91 CRD IV per il quale è stata avviata una pubblica consultazione, chiusa da qualche mese.

La nuova normativa, così come delineata nel documento in consultazione, viene emanata in coerenza con le Linee Guida che disciplinano le verifiche dei requisiti di professionalità e onorabilità degli esponenti aziendali che la Banca Centrale Europea (BCE) ha pubblicato il 15 maggio 2017 e che definiscono le condotte che quest'ultima, nel quadro del SSM, segue a valere su intermediari "significant" (e "less significant", ma solo nel caso di rilascio di una nuova licenza bancaria ovvero a fronte di assunzione di nuove partecipazioni qualificate). Così come è coerente con le Linee Guida congiunte dell'European Banking Autority (EBA) e dell'European Securities & Markets Autority (ESMA) pubblicate il 26 settembre 2017 sulla valutazione dell'idoneità dei membri dell'Organo Amministrativo e dei responsabili di alcune funzioni chiave quali il CFO e i Responsabili delle Funzioni Aziendali di Controllo.

Le Linee Guida BCE disciplinano i criteri secondo i quali l'Autorità sovranazionale conduce le proprie valutazioni sugli esponenti aziendali (i.e. componenti degli organi aziendali), che si ispirano alle previsioni della CRD IV e che si conformano a quelli delle Linee Guida EBA/ESMA. In particolare, dettano regole di idoneità individuale dei singoli membri degli organi e di alcune figure chiave delle funzioni di controllo e regole di adeguatezza complessiva del board. BCE individua 5 criteri: i) experience; ii) reputation; iii) conflicts of interest and independence of mind; iv) time commitment; v) collective suitability.

Le line guida congiunte di EBA ed ESMA, per la valutazione degli esponenti aziendali prendono in considerazione criteri simili: i) Commitment of time, ii) Knowledge, Skills (ivi comprese le soft skills) and Experience, iii) Reputation, Onesty and Integrity, iv) Independence of Mind. A tali criteri EBA ed ESMA aggiungono la diversity del Board, intesa come diversity di età, genere, background e provenienza geografica. Una adeguata diversity si ritiene che possa accrescere la independence of mind a livello collegiale, riducendo il manifestarsi del fenomeno del cosiddetto "group thinking", considerato anche questo un fattore di debolezza della governance.

Per il dettaglio delle Linee guida si rimanda ai documenti. Qui basti ricordare che obiettivo delle normative è quello di pervenire a Board che, rispetto al passato: i) abbiano maggiori conoscenze ed esperienza delle problematiche bancarie e dei relativi rischi, nonché del contesto normativo di riferimento, di tematiche di governo societario, di accounting ed informativa di bilancio; ii) rispettino requisiti di onorabilità più stringenti ai quali non deve applicarsi il principio di proporzionalità. Il caso di esponenti per i quali vi siano procedimenti penali e amministrativi, in corso e conclusi costituisce oggetto di valutazione dell'onorabilità dell'esponente nominato e della banca vigilata, pur nella presunzione di innocenza. L'autorità di vigilanza, sulla base delle informazioni disponibili e della valutazione dei requisiti dell'esponente nominato da parte del Board, valuta la rilevanza dei fatti e il loro impatto sull'onorabilità dell'esponente tenendo anche in considerazione l'impatto di più eventi giudiziari secondari. La BCE presta particolare attenzione anche a iii) eventuali conflitti di interesse che dovessero sorgere in capo a singoli amministratori pur nel rispetto dell'applicazione di specifiche disposizioni nazionali vigenti e può richiedere

misure di mitigazione di tali rischi aggiuntivi. Un aspetto rilevante nelle nuove policy di governance è iv) la disponibilità di tempo. Quest'ultima viene valutata in funzione del numero degli incarichi, le dimensioni e la situazione degli enti in cui questi sono ricoperti unitamente alla natura, portata e complessità delle attività, altri impegni e circostanze di natura professionale, etc. In particolare, con riferimento al numero degli incarichi si ricorda che la CRD IV fissa un limite e fornisce inoltre una serie di regole sul loro computo.

Accanto all'idoneità individuale le nuove regole di governance si riferiscono all'idoneità (suitability) complessiva del board e pertanto la banca deve anche valutare la misura in cui il singolo esponente aziendale contribuisce all'idoneità complessiva dell'Organo anche in termini di diversity; tale valutazione viene poi sottoposta all'autorità di vigilanza che ne verifica la correttezza. L'autovalutazione individuale e collettiva da parte del board attraverso un processo periodico e strutturato, frequentemente con il contributo di società di consulenza, è considerata, a livello internazionale, come un valido strumento per la valutazione dell'efficacia del board.

Nella nuova disciplina l'organo di vigilanza, anche sulla base della documentazione pervenuta dalla banca a seguito dell'autovalutazione, a conclusione del suo iter di valutazione della adeguatezza del board e dei singoli amministratori, in caso di esito negativo ha il potere di rimozione dei componenti dell'organo, sulla base dei poteri attribuiti alla BCE nell'ambito del SSM. In tali casi, la banca e l'esponente interessato, ricevono notifica delle decisioni adottate, e hanno facoltà di chiedere il riesame alla Commissione amministrativa della BCE o impugnare l'atto dinanzi alla Corte di Giustizia. Il potere di rimozione, come vedremo, è stato introdotto anche nella normativa bancaria italiana nel 2015.

Il quadro normativo, come detto, sarà completo quando verrà emanata la modifica dell'art. 26 del Testo Unico Bancario (TUB) in relazione ai requisiti degli esponenti aziendali; per la quale si attende l'apposito decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze (sentita Banca d'Italia). Attraverso il decreto saranno identificati i criteri di professionalità, onorabilità, competenza, correttezza e cumulo di incarichi degli esponenti aziendali che si applicheranno alle banche e agli altri intermediari finanziari, indipendentemente dalle dimensioni, seppur coerentemente con il principio di proporzionalità, commisurato alle dimensioni

dell'ente, alla natura, alla portata e alla complessità delle sue attività, nonché al particolare incarico che il singolo esponente è chiamato a ricoprire. A seguito dell'emanazione del decreto è altresì prevedibile che la normativa dettata dalla Banca d'Italia di recepimento della normativa europea della CRD4 con Circolare 285 del 17 dicembre 2013 debba essere in alcuni punti modificata per tener conto anche delle valutazioni espresse da più parti ai diversi documenti sopra delineati in considerazione delle specificità di contesto nazionali, quali, per esempio, un modello di governo societario, chiamato "tradizionale", poco o per nulla diffuso in altri paesi europei e la necessità di assegnare la giusta enfasi ai procedimenti giudiziari in corso nell'ambito della valutazione dell'onorabilità, tenuto conto dei tre gradi di giudizio dei procedimenti giudiziari In Italia che finiscono per avere durata pluriennale.

Da ultimo in tema di governance è opportuno ricordare che, con le modifiche apportate al TUB con la versione aggiornata al D.Lgs. 21 aprile 2016, n.72. al Titolo VIII "Sanzioni" Artt. 130 – 145, è stato fortemente inasprito l'impianto sanzionatorio nei confronti degli esponenti aziendali. Infatti: i) sono state elevate le sanzioni amministrative pecuniarie fino a 5 milioni di euro nei confronti dei soggetti che svolgono funzioni di amministratori, quando l'inosservanza è conseguenza della violazione dei doveri propri o dell'organo di appartenenza; ii) Banca d'Italia può applicare la sanzione amministrativa accessoria dell'interdizione, per un periodo non inferiore a sei mesi e non superiore a tre anni, dallo svolgimento di funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso intermediari autorizzati.

9. Proposte di aggiornamento del quadro normativo e regolamentare di riforma del sistema di controllo e vigilanza

Di seguito si propongono alcune riflessioni sugli aspetti più rilevanti emersi nel corso dei lavori della Commissione che potranno essere valutate dal futuro Parlamento, in vista di possibili iniziative legislative.

9.1. Vigilanza

L'azione delle Autorità di Vigilanza ha mostrato alcune carenze e pertanto è necessario accrescerne l'efficacia, agendo in più direzioni, in un contesto divenuto più complesso e *in fieri*. Si ricorda infatti che a partire dal 2014 le problematiche attinenti la vigilanza bancaria hanno assunto a seguito dell'Unione Bancaria un duplice profilo: quello europeo che interessa al momento le banche Significant (oggi 11 gruppi bancari italiani il cui peso tuttavia in termini di attività rappresenta più dell'80 per cento del sistema) e quello nazionale che riguarda le banche Less significant.

1) Garantire costanti ed efficaci scambi di informazioni tra le Autorità di vigilanza nazionali

La collaborazione tra Banca d'Italia e Consob è stata carente e pertanto è necessario rafforzarla.

Un passo in tale direzione è già avvenuto con l'introduzione dell'art. 6*ter* del T.U.F. da parte del D. Lgs 129 del 2017, di attuazione della Direttiva c.d. "Mifid II" che, in tema di poteri ispettivi della Banca d'Italia e di Consob, prevede al comma V che ciascuna autorità comunichi le ispezioni disposte all'altra autorità, la quale può richiedere accertamenti su profili di propria competenza. Tale soluzione potrebbe essere ulteriormente rafforzata attraverso processi ben definiti e, soprattutto, tempistiche più stringenti, in modo da garantire che ciascuna autorità sia messa nelle condizioni di richiedere quanto di eventuale interesse.

Secondo alcuni la carenza nella collazione deriva dal fatto che gli obblighi di collaborazione tra le diverse autorità di vigilanza sarebbero privi di sanzione. Si è tuttavia rilevato che prevedere una sanzione alla violazione dell'obbligo di comunicazione tra le diverse autorità di vigilanza, significherebbe istituire un'autorità di vigilanza delle autorità di vigilanza, con un ulteriore allungamento e complicazione della filiera dei controlli e con la concentrazione di fatto in capo ad un'unica "super autorità" degli obiettivi di stabilità da un lato e di trasparenza dall'altro. E che la violazione dell'obbligo di comunicazione tra autorità di vigilanza già non è priva di effetti giuridici, dal momento che, dettando la normativa in questione un dovere di intervento e di attivazione, la sua omissione dolosa rientrerebbe nella previsione dell'art. 40 cod. pen., in riferimento a quelle fattispecie penali, che una corretta informazione tra autorità avrebbe potuto impedire.

La Commissione ha anche preso in considerazione l'opportunità di prevedere uno specifico obbligo di trasmissione di tutti gli atti prodotti nell'attività di vigilanza, dalla relazione ispettiva alle raccomandazioni, alla contestazione di sanzioni. Tuttavia, dal punto di vista pratico si rischierebbe un "effetto alluvionale" di documenti, che potrebbe

avere esito opposto rispetto a quello desiderato, mentre dal punto di vista teorico vi potrebbero essere effetti distorsivi, in riferimento al possibile punto di mediazione tra i due obiettivi della vigilanza, quello della stabilità, affidato alla Banca d'Italia e quello della trasparenza del mercato, affidato a Consob: infatti se tutti gli atti dell'una fossero trasmessi all'altra autorità, la sintesi tra i due diversi obiettivi toccherebbe all'autorità ricevente, dovendo essa decidere se, in quale misura e con quale pubblicizzazione, utilizzarli.

Una soluzione semplice sembra quella di riformare le disposizioni di cui agli articoli 4 e 5 del Tuf prevedendo l'obbligo per ciascuna Autorità di trasmettere tempestivamente non tutto ma i verbali integrali delle ispezioni all'altra Autorità interessata, allegando una comunicazione sintetica delle prescrizioni comunicate alla banca ispezionata che dovrebbe comparire nel prospetto e segnalando altresì se per motivi di tutela della stabilità vi siano profili che non debbano essere pubblicizzati. A Consob spetterebbe il compito di vigilare sull'effettivo rispetto da parte della banca sul dovere di inserimento delle indicazioni di Banca d'Italia. In questo modo si otterrebbero due risultati importanti: in primo luogo le autorità di vigilanza disporrebbero entrambe di un archivio comune sulle attività ispettive svolte e sui loro esiti. In secondo luogo, si ridurrebbe il potere discrezionale delle banche di eludere, nella rappresentazione dei prospetti, le prescrizioni rese dalla vigilanza con funzione prudenziale e di stabilità, sperando che l'Autorità preposta al controllo di correttezza e trasparenza (Consob) non ne sia a conoscenza.

Rischia inoltre di essere illusorio pensare di riscrivere solo le norme nazionali dopo che è stato radicalmente cambiato il quadro normativo europeo. In questo ambito è entrato in vigore il regolamento "*Market Abuse Regulation*" secondo cui la informazione scambiata tra BCE e autorità nazionali di vigilanza dei mercati, come Consob, debba essere precisa oltreché rilevante e questo principio rischia di ridurre la portata dei flussi informativi verso Consob. Né si può pensare che eventuali interventi sulla tematica della collaborazione tra Consob e Banca d'Italia, che ora riguarda solo le banche piccole ("less significant"), possa ispirarsi a un principio completamente diverso da quello che la BCE deve adottare per le banche più importanti. Si instaurerebbe un doppio regime di flussi informativi, col rischio di segmentare la tutela dei risparmiatori a seconda della dimensione della banca di appartenenza.

Un'alternativa da valutare potrebbe essere un approfondimento della soluzione tedesca. In Germania, la cooperazione tra le autorità interessate (Bundesbank e BAFIN) è attuata attraverso: *(i)* la condivisione delle informazioni rilevanti (BAFIN ha accesso ai database di Bundesbank); *(ii)* la compartecipazione ai processi decisionali (un rappresentante di Bundesbank partecipa alle riunioni di BAFIN sugli intermediari bancari); e *(iii)* l'istituzione di un organo preposto al coordinamento delle rispettive competenze (i.e. il Forum für Finanzmarktaufsicht, cui partecipa - oltre a BAFIN e Bundesbank - anche il Ministero delle finanze).

2) Attribuzione di maggiori poteri investigativi alla Banca d'Italia.

Appare opportuno valutare la previsione di allargare a Banca d'Italia i poteri investigativi già riconosciuti a Consob dal T.U.F. (artt. 187*octies*

e 187*decies*) e quindi, tra l'altro, il potere di utilizzare la polizia giudiziaria per effettuare accessi, ispezioni e perquisizioni, su autorizzazione dell'A.G.

3) Maggiori limiti alla possibilità di essere assunti o avere incarichi presso gli enti vigilati (Questione denominata delle "porte girevoli" o il c.d. "pantouflage")

Nel corso dell'inchiesta, la Commissione ha potuto constatare che alcuni ex dipendenti dell'autorità di vigilanza nonché altri soggetti, un tempo titolari di una funzione di pubblico controllo (magistrati, ufficiali della Guardia di Finanza, *etc.*.) cessati dalle loro funzioni, hanno assunto incarichi nelle banche. Più in generale accade che ex funzionari di autorità di vigilanza svolgano attività professionali in studi legali e società di consulenza. Tale fenomeno viene in parte limitato con l'adozione di un codice etico da parte di Banca d'Italia (che evidentemente non può essere opposto a chi avesse interrotto il rapporto di lavoro) e dall'art. 29bis L. 262/2005 per Consob.

Questa Commissione ritiene che debbano essere posti limiti più stringenti al fenomeno.

Con l'entrata in vigore della Legge Anticorruzione (art. 1 comma 42 L. 190/2012) tale pratica è vietata per tre anni dalla cessazione del rapporto di pubblico impiego per i dipendenti che abbiano esercitato poteri autoritativi e negoziali per conto della P.A.

E' opportuno valutare se estendere tale sbarramento (la cui ratio è quella di evitare che, durante l'esercizio del suo servizio, il pubblico impiegato possa essere in conflitto d'interessi, avendo un'aspettativa, o addirittura una trattativa in corso, in relazione ai suoi futuri sviluppi lavorativi) anche al di fuori del pubblico impiego, per quei casi di esercizio di pubbliche funzioni all'esterno della P.A.

4) Superamento del vigente modello ibrido di vigilanza (settoriale e per finalità) e passaggio al modello per finalità, c.d. "Twin Peaks"

Questa Commissione ritiene che debba essere valutato il superamento del vigente Modello ibrido di vigilanza (settoriale e per finalità) e il passaggio al Modello per finalità, Twin Peaks (TP). Nella prospettiva della semplificazione dell'assetto delle autorità di vigilanza potrebbe essere preso in considerazione l'accorpamento di Ivass e Covip dal momento che i confini tra strumenti, intermediari e mercati sono sempre più sfumati. D'altro lato, l'alternativa del Modello Accentrato, che prevede una sola autorità di vigilanza, produce una concentrazione di poteri in cui sono alti i rischi di monopolio. Il secondo prevedendo due autorità, una che persegue la stabilità e l'altra che persegue la trasparenza appare preferibile, a condizione che venga accompagnato preliminarmente da un rafforzamento del sistema di scambio reciproco di informazioni (di cui si è detto sopra).

Potrebbero inoltre essere valutate riunioni a cadenza periodica ravvicinata del Comitato per la Salvaguardia della Stabilità Finanziaria (istituito nel marzo 2008 con la firma di un protocollo congiunto tra MEF, Banca d'Italia, Consob e ISVAP) oppure l'istituzione di un organo consultivo che si esprima sulle disposizioni legislative e regolamentari relative al settore assicurativo e bancario e che veda la partecipazione – e il confronto diretto – dei vari stakeholders (i.e. consumatori, operatori di mercato, autorità di regolazione, professionisti ed esperti). L'esperienza francese del Comité Consultatif de la Législation et de la Réglementation Financières suggerisce, infatti, che un approccio

trasversale in ambito bancario e assicurativo possa favorire maggiore coerenza nell'evoluzione del quadro normativo di settore.

Il Comité Consultatif de la législation et de la réglementation è stato creato nel 2003, e viene adito dal Ministro dell'Economia per esprimere pareri su atti legislativi e regolamentari che riguardino il settore assicurativo e bancario. Un eventuale parere sfavorevole del Comité può essere disatteso solo dopo che il Ministro abbia richiesto al Comité una seconda deliberazione. Presieduto dal Ministro dell'economia, il Comité si caratterizza per una composizione eterogenea e trasversale, che vede la presenza di rappresentanti del Parlamento, della Banca Centrale Nazionale, del Ministero della Giustizia, nonché rappresentanti del mondo bancario e assicurativo, e della clientela finale (imprese e consumatori).

Per completezza, vale la pena evidenziare che il Comité non ha competenza sugli atti entranti nella competenza dell'Autorité des marchés financiers (AMF – assimilabile alla Consob); quest'ultima Autorità viene però coinvolta nei lavori del Comité qualora siano all'esame prescrizioni di ordine generale riguardanti anche l'attività dei prestatori di servizi di investimento.

5) Rafforzamento del disegno istituzionale, della collaborazione tra autorità di vigilanza e dell'efficacia della loro azione nel contesto europeo

Questa Commissione ritiene che sia necessario completare il disegno delle autorità di vigilanza europee, dal momento che l'attuale assetto istituzionale, settoriale, vede per le banche una unione bancaria europea strutturata su tre pilastri, mentre con riferimento alle assicurazioni e ai mercati è necessario implementare una vigilanza integrata secondo gli auspici della Commissione Europea di cui alla comunicazione del 20.09.2017 (dove, tra gli obiettivi a lungo termine, viene individuata l'istituzione di una unica autorità di vigilanza europea dei mercati di capitali). Un completo Sistema di Vigilanza a livello europeo è opportuno, considerato anche che il perimetro dell'attività bancaria e finanziaria non è più circoscritto all'ambito nazionale.

In attesa che ciò avvenga, potrebbe valutarsi l'opportunità che il nostro Paese spinga nella direzione di dare maggior peso alle necessità di trasparenza che le autorità nazionali come la Consob devono garantire per la protezione del risparmio, anche attraverso un protocollo di collaborazione tra l'ESMA e le Autorità di Vigilanza Nazionali, prevedendo per la prima più forti poteri, affinché essa possa assumere a livello europeo un potere di coordinamento delle autorità nazionali più incisivo e un potere di interlocuzione con la BCE più esteso.

Questa Commissione ricorda che anche l'assetto istituzionale dell'Unione Bancaria non è completo dal momento che occorre dare piena attuazione al terzo pilastro, quello relativo alla sicurezza dei depositi, come peraltro ricordato dal membro del Consiglio di Vigilanza BCE nella sua audizione del 20 dicembre 2017. In questa prospettiva, la Commissione invita le competenti autorità a rendersi parti attive nel superamento delle diverse posizioni emerse nel confronto tra i Paesi.

Al fine di migliorare l'interazione delle autorità di vigilanza questa Commissione ricorda che la Raccomandazione del Comitato Europeo per il Rischio Sistemico (ESRB) del 22 dicembre 2011 - relativa al mandato macroprudenziale delle autorità nazionali cui hanno fatto seguito altri atti comunitari di indirizzo ha invitato gli Stati membri a designare nella legislazione nazionale un'autorità cui affidare la conduzione delle

politiche macroprudenziali, che nel caso italiano è stata individuata nella Banca d'Italia. E tuttavia l'iter legislativo per il totale recepimento nell'ordinamento giuridico italiano delle disposizioni attuative degli indirizzi della Raccomandazione è stato avviato ma è necessario portarlo a compimento al più presto.

Tra le due alternative perseguibili che si sostanziano nella designazione di un'istituzione unica ovvero nella costituzione di un Comitato composto dalle autorità di vigilanza la cui azione abbia un impatto concreto sulla stabilità finanziaria, tenuto conto della ripartizione di competenze tra le autorità di vigilanza italiane e delle carenze riscontrate nella comunicazione tra le medesime autorità, sembrerebbe più opportuna la costituzione di un Comitato. Ferma restando la necessità di semplificazione delle autorità di vigilanza, si dovrà valutare se tale comitato debba essere presieduto da Banca d'Italia o dal Ministro dell'Economia e delle Finanze. Il Comitato avrebbe il ruolo principe di verificare l'andamento ed i rischi della stabilità del sistema finanziario italiano.

Questa Commissione ritiene opportuno sostenere a livello europeo la necessità di porre in essere una maggiore sinergia tra le autorità di vigilanza del sistema bancario e finanziario e tra le stesse e la Commissione europea ed il Parlamento Europeo.

9.2. Governance

La governance delle banche si è rivelata carente ed è pertanto necessario rafforzarla.

6) Pronta emanazione del Decreto Mef di modifica dell'art.26 del TUB

La Commissione auspica che il Decreto del Mef di modifica dell'art. 26 del Tub venga emanato al più presto così come le eventuali modifiche da apportare alla Circolare 285/2013 di Banca d'Italia e le eventuali Note di chiarimento che si rendessero necessarie.

7) Introduzione di regole più stringenti per l'innalzamento delle competenze dei "board" e per la verifica del funzionamento dei "board"

La Commissione ritiene che sia necessario perseguire l'obiettivo di un ulteriore innalzamento delle competenze dei board, e che un contributo a riguardo possa pervenire da una raccomandazione dell'autorità di vigilanza volta a rendere i processi di raccolta delle candidature per i Board, da parte delle singole banche, aperti e trasparenti così da permettere ad una più ampia platea di candidati

di partecipare alla selezione ed al pubblico la visibilità dei curricula pervenuti.

La Commissione ritiene che il ruolo degli amministratori indipendenti vada rafforzato, sia attraverso norme più rigorose con riferimento a tale aspetto, già nel l'emanando decreto di attuazione dell'art. 26 del TUB sia attraverso il maggior riconoscimento del loro ruolo da parte delle autorità di vigilanza nella pratica prevedendo specifici incontri con tale categoria di amministratori, flussi periodici di comunicazione con le autorità di vigilanza, un loro maggiore coinvolgimento nelle scelte relative al personale destinato alle funzioni di controllo e alle modalità di remunerazione degli stessi.

La Commissione, pur condividendo l'impianto delle Linee guida Europee volto al rafforzamento delle competenze e dell'impegno in termini di tempo dei componenti dei board, ritiene che la sua vera efficacia potrà essere valutata solo *ex post*. Tale valutazione dovrà dare un minore peso ai documenti predisposti dalle banche in sede di autovalutazione e avvalersi maggiormente di strumenti diretti di valutazione da parte delle autorità di vigilanza, lungo le linee già sperimentate dalle autorità di vigilanza nazionali ed europea attraverso il monitoraggio dell'andamento dei Consigli sulla base dei Verbali o attraverso la presenza di esponenti della Vigilanza in qualità di auditori in singole sedute di consigli di amministrazione.

8) Perseguimento di un maggior rigore in tema di conflitto di interessi

La Commissione, anche a seguito delle risultanze dell'indagine sulle banche in crisi con riferimento a numerosi casi di erogazione di crediti da parte della banca a singoli amministratori/imprenditori ritiene che nella valutazione dell'adeguatezza dei requisiti di tali soggetti la normativa possa prevedere una analisi accurata sia con

riferimento alla effettiva disponibilità di tempo da dedicare allo svolgimento della carica, sia prevedendo più stringenti limiti di fido loro applicabili, fino a porre il divieto di erogazione di credito nei loro confronti o a valutare l'opportunità di limitare la partecipazione della categoria degli imprenditori ai board.

Un altro aspetto che la Commissione ritiene opportuno approfondire ed eventualmente modificare a livello di normativa secondaria è la prassi in base alla quale il C.d.A. approva, assumendosi pertanto le responsabilità della decisione, della valutazione del merito creditizio e del relativo pricing, i singoli fidi di elevato ammontare, definiti in base alla normativa e ai regolamenti interni di ciascuna banca. Sarebbe opportuno valutare se non sia più efficace, anche ai fini della riduzione dei conflitti di interesse, che tale responsabilità ricada esclusivamente in capo al management (non solo al responsabile dei crediti, ma anche al Direttore Generale ed all'A.D., proponenti) mentre in capo al Consiglio rimarrebbero i più generali compiti di valutazione ed approvazione ex ante ed ex post del rischio creditizio dell'intero portafoglio e dell'efficacia del sistema dei controlli.

9) Rafforzamento della governance nel caso di banche in crisi

Da ultimo la Commissione ritiene che possa essere oggetto di approfondimento nelle sedi europee più opportune l'eventuale rafforzamento dei requisiti di idoneità degli esponenti aziendali nei casi di crisi che comportino l'intervento dello Stato e il contestuale mantenimento in attività della banca, avendo quest'ultima una reputazione da ricostruire.

9.3. Crediti deteriorati

L'elevatezza dei crediti deteriorati (NPL) in Italia è dipesa, come è stato ampiamente documentato, da fattori specifici (legati alle condotte non sempre lecite delle singole banche) e da fattori di contesto (la lunga recessione e i tempi di recupero dei crediti inesigibili notevolmente più elevati rispetto a quelli della gran parte dei paesi europei). I tempi e la complessità delle procedure di recupero dei crediti influiscono anche sulla determinazione del valore dei crediti deteriorati e conseguentemente del loro prezzo in caso di cessione.

I fattori di contesto sopra richiamati negli ultimi anni hanno indebolito tutte le banche italiane e pertanto questa Commissione ritiene che sia opportuno adottare provvedimenti specifici - che accompagnino le pur necessarie più efficaci politiche aziendali volte a massimizzare il recupero dei crediti – finalizzati alla riduzione dei NPL nei portafogli delle banche.

La riduzione dei crediti deteriorati rappresenta una delle principali sfide per il settore bancario italiano, dal momento che il loro volume complessivo, nonostante si sia ridotto negli ultimi due anni, rimane ancora eccessivamente elevato e incide ancora in maniera rilevante sulla capacità del settore bancario di finanziare il sistema delle imprese.

10) Monitoraggio degli effetti del D.L 27.6.2015 n. 83

Il D.L. 27.6.2015 n. 83, convertito con modificazioni nella legge 6.8.2015 n. 132, ha introdotto una serie di misure in materia fallimentare civile e processuale con lo scopo di ridurre i tempi del processo esecutivo e di semplificarne le formalità. La Commissione

invita il prossimo Governo e le autorità di vigilanza a monitorare l'adeguatezza delle misure adottate negli ultimi tre anni per rendere più agevole e più veloce lo smobilizzo e la cessione dei crediti assistiti da garanzie reali, con particolare riferimento agli effetti delle norme fallimentari o parafallimentari, per individuare gli strumenti più utili per la valorizzazione degli immobili ai fini dell'economia reale.

11) Creazione di un organismo pubblico di gestione delle attività deteriorate (Bad Bank) almeno a livello nazionale, sulla base di un framework europeo

Questa Commissione condivide e fa proprie le conclusioni della VI Commissione del Senato sulla necessità di creare un organismo pubblico di gestione delle attività deteriorate (Bad Bank) almeno a livello nazionale, sulla base di un framework europeo, in grado di agevolare gli enti creditizi nella ristrutturazione dei bilanci. Si ricorda in proposito che la Commissione europea ha avviato nel luglio 2017 un'ampia consultazione pubblica sullo sviluppo dei mercati secondari per i prestiti in sofferenza e le attività deteriorate nonché per la protezione dei creditori garantiti in caso di insolvenza del debitore. Scopo della consultazione che si è chiusa il 20 ottobre era di raccogliere indicazioni per l'elaborazione di misure legislative volte a eliminare o ridurre gli ostacoli che gravano sui mercati secondari per i prestiti in sofferenza in modo da favorirne lo sviluppo, nonché di ricevere osservazioni per quanto riguarda un'eventuale iniziativa legislativa dell'Unione europea finalizzata al rafforzamento della capacità dei creditori di recuperare il valore dei prestiti garantiti alle imprese e agli imprenditori («garanzia di prestito accelerata»).

Si ricorda anche che la BCE nel 2017 ha posto in consultazione il documento che rappresenta un Addendum alle Linee Guida sulla gestione dei NPL. In tale documento si delinea la proposta, con riferimento ai nuovi crediti deteriorati, di effettuare accantonamenti

pluriennali equivalenti al 100 per cento del loro ammontare. A seguito della chiusura della consultazione a dicembre 2017, nella sua audizione dinanzi alla Commissione il rappresentante del Consiglio di Vigilanza Bce ha ricordato che i servizi legali del Parlamento e del Consiglio europei hanno rilevato che nel formulare aspettative di vigilanza la Bce non deve superare il confine con i poteri regolamentari e legislativi, ma deve mantenere invece un'ottica orientata alle condizioni e alla rischiosità delle singole banche. E ha affermato che il provvedimento finale si muove nella logica degli interventi di secondo pilastro e pertanto in nessun caso la Bce imporrà a una banca il rispetto dei parametri dell'Addendum, se non dopo un'attenta analisi incentrata sulle caratteristiche della banca stessa.

Questa Commissione ritiene che:

i) l'addendum sui nuovi crediti deteriorati dovrà essere in sintonia con la parallela attività del Consiglio e della Commissione UE di favorire la creazione di mercati secondari per l'assorbimento dei NPL;

ii) occorre trovare un giusto equilibrio tra l'esigenza di aumentare la velocità dello smaltimento dei NPL e la solidità patrimoniale delle banche, evitando accelerazioni che potrebbero tradursi in svendite e indebolimenti patrimoniali delle banche interessate, considerato altresì che le regole italiane per l'individuazione e il trattamento delle sofferenze e dei crediti deteriorati sono oggi particolarmente severe;

iii) auspica che la Commissione europea dia corso agli indirizzi del Consiglio per la definizione di uno schema orientativo per la creazione di società di gestione patrimoniale a livello nazionale dei crediti deteriorati, in cui, come recita il dispositivo delle conclusioni del Consiglio dei ministri dell'Unione europea dell'11 luglio scorso, «siano definiti principi comuni circa i perimetri pertinenti applicabili agli attivi e alla partecipazione, le soglie relative alla dimensione degli attivi, le norme per la valutazione delle attività, le strutture del capitale adeguate, le caratteristiche operative e in termini di governo societario, a livello pubblico e privato»;

iv) invita il Governo a concorrere all'elaborazione di un approccio condiviso a livello europeo per promuovere lo sviluppo di mercati secondari per i crediti deteriorati che miri a salvaguardare i diritti dei consumatori, a semplificare e armonizzare i requisiti in materia di autorizzazioni per la gestione dei crediti da parte di terzi.

9.4. Riforma del diritto penale dell'economia

Dai lavori della Commissione è emersa la necessità di costituire un nuovo presidio normativo del settore bancario-finanziario.

12) Definizione del luogo di commissione dei reati di aggiotaggio al fine di determinarne la competenza per territorio

Innanzitutto la Commissione ritiene di mettere in evidenza, come sottolineato dai magistrati che sono stati auditi, l'importanza dell'azione contestuale dell'Autorità Giudiziaria e delle autorità di controllo indipendenti, ai fini dell'efficacia del sistema di prevenzione e di repressione degli illeciti nei settori bancario e finanziario. Invero il profilo della contestualità ha rilievo anche in riferimento al c.d. "doppio binario", relativo a quelle violazioni che sono punite, sia sul versante penale, che su quello amministrativo. Sotto questo aspetto deve essere sottolineata la necessità di una costante interazione tra magistratura Banca d'Italia e Consob.

Dall'audizione dei magistrati è risultato come le fattispecie penali più comunemente contestate nei processi in cui sono stati coinvolti istituti di credito sono l'aggiotaggio, l'ostacolo all'attività di vigilanza, il falso in prospetto e, in caso di dichiarazione dello stato di insolvenza, la bancarotta fraudolenta.

Per quanto riguarda il reato di aggiotaggio informativo e manipolativo (art. 185 T.U.F. per i prodotti finanziari trattati su mercati regolamentati, art. 2637 cod. civ., per gli altri strumenti finanziari) sono stati segnalate gravi difficoltà interpretative nel determinare la competenza per territorio. E' auspicabile un intervento legislativo, che stabilisca quale debba intendersi il luogo di consumazione di tali reati, secondo una soluzione già adottata, ad esempio, per i reati tributari (art. 18 D. Lvo 74/2000).

Il vero è che la questione è molto complessa: si tratta infatti non solo di dirimere la controversia interpretativa, che vi è e che vi è stata tra le diverse procure, ma in sostanza di stabilire se di tali reati possa occuparsi qualsiasi procura o una sola. Infatti, se si riterrà che l'aggiotaggio informativo si consumi nel luogo di invio della notizia falsa, potendo tale invio avvenire ovunque, il conseguente procedimento potrà radicarsi presso qualsiasi ufficio di procura. Se invece si stabilirà che il reato di aggiotaggio si consumi ove è il server della borsa, che diffonde la comunicazione (a sua volta filtrata da CONSOB, se inviata a mercati aperti), ovvero dove ha sede la borsa, perché ivi si verifica "l'evento-pericolo" della possibile alterazione del prezzo dello strumento finanziario, si concentrerà la competenza per tali condotte negli uffici giudiziari di Milano. Così si garantirebbe certamente un'elevata specializzazione, l'adozione di un protocollo d'indagine, già messo a punto e già testato, ed una maggiore uniformità di indirizzo; si perderebbe però il carattere diffuso, che connota l'intervento del potere giudiziario, valore che garantisce la sua autonomia e la sua indipendenza.

13) Previsione di un più stringente collegamento tra il procedimento di applicazione della sanzione amministrativa, ed il procedimento penale per i fatti sanzionati con il c.d. "doppio binario"

Uno dei profili di criticità, in riferimento alle figure di reato di "*market abuse*", su cui la Commissione ha rivolto diverse domande ai magistrati auditi, è quello derivante dalle conseguenze sull'ordinamento interno della sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) sul "caso GRANDE STEVENS" che, ritenendo "sostanzialmente penale" la sanzione amministrativa applicata da Consob, ha concluso fosse stato violato il divieto di "ne bis in idem",

così mettendo in crisi il sistema di doppio binario sanzionatorio (penale/ammnistrativo) previsto dal T.U.F.

Dopo tale pronuncia, la Grande Camera della CEDU con sentenza del 15.11.2016 (A. e B contro Norvegia) ha di fatto operato un *revirement*, affermando che: "*non viola il ne bis in idem convenzionale la celebrazione di un processo penale e l'irrogazione della relativa sentenza nei confronti di chi sia stato sanzionato in via definitiva dall'amministrazione tributaria...purchè sussista tra i due procedimenti una connessione sostanziale e temporale sufficientemente stretta*". La Corte ha invitato gli Stati aderenti ad adottare meccanismi in grado di unificare i due procedimenti sanzionatori sì da garantire l'irrogazione delle differenti sanzioni da parte di un'unica autorità e nell'ambito di un unico processo.

La Commissione non può che prendere atto di tale invito, segnalando al legislatore della XVIII legislatura l'opportunità di valutare un intervento, volto quanto meno a creare un più stretto parallelismo temporale tra il procedimento di CONSOB, per l'applicazione della sanzione amministrativa, ed il procedimento penale.

Avanti alla Commissione è stato sostenuto da più parti come, anche in esito alla sentenza CEDU sul "caso GRANDE STEVENS", appaia comunque indiscutibile che le Autorità di Vigilanza abbiano troppi ruoli. Si è ricordato come nei più importanti processi di aggiotaggio, che si siano celebrati in Italia negli ultimi anni, la Consob abbia avuto il ruolo di "vigilatore amministrativo", che indagava sui possibili illeciti amministrativi, di "fonte della notizia di reato", quando ebbe a rinvenire degli elementi in tal senso ed a riferirne alle procure competenti, di "giudice amministrativo", quando ha

applicato le sanzioni amministrative ed infine di "parte del processo penale", quando si è costituita parte civile ex art. 187 undecies T.U.F.

Si rimanda alle nuove Camere la valutazione se ravvisare un'antinomia tra questi diversi ruoli.

14) Creazione di nuove fattispecie penali che sanzionino le condotte di gestione fraudolenta e di truffa di mercato, anche in assenza di declaratoria di insolvenza

E' stato più volte messo in rilievo, nel corso delle audizioni dei magistrati che il diritto penale dell'economia è di fatto incisivo solo se vi è un fallimento (o l'equipollente dichiarazione dell'insolvenza), vuoi del debitore di una banca, di tali dimensioni da far sì che le indagini sul suo fallimento finiscano per coinvolgere la banca stessa, vuoi addirittura dell'istituto di credito. E' stato ribadito da tutti i magistrati auditi come, solo in caso di fallimento o comunque di dichiarazione giudiziale di insolvenza (che per la banca in liquidazione coatta amministrativa può essere chiesta al competente tribunale anche dal P.M. ex art. 82 T.U.B.), vi sia la possibilità di sanzionare condotte di gestione fraudolenta della società, nell'ambito della fattispecie di bancarotta fraudolenta. Tra l'altro è stato sottolineato come la riforma del diritto fallimentare del 2005 e quella di cui alla Legge Delega 155 del 2017, abbiano innovato profondamente la disciplina delle procedure concorsuali, senza invece toccare le fattispecie penali, con una sempre maggiore divaricazione tra una progressiva liberalizzazione, da alcuni definita di "stampo privatistico", della definizione delle crisi aziendali, e l'immutato rigore della legge penale fallimentare.

Si sottopone al futuro Parlamento la valutazione della necessità di un ripensamento del diritto penale dell'economia, non su base

meramente fallimentare, al fine di garantire una più adeguata tutela del risparmio, che è un bene di rilevanza costituzionale ex art. 47 Cost. (quando oggi invece è maggiormente tutelato il credito - i reati fallimentari tutelano gli interessi dei creditori- che non ha però rango di valore costituzionale, ovvero gli investimenti; si pensi ai frequenti riferimenti contenuti nel T.U.F. alla tutela degli investitori).

Il legislatore, in sede di riforma, potrà valutare se introdurre una nuova fattispecie di reato di gestione fraudolenta in caso di società *in bonis*, relativa a condotte poste in essere dagli amministratori e dalla dirigenza, che possa colmare le lacune normativa segnalate.

Nell'ambito delle valutazioni che, al riguardo il futuro Legislatore riterrà fare, si porrà la questione di porre comunque un limite alla possibilità per l'Autorità Giudiziaria di contestare nel merito economico gli atti di gestione in generale e le operazioni creditizie in particolare, potendo infatti essere sanzionate solo quelle azioni connotate da fraudolenza che abbiano cagionato un danno alla banca e siano state commesse per far conseguire al suo autore o a terzi un vantaggio.

Nell'ambito della più ampia tematica della gestione infedele, si pone il fenomeno del c.d. "azzardo del credito", quando cioè in un finanziamento bancario sia la banca stessa ad aver violato le norme di verifica preventiva sulla solvibilità e sull'affidabilità del soggetto finanziato. L'ordinamento prevede delle fattispecie penali per i casi in cui sia stato il beneficiario del credito ad aver violato le regole (si pensi al mendacio bancario o al ricorso abusivo al credito), mentre non appare adeguatamente stigmatizzata la condotta illecita, posta in essere in seno alla banca.

E' stata altresì segnalata alla Commissione la mancanza di uno strumento adeguato per sanzionare quelle frodi di mercato, che non rientrino nelle figure di aggiotaggio manipolativo o informativo. E' stato segnalato ad esempio come non risulti sanzionata penalmente la condotta di emissione di obbligazioni per mezzo di società di comodo, costituite all'estero (si parla comunemente in questi casi di "*esterovestizione*") per aggirare i limiti dell'ordinamento interno in materia di emissioni obbligazionarie. Le condotte di collocamento in Italia presso il pubblico, di tali obbligazioni, formalmente emesse da un soggetto straniero, sono state ricondotte dalla giurisprudenza alla fattispecie di truffa o, in caso di dichiarazione di insolvenza, di bancarotta fraudolenta, fattispecie che o non sono adeguate, o non sono applicabili, se non in caso di fallimento.

15) Creazione di una nuova fattispecie penale che sanzioni l'induzione, da parte dell'istituto di credito, del soggetto finanziato ad acquistare strumenti finanziari dell'istituto stesso.

Per quanto concerne l'erogazione del credito sono poi emersi numerosi casi in cui la stessa è stata condizionata al contestuale utilizzo di parte del finanziamento per l'acquisto di azioni o di obbligazioni della banca. Tali condotte di per sé non sono facilmente inquadrabili nell'ambito penale, non essendovi una fattispecie che sanzioni o l'imposizione, o anche solo la richiesta a titolo di "piacere" di tale operazione da parte della banca nei confronti del cliente. Alcuni Commissari hanno ipotizzato la possibilità di ritenere integrata un'estorsione da parte della banca, ma può non essere sempre facile ricondurre l'induzione, nell'ambito di una trattativa commerciale, alla condotta di minaccia di un male ingiusto. Nei casi in cui non vi sia stata una vera e propria imposizione, ma una richiesta di un "*do ut des*", forse potrebbe ritenersi integrato il reato di corruzione privata

(art. 2635 cod. civ.), procedibile però a querela della banca stessa e quindi di fatto assai raramente applicabile.

La Commissione ritiene che il Parlamento potrà valutare se introdurre una fattispecie che sanzioni condotte di questo genere e comunque rivedere complessivamente la normativa sul conflitto di interessi e sulla condotta di gestione infedele, quanto meno nell'ambito bancario e prevedere la procedibilità d'ufficio per detti reati e per il reato di corruzione privata, se commessa in ambito bancario.

16) Procedibilità d'ufficio per i reati di infedeltà patrimoniale e corruzione privata, se commessi in seno ad istituti bancari o a società quotate o con azionariato diffuso

Più in generale i magistrati requirenti auditi dalla Commissione hanno lamentato la difficoltà operativa, relativa ai reati procedibili a querela in questo comparto. Il futuro legislatore dovrà valutare come, a fronte della diffusività del danno di condotte d'infedeltà patrimoniale e di corruzione privata, poste in essere da amministratori di banche, si debba pensare o alla procedibilità d'ufficio o ad una legittimazione a proporre la querela allargata al ceto dei soggetti danneggiati.

La scelta fatta finora di subordinare l'intervento dell'A.G. alla querela della persona offesa derivava dalla consapevolezza che l'indagine penale, svolta all'interno di un'impresa privata *in bonis*, potrebbe cagionarle un irreversibile danno all'immagine, al funzionamento e quindi all'economia sua ed eventualmente del suo indotto.

Questa considerazione è da tenere in gran conto, anche alla luce del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, che comporta l'obbligo, in capo al pubblico ministero non solo di esercitare l'azione penale, quando ve ne siano i presupposti in fatto ed in diritto, ma,

ancor prima, di condurre le indagini per verificare la sussistenza di tali presupposti.

Tali profili potrebbero essere risolti prevedendo una riserva di indagine all'interno della società in capo all'autorità di vigilanza, alla quale il P.M. dovrà affidare gli accertamenti del caso, ed una soglia di rilevanza penale o una soglia di rilevanza cui far dipendere il passaggio dalla procedibilità a querela alla procedibilità d'ufficio.

17) Creazione di procure distrettuali per i reati finanziari e di una procura nazionale di coordinamento

I reati di aggiotaggio, di falso in bilancio, di ostacolo alla vigilanza, di falso in prospetto sono connotati da una *technicality* molto sofisticata e richiedono per la loro persecuzione una *expertise* professionale ed un'assoluta indipendenza. Da valutare è poi anche l'impatto straordinario che processi di queste dimensioni hanno sul funzionamento dei tribunali periferici, per celebrare i quali sono costretti a trascurare gli altri procedimenti.

Questa riflessione e non certo una valutazione negativa dell'operato dell'A.G. dei tribunali di provincia, dovrà essere ulteriormente approfondita in sede di valutazione della necessità di concentrare nel tribunale capoluogo del distretto la competenza per questo tipo di reati.

La Commissione ha considerato due possibili ipotesi:

- prevedere la competenza distrettuale per i reati economico-finanziari, con correlata istituzione di sezioni specializzate in seno ai tribunali, atteso che per queste materie la specializzazione deve riguardare non solo i pubblici ministeri, ma anche gli uffici giudicanti. Si dovrà poi conseguentemente valutare la necessità di aumentare gli organici delle procure e dei tribunali distrettuali.
- prevedere una Procura Nazionale per i reati economici e finanziari, che consenta il raggiungimento dei seguenti obiettivi: a) valorizzare e migliorare le specializzazioni degli organi inquirenti e giudicanti; b) potenziare gli strumenti di coordinamento e collegamento delle indagini; c) prospettare indirizzi in materia di competenza; d) migliorare le sinergie tra forze di polizia, nuclei specializzati in materia di reati economici, pubblica amministrazione e organi vigilanti.

Il futuro Parlamento nella sua autonomia dovrà valutare se il numero dei procedimenti in corso in tutta Italia, per fatti di rilevanti dimensioni, e la tipologia dei reati in questione, che raramente sono connotati da ramificazioni sul territorio e quindi dalla necessità di una costante messa in comune dei dati raccolti nelle indagini, richiedano la costituzione di una Procura Nazionale. Tra l'altro si potranno valutare gli effetti della nuova disciplina dell'avocazione da parte delle Procure Generali presso le Corti d'Appello, introdotta dalla riforma Orlando, volte a garantire dal rischio che indagini importanti (e quindi anche quelle relative a queste tematiche) rimangano irrimediabilmente ferme.

9.5. Tutela del Risparmio

Con l'introduzione del *bail-in* e il conseguente coinvolgimento nelle perdite delle banche in crisi, non solo degli azionisti ma anche degli obbligazionisti subordinati, e financo dei depositanti oltre la soglia coperta dall'assicurazione dei depositi, diventa ineludibile rafforzare la tutela del risparmio, costituzionalmente garantita, lungo più direzioni.

18) Semplificazione dei prospetti informativi

La Commissione ritiene necessaria una semplificazione dei documenti informativi di emissione e quelli di successiva vendita alla clientela così da offrire una rappresentazione efficace, sintetica chiara e comprensibile dei fattori di rischio.

Alcune evidenze mostrano come, pur al di là dei casi di falso in prospetto, una debole presenza di un punto di vista c.d. "*consumer-based*", limiti comunque l'effettiva capacità di comunicare nei prospetti informativi la situazione degli enti vigilati in maniera

pienamente comprensibile anche da consumatori meno evoluti. Sarebbe necessaria, pertanto, una maggiore sensibilità ed attenzione in ordine alla "*consumer protection*", intesa quale insieme delle azioni che pongono il consumatore nella condizione di scegliere un prodotto, pur non avendo una sufficiente conoscenza dei suoi attributi e delle eventuali alternative che potrebbero emergere da un'approfondita analisi comparativa, conducibile senza costi aggiuntivi per lo stesso. Dal sostegno ai corretti processi di consumo (in questo caso di prodotti finanziari) si derivano positivi effetti anche in termini di equità sociale, benessere collettivo e sviluppo.

La Commissione ha indagato sulle motivazioni della decisione, adottata da CONSOB nel 2011, di eliminare la segnalazione (nei prospetti) degli scenari probabilistici, che in riferimento alle obbligazioni subordinate erano tali da fornire un'informazione immediatamente comprensibile per l'investitore. Il Presidente di Consob ha messo in rilievo l'incertezza dei criteri di calcolo, la possibilità che tale informazione potesse essere fuorviante e il fatto che la proposta non sia stata accolta in sede europea e di Direttiva Mifid 2.

Si tratta di un argomento discusso in sede tecnica con opinioni non concordanti sul metodo utilizzato. La Commissione ritiene che un ulteriore approfondimento in sede tecnica sulla opportunità di reinserire gli scenari probabilistici nei prospetti sia opportuna così come le alternative possibili per la pubblicazione di informazioni sintetiche e comprensibili al risparmiatore del rischio del singolo strumento sottoscritto, quali anche la strada indicata da Consob della emanazione di linee-guida sulle avvertenze per l'investitore, contenute nei prospetti informativi, con l'obiettivo di fornire nelle prime pagine e

in piena evidenza grafica una rappresentazione sintetica ed efficace dei profili di rischio più rilevanti ed innalzare con ciò il grado di consapevolezza dei risparmiatori.

19) Attribuzione a Consob di maggiore potere regolamentare su questionari della profilatura e della valutazione di adeguatezza prevista dalla MIFID nonché di determinazione di limiti al taglio minimo per strumenti finanziari rischiosi

Questa Commissione ritiene opportuno approfondire se rafforzare il potere regolamentare alla Consob in modo da definire gli standard minimi di questionario, l'algoritmo di profilatura (che dalle risposte fornite definisce le caratteristiche rilevanti del cliente), le più opportune modalità di somministrazione nonché la determinazione di tagli minimi dei prodotti finanziari più rischiosi destinati al mercato retail da prevedersi via via più elevati con l'incremento del rischio.

20) Attuazione del terzo pilastro dell'Unione Bancaria

Questo aspetto è già stato evidenziato sopra al punto 4). Qui si ribadisce che ai fini di una maggiore tutela del risparmio è opportuno dare piena attuazione al terzo pilastro dell'Unione Bancaria.

21) Separazione tra l'attività bancaria e l'attività finanziaria

La Commissione non ha avuto tempo e modo di affrontare il tema della separazione delle attività bancarie, che è stato invece oggetto dell'indagine conoscitiva della VI Commissione Permanente Finanza e Tesoro del Senato, agli atti di questa Commissione. Qui si rileva come il tema della separazione dell'attività bancaria sia stato dibattuto proprio nell'ottica di tutelare i risparmiatori, mettendoli al riparo dai rischi propri dell'attività di trading e in derivati, più rischiosa. In questa prospettiva la Commissione Europea aveva presentato nel gennaio del 2014 due proposte di regolamento connesse al c.d.

rapporto Liikanen con l'obiettivo di migliorare la stabilità finanziaria dell'Unione, in particolare:

- Il regolamento sulle misure strutturali volte ad accrescere la resistenza degli enti creditizi dell'UE, proposta 2014/0020 (43) "Regolamento sulle misure strutturali"
- Il regolamento sulla segnalazione e trasparenza delle operazioni di finanziamento tramite titoli - proposta 2014/0017 (40) "Regolamento sulla trasparenza".

Il regolamento sulle misure strutturali si poneva nella direzione della separazione delle attività che comportano rischi per le banche (il *market making*, i derivati OTC, le cartolarizzazioni, escluse le attività di negoziazione del debito sovrano). Queste attività sarebbero dovute essere svolte da una banca di trading, un'entità giuridica separata dalla banca commerciale. La banca di trading non avrebbe potuto detenere depositi bancari, né svolgere servizi di pagamento, che restavano prerogative della banca commerciale. Alla banca di trading sarebbero stati applicati requisiti prudenziali.

La riforma avrebbe dovuto essere applicata per le banche UE di importanza sistemica a livello globale e a quelle che per 3 anni consecutivi avessero superato determinate soglie. La Commissione stimava che le banche europee interessate dalla proposta fossero 29.

Tra le ragioni della proposta vi era quella di creare un sistema finanziario più sicuro ed impedire l'utilizzo di risorse derivanti dal risparmio della clientela per attività di trading e più in generale speculative. Da più parti venivano altresì segnalati i maggiori costi che tale separazione avrebbe comportato ed altri aspetti negativi in quanto la proposta appariva in contrasto con l'obiettivo europeo di creare un capital market union e comportava il rischio di migrazione

delle attività di trading verso entità meno regolamentate (*shadow banking*) al di fuori dell'Unione Europea.

In Italia sono stati presentati 15 disegni di legge (9 al Senato e 6 alla Camera) volti ad attuare una separazione tra le banche commerciali e le banche d'affari attraverso delega al governo per modificare il T.U.B che tuttavia non hanno avuto seguito.

Si ricorda che nel Programma di lavoro per il 2018, presentato il 25 ottobre 2017, la Commissione Europea ha annunciato il ritiro della proposta di Regolamento sopra citata anche in quanto gli obiettivi di stabilità finanziaria perseguiti dalle misure di separazione ivi previste possono ritenersi già raggiunti grazie all'adozione delle altre misure regolamentari inerenti il sistema di vigilanza e di risoluzione dell'Unione bancaria.

Questa Commissione ritiene che il futuro parlamento potrebbe tornare ad esaminare l'argomento alla luce del nuovo contesto normativo e regolamentare europeo, e della considerazione che nel caso si ritenesse di riproporla come posizione del Parlamento italiano, andrebbe discussa e adottata in ambito europeo, dal momento che una decisione di un solo paese risulterebbe inefficace, in regime di libera prestazione di servizi in ambito europeo.

22) Adozione di misure di promozione dell'educazione finanziaria

La Commissione concorda sul punto che la prima ed effettiva tutela del risparmio passi per una diffusa consapevolezza finanziaria. Al riguardo è stato già presentato al Senato un disegno di legge intitolato "norme all'educazione sulla cittadinanza economica" che dispone "misure ed interventi volti a sviluppare la pratica educativa della cittadinanza economica", sia dei giovani in età scolare, che delle collettività in età adulta, e che prevede la realizzazione, in una prima

fase in via sperimentale, di programmi formativi per i giovani e per gli adulti, nonché la costituzione presso il Ministero dell'Istruzione di un Comitato tecnico-scientifico che dovrà valutare il loro stato di attuazione e gli effetti conseguiti.

La Commissione ritiene che questa sia la giusta direzione da intraprendere. Nessuna informazione tecnica, nessun prospetto illustrativo potrà mai garantire una scelta consapevole da parte dell'investitore e del risparmiatore, se questi non possiede un bagaglio minimo di educazione finanziaria che permetta al risparmiatore di apprezzare il grado di rischio di un prodotto approfondito.

ALLEGATO 2

Relazione di minoranza

a firma dell' on. Brunetta, del sen. Tosato, dell'on. Meloni, del sen. Augello, dell' on. Zanetti e della sen. Bellot

COMMISSIONE DI INCHIESTA SUL SISTEMA BANCARIO E FINANZIARIO

ISTITUITA CON LEGGE 12 LUGLIO 2017, N. 107

Indice

- ***Una Premessa Doverosa***

- **Capitolo 1 -** ***Obiettivi della Commissione e Piano di analisi***

- **Capitolo 2 -** ***Lo Scenario Macroeconomico: Grande Recessione e Crisi del Debito Sovrano***

- **Capitolo 3 -** ***La "prima" verifica della Commissione e l'attività istruttoria corrispondente: "gli effetti sul sistema bancario italiano della crisi finanziaria globale e le conseguenze dell'aggravamento del debito sovrano" (art. 3 lett. "a" L. 12 luglio 2017 n. 107)***

- **Capitolo 4 -** ***Crisi del debito sovrano ed Anno 2011: ricostruzione dei "fatti" nell'istruttoria della Commissione di inchiesta.***
- **4.1** Le analisi del prof. Luca Ricolfi
- **4.2** Le inchieste giudiziarie sui fatti del 2011 e la crisi dello *spread*: dal "caso" Deutsche Bank AG, ai rating negativi sull'Italia fino al doppio *downgrade* del Paese da parte dell'Agenzia Standard & Poor's
- **4.3** Il primo semestre del 2011: La vendita di sette miliardi di titoli di Stato Italiani da parte di Deutsche Bank AG (sugli otto complessivamente detenuti), l'impennata dello spread e l'ipotesi di manipolazione del mercato

- **4.4** Il secondo semestre del 2011 nell'inchiesta di Trani sul rating e sul doppio downgrade dell'Italia: l'ipotesi d'accusa di manipolazione informativa del mercato, la "storica" sentenza del 30 marzo 2017, i conflitti di interesse e gli errori di Standard & Poor's
- **4.5** Perché tutti quei rating negativi nei confronti dell'Italia?

- **Capitolo 5 - *Banca Popolare di Vicenza e Banca Popolare Veneta***
- **5.1** Banche Venete: il quadro generale
- **5.2** Il caso della Banca Popolare di Vicenza: le audizioni di Apponi e Barbagallo
- **5.3** Ispezioni di Banca d'Italia presso BPV nel biennio 2008-2009
- **5.4** Le ulteriori dichiarazioni di Barbagallo
- **5.5** La "risposta" di Banca d'Italia del 27/10/2009
- **5.6** Il caso Veneto Banca
- **5.7** Le comunicazioni al Governatore di Banca d'Italia sull'ispezione a BPV
- **5.8** Conclusioni

- **Capitolo 6 - *Monte dei Paschi di Siena***
- **6.1** La specificità dell'esperienza MPS
- **6.2** Il ruolo della fondazione
- **6.3** Il fallimento delle operazioni di aggregazione internazionale, la partecipazione dei politici, l'insostenibile politica di acquisizioni e il ruolo distorto di Fondazione e Vertici bancari
- **6.4** Fresh 2008
- **6.5** Alexandria e Santorini
- **6.6** Il decesso di David Rossi
- **6.7** Incapacità del sistema bancario a fare emergere le anomalie della gestione
- **6.8** Debolezze e incongruenze delle attività delle Autorità di vigilanza
- **6.9** L'esposizione in titoli di Stato di MPS
- **6.10** L'assenza di vigilanza del MEF sulla Fondazione
- **6.11** Conclusioni

- **Capitolo 7 - *Banca Popolare dell'Etruria***
- **7.1** Proporzioni e cause della crisi
- **7.2** Le risposte del Governo: ombre e nebbie tra inadeguatezza e confusione
- **7.3** Il rapporto della banca con risparmiatori ed investitori: lacune della vigilanza
- **7.4** Dalla crisi ai tentativi di salvataggio: il ruolo della politica

- **Capitolo 8 - *Banca Marche***

- **Capitolo 9 – *Cassa di Risparmio di Ferrara e Cassa di Risparmio di Chieti***

- **Capitolo 10 - *Le proposte migliorative del Sistema bancario e finanziario secondo la Commissione (art. 3 lett. "c" e "d" L. 12 luglio 2017 n. 107)***
- **10.1** Come trarre costrutto dai lavori della Commissione
- **10.2** Istituzione di una Commissione Parlamentare di Vigilanza sul Sistema bancario e finanziario
- **10.3** Istituzione di una Procura nazionale per i reati economico-finanziari
- **10.4** Istituzione di un'Agenzia di rating europea
- **10.5** Separazione delle banche commerciali dalle banche d'affari
- **10.6** Prevenzione dei conflitti di interessi e del meccanismo delle "porte girevoli"
- **10.7** Introduzione di uno "statuto speciale" per gli Specialisti in titoli di Stato e potenziamento dello staff del Tesoro
- **10.8** Circolazione immediata e integrale delle risultanze ispettive tra le Autorità di vigilanza

Una Premessa Doverosa

Il varo della Legge 12 luglio 2017 n. 107, istitutiva di una Commissione Parlamentare *bicamerale* d'inchiesta sul sistema bancario e finanziario, costituisce senza alcun dubbio uno dei momenti più qualificanti della XVII^ Legislatura.

Urgeva fornire adeguate risposte di "*verità*" alle istanze provenienti da più parti del Paese (oltre che, invero, dai tanti osservatori internazionali) in relazione agli inquietanti eventi che, a far data 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 Parlamento italiano ha, perciò, inteso – seppure nell'ultimo scorcio di legislatura – farsi doverosamente carico della responsabilità di affrontare ed investigare temi scottanti e di drammatica attualità, dando corso alla propria funzione ispettiva (ex art. 82 Cost.) nel suo più alto consesso e nella forma più partecipata – quella, per l'appunto, di una Commissione bicamerale – conducendo un'inchiesta tanto "legislativa", giacchè 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", giacchè diretta a svolgere un *focus* di approfondimento sull'operato del Governo e degli Organismi indipendenti di controllo e vigilanza sul settore bancario e finanziario.

L'obiettivo è stato (ed è) non solo e non tanto quello di "sapere", ma anche e soprattutto quello di "capire", posto che la "*mission*" della Commissione di inchiesta ex L. 107/2017 è – secondo il dettato testuale della previsione rubricata nel comma primo, ultima parte dell'art. 1 della Legge istitutiva – quello della "*tutela dei risparmiatori*".
E poiché ai sensi dell'art. 47 della nostra Carta fondamentale, la Repubblica "*incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito*", la sola via maestra da percorrere per infondere coraggio e nuova fiducia nei cittadini, nelle famiglie e nelle imprese – motore e propulsore dell'attività di raccolta del risparmio, costituente indispensabile premessa per una sana attività di esercizio ed erogazione del

credito – è quella di fare definitivamente luce su quella sorta di nebulosa che per alcuni anni ha avvolto (e tuttora, probabilmente, avvolge) il sistema finanziario e bancario italiano.

Con l'inchiesta della presente Commissione bicamerale si è, dunque, tentato di "fare giustizia" – al pari di un'inchiesta giudiziaria, seppure con le debite, marcate differenze e finalità – per ripristinare e rilanciare la credibilità dell'Italia nei confronti dei mercati internazionali, rifondando un rapporto di autentica fiducia con la "base" costituita dal Popolo Italiano.

Questa Commissione non è nata solo per fare luce sulla crisi di sette banche italiane tra le quali il Monte dei Paschi di Siena, la più antica ed intrisa di storia fra gli istituti di credito del nostro Paese, ma anche e soprattutto per risalire nel tempo, ricostruire e comprendere le reali cause che innescarono quella tempesta finanziaria che fece del 2011 un *annus horribilis*.

L'ambizioso obiettivo della Commissione è stato, dunque, quello di compiere un'operazione di "*verità*", capace di lumeggiare una vicenda rimasta ancora oggi misteriosa ed inquietante, nella misura in cui essa evoca le fasi drammatiche di un attacco grave e senza precedenti all'immagine ed al prestigio dell'Italia: un attacco che, innescando sui mercati internazionali fortissime tensioni sul nostro debito sovrano, contribuì ad alimentare una speculazione finanziaria feroce ed irrefrenabile che finì, di fatto, col sovvertire gli equilibri politici e le dinamiche endogene del nostro Stato sovrano, determinando la caduta dell'ultimo governo democraticamente eletto dai cittadini, il governo Berlusconi.

Nel serrato svolgimento dei suoi lavori, la Commissione ha, quindi, ripercorso ed approfondito la scaturigine degli "episodi" di cattiva gestione di alcuni istituti bancari: fatti senz'altro deprecabili ma, pur sempre, "episodici" che – sia chiaro – non hanno in alcun modo intaccato la complessiva tenuta del Sistema Bancario italiano, notoriamente solido; ed è bene sottolineare come esulino dai compiti di questa Commissione l'accertamento di singoli ed isolati casi di *mala gestio* sui quali ha fatto, sta facendo e continuerà a fare luce con scrupolo e competenza la magistratura, il più delle volte (non sempre, per il vero) preceduta ed affiancata dalle Autorità di vigilanza, Banca d'Italia e CONSOB.

Sempre al fine di compiere un'operazione di "verità" e di trasparenza, *focus* ed approfondimenti sono stati condotti dalla Commissione – nonostante i tempi ristretti a sua disposizione – anche sul delicato tema della gestione dei contratti derivati del Tesoro e degli oneri che essi recano e rappresentano per lo Stato italiano, così come sui fenomeni delle cosiddette "porte girevoli" (quindi, delle "relazioni pericolose") tra strutture apicali dello Stato ed organismi di vigilanza (da una parte) e grandi Banche d'affari e "specialisti" in titoli di Stato (dall'altra).

Entrando, quindi, *in medias res*, giova anzitutto rilevare come l'analisi e gli approfondimenti sugli effetti della crisi finanziaria globale e di quella del debito sovrano – costituente la "prima" delle analisi e verifiche affidate dalla L. 107/2017 alla Commissione d'inchiesta – non abbia avuto una finalità meramente storica o accademica, ma si sia profilata come tappa indispensabile di un percorso volto ad accertare se il "nostro" modello gestionale delle banche sia risultato (e risulti tuttora) troppo vulnerabile e, come tale, "esposto".
Ed invero, lo studio degli effetti della crisi finanziaria globale (iniziata con la crisi dei *subprime* nell'agosto 2007, seguita dalla crisi delle grandi banche di Wall Street all'inizio del 2008, poi con il fallimento di Lehman Brother a settembre 2008, quindi la crisi del debito nell'area euro che parte dalla Grecia nel novembre 2009) e dell'aggravamento della crisi del debito sovrano hanno consentito, dunque, di fornire il giusto abbrivio agli ulteriori approfondimenti voluti dalla L. 107/2017 e "dedicati" al mercato bancario (come l'analisi del modello di gestione operativa, dei costi, delle politiche di aggregazione): un punto, quest'ultimo, che non poteva essere affrontato correttamente se non legandolo alla verifica di eventuali comportamenti non corretti rispetto ai risparmiatori.

Non si è inteso fare – attraverso gli approfondimenti e le verifiche demandate dalla L. 107/2017 alla Commissione d'inchiesta – una sorta di *audit* della gestione bancaria, ma solo "verificare" se il sistema di gestione operativa del settore bancario, come pesantemente segnato dagli eventi innescati dalla crisi finanziaria globale e da quella del debito sovrano, sia stato in grado (ed ancora lo sia per il futuro) di offrire adeguata tutela ai risparmiatori, tenuto conto dei comportamenti riscontrati e riscontrabili, oltre che dei presidi di vigilanza esistenti e degli indiscutibili loro limiti.

Ecco, allora, come la "missione conoscitiva" di questa Commissione – che, come si è detto, punta non semplicemente a "sapere", ma soprattutto "capire" – rappresenti, in definitiva, un doveroso tributo di trasparenza che la Politica, quella che non ha (ancora) abdicato al proprio ruolo, deve alle migliaia di risparmiatori traditi, alle tante famiglie così brutalmente gettate in preda alle incertezze di un futuro diverso da quello a lungo agognato, agli imprenditori improvvisamente gettati sul lastrico: risparmiatori, famiglie, imprese la cui piena, effettiva e pronta tutela dovrà costituire il principale e prioritario obiettivo della futura azione legislativa e di governo.

Capitolo 1

Obiettivi della Commissione e Piano di analisi

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 andati in fumo, gli investimenti bruciati dalle perdite di valore dei titoli emessi dalle banche coinvolte, le reiterate e consistenti ricapitalizzazioni e dotazioni patrimoniali aggiuntive resesi necessarie, in larga parte con oneri addossati 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, così intimamente dipendente dal canale bancario per il suo finanziamento (come sopra precisato).

La stretta creditizia conseguente alla prima propagazione della crisi e alle misure adottate in sede regolatoria dalle Autorità competenti non ha fatto altro che allargarne gravemente le dimensioni ed approfondirne la gravità, allontanando le prospettive di un suo pronto superamento.

Come meglio evidenziato di seguito, infatti, la repentina e brusca riduzione dell'alimentazione finanziaria occorrente al sistema produttivo per sostenere i propri livelli di crescita pre-crisi, ha finito per rendere più incerta la stessa possibilità per le banche 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 la ulteriore mutazione di questa crisi, fonte di tensioni sociali che si sono manifestate in termini di 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 da amministratori e management di turno; 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 si colloca la legge 12.7.2017, n. 107, istitutiva della Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario, fortemente voluta per comprendere le responsabilità e le cause profonde della crisi al fine di offrire ai tanti risparmiatori coinvolti il dovuto tributo in termini di certezza, evitando che in futuro possano ripetersi nuovamente tali esiti.

La legge istitutiva della Commissione di inchiesta sul sistema bancario e finanziario delinea quattro macro obiettivi, sintetizzabili in termini di verifica sui seguenti aspetti:
a) effetti sul sistema bancario nazionale della crisi finanziaria globale e dell'aggravamento del debito sovrano;
b) situazioni di crisi o dissesto di banche sottoposte a risoluzione;
c) efficacia della vigilanza sul sistema bancario e sui mercati finanziari;
d) adeguatezza della disciplina legislativa e regolamentare sul sistema bancario e finanziario, nonché sul sistema di vigilanza.
All'interno dell'obiettivo di cui all'art. 3, comma 1, lett. b) della legge istitutiva, direttamente avente ad oggetto l'analisi delle situazioni di crisi o dissesto di banche sottoposte a risoluzione, poi, sono individuati specifici temi di più mirata verifica, e precisamente:
1) modalità di raccolta della provvista;
2) remunerazione manager e operazioni con parti correlate;
3) correttezza del collocamento presso il pubblico di obbligazioni bancarie (e altri strumenti finanziari);
4) irregolarità nella erogazione del credito:
i. a soggetti di particolare rilievo;
ii. nelle ipotesi di abbinamento con vendita di azioni;
5) analisi del modello di gestione operativa (costi, politica di aggregazione);
6) osservanza doveri di condotta nella allocazione dei prodotti finanziari.

E' di tutta evidenza che gli obiettivi di verifica assegnati dalla legge istitutiva alla Commissione delineano un corpus articolato ma organico di finalità congiunte e intimamente connesse; un'analisi solo degli effetti della crisi finanziaria globale (di cui al già richiamato art. 3, comma 1, lett. *a*) non focalizzata simultaneamente sulle ricadute sugli istituti bancari interessati da provvedimenti di risoluzione (secondo quanto richiesto dall'art. 3, comma 1, lett. b in termini di modello gestionale del sistema bancario, come previsto dall'art. 3, comma 1, lett. *b)* n. 5), sarebbe un esercizio quanto meno sterile e certamente estraneo agli obiettivi assegnati dalla legge che ha demandato alla Commissione un campo di analisi rivolto al "*sistema bancario e finanziario"* (ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge istitutiva): un campo "largo" che deve avere una dimensione che rifugge qualsiasi pretesa di partizione settoriale "a compartimenti stagni".

Peraltro, anche gli atti conclusivi consistono nella presentazione di una relazione finale, non di distinte relazioni per ciascun settore o macro-obiettivo; e la previsione di una sola relazione intermedia (da parte del Presidente, sullo stato dei lavori, dopo i primi 6 mesi di lavori) conferma l'unicità di approccio descritta.

Capitolo 2

Scenario Macroeconomico: Grande Recessione e Crisi del Debito Sovrano

Le dinamiche che hanno interessato il nostro sistema bancario e finanziario non possono essere adeguatamente comprese ed analizzate se non si conosce lo scenario macroeconomico in cui si sono innescate; ragione per cui si impone una riflessione "panoramica" sulla "grande recessione" e sulla "crisi del debito sovrano", temi su cui si dirà pure nei capitoli a seguire.

Secondo il Fondo Monetario Internazionale, la "**Grande Recessione"** (2007-2012) è stata, in termini di impatto complessivo, la peggiore che il mondo abbia vissuto dalla crisi degli anni '30, nota come "Grande Depressione".
Essa ha avuto origine negli Stati Uniti, con il crollo del mercato immobiliare; secondo l'Ufficio nazionale per la ricerca economica Usa, essa è iniziata nel dicembre 2007 e si è conclusa, almeno per l'economia americana, nel giugno 2009, per una durata complessiva di 19 mesi, mentre in Europa è perdurata per molti più anni.
Molti fattori hanno causato direttamente e indirettamente la Grande Recessione, con esperti ed economisti che attribuiscono pesi diversi alle singole cause.

Gli eventi scatenanti principali della crisi iniziale dei cosiddetti "mutui *subprime*" e della successiva ondata recessiva comprendono: esistenza di forti squilibri commerciali a livello internazionale; standard di concessione dei prestiti eccessivamente lassisti che hanno causato livelli elevati di indebitamento privato dei paesi sviluppati e bolle immobiliari che poi sono scoppiate; politiche abitative del governo degli Stati Uniti eccessivamente generose; regolamentazione limitata di istituzioni finanziarie non depositarie.

Iniziata la recessione, i governi hanno reagito con varie risposte, con diversi gradi di successo. Queste hanno incluso: politiche fiscali espansive; politiche monetarie ultra-espansive adottate dalle banche centrali; misure statali volte ad aiutare i consumatori indebitati a rifinanziare il

loro debito ipotecario; salvataggi delle banche in difficoltà e di obbligazionisti privati, assumendo oneri di debito privato o perdite sociali.

La crisi finanziaria è iniziata negli Stati Uniti con il significativo aumento dei risparmi disponibili per gli investimenti nel periodo 2000-2007; gli investitori internazionali, alla ricerca di rendimenti più elevati di quelli allora offerti dai titoli del Tesoro statunitensi, hanno cercato alternative a livello globale.
La tentazione offerta da guadagni prontamente disponibili ha travolto i meccanismi di controllo normativo Paese dopo Paese, dato che i prestatori e i mutuatari hanno utilizzato questi risparmi generando una bolla dopo l'altra.
Lo scoppio di queste bolle ha causato un calo dei prezzi delle attività reali, come abitazioni e proprietà commerciali.

L'eccesso di debito privato ha, quindi, causato un rallentamento dei consumi e, infine, della crescita economica, definita "recessione da bilancio" o deflazione del debito.
Il calo dei prezzi delle attività finanziarie, come i titoli garantiti da ipoteca *subprime*, nel corso del 2007 e del 2008, ha causato l'equivalente di una corsa agli sportelli negli Stati Uniti verso banche di investimento e altre entità finanziarie non depositarie.
Le banche in difficoltà negli Stati Uniti e in Europa hanno, così, ridotto i loro prestiti al settore privato, causando una stretta creditizia.
I consumatori e alcuni governi non sono stati più in grado di contrarre prestiti e spendere ai livelli precedenti la crisi; anche le imprese hanno ridotto i loro investimenti a causa della riduzione della domanda dei consumatori e della riduzione della forza lavoro; ne è scaturita una maggiore disoccupazione dovuta alla recessione che ha reso più difficile per il settore pubblico e privato onorare i propri obblighi, ciò ha causato, a propria volta, un aumento delle perdite degli istituti finanziari, aggravando la stretta creditizia e creando in tal modo un circolo vizioso.

Il 3 ottobre 2008, sotto la presidenza di George Bush e su iniziativa dell'allora segretario al Tesoro americano, Henry Paulson, il governo americano approva il "*Troubled Assets Relief Program*" (TARP), contenente lo stanziamento di 700 miliardi di dollari volti a depurare i

bilanci delle banche statunitensi dai titoli cosiddetti "tossici", che avevano causato la crisi finanziaria negli Usa, sfociata nel fallimento di Lehman Brothers il 15 settembre 2008.

La Commissione di inchiesta sulla crisi finanziaria istituita dagli Stati Uniti ha concluso, nel gennaio 2011, i propri lavori sancendo che "l*a crisi era evitabile ed era causata da: diffusi fallimenti nella regolamentazione finanziaria, compresa la mancata restrizione della Federal Reserve al fallimento delle ipoteche tossiche; tra cui troppe imprese finanziarie che agiscono in modo avventato e assumono troppi rischi: un mix esplosivo di eccessivo indebitamento e rischio da parte delle famiglie e di Wall Street che mettono in crisi il sistema finanziario, i decisori politici mal preparati per la crisi, privi di una piena comprensione del sistema finanziario che hanno supervisionato e violazioni sistematiche in materia di responsabilità ed etica a tutti i livelli.*"

La crisi "americana" si è poi diffusa e rapidamente propagata in Europa e ha colpito diversi Paesi.

Più segnatamente, la recessione globale è stata osservata per la prima volta in Europa con l'Irlanda, che è stata il primo Paese a cadere in recessione dal secondo trimestre 2007.
La generalizzata presenza nelle banche di asset "tossici" ha, poi, favorito l'allargamento della crisi all'Europa intera: le Borse del vecchio continente iniziano ad accumulare ingenti perdite.
La crisi dei mutui travolge per prima la banca *Northern rock*, quinto istituto di credito britannico, specializzato proprio nella concessione di mutui immobiliari.
A metà settembre del 2007, la diffusione della notizia che la banca non sarebbe stata più in grado di ripagare i suoi clienti a causa dell'impossibilità di rifornirsi sul mercato interbancario, innesca il panico tra i risparmiatori che prendono d'assalto gli sportelli della *Northern Rock* nella speranza di recuperare i propri depositi.
La *Bank of England* e l'FSA, l'ente che controlla il settore creditizio, diffondono proclami per invitare i clienti a mantenere la calma.
La Banca centrale britannica procede, quindi, alla nazionalizzazione dell'istituto, avvenuto per una somma di circa 110 miliardi di sterline e l'intervento viene, in seguito, esteso all'intero

sistema bancario britannico, attraverso interventi di ricapitalizzazione e acquisti ingenti di titoli obbligazionari di vari istituti di credito.
Anche la *Bradford & Bingley* viene salvata tramite la nazionalizzazione, mentre si acquistano le azioni degli istituti *Hbos*, *Lloyds Tsb* e *Royal Bank of Scotland*.

L'Italia è stata inizialmente isolata dagli effetti della Grande Recessione del 2008-2009, dal momento che il suo sistema bancario non aveva intrapreso investimenti molto rischiosi ed era reputato solido.

Tuttavia, dal 2011 al 2013, il nostro Paese ha subito una recessione che, sebbene inferiore alla crisi del 2008-2009, è stata più lunga e per molti versi molto peggiore, con un tasso di disoccupazione che è salito del 7,9% dell'aprile 2011 al 13,0% del novembre 2014.

È in questo scenario che si innesta la **grande crisi del debito sovrano**.
A partire dal 2008 la forbice tra BTP e Bund inizia ad allargarsi: era a livelli fisiologici nel 2008, sotto i 100 punti base e intorno ai 176 a dicembre 2009.

La crisi raggiunge la sua fase più acuta nell'**estate del 2011**, quando già Grecia, Irlanda e Portogallo avevano riscontrato difficoltà nel collocare i propri *bond* sul mercato, con rendimenti ormai attestati su soglie proibitive, giungendo nella condizione di non potersi più rifinanziare; ciò alla fine di un anno circa nel quale il costo della raccolta per il Tesoro aumentò di oltre 1,5 punti percentuali: il BTP quinquennale nel 2010 assegnato in asta attorno al 2,64%, a luglio 2011 toccava il 4,629% (+2% circa).
Fino all'inizio dell'estate 2011, tuttavia, i BTP avevano mantenuto bassi rendimenti e buona appetibilità sul mercato, tanto da essere considerati "bene rifugio", al pari dei titoli dei paesi più solidi dell'eurozona (Germania, Paesi Bassi, Austria e Francia), sotto il profilo dell'affidabilità del debito.

Prima che esplodesse la crisi della Grecia, nella primavera 2011, e quindi per motivi che esulano dalla politica economica del governo di allora ma dipendono più che altro dalla più ampia e grave crisi della costruzione europea e della moneta unica, il Tesoro italiano

rifinanziava il debito pubblico collocando titoli in asta con costi medi d'emissione scesi a livelli record del 2,1%.
Nell'asta tenutasi a metà luglio, però, i titoli a 15 anni vennero collocati al 5,90%, ai massimi storici dall'introduzione dell'euro, mentre quelli a 5 anni al 4,93%.

Proprio l'ampliamento del differenziale di rendimento fra titoli di stato italiani e tedeschi, contribuì a innescare una crisi di fiducia sulla sostenibilità del debito italiano, provocando il crollo della Borsa di Milano.
In crescendo, lo ***spread*** si attesta a 200 punti base a fine giugno, a 350 a inizio luglio, a 400 a inizio agosto, per poi arrivare a 500 ai primi di novembre, toccando il massimo degli ultimi anni il 9 novembre 2011.

Davanti alla crisi del debito sovrano, i Governi che si sono succeduti hanno reagito in maniera multiforme.
Tornando indietro di qualche anno giova rammentare che l'8 ottobre 2008 l'allora governo Berlusconi varò l'istituzione di un Fondo di 20 miliardi di euro finalizzati alla ricapitalizzazione delle banche italiane, qualora ve ne fosse stato bisogno. fondo che, però, non fu mai utilizzato, in quanto bastò l'approvazione in Consiglio dei ministri per tranquillizzare gli italiani ed evitare la corsa agli sportelli che avrebbe potuto mettere in ginocchio l'economia italiana.
Il provvedimento dell'esecutivo fu talmente apprezzato, anche dagli operatori internazionali, che due giorni dopo, venerdì 10 ottobre 2008, il governo britannico guidato da Gordon Brown varò un provvedimento simile per le banche inglesi, per un importo pari a 50 miliardi di sterline, successivamente elevato a 100 miliardi.
Nei giorni che seguirono, anche il governo americano, il cui primo intervento per "salvare" i propri istituti di credito non aveva ben funzionato, emanò una versione rivista del TARP, alla luce di quanto era stato fatto in Italia e in Inghilterra, a conferma dell'efficacia del provvedimento.
Questo il motivo per cui, a differenza degli altri Paesi europei, l'Italia ha utilizzato meno fondi pubblici per il salvataggio delle proprie banche: semplicemente non ce n'era bisogno.
È stato così per tutto il 2009 e il 2010.

Non solo il sistema bancario, ma tutti gli indicatori macroeconomici del nostro Paese erano ancora positivi.

Poi arriva il 2011, l'estate e l'autunno in cui caschiamo tutti, ancorché non ne fosse responsabile anche lo stesso governo in carica (governo Berlusconi), nel **grande imbroglio dello *spread***.

In quei mesi la speculazione finanziaria prende di mira i debiti sovrani degli Stati dell'area euro considerati più fragili, inclusa l'Italia; inizia, così, un periodo di grande tensione sui mercati che si traduce, a partire dal 2012, in una profonda recessione economica, aggravata dalle misure varate in quei mesi, a partire dal decreto "*Salva Italia*" del 6 dicembre 2011, emanato dal governo Monti, che accetta passivamente l'egemonia tedesca nella soluzione della crisi del debito in Europa e la strategia del sangue, sudore e lacrime che ne è derivata.

Nel vecchio Continente è stato ripetuto l'errore che avevano compiuto gli Stati Uniti durante la crisi del 1929 quando, in periodo di recessione, furono adottate misure restrittive, anche a livello di politica monetaria da parte della Federal Reserve, che aggravarono ulteriormente la condizione economica del Paese, in un circolo vizioso senza fine, con relativo avvitamento dell'economia.

Aver subito passivamente l'imbroglio dello spread, con conseguente colpo di Stato contro un governo legittimo, democraticamente eletto, ha distrutto in un colpo solo non soltanto il sistema delle imprese italiane, ma conseguentemente anche il sistema bancario, che nell'arco di pochi mesi si è ritrovato i bilanci pieni di crediti incagliati, derivanti dai numerosi fallimenti delle aziende.

In Italia, infatti, l'80% dell'attività bancaria consiste nel finanziamento delle imprese, per cui si è creato un legame strettissimo tra economia reale e settore bancario, ben più forte di qualsiasi altro Paese europeo.

Per far fronte a questa condizione di grave difficoltà per le banche, derivante, come abbiamo visto, dalla crescita esponenziale in un periodo di tempo limitato dei crediti in sofferenza verso imprese in difficoltà economica o fallite, gli istituti di credito hanno chiesto ai propri azionisti di procedere a grossi aumenti di capitale.

Non tutte ce l'hanno fatta, ed è da lì che deriva il fallimento delle quattro banche oggetto del cosiddetto "salvataggio" del governo Renzi.

Ma l'ingente presenza di crediti non esigibili nei bilanci delle banche italiane non è da attribuirsi solamente alla crisi dei debiti sovrani.
È opportuno ricordare come molte banche, soprattutto locali, abbiano utilizzato per anni politiche di prestito poco trasparenti, effettuate senza un attento esame del merito di credito e, in alcuni casi, senza alcuna giustificazione finanziaria ed economica.
Come emerso dalle prime inchieste giudiziarie svolte a seguito del fallimento di molti istituti, in alcuni casi si è trattato addirittura di azioni contrarie alla legge.

A corroborare la validità di questa lettura dei fatti occorsi nella recente storia economica italiana vi sono gli studi compiuti dal professor Paul De Grauwe (*London School of Economics*), uno tra i maggiori esperti internazionali di economia dell'integrazione europea.
Ebbene, il professor De Grauwe ha dichiarato che in base ai suoi studi "*...per Paesi come l'Italia, e anche la Spagna e il Portogallo, la maggior parte degli aumenti degli spread, sono dovuti non ai fondamentali economici ma ai sentimenti dei mercati, vale a dire a momenti di paura e panico che in un particolare periodo si sono insinuati nei mercati e hanno spinto gli spread a livelli altissimi*" e che "*il motivo per cui ciò accade è che in un'unione monetaria come l'Eurozona il governo italiano non può dare una garanzia ai possessori di titoli che ci sarà sempre denaro contante per liquidarli, perché quando il governo italiano emette tali titoli lo fa in euro, che sono come una valuta straniera, quindi è letteralmente possibile che il governo italiano si ritrovi privo di denaro contante; gli investitori, quindi, essendo a conoscenza di questo, possono rendere possibile una tale crisi: se temono, in un particolare momento, che il governo italiano possa non avere denaro contante, venderanno in modo massiccio creando di conseguenza una profezia che si autoavvera. Dal momento che agiscono in quel modo, il denaro contante sparisce dall'Italia, e risulta dunque che il governo italiano non ha il contante per pagare gli obbligazionisti; questa crisi che si autoavvera è possibile nella zona euro e può generare paura e panico che poi spingono lo spread a livelli altissimi.*"

Anche il **prof. Guido Tabellini** (Università Bocconi) ha sostenuto, nel corso della sua audizione in Commissione d'inchiesta, che "*La crisi del debito sovrano scoppia per cause esterne all'Italia, e rientra a seguito della svolta della BCE*" e che l'effetto della crisi è stata "*una stretta creditizia sulle imprese italiane, che già erano piuttosto deboli*" alla quale ha fatto seguito "*una seconda profonda recessione, e conseguente deterioramento dell'attivo delle banche e aumento del debito pubblico*".

Nel 2011 la crisi dei debiti sovrani comincia a far sentire i suoi effetti sul sistema bancario e creditizio, per effetto della ingente presenza di titoli di Stato negli attivi bancari.
Dal momento che i titoli sovrani cominciano ad essere considerati più rischiosi, di conseguenza anche gli attivi degli istituti di credito iniziano ad esserlo, e dagli organismi di vigilanza comincia ad emergere la necessità di trovare nuove misure per ricapitalizzarli, in quanto ritenuti troppo fragili.
Le maggiori richieste di capitale provocano di riflesso una forte stretta creditizia, che colpirà soprattutto le imprese, molte delle quali rimarranno senza liquidità e saranno costrette a chiudere.

Relativamente al caso italiano, l'esposizione in titoli di Stato delle nostre banche passa dal 6% a fine 2011 all'11% nel 2015.
Dopo l'avvio del Quantitative Easing, deciso dalla BCE per salvare l'euro ed evitare il default delle finanze pubbliche degli Stati cosiddetti "periferici" (tra i quali l'Italia), si riduce gradualmente ma rimane ad oggi ancora elevato (circa 9%).

Nel 2012 la tassazione sulle rendite finanziarie aumenta dal 12,5% al 20% (esclusi i titoli di Stato), rendendo più onerosa la raccolta bancaria (depositi e obbligazioni) e, nel 2014, aumenta ulteriormente dal 20% al 26%.
Sempre nel 2012 viene introdotta, senza coordinamento a livello europeo, la Tobin tax, l'imposta sulle transazioni finanziarie, che produrrà un gettito modesto riducendo al contempo la liquidità dei mercati finanziari.

Viene (re)introdotta anche l'imposta sugli immobili (incluse le prime case), che pone un freno alla ripresa delle quotazioni delle case e riduce il valore delle garanzie ipotecarie detenute dal settore bancario.
Ebbene, l'insieme di tali misure ha un effetto pro-ciclico.

Durante la lunga recessione, dal 2011 al 2015, la situazione delle banche va progressivamente peggiorando; l'incidenza dei crediti deteriorati (sul totale dei crediti) cresce dal 12% al 18%.
Già nel 2011 è nettamente più elevata rispetto a Germania e Francia (rispettivamente, 3% e 4%).

La situazione di fragilità del settore bancario è aggravata dai bassi livelli di patrimonializzazione, mentre già a fine 2013 le banche dei maggiori Paesi europei hanno beneficiato di rilevanti interventi di sostegno pubblico.
Fra il 2008 e il 2013 i governi europei hanno speso quasi 1.000 miliardi di euro per salvare o aiutare le banche (gli Usa circa 1.100 miliardi di euro).
Le sole ricapitalizzazioni effettuate con risorse pubbliche sono costate circa 500 miliardi di euro (56 miliardi in Germania, 28 miliardi in Francia, 24 miliardi in Belgio, 32 miliardi in Olanda, 20 miliardi in Grecia, 73 miliardi in Spagna, 103 miliardi nel Regno Unito, 4 miliardi per l'Italia); nello stesso periodo, invece, le banche italiane effettuano aumenti di capitale sul mercato per circa 31 miliardi di euro.

Il cambio delle regole poste a presidio della stabilità del sistema finanziario, adottato in risposta alla crisi economica, inasprisce ulteriormente la pressione sulle banche; l'infrastruttura di regolamentazione e vigilanza sul sistema finanziario a livello europeo subisce una vera e propria rivoluzione.
Tra gli altri interventi normativi avvenuti a livello europeo si ricordano la Direttiva 2014/59/UE (Bank Recovery and Resolution Directive - Brrd); l'avvio della Banking Union e del relativo Meccanismo di vigilanza unico (Single Supervisory Mechanism - Ssm), che ha conferito alla Bce i compiti diretti di vigilanza sulle banche di maggiori dimensioni (significant); l'avvio del Meccanismo di risoluzione unico delle banche (Single Resolution Mechanism - Srm), istituito

con il Regolamento 2014/806/UE, integra il Meccanismo di vigilanza unico e completa, in tal modo, il c.d. "secondo pilastro" della Banking Union.

Tra il 2014 e il 2017 le banche italiane sottoposte a vigilanza europea hanno effettuato aumenti di capitale per circa 40 miliardi di euro, di cui circa 22 miliardi solo nel 2017, per effetto di continui e ripetuti stress test volti a testarne la solidità patrimoniale.
Tali esercizi hanno comportato, in alcuni casi, il ricorso dello stesso istituto a più aumenti di capitale in tempi ristretti.
Per gestire e arginare la crisi del sistema bancario, i governi italiani emanano, tra il 2008 e il 2017, ben dodici decreti-legge, riguardanti a vario titolo il sistema bancario.
Come ricordato dal presidente della CONSOB **Giuseppe Vegas** nel corso della sua audizione "*In Italia, la direttiva [BRRD] è stata recepita mediante delega al governo conferita in base al disegno di legge comunitaria 2014, presentato in data 5 febbraio 2015 ed approvato dal Parlamento il 9 luglio dello stesso anno.*
I relativi decreti legislativi (nn. 180 e 181 del 2015) attuativi del bail-in, sono stati adottati il 16 novembre 2015, poche settimane prima della data di applicazione della disciplina (1° gennaio 2016), con dieci mesi e mezzo di ritardo rispetto ai termini previsti dalla direttiva.
È pertanto mancata quella fase di transizione e di adattamento pensata come necessaria dal legislatore europeo.
Inoltre, pochi giorni dopo, con il c.d. decreto "salva banche" (d.l. 22 novembre 2015, n. 183, "Disposizioni urgenti per il settore creditizio"), si è proceduto ad una sorta di pre-applicazione di alcuni principi del bail-in alle quattro banche commissariate.
Il breve tempo intercorso tra l'approvazione dei decreti attuativi e l'applicazione di alcuni principi del bail-in, avvenuta con il citato decreto-legge del 22 novembre, ha ridotto lo spazio concesso ai risparmiatori per comprendere il fenomeno e assumere le misure necessarie a tutelare i propri risparmi, con ciò comprimendo anche lo spazio di manovra della vigilanza preventiva."

Con riferimento alle crisi bancarie, la CONSOB è intervenuta su più fronti, anche in conseguenza dello stato di tensione sui titoli bancari, determinatosi dopo la risoluzione delle quattro banche.

In particolare, CONSOB ha chiesto ai consigli di amministrazione di deliberare l'adozione di immediate e idonee cautele volte a consentire il corretto svolgimento delle operazioni, ivi incluso il collocamento dei titoli alla clientela *retail*.

Relativamente al degrado del settore bancario italiano, il governatore della Banca d'Italia, **Ignazio Visco**, durante la sua audizione ha ricordato una serie di circostanza assai utili a ricostruire il sistema bancario e finanziario degli ultimi anni.
Ha, così, ricordato che nelle sue *"Considerazioni finali"* dal 2012 in avanti ha sempre operato una analisi puntuale e severa sul sistema bancario-finanziario.
Nel 2012 avvertiva che il sistema creditizio stava subendo i contraccolpi di due forti recessioni in tre anni e che la qualità del credito stava peggiorando; quindi nel 2013 segnalava che non andavano sottovalutati i timori degli analisti sulla solidità dei bilanci delle banche italiane e pur ricordando i risultati positivi in termini di capitalizzazione e copertura delle partite deteriorate, evidenziava i rischi di una ridotta capacità di generare reddito; richiamava le fondazioni a esercitare il proprio ruolo di azionisti nel rispetto della forma e dello spirito della legge; indicava i problemi derivanti dall'applicazione del modello cooperativo a intermediari di grande dimensione; sollecitava le proposte di riforma già più volte suggerite dalla Banca d'Italia; sottolineava il rischio che tra le banche italiane potessero emergere situazioni problematiche.
Nel 2014, quindi, Visco segnalava 17 nuovi casi di difficoltà emersi dall'inizio del 2013, spesso associati con debolezze dei sistemi di governo societario e con episodi di *mala gestio*; ricordava che, dal 2009, 10 intermediari erano stati posti direttamente in liquidazione e 55 in amministrazione straordinaria e che nel corso delle 340 verifiche ispettive condotte nel biennio precedente su banche a cui faceva capo l'80 per cento del totale dei fondi intermediati erano emerse, in 45 casi, irregolarità di possibile rilievo penale, tempestivamente portate a conoscenza dell'autorità giudiziaria.

Quanto alla questione della mancata creazione di una bad bank con supporto pubblico nel 2012, secondo il modello spagnolo, Visco ha affermato in Commissione che la questione va affrontata tenendo adeguatamente conto delle profonde differenze nella situazione dei due Paesi, giacchè da noi, a differenza che in Spagna, nel 2012 un "intervento di sistema" con un

rilevante contributo pubblico non appariva giustificato né possibile; l'aumento delle sofferenze non era concentrato in uno specifico settore, le situazioni di seria difficoltà riguardavano pochi intermediari e le previsioni economiche erano ben più favorevoli dei risultati poi effettivamente conseguiti. Peraltro, nel 2013 il Fondo monetario internazionale, in esito alla valutazione periodica sul sistema finanziario basata sull'analisi della posizione dei singoli intermediari alla fine del 2012, giudicava il sistema bancario italiano particolarmente "resiliente" (e la nostra azione di vigilanza robusta ed efficace). Le tensioni ancora intense sui mercati dei titoli sovrani avrebbero inoltre reso particolarmente costoso un eventuale intervento pubblico. Il ricorso a un prestito del Meccanismo europeo di stabilità (come fatto dalla Spagna) avrebbe potuto generare ulteriori pressioni sui rendimenti dei titoli di Stato; qualora fosse stato condizionato all'attuazione di nuove correzioni dei conti pubblici, avrebbe certamente aggravato la recessione. Questa fu la valutazione del Governo italiano.

Il quadro cambiava con il protrarsi nel 2013 e nel 2014 del grave stato di debolezza dell'economia e l'ulteriore aumento delle sofferenze bancarie; dalla seconda metà del 2012, inoltre, le tensioni sul mercato dei titoli sovrani si erano andate riducendo grazie alle misure di politica monetaria, alla cui definizione abbiamo contribuito in misura importante, a quelle di politica economica nazionale e alle riforme della governance economica europea.

Il Governatore richiese più volte, a quel punto, un intervento da attuarsi anche con un sostegno pubblico e la Banca d'Italia affiancò il Governo in una difficile trattativa con le autorità europee volta alla istituzione di una bad bank sebbene l'esito non sia stato quello auspicato.

Agli effetti della seconda recessione sulle banche la Vigilanza – ha proseguito Visco in Commissione – ha risposto con un'azione decisa e articolata.

In particolare, il controllo sulla loro liquidità è stato fortemente intensificato già dal 2011; nelle fasi di maggiore tensione è stato condotto su base infragiornaliera. Grazie a una campagna di ispezioni mirate condotte nel 2012-13 e ad appositi incontri con i vertici delle banche, non solo è stato ottenuto un chiaro miglioramento nella rilevazione dei crediti deteriorati, ma soprattutto ne sono stati innalzati i tassi di copertura.

La Banca d'Italia ha, così, ottenuto che molte banche rafforzassero il patrimonio, ricorrendo al mercato per ammontari ingenti anche in un contesto assai difficile. Negli anni della crisi le

banche italiane hanno collocato azioni sul mercato per oltre 60 miliardi, che hanno innalzato i coefficienti patrimoniali per circa 4 punti percentuali, ed è grazie a queste misure, proseguite negli anni successivi nel nuovo contesto della vigilanza unica europea, che gran parte delle banche è riuscita ad affrontare la crisi, superandola.

Nelle sue conclusioni del 2017, inoltre, il governatore Visco ha affermato che tra le banche italiane vi sono ancora debolezze e casi di difficoltà, lascito degli anni di pesante recessione.
Per risolverle c'è innanzitutto bisogno di stabilità e di fiducia, evitando interventi generalizzati e prociclici, peraltro, il contesto macroeconomico è ora migliore e le difficoltà possono essere definitivamente superate.
Ha soggiunto Visco che sebbene restino ancora molto elevati nel confronto storico e in quello internazionale, i crediti deteriorati delle banche italiane sono in rapido calo da circa due anni.
Tenendo conto anche delle operazioni di cessione già programmate, rispetto ai massimi di 360 e 210 miliardi del 2015 il totale delle partite deteriorate e le sole sofferenze, al lordo delle rettifiche di valore, scendono rispettivamente a 280 e 160 miliardi (il 14,3 e l'8,3 per cento dei prestiti totali).
Al netto delle rettifiche le partite deteriorate diminuiscono da 200 a 140 miliardi (il 7,8 per cento dei prestiti totali), le sofferenze da 86 a 60 (il 3,5 per cento).

Capitolo 3

La "prima" verifica della Commissione e l'attività istruttoria corrispondente: "*gli effetti sul sistema bancario italiano della crisi finanziaria globale e le conseguenze dell'aggravamento del debito sovrano*" (art. 3 lett. "a" L. 12 luglio 2017 n. 107)

Ai sensi dell'art. 1 della Legge 107/2017 l'istituzione della Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario ha "*particolare riguardo alla tutela dei risparmiatori*".
In questa prospettiva, ai sensi dell'art. 3 della legge citata, tra le "*Competenze*" della Commissione, la prima in ordine numerico (rubricata alla lettera "*a*" della norma in parola) ed, evidentemente, di importanza è quella di "*verificare*" "*gli effetti sul sistema bancario italiano della crisi finanziaria globale e le conseguenze dell'aggravamento del debito sovrano*".

L'importanza di tale "*verifica*" si riflette in modo virtuoso sugli ulteriori "obiettivi" della Commissione di inchiesta, ossia quelli (descritti alle lettere "*c*" e "*d*" della norma in parola) di accertare – per un verso – "*l'efficacia delle attivita' di vigilanza sul sistema bancario e sui mercati finanziari poste in essere dagli organi preposti…*" – e per l'altro – "*l'adeguatezza della disciplina legislativa e regolamentare nazionale ed europea sul sistema bancario e finanziario, nonche' sul sistema di vigilanza, anche ai fini della prevenzione e gestione delle crisi bancarie*".

Le "verifica" sopra indicata involge tre macro-temi "istruiti" dalla Commissione mercè audizioni ed acquisizioni documentali.

Sono stati auditi personaggi autorevoli e competenti, uomini politici ed alte cariche dello Stato, magistrati ordinari e contabili, dirigenti apicali del Ministero dell'Economia e delle Autorità di vigilanza, nonché docenti universitari.

Sono stati, quindi, acquisiti, consultati e vagliati molteplici atti, relazioni e documenti, tra cui campeggiano quelli (provenienti dall'Autorità giudiziaria ordinaria e contabile) relativi alle ipotesi di manipolazione informativa del mercato perpetrate in danno della Repubblica Italiana nel corso del 2011 dall'istituto di credito globale (nonché "specialista" in titoli di Stato italiani) Deutsche Bank AG e dall'Agenzia di rating Standard & Poor's, nonché quelli relativi alla "chiusura" del derivato negoziato dal M.E.F. con la banca d'affari Morgan Stanley.

Approfondimenti ed analisi sono stati, inoltre, condotti in relazione ai riflessi dell'aggravamento della crisi del debito sovrano sulla gestione del debito pubblico e sulle rinegoziazioni dei derivati di Stato da parte delle competenti strutture del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Il primo macro-tema (in relazione alla successione cronologica degli eventi oggetto di approfondimento ad opera della Commissione) è quello inerente gli "albori" della crisi del debito sovrano italiano e delle conseguenze – sulla "*impennata*" dello *spread* BTP-BUND – della massiccia vendita di titoli di Stato italiani ad opera di Deutsche Bank AG nel corso del primo semestre del 2011 (quando la Banca, partner del Tesoro, riduceva la propria esposizione al "rischio" Italia da 8 miliardi ad 1 miliardo) e della corrispondente ipotesi investigativa di manipolazione informativa di mercato da parte del predetto istituto: argomento ampiamente delineato negli atti dell'investigazione condotta dalla Procura di Trani ed attualmente approdata alla Procura di Milano ad avvenuta conclusione delle indagini con piena *discovery* e conoscenza degli atti da parte degli indagati e della Banca stessa.

Il secondo macro-tema affrontato dalla Commissione è stato quello della crisi finanziaria globale, dell'aggravamento della crisi del debito sovrano italiano (in conseguenza della detta crisi finanziaria globale) e degli effetti di "trasmissione" di quest'ultima al sistema bancario del Paese, posto che negli attivi delle banche i titoli del debito pubblico hanno un peso decisamente rilevante.

In relazione a tale macro-tema, uno strumento di comprensione di indubbia utilità e portata è rappresentato dalla sentenza resa lo scorso marzo 2017 dal Tribunale di Trani nel processo

penale instaurato e concluso nei confronti dell'Agenzia di rating americana Standard & Poor's in relazione ai declassamenti decretati in danno dell'Italia tra 2011 ed i primi del 2012.

Più in particolare, dopo avere acquisito dagli Uffici della Procura della Repubblica di Trani i capi d'accusa, la sentenza e la Nota Tecnica CONSOB del febbraio 2012, la Commissione ha condotto accurate riflessioni e valutazioni in ordine ai seguenti punti:

a) il ruolo svolto – in relazione alla crisi del debito sovrano della Repubblica italiana nel 2011 – dall'informazione finanziaria fornita ai Mercati internazionali dalle Agenzie di rating e, segnatamente, da Standard & Poor's: agenzia che, secondo la deposizione testimoniale resa nel processo di Trani dalla dirigente generale del Debito pubblico, dr.ssa Maria Cannata, manifestava una sorta di forte pregiudizio nei confronti del nostro Paese che, nel corso del 2011, subiva proprio da S&P's una raffica di stroncature ravvicinate e concentriche mai accadute in precedenza, con riflesso immediato sulla divaricazione dello *spread* BTP - BUND;

b) la veridicità, completezza e correttezza dei *rating* sull'Italia, ossia dell'informazione finanziaria fornita nel 2011 da S&P's ai Mercati di tutto il mondo: dunque *conformità ed aderenza* dell'attività di *rating* alla normativa europea di settore, ma anche *coerenza* dei *rating* assegnati all'Italia con i "fondamentali" macroeconomici del Paese, secondo i dati ufficiali desumibili dai Rapporti sulla Stabilità Finanziaria editi da Banca d'Italia nel 2011 e 2012.

Un'informazione finanziaria – quella fornita da S&P's attraverso le proprie valutazioni (rating) – a carattere "*price sensitive*" (come tale, idonea ad incidere in modo significativo sul prezzo dei titoli di Stato), risultata nel corso del 2011 sempre negativa sull'affidabilità creditizia dell'Italia e posta a base dei declassamenti del Paese, nonchè di quel doppio downgrade del 13/1/2012 (un doppio declassamento che per la prima volta "retrocedeva" l'Italia in serie "B") ritenuto in sentenza dal Tribunale di Trani fondato su presupposti quanto meno errati!

c) gli effetti di ricaduta dei declassamenti decretati in danno dell'Italia sul merito di credito dei primari istituti bancari italiani: dalle maggiori difficoltà di approvvigionamento di denaro presso la BCE per le Banche italiane, al declassamento (a catena) di vari istituti di credito italiani (in conseguenza del declassamento del debito sovrano italiano), fino alla rinegoziazione dei derivati stipulati dal Tesoro con primari istituti di credito esteri, specialisti in titoli di Stato.

Il terzo macro-tema (inestricabilmente collegato al secondo) ha impegnato la Commissione nella valutazione dell'aggravarsi della crisi del debito sovrano italiano per effetto ed in conseguenza della "*crisi dello spread*", determinata dalla speculazione finanziaria a causa della perdita di credibilità dell'Italia agli occhi dei mercati finanziari internazionali: una perdita di credibilità a propria volta senz'altro favorita dalle ripetute e concentriche bocciature delle Agenzie di rating che, come documentato dalla sentenza del Tribunale di Trani, sono risultate conclusivamente errate, opache e scarsamente affidabili.

La Commissione d'inchiesta ha, quindi, potuto registrare come, a seguito dell'aggravamento della crisi del debito sovrano italiano, abbia preso avvio una vera e propria "stagione" di rinegoziazioni/ristrutturazioni/risoluzioni – partita nel secondo semestre del 2011 e, pare, non ancora conclusa ai giorni nostri – dei contratti derivati stipulati dal nostro Tesoro con primari istituti di credito esteri, peraltro specialisti in titoli di Stato italiani: tra essi, si è particolarmente segnalato il "caso" Morgan Stanley (oggetto di indagini da parte della magistratura ordinaria e contabile).
Nel solco di tali verifiche si è condotto un utilissimo *focus* sui meccanismi di "protezione" del Tesoro in relazione alle impegnative campagne di rinegoziazioni dei derivati; si è, cioè, cercato di capire sulla scorta di quali presupposti giuridici, di quali consulenze giuridico-economico-contabili e di quali atti autorizzativi siano intervenute tali operazioni negoziali con primari istituti di credito nazionali e internazionali iscritti nell'elenco degli "specialisti in titoli di Stato"; parimenti si è cercato, altresì, di appurare a quali condizioni economico/contabili finali e con quali ricadute sulla gestione e tenuta del debito pubblico il Tesoro (per conto e nell'interesse della Repubblica italiana) abbia concluso tali operazioni.

Sempre su quest'ultimo macro-tema si è innestata un'ulteriore verifica, a carattere "incidentale" (ma assolutamente necessaria rispetto agli obiettivi della Commissione di inchiesta) sulla generale operatività in derivati del Ministero dell'Economia, per assicurarne trasparenza, correttezza e sicurezza per la complessiva tenuta del Sistema contabile ed economico finanziario dello Stato.

Capitolo 4

Crisi del Debito Sovrano ed Anno 2011: la ricostruzione dei "fatti" nell'istruttoria della Commissione di inchiesta.

4.1 Le analisi del prof. Luca Ricolfi

Da un'attenta valutazione dei contributi (orali e scritti) forniti alla Commissione, vuoi dagli autorevoli personaggi auditi, vuoi dalle Autorità a vario titolo interpellate e richieste di collaborare (anche) mercè inoltro di copiosa documentazione, è possibile operare una puntuale e fedele ricostruzione dei fatti dell'*annus horribilis* 2011 nella loro successione cronologica: una ricostruzione supportata dagli elementi conoscitivi acquisiti in corso di istruttoria e di cui si è detto al paragrafo che precede.

Può, quindi, una volta per tutte mettersi nero su bianco la "verità" sul 2011 e sull'inquietante epilogo del Governo Berlusconi.

Non si tratta di evocare complotti di comodo, ma di conoscere i fatti, interpretandoli al netto di ogni pregiudizio: ed è sicuramente un "fatto" che l'ultimo Governo Berlusconi fosse saldamente in carica e manifestasse piena capacità di reazione quando la crisi finanziaria cominciò a spostarsi dagli Stati Uniti all'Europa.

Prendiamo le mosse dal'analisi del prof. Luca Ricolfi (audito dalla Commissione) che si compendia in una pregiata ed illuminante memoria in cui si tratta della "*Vulnerabilità dei conti pubblici dell'Italia*".

Negli ultimi anni, ragiona il prof. Ricolfi, la Fondazione David Hume ha condotto ricerche sulla "vulnerabilità" dei conti pubblici delle economie avanzate (un insieme di 40 Paesi europei e/o appartenenti all'OCSE) individuando un "*indice di vulnerabilità dei conti pubblici*" (indice *VS*,

acronimo di Indice di Vulnerabilità Strutturale) costruito per tutti e 40 i Paesi dal 1999 ai giorni nostri; un indice – basato esclusivamente sui fondamentali dell'economia di ciascun Paese (quindi, sul suo "stato di salute" economico-finanziario-contabile) – che presenta una capacità predittiva estremamente elevata in ordine al rendimento dei titoli di debito sovrano, poiché misura come i Mercati giudicherebbero i conti pubblici di un Paese (in definitiva, qualcosa che ha molto a che fare con quella "affidabilità creditizia" misurata dalle Agenzie di rating con i loro rating che costituiscono una informazione finanziaria fondamentale per gli Investitori ed i Mercati internazionali) al netto di due fattori perturbatori (rispetto a quei giudizi):

1) gli orientamenti (espansivi o restrittivi) della politica monetaria;

2) le fluttuazioni di breve periodo e la speculazione sui titoli di Stato (cioè la speculazione sui debiti sovrani).

Ebbene, dall'analisi del prof. Ricolfi emerge il dato – estremamente significativo ai fini della "prima" verifica di cui all'art. 3 lett. a) L. 107/2017 e che qui ci occupa – secondo cui nel corso dell'anno 2011 si registra un netto miglioramento dell'indice VS per l'Italia ma, specularmente, un aumento dei rendimenti richiesti dal Mercato sui titoli del debito sovrano.

E' la prova "matematica" di come nel 2011 – a dispetto di una buona condizione di salute e di buoni fondamentali per lo Stato italiano (segnalata da una *performance* positiva dell'indice VS) – la "*crisi dello spread*" portò in alto i rendimenti dei titoli di debito sovrano a causa della potente capacità perturbativa (del mercato) prodotta dalla speculazione finanziaria internazionale.

4.2 Le inchieste giudiziarie sui fatti del 2011 e la crisi dello *spread*: dal "caso" Deutsche Bank AG ai *rating* negativi sull'Italia, fino al doppio *downgrade* del Paese da parte dell'Agenzia Standard & Poor's

Che cosa, dunque, innescò o contribuì ad innescare ed alimentare quella speculazione internazionale sui titoli del debito sovrano italiani e dei Paesi dell'area mediterranea dell'Europa e per quali ragioni/finalità montò quell'ondata speculativa che determinò lo sconvolgimento dell'area dell'euro mettendo a rischio la tenuta di alcuni Stati sovrani?

Ebbene, ritiene la Commissione che la risposta a questi interrogativi assolutamente cruciali possa ragionevolmente ricavarsi anche e soprattutto (ma non solo) dalla ricostruzione dei primi due semestri dell'anno 2011, come emergente negli atti processuali trasmessi dall'Autorità Giudiziaria di Trani (la Procura della Repubblica) che, nel corso ed in occasione delle sue indagini, ha preso in esame l'intero anno 2011 scandagliandolo ed investigando su una duplice ipotesi di manipolazione informativa del mercato in danno dell'Italia: quella da parte di Deutsche Bank AG nel primo semestre e quella da parte dell'Agenzia di rating Standard & poor's, nel secondo semestre del medesimo anno.

Beninteso, quello che alla Commissione interessa – in relazione alle vicende processuali acquisite dall'Autorità Giudiziaria – non sono i profili di responsabilità penale dei soggetti indagati/imputati, bensì la ricostruzione storica sottesa alle due ipotesi accusatorie che in modo univocamente convergente tracciano uno scenario a dir poco inquietante: ipotesi, una delle quali è già passata al vaglio del Tribunale che ha reso una sentenza ormai irrevocabile che tratteggia una fase allarmante della recente storia del nostro Paese (e dell'intera Europa), meritevole di un'approfondita riflessione.

Entriamo, allora, in *medias res*.

4.3 Il primo semestre del 2011: La vendita di sette miliardi di titoli di Stato Italiani da parte di Deutsche Bank AG, l'impennata dello spread e l'ipotesi di manipolazione del mercato

Agli "albori" della crisi del debito sovrano del 2011 si delinea una vicenda su cui la magistratura ha acceso un faro che sembra possa fare finalmente piena luce su di una storia che non era mai apparsa troppo chiara nella sua dinamica evolutiva: quella della massiccia dismissione di titoli di Stato italiani (ben 7 miliardi su 8 complessivamente detenuti in portafoglio) da parte del primario istituto di credito globale Deutsche Bank AG, partner del Tesoro italiano ed iscritto nell'Albo degli specialisti in titoli di Stato italiani.

Il caso Deutsche Bank, più segnatamente, emerge dalle indagini avviate e condotte dalla Procura della Repubblica di Trani (giunta all'emissione dell'avviso di conclusione delle

investigazioni ex art. 415 bis c.p.p., notificato ai componenti del "board" dell'istituto bancario alla data del 2011) e, successivamente, trasmesse per competenza alla Procura di Milano.

Oltre all'attenta analisi di taluni atti di siffatto procedimento penale, la Commissione d'inchiesta ha proceduto all'audizione del Pubblico Ministero attualmente titolare del fascicolo ed all'audizione dell'Amministratore delegato di Deutsche Bank Italia, ing. Flavio Valeri.

Alla stregua di quanto complessivamente accertato, emerge con sufficiente chiarezza la "singolare" condotta posta in essere nel primo semestre 2011 dalla suddetta grande Banca d'affari internazionale: una condotta che questa Commissione tiene in considerazione nella (sola) valenza "storica" sottesa all'ipotesi accusatoria (che integrerebbe una fattispecie delittuosa di manipolazione di mercato di carattere informativo).

Più segnatamente, nell'attuale provvisoria prospettiva degli inquirenti, gli organi decisori apicali del *Board*, ossia della *governance* strategica del gruppo Deutsche Bank Aktiengesellschaft (DBAG), avrebbero ordinato di realizzare condotte manipolative del mercato concretamente idonee a provocare una sensibile alterazione del prezzo dei titoli di Stato italiani.
In particolare, la Banca avrebbe posto in essere la condotte (integrante abusi di mercato) qui di seguito descritta, dopo avere deciso di ridurre massicciamente e nel breve arco temporale del primo semestre del 2011 la propria esposizione al "rischio Italia" da circa 8 miliardi di euro (livello di esposizione a fine 2010 dovuto, per circa 4,5 miliardi, all'addizionale esposizione al medesimo "rischio Italia" da parte della società "Postbank", acquisita in precedenza da Deutsche Bank) a circa 1 miliardo e dopo avere dato, a tal fine, disposizioni al proprio desk di Londra perché procedesse alle necessarie operazioni di dismissione in condizioni di stabilità di mercato che consentissero a Deutsche Bank AG di trarre beneficio da quella operatività (a tale scopo venivano date disposizioni affinché: 1 – le operazioni fossero regolate prevalentemente *over the counter*, in modo da non influenzare il Mercato; 2 – il Mercato ignorasse questa decisione strategica della Banca, a tal fine consentendo che *l'Interim Report* di DB riferito al primo trimestre 2011 e diffuso il 28 aprile 2011 tacesse informazioni finanziarie rilevanti circa la massiccia riduzione del "rischio Italia" posta in essere da DB già nei primi tre mesi del 2011;

3 – il Mercato continuasse ad apprendere dagli studi degli analisti di Deutsche Bank – analisti il cui Responsabile apicale conosceva e condivideva le decisioni del Board – che il Debito Pubblico della Repubblica Italiana era "sostenibile", come affermato nello studio "*Italy's Debt Substainability*"): disponeva (la Banca) che alla data del 26/7/2011 (data di pubblicazione dell'*Interim Report* di Deutsche Bank AG sul primo semestre del 2011) fosse diffusa al Mercato Finanziario Internazionale un'importante notizia inerente l'esposizione della Banca al "rischio Italia" in termini incompleti/non aggiornati e tali da falsare l'informazione finanziaria al medesimo Mercato; più in particolare, dopo la pubblicazione, nel marzo 2011, del bilancio al 31/12/2010 del Gruppo DBAG (bilancio in cui, per la prima volta, si rendevano informazioni circa l'esposizione al rischio nei confronti dei Paesi dell'Eurozona denominati "P.I.I.G.S." tra i quali l'Italia ed in cui veniva consolidata la posizione relativa all'acquisizione, da parte di Deutsche Bank AG, di Postbank con indicazione della "*Net sovereign exposure*" verso l'Italia come pari ad € 8.011 mln, riferita alla data del 31/12/2010), in data 26/7/2011 veniva pubblicato e diffuso l'Interim Report di DBAG riguardante il periodo 1 gennaio 2011 – 30 giugno 2011 e nell'occasione il Mercato (quattro mesi dopo avere appreso – in occasione della suddetta pubblicazione del Bilancio della Banca – che l'esposizione di DBAG al "rischio Italia" era di circa 8 miliardi) veniva improvvisamente informato della "novità" (negativa per l'immagine dell'Italia, ma assolutamente rilevante per il Mercato e gli investitori internazionali) che l'esposizione di DBAG al "rischio Italia" era precipitata (da circa 8 miliardi) a meno di 1 miliardo (segno inequivoco di una sostanziale sfiducia di una Banca primaria e "sistemica" come DBAG nei confronti dell'Italia e della sua affidabilità creditizia: sfiducia foriera di impatto negativo sul prezzo dei titoli di Stato italiani), senza al contempo essere del pari informato del fatto (assolutamente rilevante) che, in realtà, a quella data non vi era "nessuna significativa novità" con riguardo al livello di esposizione di DBAG al "rischio Italia", posto che la stessa DBAG (che fino al 30/6/2011 era effettivamente scesa da 8 miliardi a meno di 1 miliardo di "rischio Italia") era proprio in quel mese di luglio "risalita" nell'esposizione al "rischio Italia" fino a raggiungere (al 29/7/2011, ultimo giorno di negoziazione di quel mese) gli stessi livelli di esposizione (al "rischio Italia") di fine 2010/inizio 2011, ossia di circa 3 miliardi, al netto della esposizione della acquisita Postbank (segno inequivoco – tale "risalita" – di una sostanziale e continuativa "fiducia" di una Banca primaria e "sistemica" come DBAG nei confronti dell'Italia e della sua affidabilità creditizia).

In tal modo Deutsche Bank AG (nelle persone degli imputati) avrebbe falsato volontariamente l'informazione finanziaria al Mercato diffondendo, quel 26/7/2011, notizie false, incomplete e non aggiornate circa l'esposizione della Banca al "rischio Italia" (laddove, per contro, si fosse fornita sul punto al Mercato un'informazione completa, corretta ed aggiornata, essa avrebbe potuto bilanciare e neutralizzare la portata dell'altra precedente notizia, di segnale opposto, della massiccia e repentina dismissione di "rischio Italia", rassicurando il Mercato stesso in ordine alla fiducia riposta dalla Banca nel Debito Sovrano Italiano).

In conseguenza e per effetto di tali fatti e condotte, quindi della informazione finanziaria del 26/7/2011 – parziale, distorta e falsata – sull'esposizione di DBAG al "rischio Italia", i prezzi dei titoli di Stato italiani crollavano con divaricazione dello spread BUND - BTP giacchè il Mercato (come era ragionevolmente prevedibile, anche dalla Banca, quindi dai suoi Organi Apicali di *governance*) interpretava le scelte di Deutsche Bank come scelte di sfiducia verso la Repubblica Italiana e di "abbandono" della stessa.

Com'era, dunque, dalla Banca largamente prevedibile – prosegue il ragionamento investigativo – in data 27/7/2011 (ossia all'indomani della pubblicazione dell'Interim Report) uno dei più diffusi ed autorevoli quotidiani di informazione finanziaria mondiale, il *Financial Times*, commentava l'informazione diffusa il giorno prima come "*una drammatica fuga degli investitori internazionali dalla terza economia dell'Eurozona*": seguiva un ulteriore aumento dello spread BTP-BUND, con conseguente danno e pericolo di danno per i titoli di Stato italiani.

Così fin qui sintetizzata la vicenda Deutsche-Bank AG con riguardo agli "albori" della crisi dello *spread*, proseguiamo nel ripercorrere i fatti del 2011 passando all'analisi del "secondo" macro-tema che tratta del secondo caso giudiziario (se si vuole, ancora più inquietante del precedente) verificatosi nel secondo semestre dell'anno orribile 2011.

4.4 Il secondo semestre del 2011 nell'inchiesta di Trani sul rating e sul doppio downgrade dell'Italia: l'ipotesi d'accusa di manipolazione informativa del mercato e la "storica" sentenza del 30 marzo 2017

Una puntuale ricostruzione storica di tale secondo drammatico semestre è resa possibile dalla lettura attenta degli atti del processo celebrato nei confronti dell'Agenzia di rating americana

Standard & Poor's &P's, culminato nella sentenza del Tribunale penale di Trani (n. 837/2017), pure acquisita dalla Commissione: proprio scorrendo tali atti, si è potuto prendere visione e contezza di una serie di rilevantissimi documenti di "analisi" operate – in ordine ai "fondamentali" macroeconomici dell'Italia a quell'epoca – dalla Banca d'Italia (analisi contenuta nei *Rapporti sulla Stabilità Finanziaria* del novembre 2011 e dell'aprile 2012 costituenti parte integrante ed oltre modo significativa degli atti processuali).

Dalla ricostruzione di Banca d'Italia – che trova ulteriore conferma nella memoria depositata alla Commissione dall'ex Direttore Generale dell'istituto nonché Ministro dell'Economia dr. Fabrizio Saccomanni in occasione della sua audizione del 21/12/2017 – emerge come la crisi finanziaria globale risalente all'anno 2007 si sia riacutizzata tra il 2011 ed il 2012 in Europa, nonostante nei mesi a cavallo tra il 2008 e il 2009 le Autorità europee fossero intervenute con successo per ricapitalizzare le banche e garantirne la raccolta.

Sul finire del 2010, dunque, si determinava un brusco ed inatteso peggioramento delle prospettive di crescita dell'economia mondiale e ciò rafforzava i timori dei Mercati circa la solidità degli Emittenti, sia pubblici sia privati, con alto indebitamento.

Nell'area dell'euro le tensioni, che interessavano il sistema del debito sovrano ed il sistema bancario internazionale, colpivano particolarmente (ma non solo) l'Italia (per il suo elevato debito pubblico) e si ripercuotevano sulle capacità di raccolta a medio e lungo termine delle banche e sulla loro valutazione da parte dei mercati.

In particolare, nel "giudizio" degli investitori l'Italia risentiva (così come tutt'ora risente) dell'alto debito pubblico, ma i suoi "fondamentali" – osservava la Banca d'Italia nel "*Rapporto sulla stabilità finanziaria*" (pag. 8) del novembre 2011 (che, sostanzialmente, appare univocamente convergente con l'analisi "Ricolfi" sull'indice "VS") – erano decisamente solidi e meritevoli di fiducia.

Scrive, infatti, la Banca d'Italia nel menzionato rapporto (acquisito agli atti del processo di Trani a Standard & Poor's) che (testuale) "*il nostro Paese presenta elementi di forza quali il contenuto livello di disavanzo di bilancio rispetto alle altre maggiori economie, il basso indebitamento del settore privato, la* ***solidità delle banche ed il limitato debito estero****...la situazione finanziaria delle famiglie è nel complesso solida. Il grado di indebitamento contenuto; la cospicua ricchezza complessiva è composta per la maggior parte da attività a*

basso rischio. Le nostre analisi indicano che i rischi di un significativo aumento degli oneri finanziari sono contenuti".

In ordine all'**effetto di trasmissione** della crisi del debito sovrano al sistema bancario (trasmissione derivante dal fatto che negli attivi delle banche i titoli del debito pubblico hanno un peso rilevante), la Banca d'Italia osserva inoltre – nel Rapporto in parola (pag. 8) del novembre 2011 – che (testuale) "*le difficoltà che il sistema bancario italiano si trova oggi a fronteggiare hanno origine al di fuori di esso. L'esposizione verso i paesi oggetto di programmi di sostegno finanziario* (n.d.a quali la Grecia) *è molto bassa sia sul mercato dei titoli, sia su quello dei credit default swap (CDS). Nel 2011 le banche italiane hanno rafforzato in misura significativa la loro dotazione patrimoniale mediante aumenti di capitale e la capitalizzazione degli utili.*

Ed allora, **ecco dimostrato come a generare, alimentare e perpetuare le tensioni sul debito sovrano** (trasmesse al sistema bancario, esposto verso il Sovrano poiché le banche nostrane possiedono una consistente quota di titoli di Stato) **siano state le ondate speculative sui titoli del debito sovrano e sui titoli di debito bancario**: **ondate e attacchi speculativi influenzati, favoriti ed orientati dal "giudizio" del Mercato**.

Ma – e siamo alla domanda cruciale – **chi forma, orienta ed influenza il "giudizio" del Mercato e, quindi, le scelte di investimento e degli stessi speculatori?**

Ebbene, a fornire "professionalmente" informazioni ai mercati sono proprio le **Agenzie di rating** che, attraverso le loro valutazioni/giudizi (*rating*), "giudicano" (attribuendovi un punteggio, il cd. *credit score*) l'affidabilità creditizia degli Stati sovrani emittenti (ossia la loro capacità di restituire a scadenza i titoli emessi, con gli interessi), così di fatto determinando ed influenzando in modo decisivo l'afflusso o il deflusso di enormi masse di capitali verso i titoli di debito degli Stati sovrani con il miglior *rating* (ed il miglior punteggio).

I "*rating*", inappellabili giudizi delle Agenzie sulla solidità degli Stati emittenti titoli di debito pubblico, costituiscono e contengono informazioni finanziarie rilevantissime per i Mercati e gli

investitori (si parla di informazioni *price sensitive*, capaci cioè di incidere sui meccanismi di domanda ed offerta di quei titoli, quindi sul loro prezzo e rendimento): per questa ragione è assolutamente imprescindibile la trasparenza, competenza ed indipendenza di tali Agenzie che recitano, dunque, un ruolo assolutamente primario nelle dinamiche dei mercati finanziari globali.

Se uno Stato sovrano gode sui mercati e tra gli investitori di "**affidabilità creditizia**", si alimenterà la **fiducia** generale verso quell'emittente: a quel punto molti investitori affideranno i loro capitali a quell'Emittente investendo nei corrispondenti titoli di Stato e l'aumento di domanda di quei titoli comporterà un vantaggio per l'Emittente; quest'ultimo, infatti, potrà collocare (agli investitori) quei titoli a prezzi maggiori e – per converso – offrire agli investitori medesimi rendimenti (costituenti interessi passivi per l'Emittente) più bassi.

Ecco spiegata la grande importanza dei "giudizi" espressi dalle Agenzie di rating che, dunque, forniscono **informazioni finanziarie** estremamente rilevanti ai mercati.

Ebbene, il processo di Trani ha svelato scenari inquietanti in ordine alle informazioni finanziarie (ed alla tempistica delle stesse) fornite ai Mercati nel 2011 riguardo all'Italia; illuminante appare, come già detto, la lettura della **sentenza n. 837/2017** (e degli atti processuali da cui essa trae alimento) che induce ad approfondite riflessioni in ordine alle matrici ed ai moventi delle ondate speculative che funestarono il nostro Paese nel 2011 (un Paese che – stando a quanto documentato da Banca d'Italia nel Rapporto sulla Stabilità Finanziaria sui nostri fondamentali economici– non meritava certo declassamenti e retrocessioni del tipo di quelli decretati nel gennaio 2012), facendo deflagare lo *spread* BTP BUND fino a costringere il Presidente Berlusconi a rassegnare le dimissioni, così sovvertendo gli equilibri costituzionali ed, in definitiva, la volontà del popolo sovrano.

Invero, su questi temi, la letteratura di quegli anni e quella successiva sono assolutamente concordi nel riconoscere che ci sia stato, nei confronti di Berlusconi, un complotto internazionale che ha portato alla sua caduta, dall'ex ministro del Tesoro americano Timothy Geithner all'ex primo ministro spagnolo, Josè Luis Zapatero.

E tuttavia, al di là della letteratura di quegli anni, un Tribunale del nostro Paese (per la prima volta nella storia, in un processo penale) ha accertato che il doppio declassamento con cui la più grande agenzia di rating al mondo, Standard & poor's, retrocedeva l'Italia in serie "B" danneggiando gravemente il prestigio creditizio della Repubblica sui mercati finanziari internazionali, si fondava su evidenti e macroscopici errore, con travisamento dei dati macroeconomici del nostro Paese (in relazione alla quota estera di debito bancario e di debito pubblico).

L'improvvisa accelerazione della "crisi degli spread" del 2011 causava il repentino cambiamento degli orientamenti di investimento di primari istituti finanziari ed operatori di mercato, corroborati da **rating negativi e sballati** di singolare sincronia, finendo col fiaccare brutalmente il sistema economico italiano, "spegnendo" la fiducia dei mercati nel nostro Paese.

Le conseguenze nefaste di quel grave declassamento del Paese e del successivo grave attacco speculativo al Paese ed alla sua democrazia, si sono fatte sentire progressivamente sulla capacità di reazione del sistema economico-produttivo creando un quadro di recessione, senza precedenti nella storia recente, che stiamo ancora scontando.

Tra gli effetti più insidiosi e dirompenti di questo brutale attacco speculativo all'assetto democratico, campeggia in primissimo piano anche il vistoso e brusco soffocamento del sistema bancario e finanziario nazionale.
Ed infatti, per un Paese non in grado di utilizzare in autonomia la leva monetaria, il divario con le altre economie si è spostato sull'impoverimento del fattore lavoro, con un crescente onere a carico del sistema bancario per l'ordinario approvvigionamento finanziario.
Improvvisamente, le banche nostrane (Banche di un Paese retrocesso in serie "B" per gli investitori di tutto il mondo, ma anche per le Istituzioni europee a cominciare dalla BCE) sono state chiamate a pagare la provvista finanziaria loro occorrente in termini molto più onerosi rispetto ai *competitors* stranieri, per giunta in un contesto nel quale il corrispondentemente

improvviso e vistoso deprezzamento dei titoli di Stato ne ha comportato un impoverimento sul fronte degli investimenti finanziari.

Deve rimarcarsi come proprio in ragione degli ingiusti declassamenti subiti dalle Agenzie di rating si sia reso assolutamente più complesso ed oneroso l'approvvigionamento di denaro presso la BCE, dovendo i nostri istituti di credito "postulanti", offrire in garanzia maggiori quantitativi di titoli di Stato (con conseguente immobilizzo di quei titoli, sottratti al mercato ed al sistema economico-finanziario).

Ma torniamo alla vicenda del "rating" dell'Italia nel 2011, nella ricostruzione storica emergente dalle imputazioni elaborate a carico di Standard & Poor's, per poi passare alla disamina dei passaggi salienti della "storica" sentenza n. 837/17 del Tribunale di Trani.

L'accusa di manipolazione del mercato – come testualmente recita l'imputazione di seguito trascritta e sottoposta al vaglio del Tribunale – veniva rivolta ad analisti e manager apicali di quell'Agenzia di rating, tratti a giudizio in quanto: (testuale dai capi d'accusa) "*dipendenti apicali dell'Agenzia Standard & Poor's esercente attività di rating (attività con cui l'Agenzia formula e rilascia valutazioni sul merito creditizio/affidabilità creditizia di un'entità emittente titoli di debito fungendo, così, da intermediaria di informazioni tra gli investitori e coloro – come gli Stati sovrani – che emettono titoli di debito), nelle qualità rispettivamente di presidente mondiale e responsabile per l'Europa dell'Agenzia (S. e L. responsabili dell'organizzazione e gestione dell'attività di rating, il primo dal 2007 fino al 23/8/2011), nonché di analisti "senior" del debito sovrano (Z., G. e K.: fautori delle attività di rating del debito sovrano anche italiano, oltre che di quelle altre attività ad esse connesse, quali le previsioni di medio, lungo e breve termine: c.d. "Outlook" e "credit watch": attività di valutazione della solvibilità, ossia del rischio di credito dell'entità emittente titoli di debito), in concorso fra loro, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso ed in tempi diversi (compresi tra il maggio 2011 ed il gennaio 2012), "ponevano in essere una serie di artifici" (di seguito partitamente evidenziati) – tanto nell'elaborazione, quanto nella "diffusione" (comunicazione ai Mercati Finanziari) dei "rating" sul debito sovrano italiano – "concretamente idonei a provocare":*

1) una destabilizzazione dell'immagine, prestigio e affidamento creditizi dell'Italia sui mercati finanziari nazionali ed internazionali;
2) una sensibile alterazione del valore dei titoli di Stato italiano, segnatamente un loro deprezzamento;
3) un indebolimento della moneta italiana ed europea "Euro".

Attraverso i descritti "artifici", anche a carattere "informativo" (posti in essere in occasione delle iniziative adottate dall'Agenzia e di seguito partitamente descritte) – costituenti condotte solo in apparenza lecite, ma effettivamente illecite (ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 185 TUF) per come combinate fra loro, con modalità e tempi accuratamente pianificati – fornivano intenzionalmente ai Mercati finanziari (quindi agli Investitori) un'informazione tendenziosa e distorta (come tale, anche "falsata") in merito all'affidabilità creditizia italiana ed alle iniziative di risanamento e rilancio economico adottate dal Governo italiano, per modo di disincentivare l'acquisto di titoli del debito pubblico italiano e deprezzarne, così, il valore.

Artifici consistenti: a) in fase di elaborazione dei "rating": nell'affidare le attività di analisi del debito sovrano italiano, nonché quelle ad esse connesse (e summenzionate) - attività ufficialmente riconducibili agli analisti "senior" e apicali Z., G. e K. (che ne assumevano formalmente la paternità) - ad analisti (non identificati) inesperti ed incompetenti (con conseguente violazione dei canoni di cui al Regolamento comunitario 1060/2009 in materia di attività di rating: canoni prescrittivi, fra l'altro, di trasparenza, metodologie rigorose e qualità adeguata delle analisi e delle informazioni ai Mercati); b) in fase di diffusione dei "rating": nel comunicare ai Mercati finanziari analisi/previsioni/declassamenti inerenti la Repubblica Italiana (sempre di segno negativo) non già – come da Regolamento comunitario 1060/2009 – in maniera "tempestiva", bensì in maniera "selettiva e mirata" in relazione ai momenti di maggiore criticità della situazione politico-economica italiana, con una tempistica diretta – per un verso – ad amplificare gli effetti negativi di analisi/previsioni/declassamenti inerenti l'Italia e – per l'altro – a minare l'affidabilità creditizia del Paese.
In particolare:
1) il venerdì 20 maggio 2011 divulgavano in un report l'avvenuto "taglio" dell'Outlook del debito sovrano dell'Italia da stabile a negativo ("Republic of Italy Outlook Revised to Negative

On Risk Of Persistent High Debt Ratio; "A+/A-1+"), diffondendo non contestualmente/tempestivamente, ma solo il successivo lunedì 23 maggio 2011 (giorno di riapertura dei mercati), un ulteriore report esplicativo delle "motivazioni" del "taglio" dell'Outlook ("Why we revised the Outlook on Italy To negative"): valutazioni artificiosamente comunicate/diffuse ai Mercati con una tempistica sfalsata e tale da generare sui mercati una volatilità ed un'incertezza che (con)causava sensibili perdite su titoli azionari, obbligazionari e titoli di Stato nazionali. Detti giudizi negativi "diffusi" dall'Agenzia erano, peraltro, da ritenere – nel merito – infondati e tendenziosi (forieri, dunque, di informazioni false ai Mercati) giacché in contrasto con i dati macroeconomici ufficiali menzionati dal Ministero dell'Economia in data 21/5/2011 con il comunicato stampa n. 72;

2) il giorno venerdì 1 luglio 2011, poco dopo le ore 13.00 (dunque, a mercati "aperti" ed a contrattazioni in corso), elaboravano e divulgavano una nota ("Despite Announced Austerity Measures, Italy Still Faces Substantial Risks to Debt Reduction") che, con l'artificio di diffondere valutazioni negative sulla manovra finanziaria correttiva presentata dal Ministro dell'Economia prima ancora che il testo della stessa fosse reso ufficiale e pubblicato in Gazzetta Ufficiale (condotta che determinava l'intervento della CONSOB), determinavano ulteriori turbolenze sul mercato dei titoli di Stato italiani, con pericolo concreto di deprezzamento degli stessi;

3) il giorno lunedì 5 dicembre 2011 (ossia all'indomani della conferenza stampa domenicale tenuta dal Presidente del Consiglio prof. Mario Monti per presentare un programma di riforme strutturali, arginare l'ondata di sfiducia montata nei giorni precedenti sui Mercati finanziari nei confronti dell'Italia e fornire così, ad inizio di settimana, un segnale positivo agli investitori) ponevano il c.d. "credit watch negativo" sull'Italia, così adottando un ulteriore "artificio" temporale-informativo (quello di preannunziare il declassamento – pur senza decretarlo – in un momento storico particolarmente critico del Paese, di "ripartenza" agli occhi della Comunità internazionale) concretamente idoneo a predisporre negativamente i mercati finanziari, nonostante l'intervenuto cambio di leader alla guida del Governo e le riforme strutturali preannunziate (in conferenza stampa);

4) il giorno venerdì 13/1/2012 operavano il declassamento/taglio del rating (di ben due gradini, c.d. "notch": da "A" a "BBB+") del debito sovrano della Repubblica Italiana, confermando l'Outlook negativo: tanto facevano nonostante il responsabile del "Bank Team" per l'Italia di Standard & Poor's R.P., avesse segnalato in un' e-mail diretta (nella mattinata del

13.01.2012, prima della comunicazione ufficiale) agli analisti Z. e K. che il giudizio dai medesimi espresso sul sistema bancario italiano (ed alla base del doppio taglio di rating del debito sovrano da essi elaborato) fosse errato, addirittura "esattamente contrario" alla situazione reale, e li avesse per questo invitati perentoriamente a rimuovere quell'informazione dal comunicato: rimozione avvenuta solo parzialmente e sul solo testo in lingua inglese, non invece su quello trasmesso – come per legge – alla Repubblica Italiana (in persona della dr.ssa Maria CANNATA dirigente del Ministero dell'Economia) né su quello in lingua italiana e diffuso in Italia (con ulteriore confusione e distorsione delle informazioni rese alla Repubblica Italiana, ai mercati, agli analisti ed agli investitori). Detto declassamento, inoltre, decretavano alla stregua di argomentazioni incoerenti e incongruenti sia rispetto alle motivazioni poste a base del precedente declassamento dell'Italia del 19 settembre 2011 (declassamento da A+ ad A, fondato prevalentemente su valutazioni di carattere non economico, segnatamente sulla condizione di "stallo" politico del Paese: "stallo" superato nel novembre 2011 con il cambio alla guida del Governo e l'effettivo avvio delle riforme strutturali preannunziate il 4/12/2011), sia per l'intervenuto sensibile calo dello spread tra i titoli di debito italiani e i Bund tedeschi; così facendo, adottavano l'ennesimo "artificio informativo" concretamente idoneo a predisporre negativamente i mercati finanziari ed a provocare una sensibile alterazione del prezzo dei titoli di Stato (alterazione effettivamente registrata dall'aumento dello "spread" – a seguito della notizia del declassamento – da 482 punti base a 505 punti base).

Ebbene, nella decisione resa – in merito all'imputazione appena richiamata – dal Tribunale penale di Trani in data 30 marzo 2017 (decisione maturata in esito ad un lungo e complesso dibattimento nel corso del quale sono stati chiamati a deporre autorevoli e prestigiosi personaggi: dal Ministro dell'Economia Tremonti, all'attuale Ministro Padoan, dal Presidente Prodi al Presidente Monti, fino al Presidente della CONSOB Vegas ed alla Dirigente generale del Debito Pubblico dr.ssa Cannata) i giudici hanno sentenziato che il doppio declassamento decretato il 13 gennaio 2012 nei confronti del nostro Paese avvenne sulla base di un **macroscopico errore**!

Il P.M. titolare dell'indagine e promotore dell'accusa durante il processo, il dr. Michele Ruggiero, assumeva che nel secondo semestre del 2011 l'elaborazione dei "rating" sul debito

sovrano dell'Italia fosse stata affidata, da parte della *governance* strategica dell'Agenzia americana, ad analisti incompetenti ed inesperti (e ciò, in aperta violazione del Regolamento europeo in materia di rating del credito) che avrebbero diffuso una serie di valutazioni negative sul nostro Paese, la più grave delle quali fu proprio il doppio *downgrade* del 13/1/2012: un doppio declassamento che si fondava su di un presupposto – *"l'elevato debito bancario estero"* – che, così come sosteneva il P.M., il Tribunale ha riconosciuto clamorosamente errato, posto che a quella data il debito bancario estero italiano era assolutamente modesto e contenuto (pari al 12-15% circa del totale!); altro presupposto di quel declassamento era rappresentato da un altrettanto *"elevato debito pubblico estero"* (pari al 42 % del totale), in realtà inferiore alla media dei Paesi dell'area Euro (pari al 52%) come documentato dai dati di Banca d'Italia del novembre 2011.

Ebbene, il fatto storico della diffusione di un'informazione finanziaria errata e falsata sull'Italia attraverso le valutazioni contenute in quell'azione di rating del gennaio 2012, è stato ritenuto sussistente dal Tribunale che, tuttavia, pur riconoscendo il grave errore valutativo a base del doppio declassamento, ha assolto gli imputati dal delitto loro contestato nutrendo dubbi sul (solo) elemento della volontarietà della condotta delittuosa manipolativa; un'assoluzione – quella disposta dal Tribunale nei confronti di S&P's – maturata, come emerge in tutta evidenza dal testo della sentenza, a causa della diffusa (testuale dalla sentenza) *"reticenza"* manifestata da alcuni testimoni *"i quali avrebbero avuto, invece, il dovere di fornire una più ampia e sincera collaborazione, frenata da interessi personali o da interessi di natura politica in un chiaro tentativo di frammentare le singole condotte, ostacolando l'accertamento dell'elemento soggettivo del reato ed ancor prima ostacolando la riconduzione ad un disegno unitario di tutte le condotte, anche di quelle antecedenti all'azione di rating del 13 gennaio 2012, in un'ottica di sicuro pregiudizio per l'Italia"* (pag. 258 sentenza cit.).

Il percorso motivazionale seguito dai Giudici di Trani delinea scenari preoccupanti che – sostanzialmente accreditando l'ipotesi accusatoria – impongono un'attenta, ponderata ed indifferibile riflessione sul tema dell'attività delle Agenzie di rating.

Appare, dunque, utile richiamare testualmente, qui di seguito, taluni passaggi significativi della citata sentenza n. 837/2017.

Anzitutto il Tribunale affronta di petto il tanto dibattuto tema del "conflitto di interessi" che caratterizza i "giudizi" emessi dalle Agenzie di rating.
Nel capitolo "*2.a Il Tema del conflitto di interesse*" (pag. 34) i magistrati sottolineano come "*il tema del conflitto di interesse nel processo è emerso in relazione a molteplici profili, alcuni dei quali troveranno ulteriore approfondimento proprio in relazione all'azione di rating del 13 gennaio 2012, che il Tribunale ha ritenuto idonea a configurare il reato di cui all'art. 185 del d. lgs.vo n. 58 del 1998*".
Si tratta di un tema decisamente "scottante" che il Tribunale affronta anche parlando della "*Transazione tra la Banca d'affari americana Morgan Stanley* (azionista dell'azionista di controllo di Standard & Poor's, n.d.a.) *ed il M.E.F.*" (cap. 2.a-2 pag. 38) in occasione della quale rileva come "*gli ulteriori accertamenti svolti dalla magistratura contabile, di concerto con la Guardia di Finanza, hanno confermato un quadro sconcertante, descritto nella Relazione della Procura Regionale per il Lazio della Corte dei Conti*".

Ed allora, in uno scenario di tal fatta è lecito anzitutto chiedersi come risolvere in ambito europeo il nodo gordiano di quel conflitto di interesse che pesa come un macigno sulla credibilità delle Agenzie di rating (definite dal Tribunale a pag. 35 un "*ingranaggio quasi invisibile dei mercati finanziari*"), compromettendo l'affidabilità dell'informazione finanziaria da esse resa ai Mercati; un conflitto di interessi – si badi bene – che il Tribunale ritiene finalmente "*emerso*" nel processo di Trani "*sotto molteplici profili*", specie con riguardo al doppio declassamento dell'Italia del gennaio 2012: un'azione che "*configura*" – sempre seguendo le parole del Tribunale – proprio il reato contestato dal Pubblico Ministero di manipolazione del mercato.

Il Tribunale di Trani, peraltro, dimostra di essere ben consapevole dell'estrema delicatezza delle valutazioni delle Agenzie di rating sui debiti sovrani quando afferma (pag. 36) che "*Il declassamento di uno Stato non costituisce l'anticamera automatica del default, ma quasi automaticamente fa salire i rendimenti necessari per collocare buoni del Tesoro sul mercato, il*

che comporta un aumento del costo del debito pubblico, in una situazione già delicata per gli equilibri di bilancio dello Stato".

Nella valutazione delle ipotesi accusatorie i Giudici censurano pesantemente l'operato dell'Agenzia S&P's – così ulteriormente accreditando l'ipotesi accusatoria primigenia del Pubblico Ministero – quando evidenziano le seguenti circostanze:

1) (a pag. 117) "*rimane confermata la violazione sia delle policy aziendali di S&P che del Regolamento europeo n. 1060/2009 sul conflitto di interessi*";

2) (a pag. 117) "*i profili di incompetenza degli analisti e di quelli del debito sovrano in particolare: gli stessi profili di criticità evidenziati dalla Pierdicchi* (la general manger di S&P's per l'Italia – n.d.a.) *al Presidente mondiale di S&P's, Deven Sharma…il quale dunque è consapevole della inadeguatezza degli analisti del debito sovrano*";

3) (a pag. 254) "*il carattere erroneo dell'informazione ai mercati*" fornita da S&P in occasione dell'azione di rating del 13 gennaio 2012;

4) (a pag. 282 e 328) "*la* ***falsità del dato relativo all'ammontare del debito estero netto del settore bancario***" (**dato costituente presupposto del doppio declassamento dell'Italia del 13 gennaio 2012**) "*…sulla base della ricostruzione sin qui effettuata emerge con chiarezza ed in maniera univoca che il debito estero del settore bancario, all'atto del doppio declassamento dell'Italia, era "contenuto", proprio come indicato dal governatore di Bankit nel Rapporto di stabilità n. 2 di novembre 2011, e non costituiva specifico fattore di rischio per le banche*";

5) (a pag. 320) "*la norma di cui all'art. 185 del TUF – violata nel caso di specie con riferimento all'azione di rating del 13 gennaio 2012, limitatamente alla comunicazione ai mercati dell'ammontare del debito del settore bancario*".

Sconvolgente, quindi, il passaggio nel quale i Giudici affermano (pag. 214) che "***resta confermato il sospetto*** *che* ***tutti*** *gli* ***interventi di S&P nei confronti dell'Italia*** – ***dal taglio dell'outlook del 21 maggio 2011 al doppio declassamento del 13 gennaio 2012*** – *siano stati* ***connotati da sicuro pregiudizio nei confronti dell'Italia****, come riferito da esponenti qualificati del Tesoro e della CONSOB nel corso del dibattimento, perché adottati in arco temporale ristretto, con valutazioni diverse da quelle delle altre agenzie di rating e, peraltro, dopo che era stato risolto il rapporto contrattuale di S&P con l'Italia*".

A fronte di siffatte gravissime ed univoche affermazioni da parte del Tribunale è, peraltro, indispensabile una piana riflessione sulle iniziative da adottare per azionare una **pretesa maxi-risarcitoria in favore** della **Repubblica Italiana per il danno conseguente ad un doppio declassamento (quello del 13/1/2012) fondato su conclamati errori e falsità**, dunque su un declassamento deliberato da analisti ritenuti dai Giudici "*incompetenti ed inadeguati*".

Del pari inquietanti appaiono le considerazioni svolte dal Tribunale a pag. 258, quando i giudici ritengono "*doveroso sottolineare **gli intrecci tra azionisti, manager, analisti, dirigenti del Tesoro, banche d'affari e agenzie di rating**, che l'istruttoria dibattimentale ha fatto emergere, senza avere però consentito di delinearne in maniera definita i confini, proprio per la **reticenza manifestata da alcuni testi**, i quali avrebbero avuto, invece, il dovere di fornire una più ampia e sincera collaborazione, frenata da interessi personali o da interessi di natura politica in un chiaro tentativo di frammentare le singole condotte, ostacolando l'accertamento dell'elemento soggettivo del reato ed ancor prima ostacolando la riconduzione ad un disegno unitario di tutte le condotte, anche di quelle antecedenti all'azione di rating del 13 gennaio 2012, in un'ottica di sicuro pregiudizio per l'Italia*".

Il Tribunale, infine, conclude il proprio *decisum* (di portata "storica", trattandosi della prima sentenza penale che viene resa nei confronti di una Agenzia di rating per manipolazione "informativa" del mercato) spiegando le ragioni di un verdetto finale assolutorio cui si perviene solo dopo avere pesantemente censurato tanto il "metodo" di lavoro dell'Agenzia di rating S&P's (le policy), quanto la qualità/affidabilità del delicatissimo suo "prodotto finale", ossia l'informazione finanziaria (*price sensitive*) resa ai Mercati riguardo l'affidabilità creditizia di uno Stato Sovrano; sostengono, infatti, i Giudici che "***rimane il dubbio sulla sussistenza del dolo** posto che non è stato accertato se **il riferimento sicuramente falso all'ammontare del debito netto bancario estero sia stato inserito per mera negligenza e, quindi, per colpa, o con la coscienza e volontà di diffondere al mercato una notizia falsa***".

Una conclusione, in definitiva, che costituisce una più che evidente sollecitazione a promuovere un'azione risarcitoria – nella competente sede civile – per il ristoro dei danni

sofferti e, magari, per il ripristino del punteggio di rating assegnato all'Italia prima di quello del 13/1/2012 erroneamente determinato dall'Agenzia nella corrispondente azione di rating.

Ma quali erano autenticamente i "fondamentali" dell'Italia nel 2011?

Le *informazioni finanziarie* "base" sull'Italia nel 2011 erano le seguenti: il PIL ammontava a **circa 1.600** miliardi di euro, mentre il debito pubblico a **circa 1.900** miliardi, di tal che il debito pubblico era pari a **circa il 120% del PIL**.

Altra *informazione finanziaria* rilevante è quella sulla **titolarità del debito pubblico**; ebbene, della massa di debito pubblico, una quota è detenuta da creditori (cioè sottoscrittori dei titoli di debito emessi dallo Stato) residenti nello Stato (e si parla di debito pubblico interno), altra da creditori non residenti (e si parla di debito pubblico estero/esterno, cioè contratto con creditori residenti in altri Paesi).
Anche il settore bancario italiano, che svolge attività di raccolta del risparmio (per i successivi "impieghi", ossia per poi prestarlo a famiglie ed imprese) e di emissione di titoli obbligazionari, presenta un proprio debito complessivo, una quota del quale è detenuta da creditori residenti (e si parla di debito bancario interno, che è la quota assolutamente maggiore quanto al debito bancario italiano), altra da creditori non residenti (e si parla di debito bancario estero/esterno, cioè contratto con creditori residenti in altri Paesi).
Ebbene, secondo le informazioni ufficiali disponibili (conosciute e conoscibili) nel 2011 l'**Italia si caratterizzava** per avere una **quota di debito pubblico** e una **quota di debito bancario in mano a creditori non residenti** "**bassa**" ed **al di sotto della media nell'area dell'euro**: ciò, contrariamente a quanto sostenuto da S&P'S's nella **motivazione ufficiale del doppio declassamento dell'Italia**, **decretato il 13/1/2012 sul presupposto** (**riconosciuto errato dal Tribunale di Trani**) **che l'Italia avesse una** "***elevata titolarità estera di debito pubblico e di debito bancario***".

Analizziamo – per un immediato riscontro sui "fondamentali" dell'economia italiana a tutto il 2011 – alcuni importanti **dati** tratti da fonti ufficiali (Banca d'Italia, FMI, BCE, Commissione Europea, Eurostat) e richiamati nel "***Rapporto sulla stabilità finanziaria***" **n. 2 del novembre**

2011 pubblicato dalla **Banca d'Italia** ed acquisito per estratto al fascicolo dibattimentale su produzione del Pubblico Ministero (udienza 29/9/2016): dati che l'Agenzia di rating S&P's utilizzava nelle sue analisi.

Da quel Rapporto emerge un **quadro** – **a quella data** (**novembre 2011**) – dei c.d. ***fondamentali economici*** **dell'Italia** **assolutamente antitetico** rispetto a quello fornito dall'agenzia di rating S&P's agli Investitori (ed agli speculatori) di tutto il mondo sull'Italia nelle azioni di rating, nei report macroeconomici e nei commenti per cui è causa.

Di seguito riportiamo la tabella "***Indicatori di sostenibilità finanziaria***" (pag. 13 del Rapporto in questione) da cui si evince **una condizione dell'Italia** **migliore** – **si badi bene** – **di tutti gli altri Paesi dell'area euro** (fa, in alcuni punti, meglio di noi solo la Germania), oltre che in confronto con gli Stati Uniti, il Regno Unito e il Giappone.

LA SOSTENIBILITÀ DEI CONTI PUBBLICI

Il deterioramento delle prospettive di crescita globale e l'aumento dell'avversione al rischio hanno fortemente accresciuto l'attenzione posta dagli investitori sul livello dei debiti sia pubblici sia privati, a scapito dell'analisi prospettica della solvibilità degli emittenti. Un tale orientamento ha contribuito a rendere più onerose le condizioni di finanziamento per lo Stato italiano; esso potrebbe tuttavia non tenere pienamente conto dei punti di forza della nostra economia, quali la prudenza seguita nella conduzione della politica fiscale negli anni recenti, la salda situazione patrimoniale di famiglie e imprese, il basso indebitamento estero, l'assenza di squilibri nel settore immobiliare e la solidità del sistema bancario (cfr. anche il par. 1.3 e i capitoli 2 e 3).

Indicatori di sostenibilità finanziaria
(in percentuale del PIL)

	Disavanzo pubblico (1)			Avanzo primario (1)			Debito pubblico (1)		
	2010	2012	2013	2010	2012	2013	2010	2012	2013
Italia	4,6	2,4	1,1	-0,1	2,6	4,1	118,4	121,4	120,1
Germania	4,3	1,1	0,8	-1,8	0,8	1,2	83,2	81,9	81,0
Francia	7,1	4,6	4,0	-4,6	-2,1	-1,4	82,3	89,4	90,8
Spagna	9,3	5,2	4,4	-7,4	-3,1	-2,1	61,0	70,2	72,8
Grecia	10,6	6,9	5,2	-5,0	0,8	3,3	144,9	189,1	187,9
Portogallo	9,8	4,5	3,0	-6,8	0,1	1,9	93,3	111,8	114,9
Irlanda	31,3	8,6	6,8	-28,2	-4,4	-1,5	94,9	115,4	118,3
Area euro	6,2	2,3	....	....	....	....	85,4	....	....
Regno Unito	10,3	7,0	5,1	-7,3	-4,1	-2,2	79,9	84,8	85,9
Stati Uniti	10,3	7,9	6,2	-8,4	-6,3	-4,6	94,4	105,0	108,9
Giappone	9,2	9,1	7,8	-8,1	-7,7	-6,2	220,0	238,4	242,9

	Caratteristiche del debito pubblico			Indicatori di sostenibilità			Debito privato a fine 2010		Posizione verso l'estero a fine 2010	
	Quota in scadenza più disavanzo nel 2012	Vita media residua dei titoli di Stato nel 2011 (anni)	Quota detenuta da non residenti nel 2011 (2) (in percentuale del debito)	Indicatore S2 (3)	Indice di vulnerabilità (4)	Indicatore FMI (5)	Famiglie	Imprese non finanziarie	Saldo di conto corrente	Posizione netta sull'estero
Italia	23,5	7,2	42,4	2,3	0,41	4,1	45,0	81,1	-3,5	-24,0
Germania	10,5	5,6	50,1	5,0	0,18	4,6	61,6	65,4	5,7	38,4
Francia	20,8	7,0	57,9	5,5	0,32	7,9	55,1	104,7	-1,7	-10,0
Spagna	20,6	6,2	42,1	12,0	0,52	10,4	85,8	140,5	-4,6	-89,5
Grecia	16,5	6,9	55,1	....	0,60	19,0	60,7	62,9	-10,1	-95,8
Portogallo	22,3	6,0	50,3	....	0,61	13,8	95,2	152,2	-10,0	-107,4
Irlanda	13,9	6,2	55,6	15,2	0,48	13,5	119,0	185,9	0,5	-90,9
Area euro	....	....	52,1	6,4	....	....	66,3	101,4	-0,5	-13,4
Regno Unito	14,7	13,9	23,1	9,6	0,41	13,3	114,2	100,1	-2,5	-13,5
Stati Uniti	30,4	5,1	29,6	....	....	17,0	91,7	74,3	-3,2	-17,0
Giappone	58,6	5,8	6,5	....	....	14,3	62,2	96,6	3,6	52,5

Fonte: FMI, Eurostat, BCE, Commissione europea, conti finanziari e bilance dei pagamenti nazionali.
(1) I dati del 2010 dei paesi della UE sono tratti dal comunicato stampa dell'Eurostat del 21 ottobre 2011 e incorporano le più recenti revisioni apportate sia ai dati di bilancio sia al PIL. Le previsioni per il 2012 e per il 2013 (FMI, *Fiscal Monitor*, settembre 2011) si fondano su valori di consuntivo per il 2010 precedenti quest'ultimo aggiornamento. – (2) La quota relativa all'area dell'euro si riferisce al 2010. – (3) Aumento del rapporto avanzo primario/PIL (rispetto al valore del 2010) necessario, date le proiezioni demografiche e macroeconomiche, a soddisfare il vincolo di bilancio intertemporale delle Amministrazioni pubbliche; la stima tiene conto del livello del debito, delle prospettive di crescita dell'economia, dell'evoluzione dei tassi di interesse e del flusso degli avanzi primari futuri, su cui influisce la dinamica delle spese legate alla demografia. I dati sono tratti dalle valutazioni della Commissione europea dei più recenti programmi di stabilità e di convergenza, che riportano aggiornamenti dei valori presentati nel *Sustainability Report 2009*. – (4) Indice costruito sulla base di un ampio insieme di variabili fiscali e macrofinanziarie: un valore superiore a quello soglia (stimato, sulla base di episodi passati, pari a 0,51) segnala la possibilità di una crisi fiscale; stime provvisorie della Commissione europea, *Report on Public Finances in EMU 2011*. – (5) Aumento del rapporto avanzo primario/PIL che deve essere conseguito entro il 2020 (e mantenuto per un altro decennio) per portare il rapporto debito/PIL al 60 per cento entro il 2030. Il valore include l'aumento previsto delle spese in campo sanitario e pensionistico tra il 2010 e il 2030.

Nella **presentazione** (a **pag. 5**) di quel Rapporto del novembre 2011 (**antecedente alle azioni di rating di S&P'S's del dicembre 2011 e del 13/1/2012!**) il Governatore della Banca d'Italia Ignazio

Visco scriveva (pag. 5) in ordine ai "*numerosi punti di forza della nostra economia*" (fra i quali un "***contenuto debito estero***": dato, quest'ultimo, cruciale nel processo con riguardo al declassamento dell'Italia del 13/1/2012).

Queste di seguito riportate testualmente, le parole del Governatore Visco: "*Il sistema finanziario internazionale è attraversato da tensioni profonde…le tensioni hanno investito l'Italia…nel giudizio degli investitori* ***la nostra economia*** *risente dell'alto debito pubblico e della bassa crescita. Ma essa* ***presenta elementi di forza*** *esaminati in questo Rapporto: la tendenza al riequilibrio dei conti pubblici; il basso indebitamento privato; l'assenza di squilibri sul mercato immobiliare; il* ***contenuto debito estero****.*
Il sistema bancario italiano non è fonte di instabilità. La sua posizione patrimoniale è solida…".

Ancora a **pag. 8**, nella sintesi del Rapporto in questione, si rimarcano e valorizza nuovamente "*il contenuto livello del disavanzo di bilancio rispetto ad altre maggiori economie, il basso indebitamento del settore privato, la solidità delle banche, il* ***limitato debito estero****…la situazione finanziaria delle famiglie è nel complesso solida. Il grado di indebitamento è contenuto…*".

In ordine al sistema bancario si chiarisce, quindi, che "*le difficoltà che il sistema bancario italiano si trova oggi a fronteggiare hanno origine al di fuori di esso. L'esposizione verso i paesi oggetto di programmi di sostegno finanziario è molto bassa, sia sul mercato dei titoli, sia su quello dei credit default swap…*".

Sul tema (affrontato lungamente da testi a discarico e dai consulenti tecnici degli imputati) della raccolta di provvista da parte del sistema bancario e della crisi di liquidità esterna, si sostiene nel Rapporto, a seguire con le enunciazioni precedenti (e con argomenti che contraddicono le conclusioni di S&P's), che "*la provvista al dettaglio si espande a ritmi costanti, ma l'illiquidità dei mercati internazionali dei capitali condiziona la capacità di raccolta delle banche. Nel fronteggiare queste tensioni gli intermediari italiani traggono sostegno dall'alto peso della raccolta al dettaglio, caratterizzata da elevata stabilità; dall'assenza di titoli in scadenza con garanzie pubbliche; dalla posizione di liquidità equilibrata, pur se in calo*".

A **pag. 9** del Rapporto, con riferimento al Mercato dei titoli di Stato si dice che "*sul mercato secondario dei titoli di Stato la liquidità si è ridotta significativamente nelle fasi di tensione. Sul mercato primario il collocamento dei titoli è avvenuto con regolarità. Il rapporto fra quantità domandata ed offerta di titoli è stato costantemente superiore all'unità, registrando solo occasionalmente lievi riduzioni*".

Ancora, a **pagg. 12-14** del documento di Banca d'Italia del novembre 2011 (rapporto – si badi bene – conosciuto e conoscibile da S&P'S's, elaborato da Banca d'Italia sulla scorta di dati aventi fonti autorevoli come F.M.I., Eurostat, B.C.E, Commissione Europea), si indica la "visione" dell'Italia da parte delle principali organizzazioni internazionali (le stesse da cui S&P'S's "avrebbe dovuto" attingere dati e informazioni) e si legge che (testuale) "*l'Italia è penalizzata dall'elevato debito pubblico e dalla bassa crescita…tuttavia presenta numerosi punti di forza (cfr. il riquadro: La sostenibilità dei conti pubblici)…Secondo il* ***Fondo Monetario Internazionale*** *(FMI) nel prossimo biennio il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo continuerebbe a salire in tutti i principali paesi, con l'eccezione dell'Italia e della Germania…Gli indicatori tradizionali di sostenibilità del debito pubblico segnalano inoltre per l'Italia una situazione relativamente favorevole. La* ***Commissione Europea****, ad esempio, valuta che il miglioramento dell'avanzo primario necessario a stabilizzare il rapporto debito/Pil sarebbe pari a 2,3 punti percentuali di Pil per l'Italia, contro 6,4 per il complesso dell'area euro e 9,6 per il Regno Unito.*

Un indicatore analogo calcolato dal FMI conferma la posizione favorevole per l'Italia anche rispetto a Stati Uniti e Giappone….

L'analisi delle condizioni di un Paese richiede, inoltre, la valutazione di fattori non specificatamente di finanza pubblica che includono, fra gli altri, l'esposizione debitoria del settore privato e la posizione netta verso l'estero.

In Italia *il* ***debito finanziario complessivo di famiglie ed imprese non finanziarie*** *ammonta al* ***126% del PIL****, contro il* ***168 dell'area euro****, il* ***166 negli Stati Uniti*** *e* ***oltre il 200 % nel Regno Unito****.*

Per l'Italia la quota del debito pubblico detenuto da non residenti è pari al 42%, a fronte del 52 in media per l'area dell'euro. Una bassa quota di debito detenuto da operatori esteri è generalmente considerata positivamente nella valutazione del rischio sovrano, sia per una

maggiore predisposizione degli investitori nazionali a mantenere l'esposizione nei confronti del proprio Paese, sia per un maggiore incentivo dei governi a onorare gli impegni presi con i creditori connazionali.
La posizione debitoria netta dell'Italia verso l'estero è pari al 24% del PIL, superiore alla media nell'area euro (13%), ma molto inferiore a quella di Portogallo (107), Grecia (96), Irlanda (91), Spagna (89).

Operando, allora, un raffronto degli Indicatori di sostenibilità finanziaria (espressi in percentuale del PIL) con riguardo all'Italia ed agli altri Paesi europei quali la Germania, la Francia, la Spagna, la Grecia, il Portogallo e l'Irlanda, nonché il Regno Unito, gli Stati Uniti ed il Giappone, **rileviamo come la situazione economica dell'Italia sia praticamente sempre la migliore**!

Il "*disavanzo pubblico*" dell'Italia, pari al **4,6**% al 2010 (con previsione al 2,4% al 2012), è al di sotto della media dell'area euro (**6,2**%) ed è più basso di quelli di tutti gli altri Paesi sopra menzionati (ad eccezione della Germania che con il suo 4,3% si stacca dal nostro Paese di una incollatura).

L'*avanzo primario*" dell'Italia, pari al **-0,1**% al 2010 (con previsione al 2,6% al 2012), è al di sopra della media dell'area euro ed è di gran lunga più alto di quello di tutti gli altri Paesi sopra menzionati.

Il *debito pubblico* dell'Italia al 2010, sicuramente alto e pari al 118,4% del PIL, pur essendo sopra la **media dell'area euro** (rappresentata dall'**85,4 per cento**) cresce nelle previsioni di Banca d'Italia a ritmo inferiore rispetto a quello degli altri Paesi sopra indicati (fa meglio solo la Germania).

La ***quota di debito pubblico detenuta da non residenti*** **nel 2011** (in percentuale del debito dell'Italia di circa 1.900 miliardi di euro), pari al **42,4** % del Pil (in nota si chiarisce che il dato è del 2010) mentre, più avanti nel medesimo Rapporto, a pag. 60 si parla - con riferimento al **giugno 2011** - del **39,2% del Pil** (dunque il trend è di una riduzione rispetto al 2010 della quota di debito pubblico "estero") e si dice testualmente che "***nel giugno 2011 la consistenza del***

debito pubblico italiano ammontava a 1900 miliardi. La quota detenuta da non residenti pari al 39,2 per cento, è relativamente contenuta nel confronto internazionale".
Dunque si tratta di una quota nettamente **al di sotto della media dell'area euro** (**52,1**), addirittura **la più bassa tra tutti i Paesi sopra menzionati dell'area euro**.

In ordine al *debito privato di famiglie* e *imprese non finanziarie*, l'Italia è messa meglio di tutti i Paesi sopra menzionati, dell'area euro e non.
Il debito delle famiglie a fine 2010 è del **45,0** %, inferiore alla media dell'area euro che reca un **66,3**%.

Sulla "Condizione finanziaria delle famiglie e delle imprese" si sostiene, a **pag. 26** del documento in analisi, che "*nel confronto internazionale la ricchezza totale netta delle famiglie italiane è particolarmente elevata...il valore delle attività finanziarie delle famiglie in rapporto al reddito disponibile è rimasto pressoché invariato e superiore a quello degli altri principali paesi dell'area dell'euro...Il debito finanziario delle famiglie italiane in rapporto al reddito disponibile è cresciuto negli anni più recenti...nel confronto internazionale rimane basso*".

A **pag. 40**, in ordine all'esposizione delle banche italiane al rischio sovrano nell'area dell'euro, si dice che "*l'esposizione in crediti e titoli delle banche italiane verso Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna, ammontava a 36 miliardi, pari all'**1,3 %** delle attività totali, un importo molto contenuto nel confronto internazionale*".

A **pag. 41** del Rapporto si rappresenta in tabella (Tavola 3.2) l'**esposizione delle banche italiane verso non residenti** e, segnatamente, verso residenti nei paesi dell'area dell'euro diversi dall'Italia (disaggregando il dato per settore di controparte, ossia indicando debito bancario nei confronti di settore pubblico, bancario, famiglie e imprese).

Dalla Tavola 3.3 (**pag. 42**) sull'esposizione consolidata delle banche italiane verso non residenti si rileva - **con riferimento al 2011** - una esposizione totale delle banche italiane verso residenti e non residenti (debito lordo bancario) pari a **2.625,9** miliardi di euro ed una esposizione totale verso non residenti pari a **668,2** miliardi di euro: siamo a circa il **25%** del debito bancario totale,

dunque una quota assolutamente contenuta e non certamente "alta" come invece divulgato da Standard & Poor's ai Mercati nel Rapporto sul declassamento dell'Italia del 13/1/2012!

Ancora in ordine all'ammontare del **Debito del Settore Bancario** italiano ed alla sua ripartizione tra residenti e non residenti, a **pag. 30** del ***Rapporto sulla sostenibilità finanziaria* n. 3 del 3/4/2012** pubblicato da Banca d'Italia si dice che a fine febbraio 2012 la raccolta delle banche italiane era costituita per il 47,5 % da depositi sull'interno, per il 25,3 % da obbligazioni e per l'8,4% da passività nei confronti della BCE (**fig. 3.12**).
La parte restante (**poco meno del 20%**) era rappresentata da ***passività sull'estero***.

Infine, a **pag. 60**, è fondamentale il riquadro "I detentori di debito pubblico e di titoli di Stato italiani" dove si evidenzia *che nel **giugno 2011** la consistenza del **debito pubblico italiano** ammontava a **1.900 miliardi**. La **quota detenuta da non residenti**, pari al **39,2 per cento** è relativamente **contenuta nel confronto internazionale**. All'interno del debito pubblico complessivo, i titoli di Stato rappresentano circa quattro quinti del totale. Tra i detentori residenti, le famiglie sono le prime, seguite dalle banche, dalle compagnie di assicurazione e dai fondi comuni*".

Consultando, ora, i dati della Tabella presente nel *Rapporto sulla sostenibilità finanziaria* n. 3 del 3/4/2012 pubblicato da **Banca d'Italia** (documento, anche questo, accessibile dal sito istituzionale on line di Banca d'Italia) si confermano – a distanza di cinque mesi – i dati positivi del precedente novembre 2011, addirittura con sensibili miglioramenti.

dal 2015 allo 0,7 per cento (4). Nel primo scenario il rapporto debito/PIL scenderebbe al 90 per cento nel 2020 e a circa il 60 nel 2030; l'avanzo primario necessario per garantire il pareggio di bilancio si ridurrebbe a meno del 4 per cento nel 2020 e a circa il 2,5 nel 2030. Nel secondo scenario il rapporto debito/PIL continuerebbe a scendere ma più lentamente, portandosi sotto l'80 per cento nel 2030; l'avanzo primario rimarrebbe superiore al 6 per cento fino al 2021 per poi diminuire al 4,8 nel 2030.

(4) Lo scenario B incorpora quindi un'ipotesi di crescita del prodotto per gli anni 2012 e 2013 (-1,7 e 0,0, rispettivamente) molto simile a quella prevista dall'FMI, ma inferiore di 0,5 punti percentuali nel medio periodo (0,7 per cento contro 1,2 dell'FMI).

Tavola 1.1

Indicatori di sostenibilità finanziaria

(in percentuale del PIL, ove non altrimenti specificato)

	Disavanzo pubblico (1)			Avanzo primario (1)			Debito pubblico (1)		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Italia	3,9	2,4	1,5	1,0	3,0	4,0	120,1	123,4	123,8
Germania	1,0	0,8	0,6	1,6	1,0	1,3	81,2	78,9	77,4
Francia	5,2	4,6	3,9	-2,6	-2,2	-1,5	85,8	89,0	90,8
Spagna	8,5	6,0	5,7	-6,1	-3,6	-3,0	68,5	79,0	84,0
Grecia	9,1	7,2	4,6	-2,2	-1,0	1,8	165,3	153,2	160,9
Portogallo	4,2	4,5	3,0	-0,4	0,1	1,5	107,8	112,4	115,3
Irlanda	13,1	8,5	7,4	-9,7	-4,4	-1,8	108,2	113,1	117,7
Area euro	4,1	3,2	2,7	-1,1	-0,5	0,1	87,2	90,0	91,0
Regno Unito	8,3	8,0	6,6	-5,1	-5,3	-4,0	85,7	88,4	91,4
Stati Uniti	9,6	8,1	6,3	-7,3	-6,1	-4,4	102,9	106,6	110,2
Giappone	10,1	10,0	8,7	-9,1	-8,9	-7,5	229,8	235,8	241,1

	Caratteristiche del debito pubblico (2)			Indicatori di sostenibilità			Debito privato al 3° trim. 2011 (6)		Statistiche verso l'estero al 3° trim. 2011	
	Quota in scadenza più disavanzo nel 2012	Vita media residua dei titoli di Stato nel 2012 (anni)	Quota detenuta da non residenti nel 2011 (in percentuale del debito)	Indicatore S2 (3)	Indice di vulnerabilità (4)	Indicatore FMI (5)	Famiglie	Imprese non finanziarie	Saldo di conto corrente (7)	Posizione netta sull'estero (8)
Italia	28,7	6,9	43,7	2,3	0,41	3,4	45,4	82,0	-3,6	-23,3
Germania	8,9	6,3	51,6	5,0	0,18	2,3	60,2	69,8	6,0	35,6
Francia	18,2	7,0	59,0	5,5	0,32	6,6	56,0	105,8	-2,4	-11,1
Spagna	20,9	5,9	42,6	12,0	0,52	10,0	82,2	135,9	-3,8	-91,9
Grecia	....	10,4	58,4	....	0,60	10,7	61,2	66,4	-9,9	-92,2
Portogallo	26,7	5,6	50,6	....	0,61	8,1	92,8	154,3	-7,9	-102,7
Irlanda	15,3	6,4	59,1	15,2	0,48	12,2	119,6	168,8	0,6	-95,3
Area euro	....	....	....	6,4	....	....	65,8	102,0	-0,2	-13,1
Regno Unito	14,8	14,2	27,3	9,6	0,41	11,3	97,6	105,4	-2,3	-11,1
Stati Uniti	25,8	5,1	28,7	....	....	17,6	88,3	76,9	-3,1	-17,0
Giappone	59,1	5,9	6,6	....	....	18,9	66,7	99,8	2,6	52,5

Fonte: FMI, Eurostat, BCE, Commissione europea, Istat, conti finanziari e bilance dei pagamenti nazionali.
(1) I dati a consuntivo 2011 per i paesi europei sono tratti da Eurostat, *Newsrelease euroindicators*, 23 aprile 2012. I dati a consuntivo 2011 per i paesi extra-europei e le previsioni 2012 e 2013 per tutti i paesi sono tratti da FMI, *Fiscal Monitor*, aprile 2012, al fine di garantire la confrontabilità internazionale. Le previsioni dell'FMI per l'Italia differiscono dalle stime ufficiali del Governo (cfr. il riquadro: *La dinamica del debito pubblico dell'Italia*). – (2) Dati tratti da FMI, *Fiscal Monitor*, aprile 2012. – (3) Aumento del rapporto avanzo primario/PIL (rispetto al valore del 2010) necessario, date le proiezioni demografiche e macroeconomiche, a soddisfare il vincolo di bilancio intertemporale delle Amministrazioni pubbliche; la stima tiene conto del livello del debito, delle prospettive di crescita dell'economia, dell'evoluzione dei tassi di interesse e del flusso degli avanzi primari futuri, su cui influisce la dinamica delle spese legate alla demografia. I dati sono tratti dalle valutazioni della Commissione europea sui programmi di stabilità e di convergenza presentati nel 2011, che riportano aggiornamenti dei valori presentati nel *Sustainability Report 2009*. – (4) Indice costruito sulla base di un ampio insieme di variabili fiscali e macrofinanziarie: un valore superiore a quello soglia (stimato, sulla base di episodi passati, pari a 0,51) segnala la possibilità di una crisi fiscale; stime provvisorie della Commissione europea, *Public finances in EMU 2011*. – (5) Aumento del rapporto avanzo primario/PIL che dovrebbe essere conseguito entro il 2020 (e mantenuto per un altro decennio) per portare il rapporto debito/PIL al 60 per cento entro il 2030. Il valore include l'aumento previsto delle spese in campo sanitario e pensionistico tra il 2011 e il 2030. – (6) Prestiti e titoli. Per l'Irlanda, dati al 2° trimestre 2011. – (7) Periodo dal 4° trimestre 2010 al 3° trimestre 2011. – (8) Per gli Stati Uniti, dati a fine 2010.

Ed invero, se raffrontiamo gli Indicatori di sostenibilità finanziaria (espressi in percentuale del PIL) con riguardo all'Italia ed agli altri Paesi europei (Germania, Francia, Spagna, Grecia, Portogallo ed Irlanda, nonché a Regno Unito, Stati Uniti e Giappone), rileveremo come la situazione economica dell'Italia sia praticamente sempre la migliore!

Il "*disavanzo pubblico*" dell'Italia, pari al 3,9% al 2011 (risulta ulteriormente migliorato rispetto al 2010, quando – come emerge dalla precedente tabella – era al 4,6) è al di sotto della media dell'area euro (4,1) ed è più basso di quelli di tutti gli altri Paesi sopra menzionati (ad eccezione della Germania).

L'*avanzo primario*" dell'Italia, pari all'1,0 % al 2011 (risulta ulteriormente migliorato rispetto al 2010, quando – come emerge dalla precedente tabella – era a -0,1), è al di sopra della media dell'area euro (che reca un -1,1) ed è di gran lunga più alto di quello di tutti gli altri Paesi sopra menzionati, della zona euro e non.

Il *debito pubblico* dell'Italia al 2011 (ammontante a circa 1.900 miliardi di euro), sicuramente alto e pari al 120,1% del PIL, pur essendo sopra la media dell'area euro (87,2), cresce nelle previsioni di Banca d'Italia a ritmo inferiore rispetto a quello degli altri Paesi sopra indicati (fa meglio solo la Germania).

La *quota di debito pubblico detenuta da non residenti* nel 2011 (in percentuale del debito) dell'Italia, pari al 43,7 % è – si badi bene – al di sotto della media dell'area euro (52,1) ed è la più bassa (La Spagna è al 42,6) tra tutti i Paesi sopra menzionati dell'area euro.

In ordine al debito privato di famiglie e imprese non finanziarie, l'Italia è messa meglio di tutti i Paesi sopra menzionati, dell'area euro e non.
Il debito delle famiglie a fine 2010 è del 45,4 %, inferiore alla media dell'area euro che reca un 65,8.

Il debito delle imprese non finanziarie è dell''82,0 %, inferiore alla media dell'area euro che reca un 102,0.

La Posizione Netta sull'Estero dell'Italia: su questo dato (e sui fattori distorsivi di esso) si è già parlato: l'Italia presenta una posizione netta passiva (-23,3%), maggiore della media dell'area euro (che reca un -13,1), ma nettamente inferiore a quella di Spagna, Grecia, Portogallo ed Irlanda

In estrema sintesi, appare chiaro che quanto al **debito pubblico dell'Italia** nel **giugno 2011**, lo stesso **era** di circa **1.900 miliardi di euro** con una **quota** di **debito pubblico detenuta da creditori non residenti del 39,2% del PIL**, al di sotto della media dell'area euro (**52,1**), addirittura la più bassa tra tutti i Paesi dell'area euro.

Ne consegue, alla luce dei dati ufficiali sopra richiamati (universalmente conosciuti e conoscibili), che nonostante il nostro debito pubblico fosse elevato, essendo la quota di debito pubblico italiana detenuta da creditori non residenti particolarmente "contenuta", essa risultava sostanzialmente in linea con i Paesi dell'area euro.

Quanto al debito bancario dell'Italia, dai menzionati Rapporti sulla Stabilità Finanziaria del novembre 2011 (ove a pag. 42 si indica un'esposizione totale delle banche italiane verso residenti e non residenti come pari a 2.625,9 miliardi di euro ed una esposizione totale verso non residenti come pari a 668,2 miliardi di euro, ossia circa il 25% del totale) e del 3/4/2012 (ove alla fine di pag. 30 nel riquadro "La Raccolta sull'estero delle Banche Italiane" si indica che a fine del 2011 le passività estere lorde delle banche italiane ammontavano a 870 milioni di dollari, pari al 21% delle passività complessive) emerge un **ammontare di debito bancario estero** decisamente "**basso**" e certamente **non** definibile come "**alto**" (come, invece, **falsamente dichiarato** ai Mercati finanziari **da S&P's** nel primo R.U. sull'Italia **in occasione del doppio downgrading del 13/1/2012**).

E', inoltre, appena il caso di evidenziare come nel Rapporto sulla stabilità finanziaria n. 2 del novembre 2011 sopra citato si legge (**pagg. 19-20**) una informazione assai rilevante per l'indagine di questa Commissione: che esiste un "***legame fra i rating degli emittenti pubblici e privati***: *un declassamento dei titoli di Stato è infatti generalmente seguito dall'abbassamento del merito di credito degli altri prenditori nazionali (in particolare le banche), anche perché il rating sovrano rappresenta di norma un tetto per le valutazioni assegnate dalle agenzie ai debitori privati. Tra il novembre 2009 e oggi, i sette paesi avanzati che hanno subito un declassamento del rating sovrano hanno anche registrato in media, entro i tre mesi successivi, una riduzione del merito di credito di circa il 40% degli intermediari (oltre il 60% nei paesi che*

hanno subito molteplici declassamenti). Una riduzione del rating accresce il costo della raccolta bancaria".

Ma andiamo avanti.

A riscontrare ulteriormente l'inconsistenza dell'informazione finanziaria "negativa" sull'Italia culminata in quel declassamento del 13/1/2012 (che diede ulteriore forza all'ondata speculativa contro il nostro Paese) ed a riferire della **assoluta stabilità e robustezza del Sistema Bancario** italiano è stato l'ex Governatore della Banca d'Italia, nonché attuale **Presidente della Banca Centrale Europea dr. Mario Draghi** che, sentito dal Pubblico Ministero di Trani in fase di indagini (sommarie informazioni acquisite al fascicolo dibattimentale sull'accordo delle parti), dichiarava testualmente:
"***Il Sistema bancario italiano è robusto****; il deficit di parte corrente è basso; il risparmio è alto, il debito complessivo di famiglia-imprese e Stato è basso rispetto ad altri Paesi,* ***il debito netto nei confronti dell'estero è basso*** *e tutto ciò rende il caso dell'Italia diverso da quello di altri Paesi…****Le banche italiane in ogni caso sono in grado di fronteggiare eventuali tensioni anche di notevole entità****…*".

Con riguardo, quindi, al tema dell'**affidabilità** delle **valutazioni** espresse dalle Agenzie di rating, il Governatore Draghi affermava (pagg. 14-15): "*la reputazione delle Agenzie di rating è stata, diciamo, completamente screditata dall'esperienza del 2007-2008 e qui potremmo parlare per tanto tempo, anche perché questa è una delle cose che, come Presidente del Financial Stability Board, abbiamo affrontato fin dall'inizio e una delle indicazioni del financial Stability Board è trovare il modo per cui sia gli investitori e sia i regolatori potranno fare a meno o comunque potranno avere meno bisogno delle agenzie di ratinge dei loro giudizi…****la gente continua a usare questi rating perché non ha niente di meglio, purtroppo sono altamente carenti****, quindi* ***bisogna trovare un sistema per farne a meno o farne meno uso***".

4.5 Perché tutti quei rating negativi nei confronti dell'Italia?

Con questo cruciale interrogativo si giunge, alfine, al c.d. **movente** delle condotte costitutive della manipolazione "informativa" del Mercato ipotizzata nel processo di Trani: un movente che il P.M. ha, invero, tracciato in un'articolata e solida requisitoria scritta estremamente interessante.

Osserva, su detto specifico punto, il P.M. (nella menzionata requisitoria, agevolmente rinvenibile e consultabile da fonti aperte) come nel corso della deposizione della dr.ssa Maria Cannata fosse emerso un **non trascurabile dato di fatto**: quello di un rapporto contrattuale di fornitura onerosa del servizio di rating all'emittente sovrano Repubblica Italiana instauratosi con l'Agenzia Standard & Poor's nel lontano 1993 e protrattosi per circa 17 anni fino alla fine dell'anno 2010, allorquando – a seguito di una serie di interlocuzioni critiche tra le parti – quel rapporto si interrompeva e l'Italia affidava il servizio all'altra agenzia di rating Fitch.
Ebbene, è un "fatto" che, una volta conclusosi (a fine 2010!) il rapporto contrattuale pluriennale (ben 17 anni consecutivi) tra l'Italia e l'agenzia di rating S&P's, quest'ultima prese ad elaborare e divulgare nell'anno immediatamente successivo (ossia nel 2011) un'impressionante sequenza di rating negativi "non sollecitati" (*unsolicited*) nei confronti del proprio ex cliente Repubblica Italiana con una ipercriticità (per dirla con le parole della dr.ssa Cannata) di intensità crescente (rating negativi oggetto del presente processo) mai fino a quel momento registrata: **eppure i c.d. fondamentali economici dell'Italia non erano affatto peggiorati nel 2011, tutt'altro!**
Basta, sul punto, esaminare e confrontare i dati di Banca d'Italia contenuti nel Rapporto sulla Stabilità Finanziaria che documentano come nel 2011 migliorano rispetto al 2010 una serie di dati: fra questi, l'ammontare delle quote di debito pubblico e bancario detenuta da creditori non residenti (ridottesi nel 2011 rispetto al 2010)!
Per una risposta (al cruciale interrogativo sopra rimarcato) di respiro "macroeconomico", il P.M. rimanda a quanto sostenuto da fior di accademici e docenti di economia (Manghetti, Quadrio Curzio), oltre che da banchieri di lungo corso (Vitale) capaci di fornire – da **un osservatorio di particolare competenza e esperienza** – un'ulteriore valida chiave di lettura di "**logiche e strategie di geopolitica monetaria**" che potevano ispirare quelle ripetute "bocciature" dell'Italia e dei Paesi dell'Eurozona da parte dell'Agenzia di rating americana S&P's.

In questo senso e funzionalmente a questo obiettivo, l'Agenzia di rating americana Standard & Poor's avrebbe fatto in modo di indebolire l'immagine ed il prestigio/affidabilità creditizia dei Paesi periferici dell'Eurozona, attraverso rating negativi idonei a fuorviare illecitamente i grandi investitori istituzionali internazionali, inducendoli a non affidare i loro capitali ad emittenti sovrani dell'Eurozona, prediligendo l'area del dollaro.

Trattasi – chiarisce il P.M. in requisitoria – di un **illecito movente di geo-politica monetaria** che si profila assai probabile, sebbene resti processualmente sullo sfondo dell'intera vicenda; un movente che consente di dare senso e pregnanza a quanto dichiarato in modo assai puntuale in sede testimoniale dalla Dirigente del Debito Pubblico dr.ssa Cannata che ha riferito della sua ripetuta e costante percezione di un autentico "**pregiudizio**" di S&P's nei confronti dell'Italia: **tutto, dunque, si tiene**!

Giova qui, pertanto, richiamare le "tesi" sostenute dai summenzionati accademici e banchieri negli articoli di stampa pubblicati all'indomani della notizia del doppio downgrade decretato dal S&P's (articoli acquisiti all'incarto processuale del Tribunale di Trani e richiamati nella requisitoria scritta del PM).

Nell'intervista del 14/1/2012 al "**Mattino"** a firma di Alessandra Chello il **prof. Quadrio Curzio, professore emerito di Economia Politica all'Università Cattolica di Milano, già rappresentante degli Economisti Italiani al C.N.R.** dichiara, a proposito della raffica di *downgrade* dei paesi dell'Eurozona: "*bisogna creare subito un organismo che sia al di sopra delle parti e totalmente accreditato nella sua indipendenza di giudizio.* ***Pazzesco*** *davvero pensare di trovarci davanti ad* ***un declassamento collettivo dell'intera Unione economica e monetaria****; nei portafogli previdenziali si prescrive che i titoli detenuti debbano avere determinati rating: è questo un vincolo molto pericoloso. Perché se il rating scende il fondo è costretto rapidamente a liberarsi di questi titoli per una sorta di meccanismo di espulsione automatico dal portafoglio proprio come prescrive l'assetto delle norme che ne regolano il meccanismo*".

Alla domanda della giornalista se quel declassamento in massa fosse un "**nuovo attacco al cuore dell'euro**", il professore risponde:

"**Certo**. ***Ecco perché la valuta europea ha bisogno di essere difesa con altri strumenti oltre quelli messi a disposizione dalla Banca Centrale***. *Da anni sostengo che la via migliore resta quella degli Eurobond*".

Sulla stessa linea del Prof. Quadrio Curzio, il prof. Giovanni Manghetti il **14/1/2012 sull'Avvenire** nell'articolo a firma di Diego Motta che, a proposito del declassamento del 13/1/2012 dei nove Paesi dell'eurozona da parte di S&P's, titola "***Dietro queste bocciature ci sono interessi americani***".

Il prof. Manghetti, **docente universitario presso la Luiss G. Carli e già presidente dell'ISVAP** dichiara che "*la nuova bocciatura di S&P's ai Paesi della Zona euro è come un segno dei tempi, il simbolo di un* ***attacco inedito a tutto il vecchio continente***...*Dietro a S&P's ci sono gli interessi americani che rischiano di inquinare sempre più l'autonomia delle società di valutazione internazionali. E gli Stati Uniti non sono certo spettatori disinteressati di quanto sta accadendo in Europa.* ***Il 2012 sarà un anno elettorale negli USA e non si sa fino a quando la loro opinione pubblica potrà accettare un dollaro così debole nei confronti della moneta unica***...***Con le mosse delle Agenzie di rating si finisce per minare ulteriormente la stabilità dei mercati*** *e questa debolezza si ripercuoterà su Stati come il nostro*".

Quindi, la lettura fornita dal banchiere d'affari dr. Guido Roberto Vitale il **15/1/2012 sul Corriere della Sera** nell'articolo a firma di Fabrizio Massaro che a proposito del declassamento del 13/1/2012 dei nove Paesi dell'eurozona da parte di S&P's titola: "***L'obiettivo nascosto è indebolire l'Europa. L'America non vuole una valuta concorrente***".

Vitale afferma che "*L'Italia sta facendo uno sforzo enorme per rimettere in sesto i conti, Germania e Francia cominciano a riconoscerci il merito dei sacrifici, il mercato pure; e le agenzie improvvisamente ci sparano addosso. Credo che* ***non*** *sia solo* ***frutto di una rigorosa coscienza professionale ma*** *sia* ***anche ispirato da certi ambienti americani, conservatori in politica estera e interna***, *che continuano ad avere una concezione imperiale degli USA e* ***che malvolentieri – ma secondo me in maniera molto miope – vedono la nascita di una moneta forte in Europa***.

Alla domanda se le Agenzie sono eterodirette e se c'è un complotto ed a che scopo, risponde affermativamente rilevando che lo scopo è quello di *"**Evitare che l'Europa prenda forma politica oltre che economica e che ci sia una moneta di riserva nel mondo diversa dal dollaro**.... in realtà l'Europa dovrebbe accelerare l'unificazione politica, economica, fiscale e finanziaria, avere una Banca centrale prestatrice di ultima istanza e creare una agenzia di rating per valutare aziende e istituzioni nei quali vuole investire"*.

In definitiva, dalle dichiarazioni dei due docenti universitari di economia, professori Manghetti e Quadrio Curzio, oltre che da quelle dell'esperto banchiere d'Affari Vitale, emerge – in relazione a quella raffica di declassamenti decretata da S&P's con doppio downgrade dell'Italia (declassamenti incomprensibili persino per gli alti funzionari europei Barnier e Rehn) – un'**analisi ragionevolmente condivisibile** in ordine alle motivazioni **di quella raffica di declassamenti decretati dall'agenzia americana nei confronti di mezza Europa in data 13/1/2012**: un "**ATTACCO**" **alla moneta unica europea come sistema monetario per deprimerla ed evitare che la stessa si apprezzasse troppo sul dollaro contendendogli il ruolo di valuta di riserva mondiale.**

Ed allora, deve prendersi atto di come il processo di Trani racconti una storia assolutamente inedita ed inquietante: una storia che coraggiosamente *ricostruisce* le fasi drammatiche di un'opera di continuo discredito dell'immagine e del prestigio del nostro Paese contenuto nelle valutazioni dell'agenzia di rating americana Standard & Poor's che, nel secondo semestre del 2011, decretando e divulgando una serie di valutazioni al ribasso di intensità progressivamente crescente nei confronti dell'Italia, innescò ed aggravò sui mercati finanziari internazionali fortissime tensioni sul debito sovrano che fecero vacillare pericolosamente il sistema economico-finanziario del nostro Paese, contribuendo ad alimentare una feroce speculazione internazionale che di fatto sortì l'effetto di sovvertire gli equilibri politici e le dinamiche democratiche di uno Stato sovrano quale la nostra Repubblica.

Peraltro, mentre l'agenzia di rating S&P'S's declassava ingiustificatamente l'Italia minandone alle fondamenta prestigio ed affidabilità sui mercati finanziari di tutto il mondo, la nostra

CONSOB – suprema Autorità di Vigilanza del Paese – tentava di reagire a quella raffica di bocciature facendo aperta denunzia ad organismi sovranazionali di un'ipotesi di manipolazione di mercato "informativa" in danno del nostro Paese; una denunzia caduta nel vuoto, non dissimilmente dalla richiesta di assistenza internazionale diretta dalla stessa CONSOB alla sua omologa, la britannica Financial Services Authority (F.S.A.), ma evasa solo parzialmente.

Alla luce del processo di Trani sembra, dunque, indispensabile ed indifferibile una più efficace regolamentazione dell'attività delle Agenzie di rating a tutela dell'integrità e della trasparenza di quei mercati finanziari che, ormai, costituiscono il crocevia dei destini politici dei Paesi.

Non si tratta di limitare la libertà di pensiero, di valutazione e/o di opinione da parte delle Agenzie di Rating o di chiunque altro, ma di sancire e garantire il primato del diritto e del rispetto delle regole, a tutte le latitudini: regole che – al di là dalla valenza penale delle condotte dei singoli – risultano sistematicamente violate e calpestate con danno grave per gli equilibri economico-finanziari del nostro Paese.

Capitolo 5

Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca

5.1 Il quadro generale

Giova operare un'indispensabile considerazione di metodo.
Posto che con riguardo alle Banche venete, così come con riguardo a tutti gli altri istituti di credito di cui questa Commissione d'inchiesta si è occupata, sono in corso indagini e processi penali innanzi all'Autorità giudiziaria, deve rilevarsi come non sia in questa sede consentito (né paia opportuno) esprimere e/o anticipare giudizi (più o meno espliciti) di "condanna" sull'operato dei soggetti ivi a vario titolo coinvolti, al pari che sull'operato delle Autorità titolari di funzioni ispettive e di vigilanza.
E', infatti, questa la sede per svolgere analisi puntuali, ampie e schiette funzionali unicamente ad informare il Parlamento sui "fatti" oggetto di "inchiesta" (nel rispetto delle competenze e delle prerogative della magistratura), in vista di valutazioni politiche e proposte di interventi legislativi "migliorativi" del Sistema bancario e finanziario.

Il quadro generale della "crisi" delle banche venete, sintetizzato nella relazione della Banca d'Italia consegnata alla Commissione, individua nelle forti carenze della *governance di* entrambi gli istituti la cornice negativa di tre principali criticità:
1) il prezzo delle azioni;
2) le operazioni "baciate";
3) le modalità di erogazione del credito.

Come hanno accertato le ispezioni di Banca d'Italia e CONSOB, parlare di semplici carenze della *governance* sembrerebbe un eufemismo: a prescindere da quanto verrà accertato in sede giudiziaria (dove sono imputati i vertici della Banca Popolare di Vicenza e di Veneto Banca), è risultato *per tabulas* come entrambe le situazioni prese in esame siano state caratterizzate da modelli gestionali inefficienti, incapaci di autoriformarsi, incuranti del rispetto delle norme vigenti e privi di scrupoli di fronte al continuo ricorso alle risorse rese

disponibili dai soci e dalla clientela al fine di procrastinare il più a lungo possibile un'agonia innescata dalla crisi a partire dal 2011.

In un preliminare approccio valutativo della situazione delle banche venete è emersa, soprattutto negli ultimi anni pre-crisi, una differente politica di gestione degli aumenti di capitale tra le due banche.

Nel caso di Banca Popolare di Vicenza, gli aumenti di capitale sono stati effettuati con l'importante coinvolgimento di fondi specializzati nell'attività di collocamento delle azioni presso i piccoli investitori.
Questa pratica, invece, non si è rinvenuta presso Veneto Banca e ciò spiega anche il perché delle differenti dinamiche di aumento del numero degli azionisti nelle due banche: numero cresciuto considerevolmente in Banca Popolare di Vicenza, non altrettanto in Veneto Banca.

Ancor di più, tuttavia, questa pratica spiega il perché della assai più ingente mole di cosiddette "azioni baciate" riscontrabile presso Banca Popolare di Vicenza rispetto a Veneto Banca.
E, da questo punto di vista, anche dalla lettura della documentazione depositata in Commissione, salta all'occhio come il fenomeno delle "azioni baciate", nonostante fosse di assai più agevole e immediata rilevazione nel caso di Banca Popolare di Vicenza, non solo e non tanto per l'aspetto quantitativo, bensì piuttosto proprio per la genesi qualitativa delle stesse nelle operazioni di collocamento tramite i fondi specializzati, entri nei radar della vigilanza di Banca d'Italia soltanto dopo che questo tipo di contestazioni vengono mosse a Veneto Banca per importi significativamente inferiori.

La Commissione ha rilevato, invero, un certo strabismo nell'azione di vigilanza di Banca d'Italia, tra il caso di Banca Popolare di Vicenza e quello di Veneto Banca.

Ed invero, sebbene nel caso di Banca Popolare di Vicenza la vigilanza di Banca d'Italia fosse a conoscenza già da molti anni (addirittura dal 2001) della inadeguatezza dei criteri di calcolo del valore delle azioni della banca (al cui prezzo venivano poi offerte in sottoscrizione pubblica in

occasione degli aumenti di capitale), le iniziative nei confronti degli organi apicali della banca sono state sempre particolarmente misurate fino al 2015.

Nel caso di Veneto Banca, invece, già a fine 2013 la vigilanza di Banca d'Italia si attivava, oltre che con i consueti poteri sanzionatori, anche con una richiesta scritta estremamente stringente, volta a chiedere l'azzeramento del consiglio di amministrazione e la fusione con altro istituto di adeguato standing.

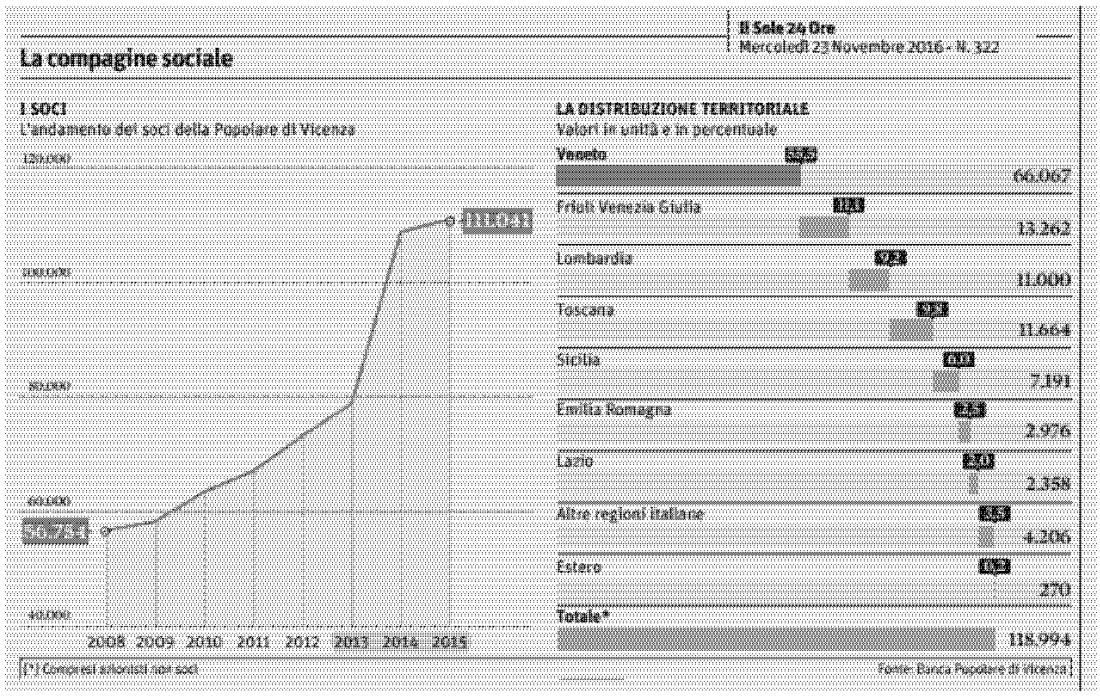
Durante i lavori della Commissione è via via emerso come la mano ferma usata dalla Vigilanza nei confronti di Veneto Banca sia stata ben maggiore di quella usata negli anni precedenti verso Banca Popolare di Vicenza.

La Commissione deve, comunque, prendere atto di un ritardo di Banca d'Italia nel comprendere quelle debolezze strutturali della Banca Popolare di Vicenza che nulla avevano di diverso nei fattori di criticità comuni a tutte le altre banche popolari in crisi: bassa redditività, pessima gestione del credito, management opaco e prezzo delle azioni scollegato da indicatori oggettivi, ricorrevano tanto nella banca di Zonin quanto in Veneto Banca; così come, da un certo momento in poi, entrambe le banche fecero ricorso ad crediti "baciati", ben guardandosi dal sottrarli al conteggio del patrimonio di vigilanza.
Dalla documentazione esaminata, in definitiva, non si apprezza come particolarmente adeguata e tempestiva l'azione della vigilanza di Banca d'Italia, forse troppo lenta nei confronti dei vertici di Banca Popolare di Vicenza fino al 2015 (a situazione ormai compromessa) e forse troppo rigida nei confronti dei vertici di Veneto Banca (con una richiesta paracommissariale di azzeramento dei vertici stessi a fine 2013, quando la situazione non era poi così compromessa).

Questo oggettivo "strabismo" appare, poi, ancora più problematico in considerazione del riscontrato fenomeno (in Banca Popolare di Vicenza) delle cosiddette "porte girevoli", per tale intendendosi l'ingresso – tra i dirigenti e i consulenti di Banca Popolare di Vicenza – di numerosi esponenti provenienti dalle fila di istituzioni che svolgevano o potevano svolgere sulla banca funzioni di controllo a vario titolo, quali Banca d'Italia e non solo.

Il quadro complessivo è, dunque, quello di una crisi delle due banche venete senza dubbio alcuno determinato dal mix venefico della crisi finanziaria globale e di politiche manageriali inadeguate e disinvolte, rispetto alle esigenze di buona amministrazione in un contesto di mercato sempre più difficile; il tutto accompagnato da una azione di vigilanza di Banca d'Italia e CONSOB non particolarmente performante, sia per la carente capacità di dialogo e raccordo delle due Autorità, sia per lo strabismo mostrato nelle iniziative di vigilanza intraprese nei confronti dei due istituti in crisi.

Il dato certo è che anche in conseguenza di una non brillante *performance* delle Autorità di vigilanza, è stato per anni reso possibile che le quotazioni delle azioni della Banca Popolare di Vicenza e di Veneto Banca fossero al di sopra del loro valore reale.
In particolare, la Banca Popolare di Vicenza riesce a coinvolgere migliaia di risparmiatori nelle proprie attività di collocamento soprattutto negli ultimi anni che precedono la crisi finale, come dimostra il seguente grafico (fonte Il sole 24 ore):



In pratica tra la fine del 2012 e il 2015 i soci (e/o azionisti) aumentano vertiginosamente, passando da 80.000 a 111.000; ancor più importante è notare come, tra il 2008 e il 2009, anni in cui le ispezioni della Banca d'Italia portano alla luce l'inaffidabilità dei criteri di definizione del prezzo delle azioni di BpV, i soci fossero soltanto 56.754, cioè la metà di quelli del 2015.

Altro quadro esemplificativo è il seguente in tabella:

Dalla lettura di queste tabelle sorgono una serie di questioni.

In particolare, così come è certamente un dovere di ufficio per la CONSOB inserire nei prospetti tutte le informazioni di carattere finanziario e/o patrimoniale utili ad integrare le note fornite dalle banche che emettono titoli di debito o di capitale (art.94 del TUF), è altrettanto doveroso per la Banca centrale fornire a CONSOB, ai sensi dell'art.4 del TUF tutti gli elementi utili per garantire una corretta informazione agli investitori.

Tale art. 4 TUF sancisce, infatti, il dovere per Banca d'Italia di agevolare le funzioni di CONSOB attraverso uno scambio di informazioni nel quale non è possibile opporre il segreto di ufficio; del pari la CONSOB è obbligata a comportarsi allo stesso modo.

Data la rilevanza e la delicatezza dello scenario che ha determinato un'insoddisfacente livello di comunicazione tra gli organi di vigilanza, la relazione finale non può non dettagliare, se pure in sintesi, gli aspetti salienti delle audizioni testimoniale che hanno portato alla luce una serie di inefficienze del sistema.

5.2 Il caso Banca Popolare di Vicenza: le audizioni di Apponi e Barbagallo

Nel corso delle audizioni sulle attività degli Organi di vigilanza nel contesto della crisi delle banche venete, sono emerse contraddizioni tra quanto sostenuto dal dr.Apponi, Direttore della CONSOB, rispetto alla ricostruzione dei fatti proposta dal dr. Barbagallo, responsabile della vigilanza Banca d'Italia.
In particolare, mentre il primo ha dichiarato di non aver mai ricevuto fino al 2014 alcun tipo di segnalazione dalla Banca centrale relativa ad una non corretta valutazione del prezzo delle azioni da parte della Banca Popolare di Vicenza, il secondo ha invece definito soddisfacente il rapporto di collaborazione ed il flusso di notizie tra Banca d'Italia e CONSOB.

Tale discrasia ha reso necessaria una nuova audizione dei due dirigenti nel corso della quale il dr. Apponi ha ribadito quanto in precedenza dichiarato, mentre il dottor Barbagallo ha così precisato su domanda postagli da un Commissario:
Augello - *La mia prima domanda è questa. A lei è familiare questa formula che dice: "a tal riguardo, si chiede a codesto Istituto, nell'ambito dell'articolo 4 del Testo unico, di voler fornire, con la consueta cortesia e sollecitudine, ogni elemento che venga considerato utile di fini dell'istruttoria della scrivente divisione, e segnalare eventuali profili di criticità con riferimento all'operazione in esame"?.*
Le è familiare perché compare in tutti i documenti che CONSOB invia ogni volta che c'è un aumento di capitale o viene emessa una obbligazione. Lei mi conferma che è arrivata da parte di CONSOB a Banca d'Italia, tutte le volte che si sono fatte queste operazioni, questa richiesta?
Barbagallo - *Questa formula è utilizzata con riferimento ai titoli di capitale perché, come dicevo prima i titoli di capitale, cioè gli aumenti di capitale, non sono normati da protocollo. Quindi si fa rifermento ad un obbligo di collaborazione generale. Spiego la differenza. Se in un protocollo*

ci sono anche dei dettagli, l'informazione può essere strutturata in un determinato modo. Se, invece, l'obbligo di collaborazione è più ampio, l'informazione può essere meno strutturata. Non di meno, ovviamente, c'è un obbligo di collaborazione. Questa è la formula che viene utilizzata, in riferimento all'articolo 4, per i titoli di capitale. Per quanto riguarda, invece, i titoli di debito, si fa riferimento al protocollo del 2012.

La testimonianza di Barbagallo conferma quindi che Banca d'Italia aveva un preciso obbligo di fornire informazioni ogni qual volta gli fossero state richieste da CONSOB in occasione di aumenti di capitale o di emissioni di obbligazioni convertibili in azioni, ovvero per quelle operazioni iscrivibili sotto la rubrica "titoli di capitale".
È agevole anche definire quale tipo di informazione Banca d'Italia avrebbe, in queste circostanze, l'obbligo di riferire a CONSOB: intanto tutte quelle riferibili alle competenze proprie di CONSOB e, più nel dettaglio, quelle necessarie a CONSOB per applicare l'articolo 94 del TUF che obbliga l' Organo di vigilanza a pubblicare nei prospetti informativi tutte le informazioni utili ai risparmiatori, siano esse di natura finanziaria o patrimoniale, per valutare l'offerta della banca interessata al collocamento dei titoli.

5.3 Le ispezioni di Banca d'Italia presso BPV nel biennio 2008-2009

Prima di valutare le ulteriori dichiarazioni del dr. Barbagallo, dobbiamo riferirci all'attività ispettiva svolta da Banca d'Italia presso la Banca Popolare di Vicenza tra il 2008 e il 2009.
Già nel 2008 gli ispettori presentano una relazione sfavorevole per l'istituto veneto, mettendone in rilievo contraddizioni e fragilità.
In particolare, accusano il dottor Zonin di esercitare un ruolo di dominus *in assenza di un vaglio critico da parte del Collegio sindacale* e registrano come *l'impulso all'espansione degli impieghi, finanziati con il crescente ricorso alle emissioni EMPM e all'indebitamento sull'interbancario, ha generato una notevole esposizione al rischio di liquidità che, enfatizzato dalle tensioni sui mercati, è sfociata a fine 2007 in difficoltà di approvvigionamento amplificate dai cospicui investimenti in titoli, rivelatisi in larga parte illiquidi.*
Ma è soprattutto sul valore delle azioni che gli ispettori cominciano ad appuntare la loro attenzione e per questo scrivono: *le modalità di determinazione del prezzo delle azioni,*

svincolate da rigorosi collegamenti con le modeste performance reddituali, hanno assicurato ampie adesioni ai frequenti aumenti di capitale, consentendo di sostenere la rapida crescita del gruppo.

Con la seconda ispezione che si conclude il 7 Agosto del 2009 Banca d'Italia, pur rilevando un lieve miglioramento della situazione determinato dal nuovo piano industriale e dal riassetto del management, registra un peggioramento complessivo sul versante della corretta fissazione del valore delle azioni.

Da questo punto di vista il testo del verbale non lascia alcun dubbio:

1. La strategia di consolidamento tracciata nel piano industriale non ha ancora sortito effetti sulla performance del gruppo, anche a motivo della difficile situazione congiunturale.

2. Ne è conseguito uno scadimento del portafoglio che, unitamente ad un margine primario divenuto appena sufficiente a coprire i costi operativi, ha comportato - già nel 2008 - l'azzeramento della capacità di reddito.

3. Alla ridotta profittabilità non fa riscontro un coerente andamento del prezzo dell'azione, fissato per l'esercizio corrente - nonostante il parere contrario del collegio sindacale - su livelli che, unitamente al dividendo, perpetuano un disallineamento tra rendimento implicito del titolo e redditività caratteristica di impresa. In materia, oggetto di ripetuti richiami della vigilanza permane la necessità di individuare un metodo di determinazione del prezzo atto a garantire continuità valutativa.

4. I vincoli reddituali ostacolano la ricomposizione delle fonti di finanziamento, gravano gli investimenti per incrementare l'attitudine distributiva della rete, si riflettono sulle politiche di accantonamento con potenziali impatti patrimoniali. Sotto tale ultimo profilo, il permanere di un gap positivo fra rendimento implicito dell'azione e redditività caratteristica di impresa postula un ripensamento dei criteri di calcolo del prezzo del titolo, con possibili conseguenze sul flusso, già marcato, di riacquisto di azioni proprie e prevedibile mancata conversione del subordinato esercitabile nel 2010.

È in particolare riguardo ai contenuti di queste ispezioni e del tema del valore delle azioni di BpV che il dr. Apponi ha sostenuto di non aver ricevuto alcuna informazione dal Banca d'Italia.

5.4 Le ulteriori dichiarazioni di Barbagallo

Risultando evidente come gli stralci dei verbali sopra citati contengano informazioni di estremo rilievo per le competenze CONSOB, si giunge al punto decisivo dell'audizione testimoniale.

Il 2 Ottobre del 2009, infatti, la CONSOB invia una richiesta, ai sensi dell'articolo 4 del TUF a Banca d'Italia, richiedendo informazioni in vista dell'imminente collocamento della "Tredicesima emissione subordinato convertibile, di 250.259.280 Euro" da parte della Banca Popolare di Vicenza.

Trattandosi di un'obbligazione convertibile, secondo quanto dichiarato dallo stesso Barbagallo, la collaborazione di Banca d'Italia sarebbe un atto d'ufficio dovuto, in base alle vigenti disposizioni di legge.

In particolare, è importante sottolineare come gli analisti di Banca d'Italia abbiano ritenuto, al termine dell'ispezione del 2009, quantomeno dubbia la convertibilità nel 2010 delle obbligazioni emesse nel 2007, informazione connessa alla riproposizione della medesima obbligazione in una nuova offerta della Banca Popolare di Vicenza.

Tuttavia nell'audizione testimoniale il dr. Barbagallo non fa menzione di una risposta alla richiesta di collaborazione CONSOB del 2 Ottobre 2009.

Questo il passaggio testuale del dirigente di Banca d'Italia:

Barbagallo - *Vorrei essere un po' preciso su questo. Stiamo parlando di aumenti di capitale. Noi ovviamente abbiamo cercato di ricostruire tutti gli aumenti di capitale che sulle due banche ci sono state in tutti gli anni. A noi risultano - ma è chiaro che la ricerca non è semplice si si va fino al 2001 - ma per quanto riguarda la Banca Popolare di Vicenza, a noi risultano gli aumenti di capitale del 2013 e del 2014 (il primo credo intorno ai 500 milioni, il secondo credo di 700 milioni, più un'altra parte dedicata alla ricerca di soci). Per quanto riguarda Veneto Banca, c'è un aumento di capitale nel 2014, prima credo che risaliamo nel tempo (per Banca Popolare di Vicenza il 2007). Quindi, almeno per quello che abbiamo potuto ricostruire guardando i bilanci, le nostre carte e così via, non ci sono aumenti di capitale, ma è evidente che possiamo sbagliarci e magari qualcosa più di questo c'è.*

Con riferimento a questi aumenti di capitale quello che abbiamo detto è ciò che sapevamo nel momento in cui c'è stata posta la domanda.

Ancor più significativo risulta un altro passaggio della deposizione di Barbagallo, in risposta ad una domanda del Commissario Sibilia, in cui si riferisce alle ispezioni del 2008-2009, spiegando perché, a suo avviso non fosse stata fornita nessuna informazione sul prezzo delle azioni a CONSOB:

Sibilia - *Semplicemente l'organo era il Direttorio di Banca d'Italia che comunica a CONSOB, il 5 Maggio 2009, con missiva con protocollo n. 9045842. All'interno di questa comunicazione fatta a CONSOB, ci sono delle cose ma non viene riportata la questione relativa ai criteri e obiettivi del valore delle azioni di Banca Popolare di Vicenza. Come mai Banca d'Italia comunica delle difficoltà si Banca Popolare di Vicenza...*
Presidente - *E omette questo aspetto?*
Barbagallo - *Io credo si riferisca all'invio degli approfondimenti fatti da Banca d'Italia sul tema dei derivati over the counter. Riguardo al mancato invio della parte relativa al prezzo, credo di aver già risposto perché stiamo parlando dell'ispezione, a questo punto, del 2008 o anche di quella del 2009, in cui, come ho detto - faccio una mia interpretazione - ritengo che, essendo problemi procedurali, si riteneva che Banca d'Italia fosse competente e in grado di sbrigarsela da sola nel chiudere la vicenda, come poi è stata chiusa, con la formalizzazione e la nomina di un esperto terzo indipendente.*

Ancora una volta Barbagallo lascia intendere che non ci sia mai stata una comunicazione ai sensi dell'articolo 4 del TUF tra Banca d'Italia e CONSOB dopo l'ispezione del 2009; dichiara, inoltre, che la questione del prezzo sarebbe stata risolta da Banca d'Italia imponendo la nomina di un valutatore indipendente da parte di BpV: per quanto riguarda il prezzo le azioni di Zonin non scenderanno mai al di sotto del prezzo di 62,5, fino alla catastrofe finale.
Il valutatore indipendente a cui Barbagallo fa riferimento servirà a ben poco e comunque verrà nominato nel 2011, cioè due anni dopo la lettera con cui CONSOB aveva chiesto informazioni a Banca d'Italia.

Il 10 Novembre, cioè il giorno dopo l'audizione, l'agenzia Ansa diffonde il seguente comunicato:

"La mancata comunicazione alla CONSOB dei problemi rilevati nel 2008 sul meccanismo per calcolare il prezzo delle azioni della Popolare di Vicenza fu dovuta a diversi fattori, fra cui la mancanza di un protocollo con l'autorità di controllo dei mercati, un prezzo dei titoli che all'epoca era in linea con il mercato, e in particolare, un ordinamento che conferiva a Banca d'Italia la facoltà di risolvere i problemi, come poi avvenne dopo una ulteriore ispezione e una serie di lettere all'istituto di credito veneto. È quanto dichiarano fonti di Banca d'Italia. Inoltre il tema, sottolineano le stesse fonti, era di dominio pubblico e della stampa oltre che oggetto di un esposto Adusbef".

Il 14 Novembre Il Messaggero, La Stampa e Il Corriere della Sera decidono di approfondire con altrettanti articoli le ragioni della mancata risposta di Banca d'Italia alla lettera del 2 Ottobre 2009 di CONSOB.

A sorpresa giunge, alle ore 11,04, una email di tale Paola Ansuini, presumibilmente una dirigente responsabile delle relazioni esterne della Banca d'Italia (Paola.Ansuini@bancaditalia.it), alla cronista de Il Messaggero che aveva firmato il pezzo, nella quale si legge testualmente:

"*La vigilanza della Banca d'Italia ha risposto sia alla lettera della CONSOB del 12 Marzo 2007, sia a quella del 2 Ottobre 2009. Entrambe le richieste sono state evase, come di consueto, a pochi giorni da quando sono pervenute le domande*".

5.5 La risposta di Banca d'Italia del 27 ottobre 2009

In effetti la Banca d'Italia rispose alla lettera del 2 Ottobre con una nota informativa esattamente il 27 Ottobre del 2009.

Non ci sono dubbi che la risposta sia stata fornita ai sensi dell'articolo 4 del TUF, visto che tale indicazione compare nell'oggetto della comunicazione in cui Banca d'Italia fa esplicito riferimento alla richiesta del 2 Ottobre di CONSOB, rendendosi disponibile a fornire *ogni elemento utile ai fini dell'istruttoria di competenza con riferimento all'operazione in esame.*

Tuttavia le informazioni fornite sono in gran parte già note non solo a CONSOB, ma a chiunque abbia voglia e tempo di visitare il sito internet della Banca Popolare di Vicenza: si parla della

struttura del gruppo bancario Banca Popolare di Vicenza, del numero degli sportelli, del numero dei dipendenti, della stima del patrimonio di vigilanza consolidato ecc..
Soltanto nella seconda parte si fa riferimento all'ispezione conclusasi il 7 Agosto 2009 e si scrive: *Dal 16 Aprile 2009 al 7 Agosto 2009, la capogruppo vicentina è stata sottoposta ad accertamenti ispettivi di vigilanza per verificare l'efficacia degli interventi correttivi realizzati, per assicurare il superamento delle carenze riscontrate nella precedente verifica ispettiva, condotta tra la fine del 2007 e gli inizi del 2008. Gli accertamenti hanno riscontrato miglioramenti sia nei profili gestionali che nel controllo dei rischi.*

Sembra, dunque, abbastanza chiaro che Banca d'Italia sostanzialmente non fornisca a CONSOB sufficienti informazione rispetto a tutte le criticità emerse sulla valutazione del prezzo delle azioni, mettendo in rilievo soltanto quei lievi miglioramenti che comunque, nel verbale di ispezione, venivano considerati ben lungi da produrre effetti apprezzabili permanendo un quadro congiunturale sfavorevole.
Il risultato di questa non brillante interlocuzione tra Autorità di vigilanza lo si può tutt'oggi verificare sui prospetti informativi di quell'operazione; a quel tempo erano ancora vigenti gli scenari valutativi e CONSOB attribuiva un 87,7% di probabilità di buon esito ai sottoscrittori.
Sul medio periodo la comunicazione positiva per BpV resa da Banca d'Italia a CONSOB determinerà un calo di attenzione sulle successive emissioni di obbligazioni subordinate, del 2010 e del 2011 destinate, con la successiva crisi della Popolare di Vicenza, a non essere rimborsate al netto dell'intervento del Governo, che consentirà il ristoro di una parte della platea degli obbligazionisti.

CONSOB utilizzò gli scenari valutativi solo per le obbligazioni subordinate del 2010, stimando nella misura dell'83,96 % le possibilità di buon esito dell'investimento.

5.6 Il caso Veneto Banca

Anche su Veneto Banca la Commissione ha potuto constatare la notevole distanza temporale che separa le risultanze dell'ispezione di Banca d'Italia nell'istituto, conclusa il 9 Agosto del

2013, e la nota informativa relativa alla medesima attività ispettiva, trasmessa dalla Banca centrale a CONSOB il 25 Novembre dello stesso anno.

Così scriveva a CONSOB in un verbale l'area vigilanza di banca d'Italia:

"Le scelte in tema di determinazione del valore dell'azione di Veneto Banca non sono state ispirate a principi di prudenza e non risultano aderenti alla redditività aziendale. Il valore, infatti, è stato determinato dal consiglio in maniera sistematicamente crescente, anche nell'attuale fase di crisi, in controtendenza con il mercato e persino in presenza di conto economico negativo, come nel trascorso esercizio.

A tali valutazioni si è pervenuti sulla base della proiezione dell'utile di esercizio a cinque anni, fuori dall'orizzonte temporale del piano industriale, frutto di ottimistiche ipotesi di crescita dei profitti (ad esempio l'ultima valutazione si fonda su un utile di Euro 350.000.000 nel 2017, che presuppone un incremento medio annuo del 30% a partire dal risultato ipotizzato per il 2013 di 119.000.000 di Euro, quest'ultimo peraltro ampiamente smentito dagli esiti del presente accertamento). Inoltre, i livelli minimi di patrimonializzazione utilizzati per stabilire la misura dell'utile distribuibile - contrariamente a quanto prevede la stessa policy interna - non tengono conto delle soglie imposte all'azienda dall'Organo di Vigilanza.

Le analisi delle relazioni di fido hanno messo in luce l'esistenza di finanziamenti in taluni casi dichiaratamente concessi per l'acquisto di azioni di Veneto Banca o di fatto utilizzati per questa finalità. In qualche caso - sempre secondo quanto riportato nelle note istruttorie - l'erogazione è stata effettuata per evitare che il cliente desse seguito all'intenzione di smobilizzare i titoli. Questi ultimi vengono di fatto messi a garanzia dei finanziamenti, aggirando il relativo divieto attraverso il ricorso ad un patto di ritenzione e compensazione. Un campionamento delle posizioni di importo più rilevante in cui la condizione di azionista si associava a quella di prenditore di credito ha fatto emergere il finanziamento di azioni per un controvalore 157.000.000 di Euro".

In sostanza, Banca d'Italia segnala una sintesi a dir poco criptica delle evidenze in suo possesso con la seguente nota inviata a CONSOB:

"Con specifico riferimento alle azioni della banca, le determinazioni del valore in senso costantemente crescente hanno condotto i titoli ad assumere un price/book value (1,43) incoerente con il contesto economico attuale e con le negative performance reddituali

dell'esercizio 2012; tale livello risulta d'ostacolo al compimento di operazioni societarie per le ricadute sulla stabilità dell'azionariato. Da analisi condotte in sede ispettiva è inoltre emersa l'esistenza di una quota di finanziamenti concessi - in taluni casi dichiaratamente - per l'acquisto di azioni dell'intermediario. Ciò ha anche determinato un'eccessiva tolleranza della banca nella gestione degli affidamenti a soggetti titolari di quote rilevanti di azioni".

Nel corso dell'audizione testimoniale, il dottor Barbagallo spiega:

Barbagallo - *Leggo cosa dice esattamente il rilievo n.6 del rapporto ispettivo: "Le scelte in tema di determinazione del valore delle azioni di Veneto Banca non sono ispirate a principi di prudenza e non risultano aderenti alla redditività aziendale. Il valore è stato determinato dal consiglio in misura sistematicamente crescente, anche nell'attuale fase di crisi, in controtendenza con il mercato, persino in presenza di un risultato di conto economico negativo come nel trascorso esercizio".*

Al secondo comma di questo rilievo si fanno poi alcuni esempi, cioè si spiega perché questi dati sono da considerare in controtendenza rispetto al mercato e, soprattutto rispetto all'attuale fase di crisi. In sostanza si dice che si sono fatte delle proiezioni troppo ottimistiche rispetto alla situazione di crisi. Sono dettagli, ma il punto cruciale, l'osservazione fondamentale è quando si dice: guarda che stai operando in controtendenza rispetto alla situazione di crisi che c'è, nonché rispetto al tuo risultato che è già stato negativo nel 2012. Quindi, se hai un price book value di 1,43 evidentemente questo è incoerente: forse dovresti stare sotto a un 1, ma devi spiegare come sono stati determinati questi 43 sopra l'1. Si tratta dunque di dettagli che spiegano bene all'intermediario, ma che non sono necessari e indispensabili per una piena comprensione.

Non credo che abbiamo usato termini astrusi o incomprensibili.

Presidente - *Sono stati definiti criptici*

Barbagallo - *Incoerente - che credo sia un aggettivo di uso comune - con le negative performance reddituali (redditività dell'esercizio 2012).*

Augello - *Mi scusi, signor Presidente, ma io ho chiesto un'altra cosa. Ho chiesto perché non ha descritto il resto, che è più semplice come domanda. Se una banca dice...*

Barbagallo - *Scusi, ma se lei toglie questa cosa dal pagliaio - non è un ago questo, è una cosa importante e non la voglio sottovalutare - ma se la toglie, lei dice: ma perché non avete*

comunicato? Questa è una comunicazione di due pagine sulle risultanze ispettive del 2013 su Veneto Banca, dove ci sono aspetti altrettanto rilevanti, tutti indicati per sintesi. Questo è il nostro modo di comunicare.

Le ho detto, nel corso della passata audizione, che noi comunichiamo l'esito degli accertamenti, non comunichiamo le ispezioni; lo facciamo, questo, per evitare di appe3santire CONSOB. Lei mi dirà: ma su questo che appesantimento ci sarebbe? Certo, perché stiamo parlando solo di questo, ma siccome facciamo 250 ispezioni, e non solo questa, e in questa ispezione non è venuto fuori solo il problema della determinazione del prezzo, ma altri trenta problemi, nel momento in cui si fa una sintesi per evitare di scrivere trenata pagine che pure avrebbero messo in difficoltà la CONSOB, si fa una sintesi dei vari aspetti che riteniamo sia fedele e sufficiente, ed è aderente a quanto scritto dall'ispettore nella prima parte di un rilievo, che si compone di due parti: la contestazione e la spiegazione della contestazione. La spiegazione non era necessaria per la CONSOB, perché si capisce da solo. Se uno dice: incoerente rispetto alla redditività e incoerente rispetto al periodo della crisi, e dice 1,43 e crescente - ha detto prima - da 1 è passato a 1,10, 1,20, 1,30 e 1,43, è incoerente, uno che deve capire? Non c'è bisogno di dire altro, a mio modo di vedere.

Rileva la Commissione come sul piano delle conseguenze pratiche, l'unica informazione che arriverà ai risparmiatori sui prospetti informativi tramite CONSOB, sarà una griglia comparativa tra il valore dell'azione della Veneto Banca e quello di alcuni istituti di analogo standing: in effetti dal raffronto risulterà, ad un attento osservatore, un prezzo mediamente più alto delle azioni di Veneto Banca rispetto alle concorrenti.

5.7 Le comunicazioni al Governatore di Banca d'Italia sulle ispezioni a BPV

Oltre a non comunicare in modo chiaro e completo a CONSOB le informazioni acquisite sul prezzo delle azioni nell'ambito delle ispezioni BPV del 2008-2009, l'area vigilanza di Banca d'Italia inoltra solo un sintetico *report* all'allora Governatore Mario Draghi.

Nel documento viene riportato di sana pianta dal verbale di ispezione la parte che allude esplicitamente al disallineamento tra il prezzo dell'azione e la redditività, alludendo in modo esplicito al rischio che non si possa procedere alla conversione in azioni nel 2010 dell'obbligazione convertibile emessa nel 2007; tuttavia si fa riferimento esplicito nel

paragrafo "Risultanze di particolare rilievo" ad una "proposta di riferimento al servizio di RAAG per la successiva trasmissione alla CONSOB: verifica ex art.10 c.2 Dlgs 58/98".
L'articolo 10 comma 2 attiva le richieste di collaborazione tra gli Organi di vigilanza e le banche.
Sulla base del documento trasmesso al Governatore è, dunque, lecito dedurre che la CONSOB verrà informata, per le parti di sua competenza, dei contenuti dell'ispezione ed invitata ad attivare la procedura di collaborazione per indurre la banca ad apportare i necessari correttivi.

Questo è quello che può leggere il Governatore, al quale non viene in alcun modo riferito che la trasmissione dell'informativa alla CONSOB verrà limitata alla necessità di far avviare a BPV un piano di smobilizzo delle posizioni dei derivati Otc di tipo strutturato offerti alla clientela, senza invece fare alcun cenno al tema del prezzo delle azioni.
Ancora nel segno della sintesi estrema giunge al Governatore, nel paragrafo "Amministratori, sindaci e direzione", una sottolineatura in positivo sull'attività dei revisori dei conti, ritenuti invece nell'ispezione del 2008 totalmente sotto il controllo di Zonin: "*Il collegio sindacale, inalterato nella composizione rispetto ai precedenti accertamenti, recentemente ha mostrato segni di differenziazione rispetto alle scelte aziendali*".
Al Governatore non viene, quindi, precisato che i "*segni di differenziazione*" da parte dei revisori dei conti si erano concretizzati formalmente proprio nei rilievi mossi rispetto alle modalità di formazione del prezzo delle azioni.

5.8 Conclusioni

In conclusione, sulla scorta dei documenti e delle testimonianze sopra riportate, la Commissione è pervenuta ad almeno tre conclusioni:

1. L'Area Vigilanza di Banca d'Italia non fu particolarmente attenta e solerte, nell'ottobre 2009, a fornire a CONSOB informazioni complete sugli esiti degli accertamenti ispettivi condotti sulle modalità di fissazione del prezzo delle azioni della Banca popolare di Vicenza: informazioni che qualora fossero state tempestivamente e dettagliatamente ricevute, avrebbero probabilmente consentito alla CONSOB di intervenire sui prospetti e di dare una più completa informazione ai risparmiatori.

2. La Banca Popolare di Vicenza non ha inserito nel prospetto alcun riferimento alle obiezioni sull'effettivo valore delle azioni formulate dal Collegio dei Sindaci e dagli ispettori di Banca d'Italia;

3. Allo stesso modo, l'Area di Vigilanza di Banca d'Italia si è comportata con riguardo alle informazioni da fornire a CONSOB sulle dimensioni già riscontrate in sede ispettiva dei crediti baciati rinvenuti in Veneto Banca nell'Agosto del 2013, ritenendo sufficiente una comunicazione molto sintetica;

4. Dal deficit o dal corto circuito informativo tra Autorità di Vigilanza le due banche venete trassero oggettivi vantaggi patrimoniali, riuscendo a produrre prospetti in grado di convincere i risparmiatori a sottoscrivere le loro obbligazioni e/o gli aumenti di capitale.

A prescindere dalle criticità rilevate, si può ritenere evidente la inadeguatezza, alla prova dei fatti, delle norme contenute all'articolo 4 del TUF.

Come vedremo affrontando i casi di altre banche, la circostanza che vede informazioni utili per gli investitori, già rilevate dai verbali ispettivi di Banca d'Italia, ma non tempestivamente ed integralmente comunicate alla CONSOB, non comparire nei prospetti informativi, rappresenta una costante da cui il legislatore non può che trarre motivi di riflessione per eventuali interventi correttivi.

Peraltro, è proprio la relativa ambiguità del già richiamato articolo 4 TUF a lasciare del tutto indeterminato il quadro delle conseguenze (ad ogni livello) di un atteggiamento omissivo nello scambio di informazioni tra i due organi di vigilanza.

Capitolo 6

Monte dei Paschi di Siena

6.1 La specificità dell'esperienza di MPS

Come per altre vicende nelle quali analogamente emergono analoghi profili di responsabilità (penale, civile o amministrativa), non è la Commissione la sede istituzionale per fare o ripetere processi che devono essere rimessi, invece, alle aule di giustizia, auspicando che possano svolgersi nella maniera più rapida e completa, giungendo al più presto a fornire ai tanti risparmiatori, correntisti, investitori coinvolti quel quadro di doverosa certezza occorrente anche per la tutela risarcitoria che si deve in questi casi.

Compito della Commissione, piuttosto, è quello di analizzare il fenomeno nelle sue implicazioni generali per cogliere eventuali lacune dell'apparato regolatorio o della normativa, al fine di comprenderne compiutamente cause prossime e remote, evitando che tali esiti possano ripetersi.

La crisi che ha coinvolto diverse banche italiane negli ultimi anni segnala indubbie peculiarità e differenziazioni per le diverse situazioni che sono emerse.
In alcuni casi spicca l'incuria del management, in altri dominano fenomeni più chiaramente qualificabili in termini di illecito da parte di amministratori e organi interni; in maniera diffusa emerge una generale inadeguatezza dell'apparato di vigilanza come gestito da parte delle Autorità responsabili.
In questa gamma di situazioni differenti e cause specifiche, tuttavia, ci sono alcune vicende che emergono per assoluta singolarità, con accenti e tratti caratteristici che valgono a distinguerle nettamente rispetto ad altre pure coinvolte negli esiti comuni del grave dissesto bancario.

Emblematico è il caso di Banca Monte dei Paschi di Siena (di seguito anche "MPS").
Non solo uno degli istituti bancari di più antica tradizione a livello continentale, ma uno dei principali poli bancari nazionali, duramente colpito da una crisi che ne ha attentato seriamente alla stabilità, tanto da richiedere un intervento speciale del Governo, dopo una estenuante

inerzia protratta per mesi; fino all'adozione del decreto legge 23.12.2016, n. 237, convertito in legge 17.2.2017, n. 15 che, all'esito di una riunione notturna del Consiglio dei Ministri, ha dovuto richiedere al Parlamento di rivedere i limiti dei saldi di finanza pubblica appena approvati con la legge di bilancio per stanziare la somma aggiuntiva di 20 miliardi euro, corrispondente a nuovo debito pubblico in definitiva accollato ai contribuenti per far fronte alla crisi dell'istituto senese.

La particolarità della vicenda non risiede tanto nelle dimensioni del buco di bilancio addossato ai contribuenti, quanto nelle sue cause profonde.

L'esame svolto in Commissione (si veda in particolare la seduta n. 12 in data 14.11.2017) ha consentito di percorrere diffusamente le pratiche alle quali il management di MPS pareva avvezzo per abbellire i conti della banca senese, occultando perdite accumulate e mistificando i coefficienti di vigilanza.

Sono emerse specifiche condotte illecite imputabili ai vertici della passata gestione e ad un certo numero di manager infedeli, con un imponente deflusso di risorse distratte illecitamente verso destinazioni private.
Significativo è in questo senso che comunemente si parli di "banda del 5%" proprio per rimarcare la condotta (non isolata o occasionale) consistente nel caricare una sorta di sovracommissione occulta su alcune operazioni finanziarie della banca, destinata alle finalità illecite descritte (seduta n. 14 del 16.11.2017, pp. 8 e ss.).

Così come assume una valenza emblematica del carattere volontariamente opaco di questa gamma di transazioni già la denominazione del trader al quale questa associazione infedele è usa associarsi per operazioni finanziarie più o meno strutturate ed ardite, ma, curiosamente, tutte accomunate dal vedere sistematicamente MPS come parte chiamata a sostenere gli oneri finali della transazione volta a volta compiuta, di qualunque genere fosse (testualmente nella seduta n. 15 del 17.11.2017, p. 25, così si esprime il Col. GdF Pietro Bianchi sul punto: "*In questo caso il Monte dei Paschi, casualmente, chiudeva sempre le operazioni andando ad incontrare il margine più favorevole alla controparte e mai a se stesso. Questo ha creato una*

serie di plusvalenze per l'intermediario, quindi Enigma").

Già la circostanza che tutte queste operazioni vedano coinvolta una società con sede all'estero dalla evocativa denominazione "Enigma" la dice lunga sulle reali caratteristiche di queste crescenti negoziazioni finanziarie, sistematicamente risolte in danno di MPS e del suo patrimonio (seduta n. 12 del 14.11.2017, pp. 6 e ss., pp. 118 e ss.; seduta n. 14 del 16.11.2017 pp. 43 e ss., pp. 80 e ss.; seduta n. 15 del 17.11.2017, pp. 24 e ss.).

L'esame delle vicende giudiziarie specifiche dà conto delle posizioni individuali coinvolte; alla luce, poi, delle complessive acquisizioni documentali della Commissione e delle audizioni disposte, emerge un quadro parzialmente diverso da altri casi analoghi, in quanto accanto alle ruberie di un manipolo di amministratori e manager infedeli (le cui responsabilità sono in parte già state acclarate nelle diverse sedi competenti, in parte ancora al vaglio degli organi preposti) è innegabile l'esistenza di un contesto ambientale creato già da tempo e che non sembrava orientato alla valorizzazione dell'efficienza dell'impresa bancaria.

6.2 Il ruolo della Fondazione

La riforma del settore bancario realizzata attraverso la creazione delle fondazioni bancarie (prima con la c.d. "legge Amato" 30.7.1990, n. 218, poi con il "d.lgs. Ciampi" 17.51999, n. 153), come noto, era fondata sulla volontà di privatizzazione delle ex banche pubbliche, rendendone più evidente la attrattività per investitori di mercato, separando la dimensione puramente imprenditoriale da funzioni di interesse pubblico e collettivo, rimettendone la proprietà delle azioni in Fondazioni chiamate a coniugare le esigenze di efficienza e trasparente presenza sul mercato dell'azienda bancaria, con la tradizionale vocazione alla valorizzazione dei territori di elezione, al di fuori da condizionamenti (diretti) della politica; ma consentendo all'impresa bancaria di operare nelle forme di mercato attraverso la s.p.a. a ciò deputata.

Sarebbe stato utile approfondire l'esame condotto dalla Commissione per verificare compiutamente se, e in quale misura, tale disegno possa dirsi realmente realizzato ad un quarto di secolo di distanza circa dal suo avvio, o se invece non risulti caratterizzato da una attuazione differenziata tra le diverse realtà locali, o anche tradito in alcuni casi; ovvero se necessiti di correttivi adeguati per cogliere tutte le positive potenzialità del disegno riformatore indicato.

Come noto, lo scarso tempo lasciato a disposizione della Commissione per il completamento di suoi lavori non ha consentito di dare corpo a questo filone di approfondimento, che si auspica possa essere opportunamente ripreso nella prossima legislatura in quanto coinvolge uno dei profili essenziali per comprendere le dinamiche bancarie del nostro Paese presenti e del recente passato.

Resta il fatto, in ogni caso, che proprio con riferimento a MPS questo processo ha messo in luce significative lacune che hanno condotto a pesanti distorsioni nella governance di un operatore bancario tutt'altro che secondario nello scenario nazionale ed europeo, con un azionista di controllo rappresentato da una Fondazione, a sua volta dominata da mire di ripartizione locale delle provvidenze di origine bancaria, più che dalla capacità di visione strategica che si dovrebbe pretendere nella proprietà, soprattutto se votata istituzionalmente a preservare le ragioni di pubblico interesse più che quelle ben più particolari dei singoli protagonisti con incarichi di vertice nelle istituzioni rappresentate nella Fondazione o attraverso la Fondazione stessa.

Ne è scaturito un sistema dominato da un intreccio intimo, e per molti aspetti perverso, tra la conduzione della banca e l'invadenza di una parte della politica (o meglio, di una parte di politicanti e rappresentanti di centri di potere del territorio), tesa a utilizzare le potenzialità economiche derivanti da una realtà bancaria così significativa per ritorni che evidentemente non avevano molto a che fare con le esigenze e le peculiarità della conduzione di una azienda bancaria secondo principi volti alla valorizzazione di interessi diffusi, ovviamente nei limiti di compatibilità con quelle che avrebbero dovuto essere colte come primarie necessità di ordinata gestione del credito e della raccolta del risparmio da parte di una società per azioni, operante sul mercato e sottoposta alla vigilanza delle autorità competenti.

Abbandonate fondamentali esigenze di prudenza e stabilità, la conduzione dell'attività bancaria è stata sempre più marcatamente influenzata dalle istanze, esercitate attraverso il filtro di rappresentanza offerto dalla Fondazione, votate esclusivamente alla acquisizione del consenso territoriale, in un vortice crescente di favori e benefici, alimentati anche da una linea di continuità tra incarichi di vertice nella Fondazione e nella banca; con ciò evidenziando, anche per questa via, il travisamento e la confusione istituzionalizzata dei ruoli, che invece

avrebbero dovuto essere ben distinti, di socio detentore delle partecipazioni e società bancaria.

6.3 Il fallimento delle operazioni di aggregazione internazionale e la partecipazione dei politici; la insostenibile politica di acquisizioni ed il ruolo distorto di Fondazione e vertici bancari

Non si comprende, a mero titolo di esempio, perché nel momento in cui si affacci la possibilità di una operazione straordinaria di indubbio impatto per lo sviluppo della banca, a fine 2006, potendo far sorgere un polo di rilievo internazionale con la fusione con un player di decisivo rilievo europeo come BBVA, le trattative, condotte in via riservata dalla Fondazione e da suoi esponenti, conducano alla condivisione dell'aggiornamento e del quadro informativo esclusivamente con una ristretta cerchia di soggetti, che vedono sì il Presidente della Banca e della Fondazione, ma – prima ancora che altri qualificati organi societari o esponenti aziendali investiti di incombenze in ragione della funzione esercitata o in grado di offrire preziosi contributi al riguardo - anche il Sindaco di Siena e il Presidente della Provincia di Siena pro tempore, nonché l'onorevole Mario Ceccuzzi, che non risulta rivestissero incarichi all'interno della banca tali da giustificare questa evidente distorsione informativa in danno del mercato e degli stessi altri organi della banca. Tanto che l'operazione salterà proprio per l'opposizione delle istituzioni locali (seduta n. 14 del 16.11.2017, pp. 75 e ss.).

Questa autentica distorsione della conduzione dell'azienda, nel momento in cui è stata eletta a pratica costante, ha finito per tradursi in un ovvio depauperamento progressivo della sua efficienza, tale da minarne la stabilità, cioè il primario asset su cui si fonda la sana attività bancaria, insieme alla fiducia riposta da risparmiatori e clienti in un mercato autenticamente trasparente.

La teorizzazione del così detto "groviglio armonioso" quale, in realtà, conduzione abnorme di una azienda giunta a rappresentare il terzo polo bancario italiano ma dominata dalle voraci esigenze di poco commendevole spartizione locale della politica imperante sul territorio senese, aveva finito per spingere a mascherare il progressivo attentato alla stabilità della

banca attraverso l'avvio di una strategia di acquisizioni e aggregazioni sul mercato tanto eclatanti quanto – i fatti successivi avrebbero drammaticamente dimostrato – impossibili da reggere sul piano gestionale. Sono le operazioni che nel volgere di pochi anni conducono prima all'acquisizione della Banca Agricola Mantovana, di Banca 121, poi di Antonveneta, con valutazioni stratosferiche, slegate da una attenta valutazione di tutti gli impatti sui conti consolidati, e frutto solo di una moltiplicazione aritmetica di una quotazione ormai fuori mercato del valore di ciascuno sportello per il numero degli stessi, in un momento storico in cui già era diffusa tra gli operatori l'esigenza di razionalizzazione della presenza fisica tradizionale sul territorio, mentre cominciava a prendere corpo un nuovo modello di banca più agile e con minori costi fissi di struttura. Anzi, costituisce patrimonio informativo condiviso con i magistrati inquirenti ascoltati in Commissione la circostanza secondo la quale Antonveneta è stata acquistata senza una vera e propria due diligence (seduta n. 14 del 16.11.2017, p. 16; seduta n. 15 del 17.11.2017, p. 10; nella seduta n. 15 del 17.11.2017, p. 37, il Col. GdF Pietro Bianchi testualmente ha parlato di una acquisizione della banca "*sostanzialmente a scatola chiusa*").

Le ragioni ultime di questa inspiegabile (sotto il versante puramente economico-gestionale) iper valutazione delle acquisizioni compiute, che caricano immediatamente sui conti consolidati del Gruppo oneri che si dimostreranno insostenibili avrebbero richiesto adeguati e mirati approfondimenti alla Commissione, in coerenza con la missione istituzionale affidata dalla legge istitutiva.
Anche in questo caso, dato il poco tempo a disposizione per la conclusione dei lavori prima della fine della legislatura, c'è da augurarsi una ripresa di tali filoni di approfondimento nella prossima legislatura.

Sta di fatto che, per effetto del combinato disposto di una gestione ordinaria votata a privilegiare le occasioni di acquisizione facile del consenso sul territorio anche a dispetto della efficienza, dell'avvio di una insensata campagna di acquisizioni condotta a valori palesemente superiori ai valori di mercato e alle effettive capacità di sostegno della banca, condito da una scarsa capacità di individuare per tempo ed isolare i germi di una gestione truffaldina ed

illecita tra taluni esponenti di spicco del management e degli organi, la banca si avvita in una spirale che inesorabilmente la avrebbe condotta al tracollo.
La difficoltà a raggiungere i livelli di produzione e utili che avrebbero giustificato le operazioni straordinarie poste in campo, data la volontà pervicace quanto strabica di non abbandonare quel ruolo di arbitro munifico del potere locale (e quindi del consenso) che si può leggere nell'atteggiamento quanto meno miope della Fondazione, ha finito per dare corpo a ulteriori disegni perversi (seduta n. 14 del 16.11.2017, p. 39 e ss.).

Così, da un lato la Fondazione, pur di non perdere il controllo della banca, ha inteso seguire tutti gli aumenti di capitale deliberati a sostegno dei programmi di acquisizione avviati; ma, in assenza delle ingenti risorse finanziarie effettivamente occorrenti, e non volendo diluire l'entità della propria partecipazione nell'azionariato – che avrebbe implicato rinunciare al ruolo di azionista egemone e quindi sostanzialmente chiudere i rubinetti con cui dispensava risorse sul territorio, a dispetto di ogni valutazione genuina sul merito creditizio – anche garantendo una inusuale continuità tra ruoli di vertice in Fondazione e nella banca, si è lasciata guidare da una schiera di manager e consulenti di dubbia eticità preoccupati (ed incaricati) solo di assicurare ogni anno il dividendo in grado di assecondare le ambizioni di una proprietà inadeguata al ruolo strategico rivestito, non esitando nel ricorrere agli uffici di dubbia trasparenza di un oscuro broker con sede a Londra, delle succursali a Malta e una mera branch in Italia, senza sede legale, sebbene di fatto operasse da Milano (si veda quanto emerso nella seduta n. 12 del 14.11.2017, pp. 6 e ss., nonché le parole del Sostituto Procuratore presso la Procura della Repubblica di Milano dr. Civardi che nella seduta n. 12 del 14.11.2017, pp. 119-120, così ha testualmente riferito: "*L'operatività che ci aveva colpito era dovuta al fatto che una società importante come Monte dei Paschi di Siena facesse compravendita di strumenti finanziari attraverso un broker londinese che non era di uno standing particolarmente elevato. (...) Il motivo di curiosità nasceva anche da questo: perché il Monte dei Paschi di Siena, banca con la quale sicuramente tanti intermediari vorrebbero avere a che fare, va a prendere, per compravendere degli strumenti finanziari nel mercato over the counter, questo oggettivamente sconosciuto intermediario londinese che ha un branch milanese*.").

Fino a far culminare questo perverso disegno nell'accollare alla banca l'onere reale di quello che viene presentato come aumento di capitale, ma in realtà dissimula l'assunzione di una obbligazione: è la famigerata operazione FRESH.

6.4 FRESH 2008

Come è noto, e come chiaramente delineato nel corso della udizioni rese in Commissione (seduta n. 14 del 16.11.2017, pp. 12 e ss.; seduta n. 12 del 14.11.2017, pp. 14 e ss.; seduta n. 15 del 17.11.2017, pp. 8 e ss.) si tratta di un'operazione attraverso la quale banca Monte dei Paschi di Siena, al fine di recuperare parte della provvista (in questo caso si tratta di un miliardo di euro da mettere al servizio dell'acquisizione di Banca Antonveneta), delibera un aumento di capitale riservato ad un'altra banca, straniera, e cioè JP Morgan.

La sottoscrizione dell'aumento di capitale avviene con un'emissione obbligazionaria, collocata da un'altra banca (Bank of New York) e che poi sostanzialmente alla fine viene sottoscritta da un pool di investitori per lo più istituzionali.

La fondazione del Monte dei Paschi di Siena, non avendo all'epoca la liquidità per seguire questo aumento di capitale, ma non volendo pervicacemente rinunciare al ruolo di azionista egemone, la sottoscriverà con un altro strumento finanziario complesso (TROR), uno strumento sostanzialmente derivato, per circa 490 milioni, indebitandosi con il sistema finanziario, ma in definitiva addossando su MPS il rischio dell'intera operazione.

Il nucleo della questione era se questo miliardo potesse essere o meno computato a capitale, in sostanza, e quindi in che limiti poteva essere considerato nel patrimonio di vigilanza della banca, anche al fine del rispetto dei ratios patrimoniali di vigilanza.

Su questo aspetto si snoda una lunga indagine compiuta dalle Procure della Repubblica di Siena e di Milano (in atti nelle audizioni in data 14 e 16.11.2017 i dettagli delle indagini compiute).

Ma in questo contesto si colloca l'autorizzazione condizionata data da Banca d'Italia nel marzo del 2008 all'acquisizione di Banca Antonveneta, con particolare riferimento alle condizioni contrattuali in cui avveniva l'intervento di JP Morgan e di Bank of New York-Luxembourg.

Le indagini compiute hanno consentito di far emergere le condotte scorrette ed illecite del management coinvolto, con una serie di omissioni e occultamenti nei confronti delle autorità di vigilanza.

In pratica sono state nascoste, nel periodo da marzo 2008 fino a marzo 2009, tre indemnity side letters – emerse solo successivamente - alla luce delle quali si potrà comprendere non solo che una serie di costi portati dall'operazione non erano riportati in bilancio nel modo corretto, ma anche che, in realtà, il rischio di questa sottoscrizione che consentiva la liberazione delle risorse tese a garantire il miliardo di euro per l'aumento di capitale finiva per gravare proprio sulla banca, invertendo quelli che sarebbero dovuti essere i termini ordinari del rapporto tra investitori, sottoscrittori dell'aumento di capitale, e società destinataria dello stesso.

Ma soprattutto, la corretta rappresentazione dell'operazione descritta avrebbe consentito di far emergere che MPS, all'epoca dell'acquisto di Antonveneta, non poteva vantare coefficienti patrimoniali corrispondenti ai limiti imposti dalle disposizioni di vigilanza (*core tier 1* pari al 7,8% contro un limite minimo dell'8% all'epoca), in quanto quello rappresentato come aumento di capitale riservato era, in realtà, niente più che un onere, più o meno mascherato, ma addossato proprio alla banca.

In definitiva, questa vicenda segna emblematicamente l'accavallarsi continuo e disordinato di un ruolo inappropriato svolto dall'azionista di riferimento (la Fondazione), non dotata delle risorse finanziarie a servizio di grandiosi – ed in realtà insostenibili - progetti di crescita del gruppo bancario, ma pronta a scaricare proprio sulla banca il conto di una gestione votata esclusivamente alla conservazione della propria posizione di controllo e all'espressione degli esponenti societari rilevanti, legati a doppio filo a quegli stessi mandanti che ne assicuravano designazione e permanenza nei ruoli societari.

A sua volta, questo intreccio perverso, spinge la banca (o meglio, i suoi vertici, mossi esclusivamente dalla volontà di non abbandonare le posizioni di potere rivestite) ad operazioni di occultamento dei reali dati di bilancio e di "abbellimento contabile", celando alle autorità di vigilanza l'assenza dei coefficienti di vigilanza prescritti (seduta n. 14 del 16.11.2017 p. 18), allo stesso tempo facendo emergere inesistenti utili, in realtà strumentali al solo scopo di poter offrire un dividendo agli azionisti voraci che eleggevano quegli stessi organi - e quindi la stessa Fondazione – quale azionista di maggioranza (seduta n. 14 del 16.11.2017, pp. 70 e ss.); per

poi far naufragare operazioni straordinarie che avrebbero potuto condurre alla fusione con altri prestigiosi player internazionali, solo perché avrebbe significato abdicare al ruolo di potere all'interno della banca (seduta n. 14 del 16.11.2017, pp. 68 e ss.).

6.5 Alexandria e Santorini

Intimamente legata a questa strutturale deficienza di ordinarie condizioni di una sana gestione bancaria, immune da contaminazioni e strumentalizzazioni illecite estranee ai doveri di condotta, è quella che si può definire l'ulteriore arricchimento del livello di manipolazione dei risultati operativi della banca e la sua "cattura" da parte di una schiera di amministratori e manager in grado di indirizzarne l'operato verso ancora più intemerate condotte finanziarie, le cui ricadute sui conti avrebbero poi manifestato tutto il loro potenziale destabilizzante.

Ci si riferisce alle note operazioni Alexandria e Santorini, strutturate proprio in questi anni (per una sintetica rappresentazione dei contenuti, si rinvia a quanto si legge nel resoconto della seduta n. 15 del 17.11.2017, pp. 20 e ss., relativamente all'operazione denominata Alexandria, sostanzialmente replicate anche con riferimento all'altra).

Si tratta, in sostanza, di articolate operazioni che sommano un investimento in titoli di Stato con un derivato volto a finanziarne l'acquisto: solo che la non corretta rappresentazione resa in bilancio da parte degli organi competenti della banca, impedirà a lungo di cogliere la reale natura strutturata delle operazioni, e quindi di valorizzare le ingenti perdite subite dalla banca stessa (seduta n. 16 del 14.11.2017, pp. 29 e ss.).
Anche in questo caso spicca la condotta opaca e scarsamente collaborativa degli organismi societari competenti sia con le autorità di vigilanza, sia nei rapporti interni ai fini della predisposizione dei bilanci (e quindi della corretta valutazione delle operazioni finanziarie suddette a fini contabili).
Sono però questa volta le proporzioni delle operazioni ad emergere immediatamente come sintomo palese di quella che sembra essere divenuta una sorta di attitudine consolidata al mascheramento della realtà delle operazioni finanziarie accollate alla banca: ancora una volta, macroscopicamente, amministratori e manager infedeli non esitano a ricorrere ad operazioni

finanziarie strutturate, debitamente celate nei loro contorni reali - fatti di oneri insostenibili oltre l'immediato per i bilanci della banca e lucrose commissioni per intermediari - solo per proiettare sui bilanci della banca dati diversi da quelli reali; così consentendo di continuare a poter esibire dividendi da distribuire ai soci, per poter contare sulla riconferma in occasione del rinnovo degli organi societari, e proseguire nella mistificazione del "modello senese" come concentrato di rara virtuosità, a dispetto del mero gioco di potere e della bieca ricerca di tornaconti personali occulti che restavano sottesi.

6.6 Il decesso di David Rossi

Non va dimenticato che, nello stesso periodo in cui cominciano ad emergere pubblicamente i contorni proprio di queste vicende, si colloca l'episodio più grave ed inquietante della complessiva crisi senese.

Ci si riferisce al decesso di David Rossi, responsabile comunicazione della banca MPS, e quindi in stretto contatto con i suoi vertici sia all'epoca della presidenza Mussari, sia successivamente.

Come è noto, le condizioni alquanto singolari della vicenda impediscono di relegare l'accaduto nell'alveo dei meri episodi di cronaca, per quanto spiacevoli.

Si ricorda, tra gli altri dati, che il decesso è avvenuto presso la sede centrale della banca, certamente in connessione, evidentemente non solo cronologica, con le indagini all'epoca in corso e con i soggetti che apparivano poter essere coinvolti, in correlazione ad una serie di controverse comunicazioni e tentativi di contatti con l'amministratore delegato dell'epoca, dr. Viola, non confermati da quest'ultimo, ma riportati dalla tracciatura elettronica delle mail inviate da Rossi, riguardanti proprio i riflessi delle indagini in corso.

Insieme al quadro sintetizzato, vanno citate indagini da molti ritenute non adeguate alla specificità del caso, non contribuiscono a escludere il sospetto che non di suicidio possa essersi trattato.

E che tale atto sia da collegare direttamente agli sviluppi di quelle settimane sulle indagini in corso relativamente al crack della Banca e a quanto andava emergendo, nonché sui soggetti nel frattempo toccati dalle indagini.

Si tratta, piuttosto, di un capitolo da iscrivere nel più ampio contesto della crisi bancaria di MPS, ed anzi ne costituisce il risvolto più drammatico.

Ma, al di là degli esiti delle indagini fin qui condotte dalla magistratura, offende l'intelligenza di chiunque negare una correlazione non solo episodica o di mera coincidenza temporale tra il decesso e l'allargarsi fragoroso dei risvolti più turbolenti del disastro MPS. Che non è stata – o non è stata soltanto – la crisi di una banca, per quanto importante, ma il crollo di una ambizione insana: aspirazioni di grandezza di pochi, distribuendo favori a molti, a spese del risparmio di tutti. E questo intreccio perverso, all'ombra di strumentalizzazioni crescenti della conduzione della banca, ha travolto l'intero modello di relazioni sui quali si poggiava, in una spirale perversa che è impossibile negare sia stata etica prima ancora che finanziaria.
Fino a condurre ad esiti drammatici di inaudita gravità.
Questo dà la prova più palpabile della profondità della decozione maturata in tale contesto, e del livello irriferibile di coinvolgimento che deve averne accompagnato la progressione.

I risultati e le modalità di conduzione delle indagini compiute sull'episodio avrebbero meritato di essere approfonditi e vagliati dalla Commissione, in particolare, per verificare se siano state complete, correttamente condotte, coerenti nel giungere ad escludere l'ipotesi di omicidio. Ovvero se, come emerso da dichiarazioni rese da soggetti certamente qualificati e rilanciato da autorevoli organi di stampa, il decesso non debba essere qualificato come suicidio per ragioni meramente personali: le non poche anomalie delle indagini poste in evidenza e le strane reticenze sulla ricostruzione del contesto dell'epoca richiedono accertamenti inequivoci sulla esistenza o meno di una connessione tra il decesso e le indagini in corso sulla banca e suoi esponenti; ovvero, se il decesso sia da qualificare davvero come suicidio, o piuttosto se abbia visto la partecipazione di altri soggetti (come sembrerebbe da elementi di fatto che pare non adeguatamente valorizzati in sede di indagine).

La circostanza secondo la quale le indagini sul decesso sono state oggetto di provvedimenti di archiviazione ne consente una riapertura in connessione con talune nuove emergenze recentemente emerse.

L'impossibilità della Commissione di condurre su questo punto gli approfondimenti che sarebbero stati doverosi – nonostante le sollecitazioni in questo senso – segna l'aspetto più grave delle deficienze dell'analisi condotta in Commissione, sì per oggettive limitazioni del tempo a disposizione, ma soprattutto per una non condivisibile scelta programmatoria imposta a colpi di maggioranza. Ma proprio per questo, tale lacuna rappresenta il primo aspetto che ci si augura davvero sia colmato con la ripresa, nella nuova legislatura, delle questioni ancora da approfondire.

6.7 Incapacità del sistema bancario di far emergere le anomalie nella gestione

In questo scenario emerge emblematicamente la incapacità delle istituzioni rappresentate nella Fondazione a svolgere il ruolo di pertinenza, confuso con il controllo con quello che, a dispetto di ogni interesse per le effettive incombenze di una genuina direzione strategica di una banca - per giunta di così rilevanti tradizione e dimensioni – sembra scambiato solo per un mero "bancomat del territorio".

Questa conduzione vorace, miope e autodistruttiva, non consentendo di cogliere per tempo le letali conseguenze che sarebbero derivate dall'affidarsi a operatori e manager infedeli, ha avvitato le conseguenze di una realtà non sostenibile.

Non può sottacersi che, in questi anni, la irresistibile ascesa del "modello senese" e dei suoi rappresentanti più qualificati ha portato fino ai vertici dell'Associazione Bancaria Italiana il presidente di MPS, avv. Giuseppe Mussari, pesantemente coinvolto in questo torbido intreccio di gestione cattiva ed infedele. Se, però, l'associazione di categoria ha scelto (reiteratamente) di farsi rappresentare dall'esponente di spicco di questo modello di gestione, in un certo senso premiandone la arrembante crescita nel panorama nazionale ed investendo sul suo ruolo di rappresentanza istituzionale, in definitiva ha dimostrato di non essere in grado di cogliere neppure al proprio interno i germi di una gestione bancaria insana.

Se, infatti, ci si deve fermare alla considerazione in virtù della quale solo con l'esplosione pubblica delle malefatte sottostanti la crisi di MPS – e quindi con l'inizio del 2013 – tale conduzione illecita sarebbe effettivamente emersa nelle sue reali proporzioni, ebbene il sistema bancario dimostra di non avere sviluppato al suo interno sufficienti alert e misure di reazione preventiva in grado di immunizzarlo da presenze, in ruoli di elevata rappresentatività istituzionale, di figure incompatibili con le esigenze di una ordinata e sana gestione del credito

e del risparmio; e questo costituisce senza dubbio un fattore decisivo quanto meno nella preoccupante diffusione di una disaffezione sociale rispetto alla credibilità del sistema bancario, le cui potenziali ricadute negative sono sotto gli occhi di tutti.

6.8 Debolezze e incongruenze dell'attività delle autorità di vigilanza

Non può sottacersi il sostanziale fallimento della capacità di prevenzione e contrasto rimesso alle iniziative delle autorità di vigilanza.
Sebbene, infatti, in questi anni siano compiute attività ispettive di Banca d'Italia e costanti attività di vigilanza di CONSOB su MPS, basterebbe la mera considerazione degli effetti poi emersi per considerarne la incapacità di coglierne per tempo la gravità e pericolosità, evitandone la deflagrazione.
Anche in questo caso militano una somma di fattori diversi: innanzi tutto un atteggiamento scarsamente collaborativo, ed anzi orientato all'ostacolo delle funzioni di vigilanza; una normativa, prevalentemente di matrice UE, mai effettivamente al passo con le esigenze di migliore e tempestiva garanzia di risparmiatori e correntisti.
Ma anche un atteggiamento delle Autorità preposte che sembra ispirato ad un inspiegabile approccio formale e ad una grave difficoltà nella condivisione piena, leale, trasparente e tempestiva delle acquisizioni rispettive, quasi dominato da una gelosa attenzione per i reciproci confini di competenze ed attribuzioni, prevalente su quella dovuta alla tutela delle ragioni di risparmiatori ed investitori.

In questo panorama, non scevro da imbarazzi per il ruolo effettivamente rivestito - avuto riguardo all'esito finale delle vicende – restano interrogativi pesanti ai quali un maggior tempo a disposizione della Commissione avrebbe forse potuto offrire chances per un contributo di maggiore chiarezza.

È il caso dell'inusuale intervento CONSOB nella strutturazione di una operazione finanziaria di MPS, posta in essere in un momento di particolare tensione finanziaria dell'istituto senese, e con caratteristiche segnalate da Banca d'Italia di potenziale criticità, ma nonostante questo offerta ad una ignara clientela retail con maggiore speditezza di quanto le caratteristiche dei

titoli collocati avrebbero dovuto consentire, proprio per effetto di un anomalo intervento dell'Autorità preposta alla tutela della trasparenza e correttezza nei confronti di risparmiatori ed investitori (come emerge dal dettagliato resoconto reso nella "Relazione ispettiva – Banca Monte dei Paschi di Siena" CONSOB, datata 7.11.2012, e acquisita agli atti della Commissione).

Nel biennio 2010-2011 il collocamento dei titoli Casaforte classe "A" è stato, tra quelli realizzati da MPS, il più significativo con riguardo al controvalore collocato.

I clienti del citato Istituto hanno sottoscritto tale titolo per circa 1,4 miliardi di euro; il collocamento di tali titoli si inseriva nell'ambito di una più complessa operazione, denominata "Chianti Classico" che, nella sostanza, era contraddistinta dalla cessione di una parte del patrimonio immobiliare della Banca MPS ad una società costituita ad hoc - denominata Perimetro Gestione Proprietà Immobiliare S.c.p.a. - che lo ha potuto rilevare per effetto di un finanziamento concesso dalla stessa Banca MPS.

Il credito vantato dalla Banca nei confronti di Perimetro Gestione Proprietà Immobiliare S.c.p.a. è stato oggetto di un'operazione di cartolarizzazione mediante emissione, da parte della società veicolo Casaforte s.r.l., di titoli di tipo *asset backed* per 1,669 miliardi di euro dei quali 1,536 miliardi di euro di classe "A", 130 milioni di euro di classe "B" e 3 milioni di euro di classe "Z".

Per poter collocare il titolo Casaforte - titolo strutturato caratterizzato dai connotati di complessità tratteggiati - era necessario che il prospetto desse evidenza delle caratteristiche (rendimento, oneri) e tra queste dell'orizzonte minimo di detenzione occorrente all'investitore per rientrare dall'investimento.

E' evidente che quanto più è rischioso l'investimento, tanto più lungo dovrà essere l'orizzonte minimo di detenzione, e viceversa.

Nel caso di specie ed in relazione all'orizzonte minimo di detenzione, la metodologia comunemente applicata da MPS per prodotti di questo tipo, avrebbe permesso di collocare il titolo in esame a clienti che avevano un orizzonte di investimento dichiarato pari almeno al medio periodo (3-6 anni).

Su indicazione CONSOB questo valore è stato fatto modificare alla Banca prima dell'approvazione formale del prospetto, sostituendo un orizzonte di investimento più ravvicinato e quindi, assumendo il titolo meno rischioso.

Lo stesso è stato cosi collocato anche ai clienti che avevano un orizzonte di investimento dichiarato pari almeno al breve-medio periodo (18 mesi-3 anni); ciò ha consentito un più agevole collocamento del titolo (in un momento di pressante bisogno di liquidità per la banca già pesantemente coinvolta nelle note vicende di manipolazione contabile successivamente venute alla luce).
Come conseguenza è stato possibile, infatti, collocare il titolo a 2.630 clienti in più, in consulenza avanzata, (pari ad euro 108.645.000 di controvalore) nonché a 1.074 clienti in più, in consulenza base (pari ad euro 44.433.000 di controvalore).

Restano non risolti molti interrogativi suscitati da questo intervento quanto meno singolare dell'autorità di vigilanza, posto che, alla luce di quanto cristallizzato nella stessa Relazione ispettiva citata, pare che sia stata la stessa Autorità a guidare i vigilati nel configurare una operazione finanziaria quanto meno ardita (emblematiche sono le pesanti considerazioni di Banca d'Italia coeve all'approvazione del prospetto da parte di CONSOB, che, anche per questa via, danno conto altresì dell'assenza di effettive ed efficienti forme di coordinamento tra le Autorità di vigilanza in materia di risparmio ed investimenti finanziari); e che tale anomalo intervento sia stato orientato, in difformità dalle prassi adottate dallo stesso vigilato (MPS) verso una più ampia ed agevole diffusione del titolo verso una clientela retail non fornita delle competenze e cognizioni adeguate a valutarne compiutamente rischiosità e sofisticata strutturazione.

Sarebbe interessante verificare se questo intervento, che non sembra corrisponda ad un dovere istituzionale dell'Autorità di vigilanza a tutela della correttezza e trasparenza nei mercati finanziari, sia usuale o sia stata ripetuta in altre circostanze e con riferimento ad altri emittenti, per poter comprendere in pieno la portata reale dei risparmiatori esposti alle deflagranti conseguenze di una pratica tanto grave.

E questo approfondimento si ritiene doveroso soprattutto rispetto alle esigenze di tutela dei risparmiatori coinvolti, perché si possa nella maniera più trasparente affermare se vi sia stato un colpevole travisamento delle loro ragioni che possa trovare giustizia anche di carattere risarcitorio.

Certo, quanto rappresentato delinea una confusione dei ruoli tra vigilato e vigilante che denota un ulteriore tassello di un processo di grave deterioramento della fisiologia dei vari rapporti interistituzionali che, nel coacervo delle vicende che accompagnano la crisi MPS, ne costituisce uno dei peculiari tratti caratterizzanti.

Resta da chiarire, altresì, come mai in una situazione di acclarata crisi della banca, emergente dai molteplici segnali in possesso delle Autorità di vigilanza, non occultata neppure in esito agli accertamenti ispettivi che per lungo tempo si sono dispiegati sulle attività condotte, insensibile ad interventi di riorientamento su coordinate di sana gestione, invece che interventi tempestivi e radicali improntati alla prioritaria tutela dei risparmiatori e dei correntisti, la Banca d'Italia abbia inteso offrire ulteriore liquidità per il sostegno dell'istituto, in un momento in cui l'aggravarsi del deficit di liquidità della stessa in un frangente di crescita dello spread sul canale interbancario, si poneva come fattore di selezione naturale delle banche più esposte.
Il carattere riservato di questa operazione tesa a fornire una ragguardevole iniezione di liquidità contribuisce ad attestare la consapevolezza delle conseguenze nefaste sul sistema che si temeva potessero essere provocate dall'emergere della crisi dell'istituto senese.
Questa liquidità non ha contribuito a raddrizzare la barra della gestione bancaria, ma ha in un certo senso allungato l'agonia dell'istituto, che ne ha tratto ulteriore alimentazione per proseguire sul percorso già imboccato fatto di deviazioni dalle regole della correttezza sia nel rapporto con le autorità di vigilanza, sia con risparmiatori ed investitori.
Prova evidente è il reiterarsi degli interventi di aumento di capitale per rincorrere coefficienti di vigilanza vanificati da una gestione sistematicamente perdente per le cause sopra segnalate.

In definitiva, l'intervento non ha inciso sulle cause profonde, ma su uno dei sintomi finali (la crisi di liquidità), così non riuscendo a sradicarle e in definitiva consentendo indirettamente il cronicizzarsi della situazione.

E qui emerge un ulteriore profilo di criticità del sistema di regolamentazione e vigilanza vigente, che in definitiva offre agli attori istituzionali la possibilità di privilegiare la tutela della continuità dell'istituto bancario o dell'emittente, anche quando la continuazione della

conduzione dell'attività rischi concretamente di risolversi in una reiterazione di pratiche scorrette o in danno di risparmiatori, correntisti, investitori.

6.9 L'esposizione in titoli di Stato di MPS

Le perplessità dettate da interventi di questo tenore meritano di essere valutate a fondo anche alla luce di un ulteriore dato, rappresentato dalla incisiva presenza di MPS nella qualità di detentore di titoli del debito pubblico nel periodo in riferimento, notoriamente connotato dalle difficoltà del Tesoro nel garantire il costante rifinanziamento del debito pubblico. Se le cause prime di tale accelerazione della crisi del debito sovrano sono illustrate nel capitolo quarto della presente Relazione (al quale integralmente si rimanda), è evidente che l'incidenza crescente di titoli del debito pubblico italiano in possesso di MPS negli anni in esame costituiscono un fattore che non può essere ignorato al fine di escludere ogni sospetto di una gestione della crisi dell'istituto senese scevra da considerazioni focalizzate esclusivamente sulle specificità della gestione bancaria e sulle esigenze della vigilanza.

Sarebbe, poi, ancora più grave se questa situazione possa essere stata in qualche modo strumentalizzata dalla stessa MPS (o meglio, dai soggetti operanti per conto della stessa) proprio per sfruttare l'enfasi crescente che le vicende di quei mesi andavano riponendo sulle esigenze del debito sovrano, in maniera da costruire una sorta di "ombrello protettivo" (ovviamente solo di fatto) al riparo del quale potere dare corso in maniera ancora più spregiudicata alle pratiche finanziarie ardite dagli esiti contabili artefatti sopra descritti.

Anche con riferimento a questo aspetto il poco tempo lasciato a disposizione della Commissione non consente di fugare con sicurezza i pesanti dubbi che si addensano e che meritano adeguato approfondimento in chiave di protezione adeguata del sistema dai rischi di ripetizione di situazioni analoghe in futuro.

6.10 L'assenza di vigilanza del MEF sulla Fondazione

Resta difficilmente controvertibile che, in questo abnorme intreccio di competenze e generale deficit di rispondenza ai rispettivi ruoli, un dato è palesemente mancato: e cioè una vigilanza effettiva, puntuale, efficace sulla Fondazione da parte dell'Autorità preposta, cioè da parte del Ministero dell'economia e delle finanze.

Proprio negli anni ruggenti dell'arrembante crescita del "modello senese" – poi destinato ad infrangersi rovinosamente per la fragilità strutturale del disegno sul quale era fondato – al ruolo anomalo svolto dalla Fondazione secondo quanto emerso, non ha fatto riscontro una attività di vigilanza da parte del Ministero, se non – eventualmente – in chiave di mera verifica formale di dati contabili: ma anche qui senza alcuna capacità, o sforzo, critico in grado di andare oltre le parvenze (formali, appunto) di una gestione in equilibrio ma che in realtà mistificava ben più gravi distorsioni nell'interpretazione del ruolo assegnato dall'ordinamento.
È vero che il processo di riforma delle fondazioni bancarie ha segnato, proprio negli stessi anni, fasi di alterna chiarezza e stabilità, destinate a risolversi solo all'esito di complesse vicende giudiziarie giunte anche alla Corte Costituzionale. Ma questo non esime certo il vigilante dall'esercitare in pieno quel ruolo, pure problematico o conflittuale, e che invece nel caso di specie pare deficitario.

Neppure si può escludere un ulteriore sospetto, non meno preoccupante: e cioè che proprio quell'ingente esposizione in titoli di Stato da parte di MPS abbia finito col risultare "ingombrante", nel senso che, in una contaminazione dei ruoli di vigilante sulla Fondazione e gestore del debito pubblico – sommate nella medesima istituzione, e cioè il Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze – i rischi di pregiudicare la stabilità di una quota così rilevante di debito pubblico (ove fosse stata decisamente invertita la rotta suicida adottata dalla banca attraverso la conduzione complice della Fondazione) possano avere giocato un certo ruolo, quanto meno inconsapevole, nel raffreddare gli stimoli verso una più decisa e proattiva vigilanza costante, effettiva ed efficace.
Per quanto anche sotto tale profilo sarebbe utile un ulteriore approfondimento delle attività rimesse alla Commissione, al fine di poter più accuratamente delineare possibili scenari di riforma, quello segnalato rimane comunque un fattore sul quale non si può tacere in questa sede.

Certo non si può fare a meno di stigmatizzare l'approccio comunemente definibile inadeguato - non volendo ipotizzarne una più grave pericolosa opacità - che è emerso dalla contraddittoria e balbettante rappresentazione che i rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze convocati in Commissione hanno reso in occasione delle audizioni.

Basti citare, emblematicamente, quanto faticosamente emerso relativamente all'autorizzazione in assemblea dell'azione di responsabilità nei confronti dei precedenti amministratori della banca (seduta n. 19, in data 24.11.2017, pp. 47 e ss.). e quanto, invece, emerso a seguito dell'audizione dell'avv. Riccardo Quagliana, legale intervenuto insieme all'allora presidente della banca, dr. Alessandro Falciai e all'amministratore delegato dr. Marco Morelli (seduta n. 18 del 23.11.2017, p. 63) che così ha sintetizzato icasticamente: "*E' agli atti dell'assemblea: ha votato contrario*" (con riferimento alla posizione del Ministero dell'economia e delle finanze rispetto all'autorizzazione all'azione di responsabilità suddetta verso i precedenti amministratori).

In generale, emerge l'inadeguatezza del ruolo degli attori pubblici a vario titolo responsabili della vigilanza sulla Fondazione, da un lato, e dall'altro dell'indirizzo e controllo sulla gestione (data la partecipazione del Ministero dell'economia e delle finanze nel capitale di MPS).

Si legano, in una sconsolante sequela di condotte che non possono essere accettate come esempio luminoso del migliore esercizio delle potestà pubbliche o connesse alla qualità di socio, l'inerzia rispetto all'irresistibile progressione di una crisi accesa proprio dalla assenza di vigilanza di sorta sulle indebite strumentalizzazioni, per mere mire di acquisizione del consenso politico di una parte; e, a crisi conclamata, l'incapacità di gestire una strategia di uscita che non passasse per imbarazzanti proclami del Capo del Governo pro tempore, che, ancora una volta usando MPS come strumento di mercato elettorale, si rifugiava in una propaganda dai confini pericolosamente incerti rispetto all'aggiotaggio, mentre invece di intervenire tempestivamente e con lucidità, si lasciava colpevolmente trascorrere del tempo prezioso per tutelare al meglio i beni dei risparmiatori coinvolti.

6.11 Conclusioni

La degenerazione costante e progressiva di questa situazione inficiata in radice dai germi di una gestione insana quando anche non infedele, sorretta da una incapacità strutturale di disvelamento delle debolezze dell'azienda, lasciata alla mercè di un azionista di riferimento (la Fondazione) palesemente non all'altezza del compito che il ruolo istituzionale e l'ordinamento le avrebbero assegnato, è andata via via aggravandosi fino ad un punto di massimo disordine, che ne ha segnato la catastrofe.

E il continuo apporto di risorse, attraverso aumenti di capitale ben presto rivelatisi insufficienti a sorreggere le speranze di sopravvivenza della banca, così bruciando i risparmi degli investitori coinvolti e riducendo progressivamente il valore di quotazione del titolo in Borsa (al riguardo, per una rappresentazione di sintesi, si rinvia ai dati emersi nel corso dell'audizione del col. GdF Pietro Bianchi, seduta n. 15 del 17.11.2017, pp. 6 e seguenti, per avere contezza dell'impressionante escalation di attentati alla stabilità della banca nel periodo in esame), in una situazione di disordine strutturale della gestione, ha avuto plasticamente l'effetto di amplificazione di quello squilibrio crescente fino a giungere al punto di rottura, non diversamente da quello che può indicarsi attraverso il riferimento all'entropia.

È decisivo, in questo contesto, rimarcare quanto è emerso dalle audizioni in Commissione (seduta n. 15 del 17.11.2017, pp. 51 e ss.).

In sostanza, la lievitazione degli spread nel corso del 2011 non è stata la causa della crisi MPS, atteso che anche altre banche sono state esposte alle medesime asperità di mercato (in termini di incrementi di oneri e maggiore difficoltà di reperimento della provvista), ma senza registrare quegli effetti rovinosi.

Inoltre, comunque, l'impennata degli spread da crisi del debito sovrano è cronologicamente incompatibile con una deficienza strutturale di capacità patrimoniale derivante da cause endemiche preesistenti e sopra esposte.

In sostanza, se è vero che MPS *"perde un terzo in più rispetto alle principali banche del Paese"* (seduta n. 15 del 17.11.2017, p. 51), è vero anche che l'aggravarsi delle condizioni di mercato ha prodotto effetti amplificati in un contesto già gravato da debolezze strutturali e problemi di fondo irrisolti; ma è altresì evidente che è un falso bersaglio attribuire questo esito alla crisi macroeconomica del 2011, trattandosi di mali più antichi e ben più profondi nella ordinaria conduzione della assoluta peculiarità senese.

Spiace dovere prendere atto, a questo riguardo, di alcune singolari affermazioni raccolte dall'attuale vertice della banca, tanto più preoccupanti in quanto si tratta di amministratori espressione del nuovo socio di controllo, rappresentato dal Ministero dell'economia e delle finanze, come è noto.
Si fa riferimento ad alcune dichiarazioni rese dal dr. Marco Morelli, attuale amministratore delegato e direttore generale della banca, che in occasione dell'audizione in Commissione in data 23.11.2017, candidamente ha collegato alcune difficoltà dei mesi passati della banca nel superare le prove imposte dalle necessità di ricapitalizzazione sul mercato, con gli esiti della consultazione referendaria del 4.12.2016 (resoconto della seduta n. 18 in data 23.11.2017, p. 33).

Ancora una volta sembra riemergere uno dei mali profondi della realtà senese, evidentemente difficile da allontanare: e cioè la convinzione che la conduzione della banca passi inevitabilmente per una inestricabile gestione di aspetti di rilevanza politica.
Le dimensioni e la traumaticità della crisi che ha investito MPS sembrano non avere ancora lasciato la lezione più importante e profonda. E cioè che occorre, qui come altrove, rimarcare la netta separazione tra la politica e la gestione dell'attività bancaria da parte di una società commerciale, presente sul mercato per competere con altri operatori di mercato, nazionali ed esteri, nella raccolta del risparmio, erogazione del credito, allocazione degli investimenti nella maniera più efficiente possibile.
E invece, sembra acquisita persino negli amministratori di vertice di quello che dovrebbe costituire il nuovo corso, una preoccupante linea di continuità con una commistione innaturale, contraria al quadro normativo, capace solo di distrarre la sana e prudente gestione bancaria verso finalità del tutto estranee sia al regolare svolgimento di attività imprenditoriali, sia – e questo preoccupa ancora più – alla migliore tutela di un bene di interesse costituzionale, come il risparmio della collettività.

Addebitare all'esito del referendum del 4.12.2016 in Italia la minore capacità della banca di raccogliere sul mercato le adesioni degli investitori istituzionali (magari internazionali) significa mistificare dati ben diversi, imputare ad operatori finanziari internazionali finalità di più misera

politica domestica; in definitiva agitare spettri per mero "terrorismo mediatico", senza volere riconoscere debolezze e fragilità strutturali proprie che trascendono questi alibi.

E, allo stesso tempo, è improponibile il sottile ricatto politico che si annida in una tesi di questo tipo, se cronologicamente collocata nella tensione prereferendaria: e cioè che l'eventuale esito del referendum contrario agli auspici del governo avrebbe avuto ricadute nefaste sullo scenario economico.

Questa tesi, come si ricorderà, era stata ripetutamente ed autorevolmente esibita nelle settimane precedenti il 4.12.2016. Ma la maturità del corpo elettorale non si è fatta strumentalizzare, e gli esiti successivi a quella occasione hanno dimostrato che nessuna sciagura economica si è abbattuta sul nostro Paese in conseguenza della bocciatura popolare di una riforma istituzionale sbagliata ed inopportuna.

Se si intende ripetere questo assurdo e sbagliato paradigma anche per ogni altra volta in cui, in futuro, la pressione del controllore politico faccia della banca niente più che uno strumento di acquisizione del consenso, occorre fermamente ribadire la inaccettabilità sotto ogni profilo di tale eventualità.

Quello che preme in questa sede è rimarcare l'esigenza che, in ogni caso, la dirigenza di una banca così importante e di tradizione antica, come MPS, nel nuovo corso segnato dalla rinascita dopo la tempesta rovinosa degli ultimi anni, non abbia la debolezza che ha segnato il fallimento del precedente modello di gestione. Nel quale, al di là di comportamenti inappropriati ed illeciti, anche gravi, comunque la conduzione della banca era stata infiacchita in radice da un approccio che confondeva gravemente le ragioni della banca con quelle di una parte politica. E precisamente di quella parte che, incarnata costantemente dai diversi rappresentanti degli enti locali e delle altre istituzioni rappresentate nella Fondazione (ma anche nelle aree culturali alla stessa estranee ma contigue, come dimostrato da taluni episodi dei quali sopra si è dato conto) ha controllato la banca, designandone i vertici e pretendendo un conseguente atteggiamento acriticamente accondiscendente.

Se c'è un aspetto che l'esperienza senese deve lasciare come insegnamento incontestabile al di là degli schieramenti di parte e delle legittime diverse valutazioni su cause e rimedi dei mali prodotti, è che tutto questo non deve accadere mai più.

A Siena come altrove, dovunque, la prima garanzia di stabilità del sistema preposto istituzionalmente alla raccolta e gestione del risparmio della collettività, all'alimentazione del sistema produttivo e della domanda interna di beni e servizi attraverso l'erogazione del credito, è che la politica, quella sana e che abbia davvero a cuore l'interesse della collettività, non deve contaminare le scelte imprenditoriali e le esigenze di conformità alle regole in un settore così delicato come quello bancario per le vite di persone ed aziende.

Il monito che viene in questo senso proprio dalle gravi vicende che hanno investito MPS si impone come indefettibile, anche e soprattutto in virtù di una considerazione finale dalla quale non ci si può esimere in questa sede, per un dovere di ricerca ed affermazione della verità che trascende le emergenze oggettive che limiti di tempo e vincoli di procedura hanno consentito di acquisire in questa fase.

E cioè alla luce della tragicità di eventi estremi, certo ancora non univocamente chiariti in tutti gli inquietanti sviluppi, ma sicuramente non estranei all'avvilupparsi di una crisi che è stata non solo finanziaria ed economica, ma anche e soprattutto etica. Questo lo si deve alla memoria di David Rossi, tragicamente scomparso proprio in coincidenza e in connessione con l'approfondirsi della crisi di MPS e dei suoi sviluppi giudiziari: anche in questo caso i tempi concretamente a disposizione della Commissione avrebbero meritato di dedicare la dovuta attenzione a tale drammatica vicenda.

Ma la necessità di ulteriori dovuti approfondimenti, che ci si augura la prossima legislatura saprà non far mancare, non può esimere ora dal sottolineare la valenza emblematica nel senso indicato anche di questa tragica vicenda, tutta da chiarire nei suoi inquietanti risvolti che trascendono la cronaca.

Capitolo 7

Banca Popolare dell'Etruria

7.1 Le proporzioni e le cause della crisi

La Banca Popolare dell'Etruria (di seguito anche "la banca" o "Etruria"), con il percorso di ingresso e avvitamento nella crisi bancaria che la ha attaccata, costituisce un dato per molti aspetti emblematico per l'intero sistema bancario nazionale.

Si rinvengono, infatti, fattori di straordinaria gravità nella conduzione dell'attività bancaria da parte di un management non all'altezza e certamente responsabile della crisi (la rappresentante del Comitato risparmiatori coinvolti nel default degli istituti di credito Banca Popolare dell'Etruria e Cassa di Risparmio di Chieti nel corso dell'audizione in data 7.12.2017 ha parlato espressamente di "management corrotto"), una eterea presenza delle autorità di vigilanza nei momenti topici della maturazione della crisi, un Governo palesemente inadeguato per gestire gli eventi.

Molteplici sono i risvolti oggetto di interesse in sede giudiziale per l'accertamento di responsabilità, anche penali, degli esponenti bancari coinvolti.
Anche in questo caso, in analogia a quanto specificato per gli altri casi simili, non è questa la sede per ripercorrere o anticipare processi che devono avere luogo nelle aule di giustizia, nei tempi più spediti possibile e con l'approfondimento massimo, in grado di fornire un coefficiente di certezza giudiziaria chiara, inequivoca, senza ombre di sorta su vicende che richiamano tali forme di responsabilità.

Al netto di questi profili, tuttavia, ancora una volta interessa in questa sede cogliere i risvolti di carattere generale che possono essere tratti dalle vicende specifiche, per consentire alla Commissione di rispondere pienamente al ruolo richiesto dalla legge istitutiva.

Sotto un primo versante di analisi, si deve innanzi tutto prendere atto della straordinaria gravità dello stato di decozione dell'azienda tenendo a mente i dati rappresentati nel corso

dell'audizione del dr. Roberto Nicastro, Presidente degli enti ponte chiamati a gestire la transizione verso la risoluzione (seduta n. 24 del 5.12.2017, pp. 7 e ss.).

Emerge una gestione dell'attività bancaria palesemente inadeguata, con evidenze contabili e dei coefficienti di vigilanza chiaramente al di fuori di parametri di normalità o che possano considerarsi compatibili con regole di sana gestione.

Innanzi tutto le proporzioni della crisi, del tutto incongruenti rispetto alle dimensioni del soggetto interessato, non consentono di reputare le anomalie come frutto di condotte isolate o limitate nel tempo; piuttosto, solo una gestione consolidata risulta in grado di giustificare le proporzioni del default per effetto di una vera e propria politica di gestione del credito (non singoli episodi) sganciata da una prudente e seria selezione del merito di credito.
Non si spiegherebbe altrimenti come mai si è continuato ad erogare finanziamenti nel settore immobiliare anche a crisi conclamata che si sarebbero dimostrati ben presto non recuperabili. Come anche l'aggiramento delle disposizioni volte a prevenire conflitti di interesse tra prenditori del credito e vertici aziendali.

Quindi, una distribuzione di liquidità, attraverso l'erogazione del credito, che non poteva non riverberarsi in termini di depauperamento delle risorse proprie della banca.
In questo senso, citare l'affacciarsi della crisi macroeconomica risulta fuorviante: sarebbe sufficiente considerare che anche tutte le altre banche operanti nel territorio sono state esposte alla medesima congiuntura economica, ma non tutte le altre banche hanno potuto esibire la rovinosa crisi di Etruria.
Piuttosto è vero che quando si disvelano i dati reali sui risultati contabili e sui parametri di vigilanza della banca, date le proporzioni, si comprende che la situazione è di tale gravità da non risultare più recuperabile in tempo utile (si vedano le dichiarazioni del dr. Roberto Nicastro nel corso della seduta n. 24 del 5.12.2017, pp. 23 e ss.).

7.2 La risposta del Governo: ombre e nebbie tra inadeguatezza e confusione

Con riferimento a questo profilo, si affaccia un tema cruciale: e cioè la congruenza con gli obiettivi della risposta posta in campo dalle istituzioni, e quindi dal Governo.

Nel volgere di pochi mesi, di fronte ad un panorama bancario nazionale che sembra ormai pronto a far emergere, rovinosamente, una serie di falsi miti e realtà artefatte troppo a lungo esposte in danno di risparmiatori e correntisti, il Governo getta sul campo, con uno strumento da molti considerato inusuale per la forma adoperata, il decreto legge 24 gennaio 2015, n. 3 (in Gazz. Uff., 24 gennaio 2015, n. 19), convertito, con modificazioni, dalla Legge 24 marzo 2015, n. 33 (*Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti*) per la riforma delle banche popolari (come Banca Etruria).

L'intervento, come noto, era teso alla trasformazione in s.p.a. delle principali banche popolari (individuate con riferimento ad un inusuale dato rappresentato da un volume di attivi superiore a 8 miliardi di euro, palesemente inferiore al limite richiesto in sede UE per la sottoposizione alla vigilanza della BCE quali banche di interesse sistemico); questo nella presunzione, sostanzialmente, che in questo modo sarebbe stata favorita la contendibilità delle banche, iniettando quindi dosi di responsabilità nella gestione aziendale altrimenti non offerta dal modello cooperativistico.

Al di là dei motivi di contestazione politica, o della singolarità dei contorni prescelti per una disciplina volta a racchiudere nei suoi confini anche banche di limitate proporzioni, quanto a volume degli attivi (come, casualmente, Banca Etruria), o della rivalutazione dell'assioma alla base dell'intervento, resta da considerare che la riforma è tutt'ora sostanzialmente sospesa nei suoi effetti ultimi, in virtù del contenzioso avviato da alcuni azionisti pregiudicati dalle iniziative adottate in ottemperanza agli obblighi cogenti fissati con il decreto legge citato.

La questione è giunta sino alla Corte Costituzionale e non si prevede un pronunciamento in materia prima dei prossimi mesi.

Quindi, se la riforma è stata attuata con decreto legge (peraltro in un momento di vacanza della carica di Presidente della Repubblica che sarebbe stata coperta solo qualche settimana dopo, ma stranamente il Governo non ha inteso attendere l'ordinaria ricomposizione della più alta carica dello Stato) perchè l'urgenza della situazione imponeva tale soluzione, certamente deve dirsi, a tre anni di distanza, che ha fallito: come comprovato dalla situazione di stallo che si registra con riferimento agli istituti la cui trasformazione è bloccata dalle vicende contenziose ricordate, i cui esiti potrebbero avere effetti riflessi rilevantissimi anche sugli altri istituti che hanno fatto ricorso alla trasformazione.

Sta di fatto che l'intervento dell'epoca, per come realizzato dal Governo, consentì una significativa valorizzazione del titolo Etruria, come noto quotato sul FTSE MIB.

Infatti, contestualmente alla riforma delle banche popolari, adottata con decreto legge dal Governo Renzi a gennaio del 2015, il titolo di Banca Popolare dell'Etruria è stato caratterizzato da vistose ed anomale oscillazioni, con scambi sul mercato che ne hanno determinato un'impennata del valore per effetto di consistenti scambi.
Una crescita di valore del titolo e un volume di scambi del tutto inconsueti e anomali, soprattutto considerato che si trattava di una banca notoriamente vittima di squilibri patrimoniali, tanto che infatti di lì a poche settimane sarebbe stata commissariata.

Sono state condotte indagini per verificare se dietro questi anomali scambi e rialzi ci fosse l'uso strumentale di informazioni riservate in possesso di alcuni (in connessione con la citata riforma che, obbligando ad abbandonare la veste di banca cooperativa per quella di s.p.a. rendeva improvvisamente molto più appetibile il titolo perché immediatamente contendibile la società).
Ovviamente, sullo sfondo resta la considerazione che i rialzi si sono immediatamente dopo trasformati in corrispondenti perdite (la quotazione del titolo è altrettanto repentinamente calata fino alla sospensione).

Sono notori gli sviluppi che hanno coinvolto autorevoli e noti investitori, ivi compresi i sospetti di possibili informazioni qualificate ricevute per tempo, e che allo stato conducono ad indagini non ancora concluse in ambito giudiziario con riferimento alle ipotesi di reato profilate. Anche in questo caso senza alcun intento di sovrapposizione impropria dei lavori della Commissione rispetto ad accertamenti giudiziari ancora in corso, si intende tenere distinti i campi di valutazione e gli esiti di giudizio.
Tuttavia, proprio con riferimento ad una disamina fedele a parametri di valutazione dell'etica pubblica dei titolari di incarichi istituzionali che allo stato sono stati coinvolti nella grave vicenda, non si può fare a meno di stigmatizzare comportamenti inappropriati: al di là dell'accertamento su reali contenuti ed accenti di conversazioni private tra massimi

rappresentati del Governo in carica all'epoca e finanzieri notoriamente attivi sul mercato, resta un dato di fatto finora non revocato in dubbio da alcuno, e cioè che tali contatti vi siano effettivamente stati nell'imminenza della adozione di un intervento di riforma al quale si accingeva il Governo dell'epoca (riguardante le banche popolari); così come la circostanza secondo la quale il patrimonio informativo relativo all'imminenza di un intervento di riforma con tale contenuto sarebbe stato condiviso anche con soggetti estranei all'esercizio di funzioni pubbliche inerenti la materia rappresenta un profilo di grave scadimento dell'etica pubblica che si deve pretendere da parte dei massimi rappresentati di Governo, al di là e prima di ogni accertamento di eventuali profili di responsabilità penale o amministrativa in capo a chiunque. Tanto contribuisce ancora una volta a dare la misura del preoccupante, e quanto mai grave, coefficiente di confusione tra obblighi pubblici e libertà private nella gestione di vicende che, per il tenore istituzionale dei protagonisti coinvolti, nulla mai avrebbero dovuto avere di meramente privato. E invece sempre più chiaramente, e per molteplici aspetti (anche di seguito ripresi), sembrano essere dominate da una dimensione personale e privata che stride irrimediabilmente con la dignità e l'onore che invece si deve pretendere da rappresentanti di pubblici poteri degni di tale onere.

Certo, poi, questa Commissione non può esimersi altresì dal rilevare un ulteriore aspetto, essenziale per potere apprezzare la reale adeguatezza ed efficacia della risposta fornita dall'apparato di vigilanza esistente (secondo quanto richiesto ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. *c* e *d)* della legge n. 107/17). E cioè, quale sia stata la valutazione in ambito amministrativo delle condotte sopra indicate, se abbiano portato all'apertura di procedimenti di vigilanza e sanzionatori e, in caso, positivo, nei confronti di chi e con quali esiti; ovvero, nell'eventualità in cui, a dispetto dei dati finora resi noti, vi siano state ragioni o dinamiche di qualunque tipo che possano avere giustificato la mancata attivazione di una adeguata risposta in funzione di enforcement e sanzionatoria, affinchè possa consentirsi di fare luce inequivocabilmente anche sulle assunzioni di responsabilità individuali e collegiali che al riguardo la gravità dei fatti denunciati impone.

Nello stesso senso, merita sicuramente approfondimenti da parte di tutti gli organi istituzionali competenti una attenta valutazione del lasso di tempo lasciato trascorrere: nonostante la

indubbia serietà e gravità dei comportamenti descritti, allo stato gli organi preposti alla vigilanza e repressione sanzionatoria non risulta abbiano concluso gli accertamenti e le valutazioni su fatti risalenti ben al gennaio 2015.
Molto più pronta ed immediata, invece, risulta essere stata la reazione inquirente riferita alle conseguenze lamentate dal dibattito innescatosi per effetto della conoscenza dei medesimi fatti sopra citati, sebbene proprio il lasso di tempo trascorso finora – indubbiamente quanto mai lungo - lasci ritenere poco verosimili ulteriori approfondimenti che possano essere stati pregiudicati dal dibattito che invece legittimamente si deve pretendere relativamente a modalità di condotta di responsabili di elevati incarichi pubblici.

In questa sede, piuttosto, è il caso di comprendere se la decisione di procedere alla riforma delle banche popolari improvvisamente e con provvedimento d'urgenza, con decreto legge (scelta persino rimessa al giudizio di legittimità della Corte Cost.), sia stata in qualche modo imposta dalle pressanti necessità di riequilibrio patrimoniale di qualcuno (dopo le perdite notevoli dei mesi precedenti).

Questa ipotesi aiuterebbe a spiegare anche come mai per tale riforma si sia inteso individuare un limite di attivi patrimoniali (per disegnare il perimetro delle banche popolari tenute alla trasformazione) riferito ad un dato numerico del tutto estemporaneo (8 mld. di euro) ed estraneo alla soglia di rilevanza ai fini della vigilanza unica BCE, per esempio (sembrando solo uno strumento per non far figurare la banca Popolare dell'Etruria come ultimo dei soggetti tenuti alla trasformazione predetta).
Occorre interrogarsi, in particolare, chi abbia in qualsiasi modo approfittato di informazioni privilegiate, chi abbia innescato la corsa al rialzo del titolo con consistenti acquisti (evidentemente a termine, per lucrare sulla differenza di prezzo tra acquisto e pagamento del controvalore, o con vendite allo scoperto, o con il ricorso al prestito titoli, o con altri strumenti analoghi).

Certo, resta inequivocabile l'insufficienza e inadeguatezza dell'intervento del Governo a gennaio 2015: la crisi di banca Popolare dell'Etruria si risolverà, solo pochi giorni dopo - e a

dispetto dell'anomalo andamento delle quotazioni del titolo – nel commissariamento della banca.

Quanto alle banche popolari venete, lo stato di decozione si è rivelato del tutto insensibile a tale intervento, portando nel giugno del 2017 ad un ulteriore entrata in scena obbligata del Governo che, ancora una volta con decretazione d'urgenza, provvederà a sancirne la cessione, con oneri addebitati ai contribuenti, e con una procedura tanto singolare da risolversi nella sistematica e diffusa deroga alle ordinarie regole codicistiche.

Nel mezzo, ci sono gli ulteriori interventi del Governo, tanto affannosi, quanto affastellati in un'orgia di decretazione che sembra incoerente e del tutto incapace di frenare la crisi montante o semplicemente governarne gli effetti.

Così, dopo il recepimento della direttiva sul bail in (decreto legislativo 16.11.2015 n. 180, in Gazz. Uff., 16 novembre 2015, n. 267 - *Attuazione della direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE), n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio*), il decreto legge 22 novembre 2015 n.183, in Gazz. Uff., 23.11.2015, n. 273 (*Disposizioni urgenti per il settore creditizio*) che sostanzialmente anticipava gli effetti già sanciti al 1 gennaio successivo di un provvedimento già nell'ordinamento (con un esito talmente pasticciato che il decreto sarà abrogato dall'art. 1, comma 854 della legge 28.12.2015, n. 208, a decorrere dal 1° gennaio 2016, pur facendo salvi gli atti e i provvedimenti adottati e gli effetti prodotti ed i rapporti giuridici sorti sulla base dello stesso decreto).

Se esisteva una situazione di crisi del sistema creditizio, o di significative sue manifestazioni, tali da richiedere un provvedimento d'urgenza del Governo, non si comprende perché si è dovuto attendere la preventiva pubblicazione in Gazzetta Ufficiale (avvenuta una settimana prima, e cioè il giorno 16.11.2015) di un decreto legislativo che, recependo le direttive UE in argomento delineava lo scenario di riferimento, rinviando l'applicazione al 1 gennaio successivo del meccanismo di risoluzione introdotto dalla nuova normativa di fonte UE. Ma

intanto, proprio da quel 16.11.2015 citato, era entrata in vigore la disposizione che rimette l'esercizio dell'azione sociale di responsabilità e di quella dei creditori sociali contro i membri degli organi amministrativi e di controllo e il direttore generale, dell'azione contro il soggetto incaricato della revisione legale dei conti, nonché dell'azione del creditore sociale contro la società o l'ente che esercita l'attività di direzione e coordinamento ai commissari speciali sentito il comitato di sorveglianza, previa autorizzazione della Banca d'Italia. In mancanza di loro nomina, l'esercizio dell'azione spetta al soggetto a tal fine disegnato dalla Banca d'Italia.

Quindi, è strano che la gravità di una crisi annunciata da mesi (Banca Popolare dell'Etruria è stata commissariata all'inizio di febbraio 2015) richieda, nelle valutazioni del Governo, un decreto legge per una adeguata soluzione, ma attendendo prima che entri in vigore – in un provvedimento lontano dalla visibilità altrimenti offerta dal provvedimento d'urgenza per la soluzione di crisi singolari - la disposizione che interviene significativamente sulla legittimazione e le forme per l'esercizio di azioni di responsabilità a carico di esponenti aziendali delle banche coinvolte in procedure di risoluzione.

In questo caso, paradossalmente, sarebbe da augurarsi che quella segnalata resti solo una manifestazione ulteriore di disordine nella produzione normativa in capo al Governo e di scarsa padronanza dei relativi meccanismi tecnici.

Ma tale singolare succedersi di inerzia e proattivo ricorso a provvedimenti d'urgenza, solo in presenza di un più confortante (per amministratori delle banche coinvolte) quadro normativo, non sembra sgombrare del tutto il campo da rischi di sospetti sul comportamento del Governo e sulla distribuzione delle relative prioritarie attenzioni, tra ragioni di risparmiatori, soci ed investitori coinvolti, da una parte, e rappresentanti di posizioni di vertice all'interno di aziende bancarie, dall'altra.

La necessità di ricorrere ogni volta ad uno strumento normativo ulteriore e diverso dai precedenti la dice lunga sulla incapacità non solo di prevedere ed evitare la crisi (diversa dal fenomeno isolato di mala gaestio), ma anche di mettere in campo strumenti adeguati e in grado di resistere un arco di tempo anche minimo prima di appalesarsi nel poco confortante fallimento degli obiettivi prefissi di gestione ordinata delle crisi.

7.3 Il rapporto con risparmiatori e investitori: lacune della vigilanza

La gravità e sistematicità dei comportamenti contrari ai doveri di condotta nella gestione del credito si coniuga con una pratica che risulta diffusa di comportamenti anomali nella conduzione dei rapporti con risparmiatori ed investitori.

Quasi una conduzione avventuristica delle incombenze gravanti sulla banca e sui suoi esponenti in qualità di emittente e distributore di prodotti finanziari risultasse in un certo modo funzionale al mantenimento di quella insensata politica di gestione creditizia che ha fatto lievitare la crisi fino al dissesto.

Ancora una volta, un esempio emblematico del rapporto insano tra attività bancaria e attività finanziaria, l'una intesa, più che come frutto di adeguata selezione secondo il merito di credito ispirato ad esigenze di stabilità e prudenza, come dispensatrice di provvidenze funzionali alla acquisizione del consenso diffuso – essenziale per il mantenimento dei vertici bancari nelle rispettive posizioni di potere all'interno di una banca popolare, e quindi con necessità di sollecitazione e controllo del voto degli azionisti ispirato al principio capitario.

L'altra, malamente intesa come volano per la raccolta di liquidità funzionale a sorreggere conti strutturalmente messi in squilibrio da una cattiva (quando anche non infedele) gestione ordinaria, e quindi spinta alla radicalizzazione di ogni forma di raccolta di risorse finanziarie occorrenti per esibire la rispondenza ai coefficienti di vigilanza.

In questo senso si spiega anche la decisa spinta della politica aziendale per la diffusione di strumenti di raccolta funzionali a questo disegno, come le obbligazioni subordinate.

In una fase di rendimenti finanziari sempre più bassi e prossimi allo zero, per la stabilizzazione di una politica macroeconomica di tassi bassi, la politica aziendale privilegiata in questo contesto non esita a sollecitare la diffusione di strumenti, suscettibili di potere essere esibiti nel patrimonio di vigilanza della banca, e in grado di meglio attrarre le mire – sollecitate ad arte – di una clientela retail non compiutamente resa edotta dei relativi rischi, ma allettata dal falso "specchietto per le allodole" rappresentato da una promessa di rendimento superiore a quella che sarebbe derivata da strumenti dotati di minore rischiosità intrinseca.

In questo caso, la strumentalità delle condotte è accentuata da pratiche mistificatorie, in sostanza volte a confondere il profilo di meri risparmiatori con quello di più avveduti investitori, propinando ad una clientela costituita in larga parte da clienti-azionisti non

professionali di una banca popolare con significativo radicamento nel territorio prodotti del tutto inadeguati per i rispetti profili.

L'audizione dei rappresentanti delle associazioni dei risparmiatori coinvolti nel default degli istituti di credito Banca Popolare dell'Etruria e Cassa di Risparmio di Chieti, nel corso della seduta del 7.12.2017, fornisce un impressionante elenco di condotte contrarie a comuni parametri di condotta per esponenti bancari.

Innanzi tutto vistose deviazioni dai canoni di condotta in tema di profilatura dei risparmiatori, che ha consentito una (illecita) più agevole distribuzione di prodotti finanziari non adeguati per livello di complessità e rischiosità rispetto alla clientela retail alla quale è stata propinata.

Spesso sono state denunciate condotte volte ad aggirare i vincoli di profilatura, inducendo prima il cliente a sottoscrivere un quantitativo anche modesto di azioni della banca (e nel caso di Etruria si trattava di una banca popolare, quindi con caratteristiche dei titoli di partecipazione più consoni ad una diffusione accentuata) prospettando questo come strumento necessario per godere di vantaggi legati al rapporto bancario acceso; poi, sulla base della avvenuta sottoscrizione di titoli azionari, si consentiva la distribuzione di titoli ben più rischiosi di quanto prospettato (in genere, obbligazioni subordinate) a clienti rispetto ai quali solo strumentalmente venivano presentati come presenti i necessari presidi di adeguatezza ed appropriatezza.

Le condotte anomale sono rispecchiate altresì dall'elevata concentrazione di titoli in portafoglio di una nutrita schiera di risparmiatori, generalmente composto da obbligazioni subordinate e, per la restante parte, da altri prodotti emessi dalla medesima banca Etruria; anche in questo caso, violando le prescrizioni regolamentari in materia.

Nello stesso senso vanno sottolineate condotte palesemente fraudolente, per come prospettate, tese a rappresentare la integrità dei documenti di sollecitazione dell'offerta al pubblico di obbligazioni subordinate solo in concomitanza con periodi festivi e in prossimità con la chiusura del periodo di sottoscrizione.

In tutto questo, naturalmente, non si può dire che le autorità di vigilanza abbiano offerto una prova di particolare efficienza e significativa tutela delle ragioni dei risparmiatori coinvolti, potendo esibire solo interventi malamente coordinati, non tempestivi, costantemente in

affannoso recupero su pratiche che sembrano liberamente svolte in spregio a qualsiasi pretesa di controllo e verifica attente a profili sostanziali e non meramente formalistici a fronte di risparmiatori che hanno visto improvvisamente azzerarsi il valore del proprio investimento, a dispetto di quanto rappresentato.
I dati offerti nel corso dell'audizione del dr. Nicastro, danno conto di un ammontare di circa 400 milioni di euro come controvalore di obbligazioni subordinate distribuite a clientela retail (seduta n. 24 in data 5.12.2017, p. 11).

Un altro profilo sensibile in questo contesto sembra essere quello della c.d. cattura dei vigilanti, considerati i dirigenti di alto profilo che hanno assunto incarichi di responsabilità di vertice nella banca dopo l'opera svolta presso le Autorità di vigilanza.

Così come sarà valutata nelle sedi competenti la correttezza e integrità, anche deontologica, dell'operato dei rappresentanti della magistratura competenti territorialmente.

7.4 Dalla crisi ai tentativi di salvataggio: il ruolo della politica

Nell'approssimarsi della crisi (irreversibile) della banca, ci sono voci diverse circa le strategie poste in essere per il salvataggio, prevalentemente attraverso l'intervento di un nuovo partner bancario.
Anche in questo caso la scarsa trasparenza delle vicende, considerato che si trattava di una società quotata sul FTSE MIB, avrebbe imposto una conduzione diversa. Ora le stesse ragioni non esimono da una ricostruzione critica della relativa gestione, sempre nella prevalente ottica di tutela delle ragioni dei risparmiatori coinvolti e dei contribuenti chiamati, poi, a sorreggere gli esborsi necessari.

In particolare, una volta manifestata la crisi come diversa da una momentanea crisi di liquidità, le iniziative progettate e adottate non si sono rivelate ispirate alla migliore tutela dei risparmiatori, e piuttosto a mire di conservazione del controllo della banca da parte dello stesso "nocciolo duro" (si rinvia in particolare alle audizioni dei rappresentanti delle associazioni dei risparmiatori coinvolti in data 7.12.2017).

Si profila un possibile partner in una operazione strategica, individuato nella Banca Popolare di Vicenza, a sua volta protagonista di una non meno eclatante vicenda di cattiva gestione, non immune da pratiche illecite, che condurrà all'ennesimo intervento singolare del Governo per il salvataggio della banca (ancora una volta a spese dei contribuenti), con il decreto legge 25.6.2017 n. 99 (in Gazz. Uff., 25 giugno 2017, n. 146), convertito, con modificazioni, dalla Legge 31.7.2017, n. 121 (*Disposizioni urgenti per assicurare la parità di trattamento dei creditori nel contesto di una ricapitalizzazione precauzionale nel settore creditizio nonchè per la liquidazione coatta amministrativa di Banca Popolare di Vicenza S.p.A. e di Veneto Banca S.p.A.*).

Quello che sembra potersi affermare ora è che quello delineato non costituiva il frutto di un rigoroso disegno industriale; in questo senso, può dubitarsi che esistessero davvero potenziali sinergie (in termini di operatività bancaria tipica), sembrando piuttosto che si mirava a mettere al sicuro l'esposizione di potenti operatori del territorio, con interessi economici affini a quelli di altri operatori che analogamente avevano investito e allo stesso tempo erano affidati in maniera consistente. Ma con scarsa attenzione alla salvaguardia delle esigenze di stabilità e sana gestione di un'attività del tutto particolare, come quella bancaria.

Resta non adeguatamente chiarito quale peso, in questa dinamica, abbia rivestito il ruolo della Banca nella gestione e negoziazione di oro industriale e di oro per investimenti (come è noto risorsa rilevante nel tessuto produttivo del territorio di riferimento sia per la Banca Popolare dell'Etruria, sia per la Banca Popolare di Vicenza; inoltre è nota l'operatività della Banca Popolare dell'Etruria nei servizi accessori alla custodia e gestione di oro per uso diverso da quello industriale).

In considerazione del tempo realmente a disposizione della Commissione per assolvere all'ampio mandato assegnato, non si è potuto appurare in pieno se questo percorso è stato mai rappresentato, incoraggiato, ovvero, al contrario, ostacolato, frenato o oggetto di adeguati e tempestivi approfondimenti da parte delle autorità di vigilanza.
Ma questo non esime dall'auspicare una adeguata ripresa di tali temi di approfondimento in un contesto di tempi congrui.

Fallito il tentativo di salvataggio che faceva appello alla Banca Popolare di Vicenza, la gestione opaca e improvvisata (anche in questo caso, con scarso attivismo da parte delle Autorità di vigilanza) fa emergere tentativi disperati di trovare un partner bancario disposto a caricarsi il pesante fardello dello squilibrio patrimoniale accumulato dalla banca.
Tuttavia, dato il deterioramento ormai irreversibile – come tristemente dimostrato dai fatti immediatamente successivi – non sembravano profilarsi concrete ragioni economiche per l'operazione di salvataggio agognata.

E' in questo contesto che si collocano i molteplici interventi di "interessamento" per una soluzione avvertita come satisfattiva (del ceto di controllo della banca) da parte di soggetti esterni o tangenti i vertici della banca per favorire questo esito, fino a coinvolgere esponenti di massimo rilievo nel Governo in carica all'epoca.

La presenza di pubbliche prese di posizione e dichiarazioni sul punto ha condotto ad un dibattito sulla legittimità di tali interventi, che le acquisizioni della Commissione consente innanzi tutto di reputare comprovati come dato di fatto non più suscettibile di smentita di sorta.
Quanto al tenore strumentale o più o meno velatamente intimidatorio di tali interventi, o alla possibilità di affermare con certezza che ci siano stati mai condizionamenti, espliciti o impliciti, di rappresentati politici per orientare o favorire qualche intervento a sostegno della Banca, ovvero se le relative trattative siano state del tutto autonome, saranno le controversie giudiziarie avviate a fornire le risposte adeguate sul versante giudiziario, dovendosi evidenziare che nessuna reazione giudiziaria si è registrata da parte dei soggetti legittimati nell'immediatezza delle manifestazioni di tali episodi, ma solo una reazione in sede civilistica annunciata in data coeva al concentrarsi dei lavori della Commissione sul punto e all'accendersi del relativo dibattito pubblico, e quindi a molti mesi di distanza dall'affacciarsi delle notizie di stampa e dalla loro pubblicazione.

Allo stesso modo - anche a fronte delle dichiarazioni di altri esponenti del Governo che hanno reso dichiarazioni riprese da fonti di stampa secondo le quali, candidamente, ammettono di

essersi spesi per favorire questo esito con alcune banche del proprio territorio di riferimento sempre in favore della ordinata uscita dalla crisi solo per la Banca Popolare dell'Etruria - sembra appurato che tali interessamenti e interventi non sono stati messi in campo con analoghi contenuti e modalità per tutte le banche interessate da vicende di dissesto o crisi, e piuttosto sembrano essere stati riservati solo ad alcune banche, in un certo senso "più fortunate" nel godere di tante attenzioni.

Questo consente anche di soppesare meglio le dichiarazioni rese a suo tempo dalla Ministra dell'epoca on. Boschi in occasione della mozione individuale di sfiducia nei suoi confronti, allorché ebbe a precisare in Parlamento di non essersi mai interessata alle vicende di Banca Popolare dell'Etruria.

Resta un dato di fatto da sottolineare quanto ha riferito il Ministro dell'economia e delle finanze, prof. Pier Carlo Padoan, allorchè ha escluso che altri Ministri dell'esecutivo in carica potessero vantare qualsivoglia "mandato" da parte sua a interessarsi per conto del Governo - e quindi nella veste istituzionale più qualificante rivestita e allo stesso tempo più evidente in qualunque interlocutore con cui si relazionassero – ad interessarsi di vicende del mondo bancario, al di fuori delle rispettive competenze istituzionali (seduta n. 38, in data 18.12.2017, pp. 197 e ss.).

Quindi, se è provato che contatti con esponenti sia del mondo imprenditoriale e bancario (dr. Ghizzoni), sia delle istituzioni (presidente della CONSOB, on. Vegas e Governatore della Banca d'Italia Visco) ci sono stati aventi ad oggetto sempre e soltanto le tribolazioni e le "*preoccupazioni*" (come ha riferito testualmente il presidente Vegas) della Ministra Boschi (direttamente o per il tramite del Presidente del Consiglio dell'epoca) relativamente alla sorte di Banca Popolare dell'Etruria, ma è altrettanto provato che ciò avveniva al di fuori di qualsivoglia autorizzazione o mandato da parte dell'autorità di Governo che sarebbe stata responsabile, rimane evidente la stranezza e singolarità di questi comportamenti, certamente difficilmente riconducibili ad un sano esercizio disinteressato delle elevate funzioni istituzionali rivestite.

Se poi tali circostanze sono state negate pubblicamente in Parlamento, prima della ampia disvelazione delle fonti che ne consentono di tratteggiare univocamente gli aspetti salienti, è

difficile non notare il carattere oscillante ed opaco di una condotta che non si fatica a definire inappropriata.

Va altresì evidenziato, nello stesso contesto, che il dr. Ghizzoni, dopo avere riferito dei contatti e degli interessamenti della allora Ministra Boschi aventi ad oggetto l'eventualità di una acquisizione di Banca Popolare dell'Etruria da parte di Unicredit, ha altresì riferito di una mail di circa un mese successiva, inviata da altro soggetto politicamente vicino all'on. Boschi (dr. Marco Carrai) con la quale si rappresentava che era stato richiesto di "*sollecitare*" la conclusione degli approfondimenti disposti da Unicredit sempre relativamente alla possibile acquisizione della stessa Banca Popolare dell'Etruria, nel rispetto dei ruoli.

È irrilevante, al riguardo, quanto successivamente precisato dal citato dr. Carrai, e cioè che tale intervento sarebbe avvenuto in esecuzione di un mandato professionale ricevuto da altro committente, restato anonimo allo stato, e non da parte dell'on. Boschi: è eloquente, infatti, che il destinatario di tale "sollecitazione"– per il tenore della comunicazione già a conoscenza dei prodromi e degli interessati alla vicenda - non abbia esitato a collegare l'episodio direttamente all'interessamento da parte dell'on. Boschi dallo stesso appena riferito.

Come sopra precisato, sono altre le sedi nelle quali la liceità di tali condotte andranno valutate, sulla base delle iniziative giudiziarie in corso e con le quali non si intende in alcun modo interferire.

Resta indelebile, tuttavia, il senso di palese inadeguatezza dei comportamenti riferiti rispetto a comuni doveri di condotta nel rispetto dell'etica pubblica.

Capitolo 8

Banca Marche

- 8.1 Premessa

Anche il "caso" di Banca Marche presenta rilevanti profili di criticità che meritano una approfondita riflessione, sol che si consideri che sono stati colpiti dal *default* 44 mila azionisti, con una perdita di bilancio per l'istituto di quasi 1,7 miliardi di euro e crediti in sofferenza per circa 8,5 miliardi.

Se con il Decreto n.180 /2015 si è previsto che gli azionisti non possano partecipare ad eventuali riparti dall'attività' di liquidazione della banca, ulteriore punto critico è costituito dal prezzo di cessione della Banca ad UBI Banca ad € 0.33.

La Commissione ha audito il Procuratore della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Ancona, dr.ssa Melotti, la quale ha riferito di avere in corso un'indagine – per bancarotta fraudolenta ed ostacolo alla vigilanza – nei confronti di dirigenti apicali, membri del c.d.a. e del collegio sindacale dell'istituto di credito in parola.

Sono stati, altresì, ascoltati in Commissione i rappresentanti degli azionisti e l'avv. Corrado Canafoglia, quest'ultimo responsabile dell'ufficio legale dell'Unione Nazionale Consumatori, che ha depositato un esposto già inoltrato a varie Procure della Repubblica e vertente su fatti successivi a quelli oggetto di investigazione dalla ridetta Procura della Repubblica di Ancona.

- 8.2 Il *Default* di Bdm

Il default va suddiviso in 3 fasi :

- quella del Direttore generale Massimo Bianconi (sino a luglio 2012), in cui la banca è condotta al collasso, all'esito di una gestione caratterizzata da prestiti "facili" ad imprenditori che non hanno, poi, restituito all'istituto il denaro loro erogato: su questo periodo di governance ha indagato la Procura della Repubblica di Ancona.

- quella "post Bianconi" (da luglio 2012 a settembre 2013), durante la quale vengono nominati un nuovo consiglio di amministrazione, nuovi sindaci ed un nuovo *management*.

- quella "commissariale" (da settembre/ottobre 2013 a novembre 2015) durata oltre **2 anni.**

La Procura della Repubblica, che come detto ha affrontato e scandagliato la prima fase, non ha (ad oggi) attenzionato i periodi successivi , soprattutto quelli della gestione commissariale (durata circa due anni), al fine di acclarare se (pure) essa abbia inciso o meno sul default della banca aggravandolo.

L'esposto penale acquisito durante l'audizione dell'avv. Canafoglia ripercorre proprio la fase post Bianconi , evidenziando condotte che meriterebbero una particolare attenzione da pare della Procura della Repubblica competente che, però, allo stato non sembra aver intrapreso alcuna verifica, con particolare riguardo ai seguenti temi:

- **AUMENTO CAPITALE SOCIALE 2012**

Nel 2012 BdM delibera l'aumento di capitale sociale, ma i titolari di importanti pacchetti azionari non aderiscono, accettando la forte riduzione della loro partecipazione azionaria; in particolare a non aderire sono il socio **Walter Darini (**membro del CdA di BdM, indagato e poi "archiviato" dalla Procura di Ancona nel processo oggi pendente) titolare del ***2%*** capitale sociale, nonché INTESA **SAN PAOLO,** titolare del **7% del** capitale sociale

Al momento in cui si delibera l'aumento di capitale, peraltro, non intervengono avvisi/informazioni al mercato da parte di Banca d'Italia o di CONSOB in ordine ai "problemi" allora esistenti in BdM, né ai motivi per cui gli azionisti Darini/Intesa San Paolo non partecipassero: di tal che, mentre i piccoli azionisti, all'oscuro delle criticità della banca, venivano indotti a partecipare all'aumento di capitale, **i citati grandi azionisti (detentori della guida e del controllo su Bdm), conoscendo il reale "stato di salute" dell'istituto, si astenevano dall'operazione di ricapitalizzazione.**

Difficile spiegare il silenzio di Banca d'Italia e le ragioni per cui essa, dalla data prossima all'aumento del capitale sino a quella del dichiarato dissesto, non **evidenzia tali condotte, nè comunica tali rilievi a CONSOB che tace anch'essa.**

- **SVALUTAZIONE CREDITI DETERIORATI**

Le 4 banche che vanno in risoluzione presentano un denominatore comune: le loro sofferenze saranno cedute a terzi allo stesso valore, ossia il **17.6%** del loro ammontare totale: come si è individuato tale **indice comune** in **4 distinte banche?**

L'importo totale delle sofferenze delle 4 banche è di € **8,5 miliardi,** di cui circa **5** per BdM.

Nell'esposto acquisito dalla Commissione si rileva come se coloro che acquistano tali crediti incassassero il **33** % , anziché il 17,6%, si **ripagherebbero le perdite di azionisti /obbligazionisti truffati, senza dover ricorrere ad indennizzi diretti o statali.**

Molti crediti deteriorati in BdM **sono, peraltro, garantiti da ipoteca in percentuale più alta rispetto alla media del sistema nazionale:** sottrarre alla banca il loro recupero, preclude la rinegoziazione/ristrutturazione del debito, attività abituali nel mondo creditizio, che consente ottimi recuperi del capitale finanziato.

L'esposto pone l'ulteriore quesito del come si sia determinato tale criterio e se, per individuarlo, siano state sono rispettate le norme sui bilanci societari.

Singolare, poi, che tale affermazione contenuta nell'esposto trovi un riscontro nella nota di stabilità di Bankitalia del 21016, la quale riferisce che i crediti in sofferenza presentano un valore in media del 33% su scala nazionale.

Si sottolinea nell'esposto come la valutazione della possibilità di recuperare un credito deteriorato vada fatta analiticamente, in base alla normativa vigente; invece, in BdM - nella fase post Bianconi - si è verificato in più momenti una riduzione generalizzata del credito in violazione della legge vigente in materia.

Tali passaggi sono stati individuati riferendo date, esecutori ed atti, che meritano un approfondimento.

- **NOMINA NUOVO DIRETTORE GENERALE BDM**

Dopo la c.d "era" Bianconi, Bdm incarica una società di consulenza, KORN FERRY di Milano, per cercare soggetti idonei a ricoprire il ruolo di D.G.

Tra i candidati vi è il rag. **Luciano Goffi,** già Direttore generale di Banca Popolare Ancona, istituto del territorio marchigiano che aveva vissuto in un passato recente l'assorbimento da parte di Banca Popolare Bergamo, poi confluita in Ubi (operazione monitorata da Banca d'Italia).

Il profilo del Goffi, però, viene ritenuto dalla società di selezione ***non in linea con le richieste di BdM : q***uali sono, dunque, i motivi della nomina di Goffi, nonostante le contrarie indicazioni di Korn Ferry e quale posizione assume Banca d'Italia al riguardo?

Il Goffi ha di fatto rivestito un ruolo determinante nell'operazione di abbattimento generalizzato del valore di cessione del credito deteriorato, spesso ponendosi in contrasto con il Cda, il quale lamentava che costui operasse senza delega in tal senso.

In definitiva, la gestione del Goffi si caratterizza per una valutazione dei crediti deteriorati che comportavano:

-nel bilancio 2012 un improvviso deterioramento del credito **ed una perdita di** oltre € **500 milioni:**

- passaggio da "incagli" a "sofferenze" di molte posizioni, causando problemi **a molti clienti** che all'improvviso vedono "scadere" la loro posizione da "incaglio" a "sofferenza", con conseguente blocco operativo per loro con il sistema bancario (si ricorda, in merito, la circolare di Bankitalia n. 139/1991 che disciplina come effettuare la segnalazione).

- **GESTIONE PROVVISORIA E COMMISSARIAMENTO**

❖ **Data l'incapacità di gestire la crisi e viste le risultanze del progetto di bilancio al 30/6/2013, adottato il 30/8/2013, Banca d'Italia dispone la gestione provvisoria, quindi l'8/10/2013 chiede al MEF di sciogliere gli organi di BdM.**

Nella proposta di scioglimento degli organi al MEF Banca d'Italia afferma (testuale): "*// cda (rinnovato per 8/11 ad aprile 2012) ha prodotto risultati insufficienti a causa dei forti dissidi interni con conseguente situazione di stallo decisionale;* *sono state* ***deliberate misure di ripatrimonializzazione tardive, inadeguate e incerte"....*** (p. 3-4 di **8) . . .** ***risultati*** *negativi di primo semestre dell'anno in corso confermano la* ***fragilità della gestione economica del gruppo:*** *il recupero dei margini reddituali è dovuto oltre che al miglioramento del contesto congiunturale ad una decisa azione di riequilibrio della gestione non realizzabile stante* ***L'inadeguatezza del management in rapporto alla complessità degli obiettivi da perseguire "'*** (pag. 6-7 di 8).

Una **nota assai negativa, come si vede, anche verso gli organi di gestione e di controllo che si sono susseguiti rispetto a quelli indagati, che va sicuramente approfondita, posto che a finire sotto processo sia solo l'era Bianconi, non anche la fase successiva (in cui si registra la costante presenza di Banca d'Italia).**

❖ **I commissari nominati da Bankitalia:**

Altro interessante capitolo è quello dei commissari nominati dall'Autorità di vigilanza.

Federico Terrinoni: dopo aver già dato nel 2006/2007 un giudizio "parzialmente positivo" su BdM, torna (dopo 6 anni) come Commissario della banca su cui dopo esprime le proprie considerazioni non positive.

Giuseppe Feliziani: sembrerebbe che a maggio 2012 questi **abbia sostenuto una selezione** col presidente Costa, i vicepresidenti Ambrosini e Tardioli, il dr. Bianconi e un'equipe selezionatrice **della Korn Ferry, per ricoprire il ruolo di nuovo condirettore Bdm, da affiancare a Bianconi in attesa che questi lasciasse l'incarico e poi sostituirlo.**

Ebbene, non risulta che tale selezione sia stata resa nota da Feliziani a Banca d'Italia all'accettazione dell'incarico come Commissario: il che solleva dubbi di incompatibilità con le norme del codice deontologico di Banca d'Italia, sempre che tale selezione fosse confermata.

Inoltre egli **ha ricoperto incarichi importanti in Intesa San Paolo, istituto** proprietario di un ingente pacchetto azionario in BDM.

Bruno Inzitari: nominato il 5.6.2014 come **3° commissario in BDM; forse troppo onerosi i suoi compensi, decisi da Bankitalia, per una banca, priva di liquidità e già con 2 commissari.**

Il 15.7.2014 CONSOB emette il 1° atto del procedimento sanzionatorio per omissioni - riconducibili agli ex vertici amministrativi di BdM - nel prospetto informativo per l'aumento di capitale, approvato da Consob nel gennaio 2012.

E' un fatto su cui riflettere che dal 2011 la responsabile della Divisione Intermediari di Consob (quindi competente alla vigilanza anche su BDM), era la dr.ssa Tiziana Togna, moglie del (commissario) prof. Bruno Inzitari.

Sembra, allora, ragionevole sollevare alcuni interrogativi:

se il Feliziani abbia sostenuto la selezione e, in caso affermativo, lo abbia reso noto a Bankitalia (e se, poi, Bankitalia abbia rilevato tale aspetto);

se Feliziani abbia reso noto a Bankitalia i suoi rapporti precedenti con Intesa San Paolo Intesa e se, divenuto poi commissario, abbia analizzato il comportamento di Intesa San Paolo rispetto all'aumento di capitale sociale 2012;

quale ruolo abbia avuto la dr.ssa Togna nell'approvare il prospetto informativo dell'aumento del capitale 2012, ritenuto ingannevole dopo il commissariamento di BDM e dopo la nomina del di lei marito (quale Commissario Straordinario) prof. Bruno Inzitari;

se Inzitari e Togna abbiano reso noto ai rispettivi Enti di appartenenza il loro rapporto di coniugio, nel rispetto del codice deontologico per i componenti degli organi delle procedure di gestione della crisi redatto da Bankitalia , ma soprattutto se gli enti di appartenenza sapevano del loro rapporto di coniugio.

Capitolo 9

Cassa di risparmio di Ferrara e Cassa di risparmio di Chieti

1. LA VICENDA CHE HA COINVOLTO CARIFE E LE DOGLIANZE LAMENTATE.

Tra gli istituti coinvolti nel primo, e traumatico, intervento del Governo dell'epoca in materia di risoluzione bancaria, con il decreto legge 22.11.2015, n. 183, era ricompresa anche la Cassa di Risparmio di Ferrara s.p.a.

La vicenda, come è noto, si è risolta sostanzialmente nel travolgere improvvisamente ed irreversibilmente, le ragioni di tanti risparmiatori e investitori, di colpo in bianco posti brutalmente di fronte alle conseguenze di una applicazione anticipata e draconiana della BRRD e del suo recepimento nel nostro ordinamento.

Anche in questo caso, in coerenza con altre poco commendevoli vicende del panorama bancario italiano, si intrecciano responsabilità di vario tenore e intensità, riconoscibili su piani differenti e coinvolgenti sia il management della banca, sia una improvvida gestione delle emergenze da parte delle autorità di vigilanza, nel succedersi degli eventi che hanno poi portato all'accelerazione della crisi e al default.

Riassumendo la vicenda Carife, tra le maggiori doglianze lamentate da parte dei rappresentati dei risparmiatori travolti dalla crisi in questa dolorosa vicenda si evidenzia come nella proposta di commissariamento della Banca d'Italia, presentata al Ministro dell'Economia e delle Finanze, era contenuto un grave errore, relativo al requisito dei minimi regolamentari, risultato carente per 60 milioni di euro. Presumibilmente tale errore sarebbe derivato da una semplice dimenticanza: infatti non sarebbe stato inserito il dato sulla fiscalità differita attiva, che avrebbe innalzato il patrimonio di vigilanza addirittura ad un'eccedenza pari a 27,5 milioni di euro.

Dalle stesse fonti viene poi rilevato come, durante il commissariamento, la situazione economica della *Carife* sia peggiorata, nonostante i commissari abbiano

ridotto il perimetro di operatività dell'istituto, riducendo le banche controllate e le filiali. Si lamenta, pertanto, che il commissariamento non avrebbe sortito alcun effetto positivo: i commissari non avrebbero trovato alcuna strada utile per fare uscire l'istituto di credito dall'amministrazione straordinaria né, tantomeno, per arginare la crisi.

La Banca d'Italia non avrebbe, poi, considerato neppure che il territorio dove l'istituto di credito operava era stato colpito, nella primavera del 2012, da un forte terremoto che, oltre a causare danni a tutta la clientela, ha provocato una pesante frenata del sistema produttivo della zona. Addirittura Bankitalia non avrebbe neppure preso in considerazione la proposta presentata dalla Fondazione *Carife*, relativamente alla disponibilità di un fondo di investimento che potesse intervenire sull'aumento di capitale, nonostante fosse da tempo a conoscenza sia della situazione della *Carife* che della impossibilità, per il parere negativo della Commissione europea, di utilizzare il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi a salvaguardia degli istituti di credito in crisi.

In questo contesto, l'intervento del d.l. n. 183/2015, che ha disposto la risoluzione dell'istituto, come sopra rammentato, ha finito per assestare l'ultimo duro colpo all'istituto di credito.

Una volta intervenuta la risoluzione, anche gli sviluppi successivi non hanno fatto emergere alcun intervento mirato verso una possibilità di concreta valorizzazione degli assets presenti. Piuttosto,, relativamente alla vendita della Nuova Carife, si è attivato lo "*schema volontario*" (soluzione ponte al fine di cedere l'istituto in crisi ad una banca o ad un fondo d'investimento ed aggirare il divieto sugli aiuti di Stato per le crisi che colpiscono gli istituti di credito) presso il Fondo Interbancario, strumento utilizzato su Tercas e sulla Cassa di Risparmio di Cesena: tale soluzione era già stata approvata dai soci della Carife durante l'assemblea del

30 luglio 2015, ma non ebbe alcun seguito a causa dei dolorosi effetti del decreto *salva-banche*.

Vale la pena rammentare che il 22 novembre 2015 la Carife è stata risolta nonostante l'11 novembre 2015 il consiglio del Fondo interbancario di tutela dei depositi avesse già deliberato la nascita dello schema volontario per poter intervenire concretamente con strumenti atti ad evitare le conseguenze alle quali si è inevitabilmente giunti.

Ne deriva un quadro che semplicisticamente ha travolto aspettative e diritti dei tanti, peraltro riservando alla Carife esiti tutt'affatto differenti da quelli riservati ad altri istituti bancari nel risiko delle crisi bancarie degli ultimi anni.

Nonostante questo, si evidenziano ancora falle nella normativa voluta dal Governo dell'epoca, a dispetto delle contrarie affermazioni a scopo puramente propagandistico che hanno accompagnato interventi così superficiali e scomposti. E questo anche senza volere ripercorrere, anche in questa sede, la lunga serie di interventi e correttivi reiterati che hanno accompagnato questa incredibile stagione di inseguimento a crisi bancarie destinate a manifestarsi dovunque e comunque, nonostante affannosi tentativi del Governo di mettere improbabili toppe solo a posteriori, e una sempre più evidente incapacità, innanzi tutto, a comprendere le ragioni strutturali della crisi per calibrare tipologie ed entità degli interventi da mettere in campo, auspicabilmente in maniera tale da evitare odiose sperequazioni tra risparmiatori solo perché appartenenti a questo a quest'altro bacino elettorale.

Basti considerare, in questa prospettiva, il decreto legge n. 59/2016, convertito in l. n. 116/2016, che pone limiti e disparità di trattamento tra i risparmiatori dell'istituto sopra citato con evidenti profili di incostituzionalità (ciò in quanto non consente di ottenere a diverse categorie di persone l'accesso all'indennizzo a causa di un vuoto nel testo del decreto stesso).

Non diversamente da altre banche coinvolte nella crisi degli ultimi anni, anche per Carife , si è profilata la possibilità di salvataggio solo attraverso un adeguato aumento di capitale che consentisse l'intervento di altro istituto bancario, solido e disponibile a sobbarcarsi il risanamento. Ma, diversamente da quanto garantito per altre banche, per Carife non sono state assicurate dal Governo quel complesso di condizioni regolamentari e finanziarie che hanno, ad esempio, circondato l'operazione di salvataggio di MPS.

Basti pensare, al riguardo, che i risparmiatori di MPS in possesso di obbligazioni emesse dalla stessa banca verranno rimborsati interamente, ovvero nella misura del 75% per quelli istituzionali, a dispetto di quanto invece previsto per le analoghe categorie di risparmiatori in possesso di obbligazioni emesse da Carife.

Disparità di trattamento per i risparmiatori, disparità di trattamento per i dipendenti, disparità di trattamento per i distinti istituti di credito.

Quanto ai risparmiatori retail, è palese la ingiustificata disparità di trattamento solo in funzione della banca emittente i titoli coinvolti nel default: i detentori di obbligazioni emesse da MPS, infatti, verranno rimborsati al 100%. Ma così paradossalmente si accresce ancora di più il divario di trattamento nei confronti dei risparmiatori di *Carife*: solo una minima parte di questi ultimi, infatti, hanno ottenuto un indennizzo ed i più hanno dovuto percorrere la strada del rimborso forfettario in luogo di quella della procedura arbitrale che avrebbe garantito a loro un ristoro maggiore. Ciò a causa della mancanza dei decreti attuativi per l'operatività della procedura arbitrale.

Fino al 23 dicembre 2016 non si parlava di denaro pubblico per arginare le crisi bancarie oggi, se ora se ne parla, una parte di quel fondo pari a 20 miliardi di euro a disposizione del Governo per effettuare interventi sul capitale e sulla liquidità potrebbe essere utilizzato per tutte quelle realtà creditizie che ancora oggi hanno

una possibilità di trovare una strada indolore per i risparmiatori e per i lavoratori in esse impegnati.

Anche i sindacati, così come i risparmiatori, si sono spesso domandati come mai la Cassa di Risparmio di Ferrara abbia avuto un trattamento da parte del Governo così beffardo quando qualsiasi altra scelta politico-economica avrebbe consentito di affrontare una crisi con conseguenze meno dolorose di quanto purtroppo si è verificato.

Sul fronte occupazionale, per la Nuova Cassa di Risparmio di Ferrara a differenza del trattamento riservato ad altri istituti, sono immediatamente e irreversibilmente emersi esuberi di personale con l'acquisto da parte di Bper: 400 esuberi su poco meno di 850 dipendenti, con circa 150 dipendenti in prepensionamento e circa 250 dipendenti a casa con solo due anni di stipendio. Tutto ciò è politicamente inaccettabile in considerazione, peraltro, del fatto che la risoluzione della banca era stata chiesta per salvaguardare anche i posti di lavoro.

2. DISPARITA' DI TRATTAMENTO CHE RESTANO INGIUSTIFICATE ED INSPIEGABILI

Come ricordato, ad avviso dei rappresentanti di risparmiatori coinvolti e sindacati dei lavoratori dipendenti dell'istituto, Carife fu commissariata poiché la Banca d'Italia riteneva che vi fossero irregolarità. Dal Commissariamento ad oggi la banca è stata letteralmente distrutta (fuga di clienti, perdita di volumi, ecc.) e per essa non è stato disposto alcun piano industriale, così frustrando le ragioni di tutela di clienti e dipendenti.

Vengono lamentate forti discriminazioni a danno dell'istituto di credito, dei dipendenti e dei risparmiatori. I risparmiatori quindi denunciano non solo le asserite irregolarità da parte degli amministratori della Banca, ma lamentano una cattiva vigilanza da parte della Banca d'Italia e scelte sbagliate da parte del Governo

dell'epoca relativamente alla decisione di risolvere l'istituto di credito e alla decisione di adottare degli strumenti volti a consentire un rimborso di quanto perduto da parte dei risparmiatori. In merito al "particolare" Arbitrato indicato nella legge di stabilità successiva al decreto legge n. 183/2015, in luogo del rimborso forfettario, a causa di un enorme ritardo nell'emanazione dei decreti attuativi ed a causa della procedura prevista ancora oggi siano parecchi i risparmiatori che non hanno potuto accedere ed ottenere un indennizzo.

Una possibile soluzione viene invocata nel segno del ricorso ad alcuni degli strumenti già dispiegati nei mesi passati, ma – inspiegabilmente – solo per alcuni istituti bancari, a dispetto di elementari esigenze di equità e parità di trattamento.

In particolare, il decreto legge n. 237 del 23 dicembre 2016 contiene "*disposizioni urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio*" volte ad evitare gravi perturbazioni dell'economia e preservare la stabilità finanziaria nel rispetto del contenuto del decreto legislativo n. 180 del 2015 e del regolamento n. 806/2014 UE. In armonia con le disposizioni sopra richiamate e nel rispetto della disciplina europea in materia di aiuti di Stato, il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato, fino al 30 giugno 2017 (data suscettibile di proroga o estensione previa approvazione da parte della Commissione europea), a concedere la garanzia dello Stato sulle passività delle banche italiane, previo parere positivo della Commissione europea sul regime di concessione della garanzia.

L'ammontare delle garanzie concesse è limitato a quanto strettamente necessario per ripristinare le capacità di finanziamento a medio-lungo termine delle banche che beneficino di tale garanzia.

La garanzia concessa dallo Stato è onerosa: gli oneri a carico delle banche beneficiarie della garanzia sono calcolati a seconda della valutazione del rischio dell'operazione e secondo alcune determinate modalità.

Il decreto legge citato disciplina, poi, eventuali interventi di rafforzamento patrimoniali a sostegno di banche e di gruppi bancari.Viene previsto, infatti, che il Ministero dell'economia e delle finanze possa sottoscrivere o acquistare azioni emesse dalle banche italiane al fine di rafforzarne il patrimonio. Anche in questo caso l'intervento dello Stato può essere richiesto da una emittente che abbia esigenza di rafforzare il proprio patrimonio. L'emittente dovrà quindi presentare un programma di rafforzamento indicante l'entità del fabbisogno di capitale necessario, le misure che intenda intraprendere ed il termine del programma stesso.

Il decreto "*salva risparmio*" istituisce, infatti, un fondo pari a 20 miliardi di euro che potrà essere utilizzato dal Governo per effettuare interventi sul capitale e sulla liquidità nel caso si rendesse necessario, facendo ricadere su tutti i contribuenti l'eventuale salvataggio degli istituti di credito.

Questo percorso è stato segnato dalla vicenda che, coinvolgendo il Monte dei Paschi di Siena, ha contribuito ad accelerare l'adozione di questo provvedimento nello specifico assicurando la ricapitalizzazione precauzionale del Monte dei Paschi di Siena con la conversione forzata delle obbligazioni subordinate, ma avrebbe potuto fornire certezze anche ad altri istituti di credito in grave difficoltà.

Per *Carife*, al contrario, sembra che il destino sia già stato segnato irreversibilmente quando, al contrario, facendo un passo indietro, si sarebbe potuto consentire l'applicazione delle nuove disposizioni previste dalla normativa richiamata.

Anche in questo caso si affacciano ombre sulla gestione della crisi da parte degli organi istituzionalmente preposti, non potendo altrimenti comprendersi o giustificarsi le ragioni di questa odiosa differenziazione di trattamento alla quale ancora una volta manca una risposta adeguata, sia in termini tecnico-giuridici, sia in chiave politica.

È anche questo un ulteriore attestato di quante scorie abbia lasciato nel sistema una incapacità di prevenire, gestire, circoscrivere, arginare e superare una crisi che, si ripete quanto già evidenziato con riferimento ad altre realtà, solo con colpevole mistificazione è stata presentata come connotata da troppe specificità, ogni volta differenti. Ma è evidente che non è stata segnata da criticità legate ad una specifica (e circoscritta) area territoriale, magari in funzione di criticità emerse in contesti locali; non ha caratterizzato solo istituti appartenenti a talune tipologie, non distinguendo in questo senso tra esempi di gestione cooperativa, anche nella forma di banche popolari, e ordinarie società per azioni; ha interessato banche del territorio o di più limitate dimensioni e istituti di rilevanza nazionale, con azioni quotate o con consistenti requisiti dimensionali e numerosi soci.

In definitiva, è stata una crisi che ha fatto emergere le debolezze di fondo del sistema bancario italiano che una gestione colpevolmente superficiale e strabica da parte delle autorità di governo succedutesi negli ultimi anni ha fatto lievitare, senza neppure sapere intervenire a posteriori in modo da evitare che potesse montare un sentimento diffuso di reazione di fronte alla ingiustificata disparità di trattamento.

---

3. LE VICENDE SPECIFICHE DI CASSA DI RISPAMRIO DI CHIETI

Le vicende che involgono la CARICHIETI sono assimilabili a quelle che hanno visto coinvolte le altre banche "minori", quali la Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio, la Banca Marche e la Cassa di Risparmio di Ferrara.

Come è possibile evincere dalla relazione della CONSOB, la Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti S.p.A. ("CARICHIETI") non era emittente quotato, né diffuso (essendo partecipato all'80% dall'omonima fondazione ed al 20% da Intesa Sanpaolo S.p.A.); per conseguenza, in relazione a tale emittente, la CONSOB non aveva poteri in materia di informativa contabile, né quelli di intervento sulla

correttezza delle informazioni fornite al pubblico (ai sensi dei citati articoli 114, comma 5, e 115 del TUF), né alcun altro potere in materia *corporate governance*.
L'istituto di credito in questione era, tuttavia, vigilato dalla CONSOB (al pari delle altre banche "minori") – in quanto intermediario autorizzato alla prestazione dei servizi di investimento – limitatamente ai profili di trasparenza e correttezza, sicchè detta Autorità esercitava le proprie prerogative di controllo e vigilanza in occasione dell'approvazione dei prospetti informativi relativi all'emissione di azioni e obbligazioni.

Va, inoltre, aggiunto che nei confronti delle citate quattro banche "minori" erano applicabili, in qualità di "Enti di Interesse Pubblico" di cui all'art. 16 del D.Lgs. n. 39/2010, i poteri CONSOB di vigilanza sui revisori legali.

Operando una ricostruzione cronologica degli eventi, deve anzitutto segnalarsi come nel periodo 2011-2017 la Banca in questione non ha effettuato aumenti di capitale.
Con riferimento alle c.d. obbligazioni subordinate da essa emesse ed interessate dalla risoluzione, solo 3 (e per un importo complessivo di 25 milioni di euro) sono state offerte alla clientela su prospetti informativi approvati dalla CONSOB nel 2011 e nel 2013, mentre le restanti (per un importo totale di 34,8 milioni di euro) non erano assoggettate all'obbligo di approvazione di un prospetto da parte della CONSOB.

E' nel corso del 2012 che Carichieti iniziava ad evidenziare difficoltà di gestione, con un'evoluzione della condizione di crisi rapidissima fino al fallimento, complice l'esposizione della banca con **45 milioni** di sofferenze, concentrata prevalentemente su pochissime posizioni (rappresentate, prevalentemente, da un'azienda metalmeccanica e da un gruppo commerciale).

L'istituto viene sottoposto a quattro ispezioni della Banca d'Italia prima dell'amministrazione straordinaria, scattata nel settembre del 2014, ben prima quindi del collasso, a qualsiasi causa sia

esso riconducibile: sembra, perciò, evidente che si trattava di una banca sotto osservazione con diversi problemi di trasparenza.

In occasione della sua audizione presso questa Commissione, il capo della Vigilanza di Bankitalia dr. Carmelo Barbagallo ha riferito (con riguardo a Carichieti, così come a Banca Etruria, Banca Marche e Cariferrara) che (testuale) "*La governance delle quattro banche è risultata fortemente inadeguata in tutte le sue articolazioni*"; ha, altresì, precisato l'alto funzionario della Vigilanza che "*sulla qualità della governance di tre di queste banche (Marche, Chieti e Ferrara) ha inciso la strategia delle Fondazioni, volta a conservare un ruolo dominante; ne sono conseguiti una riluttanza a ricorrere al mercato dei capitali e atteggiamenti ostili a soluzioni aggregative*".

Ha, quindi, ulteriormente evidenziato il dr. Barbagallo che "*la crisi delle quattro banche poste in risoluzione il 22 novembre 2015 trae origine da cause comuni: governance inadeguata, politiche di erogazione imprudenti, comportamenti irregolari. La crisi economica ha fatto deflagrare fragilità già esistenti impedendo, in un contesto normativo europeo radicalmente mutato, l'utilizzo degli strumenti di soluzione delle crisi sperimentati in passato*".

Parlando, in particolare, delle carenze nella *governance*, il capo della Vigilanza di Bankitalia ha spiegato che "*la proprietà non ha svolto il ruolo di selezione e vaglio dei vertici aziendali; il Consiglio di amministrazione e il management non hanno realizzato un modello di gestione sano e prudente; i meccanismi di controllo interno non hanno funzionato*"; di tal che, come riscontrato nelle altre banche in crisi, "*le insufficienze della governance si sono tradotte in una scadente qualità del credito, che ha risentito di cattiva organizzazione, pratiche inadeguate, violazioni di norme e regolamenti*".

Quanto ai crediti deteriorati delle quattro banche cd. minori, Barbagallo ha sottolineato che nel corso del tempo essi hanno raggiunto "*percentuali almeno doppie rispetto a quelle del sistema bancario, determinando tensioni di liquidità e pesanti perdite patrimoniali, all'origine del dissesto*"; parlando, poi, dell'inadeguatezza del *management* delle predette 4 banche il dr. Barbagallo ha precisato che "*i rafforzamenti patrimoniali non si sono talvolta nemmeno realizzati; i ricambi degli esponenti di vertice non ne hanno migliorato i comportamenti; la pervicace difesa dell'autonomia ha scoraggiato la ricerca di potenziali acquirenti*".

Ricordando poi che le banche sono "imprese" e che proprio per questo la Vigilanza non può sostituirvisi, il responsabile di Bankitalia ha osservato come "*la Vigilanza ha il compito di far emergere i problemi, di stimolare gli interventi necessari affinché essi vengano risolti e non si ripetano*".

Nel caso della Carichieti la situazione è sembrata "irreversibile" solo nel 2014, quando è arrivata la prima dichiarazione di insolvenza, mentre l'anno dopo è intervenuto l'azzeramento totale del valore delle azioni e delle obbligazioni subordinate, disposto dal consiglio dei ministri su proposta della **Banca d'Italia** (a novembre).

Il provvedimento di risoluzione delle quattro banche – ha proseguito Barbagallo – è stato "*gravoso per gli azionisti, per i sottoscrittori di obbligazioni subordinate, per il sistema bancario*" e tuttavia "*sono state evitate due soluzioni alternative ben più distruttive: il bail-in o la liquidazione coatta*"; ha, quindi, soggiunto l'alto funzionario che *"in entrambi i casi le conseguenze sistemiche sarebbero state ben più gravi rispetto a quella della risoluzione...non c'erano alternative* – su Banca Marche, Carife, Banca Etruria e Carichieti – *l'unica sarebbe stata la risoluzione dei quattro istituti*", che avrebbe coinciso con la "*liquidazione*" ed avrebbe cagionato "*conseguenze ben più gravi ai risparmiatori*".

In data 05 settembre 2014 inizia, dunque, per la Carichieti il periodo di Amministrazione Straordinaria, durata 443 giorni; in data 22 novembre 2015, poi, la Banca d'Italia delibera l'avvio della risoluzione della Banca, fino all'aprile 2016, quando il Tribunale dichiara il fallimento della vecchia banca.

Il Procuratore della Repubblica di Chieti, dr. Francesco Testa, ha riferito a questa Commissione in sede di sua audizione di un'indagine aperta dal suo Ufficio nei confronti degli ex commissari straordinari della banca, nominati dalla Banca d'Italia, Salvatore Immordino e Francesco Bochicchio, sulla base di indagini preliminari avviate il primo aprile 2016 "*a seguito della richiesta di accertamento dello stato di insolvenza della Cassa di risparmio di Chieti avanzata dall'allora commissario straordinario nominato dalla Banca d'Italia*".

In quella richiesta di accertamento, il commissario "*aveva individuato e segnalato irregolarità gestionali e operative della Carichieti e pertanto ne chiedeva la dichiarazione dello stato di insolvenza*": di lì, le accuse dei Pubblici Ministeri agli ex vertici della banca di **bancarotta**

fraudolenta con dissipazione. Il magistrato ha, pure, ricordato come la rettifica dei crediti, fatta poco prima della risoluzione, fu per 243 milioni ed è stata giudicata dal Tribunale di Chieti come «non liquet» (non chiara, ndr) perché il Tribunale di Chieti «*non è stato in grado di valutare i criteri applicati*».

Il Procuratore Capo audito, infine, ha sottolineato che resta da approfondire se la svalutazione dei crediti operata poco prima della risoluzione possa aver dato la "mazzata finale" alla situazione patrimoniale dell'Istituto o se sia stata un fattore autonomo.

Capitolo 10

Le proposte migliorative del sistema bancario e finanziario secondo la Commissione (art. 3 lett. "c" e "d" L. 107/17)

10.1 Come trarre costrutto dai lavori della Commissione

Alla luce di quanto conclusivamente accertato da questa Commissione, appare indispensabile trarre costrutto dagli inquietanti fatti del 2011 e da quelli, non meno gravi, del recente passato che hanno coinvolto taluni istituti bancari operanti nel Paese.
Occorre, soprattutto, scongiurare per il futuro il rischio del verificarsi di eventi del tipo di quelli fin qui illustrati nella presente relazione: dalle dinamiche opache della speculazione finanziaria con i meccanismi esogeni di "induzione" di situazioni di crisi del debito sovrano, alle diffuse sacche di *mala gestio* nel governo di istituti di credito di dimensioni piccole, medie e grandi.

Queste di seguito sintetizzate sono solo alcune delle "nostre" proposte migliorative in ordine al sistema bancario e finanziario ed ai presidi di prevenzione e contrasto dei reati di settore.

10.2 Ricostituzione della presente Commissione di inchiesta, anche come Commissione Parlamentare di Vigilanza sul Sistema Bancario e Finanziario

Dalla ampia disamina dei diversi profili che la crisi recente del sistema bancario ha fatto emergere, sono stati posti in luce non pochi ambiti nei quali il poco tempo effettivamente lasciato a disposizione della Commissione per i suoi lavori non ha consentito una analisi completa ed esaustiva. Proprio per completare l'analisi riprendendo e compendiando gli spunti di approfondimento che gli accertamenti compiuti hanno offerto, si impone – già in fase di avvio della imminente prossima legislatura – una ricostituzione della presente Commissione; ma questa volta, non con un'ottica "emergenziale", e quindi per appurare fatti e responsabilità politiche ed istituzionali rispetto a fenomeni già manifestatisi o accadimenti – spesso infausti – solo da inseguire, quanto soprattutto per intervenire costantemente in funzione di vigilanza proattiva, e pertanto in un'ottica di valorizzazione della tempestività, come Commissione di vigilanza sul sistema bancario e finanziario, in grado di operare stabilmente a presidio di valori costituzionali (primi fra tutti quelli rappresentati dalla salvaguardia del risparmio, art. 47 Cost.,

dell'iniziativa privata, art. 42 Cost., dalla tutela del diritto al lavoro, ex art. 4 Cost.), così potendo garantire l'implementazione permanente dell'attività regolatoria in condizioni di coerenza con l'assetto istituzionale vigente.

In questo senso, la Commissione di vigilanza che si auspica, come organismo paritetico di Senatori e Deputati, dovrebbe rappresentare l'interlocutore istituzionale di elevato livello per garantire quel necessario raccordo che, al di là delle specificità e specializzazioni di settore, le varie "anime" della vigilanza non sempre hanno saputo garantire.

Al contempo, un organismo di questo tipo garantirebbe un confronto costante e continuo con il Governo, evitando quel defatigante ed inutile ricorso alla decretazione di urgenza reiterata in materia bancaria che dal 2015 alla fine di questa legislatura sembra aver caratterizzato un Esecutivo scarsamente in grado di aprire con il Parlamento il canale di confronto istituzionale che avrebbe giovato ad una migliore gestione del settore in tempi di crisi.

Un sigillo di massima trasparenza ed, al contempo, di efficace deterrenza per il futuro, potrebbe senz'altro derivare da un impegno del prossimo Parlamento a varare una Legge che renda (finalmente) pubblici i nominativi dei principali debitori insolventi delle banche sottoposte a liquidazione, risoluzione e/o aiuto di Stato.

10.3 Istituzione di una Procura nazionale per i reati economico-finanziari

Come è noto, la moderna criminalità riesce a cogliere sempre con straordinario tempismo tutte le opportunità offerte dalla globalizzazione dell'economia e dall'integrazione dei mercati finanziari.

La crisi finanziaria globale e quella del debito sovrano (causate dai fattori puntualmente esaminati nella prima parte della presente relazione), la loro trasmissione al sistema bancario italiano, con tutte le note crisi bancarie scoperte a più riprese ed intervenute con varia intensità ed a vari livelli, hanno delineato un inquietante spaccato di reati economico-finanziari che pongono una precisa indicazione all'istituzione di una Procura nazionale "dedicata" a tali tipologie delittuose.

Si tratta di reati particolarmente odiosi perché commessi da soggetti (più che poteri) "forti" (dotati di strumenti, informazioni e conoscenze) ai danni di soggetti "deboli", meno preparati

ed attrezzati, spesso resi ancora più vulnerabili da una condizione di difficoltà economica o finanziaria.

Questi reati (dalle manipolazioni di mercato, a livello macroeconomico, ai reati di truffa, passando per tutti i tipici reati finanziari e contro il patrimonio) e le loro conseguenze dannose hanno colpito il cuore dell'intero sistema economico e ciò è tanto più grave, pericoloso e destabilizzante per un Paese, come il nostro, con una situazione debitoria particolarmente pesante ed una crescita che stenta a consolidarsi a livelli soddisfacenti.

L'indicazione alla creazione di un organismo investigativo nuovo e "dedicato" è, invero, emersa – oltre che dalle complessive evidenze dell'istruttoria di questa Commissione d'inchiesta – anche dalle audizioni di magistrati a capo dei più grandi Uffici giudiziari inquirenti del Paese.

E' la specifica tipologia dei reati finanziari, la loro struttura complessa, il loro particolare *iter* consumativo, spesso a carattere transnazionale, a suggerire la costituzione di Uffici sempre più all'avanguardia, qualificati ed attrezzati all'interno di una Procura nazionale che, coadiuvata da Direzioni distrettuali con modalità sostanzialmente analoghe a quelle previste per la Procura nazionale antimafia e antiterrorismo, consenta il raggiungimento dei seguenti indifferibili obiettivi: a) valorizzare e migliorare le specializzazioni degli organi inquirenti e giudicanti; b) potenziare gli strumenti di coordinamento e collegamento delle indagini; c) individuare chiare norme in materia di competenza; d) migliorare le sinergie tra forze di polizia, nuclei specializzati in materia di reati economici, pubblica amministrazione e organi vigilanti.

Ovviamente, in premessa ed a monte di un intervento di tal fatta non potrebbe che esserci il potenziamento e, al contempo, una semplificazione/coordinamento di tutta la legislazione dello specifico settore (oltre che di quella fallimentare), pure codificando strumenti (quali sequestri conservativi e preventivi per "equivalente") funzionali al blocco (congelamento) ed all'aggressione dei patrimoni illecitamente accumulati da amministratori e dirigenti infedeli appartenenti al ceto bancario.

10.4 Istituzione di un'Agenzia di rating europea

Un'efficace tutela del risparmio ed una seria prevenzione delle crisi bancarie richiedono senz'altro maggiore formazione finanziaria e migliore informazione finanziaria.

Come fornire ai mercati ed agli investitori (piccoli e grandi) un'informazione finanziaria completa, corretta, rigorosa, tempestiva e trasparente?

Nei precedenti capitoli di questa relazione si è diffusamente affrontato il tema dell'importanza e dell'estrema delicatezza della "informazione finanziaria" in un'era caratterizzata dall'integrazione dei mercati e dalla globalizzazione.

Coloro che "informano" gli investitori di tutto il mondo sulla maggiore o minore affidabilità creditizia di un emittente privato o pubblico, come uno Stato sovrano, hanno – di fatto – l'enorme potere di spostare altrettanto enormi masse di denaro da un'azienda all'altra, così come da uno Stato all'altro o addirittura da un continente all'altro: un potere, dunque, di determinare ed influenzare gli equilibri geopolitici del pianeta.

L'informazione finanziaria "*price sensitive*" attualmente fornita ai Mercati ed agli investitori di tutto il mondo e che ne orienta le scelte di investimento proviene, essenzialmente, dalle tre grandi "sorelle" del rating, le Agenzie Standard & Poor's, Moody's e Fitch: società sulla cui discutibile indipendenza e trasparenza vi è una fiorente ed autorevole letteratura, da ultimo riscontrata e corroborata dalla sentenza di un tribunale italiano che ha svelato inquietanti scenari.

L'indicazione e la proposta che emerge dai lavori della Commissione è, in questo caso, quella di attivarsi e richiedere, in ambito europeo, l'istituzione di una Agenzia di rating comunitaria: un tema sul quale, invero, ha discusso ampiamente anche il Parlamento europeo che con votazione unanime ha invitato la Commissione «*ad incoraggiare le imprese esistenti a registrarsi come agenzie di rating del credito di diritto europeo, riducendo gli ostacoli all'ingresso o all'espansione nel settore a tutti i livelli*»; ma si tratta di un tema estremamente delicato sul quale non c'è ancora accordo.

Il punto è come rendere realmente indipendenti, quindi più affidabili, le agenzie di rating che – come la storia recente dimostra – hanno più volte sbagliato buona parte delle loro valutazioni, alimentando la speculazione.

Le agenzie di rating – che, come si è ampiamente detto nelle pagine precedenti, valutano l'affidabilità creditizia di un emittente (aziende, enti, Stati) e valutano se questi soggetti emittenti siano in grado di ripagare o meno i titoli da loro emessi – sono criticate per svariate ragioni: perché considerate la "*longa manus*" della speculazione anglosassone e guadagnano profitti enormi; perché hanno assegnato valori massimi di affidabilità a titoli spazzatura o addirittura tossici, come nel caso dei subprime; perché hanno dato il voto massimo (tripla A) a Lehman Brothers pochi giorni prima che la banca d'affari fallisse trascinando quasi tutto il mondo nella sua crisi; perché continuano ad abbassare il rating degli Stati che cercano di rimettere i loro conti a posto, mettendoli sempre più a rischio, fino a condurli quasi al fallimento, come nelle profezie che si auto avverano.

La critica maggiore e più eclatante riguarda, però, il rapporto incestuoso con i loro clienti: le agenzie di rating sono, infatti, notoriamente "pagate" dai medesimi soggetti che esse "giudicano", cioè dai venditori di titoli, non dai compratori.

Il problema più drammatico consiste, allora, nel fatto che le agenzie di rating hanno un ruolo assolutamente preponderante nel sistema finanziario globale e svolgono un'attività a cui le maggiori autorità di controllo attribuiscono un valore semi-legale: determinate tipologie di investitori devono, infatti, per legge o per statuto "obbedire" ai rating delle agenzie e pilotare nelle direzioni da esse tracciate i loro investimenti.

E così, per esempio, un fondo pensione non può investire se non in titoli che abbiano affidabilità e rating elevati, per non mettere a rischio i fondi degli associati; ne consegue che se, allora, un'agenzia di rating boccia o retrocede uno Stato sovrano (cioè la sua affidabilità creditizia), automaticamente il fondo pensioni deve disinvestire i titoli che ha in portafoglio di quel Paese.

La stessa Banca Centrale Europea accetta titoli di Stato come garanzia (collaterale) per i prestiti alle banche europee sulla base dei giudizi delle società di rating.

Così, a causa del fatto che le autorità regolamentari della finanza globale hanno delegato alle agenzie di rating il potere di orientare e guidare gli investimenti, le loro "profezie" si auto avverano: e puntualmente gli speculatori possono facilmente scommettere sul fallimento di uno Stato contando sui giudizi/profezie delle controverse agenzie.

Occorre, dunque, un organismo *super partes* che – in condizioni di reale (e non solo apparente) trasparenza – operi le valutazioni sull'affidabilità degli emittenti, (specie degli emittenti sovrani) con personale competente, indipendente e qualificato, guidato da una *governance* "garantita" ed immune da influenze (e traffici di influenze) sotto l'egida della Commissione europea: l'obiettivo deve essere quello di fare dell'attività di rating, un'attività che, lungi dal favorire la speculazione, difenda e favorisca il risparmio del pubblico, assurgendo a funzione eminentemente pubblica.

All'Europa, del resto, conviene muoversi esattamente in questa direzione anche per assicurare una difesa permanente ed effettiva della moneta unica e, con essa, delle economie dei Paesi aderenti all'euro.

10.5 Separazione delle banche commerciali dalle banche d'affari (o speculative)

Nel quadro di previsione di una radicale riforma dell'ordinamento bancario, campeggiano in primo piano varie proposte di legge volte ad introdurre, nel nostro ordinamento, il principio della separazione delle attività bancarie commerciali da quelle speculative, sì da creare una netta distinzione delle attività più "rischiose" delle banche, da quelle di tradizionale intermediazione finanziaria: tanto con il doppio obiettivo di rafforzare la stabilità finanziaria e di migliorare il livello di protezione dei risparmiatori.

Oltre oceano, negli Stati Uniti, una separazione fra banche commerciali e banche di investimento fu introdotta nel 1933, dopo il collasso del sistema bancario, con il Banking Act, noto come Glass-Steagall Act (nomi dei proponenti), rimasto in vigore per più di sessanta anni e poi abolito. Ulteriori interventi normativi di "separazione" sono stati adottati, sempre negli Stati Uniti, con la c.d. *Volcker rule* che limita l'attività speculativa delle banche, che non possono investire i propri capitali in Borsa, con strumenti derivati e partecipazioni in *hedge funds*, se non in modo limitato; sempre detta norma separa, poi, le attività di "*commercial*" da quelle di "*investment*" per tutelare i risparmiatori ed evitare nuovi crack finanziari.

Nel Regno Unito un rapporto redatto nel 2011 da un gruppo di esperti indipendenti (*Vickers report)* ha proposto l'imposizione di un regime di separazione strutturale fra le attività bancarie tipiche, quelle di raccolta del risparmio e di erogazione del credito, e quelle delle

banche d'investimento. Le proposte del rapporto *Vickers* sono state in gran parte recepite dal Parlamento inglese con le modifiche apportate dal *Financial Services Act* del 2013. Le banche commerciali possono essere all'interno di un gruppo in cui altre società esercitano attività di intermediazione mobiliare. Le prime sono isolate dalle seconde, imponendo che le due attività siano esercitate da soggetti giuridicamente distinti; altre norme limitano la possibilità di trasmissione delle perdite dalle società che esercitano l'attività bancaria tipica alle altre componenti del gruppo. In tal modo, all'interno del gruppo polifunzionale, che può operare in tutti i settori dell'intermediazione, si dovrebbe creare un *ring fence* intorno alla banca che raccoglie depositi ed eroga credito.

In Europa, La Commissione europea ha affidato a un gruppo di esperti uno studio che ha prodotto un rapporto favorevole all'introduzione nelle direttive di riforme che impongano un principio di specializzazione (*Liikanen report* del 2013). I lavori per l'introduzione di riforme strutturali hanno raggiunto nel 2015 un compromesso politico su un testo di norme approvato dal Consiglio europeo e poi dal Parlamento europeo. La proposta di regolamentazione contiene norme volte ad assicurare la separazione fra l'attività bancaria tipica, raccolta di depositi ed erogazione di credito, e quella di *trading* in conto proprio, ossia *proprietari trading,* e altre tese a garantire una adeguata valutazione dei rischi derivanti dall'attività di *trading* per conto terzi. La proposta, considerando le differenze esistenti fra gli ordinamenti dell'Unione, lascia agli Stati due possibili opzioni di recepimento: introdurre un regime che crei un *ring fence* intorno al soggetto che esercita l'attività bancaria tipica; l'attribuzione alle autorità competenti del potere di imporre divieti e obblighi per realizzare la specializzazione operativa. Tale proposta di regolamento è purtroppo ancora al vaglio della Commissione Europea che risulta non interessata da approvarla

Dall'analisi del contesto bancario italiano emerso durante i lavori di questa Commissione d'inchiesta, così come dall'analisi delle sopra citate esperienze e proposte di regolamento, **possono identificarsi alcuni punti significativi che rendono necessario adottare un sistema di separazione funzionale delle attività bancarie:**

a) L'esercizio congiunto delle attività bancarie tradizionali e di quelle nel campo dei servizi di investimento ha portato a una crescita significativa delle dimensioni degli intermediari

che sono diventati "troppo grandi per fallire", ma anche troppo complessi per essere controllati in maniera efficace, troppo articolati per essere gestiti, in pratica troppo grandi e basta.

b) La crescita esponenziale dei rischi assunti dalle banche è derivata soprattutto dall'esercizio dell'attività di intermediazione mobiliare.

c) L'esercizio congiunto delle due attività può determinare un'estensione eccessiva dell'intervento pubblico nelle crisi. Secondo questa impostazione devono essere salvate, anche con fondi pubblici, solo le banche che, raccogliendo risparmio nella forma dei depositi, possono essere soggette a una crisi di panico dei risparmiatori. Esse devono essere salvate, inoltre, perché esercitando il credito nei confronti delle imprese svolgono una funzione essenziale nei sistemi economici. In altri termini, si riconosce l'esigenza di una tutela pubblica solo per le banche che svolgono attività di intermediazione tradizionale.

d) Le Banche "universali" o "globali", sono luoghi dove si generano fortissimi conflitti di interessi: sono istituti che fanno da consulenti delle azienda per l'emissione di titoli, di consulente del risparmiatore nella scelta del titolo e, a piacimento, effettuano acquisti di titoli per proprio conto: una pericolosa promiscuità di funzioni.

La separazione permette di evitare la collocazione indiscriminata di prodotti ai danni dei clienti della banca, dove i tecnicismi tipici dei prodotti finanziari con i loro rischi sono stati avvolti in una cortina di opacità che ha consentito alla banche di collocare prodotti che altrimenti non sarebbero stati mai richiesti.

Le persone interessate ad investire in prodotti finanziari o azioni potranno rivolgersi liberamente alle sole banche d'investimento.

Numerose e variegate sono le proposte di legge che giacciono in attesa di essere discusse ed approvate: proposte che potrebbero concretizzarsi nella prossima legislatura; così, quelle che prevedono:

- una separazione tra le banche che svolgono attività di raccolta di risparmio tra il pubblico ed esercizio del credito e le banche che svolgono attività di commercio in proprio di strumenti finanziari;

- un divieto per le banche commerciali di svolgere, direttamente o indirettamente, qualsiasi attività propria delle banche d'affari, delle società di intermediazione mobiliare e, in generale,

di tutte le società finanziarie che non sono autorizzate a effettuare la raccolta di depositi tra il pubblico;

- un divieto per le banche commerciali di partecipazione o di accordi di collaborazione commerciale di qualsiasi natura con banche d'affari, banche d'investimento, società di intermediazione mobiliare e società finanziarie;

- un divieto per le banche commerciali di essere partecipate dalla banche d'affari ovvero il divieto di partecipazioni incrociate;

- un divieto per i rappresentanti, direttori, soci di riferimento e impiegati delle banche d'affari, delle banche d'investimento, delle società di intermediazione mobiliare e, in generale, di tutte le società finanziarie che non effettuano la raccolta di depositi tra il pubblico, di detenere posizioni di controllo e di ricoprire cariche direttive nelle banche commerciali;

- un divieto per il *management* delle banche di ricoprire cariche direttive e di detenere posizioni di controllo in banche diverse da quelle in cui operano;

- un divieto di trasferimento di rischi e perdite derivanti dall'attività di *trading* sulla liquidità e sulla solvibilità delle banche commerciali, nonché sul portafoglio e sui depositi della loro clientela;

- sanzioni proporzionate e dissuasive per le banche che non ottemperino ai princìpi individuati con previsione, per le infrazioni di maggiore gravità, della revoca dell'autorizzazione all'attività bancaria;

- un trattamento fiscale più favorevole per le banche commerciali rispetto a quello per le banche d'affari.

10.6 Prevenzione di conflitti di interesse e del meccanismo delle "porte girevoli"

Un tema estremamente delicato e meritevole di adeguata regolamentazione è quello delle cosiddette "*porte girevoli*" che sembrano esistere tra i ruoli apicali delle grandi strutture tecnocratiche, nazionali e internazionali, ed il mondo della finanza: esiste in tali casi un conflitto di interessi, anche solo potenziale?

Sono noti i casi di alti dirigenti del nostro Tesoro che hanno lasciato (non troppi anni fa) il loro prestigioso incarico presso il Ministero dell'Economia per assumere incarichi apicali e di *governance* in grandi Banche d'affari (Goldman Sachs, Morgan Stanley, JP Morgan), peraltro specialisti in titoli di Stato, ma pure "controparti" del Tesoro nella negoziazione di contratti derivati.

Il Tesoro è controparte delle maggiori banche internazionali praticamente su quasi tutto quello che fa: quando deve collocare titoli di Stato, nelle privatizzazioni di aziende partecipate, nella gestione delle crisi bancarie ed in molto altro.

Al di là del sicuro vantaggio che, in termini di crescita professionale (oltre che, naturalmente, reddituale), le "porte girevoli" garantiscono agli "ex" apicali del Tesoro di casa nostra "*uti singuli*", l'essere (detti alti dirigenti) – al momento del passaggio dal settore pubblico a quello privato – portatori di un non indifferente bagaglio di conoscenze ma, soprattutto, l'essere custodi di informazioni sensibili, riservate e perfino "strategiche" sulla contabilità dello Stato e sui suoi "segreti", pone un oggettivo e imbarazzante problema per la sicurezza economica del Paese: un Paese nei cui confronti il suo ex dirigente apicale, transitato "armi e bagagli" al privato (solitamente una Banca d'affari globale, che continua a restare "controparte" dell'Italia nei delicati ed impegnativi contratti conclusi, quali – solo per esempio – i contratti derivati), non dovrebbe essere più "vincolato" al Paese da doveri di lealtà, fedeltà e riservatezza, con tutte le conseguenze che da ciò possono derivare e che, del tutto ragionevolmente, derivano.

E', pertanto, evidente, che il passaggio dal settore "pubblico" a quello "privato" debba essere quanto prima riformato e disciplinato in maniera seria e severa; e non solo con regole "tecnicistiche", tipo quella dei "diciotto mesi", per cui si può assumere un incarico in aziende private solo dopo che è passato un congruo lasso di tempo dalla fine del mandato pubblico.

Si tratta di una riforma che si impone anche (ma, come si è visto, non solo) per scongiurare la sensazione, sempre più diffusa, che le posizioni di potere non siano sfruttate per il conseguimento del bene comune, ma guardando all'interesse personale posto che quando il tecnocrate passa dall'altra parte della barricata al termine del mandato, per una parte dei cittadini questo equivale ad un tradimento della fiducia.

Esiste (o esisteva) la morale del "*civil servant*", cioè del burocrate consapevole del ruolo a servizio della collettività, un ruolo che si protrae anche quando si lascia la P.A.: come dicevano i romani, la moglie di Cesare non solo deve essere onesta. Deve anche sembrarlo.

10.7 Introduzione di uno "statuto speciale" per gli Specialisti in titoli di Stato e potenziamento dello staff del Tesoro

L'audizione della Dirigente generale del Tesoro – Direzione del Debito pubblico dr.ssa Maria Cannata sui temi della crisi del debito sovrano, della successiva stagione delle rinegoziazioni dei derivati di Stato (affidate, al pari delle aste dei titoli del debito pubblico, alla sua responsabilità, sotto la supervisione del Direttore Generale del Tesoro), oltre che sul "caso" Morgan Stanley, ha posto prepotentemente all'attenzione della Commissione un ulteriore e delicato tema: quello del potenziamento dello staff del Tesoro, con implementazione quanto meno delle articolazioni dedicate alla negoziazione dei derivati negoziati con primari istituti di credito internazionali, il più delle volte iscritti nell'albo degli specialisti in titoli di Stato.

Questi ultimi sono una particolare categoria di *primary dealers* (operatori principali), grandi Banche internazionali iscritte dal Ministero dell'Economia e delle Finanze in un apposito elenco denominato "*Elenco degli Specialisti in titoli di Stato*", che operano nei mercati all'ingrosso dei titoli di Stato, cioè nello MTS, impegnandosi a soddisfare, rispetto agli altri, requisiti più stringenti, sia in termini di sottoscrizione nelle aste dei titoli di Stato, sia in termini di attività di negoziazione sui mercati secondari regolamentati.

Detti "specialisti" devono essere in grado di formulare in via continuativa offerte di acquisto e di vendita di titoli, differenziati per caratteristiche, mantenere condizioni competitive di prezzo e svolgere scambi significativi; in contropartita, essi godono di alcuni privilegi esclusivi, tra cui la partecipazione al collocamento delle *tranches* supplementari riservate, alle aste di riacquisto effettuate utilizzando il Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato e alle operazioni di concambio.

Ed allora, poiché spesso (se non addirittura sempre) le controparti del Tesoro sono proprio i summenzionati *primary dealers*, appaiono auspicabili interventi legislativi funzionali a

garantire che, nella contrattazione con siffatte grandi Banche – dotate di macro strutture attrezzate con risorse umane e tecnologiche super specializzate di assistenza economico-legale-finanziaria – il Ministero dell'Economia di uno Stato sovrano come l'Italia possa contare su un più che proporzionato ed adeguato supporto.

10.8 Circolazione immediata e integrale delle risultanze ispettive tra le Autorità di vigilanza

Come emerso nel corso degli accertamenti condotti dalla Commissione, la collaborazione tra Banca d'Italia e Consob, pur solennemente sancita dalla lettera dell'articolo 4 del Tuf, alla prova dei fatti è risultata contraddittoria e carente, fino al punto da rendere possibile il paradosso di consentire alle banche di omettere, nella pubblicazione dei prospetti informativi, elementi ben noti alla vigilanza di cui gli investitori avevano tutto il diritto di essere informati.
Non si è trattato di un episodio circoscritto: grazie al lavoro svolto dalla Commissione e sulla base dei documenti acquisiti, è stato possibile riconoscere il diffuso ricorso a tale vera e propria anomalia. Il quadro che ne scaturisce risulta davvero preoccupante.

La discrezionalità nella gestione delle informazioni raccolte dagli ispettori volta per volta interessati nei rapporti reciproci tra le Autorità di vigilanza, a dispetto di quanto prescritto dall'articolo 4 del Tuf, ha come conseguenza un andamento del tutto incoerente dei flussi di notizie da inserire nei prospetti. Le conseguenze sono diverse caso per caso, ma certamente finiscono per delineare un contesto che non brilla per efficacia protettiva dei risparmiatori e degli investitori quanto alle dichiarazioni inserite nei prospetti (tipicamente nel caso di emissione di obbligazioni da parte delle banche). Nel momento in cui il legislatore è chiamato ad intervenire per evitare il ripetersi di queste situazioni in futuro, la prima questione da porsi è come limitare questo livello di discrezionalità.

Allo stato la soluzione più semplice sembra riformare l'articolo 4 del Tuf prevedendo l'obbligo per ciascuna Autorità di trasmettere integralmente ed immediatamente i verbali delle ispezioni all'altra Autorità interessata, allegando una comunicazione sintetica delle prescrizioni comunicate alla banca ispezionata che dovrebbe comparire nel prospetto. A Consob spetterebbe il compito di vigilare sull'effettivo rispetto da parte della banca sul dovere di inserimento delle indicazioni di Banca d'Italia.

In questo modo si otterrebbero due risultati importanti: in primo luogo le autorità di vigilanza disporrebbero entrambe di un archivio comune sulle attività ispettive svolte e sui loro esiti. In secondo luogo, si ridurrebbe enormemente il potere discrezionale delle banche di eludere, nella rappresentazione dei prospetti, le prescrizioni rese dalla vigilanza con funzione prudenziale e di stabilità, sperando che l'Autorità preposta al controllo di correttezza e trasparenza (Consob) non ne sia a conoscenza.

ALLEGATO 3

Relazione di minoranza

a firma dell' on. Sibilia, dell' on. Ruocco, dell'on. Villarosa, del sen. Girotto e del sen. Martelli

Senato della Repubblica - Camera dei Deputati

Proposta di Relazione finale

Parte A

Assenza di sinergia tra le autorità di vigilanza e differenze nelle modalità operative nei confronti di Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza

La Commissione ha avuto modo di esaminare le audizioni e gli esami testimoniali dei responsabili della Banca d'Italia e della Consob in merito alle vicende che hanno interessato Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza.

Dall'esame delle audizioni del Direttore generale della Consob Angelo Apponi e del Capo della vigilanza della Banca d'Italia Carmelo Barbagallo è emersa poca sinergia e complicità tra Banca d'Italia e Consob, essendo state lente e poco esaustive le comunicazioni tra le due Istituzioni di vigilanza.

In particolare i responsabili della Consob hanno dichiarato di aver ricevuto da Banca d'Italia informazioni esaustive sulla congruità dei criteri di determinazione del prezzo delle azioni di Veneto Banca, ai fini della corretta valutazione delle informazioni patrimoniali dei prospetti informativi degli strumenti finanziari emessi dalla stessa banca, mentre per Banca Popolare di Vicenza la medesima informazione non è mai giunta a Consob, nonostante la Banca d'Italia ne avesse accertato incongruità negli anni 2001/ 2008/ 2009 con sue attività ispettive.

Al riguardo si può ritenere che la normativa italiana risulti essere inadeguata, in quanto anche nell'ipotesi di rappresentazione corretta della non congruità della determinazione del prezzo

delle azioni dovrebbero essere egualmente esclusi i risparmiatori *retail* dal collocamento di strumenti finanziari con tale profilo di rischio.

Invece l'attuale normativa italiana e una sua particolare interpretazione applicativa hanno consentito "di fatto" alle banche di scaricare il rischio insolvenza sui risparmiatori *retail* acquirenti azioni e strumenti finanziari di debito subordinato.

Risulta quindi opportuna una modifica legislativa di carattere sostanziale che ponga in essere un netto divieto di distribuzione di strumenti finanziari ad alto potenziale di rischio ai risparmiatori *retail.*

Altresì al fine di escludere ogni possibile rischio di collocamento di strumenti finanziari particolarmente rischiosi presso risparmiatori privi di adeguate conoscenze tecniche e con un basso profilo di rischio, nonché escludere ogni genere di ipotesi di conflitto di interessi nella fase di collocamento degli strumenti finanziari, si ritiene opportuno attribuire un potere regolamentare alla Consob in modo da definire degli *standard* per i questionari relativi alla profilatura e alla valutazione di adeguatezza prevista dalla Direttiva MIFID onde evitare episodi di *moral hazard.*

Infatti la banca redige il bilancio, predispone l'emissione degli strumenti finanziari, predispone i prospetti finanziari e colloca direttamente gli strumenti finanziari presso la clientela, svolgendo al tempo stesso la profilatura e la valutazione di adeguatezza "MIFID" insieme alla consulenza in materia di gestione di risparmio.

Trattasi di una serie complessa di attività il cui combinato disposto sembra configurare l'esercizio di attività contrapposte in netto conflitto di interessi.

In merito alla inadeguatezza dei criteri di determinazione delle azioni di Veneto Banca (come rilevato anche dal quotidiano "La Repubblica" in data 11 dicembre 2017) gli esponenti della Consob hanno dichiarato di non aver avuto informazioni adeguate fino al 2015.

Al contrario risulterebbe che durante le ispezioni Consob del 2011 la stessa Autorità avesse appreso di attività ispettive della Banca d'Italia del 2009 che riferivano di un prezzo attribuito alle azioni non coerente con le *performances* economiche; al riguardo tra l'altro (secondo fonti stampa) Banca D'Italia avrebbe chiesto al Consiglio di Amministrazione di Veneto Banca di adottare una normativa interna per la determinazione del prezzo in relazione ai parametri di mercato e ai risultati economico-patrimoniali.

Nel triennio 2007/2010, diversamente dalle banche quotate, le banche non quotate come Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza erogavano dividendi e stabilivano valori azionari in modo del tutto scollegato rispetto alla realtà economica e patrimoniale.

L'annotazione di un elevato *"price/book value"* nei prospetti informativi relativi all'emissione di nuovi strumenti finanziari rappresenta una soluzione regolamentare poco efficace, poiché appare chiaro che la maggioranza dei risparmiatori *retail* con un basso profilo di rischio non è in grado di comprendere i rischi connessi all'elevato *"price/book value"*.

In relazione ai fatti esposti ed in base alle evidenze emerse nel corso delle audizioni svolte dalla Commissione si evince una proficua opportunità alla reintroduzione degli scenari di probabilità.

Gli episodi del "risparmio tradito" accaduti negli ultimi anni si sarebbero potuti evitare se i risparmiatori e gli investitori fossero stati informati dei rischi attraverso gli scenari di probabilità, uno strumento di trasparenza che avrebbe evidenziato con chiarezza l'alta probabilità di perdita nell'investimento di quei prodotti finanziari.

Secondo le Autorità di vigilanza intervenute in Commissione i prospetti informativi non riportavano tali scenari, perché non richiesti dalla disciplina Europea, anch'essa carente in materia. Questa segnalazione delle Autorità di vigilanza attesta l'esistenza di un *vulnus* nell'ordinamento da sanare quanto prima per evitare il ripetersi dei nefasti episodi a danno dei risparmiatori italiani, considerando la rilevanza costituzionale della tutela del risparmio (art. 47 Costituzione).

Pertanto il legislatore italiano deve (re-)introdurre gli scenari di probabilità nella normativa primaria intervenendo sulle disposizioni del Testo Unico della Finanza e valutare la loro applicazione ai prodotti di finanziamento disciplinati dal Testo Unico bancario, nonché deve intraprendere specifiche iniziative perché questo fondamentale strumento di informazione e salvaguardia degli investitori trovi riconoscimento nell'ordinamento comunitario.

In tal senso possono tornare utili iniziative messe in campo da organismi di informazione (come quella denominata "Plus24" nell'inserto settimanale de Il Sole 24 Ore nella rubrica intitolata «Rischi in Chiaro») che illustrano i rischi di obbligazioni subordinate e strutturate attraverso scenari di probabilità come nel caso del titolo subordinato emesso da Intesa Sanpaolo riportato nella figura a seguire.

La Consob dovrebbe essere investita ovviamente della vigilanza *ex-post* su questa informativa anche alla luce dei recenti presidi di *product intervention* previsti dalla MIFID2.

Il presidio degli scenari probabilistici a tutela del pubblico risparmio è peraltro divenuto elemento ricorrente nella giurisprudenza civile anche della Suprema Corte e la loro assenza nei contratti di finanza strutturata, con controparte non istituzionale, è oramai considerata causa di nullità contrattuale.

"Porte girevoli" tra le Autorità di vigilanza ed i soggetti vigilati

Nel corso delle audizioni relative a Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza la Commissione ha avuto modo di constatare una particolare predisposizione da parte di Banca Popolare di Vicenza nell'assunzione di dipendenti di Banca d'Italia.

Sono stati accertati diversi casi di passaggio da Banca D'Italia alle banche controllate e se ne citano alcuni:

- l'ispettore Luigi Amore giunge a Banca Popolare di Vicenza dopo ben sei anni di servizio presso Banca d'Italia;
- il dirigente Mario Sommella lascia nel 2008 l'incarico in Banca d'Italia e assume nello stesso anno un incarico direttivo nella segreteria generale di Banca Popolare di Vicenza;
- il dirigente Giannandrea Falchi lasciato Banca d'Italia per il ruolo di consulente di Banca Popolare di Vicenza;

- il dirigente Lucio Menestrina in organico di Banca d'Italia fino al 2005 poi in carriera in Banca Popolare di Vicenza fino a diventarne direttore finanziario nonostante abbia svolto precedentemente attività di ispettive proprio nei confronti dell'istituto di credito in commento;
- i dirigenti Giancarlo Onofri e Francesco Romito sono migrati da Banca d'Italia a Banca Popolare di Vicenza;
- il dirigente Mario Lio è stato assunto dalla partecipata siciliana Banca Nuova nonostante egli abbia svolto attività ispettive nei confronti delle società del Gruppo Banca Popolare di Vicenza.

Il fenomeno delle cd. "porte girevoli" è inopportuno sul piano morale e soprattutto sul piano giuridico-economico, perché gli esponenti degli organi di vigilanza preposti al controllo della corretta applicazione della normativa di settore, se cooptati in posizioni apicali o rilevanti dei soggetti vigilati, confondono il ruolo istituzionale della vigilanza e il ruolo speculativo e di perseguimento del profitto dei soggetti vigilati, che devono invece restare ben distinti e separati.

La confusione di entrambi i ruoli incide negativamente nell'esercizio delle funzioni di vigilanza nell'ambito del sistema bancario e finanziario italiano, compromettendone la stabilità.

E' quindi opportuno valutare una sostanziale modifica della normativa di riferimento rafforzando i casi di incompatibilità per gli esponenti e il personale delle Autorità di vigilanza, *in primis* Banca d'Italia e Consob, prevedendo il divieto di assunzione di incarichi o di ogni altro genere di rapporto di impiego e collaborazione presso i soggetti vigilati per almeno 6 anni dalla cessazione del rapporto di impiego presso l'Autorità di vigilanza.

E' altresì opportuno istituire presso ogni singola Autorità di vigilanza un fondo *ad hoc* a cui gli esponenti degli organi di amministrazione e controllo e l'alta dirigenza (direttori generali, vice direttori generali) dei soggetti vigilati versino annualmente almeno un terzo dei loro compensi lordi a titolo di garanzia per eventuali azioni civili e penali connesse all'ambito bancario-finanziario di riferimento o di provenienza e comunque per ogni genere di risarcimento danni derivante da violazioni di carattere normativo o regolamentare ovvero a titolo di garanzia per corresponsioni effettuate in applicazione di sanzioni amministrative.

La possibilità per gli stessi esponenti di ritirare le somme accantonate decorsi 5 anni dalla cessazione del mandato in assenza di una delle suddette cause preclusive potrebbe svolgere una importante funzione dissuasiva dal compimento di violazioni normative di vario genere che potrebbero pregiudicare la stabilità sia dei singoli istituti di credito sia del sistema bancario nel suo complesso.

In tale specifico ambito va riconsiderato l'istituto della prescrizione, abrogandola per la materia bancaria e finanziaria.

E' un provvedimento che impone la verità della storia vissuta negli ultimi decenni, durante i quali la finanza più spregiudicata, strutturata anche in organismi multinazionali, è riuscita a prendere il controllo della quasi totalità delle economie del pianeta, mettendo in seria crisi interi Stati e continenti e mostrando una insaziabilità inumana, senza fine.

La finanza moderna ha perso ogni lume della ragione ed è diventata spietata, capace di creare tra i popoli devastazioni mai viste prima nella storia umana e operante per la estrema concentrazione della ricchezza nelle mani di pochi soggetti tramite l'ausilio di politici corrotti e professionisti senza scrupoli e tecnicamente istruiti;

Si evidenzia al riguardo un base dello studio OXFAM "Un'economia per l'1%" "Come privilegi e potere in campo economico generano estrema disuguaglianza, e come è possibile spezzare questa spirale." del 2016:

"Nel mondo cresce il divario tra i super ricchi e il resto della popolazione, la disuguaglianza si aggrava, i lavoratori del settore finanziario ricevono stipendi spropositati che contribuiscono all'aumento della disuguaglianza di reddito, dagli anni '80 in poi le attività del settore finanziario sono andate oltre i confini tradizionali della fornitura di servizi a cittadini ed imprese, attualmente comprendono una sofisticata rete di strumenti e strategie focalizzate sul profitto da transazioni spesso di natura speculativa e sempre più slegate dai volumi della produzione e dai livelli della produttività dell'economia reale, quest'evoluzione è stata favorita dalla deregolamentazione del settore finanziario verificatasi negli ultimi 30 anni. Il sistema bancario ombra (ovvero il sistema degli intermediari non finanziari non soggetto a supervisione da parte delle autorità di vigilanza) domina attualmente le attività del settore finanziario, negli Stati Uniti l'industria finanziaria è responsabile per circa il 30% di tutti i profitti operativi, il doppio rispetto agli anni '80, ma crea meno del 10% del valore aggiunto dell'economia. A livello individuale, è stato calcolato che i guadagni degli occupati nel settore finanziario eccedono di circa 30-50% il valore aggiunto da essi generato. Probabilmente il migliore esempio di scollamento tra valore aggiunto e guadagni è rappresentato dalle retribuzioni complessive dei top manager di Bear Stearns e Lehman Brothers, che hanno percepito rispettivamente 650 e 400 milioni di dollari tra il 2003 e il 2008, cioè proprio nel periodo in cui le due banche si avviavano verso due dei più spettacolari fallimenti della storia finanziaria americana e mondiale.

È stato inoltre appurato che le economie dei Paesi con un settore finanziario ampio e dominante crescono più lentamente nel corso del tempo in quanto lo strapotere della finanza toglie spazio ad altri settori produttivi, sul piano globale l'espansione del settore finanziario ha ricadute anche sulle economie di quei Paesi in cui attualmente non è predominante, nelle economie emergenti, in cui c'è un forte bisogno di garantire maggiore accesso al credito per la maggioranza dei cittadini, si registrano segnali preoccupanti."

La finanza moderna va riportata nell'ambito dei principi e delle finalità costituzionali, che la determinano in primo luogo quale strumento a servizio degli interessi della collettività.

L'eliminazione dell'istituto giuridico della prescrizione in materia bancaria e finanziaria favorirà senz'altro questo processo di riconversione della finanza moderna in Italia, in quanto costituirà un deterrente formidabile nei confronti di tutti gli operatori del settore dediti ad attività predatorie.

Si vuole altresì ribadire il giudizio politico negativo sul Governo di Mario Monti e sui successivi Governi presieduti da Enrico Letta, Matteo Renzi e Paolo Gentiloni, come sui Governi quelli precedenti di Silvio Berlusconi, Romano Prodi, Massimo D'Alema, Lamberto Dini, Carlo Azelio Ciampi e Giuliano Amato, i veri responsabili politici - sia pure in misura differente - dell'inarrestabile e crescente crisi che continua a colpire da decenni le tanti classi sociali del Paese, impoverendole a favore di pochi eletti e al di là di qualsiasi propaganda tanto strumentale quanto infondata.

Governi Italiani che hanno messo **in serio pericolo la sicurezza dello Stato Repubblicano e del Popolo italiano**, mentre gli stessi Governi avrebbero dovuto porre sapienti freni e adeguati controlli inibitori a quel sistema ormai in perenne degenerazione.

Ciò precisato e senza nulla concedere, la soppressione dell'istituto giuridico della prescrizione nella materia bancaria e finanziaria trova fondamento anche nell'ambito del principale organismo rappresentativo delle banche italiane: l'ABI (Associazione Banche Italiane).

Infatti alla 52ª Assemblea degli associati dell'Abi (Associazione Bancaria Italiana) tenuta l'11 luglio 2012 a Roma e presieduta da Giuseppe Mussari - uno dei principali responsabili del crac del Monte dei Paschi di Siena - prendeva la parola Mario Monti e nella veste di Presidente del Consiglio e Ministro dell'Economia e delle Finanze egli affermava testualmente nel dibattito:

«L'Italia ha intrapreso un percorso di guerra»[1] in materia bancario-finanziaria, subendo un vero e proprio crimine di guerra dal sistema bancario-finanziario "marcio".

Per i crimini di guerra è esclusa ogni prescrizione e, considerando anche l'articolo 2942 c.c., alla luce del dibattito scaturito in sede ABI, tale esclusione può ben essere concepita e varata in materia bancaria e finanziaria, per fattispecie sia civili che penali, fino a che la finanza non ritorni ad essere strumento a servizio degli interessi della collettività secondo il dettato costituzionale, come già innanzi precisato.

Il Gruppo Banca Popolare di Vicenza e la gestione dei conti dei "servizi segreti"

La Commissione ha avuto modo di apprendere che le società del Gruppo Banca Popolare di Vicenza gestivano i conti dei "servizi segreti" e le relative attività si sono aggirate intorno a 1.600 operazioni bancarie che hanno movimentato circa 642 milioni di euro.

Le operazioni si riferiscono al periodo dal 17 giugno 2009 (quarto Governo Berlusconi) e il 25 gennaio 2013 (Governo Monti) e ben 425 operazioni del valore di circa 43 milioni di euro sarebbero riconducibili all'Agenzia informazioni e sicurezza interna (Aisi), mentre altre 20 del valore di circa 6 milioni di euro sarebbero riconducibili all'Agenzia informazioni e sicurezza esterna.

Tanto dimostra che il gruppo Banca Popolare di Vicenza ha avuto legami molto stretti con la Presidenza del Consiglio e i "servizi segreti nazionali".

Tra i beneficiari dei trasferimenti dei fondi risulterebbe esserci anche personale in organico del Ministero dell'Interno, soggetti *«inquadrati nel ruolo unico del contingente speciale della Presidenza del Consiglio dei Ministri»*, della Protezione civile, del Dipartimento Vigili del fuoco, del Consiglio Superiore della Magistratura nonché avvocati, dirigenti medico-ospedalieri, vertici di Autorità portuali e di istituzioni musicali siciliane.

E' stato interessante riscontrare che nelle operazioni bancarie dei conti dei "servizi segreti" gestiti presso le società del Gruppo Banca Popolare di Vicenza risultano presenti anche giovani autori e registi di programmi molto fortunati di *infotainment* di tv nazionali private, nonché conduttori di trasmissioni di successo sulla radio pubblica e fumettisti vicini al mondo dei centri sociali.

[1] Tg3 ore 14.30 dell'11/07/2012

Molte delle operazioni bancarie riguardano però sia i vertici dell'intelligence italiana, dotati anche di poteri di firma sugli stessi conti bancari, sia alti funzionari territoriali dei Servizi e delle forze dell'ordine, tra cui:

- ufficiali del Carabinieri con ruoli in sedi estere,
- ispettori della Polizia di Stato coinvolti nel processo dell'Utri del 2001,
- dirigenti dell'ex centro Sisde di Palermo già noti alle cronache per vicende seguite all'arresto di Totò Riina.

Non mancano neppure dipendenti della controllata Banca Nuova appartenente al gruppo Banca Popolare di Vicenza, precisando ad ogni modo che la Commissione non ha potuto effettuare gli opportuni accertamenti per verificare eventuali casi di omonimia.

E' opportune intervenire per attivare meccanismi più chiari, accessibili e trasparenti sulla gestione dei rapport "banca-Stato" e "banca-Governo": non è pensabile che una banca, selezionata per finanziare le organizzazioni di Stato subisca questo "triste epilogo".

La posizione nella vicenda Banca Popolare dell'Etruria della Deputata Maria Elena Boschi Ministra e Sottosegretaria di Stato

In seguito allo svolgimento di diverse audizioni e con riferimento soprattutto all'audizione del 20 dicembre 2017 la Commissione ha definitivamente accertato che il 4 novembre 2014 la Deputata Maria Elena Boschi ha incontrato a Milano Federico Ghizzoni, Amministratore Delegato di Unicredit (principale gruppo bancario con sede in Italia), e in qualità di *«Ministra per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento»* del Governo Renzi gli ha chiesto di tenere uno specifico incontro per discutere sulla possibile acquisizione da parte di Unicredit della Banca Popolare dell'Etruria, di cui il padre Pierluigi Boschi era il Vice Presidente e il fratello Emanuele Boschi era alto dirigente.

L'incontro si è tenuto il 12 dicembre 2014 a Milano nell'ufficio dell'Amministratore Delegato di Unicredit Federico Ghizzoni, che solo qualche giorno prima (3 dicembre 2014) aveva incontrato i vertici della Banca Popolare dell'Etruria, dai quali era stato informato tra l'altro della soluzione di separare la cd. *«bad bank Popolare dell'Etruria»* con oneri a carico dello Stato, e quindi dei cittadini italiani, dalla cd. *«good bank Popolare dell'Etruria»*.

Dai vertici di Banca Etruria Federico Ghizzoni veniva così ad apprendere in anticipo di un anno la soluzione che sarebbe stata poi adottata dal Governo Renzi col varo del decreto-legge domenicale 22 novembre 2015 n.183 (disposizioni urgenti per il settore creditizio), mediante il quale venivano costituite distinte *«bad banks»* e *«good banks»* nei quattro ambiti bancari del Centro-Nord Italia di Banca Popolare dell'Etruria, Banca Marche, CariFerrara e CariChieti; e mentre i debiti e gli oneri delle quattro *«bad banks»* restavano sul groppone dello Stato e di tutti i cittadini italiani, le quattro *«good banks»* - ripulite da posizioni debitorie e ristrutturate - venivano acquisite da Ubi Banca nel 2017 al prezzo di un solo euro.

Sulla vicenda ha parlato anche il Ministro dell'Economia e delle Finanze Pier Carlo Padoan che nell'audizione in Commissione tenuta il 18 dicembre 2017 ha dichiarato di non avere mai conferito alcun incarico alla collega di Governo Maria Elena Boschi in merito alla crisi di Banca Popolare dell'Etruria.

La Commissione ha potuto così constatare l'effettiva indebita ingerenza della Deputata Maria Elena Boschi in una questione che esulava dalla sua competenza di *«Ministro per le Riforme costituzionali e i Rapporti col Parlamento»*.

L'irregolare condotta istituzionale dell'esponente del Governo Renzi può trovare spiegazione nel suo "interesse personale" a risolvere le gravi problematiche della Banca Popolare dell'Etruria, una banca con sede sociale in Toscana ad Arezzo, regione natia della Deputata Ministra Boschi e del Suo Presidente del Consiglio Matteo Renzi, nella cui banca ben due suoi stretti familiari - il padre Pierluigi Boschi e il fratello Emanuele Boschi - ricoprivano importanti ruoli di gestione.

Va ricordato che in sede di mozione di sfiducia presentata dal Gruppo "Movimento 5 Stelle" la Deputata Ministra Boschi ha dichiarato il 18 dicembre 2015 alla Camera dei Deputati: *«Non ho mai favorito la mia famiglia, mai i miei amici. Non c'è dunque conflitto d'interessi, non c'è dunque alcun favoritismo, non c'è alcuna corsia preferenziale»*.

Come va pure ricordato che da maggio 2017 la stessa Deputata esponente del governo ha dichiarato in diverse sedi e alla stampa di non avere incontrato l'Amministrazione Delegato di Unicredit Federico Ghizzoni.

Tali affermazioni della Deputata Ministra sono state smentite dall'inchiesta svolta dalla Commissione Parlamentare e in primo luogo dal positivo accertamento svolto nell'audizione del 20 dicembre 2017 che ha confermato l'esistenza dell'incontro personale da lei avuto con l'Amministratore Delegato di Unicredit.

Inoltre anche a voler considerare la condotta tenuta dalla Ministra Boschi un "semplice interessamento" per salvare la banca del padre Pierluigi Boschi e del fratello Emanuele Boschi, permane tutta la gravità della sua condotta politico-istituzionale per le dichiarazioni non veritiere da lei rese sia il 18 dicembre 2015 alla Camera dei Deputati, luogo rappresentativo della massima espressione della sovranità popolare, sia da maggio 2017 in diverse sedi e alla stampa dichiarando di non avere incontrato l'Amministratore Delegato di Unicredit Federico Ghizzoni.

Pertanto i presupposti sia per le dimissioni dal Governo Renzi da parte della Deputata Ministra Maria Elena Boschi che per la proposizione della mozione di sfiducia (in mancanza delle relative dimissioni) erano già fondati *illo tempore* e lo sono diventati ancor di più in seguito alle risultanze dei lavori della Commissione di inchiesta, che ha fugato definitivamente ogni (strumentale) perplessità in merito.

Senza tralasciare che il sopra richiamato "semplice interessamento" della Deputata Ministra Maria Elena Boschi:

- ha riguardato la sola Banca Popolare dell'Etruria e non altre banche in difficoltà, incluse quelle oggetto di risoluzione e colpite dalla medesima irreversibile crisi conclamata nel decreto-legge domenicale 22 novembre 2015 n.183 del Governo Renzi, di cui la Deputata Ministra faceva parte;
- non ha riguardato invece i tanti sventurati risparmiatori della Banca Popolare dell'Etruria, al pari di tutti gli altri risparmiatori italiani indotti dalle strutture della banca aretina e dall'attuale assai carente sistema bancario e finanziario ad investire in obbligazioni subordinate, che risultano addirittura essere state negoziate fino al 20 novembre 2015 (come affermato in Commissione il 20 dicembre 2017 dal componente Alessio Villarosa), cioè fino a circa un anno successivo all'incontro tenuto il 12 dicembre 2014 a Milano dalla Deputata Ministra con l'Amministratore Delegato di Unicredit.

Ma vi è di più.

Nella sopra citata audizione del 20 dicembre 2017 si è appreso che all'Amministratore Delegato di Unicredit, Federico Ghizzoni, il 13 gennaio 2015 (cioè dopo un mese dall'incontro avuto con la Deputata Ministra) è pervenuta la seguente e-posta:
«Ciao Federico, solo per dirti che su Etruria mi è stato chiesto di sollecitarti, se possibile, nel rispetto dei ruoli per una risposta su Etruria. Un abbraccio Marco».

Trattasi di una e-posta inviata all'Amministratore Delegato di Unicredit da Marco Carrai, esperto di cibernetica e Presidente di Toscana Aeroporti spa con sede a Firenze e capitale sociale di

euro 30.709.743,90, attualmente detenuto da Corporation America Italia spa (51,13%), Fondazione Cassa di Risparmio di Firenze (6,58%), Sogim spa (5,79%), Regione Toscana (5,03%), altri (31,47%).

E lo stesso Marco Carrai, insieme all'onorevole Deputata Maria Elena Boschi e all'altro esponente del Partito Democratico e attuale Ministro dello Sport Luca Lotti, è anche dal 2013 componente del Consiglio Direttivo della "Fondazione Open" con sede in Toscana, dalla lettura del cui sito *www.fondazioneopen.it* si rileva abbia avuto ricevuto circa 6 milioni di euro da diversi finanziatori, tra cui: Davide Serra e Anna Barassi (175.000 euro), Guido Ghisolfi e Ivana Tanzi (125.000 euro), Moby spa (100.000 euro), Fingen spa (100.000 euro), Getra Distribution srl (75.000 euro), Vincenzo Manes (62.000 euro), British American Tobacco (50.000 euro), Corporacion America Italia spa (50.000 euro), Uno spa (50.000 euro), MCI Research and Management ltd (30.000 euro), Comitato per la candidatura di Matteo Renzi (29.040 euro).

Questi particolari rapporti esistenti tra Marco Carrai e gli ambiti di pertinenza di Matteo Renzi, all'epoca Capo del Governo e attuale Segretario del Partito Democratico, costituiscono validi elementi per intendere che l'e-posta inviata il 13 gennaio 2015 all'Amministratore Delegato di Unicredit sia stata una "maldestra pressione" (come qualificata anche in Commissione il 20 dicembre 2017) esercitata su Federico Ghizzoni e sull'Unicredit per salvare la Banca Popolare dell'Etruria della famiglia Boschi ed effettuata su indicazione di primari esponenti dell'allora Governo Renzi.

Inoltre la Commissione ha accertato che la Deputata Ministra ha chiesto e incontrato il Presidente della Consob Giuseppe Vegas, tra l'altro in luoghi non istituzionali, per discorrere della preoccupazione personale sulla crisi di Banca Popolare dell'Etruria e sulla possibilità di suo assorbimento da parte della Banca Popolare di Vicenza.

Per le stesse finalità la Deputata Ministra ha incontrato anche il Vicedirettore Generale di Banca d'Italia Fabio Panetta e l'Amministratore Delegato di Veneto Banca Vincenzo Consoli.

La gravità di queste ultime condotte è strettamente connessa all'ulteriore incarico governativo di pertinenza della Deputata Boschi, che dal 12 dicembre 2016 ricopre l'incarico di Sottosegretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega al programma di Governo, alle pari opportunità e - in particolar modo - alle autorità amministrative indipendenti, tra cui si annoverano la Consob e l'Ivass presieduta dal Direttore generale della Banca D'Italia.

E detto incarico viene tuttora ricoperto nonostante l'attuale Sottosegretaria Boschi abbia avuto incontri personali con il Presidente della Consob Giuseppe Vegas, il Vicedirettore generale di

Banca d'Italia Fabio Panetta ed esponenti delle banche sottoposte alla vigilanza di Banca d'Italia e Consob, per trattare e discutere delle delicate questioni attinenti alla Banca Etruria di cui, si ribadisce, il padre Pierluigi Boschi ricopriva il ruolo di Vicepresidente, mentre il fratello Emanuele Boschi ne era alto dirigente.

Senza trascurare e meglio precisare altresì che dalle risultanze della Commissione Parlamentare di inchiesta non risulta che la Deputata Boschi si sia mai dedicata a tutelare gli interessi sia delle altre banche coinvolte in dissesti e crisi finanziarie, quali ad esempio Banca Marche, CariFerrara e CariChieti, sia dei loro sventurati risparmiatori/acquirenti obbligazioni subordinate, per la qualcosa si aggrava ulteriormente il suo conflitto di interessi, che è ormai "giustamente" divenuto di pubblico dominio anche per merito - va rimarcato - del lavoro dalla stessa Commissione Parlamentare.

E senza altresì trascurare che la Deputata Ministra Boschi ha tenuto una condotta non veritiera non soltanto sull'incontro da lei avuto il 12 dicembre 2014 con l'Amministratore Delegato di Unicredit, ma, come si è potuto accertare per merito della Commissione, anche in altre due importanti circostanze:

- la riunione del marzo 2014 tenuta a Laterina nel salotto di casa Boschi, a pochi giorni dalla nascita del governo Renzi e dalla nomina di Maria Elena Boschi a Ministro delle Riforme, dove «Boschi padre (non ancora vicepresidente ma semplice consigliere), il presidente di Etruria Giuseppe Fornasari, il presidente di Veneto Banca Flavio Trinca e l'ad Consoli hanno spiegato alla Ministra» secondo la stampa «i problemi drammatici delle rispettive banche, alle prese anche allora con gli interventi ritenuti scorretti» e in Commissione Trinca e Consoli, pur confermando l'incontro di Lateriana, hanno lasciato ombre su tutti i contenuti dell'incontro fornendo versioni differenti;
- la telefonata effettuata il 3 febbraio 2015 in amicizia, decorso circa un anno dall'incontro di Laterina, durante la quale il manager di Veneto Banca Vincenzo Consoli, dopo essersi consigliato con Vincenzo Umbrella capo della sede di Firenze di Bankitalia, chiedeva a Boschi padre di fissargli un incontro direttamente col Presidente del Consiglio Matteo Renzi .

Merita in ultimo attenzione la posizione assunta dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Arezzo, Roberto Rossi, che ha prestato audizione il 30 novembre 2017 innanzi alla Commissione.

La sua condotta imbarazzante alle domande formulategli dai commissari in merito al ruolo e alle indagini svolte sui vertici di Banca Etruria e sul padre della Deputata Ministra Boschi, ben visibile in Commissione, pone l'esponente della magistratura in una posizione critica, che va valutata sotto diversi profili.

Sulle specifiche domande il Procuratore Rossi, che peraltro aveva svolto incarico di consulenza (retribuita) per i Governi Letta e Renzi , non si è poi pronunciato dinanzi alla Commissione di inchiesta e tale condotta assume tutta la rilevanza nel ruolo svolto dalla magistratura nel territorio aretino della regione Toscana.

Infine, la stessa Deputata Maria Elena Boschi in merito al Ministro della Giustizia Anna Maria Cancellieri sul caso Ligresti dichiarò: "Io al suo posto mi sarei dimessa. E' in gioco la figucia nei confronti delle istituzioni, si dà l'immagine di un Paese in cui la legge non è uguale per tutti." Si ritiene che la Deputata Maria Elena Boschi non abbia seguito alla lettera le sue stesse dichiarazioni.

Caso De Benedetti: informazioni riservate agli amici del Governo

Nei tempi moderni il degrado delle istituzioni del Paese è orami divenuto senza fine a causa delle inqualificabili condotte perpetrate da certi politici ed imprenditori italiani e trova uno dei momenti di alti nella vicenda di Carlo De Benedetti, fattosi peraltro intervistare dalla giornalista Lilli Gruber nel programma televisivo andato in onda mercoledì 17 gennaio 2017 sul canale italiano La7.

La vicenda riguarda l'affare di Borsa conseguito da De Benedetti in Borsa nel 2014-2015 per le informative riservate ricevute dal Governo Renzi sul varo del provvedimento di trasformazione delle principali banche popolari italiane da società cooperative in società per azioni.

Secondo gli organi di stampa «gli uffici inquirenti della Consob hanno contestato a Carlo De Benedetti, al suo broker di fiducia Gianluca Bolengo e alla sua società Itermonte Sim di aver commesso un "abuso di informazioni privilegiate", acquistando titoli di banche popolari alla vigilia della riforma del settore. Si sarebbe così verificato il cosiddetto insider trading che viene commesso da chi, in possesso di notizie in grado di influenzare l'andamento di un titolo in Borsa, ne approfitta per guadagnarci: reato grave, che però in alcune circostanze viene sanzionato come illecito amministrativo».

Ebbene dopo mesi di indagine, gli uffici competenti della Vigilanza sono arrivati alla conclusione che De Benedetti e Bolengo hanno senza dubbio commesso un *insider trading* "secondario" (punibile con una multa da 20 mila fino a 3 milioni di euro): De Benedetti perché «ha comunicato a Bolengo l'informazione privilegiata inerente l'imminente approvazione di un decreto

legge nel quale era inserito un provvedimento di riforma delle banche popolari" e gli ha detto di comprare azioni; Bolengo perché esegue l' ordine».

Al riguardo non vi sono dubbi che i due sappiano che di decreto si tratterà.

Dopo aver sentito le controdeduzioni dei due soggetti, sempre secondo notizie di organi di stampa (non smentite), alla fine gli uffici della Vigilanza hanno concluso per la mancanza di estremi sanzionatori e hanno mandato gli atti al Collegio dei commissari Consob, in quel momento presieduto da tre membri (due dei quali nominati dal Governo Renzi) più il presidente, Giuseppe Vegas.

E la relative decisione è arrivata nella seconda metà del 2016 a maggioranza, con l'astensione del Presidente Consob Giuseppe Vegas. "Niente sanzioni, con buona pace delle contestazioni iniziali" commentano organi di stampa.

A questo punto la domanda da porsi è: Quanti altri casi del tipo di quello innanzi narrato di Carlo De Benedetti ci sono stati negli ultimi Governi del Paese, come in quelli precedenti da Amato in poi?

E ve ne è un'altra da porsi: Il Paese, gli italiani vorranno, potranno ancora sopportare altri casi come quello di Carlo De Benedetti?

Sarebbe quindi opportuno dar seguito all'abolizione del segreto d'ufficio su questioni di tale rilevanza.

Vicende di Banca Marche, CariFerrara e Carichieti

Le vicende che hanno portato alla crisi degli altri tre istituti di credito Banca Marche, CariFerrara e CariChieti sono pareti stretti della precedente vicenda della Banca Popolare dell'Etruria, per essere tra l'altro state tutte insieme oggetto di risoluzione col decreto-legge domenicale 22 novembre 2015 n.183 varato dal Governo Renzi.

Dalle distinte audizioni tenute, seguendo l'ordine cronologico di ascolto, dai Pubblici Ministeri di Ancona (22 novembre 2017), di Ferrara (28 novembre 2017) e di Chieti (1 dicembre 2017), è risultato che i vertici gestionali delle tre banche hanno perpetrato "mala gestio", al pari della Banca Popolare dell'Etruria della famiglia Boschi, tradendo clamorosamente la fiducia loro concessa da tanti risparmiatori italiani.

In particolare il primo Pubblico audito, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Ancona Elisabetta Melotti, accompagnata dai sostituti procuratori Andrea Laurino e Marco Pucilli,

ha fatto riferimento ai giudizi penali in corso a carico di amministratori, direttori generali, sindaci e funzionari di Banca Marche per i reati di corruzione, bancarotta fraudolenta, falso in bilancio, ostacolo all'attività di vigilanza, falso in prospetto, anche in relazione alle attività svolte dalla controllata al 100 Medioleasing spa.

Gli amministratori di Banca Marche, secondo le incriminazioni a loro varico, hanno *«distratto, dissipato, distrutto il patrimonio o comunque cagionato il dissesto e l'insolvenza per effetto di operazioni dolose»*.

Va dato rilievo al fatto che le notizie determinanti l'avvio delle indagini sono pervenute dapprima dall'ambito dell'amministrazione di Banca Marche e poi dalla Banca D'Italia.

E le audizioni svolte in Commissione dagli altri Pubbici Ministeri, dal Procuratore della Repubblica di Ferrara Patrizia Castaldini accompagnata dal sostituto Stefano Longo e dal Procuratore della Repubblica di Chieti Francesco Testa accompagnato dal sostituto Giuseppe Falasca, hanno avuto esiti anologhi a quelli del Procuratore della Repubblica di Ancora.

Monte Paschi di Siena

Come rilevato dal dr. Giuseppe Bivona che ha inoltrato tali contributi all'Ufficio di Presidenza della Commissione si ritiene opportuno rilevare che:

Monte dei Paschi di Siena ha sistematicamente falsificato tutti i bilanci e tutti i prospetti dal 4 dicembre 2008[2] al 23 settembre 2015[3] per (a) aver iscritto a bilancio cinque miliardi di titoli di stato (BTP) inesistenti e (b) non aver iscritto cinque miliardi di derivati (Credit Default Swap) ovvero due temerarie speculazioni negoziate con Deutsche Bank (l'"**Operazione DB**" per due miliardi) e Nomura (l' "**Operazione Nomura**" per tre miliardi) che avevano come oggetto una scommessa sull'insolvenza dello Stato italiano.

Il fatto è stato pacificamente accertato dalla Procura di Milano che il 16 febbraio 2016[4] ha chiesto il rinvio a giudizio per i vertici di MPS in carica nel periodo 2008-2011 (l'avv. Giuseppe Mussari ed dott. Antonio Vigni) ed il 12 maggio 2017[5] per i vertici di MPS in carica nel periodo 2012-2015 (il dott. Alessandro Profumo ed il dott. Fabrizio Viola) contestando i gravi reati di false comunicazioni sociali e manipolazione informativa.

Falsificando i bilanci, MPS ha del tutto falsato la rappresentazione della situazione economico-finanziaria, dei rischi effettivamente detenuti e della dotazione di capitale. Gli azionisti che hanno sottoscritto gli aumenti di capitale 2011 (due miliardi), 2014 (cinque miliardi) e 2015 (tre miliardi) hanno perso il 100% delle somme investite (dieci miliardi) a fronte di decisioni di investimento basate su dati falsi diffusi da MPS.

Le perdite subite da MPS per le temerarie scommesse sui derivati nascosti in bilancio, sono state da sole integralmente responsabili del ricorso agli aiuti di Stato (c.d. '*Monti Bond*)' ricevuti dalla banca nel 2013. La circostanza è stata nascosta al Governo ed al Parlamento ed alla stessa Commissione Europea.

1 La Banca d'Italia e la CONSOB non sono intervenute ad ingiungere a MPS la correzione dei bilanci né ad assumere i conseguenti atti dovuti, nemmeno dopo che a partire dal 2013 erano state ripetutamente informate in modo estremamente puntuale degli illeciti contabili commessi da MPS e dai suoi amministratori.

---

[2] data in cui è stata eseguita la prima delle due operazioni contabilizzate in modo falso (quella con Deutsche Bank)

[3] data in cui è stata chiusa la seconda delle due operazioni contabilizzate in mood falso (quella con Nomura)

[4] Allegato 1.3 - Procura di Milano - Richiesta di Rinvio a Giudizio per Mussari, Vigni e altri 16 Febbraio 2016)

[5] Allegato 1.8 - Procura di Milano, Richiesta di Rinvio a Giudizio di Profumo, Viola e Salvadori (12 maggio 2017)

Onde meglio apprezzare la gravità delle condotte, occorre sgombrare il campo da una presunta (quanto inesistente) 'complessità' o 'difficoltà' della materia: per chiunque sia un 'addetto ai lavori' (come Banca d'Italia, CONSOB e MEF devono sperabilmente ritenersi), è immediato capire la differenza tra un derivato ed un titolo di Stato dalla lettura dei contratti con cui le operazioni sono documentate.

Ad esempio, le Operazioni DB e Nomura contenevano due clausole specifiche (la c.d. clausola "*cheapest to deliver option*"[6] e la c.d. clausola di '*early termination*' nel caso di un '*credit event*'[7]) che inducono automaticamente un 'addetto ai lavori' a comprendere che si tratta di un derivato di tipo *Credit Default Swap* così come per un bambino è automatico associare la parola 'proboscide' e 'zanne' all'elefante. E la riprova di ciò è il 'Google test':

- se sul motore di ricerca Google si digitano le parole "*proboscide*" e "*zanne*", il primo risultato è "**elefante**"[8];

- se sul motore di ricerca Google si digitano le parole "*cheapest to deliver option*" e "*early termination credit event*" il primo risultato è "**Credit Default Swap**"[9].

In pratica nessun 'addetto ai lavori' per quanto poco capace (purché in buona fede) poteva non comprendere che le operazioni contabilizzate da MPS come titoli di Stato erano derivati (Credit Default Swap). Ovviamente, al li là dalla presenza delle clausole richiamate, la conferma si ricavava agevolmente dall'esame dei contratti delle operazioni[10] da cui emergeva in modo immediato e diretto che le relazioni economiche, gli obblighi ed i diritti per come definiti tra le parti componevano le pattuizioni di un derivato.

Giova poi ricordare che la parola 'derivato' nelle sue varie declinazioni, ricorreva nei contratti delle Operazioni DB e Nomura ben **447 volte** (!), come rilevato più volte dal Deputato Carlo Sibilia, per cui in fondo anche un non-addetto ai lavori (purché mediamente intelligente) avrebbe potuto capire che si trattava di derivati. Quest'ultima osservazione non si applica ovviamente a Banca d'Italia, CONSOB (e MEF) in quanto da considerarsi 'addetti ai lavori'.

[6] Allegato 9.1 - MPS Bilancio 2012, pp. 108, 110, 500, 503

[7] Allegato 9.1 - MPS Bilancio 2012, pp. 827, 828, 829, 830

[8] Allegato 11.10 Ricerca su Google - Zanne e Proboscide (18 giugno 2017)

[9] Allegato 11.11 Ricerca su Google - Cheapest to Delivery e Early Termination (18 giugno 2018)

[10] Allegato 8.5 - Giuseppe Bivona, Memoria Tecnica (aprile 2015)

A partire dal 2013, il Governatore della Banca d'Italia ed i componenti del Direttorio, il Presidente della CONSOB ed i componenti della Commissione, tre Presidenti del Consiglio, tre Ministri dell'Economia ed il Direttore Generale del Tesoro (e numerosi altri) erano stati ripetutamente informati che MPS falsificava i bilanci contabilizzando cinque miliardi di derivati come Titoli di Stato, un gravissimo illecito (poi accertato dall'autorità giudiziaria) commesso ininterrottamente dal dicembre 2008 al settembre 2015. Sebbene informate, le autorità di controllo non sono mai intervenute nel periodo in cui si consumavano gli illeciti, ad ingiungere alla Banca la correzione dei bilanci al fine di tutelare i risparmiatori e più in generale la stabilità del sistema bancario (Banca d'Italia), gli
investitori e più in generale l'integrità del mercato (CONSOB):

(1) il 17 settembre 2010 la Banca d'Italia redigeva un verbale di un' *"ispezione mirata"* mirata a valutare *"i rischi di mercato e di liquidita di MPS"* dimostrando di aver perfettamente riconosciuto la natura problematica di due operazioni in titoli di stato (in vero derivati occulti) eseguite da MPS con Nomura e Deutsche Bank e persino il collegamento tra l'operazione eseguita con Deutsche Bank e la ristrutturazione di un'operazione in perdita (Santorini)[11];

(2) il 29 ottobre 2010 la Banca d'Italia redigeva un verbale ispettivo su MPS in cui rilevava anomalie nelle Operazioni DB e Nomura per il *"profilo di rischio non adeguatamente controllati , ne' compiutamente riferiti all'esecutivo dell'Organo Amministrativo"* ed riconosceva espressamente il legame tra l'Operazione DB e *"le perdite allora in formazione"* su altre operazioni anch'esse poi risultate falsamente contabilizzate[12];

(3) il 28 luglio 2011 la CONSOB riceveva un esposto anonimo in cui venivano segnalate numerose irregolarità commesse da MPS nell'area finanza tra cui veniva espressamente segnalata l'Operazione Nomura[13];

[11] Allegato 6.10 - Verbale Banca d'Italia (17 settembre 2010)

[12] Allegato 6.1 – Banca d'Italia, Verbale d'Ispezione (29 ottobre 2010)

[13] Allegato 5.7 - Esposto Anonimo alla Consob (28 luglio 2011)

(4) il 17 aprile 2012, otto ispettori della Banca d'Italia, al termine di un'ispezione della Vigilanza in MPS conclusa il 9 marzo 2012 dichiaravano che "l*a struttura complessiva dell'operazione* [ndr – Operazione Nomura] *rientra nella definizione di derivato*" e che *"l'operazione nel suo complesso si sostanzia in un derivato creditizio (Credit Default Swap)"*[14];

(5) il 6 giugno 2012 la CONSOB veniva informata dalla Banca d'Italia delle risultanze del rapporto ispettivo su MPS da cui era emerso che l'Operazione Nomura era un derivato creditizio[15];

(6) il 25 giugno 2012[16] ovvero un anno dopo esserne stata per la prima volta informata dall'esposto del 28 luglio 2011 (una condotta già di per sé gravemente inerziale)[17], la CONSOB chiedeva a MPS la copia dei contratti che venivano trasmessi il 27 giugno 2012[18]: nessuna autorità di controllo, per quanto poco preparata, avrebbe potuto non comprendere dalla lettura dei contratti (null'altro occorrendo) che l'operazione era un Credit Default Swap (**cft. Paragrafo I**);

(7) l'8 marzo 2013, la Banca d'Italia e la CONSOB dimostravano di ben conoscere come MPS avrebbe dovuto contabilizzare le operazioni emanando una circolare che richiamava correttamente le regole contabili (IAS) secondo cui *"i principi contabili internazionali prescrivono che i bilanci, al fine di rappresentare attendibilmente la situazione economico-patrimoniale e finanziaria degli emittenti, debbano privilegiare la sostanza economica delle operazioni rispetto alla loro forma contrattuale"*[19] (salvo poi non usare i poteri di intervento per pretendere che la circolare venisse applicata da MPS);

(8) il 26 marzo 2013 i prof. Andrea Resti e Giovanni Petrella, consulenti di MPS, presentavano una relazione pubblicata da MPS[20] in cui riconoscevano loro stessi

---

[14] Allegato 6.2 - Banca d'Italia, Verbale Ispezione (17 aprile 2012), p. 8, 9, 12 e 13

[15] Allegato 5.4 - Consob - Relazione per la Procura di Milano (28 dicembre 2014), p. 38 e Allegato 5.3 Consob - Relazione per la Procura di Milano (9 ottobre 2015), p. 8

[16] Allegato 5.2 - Consob, Nota Tecnica (5 aprile 2013)

[17] Allegato 5.7 - Esposto Anonimo alla Consob (28 luglio 2011)

[18] Allegato 5.2 - Consob, Nota Tecnica (5 aprile 2013)

[19] Allegato 5.1 - Circolare Banca d'Italia/Consob/IVASS n. 6 (8 marzo 2013)

[20] Allegato 10.10 - MPS Relazione Punto 4 Assemblea aprile 2013 (29 aprile 2013): "*i contratti forniscano protezione a Deutsche Bank....contro le perdite derivanti da un default della Repubblica Italiana" (p. 17); "I rapporti tra*

che le operazioni Deutsche Bank e Nomura possedevano le caratteristiche sostanziali dei contratti derivati, con questo *"testimoniando così come anche per loro, "nella sostanza", si tratta di un derivato di credito venduto da MPS"* [21];

(9) il 1° luglio 2013, Nomura per il tramite dei propri consulenti, ammetteva pacificamente che *"la sostanza economica dell'operazione è perciò, senza possibilità di contraddizione, la vendita di un derivato creditizio da MPS a Nomura"*[22] affermando di non aver mai venduto a MPS i Titoli di Stato che la Banca continuava a iscrivere a bilancio perché non avrebbe avuto alcuna ragione di farlo;

(10) il 13 luglio 2013, il Tribunale del Riesame (Siena) emetteva una sentenza secondo cui l'operazione eseguita da MPS con Nomura *"si sostanzia in un Credit Default Swap, derivato creditizio"* affermando che *"doveva essere iscritta nel portafoglio attività finanziarie di negoziazione"* mentre *"MPS ha invece contabilizzato le diverse componenti in voci separate allocandole in portafogli diversi"*[23];

(11) il 29 gennaio 2014 anche Deutsche Bank, dopo Nomura dichiarava pubblicamente che l'operazione fatta con MPS era un derivato[24]. L'autorità di controllo tedesca (Bafin) avrebbe successivamente confermato che Deutsche Bank aveva riconosciuto che l'operazione era un derivato a valere dalla trimestrale al 30 settembre 2013[25];

(12) il 29 gennaio 2014 l'autorità di controllo tedesca (Bafin) rendeva noto alla Banca d'Italia che Deutsche Bank aveva corretto retroattivamente la contabilizzazione

---

MPS e Nomura possono essere sintetizzati come .. MPS incassa un pagamento periodico da Nomura…a scadenza (o in caso di early termination) MPS rifonde a Nomura le eventuali perdite derivanti dall'inadempimento del Tesoro italiano o da altri eventi assimilabili ("credit event")" (p. 41).

[21] Allegato 11.12 - Articolo Sole24Ore (27 aprile 2013) - Intervista del Prof. Tasca

[22] Allegato 8.4 - Nomura, Memoria Tecnica Prof. Gualtieri (1 luglio 2013), p. 11,14, 15 e 22

[23] Allegato 11.1- Sentenza Tribunale del Riesame Siena (13 luglio 2013), p. 12

[24] Allegato 14.2 - Articolo su Die Welt, (7 gennaio 2014). Vedere anche articolo su Corriere della Sera del 16 e 30 gennaio 2014 e articolo su Bloomberg del 29 gennaio 2014

[25] Allegato 7.3 - Relazione dell'autorità di controllo tedesca (BAFIN) su Operazione MPS con Deutsche Bank (31 dicembre 2014), p. 279,

della transazione con MPS, "*rappresentando l'operazione come derivato*"[26];

(13) il 6 febbraio 2014 l'autorità di controllo tedesca (Bafin) informava ufficialmente la Consob che l'operazione di MPS con Deutsche Bank contabilizzata come Titoli di Stato era un "*derivato*"[27], un fatto di cui anche MPS veniva informata[28];

(14) il 26 ottobre 2014, la Banca Centrale Europea dichiarava che *"l'operazione* [ndr - eseguita da MPS] *con Nomura è stata trattata [dalla BCE] come un derivato*"[29];

(15) il 3 aprile 2015, la Procura di Milano emetteva avvisi di conclusione delle indagini preliminari nei confronti di MPS contestando l'occultamento di perdite attraverso *"un derivato creditizio di tipo CDS (Credit Default Swap)*[30] *su rischio Italia, ottenuto tramite la disaggregazione in separate componenti, in guisa di consentirne la dissimulazione nei Bilanci MPS"*, precisando che l'acquisto dei Titoli di Stato iscritti da MPS a bilancio *"sarebbe avvenuto solo fittiziamente"*[31];

(16) il 5 giugno 2015 i Consulenti Tecnici d'Ufficio prof. Roberto Tasca e Francesco Corielli incaricati dalla Procura di Milano di accertare la correttezza delle appostazioni contabili nei bilanci MPS delle operazioni con Deutsche Bank e Nomura hanno dichiarato che MPS *"avrebbe dovuto rappresentare in bilancio le due operazioni come contratti di Credit Default Swap e non come Repo d'investimento 'a saldi aperti'* " e che le rappresentazioni date da MPS a sostegno della contabilizzazione adottata è di natura *"del tutto illogica ed infondata"* [32].

(17) il 9 giugno e 10 luglio 2015 il Consulente Tecnico d'Ufficio Prof. Micocci incaricato dal Giudice del Tribunale Ordinario di Firenze dott. Riccardo Guida di accertare la natura sostanzialistica dell'operazione di MPS con Deutsche Bank dichiarava che

---

[26] Allegato 6.6 - Memorie della Banca d'Italia alla Procura di Milano (p. 45)

[27] Allegato 7.1- Bafin, Lettera alla Consob (6 febbraio 2014)

[28] Allegato 2.11 - Lettera ai signori Profumo e Viola (20 luglio 2015)

[29] Allegato 7.2 - Banca Centrale Europea - Rapporto su MPS (26 ottobre 2014)

[30] con riferimento all'operazione Nomura

[31] Allegato 1.1 - Procura di Milano Avviso ex 415 bis per Mussari, Vigni e altri (3 aprile 2015), pag. 3

[32] Allegato 8.1 - Procura di Milano, CTU Prof. Corielli e Tasca (5 giugno 2015)

"*le operazioni erano sostanzialmente contratti derivati*"[33];

(18) a partire da inizio 2013 la CONSOB e la Banca d'Italia avevano ricevuto ben **trentaquattro esposti**[34] (sic!) in cui venivano informate che le Operazioni DB e Nomura erano derivati (esattamente come erano stati informati i signori Profumo e Viola[35]);

(19) il 23 settembre 2015 MPS terminava anticipatamente l'ultima delle due operazioni (Operazione Nomura) contabilizzate in modo falso, senza che Banca d'Italia, CONSOB (e MEF) - NONOSTANTE I RISCONTRI DI CUI SOPRA - fossero mai intervenute. Una condotta di cui Banca d'Italia, CONSOB (e MEF) devono essere chiamate a rispondere.

Ad aggravare ulteriormente le responsabilità della CONSOB e della Banca d'Italia per il periodo 2012-2015 si aggiunge il fatto che l'autorità giudiziaria ha escluso che ci fosse stato alcun ostacolo all'attività di vigilanza con riferimento al periodo richiamato (in pratica CONSOB e Banca d'Italia non possono 'addurre' l'ostacolo alla vigilanza):

(20) Il 31 agosto 2016, la Procura di Milano, riferendosi al periodo 2012-2015 in cui i rappresentati apicali di MPS erano il dott. Profumo ed il dott. Viola, ha affermato che "*le Autorità di Vigilanza non hanno lamentato alcuna menomazione di - o di difficoltà frapposta a – l'esercizio delle proprie attribuzioni in materia di vigilanza sul mercato e sulla sana a prudente gestione della banca in questione*" [36];

(21) Il 21 aprile 2017, il GIP del Tribunale di Milano nel disporre il rinvio a giudizio coattivo dei signori Prumo e Viola ha accertato la *"(non) configurabilità di eventuali contestazioni di ostacolo ...le Autorità di Vigilanza".*[37]

[33] Allegato 8.2 - Tribunale di Firenze, CTU Prof. Micocci (10 luglio 2015), p. 6 e 79

[34] Allegati da 3.1 a 3.34

[35] Allegati da 2.1 a 2.11

[36] Allegato 1.5 - Procura di Milano, Richiesta Archiviazione di Profumo e Viola (31 agosto 2016), p. 23.

[37] Allegato 1.7 - GIP Tribunale di Milano, Rinvio a Giudizio Coatto di Profumo, Viola e Salvadori (21 aprile 2017)

E' dunque un fatto documentato *per tabulas* che la Banca d'Italia e la CONSOB avevano tutte le informazioni necessarie onde accertare che i bilanci di MPS erano falsi ed incredibilmente fin tanto che le operazioni falsamente contabilizzate sono rimaste sui bilanci di MPS (ovvero dal dicembre 2008 al settembre 2015) non sono mai intervenute ad esercitare i poteri di cui disponevano nell'interesse dei risparmiatori e del mercato nemmeno quando il falso conclamato era stato ampiamente smascherato e ripetutamente portato alla loro attenzione. Si tratta di un fatto di una gravità inaudita.

2 La Banca d'Italia a giugno 2012 e gennaio 2013 ha dato informazioni non corrette al Governo ed al Parlamento nella procedura autorizzativa degli aiuti di Stato (c.d. '*Monti Bond*') poi erogati a MPS nel febbraio 2013: infatti contrariamente a quanto veniva rappresentato, i soldi dei contribuenti sono stati utilizzati per ripianare un deficit di capitale di oltre due miliardi prodotto dalle suddette spregiudicate speculazioni in derivati occultati in bilancio. Una verità taciuta e nascosta al Parlamento, a principale beneficio della Fondazione MPS[39]

allora azionista di maggioranza relativa:

(1) il 22 giugno 2012 MPS ha attivato la procedura degli aiuti di Stato ('*Monti Bond*')[40] comunicando alla Banca d'Italia un *deficit* di capitale (c.d. EBA Capital Shortfall al 30 settembre 2011, Raccomandazione EBA/REC/2011/1 dell'8 dicembre 2011) di 3,3 miliardi di euro dovuto a cause **esogene** ovvero riconducibile alla valutazione ai prezzi di mercato dei titoli di Stato detenuti in portafoglio. La Banca dichiarava di essere in grado di far fronte autonomamente a 1,3 miliardi pertanto veniva chiesto l'intervento pubblico per i **due miliardi di euro mancanti**;

[38] vedere Allegato 1

[39] grazie alle false rappresentazioni date, gli aiuti di Stato sono stati concessi come prestito perpetuo irredimbile, senza alcuna diluizione del socio Fondazione MPS (allora principale azionista di maggioranza relative con oltre il 30% del capitale)

[40] Allegato 6.3 - Banca d'Italia, Attivazione Procedura Aiuti di Stato (25 giugno 2012)

(2) Il 25 giugno 2012 la Banca d'Italia ha rappresentato al MEF che il ricorso agli aiuti di Stato era "*riconducibile alla valutazione ai prezzi di mercato dei titoli di Stato italiani in portafoglio...*" [41];

(3) Il 24 gennaio 2013, MPS ha rappresentato al mercato che il ricorso agli aiuti di Stato era "*prevalentemente [riconducibile] alla crisi del debito sovrano che ha ridotto il valore del portafoglio titoli di stato Italiani detenuti dalla Banca..*" [42];

(4) il 28 gennaio 2013 la Banca d'Italia ha rappresentato che il ricorso agli aiuti di Stato era "*internamente riconducibile alla valutazione ai prezzi di mercato dei titoli di Stato detenuti in portafoglio*" [43];

(5) il 29 gennaio 2013, il MEF, nella persona dell'allora Ministro Grilli, ha rappresentato al Parlamento che il ricorso agli aiuti di Stato "*in larga parte riconducibile alla forte esposizione del portafoglio della banca ai titoli del debito pubblico italiano*[44];

(6) il 9 febbraio 2013 la Banca d'Italia ha rappresentato che il ricorso agli aiuti di Stato era necessario "*per far fronte ai rischi derivanti dall'ingente portafoglio di titoli pubblici*" [45];

---

[41] Allegato 6.3 - Banca d'Italia, Attivazione Procedura Aiuti di Stato (25 giugno 2012), pag. 1: "*Banca Monte dei Paschi di Siena ....ha evidenziato uno shortfall di capitale di 3,3 mld di euro, riconducibile alla valutazione ai prezzi di mercato dei titoli di Stato italiani in portafoglio...*"

[42] Allegato 10.14 - MPS Comunicato Stampa (24 gennaio 2013): "*MPS ribadisce quindi quanto già comunicato in precedenza, ovvero che la necessaria richiesta del supporto pubblico ai fini dell'EBA capital exercise si riconduce prevalentemente alla crisi del debito sovrano che ha ridotto il valore del portafoglio titoli di stato Italiani detenuti dalla Banca, e solo in misura minore anche dall'attività di verifica ancora in corso sulle operazioni Alexandria, Santorini e Nora Italia di cui tutti parlano*".

[43] Allegato 6.4 - Banca d'Italia, Interventi Vigilanza (28 gennaio 2013), p. 5 : "*la Banca Monte dei Paschi di Siena...evidenzia al 30.09.2011 uno shortfall rispetto al target fissato nella raccomandazione EBA di 3,3 miliardi di euro. Lo shortfall è internamente riconducibile alla valutazione ai prezzi di mercato dei titoli di Stato detenuti in portafoglio*"

[44] Allegato 11.7 - Ministero dell'Economia e delle Finanze, Relazione del Ministro Grilli (29 gennaio 2013),

p. 2 (Audizione del 29 gennaio 2013 presso la Commissione Finanze della Camera dei Deputati):: *"Per MPS l'ammontare di Core Tier 1 mancante per il raggiungimento del livello del 9% è stato allora quantificato dalla Banca d'Italia e dall'EBA in euro 3.267.000.000, ammontare in larga parte riconducibile alla forte esposizione del portafoglio della banca ai titoli del debito pubblico italiano"*.

[45] Allegato 6.5- Banca d'Italia, Relazione del Governatore Visco al FOREX (9 febbraio 2013), p. 5*:"A differenza di quanto avvenuto in molti casi all'estero, il sostegno fornito a MPS, come quello dato negli anni scorsi ad altre*

(7) il 27 novembre 2013, facendo affidamento sulla sopra citate rappresentazioni, la Commissione Europea con delibera C(2013) 8427 ha autorizzato in via definitiva gli Aiuti di Stato (Monti Bond) ad MPS precisando quanto segue:

- *"le Autorità Italiane dichiarano che il deficit di capitale di MPS è almeno in parte riconducibile alla valutazione ai prezzi di mercato dei titoli di Stato"* (traduzione)[46];
- *"le Autorità Italiane hanno fatto presente che i revisori di MPS hanno confermato…la correttezza del trattamento contabile* [delle Operazioni DB e Nomura]" (traduzione)[47]
- *"se i problemi di MPS non fossero stati di natura esogena ma causati da* ***un'eccessiva assunzione di rischio*** *ed errori nell'asset-liability management (ALM),* ***sarebbe scattato l'obbligo di una ristrutturazione molto più severa****"* ~~(traduzione)[48]. ESATTAMENTE QUELLO CHE LE FALSE RAPPRESENTAZIONI HANNO INTESO EVITARE~~ **NASCONDENDO CHE GLI AIUTI ERANO SERVITI PER RIPIANARE UN BUCO DI DUE MILIARDI E SETTANTA MILIONI PRODOTTO DA UNA TEMERARIA ASSUNZIONE DI RISCHIO SU DUE SCOMMESSE IN DERIVATI PER CINQUE MILIARDI DI EURO OCCULTATI IN BILANCIO;**

---

banche italiane di dimensioni minori, non è il salvataggio di una banca in crisi. Si tratta di un prestito, computabile nel patrimonio di vigilanza, concesso dallo Stato a un costo particolarmente elevato e crescente nel tempo. L'intervento è stato deciso l'estate scorsa per consentire a MPS di adempiere alla raccomandazione dell'Autorità bancaria europea di costituire un buffer patrimoniale eccezionale e temporaneo, ben oltre i requisiti minimi regolamentari, per far fronte ai rischi derivanti dall'ingente portafoglio di titoli pubblici."

[46] Allegato 8.5 - Giuseppe Bivona, Memoria Tecnica (aprile 2015), Commissione Europea, delibera C(2013) 8427 del 27 novembre 2013 Paragrafo 95, p. 24: "*the Italian authorities claim that MPS's capital shortfall should at least to some extent be seen in the context of the marking down to market of sovereign bonds*"

[47] Allegato 8.5 - Giuseppe Bivona, Memoria Tecnica (aprile 2015), Commissione Europea, delibera C(2013) 8427 del 27 novembre 2013, Paragrafo 97, p. 25: *"the Italian authorities point out that MPS's auditors confirmed, also under the criteria provided in that joint interpretative communication, the correctness of the accounting treatment*"

[48] Allegato 8.5 - Giuseppe Bivona, Memoria Tecnica (aprile 2015), Commissione Europea, delibera C(2013) 8427 del 27 novembre 2013, Paragrafo 35 p. 9: *"Instead MPS's problems were not exogenous but essentially due to excessive risk-taking and poor asset-liability management, so triggering the need of a far-reaching restructuring"*

(8) il via libera agli alla concessione degli aiuti di Stato (Monti Bond) a MPS era stato subordinato dal Parlamento (art. 23-novies del d.l. 95/2012) ad un parere della Banca d'Italia *inter alias* a) sull'adeguatezza del piano di ristrutturazione all'epoca proposto; b) sull'adeguatezza patrimoniale attuale e prospettica della banca; c) sul profilo di rischio di MPS. La Banca d'Italia ha trasmesso con nota del 26 gennaio 2013, n. 0090223 un parere favorevole (**secretato**) con questo spianando la strada all'erogazione degli aiuti: il parere della Banca d'Italia, che pur ben sapeva che la banca contabilizzava miliardi di derivati come Titoli di Stato[49] e dunque sapeva che la banca deteneva rischi a dir poco temerari risultati essere fino a 27 volte (sic!)[50] maggiori di quelli comunicati al mercato, era per definizione errato (ed in quanto tale ingannevole anche verso il Parlamento);

(9) il 28 febbraio 2013 gli aiuti pubblici a MPS (c.d. 'Monti Bond') venivano attuati con l'erogazione di due miliardi di euro (al netto della sostituzione dei c.d. 'Tremonti Bond');

Tutte le rappresentazioni di cui sopra si dimostravano false:

(10) il 29 aprile 2013 MPS dichiarava che il deficit di capitale a fronte di cui erano stati richiesti gli aiuti di Stato (EBA Capital Shortfall) era per "*1,2 mld imputabili all'operazione Nomura e 870 milioni imputabili all'operazione Deutsche Bank*"[51] per un totale complessivo di €2,07 miliardi ovvero risultava che il ricorso agli aiuti di Stato si era reso necessario solo e soltanto per il buco di capitale prodotto dalle Operazioni DB e Nomura.

(11) posto che le Operazioni DB e Nomura non erano Titoli di Stato ma derivati (Credit Default Swap) – una circostanza che già emergeva dal verbale della Banca d'Italia del 17 aprile 2012 anteriore all'attivazione della

procedura poi accertata anche dall'autorità giudiziaria – risulta *per tabulas* che i quattrini dei contribuenti sono stati utilizzati per coprire un buco di oltre due miliardi

---

[49] Allegato 6.2 - Banca d'Italia, Verbale Ispezione (17 aprile 2012)

[50] Allegato 8.3 - Procura Generale , CTU Prof. Tasca e Corielli - Procura Generale della Repubblica (10 gennaio 2017)

[51] Allegato 10.10 - MPS Relazione Punto 4 Assemblea aprile 2013 (29 aprile 2013), pag. 18

3 di euro determinato da due scriteriate speculazioni su derivati, una circostanza tenuta nascosta al Parlamento. Un fatto gravissimo;

(12) il 12 aprile 2016 la Banca d'Italia, interrogata sulle false rappresentazioni date, non negava di aver reso rappresentazioni né corrette né veritiere al Parlamento per il tramite del MEF sull'utilizzo di fondi pubblici usati per MPS ma affermava che alla data del 25 giugno 2012 *"il quadro informativo a disposizione dell'Autorità di vigilanza era ben più limitato"* lamentando che *"la cura e la profondità dell'analisi degli ispettori si sono scontrate tuttavia con l'opacità di MPS, che non ha consentito loro di disporre di tutti gli elementi informativi e documentali rilevanti"* citando espressamente ***"l'occultamento del mandate agreement"*** [52]. La stessa 'giustificazione' veniva stata ulteriormente ribadita il 2 novembre 2017 in un comunicato ANSA in cui la Banca d'Italia in risposta all'accusa di conoscere già dall'aprile 2012 (ovvero prima dell'attivazione della procedura degli Aiuti di Stato nel giugno 2012) la vera natura di miliardi di derivati contabilizzati come titoli di Stato ha affermato all'epoca di non *"disporre di tutti gli elementi informativi e documentali rilevanti", per qualificare le operazioni in Btp come derivati, a partire dal* ***'mandate agreement'*** *relativo all'operazione Alexandria"*[53].

Pur nel comprensibile imbarazzo di dover dare conto di false rappresentazioni al Parlamento, la spiegazione offerta dalla Banca d'Italia è del tutto priva di merito per numerose ragioni:

(i) il c.d. *'mandate agreement'* fu ritrovato il 10 ottobre 2012 ovvero **dopo** che la Banca d'Italia ha avviato la procedura degli aiuti di Stato a MPS (25 giugno 2012) **ma prima** che la procedura fosse conclusa (gli aiuti furono corrisposti a MPS il 28 febbraio 2013) e soprattutto **prima** che la Banca d'Italia fornisse il parere conclusivo richiesto dal Parlamento trasmesso con nota del 26 gennaio 2013, n. 0090223. Pertanto se il

'*mandate agreement*' fosse stato davvero un elemento essenziale per riconoscere la natura errata delle rappresentazioni rese nell'attivazione della procedura degli Aiuti di Stato, la Banca d'Italia avrebbe avuto tutto il tempo necessario per

[52] Allegato 6.9 - Risposte della Banca d'Italia alla Commissione di Inchiesta della Regione Toscana (12 aprile 2016)

[53] Allegato 11.13 - ANSA (2 novembre 2017)

rettificare le proprie **false** rappresentazioni prima del perfezionamento della procedura sugli Aiuti di Stato;

(ii) è del tutto falso che il '*mandate agreement*' fosse un documento necessario per capire che le operazioni falsamente contabilizzate da MPS come titoli di Stato erano derivati posto che questa conclusione si ricavava agevolmente dalla lettura dei contratti delle operazioni perfezionate, che erano stati acquisiti dalle autorità di controllo **prima** del rinvenimento del '*mandate agreement*': infatti l'unica informazione che il '*mandate agreement*' avrebbe permesso di svelare era che l'operazione in questione era stata iscritta a bilancio ad un valore non corretto, come risulta *per tabulas* dagli atti del processo per ostacolo alla vigilanza davanti al Tribunale di Siena[54] in cui nulla veniva contestato dalla Banca d'Italia agli imputati in merito alla falsa contabilizzazione dell'operazione come titoli di Stato invece che derivati;

(iii) è stata la stessa Banca d'Italia, per voce del Direttore Mauro Parascandolo (Direttore Pincipale Dipartimento Vigilanza bancaria Supervisione Bancaria) a spiegare davanti ai giudici del Tribunale di Siena la rilevanza del '*mandate agreement*' ai fini della determinazione dell'errata iscrizione del valore inziale ma la sua irrilevanza ai fini della corretta determinazione del modo in cui l'operazione doveva essere contabilizzata: "*..il 'mandate agreement' **attiene ai valori**, cioè il 'mandate agreement' fa emergere una **insussistenza patrimoniale, un maggior valore delle passività a lungo termine. E questa emerge indipendentemente da come viene classificata l'operazione,** tant'è che la banca, che mantiene l'operazione contabilizzata secondo il criterio per componenti, ha comunque fatto un restatement. **Cioè il restamenet non è legato al cambiamento delle modalità di contabilizzazione, da Long Term Repo*** [ndr – operazione di Titoli di Stato finanziata in pronto

contro termine] ***a Credit Default Swap***"[55];

[54] Allegato 1.11 - Sentenza Tribunale Siena (31 Ottobre 2014)

[55] Allegato 1.11 - Sentenza Tribunale Siena (31 Ottobre 2014)

(iv) infine, se davvero la mancata conoscenza del '*mandate agreement*' (ritrovato il 12 ottobre 2012) fosse stata la ragione che aveva impedito alla Banca d'Italia di 'accorgersi' che le operazioni in questione non erano titoli di stato (come falsamente contabilizzate da MPS) ma derivati – e dunque inducendo la Banca d'Italia in errore onde dare false rappresentazioni nell'attivazione della procedura di aiuti di Stato - perché la Banca d'Italia non ha mai contestato la falsa contabilizzazione dei derivati nemmeno anni ed anni dopo (**in vero mai**) averne acquisito il '*mandate agreement*'?

(13) a conferma dell'impatto delle false rappresentazioni sul regime attuativo degli aiuti a MPS, il 10 gennaio 2017, i consulenti della Procura Generale hanno correttamente scritto:

- *"Alla luce di queste constatazioni,* ***risulta estremamente difficile comprendere, come sia possibile che le Autorità italiane abbiano trasmesso alla Commissione Europea una richiesta di questo tenore****: «With respect to the mitigation of distortions of competition, the Italian authorities claim that BMPS's capital shortfall should at least to some extent be seen in the context of the marking down to market of sovereign bonds, which was reflected in the assessment of EBA's capital exercise. With reference to the restoration of long-term viability of BMPS, Italian authorities have stated that the issuance of the new instruments is linked to the need to cover the shortfall resulted from that capital exercise, which is almost entirely attributable to the sovereign buffer in Italian government bonds held in the AFS portfolio».*"* [56]

- *"la situazione di BMPS risultava cagionata da fenomeni di cattiva gestione delle attività/passività o da strategie rischiose, quali devono intendersi l'acquisizione di una banca a prezzi troppo elevati, le perdite sul portafoglio crediti, o la sottoscrizione di derivati di credito.* ***In questo caso è chiaro che le previsioni della Commissione Europea potevano essere diverse perché sarebbero state valutate***

procedure di intervento: «nel normale quadro degli aiuti al salvataggio..... nonché misure compensative per limitare le distorsioni

---

[56] Allegato 8.3 - Procura Generale, CTU Prof. Tasca e Corielli - Procura Generale della Repubblica (10 gennaio 2017), p. 76

della concorrenza*». *Tutto ciò difficilmente avrebbe condotto all'autorizzazione all'emissione dei Monti bond "[57]

Grazie alla false rappresentazioni addotte, è stato evitato il dissesto della Fondazione MPS in quanto si è evitato che gli aiuti a MPS fossero concessi nel 2013 in modo diluitivo per gli azionisti che a quel punto sarebbero stati spazzati via (un fatto poi comunque avvenuto nell'agosto 2017, quando la Fondazione MPS aveva già venduto da tempo e ridotto la sua partecipazione riuscendo a pagare i propri debiti). Nel 2013 il Sindaco di Siena Valentini, il presidente della Provincia di Siena Bezzini, il Presidente della Giunta Regionale Toscana Rossi ed il Presidente del Consiglio Regionale Monaci[58] – ovvero i soggetti che designano gli organi di governo della Fondazione MPS – sono stati anch'essi ripetutamente informati.

La Banca d'Italia e la CONSOB nel 2013 hanno assunto iniziative potenzialmente idonee a disconoscere/sanare gli illeciti contabili di MPS cercando (senza riuscirci anche grazie al mio intervento) di ottenere una pronuncia dalle autorità internazionali (IFRS IC) che riconoscesse una fantomatica (quanto inesistente) assenza di chiarezza dei principi contabili (!). La CONSOB ha anche inoltrato alla Procura della Repubblica proprie considerazioni 'tecniche' volte ad avvallare la contabilizzazione (falsa) adottata da MPS:

(1) nell'agosto 2013 CONSOB e Banca d'Italia hanno presentato un interpello[59] *"per il tramite dell'OIC (Organismo Italiano di Contabilità)"*[60] al Comitato Internazionale per l'Interpretazione dei Principi Contabili Internazionali ("IFRS IC)" volto a richiedere[61] il riconoscimento che (b) *"the intention of the transaction was certainly not to*

[57] Allegato 8.3 - Procura Generale , CTU Prof. Tasca e Corielli - Procura Generale della Repubblica (10 gennaio 2017), pp. 77 e 88

[58] Allegato 2.2, 2.3, 2.5, 2.6

[59] Allegato 11.8 - IFRS Memorandum (novembre 2013)

[60] Allegato 11.2 - Consob (Memoria difensiva procedimento al TAR vs. CODACONS (29 maggio 2014), p. 4

[61] Organismo Italiano di Contabilità (OIC) – Angelo Casò (*Chairman*) – Lettera a Wayne Upton, *Chairman* dell'IFRS IC (18 febbraio 2014)

simulate the effects of a derivative, such as a CDS" o (c) in subordine accogliere "*the request for interpretation*" ovvero affermare che i principi contabili non erano sufficientemente chiari. In pratica le autorità di controllo hanno cercato di indurre la massima fonte interpretativa dei principi contabili (IFRS IC) a dichiarare che le operazioni in questione (quand'anche menzionate in termini generici senza alcun riferimento a MPS) non erano derivati o in subordine che i principi contabili internazionali non erano chiari, nel qual caso i bilanci di MPS non sarebbero potuti essere considerati falsi.

Il fine dell'iniziativa (= sanare il falso contabile di MPS) risulta evidente se si tiene conto che la formulazione dell'interpello (agosto 2013) è stato successivo all'emanazione della circolare N.6 dell'8 marzo 2013[62] con cui Banca d'Italia e CONSOB avevano dimostrato di saper perfettamente interpretare quegli stessi principi contabili di cui formulava 'richiesta di interpretazione' (in subordine al disconoscimento che le operazioni fossero derivati). Se le autorità di controllo avessero davvero ritenuto che i principi contabili (IAS 39) non erano sufficientemente chiari, avrebbero dovuto prima formulare l'interpello e poi scrivere la circolare. Evidentemente il fine dell'interpello era un altro.

Il tentativo della Banca d'Italia e della CONSOB è miseramente fallito (anche grazie all'intervento dell'Ing. Bivona) avendo l'IFRS IC il 25 marzo 2014[63] respinto le richieste formulate dalle autorità di controllo per il tramite dell'OIC;

(2) nonostante CONSOB e Banca d'Italia a partire dal 2013 erano state mese al corrente dall'Ing. Bivona in modo estremamente preciso[64] che le operazioni fossero derivati, la CONSOB ha fornito alla Procura di Milano decine (e decine) di memorie di centinaia (e centinaia) di pagine per confutare la tesi che MPS contabilizzava miliardi di derivati come titoli di Stato: *"la ricostruzione effettuata da Bivona appare pertanto fuorviante e in palese contrasto con quanto effettuato dalla Banca nel bilancio rettificato"*[65], *"per quanto sopra indicato le osservazioni formulate da Bivona in ordine*

[62] Allegato 5.1 - Circolare Banca d'Italia/Consob/IVASS N. 6 (8 marzo 2013)

[63] Allegato 11.9 - IFRS IC (25 March 2014)

[64] Allegato 8.5 - Giuseppe Bivona, Memoria Tecnica (aprile 2015)

[65] Allegato 5.4 - Consob - Relazione per la Procura di Milano (28 dicembre 2014), p. 76

all'asserita violazione di 'un criterio interpretativo particolare', ossia lo IAS 39.IG B.6, non appaiono fondate"[66], *"a tal proposito non si condividono quindi le affermazioni di Bivona"*[67], *"le affermazioni formulate dal sig. Bivona non sono pertanto non corrette"*[68], *"da ultimo non si condivide quanto affermato da Bivona (p. 173)"*[69]. La Procura di Milano ha poi chiesto il rinvio a giudizio per i signori Mussari, Vigni, Profumo e Viola riconoscendo l'assoluta correttezza di quanto sostenuto dal 2013 in poi dall'Ing. Bivona (e dunque ignorando le osservazioni 'tecniche' della CONSOB potenzialmente destinate ad indurre in errore addirittura la Procura della Repubblica).

Le principali responsabilità di Banca d'Italia e CONSOB come risultato delle condotte omissive e commissive descritte, è riconducibile principalmente ai seguenti fatti:

(3) la Banca d'Italia ha omesso di esercitare il ruolo di vigilanza prudenziale che avrebbe richiesto l'attivazione dei poteri per come all'epoca previsti dall'art 70 (TUB)[70] ovvero il commissariamento di MPS per gravi illeciti amministrativi disponendo di evidenze insuperabili che MPS falsificava disinvoltamente i bilanci;

(4) la CONSOB ha approvato i prospetti dei due aumenti di capitale di MPS nel 2014[71] (cinque miliardi) e 2015[72] (tre miliardi), la cui sottoscrizione ha generato perdite per l'intero ammontare sottoscritto (otto miliardi), pur sapendo – quanto meno perché informata persino dalla BAFIN - che la banca falsificava le informazioni finanziarie e pur avendo avviato 'accertamenti' che non si premurava di concludere se non pochi mesi dopo[73] il completamento del secondo (ed ultimo) aumento di capitale.

---

[66] Allegato 5.4 - Consob - Relazione per la Procura di Milano (28 dicembre 2014), p. 80

[67] Allegato 5.4 - Consob - Relazione per la Procura di Milano (28 dicembre 2014), p. 95

[68] Allegato 5.4 - Consob - Relazione per la Procura di Milano (28 dicembre 2014), p. 115

[69] Allegato 5.4 - Consob - Relazione per la Procura di Milano (28 dicembre 2014), p. 122

[70] *"Il Ministro dell'economia e delle finanze (1), su proposta della Banca d'Italia, può disporre con decreto 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; c) lo scioglimento sia richiesto con istanza motivata dagli organi amministrativi ovvero dall'assemblea straordinaria" (TUB, versione aggiornata al decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 72

[71] Allegato 9.5 - MPS Prospetto Aumento di Captale 2014

[72] Allegato 9.6 - MPS Prospetto Aumento di Capitale 2015

[73] Allegato 5.6 - CONSOB Delibera per Rifacimento Bilanci MPS (11 dicembre 2015)

Si rivolge l'auspicio che la magistratura accerti in sede penale e civile le responsabilità della CONSOB e della Banca d'Italia per il disastro MPS.

La Banca d'Italia nel giugno 2014 ha fornito rappresentazioni non corrette al Governo negando che fossero emersi elementi per sollevare obiezioni sulla contabilizzazione (falsa) adottata dagli amministratori di MPS allora in carica:

(1) il 4 giugno 2014 la Banca d'Italia, dopo aver richiamato il 'segreto d'ufficio', in risposta alla richiesta della Presidenza del Consiglio dei Ministri di chiarimenti sulle accuse mosse dall'Ing. Bivona sui bilanci falsi di MPS e sull'inerzia delle autorità di controllo, rispondeva che "*allo stato attuale non sono emersi elementi per sollevare obiezioni sulla valutazione effettuata dagli amministratori* [NDR Profumo e Viola] *di MPS*"[74], un'affermazione palesemente in contrasto con la verità dei fatti per come puntualmente descritta e documentata precedentemente.

È un fatto gravissimo che la Banca d'Italia abbia dato un'informativa alla Presidenza del Consiglio che non può essere ritenuta né veritiera né corretta minando il presupposto stesso della fiducia tra istituzioni dello Stato.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze all'assemblea di MPS nell'aprile 2016 ha espresso voto contrario alla richiesta di azione di responsabilità nei confronti degli amministratori di MPS chiamati a rispondere degli errori contabili che all'epoca erano stati già accertati prima dalla Procura della Repubblica, poi dalla CONSOB (per quanto tardivamente) ed infine (*obtorto collo*) dalla Banca stessa:

(1) da aprile 2014, non appena insediatisi, il Presidente del Consiglio Renzi (ed il Ministro dell'Economi e della Finanze Padoan) - esattamente come i loro

[74] Allegato 6.7 - Lettera della Banca d'Italia alla Presidenza del Consiglio (4 giugno 2014)

predecessori Monti/Grilli e Letta/Saccomanni[75] - erano al corrente quanto meno perché informati[76], che gli amministratori di MPS falsificavano i bilanci, una circostanza che da ultimo veniva (tardivamente) ammessa da MPS stessa il 16 dicembre 2015[77] e che poi nell'aprile 2017 avrebbe portato alla richiesta di rinvio a giudizio dei signori Profumo e Viola;

(2) l'11 aprile 2016, il Presidente del Consiglio Renzi ed il Ministro Padoan venivano informati che all'assemblea dei soci del successivo 16 aprile, l'ing. Bivona avrebbe chiesto ai soci di votare l'azione di responsabilità nei confronti dell'Amministratore Delegato Viola e dell'ex-Presidente Profumo con l'accusa di aver falsificato i bilanci e dato false rappresentazioni sugli aiuti di Stato. Al Tesoro, **in quanto allora secondo azionista di MPS con il 4,02% del capital sociale**, veniva dunque richiesto di votare a favore dell'azione di responsabilità agendo "*con fermezza su una Banca che per numerosi anni fino al **16 dicembre 2015** sistematicamente e consapevolmente (vedere Allegato) ha prodotto bilanci **falsi**, ha cagionato ai soci tra cui migliaia di piccoli risparmiatori una distruzione di valore che non ha precedenti ed ha permesso agli amministratori di vedersi attribuire compensi di cui non si comprende la logica economica e tanto meno il presupposto morale*"[78];

(3) il 16 aprile 2016, nonostante le dettagliate informazioni ricevute, il MEF esprimeva voto contrario sull'azione di responsabilità contro l'amministratore Viole e l'ex Presidente Profumo che per i risvolti penali di quelle condotte sono poi divenuti oggetto di richiesta di rinvio a giudizio.

Dovendo scegliere se stare dalla parte dei risparmiatori e degli azionisti ingannati per aver acquistato azioni e sottoscritto aumenti di capitale sulla base di bilanci e prospetti falsi (e che per questo hanno subito perdite per decine di miliardi) o dalla parte dei banchieri che hanno redatto quei bilanci e prospetti, l'ex-Presidente del Consiglio Renzi ed il Ministro Padoan hanno comunicato con i fatti la loro scelta di campo.

[75] Allegato 9

[76] Allegato 9.7, 9.8, 9.9 e 9.10

[77] Allegato 10.9 - MPS Comunicato Stampa (16 Dicembre 2015)

[78] Allegato 9.11

La Banca d'Italia ed il Ministero dell'Economia e delle Finanze nel 2017 hanno proposto/affidato/ratificato incarichi di responsabilità ad ex amministratori di MPS di cui l'autorità giudiziaria aveva già chiesto il rinvio a giudizio per false comunicazioni sociali e falso in prospetto nel periodo 2012-2015. Una decisione, secondo la più benevola delle interpretazioni, inopportuna e certamente contraria all'interesse pubblico:

(1) il 21 aprile 2017 il GIP dott. Livio Cristofano disponeva il rinvio a giudizio coattivo nei confronti del sig. Fabrizio Viola e del sig. Alessandro Profumo con il capo di imputazione di fale comunicazioni sociali e manipolazione informativa per i fatti sopra descritti;

(2) il 16 maggio 2017, con i voti determinanti del Ministero dell'Economia che lo aveva designato, il dott. Alessandro Profumo veniva nominato amministratore delegato di Leonardo (ex-Finmeccanica)

(3) il 26 giugno 2017, su proposta della Banca d'Italia ratificata del Ministero dell'Economia e delle Finanze, il dott. Fabrizio Viola viene nominato commissario liquidatore della Banca Popolare di Vicenza (di cui dopo la sostituzione in MPS era stato amministratore delegato fino alla risoluzione) e Veneto Banca.

<u>In continuità con il Governo Renzi, il Presidente del Consiglio Gentiloni ed il Ministro Padoan hanno rinnovato la scelta di campo.</u>

4 ***

:

5 Allegato 1

Breve Nota sugli Aiuti di Stato

In base al Trattato Europeo, gli aiuti di Stato sono proibiti "*salvo deroghe contemplate dai trattati*" (Unione Europeo, Titolo VII, Sezione 2, art. 107, paragrafo 1) in quanto falsano o minaccino di falsare la concorrenza nel mercato unico europeo. La Commissione Europea interviene sulla materia degli aiuti di Stato principalmente per due aspetti: (i) verifica se gli aiuti sono ammissibili in base alle "*deroghe previsti dai trattati*"; (ii) posto che siano ammissibili, verifica se il regime con cui gli aiuti sono concessi è conforme con quanto previsto dalla normativa comunitarie al fine di limitare distorsioni sulla concorrenza nel mercato unico.

La normativa comunitaria nel cui contesto si è inserita la procedura degli aiuti di Stato a MPS richiesti dai signori Profumo e Viola nel giugno 2012, era disciplinata *inter alias* da sei comunicazioni della Commissione Europea[79].

Uno dei principi cardini della normativa è la necessità di distinguere tra istituzioni fondamentale sane che richiedono aiuti di Stato a fronte di un deficit di capitale causato da fattori **esogeni** (ovvero cause estranee alla gestione, ad es. le minusvalenze sul portafoglio di titoli di Stato prodotte dalla crisi del debito sovrano) oppure da fattori **endogeni** (ovvero cause riconducibili a specifici problemi gestionali, ad es. perdite legate a temerarie strategie di trading su derivati). In particolare, le *"istituzioni finanziarie, che potrebbero essere particolarmente interessate dalle perdite derivanti, ad esempio, da inefficienze, da una cattiva gestione delle attività/passività o da strategie rischiose, potrebbero rientrare nel normale quadro degli aiuti al salvataggio e, in particolare, richiederebbero un'ampia ristrutturazione, nonché misure compensative per limitare le distorsioni della concorrenza…..*"[80]

[79] Allegato 8.5 - Giuseppe Bivona, Memoria Tecnica (aprile 2015): Commissione Europea, "*Comunicazione sul Settore Bancario*"2008/C 270/02 del 25 ottobre 2008; "*Comunicazione sulla Ricapitalizzazione*"2009/C 10/02 del 15 gennaio 2009; "*Comunicazione sulle Attività Deteriorate*" 2009/C 72/01 del 26 marzo 2009; "Comunicazione sulla Ristrutturazione"2009/C 195/04; Comunicazione di Proroga" 2010/C 329/07; "Comunicazione di Integrazione" 2011/C 356/02

[80] Allegato 8.5 - Giuseppe Bivona, Memoria Tecnica (aprile 2015): Commissione Europea "*Comunicazione sul Settore Bancario*" 2008/C 270/02 del 25 ottobre 2008, paragrafo 14

6 Allegato 2 Lista Allegati depositati presso l'Ufficio di Presidenza della Commissione e nei contesti assembleari del Monte Paschi di Siena

Allegato 1 - Provvedimenti Procura/Tribunale:

- Allegato 1.1 - Procura di Milano Avviso ex 415 bis per Mussari, Vigni e altri (3 aprile 2015)
- Allegato 1.2 - Procura di Milano - Avviso Conclusioni Indagini per Mussari, Vigni e altri (13 gennaio 2016)
- Allegato 1.3 - Procura di Milano - Richiesta di Rinvio a Giudizio per Mussari, Vigni e altri 16 febbraio 2016)
- Allegato 1.4 - Procura della Repubblica, Note per Udienza Preliminare di Mussari, Vigni e altri (30 agosto 2016)
- Allegato 1.5 - Procura di Milano, Richiesta Archiviazione di Profumo e Viola (31 agosto 2016)
- Allegato 1.6 - GIP Tribunale di Milano, Convocazione Udienza 15 marzo 2017 (16 dicembre 2016)
- Allegato 1.7 - GIP Tribunale di Milano, Rinvio a Giudizio Coatto di Profumo, Viola e Salvadori (21 aprile 2017)
- Allegato 1.8 - Procura di Milano, Richiesta di Rinvio a Giudizio di Profumo, Viola e Salvadori (12 maggio 2017)
- Allegato 1.9 - GIP Tribunale di Milano, Fissazione Udienza Preliminare per Profumo, Viola e Salvadori (22 maggio 2017)
- Allegato 1.10 - Sentenza della Corte di Cassazione (25 marzo 2014)
- Allegato 1.11 - Sentenza Tribunale Siena (31 Ottobre 2014)

7 Allegato 2 - Lettere ai signori Profumo e Viola:

- Allegato 2.1 - Lettera al dott. Profumo (30 aprile 2013)

- Allegato 2.2 - Lettera ai signori Profumo e Viola (11 settembre 2013)
- Allegato 2.3 - Lettera ai signori Profumo e Viola (24 settembre 2013)
- Allegato 2.4 - Lettera al dott. Profumo (29 settembre 2013)
- Allegato 2.5 - Lettera ai signori Profumo e Viola (9 ottobre 2013)
- Allegato 2.6 - Lettera ai signori Profumo e Viola (25 novembre 2013)
- Allegato 2.7 - Lettera al dott. Profumo (8 dicembre 2013)
- Allegato 2.8- Lettera al dott. Profumo (18 dicembre 2013)
- Allegato 2.9 - Lettera al dott. Profumo (20 dicembre 2013)

- Allegato 2.10 - Lettera ai signori Profumo e Viola (8 gennaio 2014)
- Allegato 2.11 - Lettera ai signori Profumo e Viola (20 luglio 2015)
- Allegato 2.12 - Lettera al dott. Viola (20 aprile 2016)
- Allegato 2.13 - Lettera al dott. Viola (19 maggio 2016)
- Allegato 2.14 - Lettera al dott. Viola (22agosto 2016)

8 Allegato 3 - Lettere alla Banca d'Italia ed alla Consob:

- Allegato 3.1 - Lettera G. Bivona al Governatore delle Banca d'Italia Visco ed altri (28 gennaio 2013)
- Allegato 3.2 - Lettera G. Bivona al Governatore delle Banca d'Italia Visco ed altri (4 febbraio 2013)
- Allegato 3.3 - Lettera al Direttore Generale della Banca d'Italia Saccomanni ed al Presidente della CONSOB Vegas (5 febbraio 2013)
- Allegato 3.4 - Lettera al Governatore delle Banca d'Italia Visco, al Direttore Generale della Banca d'Italia Saccomanni ed al Presidente della CONSOB Vegas (10 febbraio 2013)
- Allegato 3.5 - Lettera al Governatore delle Banca d'Italia Visco, al Direttore Generale della Banca d'Italia Saccomanni ed al Presidente della CONSOB Vegas (13 febbraio 2013)
- Allegato 3.6 - Lettera al Governatore delle Banca d'Italia Visco, al Direttore Generale della Banca d'Italia Saccomanni ed al Presidente della CONSOB Vegas (16 marzo 2013)
- Allegato 3.7 - Lettera al Governatore delle Banca d'Italia Visco, al Direttore Generale della Banca d'Italia Saccomanni ed al Presidente della CONSOB Vegas (29 marzo 2013)
- Allegato 3.8 - Lettera al Governatore delle Banca d'Italia Visco, al Direttore Generale della Banca d'Italia Saccomanni, al Presidente della CONSOB Vegas ed al Direttore Generale della CONSOB Caputi (9 aprile 2013)
- Allegato 3.9 - Lettera al Direttorio della Banca d'Italia ed alla Commissione CONSOB (13 aprile 2013)
- Allegato 3.10 - Lettera al Direttorio della Banca d'Italia ed alla Commissione CONSOB (2 maggio 2013)

- Allegato 3.11- Lettera al Direttorio della Banca d'Italia ed alla Commissione CONSOB (14 luglio 2013)

- Allegato 3.12 – Lettera al Direttore Generale della CONSOB Caputi ad alla commissione CONSOB (25 luglio 2013)
- Allegato 3.13 - Lettera alla Commissione CONSOB (4 settembre 2013)
- Allegato 3.14 - Lettera al Governatore delle Banca d'Italia Visco ed al Presidente della CONSOB Vegas (3 dicembre 2013)
- Allegato 3.15 - Lettera al Governatore delle Banca d'Italia Visco ed al Presidente della CONSOB Vegas (21 agosto 2014)
- Allegato 3.16 - Lettera al Commissario CONSOB Troiano (4 novembre 2014)
- Allegato 3.17 - Lettera alla Commissione CONSOB (23 novembre 2014)
- Allegato 3.18 - Lettera al Governatore delle Banca d'Italia Visco ed al Presidente della CONSOB Vegas (18 aprile 2015)
- Allegato 3.19 - Email al Presidente della CONSOB Vegas (15 maggio 2015)
- Allegato 3.20 - Email ai Commissari CONSOB Troiano e Genovese (19 maggio 2015)
- Allegato 3.21 - Lettera alla Commissione CONSOB (24 maggio 2015)
- Allegato 3.22 - Email al Commissario CONSOB Troiano (3 giugno 2015)
- Allegato 3.23 - Email al Commissario CONSOB Troiano (5 agosto 2013)
- Allegato 3.24 - Lettera alla Commissione CONSOB (13 settembre 2015)
- Allegato 3.25 - Lettera alla Commissione CONSOB - AMENDED (14 settembre 2015)
- Allegato 3.26 - Lettera alla Commissione CONSOB (26 ottobre 2015)
- Allegato 3.27 - Lettera al Direttore Generale della Banca d'Italia Rossi (28 ottobre 2015)
- Allegato 3.28 - Lettera alla Commissione CONSOB (24 dicembre 2015)
- Allegato 3.29 - Lettera al Governatore delle Banca d'Italia Visco ed al Presidente della CONSOB Vegas (28 dicembre 2015)
- Allegato 3.30 - Lettera al Direttorio della Banca d'Italia ed alla Commissione CONSOB (14 gennaio 2016)
- Allegato 3.31 - Lettera al Direttorio della Banca d'Italia ed alla Commissione CONSOB (14 gennaio 2016)
- Allegato 3.32 - Lettera alla Commissione CONSOB (21 aprile 2016)
- Allegato 3.33 - Email alla Commissione CONSOB (2 maggio 2016)

- Allegato 3.34 - Lettera al Presidente della CONSOB Vegas (17 giugno 2016)

9 Allegato 4 - Lettere Giuseppe Bivona alla Procura di Milano:

- Allegato 4.1 - Lettera G. Bivona alla Procura (18 dicembre 2014)
- Allegato 4.2 - Lettera G. Bivona alla Procura (28 febbraio 2015)
- Allegato 4.3 - Lettera G. Bivona alla Procura (26 aprile 2015)
- Allegato 4.4 - Lettera G. Bivona alla Procura (19 maggio 2015)
- Allegato 4.5 - Lettera G. Bivona alla Procura (24 maggio 2015)
- Allegato 4.6 - Lettera G. Bivona alla Procura (8 giugno 2015)
- Allegato 4.7 - Lettera G. Bivona alla Procura (13 settembre 2015)
- Allegato 4.8 - Lettera G. Bivona alla Procura (3 aprile 2016)
- Allegato 4.9 - Lettera G. Bivona alla Procura (24 dicembre 2015)
- Allegato 4.10- Lettera G. Bivona alla Procura (21 aprile 2016)

10 Allegato 5 - Documentazione CONSOB

- Allegato 5.1 - Circolare Banca d'Italia/Consob/IVASS N. 6 (8 marzo 2013)
- Allegato 5.2 - Consob, Nota Tecnica (5 aprile 2013)
- Allegato 5.3 - Consob - Relazione per la Procura di Milano (9 ottobre 2015)
- Allegato 5.4 - Consob - Relazione per la Procura di Milano (28 dicembre 2014)
- Allegato 5.5 - Consob - Relazione per la Procura di Milano (8 novembre 2016)
- Allegato 5.6 - CONSOB Delibera per Rifacimento Bilanci MPS (11 dicembre 2015)
- Allegato 5.7 - Esposto Anonimo alla Consob (28 luglio 2011)

11 Allegato 6 - Documentazione Banca d'Italia

- Allegato 6.1 - Banca d'Italia, Verbale Banca d'Italia (29 ottobre 2010)
- Allegato 6.2 - Banca d'Italia, Verbale Ispezione (17 aprile 2012)
- Allegato 6.3 - Banca d'Italia, Attivazione Procedura Aiuti di Stato (25 giugno 2012)
- Allegato 6.4 - Banca d'Italia, Interventi Vigilanza (28 gennaio 2013)
- Allegato 6.5- Banca d'Italia, Relazione del Governatore Visco al FOREX (9 febbraio 2013)
- Allegato 6.6 - Memorie Banca d'Italia alla Procura di Milano (abstract)
- Allegato 6.7 - Lettera della Banca d'Italia alla Presidenza del Consiglio (4 giugno 2014)
- Allegato 6.8 - Lettera della Banca d'Italia a Codacons (14 agosto 2014)

- Allegato 6.9 - Risposte della Banca d'Italia alla Commissione di Inchiesta della Regione Toscana (12 aprile 2016)
- Allegato 6.10 - Verbale Banca d'Italia (17 settembre 2010)

12 Allegato 7 - Documentazione Autorità di Vigilanza Internazionali

- Allegato 7.1- Bafin, Lettera alla Consob (6 febbraio 2014)
- Allegato 7.2 - Banca Centrale Europea - Rapporto su MPS (26 ottobre 2014)
- Allegato 7.3 - Relazione dell'autorità di controllo tedesca (BAFIN) su Operazione MPS con Deutsche Bank (31 dicembre 2014)

13 Allegato 8 - Memorie Tecniche CTU e altri

- Allegato 8.1 - Procura di Milano, CTU Prof. Corielli e Tasca (5 giugno 2015)
- Allegato 8.2 - Tribunale di Firenze, CTU Prof. Micocci (10 luglio 2015)
- Allegato 8.3 - Procura Generale , CTU Prof. Tasca e Corielli - Procura Generale della Repubblica (10 gennaio 2017)
- Allegato 8.4 - Nomura, Memoria Tecnica Prof. Gualtieri (1 luglio 2013)
- Allegato 8.5 - Giuseppe Bivona, Memoria Tecnica (aprile 2015)
- Allegato 8.6 - Giuseppe Bivona, Memoria sulla falsa rappresentazione dei rischi (8 febbraio 2017)
- Allegato 8.7 - Giuseppe Bivona, Memoria sulle false rappresentazioni di MPS ai soci ed al mercato (28 febbraio 2017)

14 Allegato 9 – Lettere al Governo

- Allegato 9.1- G. Bivona - Lettera a Monti e Grilli (28 gennaio 2013)
- Allegato 9.2 - G. Bivona - Lettera a Monti e Grilli (4 febbraio 2013)
- Allegato 9.3 - G. Bivona - Lettera a Saccomanni (2 maggio 2013)
- Allegato 9.4 - G. Bivona - Lettera a Vice Ministro Casero MEF (7 May 2013)
- Allegato 9.5 - G. Bivona - Letter a Letta e Alfano (9 July 2013)
- Allegato 9.6 - G. Bivona - Lettera a Saccomanni (14 Luglio 2013)
- Allegato 9.7 - G. Bivona - Lettera a Renzi (14 April 2014)
- Allegato 9.9 - G. Bivona - Lettera a Renzi e Padoan (23 November 2014)
- Allegato 9.10 - G. Bivona -Lettera a Renzi e Padoan (21 agosto 2014)
- Allegato 9.11 - G. Bivona -Lettera a Renzi e Padoan (11 aprile 2016)
- Allegato 9.12 - G. Bivona -Lettera a Renzi e Padoan (18 maggio 2016)
- Allegato 9.13 - G. Bivona -Lettera a Renzi e Padoan (17 luglio 2016)
- Allegato 9.14 - G. Bivona -Lettera a Gentiloni (12 settembre 2017)

- Allegato 9.15 - G. Bivona -Lettera a Gentiloni (2 ottobre 2017)
- Allegatro 9.8 - G. Bivona - Lettera a Renzi e Padoan (18 October 2014)

15 Allegato 10 – MPS: Documentazioni Varie

- Allegato 10.1 - MPS, Verbale Assemblea del 29 aprile 2013 (29 aprile 2013)
- Allegato 10.2 - MPS, Verbale Assemblea del 28 dicembre 2013 (28 dicembre 2013)
- Allegato 10.3 - MPS, Verbale Assemblea 29 aprile2014 (29 aprile 2014)
- Allegato 10.4 - MPS Verbale Assemblea 16 aprile 2015 (16 aprile 2015)
- Allegato 10.5 - MPS Assemblea 28 dicembre 2013 - Domande e Risposte ai Soci (28 dicembre 2013)
- Allegato 10.6 - MPS Assemblea 29 aprile 2014 - Domande e Risposte Soci (29 aprile 2014)
- Allegato 10.7 - MPS, Assemblea 16 aprile 2015 - Domande e Risposte ai Soci (16 aprile 2015)
- Allegato 10.8 - MPS, Assemblea 14 aprile 2016 - Domande e Risposte ai Soci (14 aprile 2016)
- Allegato 10.9 - MPS Comunicato Stampa (16 dicembre 2015)
- Allegato 10.10 - MPS Relazione Punto 4 Assemblea aprile 2013 (29 aprile 2013)
- Allegato 10.11 - MPS Citazione contro Deutsche Bank (1 marzo 2013)
- Allegato 10.12 - MPS, Citazione contro Nomura (1 marzo 2013)
- Allegato 10.13 - MPS Comunicato Stampa (6 febbraio 2013)
- Allegato 10.14 - MPS Comunicato Stampa (24 gennaio 2013)
- Allegato 10.15 - MPS Relazione sulla Remunerazione 2012
- Allegato 10.16 - MPS Relazione sulla Remunerazione 2013
- Allegato 10.17 - MPS Relazione sulla Remunerazione 2014
- Allegato 10.18 - MPS Relazione sulla Remunerazione 2015
- Allegato 10.19 - MPS Relazione sulla Remunerazione 2016

16 Allegato 11 – Miscellanea

- Allegato 11.1- Sentenza Tribunale del Riesame Siena (13 luglio 2013)
- Allegato 11.2 - Consob (Memoria difensiva procedimento al TAR vs. CODACONS (29 maggio 2014)
- Allegato 11.3 - MPS BIVONA Memoria al GIP Tribunale di Milano (1 marzo 2017)
- Allegato 11.4 - Lettera dell'OIC al IFRS IC (18 febbraio 2014)

- Allegato 11.5 - Email Fabrizio Viola (14 settembre2016)
- Allegato11.6-TribunalediFirenze,VerbaleUdienzaCodaconsvs.DeutscheBank Verbale Udienza (4 dicembre 2013)

- Allegato 11.7 - Ministero dell'Economia e delle Finanze, Relazione del Ministro Grilli (29 gennaio 2013)
- Allegato 11.8 - IFRS Memorandum (novembre 2013)
- Allegato 11.9 - IFRS IC (25 marzo 2014)
- Allegato 11.10 Ricerca su Google - Zanne e Proboscide (18 giugno 2017)
- Allegato 11.11 Ricerca su Google - Cheapest to Delivery e Early Termination (18 giugno 2018)
- Allegato 11.13 - ANSA (2 novembre 2017)

Altresì, sempre come rilevato dal dr. Giuseppe Bivona, nel corso delle audizioni è stata dedicata particolare attenzione - da parte della Commissione - alla comprensione di due spregiudicate operazioni in derivati per un totale di cinque miliardi di euro (già divenute oggetto di procedimenti giudiziari (penali) in corso o di ordinanze di rinvio a giudizio coattivo nei confronti degli ex-esponenti apicali Mussari-Vigni-Profumo-Viola) di cui è stata accertata la falsa contabilizzazione come Titoli di Stato dal 2008 al 30 giugno 2015.

La Commissione si è correttamente occupata di queste operazioni con l'obiettivo di dare risposte ad alcune questioni che proprio queste operazioni hanno fatto prepotentemente emergere:

1. come è possibile che dal 2008 al 2015 la CONSOB abbia approvato sulla base di prospetti falsi le offerte al pubblico risparmio di strumenti di capitale di MPS che hanno generato oltre otto miliardi di perdite per i sottoscrittori nel solo biennio 2014-2015?

2. come è possibile che la Banca d'Italia (a) dal 2008 al 2015 non abbia rilevato, nell'esercizio delle proprie funzioni di vigilanza le gravi irregolarità amministrative e le temerarie assunzioni di rischio da parte di MPS legate alle due operazioni in questione e (b) nel 2012 e 2013 abbia addirittura fornito al Parlamento rappresentazioni risultate non vere (e dunque false) sullo stanziamento di fondi pubblici (c.d. 'Monti Bond') a MPS?

3. come è possibile che il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) (a) nel 2012 e 2013 abbia acconsentito all'utilizzo di fondi pubblici (c.d. 'Monti Bond') autorizzati dal Parlamento sulla base di rappresentazioni non corrette di cui il MEF era stato messo al corrente e (b) nel 2016 abbia approvato la remunerazione ed abbia espresso voto contrario alla richiesta di promuovere azione di responsabilità contro gli ex-amministratori Profumo e Viola responsabili di aver redatto i bilanci di MPS al 31 dicembre 2014 ed al 30 giugno 2015 di cui nel dicembre 2015 era stata accertata la non conformità?

Non c'è dubbio che si tratta di temi delicati che hanno una rilevanza non solo di carattere particolare (ovvero la comprensione delle vicende che hanno riguardato la ex-terza banca del Paese oggetto di tre interventi di salvataggio pubblico[2] in pochi anni, incluso da ultimo la nazionalizzazione avvenuta nell'agosto scorso) ma anche di carattere generale (ovvero l'operato delle tre istituzioni a cui pur con compiti diversi è affidata la stabilità, la solidità e la credibilità anche in campo internazionale del nostro sistema finanziario pubblico e privato).

[2] Un miliardo e novecento milioni di Tremonti Bond nel 2009, tre miliardi e novecento milioni di Monti Bond nel 2013 (di cui 1,9 miliardi in sostituzione dei Tremonti Bond) ed infine la nazionalizzazione nell'agosto 2017

A fronte dei suddetti interrogativi, dalle audizioni dei funzionari Apponi (CONSOB), Barbagallo (Banca d'Italia) e La Via (MEF) si è appreso, inter alia, quanto segue:

(1) la CONSOB[3] non si era attivata su MPS per oltre quattro anni, perché non aveva ricevuto il necessario supporto dall'autorità di controllo tedesca (BAFIN);

(2) la Banca d'Italia[4] non aveva contestato a MPS la temeraria assunzione di rischi su derivati nascosti in bilancio e le relative irregolarità amministrative, perché si era attenuta alle indicazioni della massima autorità internazionale di interpretazione dei principi contabili (IFRS IC);

(3) il MEF[5] aveva approvato la remunerazione degli amministratori di MPS che avevano redatto bilanci non conformi e si era opposta alla richiesta di promuovere azione di responsabilità nei loro confronti, in quanto le procedure del MEF prevedono che il ministero si attivi solo sulla base di proposte formulate dagli amministratori (ovvero nel caso di specie da quegli stessi amministratori che avevano redatto i bilanci non conformi e limitatamente all' A.D. Viola erano ancora in carica). Va reso merito al MEF di non aver chiamato in causa organismi internazionali (ovvero a scelta la FAO, la UEFA, la Croce Rossa, Amnesty International, l'ONU o il C.E.N.R. di Ginevra).

Naturalmente nulla di tutto questo può considerarsi remotamente vero.

In allegato si indica un lungo elenco di rappresentazioni rese alla Commissione da CONSOB, Banca d'Italia e MEF che si ritiene siano in contrasto con la verità dei fatti in quanto reticenti, errate, omissive, ingannevoli, contraddittorie o semplicemente false. A mero titolo di esempio:

- è del tutto priva di pregio l'affermazione del MEF secondo cui il Ministero avrebbe espresso voto contrario nel corso dell'assemblea dei soci del 14 aprile 2016 alla proposta di un socio di promuovere azione di responsabilità contro gli ex-amministratori Profumo e Viola per aver redatto i Bilanci MPS 2014 ed al 30 giugno 2015 riconosciuti come non conformi, perché a detta del dott. La Via si sarebbe trattato di "una richiesta estemporanea" per giunta "non supportata da alcun documento o analisi che la giustificasse". IL MEF era stato pre-avvisato con una comunicazione scritta (Allegato 4) inoltrata al Ministro Padoan (rilanciata dall'agenzia ANSA, Allegato 5) e la proposta era stata supportata da una produzione monumentale di circa MILLE PAGINE di

[3] "…rapporto non fruttuoso con la Bafin…la quale ha detto che non intendeva consegnare le carte….si è rifiutata di trasmettere le informazioni concernente l'operazione Santorini.. …" (Apponi, Consob, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T= 1:43:48)

[4] "L'IFRS IC dice 'guarda serve il 'business purpose'" (Barbagallo, Banca d'Italia, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 22 novembre 2017, Parte 2, T=01:15:08)

[5] "Noi in tutte le circostanze non facciamo direzione e coordinamento, ci basiamo su quelle che poi sono le valutazioni del Consiglio" (La Via, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 24 novembre 2017, T= 1:08:26)

documentazione come risulta dagli atti dell'assemblea[6]. Del resto ricordo che a tutt'oggi il MEF non ha ancora esercitato le prerogative di azionista in nome e per conto dell'interesse pubblico rappresentato, promuovendo azione di responsabilità nonostante gli ex-amministratori siano divenuti oggetto il 21 aprile 2017 di richiesta di rinvio a giudizio coattivo per i risvolti penali degli stessi fatti per cui era stata chiesta l'azione di responsabilità.

- è del tutto priva di pregio l'affermazione della CONSOB e della Banca d'Italia secondo cui gli effetti dei gravi errori contabili commessi da MPS mai contestati dalle autorità di controllo fin tanto che le operazioni sono rimaste in essere (2008 al 30 giugno 2015) fossero "relativamente limitati" con riferimento al patrimonio (CONSOB) e "non erano comunque particolarmente rilevanti" (Banca d'Italia). Gli effetti del falso contabile (incluso quelli sul patrimonio) sono stati semplicemente giganteschi e superavano dal 2012 al 30 giugno 2015 le soglie di rilevanza indicate dall'art. 2622 c.c. pre-emendamento dell'art. 11, L. 27.05.2015, n. 69, come pacificamente accertato dai CTU della Procura Generale (i proff. Tasca e Corielli) nella memoria depositata il 10 gennaio 2017. Si ricorda anche che MPS grazie alla falsa contabilizzazione adottata ha nascosto rischi 26 volte maggiori di quelli riportati ed ha violato i limiti di rischio stabiliti dalla Commissione Europea nel 2013.

- è del tutto priva di pregio l'affermazione della CONSOB secondo cui "sino a tutto il 2014, la CONSOB non aveva riscontrato elementi certi che potessero far ritenere censurabile la contabilizzazione a saldi aperti adottata da MPS", posto che la CONSOB alla fine del 2014 aveva acquisito i seguenti "elementi certi": (a) le pacifiche ammissioni delle controparti di MPS (Deutsche Bank, Nomura) che nel luglio 2013 ed ottobre 2013 avevano riconosciuto che le operazioni fatte con MPS erano derivati; (b) il rapporto di otto ispettori della Banca d'Italia che nell'aprile 2012 avevano pacificamente accertato che "la struttura complessiva dell'operazione [ndr – con Nomura] rientra nella definizione di derivato" e che "l'operazione nel suo complesso si sostanzia in un derivato creditizio (Credit Default Swap; (c) la dichiarazione pubblica della Banca Centrale Europea la quale il 26 ottobre 2014 aveva affermato che "l'operazione con Nomura è stata trattata come un derivato"; (d) la lettera ricevuta dall'autorità di controllo tedesca (BAFIN) che il 6 febbraio 2014 aveva informato la CONSOB che l'operazione di MPS con Deutsche Bank era un "derivato"; (e) i quindici esposti che il sottoscritto aveva inviato alla CONSOB; (g) la risposta dell'IFRS IC (25 marzo 2014) all'interpello formulato nell'agosto 2013 e soprattutto; (f) i contratti delle operazioni acquisiti dalla CONSOB il 25 giugno 2012 da cui risultava per tabulas che le operazioni in questione erano derivati, null'altro occorrendo.

[6] (https://www.gruppomps.it/static/upload/archivio/15587/Allegati-al-Verbale-seconda-parte.pdf).

- risultano altrettanto prive di pregio le risposte fornite dalla Banca d'Italia alla Commissione la quale, dopo aver richiamato una per una tutte le circostanze[7] di cui la vigilanza era informata contestandone per questo il mancato intervento, si è sentita rispondere: "riguardo invece al fatto che ci fossero molte evidenze, beh, su alcune diciamo delle datazioni di questi fatti, potrei dirle, cioè per esempio, l'audit di Bafin si viene a conoscere a metà del 2016, la decisone dell'IFRIC avviene [NDR - non lo dice], insomma ci sono date un pochino differenti", posto che invece la Banca d'Italia era stata informata dalla BAFIN il 29 gennaio 2014, la risposta dell'IFRS IC era del 25 marzo 2015 e tutte le date richiamate dalla Commissione (tutte nessuna esclusa) erano assolutamente corrette;
- è del tutto priva di pregio, la ripetuta affermazione della CONSOB e della Banca d'Italia secondo cui il massimo organo interpretativo dei principi contabili (IFRS IC, Allegato 1 e 2) avrebbe riconosciuto l'esistenza di "discrezionalità" nella contabilizzazione delle operazioni contabilizzate in mood falso da MPS nei bilanci dal 2008 al 30 giugno 2015 (sarebbe opportuno evitare l'insinuazione che gli azionisti di MPS abbiano perso otto miliardi di euro negli aumenti di capitale 2014 e 2015, perché la CONSOB e la Banca d'Italia forse non conoscendo l'inglese abbia tradotto impropriamente la richiesta dell'IFRS IC di usare 'judgment' - giudizio, discernimento - come un invito ad usare 'discrezionalità');
- sono prive di pregio le dichiarazioni (vedere Paragrafi 16 e 17 in Allegato) rese dalla Banca d'Italia alla Commissione sulla questione degli aiuti di Stato concessi a MPS nel 2013 (c.d. Monti Bond), la cui procedura di attuazione fu avviata il 25 giugno 2012 dalla Banca d'Italia con lettera a firma del Governatore Visco, sulla base di rappresentazioni che si sono dimostrate gravemente non corrette.

Altresì desta perplessità la proposizione di risposte contraddittorie alla Commissione. A titolo di esempio in risposta alla domanda della Commissione se i Bilanci MPS 2012 e 2013 siano da considerarsi conformi o non conformi (posto che la CONSOB ha stabilito che i Bilanci 2014 ed al 30 giugno 2015 erano non conformi), la CONSOB ha risposto di aver costretto MPS a riconoscere che erano non conformi, mentre MPS ha risposto che i Bilanci 2012 e 2013 sono da ritenersi conformi. In realtà entrambe le risposte non sono corrette perché (i) è un fatto certo che i Bilanci 2012 e 2013 siano da ritenersi non conformi, in quanto contenevano gli stessi errori contabili che

[7] La Commissione aveva ricordato alla Banca d'Italia che la circostanza dell'errata contabilizzazione delle operazioni di MPS era stata pacificamente riconosciuta dalle due banche Nomura (luglio 2013) e Deutsche Bank (ottobre 2013), da una sentenza del Tribunale di Siena (luglio 2013), dalla BAFIN (gennaio 2014), da un rapporto della Banca Centrale Europea (ottobre 2014), dalla Procura di Milano (aprile 2015), dai Consulenti Tecnici d'Ufficio prof. Roberto Tasca e Francesco Corielli incaricati dalla Procura di Milano (giugno 2015), dal Consulente Tecnico d'Ufficio Prof. Micocci incaricato dal Giudice del Tribunale Ordinario di Firenze dott. Riccardo Guida (giugno 2015) e prima ancora di ogni altro, da otto ispettori della Banca d'Italia nell'aprile 2012

hanno portato al riconoscimento della non conformità dei Bilanci 2014 ed al 30 giugno 2015; (ii) è un fatto altrettanto certo che la CONSOB non ha ingiunto a MPS di riconoscere pubblicamente che i Bilanci 2012 e 2013 erano non conformi (o più prosaicamente falsi) impedendo a migliaia di piccoli azionisti di potersi rivalere per le perdite sofferte.

Alcune delle questioni trattate in Commissione hanno indubbiamente un elevato contenuto tecnico e per questo motivo risulta alquanto ingiusto che funzionari pubblici si siano avvalsi di una scontata superiorità nella conoscenza della materia onde radicare nella Commissione prospettazioni errate.

La Commissione – in relazione alle evidenze esposte - dovrebbe riconvocare i funzionari di CONSOB, Banca d'Italia, MEF e MPS per un esame testimoniale secondo quanto previsto dal codice di procedura penale al fine di dar conto delle dichiarazioni errate e/o contraddittorie rese in audizione.

Ove fosse accertata dalla Commissione la natura inveritiera delle dichiarazioni rese, il problema principale che emergerebbe dalle audizioni di CONSOB, Banca d'Italia e MEF non riguarderebbe la stabilità del sistema bancario ma l'assetto democratico delle istituzioni repubblicane il cui principale presupposto è la lealtà.

La presente analisi è strettamente connessa e quindi richiama la memoria "Giuseppe Bivona - Memoriale per la Commissione parlamentare sulle banche: Le responsabilità di Banca d'Italia, CONSOB e MEF nel periodo 2012-2016" del 6 novembre 2017 corredata dei relativi centoquarantatré allegati (più relativi sub-allegati) inviati su supporto magnetico al Presidente Casini il 6 novembre 2017 e consegnata alle ore 11:49:58 del 16 novembre 2017.

ALLEGATO

AUDIZIONE MONTE DEI PASCHI DI SIENA

CONSOB-BANCA D'ITALIA-MEF

(1) "Nel settembre 2013, di intesa con Banca d'Italia ed IVASS, la CONSOB per il tramite dell'OIC ha sottoposto all'organo deputato (IFRS IC) un quesito sulla corretta modalità di contabilizzazione dei *long term structured repo*. Ad esito del dibattito pubblico del 12/13 novembre 2013, l'IFRS IC ha riconosciuto che non esistono regole specifiche circa il trattamento contabile dei long term structured repo tuttavia non ha ritenuto di sottoporre ad approfondimenti la materia sulla base della non rilevanza della tematica in diverse giurisdizioni ed alla luce dell'elevato livello di discrezionalità valutativa insito nella sussistenza degli indicatori previsti dai principi IAS/IFRS per procedere alla contabilizzazione a saldi chiusi. Tale posizione è stata ribadita anche nella successiva riunione del 25 marzo [2014]" (Apponi, Consob, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T=0:41:00)

NOTA: sulla base delle informazioni pubbliche rilasciate dall'IFRS IC, questa affermazione risulta né corretta né veritiera. L'IFRS IC ha espressamente affermato che: (a) l'interpello presentato dalla CONSOB e dalla Banca d'Italia per il tramite dell'OIC non conteneva sufficienti informazioni per poter rispondere[8]; (b) non rientrava comunque nei suoi compiti esprimere un parere sul trattamento contabile di operazioni specifiche[9]; (c) i principi contabili (IAS/IFRS) danno sufficienti indicazioni onde permettere di individuare la contabilizzazione della tipologia di operazioni in questione[10]; (d) contrariamente a quanto rappresentato alla Commissione, la corretta applicazione dei principi

[8] "On the basis of the analysis above, the Interpretations Committee noted that the fact patterns provided in the request do not provide enough detail to assess whether the three transactions should be accounted for separately or aggregated" (Allegato 1, p. 34)
[9] "The Interpretations Committee noted that providing additional guidance would result in the Interpretations Committee attempting to specify the accounting for a specific transaction, and that this would not be appropriate" (Allegato 2, p. 6)
[10] "It also noted that the current Standards provide sufficient guidance to enable an entity to identify the analyses that must be made in order to conclude on the accounting" (Allegato 1, p. 34) e ancora "We do, however, think that the current Standards provide sufficient guidance to enable an entity to identify the analyses that must be made in order to conclude on the accounting" (Allegato1, p. 30)

contabili non richiede affatto "discrezionalità" ma 'judgment' ovvero giudizio, discernimento, senso critico da applicare sulla base di specifici fatti e circostanze[11].

(2) "Va comunque detto che nello stesso documento, secondo l'IFR IC, l'equivalenza finanziaria dei flussi netti a quelli di un CDS non è un elemento sufficiente per procedure ad una contabilizzazione con strumento derivato" (Apponi, Consob, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T=0:41:15) e "Noi chiediamo all' IFRS IC…appunto di esprimersi. A parte rigettare l'istanza c'è un inciso che ho citato….. in cui si dice che secondo l'IFRS IC.. 'l'equivalenza finanziaria dei flussi netti e quella di un Credit Default Swap non è un elemento sufficiente per la contabilizzazione come strumento derivato. In particolare ciò che rileva ai fini della contabilizzazione a saldi aperti o a saldi chiusi è la finalità economica dell'operazione' (è una traduzione in italiano)" (Apponi, Consob, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T= 1:55:18) e "Secondo me, forse qualche chiarimento che mi sembrava di aver dato nella relazione merita di essere ribadito. Il sistema degli IAS è basato sulla sostanza sulla forma. Non vuol dire - non l'ho detto io, l'ha detto l'IFRSIC - che avere certi flussi finanziari comporta automaticamente una contabilizzazione. L'IFRS IC - l'ho detto prima - dice semplicemente che 'l'equivalenza finanziaria dei flussi netti come un CDS non è un elemento sufficiente per procedere alla contabilizzazione come derivato'" (Apponi, Consob, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T= 2:02:32) e "….a parità di flussi finanziari, che anche per noi erano quelli di un derivato, non ne consegue immediatamente la contabilizzazione a saldi chiusi" (Apponi, Consob, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T= 2:04:54) e (Banca d'Italia) "Nel mese del agosto 2013 il tavolo tecnico [NDR Banca d'Italia, CONSOB, IVASS] decide di presentare tramite l'Organismo Italiano di Contabilità uno specifico quesito all'organismo internazionale di contabilità, l'IFRS IC – che è una sorta di Cassazione - …a marzo 2014 l'IFRS IC alla luce dei principi IAS in materia non ritiene di fornire un'interpretazione al quesito MA ecco MA da' una serie di altri elementi che sono poi fondamentali perché dalle sottostanti analisi emerge che 'la presenza di flussi finanziari netti simili a quelli dei derivati non costituisce di per sé condizione sufficiente per richiedere una contabilizzazione unitaria come derivato sintetico'" (Barbagallo, Banca d'Italia, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 22 novembre 2017, Parte 1, T= 1:17:08).

NOTA: queste affermazioni in quanto omissive sono ingannevoli. L'IFRS IC ha affermato che (a) la prima cosa da controllare era se le tre singole componenti dell'operazione presentavano flussi

[11] "In conclusion, we think that the Interpretations Committee cannot address the submitter's issues in general terms because the assessment require judgements to be made that are dependent on specific facts and circumstances" (Allegato 1, p. 30)

netti equivalenti a quelli di un derivato[12]; (b) nel caso in esame, le tre componenti separate (in cui i derivati eseguiti da MPS erano stati decomposti onde occultarne la presenza come Titoli di Stato) secondo IFRS IC generavano flussi di casa equivalenti a quelli di un derivato di tipo Credit Default Swap[13]; (c) posto che l'IFRS IC riteneva che le operazioni avevano flussi di cassa equivalenti ad un derivato di tipo Credit Default Swap[14] questa circostanza da sola poteva non essere sufficiente a concludere che le operazioni costituivano un unico derivato[15]. Onde accertarlo, l'IFRS IC ricordava che i principi contabili forniscono criteri interpretativi[16] che richiamano alcuni indicatori[17]: (1) i contratti delle singole operazioni sono stati sottoscritti contemporaneamente ed erano tra loro interdipendenti, (2) avevano tutti la stessa controparte, (3) erano afferenti allo stesso tipo di rischio e (4) non sussisteva alcuna esigenza economica evidente o finalità commerciale sostanziale per strutturare separatamente le operazioni che non potesse essere stata conseguita anche con una singola operazione (ovvero un unico derivato). Da notare che CONSOB, Banca d'Italia e MEF hanno omesso qualunque riferimento ai primi tre indicatori ed hanno citato solo il quarto, per altro travisandone il significato (vedere di seguito).

In conclusione, la posizione espressa dall'IFRS IC risultava estremamente chiara: se MPS aveva stipulato (con Nomura e Deutsche Bank) contratti in apparenza separati ma eseguiti tutti nello stesso momento, stipulati ciascuno in funzione dell'altro, nel loro complesso idonei a generavano le pattuizioni di un unico contratto di tipo derivato, allora l'operazione risultava nella sostanza un derivato a prescindere dalla forma contrattuale utilizzata (ovvero tre contratti disgiunti) e doveva essere contabilizzata come un derivato in ossequio al noto principio della prevalenza della sostanza sopra la forma.

(3) "Ho detto un'altra cosa invece, che l'elemento fondamentale che noi e l'IFRS IC, abbiamo considerato cruciale era esattamente quello che nel testo inglese, per evitare errori di traduzione, è il 'business purpose' – lo traduco, la volontà delle parti, della parte che sta effettuando la contabilizzazione" (Apponi, Consob, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T= 2:02:32) e "In particolare ciò che rileva ai fini della contabilizzazione a saldi aperti o a saldi chiusi è

[12] "we think that a pre-assessment should be whether the three transactions have equivalent net cash-flows to those of a derivative" (Allegato 1, p. 10 e 11)
[13] "it is apparent that if the three transactions are considered in aggregate the net cash flows of the submitter's transactions are akin to those of a credit default swap with a risk of the bond as the underlying" (Allegato 1, p. 11)
[14] "we think that the three transactions have equivalent net cash flows to those of a credit default swap" (Allegato 1, p. 12)
[15] "However, this fact alone does not mean that the submitter should aggregate the three transactions" (Allegato 1, p.11)
[16] "However, this fact alone does not mean that the submitter should aggregate the three transactions. As noted above, paragraphs IG B.6 and IG C.6 of IAS 39 and paragraph AG39 of IAS 32 provide guidance for such assessment" (Allegato 1, p.12).
[17] "they are entered into at the same time and in contemplation of one another, they have the same counterparty, they relate to the same risk, there is no apparent economic need or substantive business purpose for structuring the transactions separately that could not also have been accomplished in a single transaction" (Allegato 1, p. 8 e 9)

la finalità economica dell'operazione" (Apponi, Consob, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T=0:41:15) e (Banca d'Italia) "né altrimenti era possibile risalire al 'business purpose' dell'operazione che, come dirà dopo l'IFRS IC, era fondamentale" (Barbagallo, Banca d'Italia, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 22 novembre 2017, Parte 1, T= 1:11:53) e "ai fini della modalità di contabilizzazione da adottare assume particolare rilievo la valutazione della finalità economica dell'effettiva finalità gestionale perseguita ("substantive business purpose"). Cioè in altri termini si dice, è vero che prevale la sostanza sulla forma ma la sostanza tu la devi rinvenire nel momento in cui conosci il 'business purpose' reale, a quella sostanza ci deve essere aderenza, non all'apparenza delle transazioni. Per lo meno questo è quello che dice l'IFRS IC" (Barbagallo, Banca d'Italia, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 22 novembre 2017, Parte 1, T= 1:17:08) e sempre con riferimento al significato del 'business purpose' la Banca d'Italia affermava: "Io su questo direi che è tutto molto alla luce del sole, nel senso che non c'è niente di misterioso. C'è una diciamo valutazione in inglese, c'è una traduzione che Lei dice che è sbagliata ed io dico di no. Dopodiché chiunque si può fare l'opinione che ritiene. Il 'business purpose' fa riferimento a quella che è la reale intenzione che in quel caso per esempio era quello non certo di realizzare un pronto contro termine ma era quella di occultare delle perdite etc. per cui alla fine ne conseguono, no il derivato va beh, insomma, torniamo al discorso di prima, no no il discorso del derivato è legato al fatto come dicevo prima che ci sono e non ci sono i titoli, a quel punto invece per quanto riguarda il 'business purpose' la ricaduta è sulla contabilizzazione più o meno del 'fair value' negativo" (Barbagallo, Banca d'Italia, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 22 novembre 2017, Parte 2, T=1:40:05).

NOTA: si tratta di affermazioni errate ed ingannevoli del tutto estranee alla verità dei fatti. La "finalità economica dell'operazione" non rappresenta affatto uno degli indicatori menzionati dall'IFRS IC. Il c.d. 'business purpose' ("finalità economica dell'operazione") viene richiamato dall'IFRS IC per la necessità di accertare se "there is no apparent economic need or substantive business purpose for structuring the transactions separately that could not also have been accomplished in a single transaction" ovvero accertare che "non sussista alcuna esigenza economica evidente o finalità commerciale sostanziale per strutturare separatamente le operazioni che non possa essere stata conseguita anche con una singola operazione" [18].

Il c.d. 'business purpose' ("finalità economica dell'operazione") indicato dall' IFRS IC, contrariamente a quando dichiarato dalla Banca d'Italia inducendo la Commissione in errore, non faceva affatto "riferimento a quella che è la reale intenzione" delle parti (UN FATTO TANTO

[18] Memoria inviata al Presidente Casini il 6 novembre 2017 - Allegato 6.2 - Banca d'Italia, Verbale Ispezione (17 aprile 2012)

ARBITRARIO QUANTO IRRILEVANTE AL FINE DI STABILIRE LA CORRETTA CONTABILIZZAZIONE) ma ad una valutazione finalizzata ad accertare se operazioni apparentemente separate generavano le pattuizioni di un unico contratto di tipo derivato (Credit Default Swap).

In altre parole, tenendo conto anche degli altri indicatori a cui la Banca d'Italia e CONSOB si sono ben guardate dal fare riferimento (e non ce ne chiederemo il 'perché'), se operazioni in apparenza separate (1) risultavano negoziate contemporaneamente, (2) con la medesima controparte, (3) per giunta afferendo alla stessa tipologia di rischio ed oltretutto (4) generavano pattuizioni in sostanza equivalenti a quelle di un unico contratto derivato, allora dovevano essere contabilizzate come un unico derivato in quanto nella sostanza si trattava di un derivato.

La Banca d'Italia non può nemmeno nascondersi dietro un problema di "traduzione che Lei dice che è sbagliata ed io dico di no" perché la richiamata traduzione era inclusa nel verbale redatto dagli otto ispettori della Banca d'Italia che nell'aprile 2012 avevano riconosciuto, richiamandosi agli indicatori previsti dai criteri interpretativi degli IAS, come "la struttura complessiva dell'operazione [NDR eseguita da MPS con Nomura] rientra nella definizione di derivato".

Pur prescindendo dalla errata ed interessata 'interpretazione' del 'business purpose', risulta del tutto fantasiosa ed ingannevole l'attribuzione di "particolare rilievo" alla "valutazione della finalità economica" definita addirittura come "fondamentale" posto che l'IFRS IC ha espressamente specificato che gli indicatori[19] menzionati da criteri interpretativi[20] dei principi contabili non intendevano essere né "tassativi" né "esaustivi"[21]. Né mai l'IFRS IC ha ravvisato una gerarchia di importanza tra gli indicatori e dunque risultando del tutto errato affermare che taluno di essi risultasse in qualche modo "fondamentale" (o più fondamentale degli altri che CONSOB e Banca d'Italia, non citandoli, hanno preteso di non conoscere).

In realtà la CONSOB e la Banca d'Italia (e gli ex amministratori Profumo e Viola) fanno continuamente riferimento al c.d. 'business purpose' ("finalità economica dell'operazione") perché in virtù del significato improprio ed interessato che gli hanno attribuito, vogliono dimostrare di essere incolpevoli per il mancato riconoscimento degli errori contabili nel periodo 2012/2015

[19] "they are entered into at the same time and in contemplation of one another, they have the same counterparty, they relate to the same risk, there is no apparent economic need or substantive business purpose for structuring the transactions separately that could not also have been accomplished in a single transaction" (Allegato 1, p. 8 e 9)

[20] "However, this fact alone does not mean that the submitter should aggregate the three transactions. As noted above, paragraphs IG B.6 and IG C.6 of IAS 39 and paragraph AG39 of IAS 32 provide guidance for such assessment" (Allegato 1, p.12).

[21] "the indicators in paragraph IG B.6 of IAS 39 are neither definitive nor exhaustive" (Allegato1, p. 14)

perché non potevano conoscere il c.d. 'business purpose' ("finalità economica dell'operazione") di operazioni messe in piedi prima del loro arrivo in MPS.

Si tratta, come dimostrato, di un argomento di pura convenienza del tutto privo di pregio (alias una sciocchezza cosmica) ma di facile presa su chi non conosce la materia ed in particolare le linee guida fornite dallo IAS 39 nelle Guidance on Implementing, paragrafo B.6. L'unica cosa che rileva è non già la "finalità economica dell'operazione" tout court (UN FATTO IRRILEVANTE AI FINI DELLA DETERMINAZIONE DELLA CORRETTA CONTABILIZZAZIONE) ma quale fosse la "finalità economica dell'operazione" che non potesse essere stata conseguita aggregando le varie componenti in una singola operazione (nel caso in questione un Credit Default Swap ovvero un derivato).

Ma anche seguendo la (errata ed interessata) prospettazione di CONSOB e Banca d'Italia propinata alla Commissione nella pretesa finzione di non capire quale valenza avesse il c.d. 'business purpose' ("finalità economica dell'operazione") a cui fa riferimento l'IFRS IC, ciò che sgomenta è che a partire dal 2013 era stata comunque accertata la finalità delle operazioni ovvero falsificare i bilanci di MPS, con tutta evidenza un 'business purpose' quanto meno illegittimo (oltre che illegale).

E difatti MPS stessa nel marzo 2013 per il tramite dei propri consulenti legali aveva lamentato"...la totale irrazionalità e carenza di giustificazione economica delle transazioni qui contestate..."[22] asserendo che "i profili di anomalia e abnormità delle operazioni sono tali da renderle, da un lato, prive di giustificazione e di ogni razionalità economica; dall'altro preordinate a conseguire un obiettivo illecito"[23], con questo dimostrando che il c.d. 'business purpose' ("finalità economica dell'operazione") era ben chiaro.

(4) "la contabilizzazione secondo IAS/IFRS non è fatta per riflettere quali sono i contratti e poi si tira una conclusione netta – non l'abbiamo detto noi l'ha detto l'IFRS IC – è fatta rispetto al proposito cioè la motivazione che ha l'emittente…" (Apponi, Consob, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T= 1:44:46) e "Quello che rileva non è la lettura pedissequa del contratto, quello che rileva è riuscire a capire perché lo hanno fatto quel contratto, lo stabilisce lo IAS, non l'ho detto io" (Apponi, Consob, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T= 2:02:32).

[22] Atto di Citazione di MPS contro avv. Giuseppe Mussari, dott. Antonio Vigni e Nomura Internationl , RG 3678/13 (1 marzo 2013) , p. 23

[23] 22 Atto di Citazione di MPS contro avv. Giuseppe Mussari, dott. Antonio Vigni e Nomura Internationl , RG 3678/13 (1 marzo 2013) , p. 26

NOTA: questa affermazione è del tutto errata, priva di pregio e contrasta con la verità dei fatti.

Posto che alla CONSOB veniva correttamente contestato dalla Commissione la circostanza che la natura sostanzialistica delle operazioni in quanto derivati emergeva (per chiunque sia anche soltanto remotamente esperto della materia) dai contratti delle operazioni acquisiti nel 2012 - si ricorda che i contratti contenevano tutte le definizioni e tutte le clausole (nessuna esclusa) che tipicizzano in modo univoco le pattuizioni di un derivato di tipo Credit Default Swap -, la CONSOB dichiarava alla Commissione che la contabilizzazione "secondo IAS/IFRS non è fatta per riflettere quali sono i contratti" mentre invece "secondo IAS/IFRS" il criterio dirimente sarebbe stato "rispetto al proposito cioè la motivazione che ha l'emittente".

Contrariamente a quanto dichiarato dalla CONSOB, l'IFRS IC ha espressamente affermato che la corretta applicazione dei principi contabili è funzione dei fatti specifici e delle circostanze dei singoli contratti[24].

(5) "Una traduzione molto brutale della parola 'judgment' - l'abbiamo cercata ora su Google - è giudizio cioè discrezionalità….io ho usato l'inglese per quello che è, non ci posso far niente se 'judgement' nel sistema IAS è/indica la discrezionalità e non la severità" (Apponi, Consob, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T= 2:00:00) e (Banca d'Italia) "La traduzione di 'judgment' - lo so perché ho visto, ieri c'è stata una considerazione su questo - l'interpretazione è quella che è stata data [NDR – dalla CONSOB]. La traduzione è quella che è stata data. 'Judgmental' è per sua natura esercizio della discrezionalità tecnica, quando faccio un esercizio 'judgmental' faccio un esercizio dove sto esercitando una discrezionalità che non è una discrezionalità pura, come dicono i giuristi, ma è una discrezionalità tecnica non è un fatto arbitrario, è una discrezionalità che fa riferimento, come dire, ad una professionalità che consente di esprimere un giudizio che non è arbitrario ma che è motivato dalla conoscenza dei fatti" (Barbagallo, Banca d'Italia, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 22 novembre 2017, Parte 2, T=1:36:18) e "l'applicazione delle linee guida implica margini di discrezionalità" (Barbagallo, Banca d'Italia, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 22 novembre 2017, Parte 1, T= 1:17:08) e (MEF) a fronte della richiesta della Commissione di tradurre in italiano la parola 'judgment' , la risposta del MEF è stata: "direi discrezione" e poi dopo una lunghissima pausa "giudizio, cioè si tratta di capre a secondo dei contesti" (La Via, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 24 novembre 2017, T= 0:45:36).

[24] "On the basis of the analysis above, the Interpretations Committee noted that how to apply paragraph IG B.6 of IAS 39 depends on specific facts and circumstances of the individual contracts" (Allegato 1, p. 35)

NOTA: queste affermazioni sono gravemente errata ed idonee ad indurre in errore. Uno dei principali 'cavalli di battaglia' della CONSOB (fatto proprio da Banca d'Italia e MEF per le medesime ragioni di convenienza) consiste nell'affermare che secondo la massima autorità interpretativa dei principi contabili (IFRS IC) la determinazione della contabilizzazione delle operazioni in oggetto era soggetta a "discrezionalità".

L'interessata finalità della CONSOB (Banca d'Italia e MEF) non sfugge a nessuno: se fossero realmente esistiti margini di "discrezionalità", vuol dire che esistevano margini interpretativi da colmare non potendosi dunque accusare la CONSOB di non aver immediatamente ingiunto a MPS la correzione dei bilanci, avvenuta solo nel dicembre 2015.

L'attribuzione all'IFRS IC di una qualche presunta "discrezionalità", viene dedotta dalla CONSOB[25] traducendo (in modo tanto interessato quanto errato) la parola "judgment" utilizzata dall'IFRS IC, secondo cui la corretta applicazione dei principi contabili richiede "judgment" [26]-[27].

Tradurre la parola inglese "judgment" (o "judgmental") come "discrezionalità" (o 'discrezionale') è semplicemente FALSO. Basta consultare un vocabolario della lingua inglese[28] per accertare che la parola "judgment" vuol dire "a decision formed after careful consideration" ovvero 'una decisione formata dopo attenta ponderazione'. La parola "discrezionalità" vuol dire tutt'altro ovvero 'una scelta libera da vincoli, da speciali determinazioni' (Treccani).

Se si consulta poi un dizionario inglese-italiano[29], la parola "judgment" si traduce 'giudizio' o 'discernimento'. Per converso, la parola 'discrezionalità' in inglese si traduce "discretionary power".

Pertanto affermare che "'judgement' nel sistema IAS indica la discrezionalità" è FALSO come del resto in italiano sarebbe FALSO affermare che 'giudizio' e 'discrezionalità' sono addirittura sinonimi, come sembrerebbe invece aver ritenuto il MEF ("giudizio cioè discrezionalità").

[25] Memoria inviata al Presidente Casini il 6 novembre 2017 - Allegato 5.6 - CONSOB Delibera per Rifacimento Bilanci MPS (11 Dicembre 2015) - "l'applicazione dello IAS 39.IG B.6 richiede evidenti valutazioni discrezionali ("judgmental") da parte del redattore del bilancio"

[26] "the assessment will require a considerable level of judgement", "we note that IG B.6 of IAS 39 provides indicators of when aggregation may be required that require the use of judgement", "The indicators provided in paragraph IG B.6 require a considerable level of judgement and are neither definitive nor exhaustive", "the assessment require judgements to be made that are dependent on specific facts and circumstances", "It also noted that the assessment require judgements to be made that are dependent on specific facts and circumstances of the individual contracts" (Allegato 1)

[27] "The Interpretations Committee noted that application of the guidance in paragraph IG B.6 of IAS 39 requires judgement" (Allegato 2, p. 6)

[28] Collins English dictionary

[29] Zanichelli - Dizionario Inglese-Italiano, Italiano-Inglese

A questo proposito, colpisce l'atteggiamento del Direttore Generale del MEF che, come uno scolaretto che ha imparato a memoria la risposta da dare, alla domanda della Commissione di spiegare il significato della parola 'judgment' rispondeva di getto in prima battuta: "Direi discrezione", salvo cercare poi di 'raddrizzare il tiro' nell'imbarazzo generale quando il danno di credibilità (la sua) era stato fatto.

(6) "Come detto con riferimento all'operazione Alexandria, sulla base delle informazioni disponibili sino a tutto il 2014, la CONSOB non aveva riscontrato elementi certi che potessero far ritenere censurabile la contabilizzazione a saldi aperti adottata da MPS" (Apponi, Consob, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T= 00:43:00)

NOTA: questa affermazione lascia sconcertati. "A tutto il 2014" la CONSOB possedeva i seguenti "elementi certi": (a) le pacifiche ammissioni delle controparti di MPS (Deutsche Bank, Nomura) che nel luglio 2013 ed ottobre 2013 avevano riconosciuto che le operazioni fatte con MPS erano derivati; (b) il rapporto di otto ispettori della Banca d'Italia che nell'aprile 2012 avevano pacificamente accertato che "la struttura complessiva dell'operazione [ndr – con Nomura] rientra nella definizione di derivato" e che "l'operazione nel suo complesso si sostanzia in un derivato creditizio (Credit Default Swap)"[30]; (c) la dichiarazione pubblica della Banca Centrale Europea la quale il 26 ottobre 2014 aveva affermato che "l'operazione con Nomura è stata trattata come un derivato"[31]; (d) la lettera ricevuta dall'autorità di controllo tedesca (BAFIN) che il 6 febbraio 2014 aveva informato la CONSOB che l'operazione di MPS con Deutsche Bank era un "derivato"[32]; (e) i diciassette esposti[33] che il sottoscritto aveva inviata alla CONSOB; (g) la risposta dell'IFRS IC (25 marzo 2014) all'interpello e soprattutto; (f) i contratti delle operazioni acquisiti dalla CONSOB il 25 giugno 2012[34] da cui risultava per tabulas che le operazioni in questione erano derivati (NULL'ALTRO OCCORRENDO)

(7) "A partire da aprile 2015 la Procura di Milano ha trasmesso alla CONSOB l'ingente mole documentale assunta dai pubblici ministeri….. Solo alla luce delle evidenze acquisite per il tramite della Procura della repubblica di Milano è stato possibile accertare un comportamento di MPS e

[30] Memoria inviata al Presidente Casini il 6 novembre 2017 - Allegato 6.2 - Banca d'Italia, Verbale Ispezione (17 aprile 2012), p. 8, 9, 12 e 13
[31] Memoria inviata al Presidente Casini il 6 novembre 2017 - Allegato 7.2 - Banca Centrale Europea - Rapporto su MPS (26 ottobre 2014)
[32] Memoria inviata al Presidente Casini il 6 novembre 2017 - Allegato 7.1- Bafin, Lettera alla Consob (6 febbraio 2014)
[33] Memoria inviata al Presidente Casini il 6 novembre 2017 - Allegato 3 - Lettere alla Banca d'Italia ed alla Consob
[34] Memoria inviata al Presidente Casini il 6 novembre 2017 - Allegato 5.2 - Consob, Nota Tecnica (5 aprile 2013)

Nomura preordinato a fornire ai terzi una rappresentazione non conforme alla realtà……cioè da questa documentazione si capisce che non c'era mai stata nessuna intenzione di fare un investimento in titoli di Stato ma piuttosto semplicemente di scambiarsi flussi finanziari come in un derivato. Stiamo discutendo di quello che è il 'business purpose'. A titolo esemplificativo dalle mail scambiate tra esponenti di MPS e Nomura risulta chiaro che non era previsto alcuno scambio a termine di titoli BTP 2034 utilizzando espressioni quali "no bond movement should happen" "MPS agrees with this" – siamo ad un alto dirigente di Monte dei Paschi che scrive ad un alto dirigente di Nomura e gli dice 'guardate che non abbiamo proprio intenzione di avere quei titoli" (Apponi, Consob, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T= 00:44:00) e "Dopodiché il passaggio successivo è che se lei trova un'email con scritto che nessun bond sarà mai mosso e che Monte dei Paschi non vuole quei titoli…può aver sottoscritto – tant'è che l'hanno sottoscritto, hanno pure fatto le segnalazioni di vigilanza - qualunque contratto ma la verità è che le parti si erano accordati per una cosa diversa. Non lo hanno mai detto a nessuno: scusi una delle ipotesi di ostacolo alla vigilanza è esattamente questo: hanno occultato un elemento fondamentale per capire la corretta contabilizzazione. Noi abbiamo la lettura della prevalenza della sostanza sopra la forma che è coerente con quello che prevede l' IFRS IC" (Apponi, Consob, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T= 2:02:32)

NOTA: queste affermazioni non appaiono veritiere in quanto sono contraddette da documenti della CONSOB. In pratica la CONSOB ha dichiarato alla Commissione di aver appreso dalla Procura di Milano "a partire da aprile 2015" dell'esistenza di una certa documentazione ("mail scambiate tra esponenti di MPS e Nomura") da cui risultava che non era intercorso alcun movimento di Titoli di Stato ("no bond movement should happen").

Contrariamente a quanto rappresentato in audizione, la richiamata circostanza era nota alla CONSOB sin dal 2013 posto che nella delibera con cui l'autorità di controllo l'11 dicembre 2015 aveva ordinato a MPS il rifacimento dei bilanci, aveva affermato quanto segue: "in particolare, per ciò che attiene alle modalità di regolamento adottate, secondo la ricostruzione cronologica fondata sulle e-mail a disposizione della Banca e trasmesse alla Consob con nota del 31 ottobre 2013, essa renderebbe 'evidente che la Banca ha chiesto il regolamento su base lorda, solo su richiesta della controparte, peraltro conforme alle prassi e ai regolamenti di mercato, ha accettato il regolamento su base netta'. Si tratta, in sintesi, di scambi intercorsi tra le corrispondenti strutture di back office

dalle quali risulterebbe una richiesta da parte di Nomura di procedere alla compensazione e al regolamento su base netta"[35].

(8) "La contabilizzazione a 'saldi chiusi' o a 'saldi aperti' ....avrebbe avuto degli effetti che in termini patrimoniali erano relativamente limitati - sto parlando di significatività naturalmente - "(Apponi, Consob, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T= 1:29:35) e (Banca d'Italia) "ricordo tra l'altro che venne fatto comunque un esercizio da parte della Banca d'Italia cioè di una contabilizzazione alternativa e le differenze che emergevano tra saldi chiusi piuttosto che a saldi aperti non erano comunque particolarmente rilevanti" (Barbagallo, Banca d'Italia, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 22 novembre 2017, Parte 2, T= 01:28:54)

NOTA: queste affermazioni sono semplicemente FALSE. L'errata contabilizzazione delle operazioni in oggetto hanno avuto "degli effetti che in termini patrimoniali" ben lungi dall'essere "limitati" sono stati giganteschi.

Ad esempio, posto che le riserve patrimoniali sono soggette a destinazioni diverse per legge e per Statuto, uno degli effetti della falsa contabilizzazione adottata da MPS risiedeva nel fatto che nei bilanci veniva gonfiato il valore delle riserve civilistiche disponibili per la copertura delle perdite utilizzando le Riserve di Valutazione (che invece sono indisponibili per la copertura perdite).

Nel Bilancio 2013 grazie alla falsa contabilizzazione adottata, sono state artificialmente aumentate di 1,3 miliardi le Riserve (Voce 170) a fronte di una riduzione di 411 milioni della Riserve di Valutazione (Voce 140) e di 853 milioni degli utili di esercizio (Voce 220): addirittura nel patrimonio civilistico figuravano riserve positive per 1,3 miliardi contro un valore effettivo negativo. La banca ha ripianato perdite civilistiche con riserve civilistiche inesistenti.

Si tratta di "effetti" estremamente rilevanti che superavano le soglie di materialità sia sul patrimonio che sul risultato prima delle imposte (a cui la CONSOB in audizione ha pensato bene di non fare riferimento), come accertato dai Consulenti Tecnici d'Ufficio proff. Tasca e Corielli nella relazione depositata il 10 gennaio 2017 [36], in risposta al quesito posto dalla Procura Generale presso la Corte d'Appello del tribunale di Milano che aveva chiesto di valutare "l'eventuale superamento delle soglie di rilevanza indicate dall'art. 2622 c.c." pre-emendamento dell'art. 11, L. 27.05.2015, n. 69, entrato in vigore con decorrenza dal 14.06.2015.

[35] Memoria inviata al Presidente Casini il 6 novembre 2017 - Allegato 5.6 - CONSOB Delibera per Rifacimento Bilanci MPS (11 Dicembre 2015)

[36] Memoria inviata al Presidente Casini il 6 novembre 2017 - Allegato 8.3 - Procura Generale , CTU Prof. Tasca e Corielli - Procura Generale della Repubblica (10 gennaio 2017)

I consulenti della Procura Generale hanno stabilito che il limite di variazione per la non punibilità nel caso di "una variazione del patrimonio netto non superiore all'1 per cento" previsto dalla vecchia normativa è stato superato nel 2012 (-1,6%) e nel 2014 (-1,4%) mentre il limite di variazione per la non punibilità nel caso di "variazione del risultato economico di esercizio, al lordo delle imposte, non superiore al 5 per cento" è stato superato nel 2012 (-10,4%), nel 2013 (-61,7%) ed al 30 giugno 2015 (+112,8%).

Di fronte a tutto ciò le dichiarazioni della CONSOB ("differenze che emergevano tra saldi chiusi piuttosto che a saldi aperti non erano comunque particolarmente rilevanti") e della Banca d'Italia (secondo cui gli "effetti" risultavano "limitati") generano semplicemente sconcerto.

(9) "Non conosco proprio il concetto di approvazione con riserva: si può approvare o non approvare…I nostri provvedimenti di approvazione non sono mai condizionati…" (Apponi, Consob, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T= 1:33:45).

NOTA: questa affermazione è smentita dai fatti. La CONSOB con nota del 20 maggio 2015, protocollo n. 0040843/15 ha approvato il prospetto dell'aumento di capitale di MPS del 2015 (tre miliardi) con la seguente avvertenza "Si precisa che la contabilizzazione delle operazioni di long term structured repo è, alla Data del Prospetto, oggetto di approfondimento da parte della CONSOB", un'avvertenza sostanzialmente analoga a quella inserita nel prospetto dell'aumento di capitale di MPS del 2014 (cinque miliardi).

Pertanto è un fatto non seriamente confutabile che la CONSOB abbia approvato i prospetti di MPS, RISERVANDOSI di completare (dopo l'approvazione dei prospetti, dopo l'esecuzione degli aumenti di capitale e dopo una distruzione di valore di otto miliardi subita dai sottoscrittori) quegli stessi accertamenti che solo dopo nel dicembre 2015 hanno permesso alla CONSOB di accertare la non conformità dei bilanci di MPS e quindi la falsità dei prospetti che facevano riferimento ai bilanci. Non può essere seriamente messo in discussione che la CONSOB ha approvato i prospetti di MPS, RISERVANDOSI di accertarne la correttezza (in vero la falsità) successivamente all'offerta. Formalmente non si trattava di un'approvazione con 'riserva', ma ai fini pratici lo è stato.

(10) "Questo tema è stato sollevato esattamente nel ricorso che il CODACONS ha presentato su questa materia, ma - mi spiace – sia il TAR che il Consiglio di Stato ci hanno dato ragione" (Apponi, Consob, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T= 1:34:41) e "Il fatto

che il prospetto potesse essere approvato – non lo diciamo solo noi che l'abbiamo preso questo provvedimento – ma naturalmente ce l'ha detto il TAR e ce l'ha ribadito il Consiglio di Stato" (Apponi, Consob, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T= 1:37:10)

NOTA: questa affermazione - "mi spiace" per la CONSOB - è omissiva ed in quanto tale idonea ad induce in errore.

Con ricorso notificato il 3 giugno 2015 proposto innanzi al T.A.R. per il Lazio, il CODACONS domandava: (i) l'annullamento delle note prot. 40843/15 del 20 maggio 2015 e prot. n. 41466/15 del 22 maggio 2015, con le quali la CONSOB aveva approvato, rispettivamente, il prospetto di offerta e quotazione di azioni di nuova emissione di MPS, ed il relativo supplemento; (ii) l'inibizione, anche attraverso la nomina di un Commissario ad acta, di tutti i comportamenti omissivi, fino ad allora tenuti dalla CONSOB, inerenti all'offerta promossa da MPS (accertando l'obbligo in capo alla CONSOB di provvedere conformemente ai propri compiti istituzionali); (iii) il risarcimento del danno.

Con sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE II n. 08750/2015, il T.A.R. del Lazio ha respinto il ricorso. Va sin da ora evidenziato che il T.A.R., pur decidendo il ricorso anche nel merito (reputandolo infondato), ha preliminarmente affrontato, ritenendole in massima parte fondate, le pregiudiziali eccezioni di rito sollevate dalla CONSOB volte a sostenere il parziale difetto di giurisdizione del giudice amministrativo nonché il difetto di legittimazione attiva del CODACONS.

Posto che la richiesta di impugnativa aveva esaurito i suoi effetti essendo stata nel frattempo l'offerta promossa e completata, il CODACONS ha proposto appello al Consiglio di Stato per ottenere la riforma della sentenza del T.A.R., sia nella parte in cui gli ha negato la legittimazione ad agire, sia nella parte in cui ha ritenuto la legittimità dell'operato della CONSOB. Il Consiglio di Stato, ha respinto l'appello unicamente con la motivazione di doversi "confermare la declaratoria di inammissibilità del ricorso di primo grado per difetto di legittimazione attiva del ricorrente" (Consiglio di Stato, N. 03303/2016 REG.PROV.COLL.N. 06020/2015 REG.RIC. 6 marzo 2016) senza alcuna valutazione di merito.

L'omissione di questa circostanza da parte della CONSOB nel corso dell'audizione in Commissione era idonea ad indurre in inganno la Commissione nel ritenere che la CONSOB avesse visto riconoscere la correttezza del proprio operato anche dal Consiglio di Stato.

(11) "Ribadendo ancora una volta che noi non avevamo avuto nessun dubbio che il complesso delle operazioni potevano essere/replicavano un derivato, il problema era contabilizzarlo in maniera

sintetica oppure no (Apponi, Consob, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T= 2:04:54)

NOTA: questa affermazione risulta estremamente grave. In pratica la CONSOB ha affermato di aver sempre saputo che "il complesso delle operazioni potevano essere/replicavano un derivato". D'altra parte MPS, a partire dal Bilancio 2012 ha invece affermato l'esatto contrario ovvero che esistevano "elementi di differenziazione" tra il complesso delle operazioni eseguite ed un mero derivato di credito, facendo riferimento "in particolare" proprio "alla non completa corrispondenza dei flussi di cassa rivenienti dai singoli strumenti con quelli di un derivato di credito; infatti, in assenza di default della Repubblica Italiana la transazione verrebbe regolata come un normale Repo e quindi, con la consegna dei titoli a fronte del pagamento di un corrispettivo di cassa mentre nel caso di un CDS non si ha mai lo scambio di titoli…"[37].

Una domanda sorge spontanea: perché la CONSOB non ha contestato le false rappresentazioni contenute nelle Note Integrative dei bilanci di MPS se davvero non aveva "avuto nessun dubbio che il complesso delle operazioni potevano essere/replicavano un derivato" e dunque sapeva che MPS, negandolo nei bilanci, rappresentava il falso?

(12) "Nel marzo del 2012, l'ispezione di follow-up prima citata si conclude con un giudizio in prevalenza sfavorevole….vengono contestate la mancata sottoposizione delle operazioni Santorini e Alexandria revisione critica in termini di costi e opportunità… Qui vorrei diciamo aprire una parentesi che mi sembra importante. Non viene contestata la contabilizzazione di questi prodotti. Viene detto 'guarda, il profilo rischio-rendimento di questi prodotti non è adeguato, sostanzialmente perché li fai?'. E poi un altro aspetto che non era venuto in evidenza nell'ispezione precedente c'erano errori nelle segnalazioni che facevano sì che questi prodotti non emergessero come grandi rischi…Quindi questi sono i due profili, non invece l'aspetto di contabilizzazione. L'aspetto di contabilizzazione, come visto dagli ispettori, è trattato nella parte riservata perché risponde alla domanda della CONSOB: 'quale è la situazione oggettiva che trovate?' e gli ispettori vanno a descrivere la situazione oggettiva che trovano" (Barbagallo, Banca d'Italia, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 22 novembre 2017, Parte 1, T= 1:05:58) e "La relazione evidenzia inoltre che lo schema dei flussi di cassa della complicata struttura replica quella di una posizione short di un Credit Default Swap sintetico. Cioè dice 'nell'oggettività, senza avere ulteriori elementi informativi sulla intenzione reale delle parti sul fatto che c'erano o non c'erano i titoli che emergeranno dopo e

[37] pag. 550 del Bilancio MPS 2012 e pag. 186 del Bilancio 2013

dirò meglio dopo, quello che emerge oggettivamente è questa struttura qui, per come la vedo questa è la struttura che mi appare, per cui questo io mando alla CONSOB dopodiché ci sono gli approfondimenti che portano fino all'IFRS IC che è una sorta di Cassazione dei principi contabili" (Barbagallo, Banca d'Italia, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 22 novembre 2017, Parte 1, T= 1:10:30)

NOTA: si tratta ancora una volta di affermazioni gravi. La Banca d'Italia nel 2012 esercitava le funzioni di vigilanza prudenziale su MPS onde assicurare la sana e prudente gestione, non potendosi dubitare che la gestione di una banca che contabilizza come titoli di Stato operazioni la cui sostanza è quella di derivati, non sia né sana né prudente.

Nell'ispezione conclusa a marzo 2012, otto ispettori della Banca d'Italia avevano accertato "la sostanziale equiparabilità tra la 'struttura BTP 2034' e la negoziazione di CDS sul rischio Italia di avere un'ulteriore evidenza indiretta della discutibile economicità", osservando che "la struttura complessiva dell'operazione rientra nella definizione di derivato (IAS 39)" che "l'operazione nel suo complesso sostanzia in un derivato (CDS)" e che "di norma i derivati di credito sono iscritti nel portafoglio attività finanziarie di negoziazione e le variazioni di fair value sono rilevate nel economico. L'azienda ha invece contabilizzato le diverse componenti dell'operazione (acquisto BTP, ASW, Repo, Repo facllty) disgiuntamente"[38].

Nonostante queste circostanze fossero note agli ispettori della Banca d'Italia da aprile 2012 e nonostante gli ispettori si fossero premurati nello stesso rapporto di ricordare che i "principi contabili internazionali prescrivono, in linea di massima, di privilegiare la sostanza sulla forma contrattuale dell'operazione", la Banca d'Italia dichiara alla Commissione che nell'ispezione dell'aprile 2012 "non viene contestata la contabilizzazione di questi prodotti" con questo pacificamente ammettendo un comportamento inerziale, posto che le risultanze del lavoro degli ispettori non lasciava margini di incertezze (e tanto meno la corretta applicazione dei criteri interpretativi degli IAS).

(13) "Il potere di ingiungere la correzione di un falso in bilancio, la Banca d'Italia non ce l'ha. Noi non abbiamo poteri contabili" (Barbagallo, Banca d'Italia, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 22 novembre 2017, Parte 2, T=1:18:32) e "Però ripeto quello che e fondamentale in tutto questo è questo: noi non abbiamo questo potere [NDR di ingiungere la correzione di un falso contabile]" (Barbagallo, Banca d'Italia, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 22 novembre 2017, Parte 2, T=01:19:02)

[38] Memoria inviata al Presidente Casini il 6 novembre 2017 - Allegato 6.2 - Banca d'Italia, Verbale Ispezione (17 aprile 2012)

NOTA: si tratta di un'affermazione omissiva che lascia intendere alla Commissione che la Banca d'Italia non aveva poteri di intervento per ingiungere a MPS la correzione del bilancio.

In base al Testo Unico Bancario (art. 70)[39], la Banca d'Italia aveva il potere di proporre istanza di commissariamento ove "risultino gravi irregolarità nell'amministrazione, ovvero gravi violazioni delle disposizioni legislative, amministrative o statutarie che regolano l'attività della bancaria". Pertanto la Banca d'Italia aveva ampi poteri di intervento incluso il principale potere che un'authority dovrebbe essere in grado di esercitare ovvero la c.d. 'moral suasion' ('autorevolezza morale') che evidentemente la Banca d'Italia non ritiene di poter più esercitare non avendone mai fatto menzione davanti alla Commissione di inchiesta.

(14) "Cioè Lei dice che non avendo la prova di un falso in bilancio noi avremmo dovuto commissariare Monte dei Paschi? applicare l'art 70 TUB questo significa" (Barbagallo, Banca d'Italia, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 22 novembre 2017, Parte 2, T=1:35:48)

NOTA: la Banca d'Italia non ha risposto alla domanda che le era stata posta ovvero perché non avesse richiesto nel 2012 o al più tardi nel 2013 il commissariamento di MPS, pur disponendo di riscontri gravi, precisi e concordanti da cui risultava senza alcuna possibilità di dubbio che MPS continuava a contabilizzare miliardi di derivati come Titoli di Stato.

(15) In risposta alla domanda della Commissione di inchiesta volta ad accertare come mai la Banca d'Italia non avesse ingiunto a MPS la correzione della falsa contabilizzazione di cinque miliardi di derivati come Titoli di Stato nonostante la circostanza era stata pacificamente riconosciuta dalle due banche Nomura (luglio 2013) e Deutsche Bank (ottobre 2013), da una sentenza del Tribunale di Siena (luglio 2013), dalla BAFIN (febbraio 2014), dal rapporto della Banca Centrale Europea (ottobre 2014), dalla procura di Milano (aprile 2015), dai Consulenti Tecnici d'Ufficio prof. Roberto Tasca e Francesco Corielli incaricati dalla Procura di Milano (giugno 2015), dal Consulente Tecnico d'Ufficio Prof. Micocci incaricato dal Giudice del Tribunale

Ordinario di Firenze dott. Riccardo Guida (giugno 2015) e prima ancora di ogni altro, da otto ispettori della Banca d'Italia nell'aprile 2012, la Banca d'Italia ha risposto che "Riguardo invece al

[39] "Il Ministro dell'economia e delle finanze (1), su proposta della Banca d'Italia, può disporre con decreto 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; c) lo scioglimento sia richiesto con istanza motivata dagli organi amministrativi ovvero dall'assemblea straordinaria" (TUB, versione aggiornata al decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 72

fatto che ci fossero molte evidenze, beh, su alcune diciamo delle datazioni di questi fatti, potrei dirle, cioè per esempio, l'audit di Bafin si viene a conoscere a metà del 2016, la decisone dell'IFRIC avviene [NDR e non lo dice], insomma ci sono date un pochino differenti" (Barbagallo, Banca d'Italia, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 22 novembre 2017, Parte 2, T=01:19:02).

NOTA: l'affermazione della Banca d'Italia contrasta con la verità dei fatti in quanto tutte le date citate nella domanda posta dalla Commissione sono corrette mentre invece risulta omissiva l'affermazione secondo cui "l'audit di Bafin si viene a conoscere a metà del 2016" perché la Banca d'Italia ha taciuto la circostanza che la BAFIN il 29 gennaio 2014 aveva informato la Banca d'Italia che Deutsche Bank aveva corretto retroattivamente la contabilizzazione della transazione con MPS, "rappresentando l'operazione come derivato"[40] (esattamente come il 6 febbraio 2014 la BAFIN si era premurata di informare la Consob che l'operazione di MPS con Deutsche Bank, contabilizzata come Titoli di Stato, era un "derivato"[41])

(16) In risposta alle domande della Commissione sull'impatto dell'errata contabilizzazione delle operazioni in oggetto sulla procedura di Aiuti di Stato (c.d. 'Monti Bond'), veniva risposto quanto segue: "quale fossero le cause, in ogni caso bisognava fare un intervento di rimedio e la Commissione Europea approva questo intervento" (Barbagallo, Banca d'Italia, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 22 novembre 2017, Parte 1, T= 1:21:58)

NOTA: si tratta di un'affermazione omissiva ed in quanto tale ingannevole perché la Banca d'Italia ha omesso di precisare alla Commissione che quantunque "in ogni caso bisognava fare un intervento di rimedio" - sia che il deficit di capitale fosse stato creato da minusvalenze sulle consistenze di Titoli di Stato detenuti da MPS (come impropriamente dichiarato dalla Banca d'Italia attivando la procedura di aiuti di Stato il 25 giugno 2012[42] ed in numerose altre circostanze [43],[44],[45])

[40] Memoria inviata al Presidente Casini il 6 novembre 2017 - Allegato 6.6 - Memorie della Banca d'Italia alla Procura di Milano (p. 45)

[41] Memoria inviata al Presidente Casini 6 novembre 2017 - Allegato 7.1- Bafin, Lettera alla Consob (6 febbraio 2014)

[42] Banca d'Italia, Attivazione Procedura Aiuti di Stato (25 giugno 2012), pag. 1: "Banca Monte dei Paschi di Siena....ha evidenziato uno shortfall di capitale di 3,3 mld di euro, riconducibile alla valutazione ai prezzi di mercato dei titoli di Stato italiani in
portafoglio..."

[43] Banca d'Italia, Interventi Vigilanza (28 gennaio 2013), p. 5 : "la Banca Monte dei Paschi di Siena...evidenzia al 30.09.2011 uno shortfall rispetto al target fissato nella raccomandazione EBA di 3,3 miliardi di euro. Lo shortfall è internamente riconducibile alla valutazione ai prezzi di mercato dei titoli di Stato detenuti in portafoglio"

[44] Ministero dell'Economia e delle Finanze, Relazione del Ministro Grilli (29 gennaio 2013), p. 2 (Audizione del 29 gennaio 2013 presso la Commissione Finanze della Camera dei Deputati):: "Per MPS l'ammontare di Core Tier 1 mancante per il raggiungimento del livello del 9% è stato allora quantificato dalla Banca d'Italia e dall'EBA in euro 3.267.000.000, ammontare in larga parte riconducibile alla forte esposizione del portafoglio della banca ai titoli del debito pubblico italiano".

oppure da un buco di due miliardi e settanta milioni prodotto da sconsiderate operazioni in derivati nascosti in bilancio (come oggi sappiamo con certezza) - il regime di attuazione degli Aiuti d Stato sarebbe stato diverso.

E' la stessa Commissione Europea ad averlo espressamente dichiarato nel novembre 2013 affermando che "se i problemi di MPS non fossero stati di natura esogena ma causati da un'eccessiva assunzione di rischio ed errori nell'asset-liability management (ALM), sarebbe scattato l'obbligo di una ristrutturazione molto più severa" (traduzione) [46]. Alle stesse identiche conclusioni sono pervenuti anche i proff. Tasca e Corielli nella memoria depositata alla Procura Generale il 10 gennaio 2017[47].

(17) In risposta ad una domanda[48] posta dalla Commissione di Indagine della Regione Toscana sulle errate rappresentazioni nell'attivazione della procedura di Aiuti di Stato concessi a MPS nel 2013 (c.d. 'Monti Bond'), la Banca d'Italia aveva puntato il dito sull' "opacità di MPS" che non aveva consentito all'epoca di "disporre di tutti gli elementi informativi e documentali rilevanti. È noto che l'occultamento del mandate agreement relativo all'operazione"[49] con Nomura. Pertanto la Commissione parlamentare ha chiesto alla Banca d'Italia perché la Commissione non avesse bloccato o modificato la procedura di attuazione degli Aiuti di Stato subito dopo il rinvenimento del "mandate agreement" posto che il documento era stato rinvenuto dopo che la Banca d'Italia aveva attivato la procedura di aiuti di stato (25 giugno 2012) ma prima di rilasciare il parere vincolante a cui il Parlamento (art. 23-novies del d.l. 95/2012) aveva subordinato l'attuazione degli aiuti

[45] Banca d'Italia, Relazione del Governatore Visco al FOREX (9 febbraio 2013), p. 5:"A differenza di quanto avvenuto in molti casi all'estero, il sostegno fornito a MPS, come quello dato negli anni scorsi ad altre banche italiane di dimensioni minori, non è il salvataggio di una banca in crisi. Si tratta di un prestito, computabile nel patrimonio di vigilanza, concesso dallo Stato a un costo particolarmente elevato e crescente nel tempo. L'intervento è stato deciso l'estate scorsa per consentire a MPS di adempiere alla raccomandazione dell'Autorità bancaria europea di costituire un buffer patrimoniale eccezionale e temporaneo, ben oltre i requisiti minimi regolamentari, per far fronte ai rischi derivanti dall'ingente portafoglio di titoli pubblici."

[46] Commissione Europea, delibera C(2013) 8427 del 27 novembre 2013, Paragrafo 35 p. 9: "Instead MPS's problems were not exogenous but essentially due to excessive risk-taking and poor asset-liability management, so triggering the need of a far-reaching restructuring"

[47] Memoria inviata al Presidente Casini il 6 novembre 2017 - Allegato 8.3 - Procura Generale , CTU Prof. Tasca e Corielli - Procura Generale della Repubblica (10 gennaio 2017)

[48] Memoria inviata al Presidente Casini il 6 novembre 2017 - Allegato 6.9 - Risposte della Banca d'Italia alla Commissione di Inchiesta della Regione Toscana (12 aprile 2016): "Perché nella comunicazione datata 25 giugno 2012 (Banca d'Italia, n. prot. 0551378/12) con la quale Banca d'Italia attivava la procedura degli Aiuti di Stato a Monte dei Paschi di Siena, [si dichiarava] che il deficit di capitale per il quale venivano chiesti gli aiuti era riconducibile "alle valutazioni ai prezzi di mercato dei Titoli di Stato italiani detenuti in portafoglio", nonostante Banca d'Italia avesse dimostrato di sapere dal 17 aprile 2012 che tale deficit si doveva a "derivati nascosti" nel bilancio?"

[49] Memoria inviata al Presidente Casini il 6 novembre 2017 - Allegato 6.9 - Risposte della Banca d'Italia alla Commissione di Inchiesta della Regione Toscana (12 aprile 2016

trasmesso dalla Banca d'Italia con nota n. 0090223 (26 gennaio 2013). La Banca d'Italia ha dichiarato alla Commissione "Dunque qui elementi sono in realtà due. Il 'mandate Agreement' è uno dei due. L'altro è l'inesistenza dei titoli di Stato…l'elemento che manca è quello dell'inesistenza dei titoli di Stato che è dirimente rispetto alla natura o meno dell'appostazione a saldi chiusi o a saldi aperti…" (Barbagallo, Banca d'Italia, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 22 novembre 2017, Parte 2, T=01:27:24)

NOTA: la risposta non è corretta ed è idonea a trarre in inganno la Commissione onde allontanare dalla Banca d'Italia il riconoscimento delle proprie responsabilità per aver attivato la procedura degli aiuti di Stato sul base di rappresentazioni successivamente risultate false.

Sia il ritrovamento del 'mandate agreement' (ottobre 2012) che gli accertamenti dell' "inesistenza dei titoli di Stato" relativi all'operazione con Nomura (2015) non erano in alcun modo necessari onde poter comprendere che le operazioni in questione erano derivati e che il deficit di capitale a fronte di cui era stata attivata la procedura degli Aiuti di Stato era dovuto ad un 'buco' di di due miliardi e settanta milioni causato da temerarie speculazioni in derivati nascosti in bilancio.

Per quanto riguarda l'irrilevanza del 'mandate agreement' era stata la stessa Banca d'Italia, per voce del Direttore Mauro Parascandolo (Direttore Principale Dipartimento Vigilanza bancaria Supervisione Bancaria) a spiegare davanti ai giudici del Tribunale di Siena la rilevanza del 'mandate agreement' ai fini della determinazione dell'errata iscrizione del valore inziale ma la sua irrilevanza ai fini della corretta determinazione del modo in cui l'operazione doveva essere contabilizzata: "..il 'mandate agreement' attiene ai valori, cioè il 'mandate agreement' fa emergere una insussistenza patrimoniale, un maggior valore delle passività a lungo termine. E questa emerge indipendentemente da come viene classificata l'operazione, tant'è che la banca, che mantiene l'operazione contabilizzata secondo il criterio per componenti, ha comunque fatto un restatement. Cioè il restatement non è legato al cambiamento delle modalità di contabilizzazione, da Long Term Repo [ndr – operazione di Titoli di Stato finanziata in pronto contro termine] a Credit Default Swap" [50].

Per quanto riguarda invece l'irrilevanza dell'"inesistenza dei titoli di Stato" accertato nel 2015 dalla Procura di Milano per l'operazione con Nomura, occorre osservare che le pattuizioni definite nei contratti che regolavano le operazioni di MPS con Deutsche Bank e Nomura erano e sarebbero rimaste quelli di un contratto su derivati di tipo Credit Default Swap sia che ci fosse stato sia che non ci fosse stato lo scambio inziale dei Titoli di Stato.

[50] Memoria inviata al Presidente Casini il 6 novembre 2017 - Allegato 1.11 - Sentenza Tribunale Siena (31 Ottobre 2014)

Infatti il c.d. scambio inziale di titoli prevedeva che (i) MPS vendesse alla controparte un certo quantitativo di titoli di Stato e contemporaneamente (ii) la controparte vendesse a MPS lo stesso quantitativo di titoli, ovvero si trattava di due operazioni uguali e contrarie che si elidevano e dunque non modificavano in alcun modo i flussi netti delle operazioni che appunto erano e rimanevano quelli di un Credit Default Swap: per maggiore chiarezza, MPS e le controparti potevano scambiarsi secondo le modalità previste (ovvero attraverso operazioni contestuali, uguali e contrarie) Titoli di Stato, banane oppure caramelle e le operazioni erano e restavano Credit Default Swap.

In realtà il mancato scambio di titoli di Stato per come previsto nei contratti secondo le modalità descritte (effettivamente smascherato dalla Procura di Milano) in realtà non è servito ad accertare che le operazioni fossero derivati (una circostanza che si ricavava agevolmente dai contratti per chiunque avesse fatto uso di giudizio o discernimento) ma ad (i) impedire a MPS di continuare a mantenere la falsa contabilizzazione delle operazioni (che nel frattempo erano state già chiuse) ed (ii) impedire a CONSOB e Banca d'Italia di sostenere di non aver compreso che le operazioni erano derivati.

(18) In risposta alla domanda della Commissione volta a chiedere di spiegare il significato del principio della prevalenza della sostanza sopra la forma, il MEF ha cercato di sottrarsi alla risposta (sostenendo che la materia è di competenza della CONSOB) salvo rispondere, dopo un duro richiamo del Presidente Casini: "La banca dava comunque rappresentazione di entrambe le contabilizzazioni. Sono state sempre rappresentate nella nota integrativa" (La Via, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 24 novembre 2017, T=0:44:56).

NOTA: il MEF ha dimostrato una condotta gravemente reticente e si è rifiutato di dare risposta alla domanda posta dalla Commissione pronunciando parole in libertà. Una condotta disdicevole nei confronti di una commissione parlamentare da parte di un alto dirigente del MEF.

(19) La Commissione ha chiesto al MEF per quale ragione nel 2013 furono erogati tre miliardi e novecento milioni (c.d. 'Monti Bond') a MPS di cui un miliardo e novecento milioni in sostituzione di altrettanti c.d. 'Tremonti Bond' che erano stati concessi dal MEF a MPS nel 2009. L'avvenuta sostituzione non rafforzò il capitale della banca, ma permise a MPS di evitare il pagamento di 190 milioni di euro al MEF previsto dal contratto come sovraprezzo di rimborso dopo luglio 2013. Onde

spiegare questa sostituzione in danno all'erario, il MEF ha dichiarato: "questa operazione è stata sostanzialmente imposta dalla Commissione, quindi c'è stato di fatto imposto" (La Via, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 24 novembre 2017, T= 0:47:07)

NOTA: Rappresenta un fatto del tutto inedito che la sostituzione avvenuta nel 2013 dei Tremonti Bond con altrettanti Monti Bond, con un conseguente danno erariale di 190 milioni di euro, sia stata "imposta dalla Commissione" Europea, una circostanza che non appare coerente con le prescrizioni imposte proprio dalla Commissione Europea nell'autorizzazione temporanea rilasciata nel dicembre 2012 secondo cui per effetto della sostituzione MPS non avrebbe dovuto beneficiare di condizioni migliorative come invece è avvenuto[51].

In effetti ci si chiede come poteva la Commissione Europea aver imposto la sostituzione dei Tremonti Bond con i Monti Bond ed al tempo stesso pretendere che MPS non ne derivasse un vantaggio economico posto che l'aumento della cedola non compensava certo il risparmio sul premio di rimborso di almeno 190 milioni?.

Si chiede pertanto alla Commissione di ingiungere al Direttore Generale del MEF di produrre le prove documentali di quanto dichiarato in Commissione onde dimostrare che la sostituzione dei Tremonti Bond sia stata decisa per ottemperare ad una richiesta della Commissione Europea, una circostanza che si intende appunto verificare.

(20) In risposta alla domanda della Commissione volta a conoscere a quanto ammontasse alla data dell'audizione (24 novembre 2017) la perdita del MEF sul valore d'acquisto della quota del 68% nel capitale di MPS, il MEF ha fornito la seguente risposta "Il Tesoro quanto ci ha perso! [NDR con tono seccato.]. Chiaramente il recupero come ho spiegato dipende poi da quello che sarà lo sviluppo del piano. Non è che noi ci aspettiamo che il giorno in cui viene quotato immediatamente recuperiamo… è molto semplice il calcolo, è un fatto aritmetico" salvo poi non dare la risposta e riservandosi di farla avere successivamente (La Via, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 24 novembre 2017, T=00:49:05)

NOTA: la non risposta del MEF - e dunque la reticenza - è stata irriguardosa nei confronti della Commissione almeno tanto quanto la supponenza del tono. Un atteggiamento vergognoso.

[51] "As regards EUR 1.9 billion the new instruments do thus not provide MPS with further resources but instantly replace the existing ones. Moreover, the new elements do also not provide MPS with a better instrument in terms of the conditions attached to it, in particular not regarding the remuneration" (EC Temporary Decision, 17th December 2012)

(21) In risposta alla domanda della Commissione sul perché il MEF nel corso dell'assemblea dei soci di MPS nell'aprile 2016 avesse votato a favore della Relazione sulla Remunerazione e dunque della remunerazione dell'allora Amministratore Delegato Fabrizio Viola, il quale il 16 dicembre 2015 era stato costretto ad ammettere la non conformità dei bilanci MPS 2014 ed al 30 giugno 2015, il Direttore Generale del MEF non rispondeva e dopo lunga pausa si accingeva a rispondere al suo posto un funzionario del MEF (Turicchi): "quello che è stato oggetto di approvazione nell'assemblea era lo stipendio di Viola che era di 1 milione" (Turicchi, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 24 Novembre 2017, T= 0:58:18).

NOTA: il MEF, nella persona del Direttore Generale La Via e del funzionario intervenuto (Turicchi) che è anche Consigliere d'Amministrazione di MPS da aprile 2015, dimostrando una condotta omissiva e reticente, non hanno risposto alla domanda volta ad accertare per quale ragione il MEF (all'epoca azionista con circa il 4%) avesse approvato la remunerazione di un amministratore che pochi mesi prima era stato costretto ad ammettere di aver redatto bilanci non confermi (ovvero risultati falsi).

Inoltre l'affermazione secondo cui nell'aprile 2016 (ovvero dopo l'ammissione di non conformità) "quello che è stato oggetto di approvazione nell'assemblea era lo stipendio di Viola che era di 1 milione" non corrisponde al vero, in quanto gli emolumenti percepiti dal dott. Viola nel 2015 oggetto di approvazione all'assemblea di aprile 2016, risultavano pari a euro 1,9 milioni portando la remunerazione cumulata dal suo arrivo in banca (2012) a circa otto milioni di euro, salita poi ulteriormente a dodici milioni e duecentomila euro[52],[53],[54],[55],[56]fino alla sostituzione avvenuta nel 2016, a fronte di perdite della banca nel periodo 2012-2016 di oltre dodici miliardi di euro.

[52]MPS Relazione sulla Remunerazione 2012: euro 1,735,173 nel 2012. La Banca chiudeva il bilancio con una perdita di 3,1 miliardi (www.mps.it)

[53] MPS Relazione sulla Remunerazione 2013: euro 2,992,195 nel 2013. La Banca chiudeva il bilancio con una perdita di 1,4 miliardi (www.mps.it)

[54] MPS Relazione sulla Remunerazione 2014: euro 1,306,065 nel 2014. La Banca chiudeva il bilancio con una perdita di 5,3 miliardi (www.mps.it)

[55] MPS Relazione sulla Remunerazione 2015: euro 1,915,672 nel 2015. La Banca chiudeva il bilancio con un utile di 388 milioni (www.mps.it)

[56] MPS Relazione sulla Remunerazione 2016: euro 4,285,916 nel 2016. La Banca chiudeva il bilancio con una perdita di 3,4 miliardi (www.mps.it)

(22) In risposta alla domanda della Commissione sul perché il MEF nel corso dell'assemblea dei soci di MPS del 14 aprile 2016 aveva espresso voto contrario alla proposta di un socio di promuovere un'azione di responsabilità contro l'ex-Presidente Profumo e l'allora ancora in carica Amministratore Delegato Viola, il MEF rispondeva: "dunque, no, l'azione di responsabilità contro i vertici della banca fu proposta nel corso dell'assemblea dei soci il 14 aprile 2016. In quel caso noi eravamo azionisti con il 4%, l'azione di responsabilità in argomento fu promossa da un solo azionista che chiamò in causa i precedenti vertici della banca. Era una tematica non tra gli argomenti all'ordine del giorno e di conseguenza non c'era alcuna documentazione a supporto. Al tempo erano ancora in corso le indagini delle autorità proposte ancora oggi in corso di accertamento e si trattava di una proposta non supportata da alcun documento o analisi che la giustificasse...." (La Via, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 24 novembre 2017, T= 01:00:03) e "Se posso rispondo perché ero presente in assemblea. .....Io le sto dicendo che in assemblea - e Lei era presente – si è alzato un azionista ed ha proposto un'azione di responsabilità dando alcune motivazioni personali non supportate da relazioni del Consiglio d'Amministrazione, non supportate da documentazione di sorta. Conseguentemente il Ministero non ha ritenuto di votare a favore dell'azione di responsabilità per una richiesta di responsabilità estemporanea e priva di qualunque documentazione. Questo per quanto riguarda l'azione di responsabilità. Lei sa bene che l'azione di responsabilità va votata sulla base di documenti e informazioni precise perché se si vota senza cognizione se ne pagano le conseguenze" (Di Stefano, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 24 novembre 2017, T= 1:01:47)

NOTA: il MEF ha dato rappresentazioni ingannevoli ed in alcuni casi FALSE.

L'affermazione secondo cui "era una tematica non tra gli argomenti all'ordine del giorno" è ingannevole se si omette di dire che l'azione fu richiesta dal socio Bluebell Partners (di cui il sottoscritto è azionista e legale rappresentante) ai sensi dell'art 2393 c.c. e dunque poteva essere presa in occasione della discussione del bilancio, anche se non indicata nell'elenco delle materie da trattare, perché trattava di fatti di competenza dell'esercizio cui si riferiva il bilancio portato in approvazione ai soci. E difatti il Presidente dell'Assemblea ritenne la richiesta ammissibile e la mise ai voti.

E' del tutto FALSO affermare che "non c'era alcuna documentazione a supporto", che si trattasse di "una proposta non supportata da alcun documento o analisi che la giustificasse" ovvero "non supportate da documentazione di sorta" e ancora "una richiesta di responsabilità … priva di qualunque documentazione" non supportata da "documenti e informazioni precise".

La proposta di azione di responsabilità, come risulta per tabulas dal verbale assembleare (Allegato 3), fu oggetto di una duplice lunga relazione da parte del socio che l'ha presentata e fu corredata "da circa 1200 pagine di documenti"[57] consegnati al Notaio, organizzati in "tre volume", che il socio metteva a disposizione di tutti gli azionisti.

È altrettanto FALSO affermare che si trattò per il MEF di una "richiesta di azione di responsabilità estemporanea" in quanto il socio che presentò la richiesta si era premurato di informare il MEF tre giorni prima con una comunicazione mandata per posta certificata all'allora Presidente del Consiglio Renzi ed al (tuttora) Ministro Padoan[58].

Nella comunicazione il MEF veniva espressamente invitato ad "(i) esprimere voto contrario alla Relazione sulla Remunerazione; (ii) chiedere le dimissioni dell'Amministratore Delegato Viola e; (iii) proporre ai soci l'azione di responsabilità nei confronti dell'ex-Presidente Profumo e dell'attuale Amministratore Delegato Viola con l'immediata revoca dall'ufficio" per aver redatto bilanci non conformi (ovvero falsi) come pacificamente ammesso dalla banca (grazie all'intervento della Procura della Repubblica) nel dicembre 2015.

La notizia della richiesta formulata da Bluebell Partners al MEF, veniva ampiamente ripresa dall'ANSA il giorno 12 aprile 2016[59], ovvero due giorni prima dell'assemblea.

(23) In risposta alla domanda della Commissione atta ad accertare se il MEF, oramai azionista di maggioranza assoluta con il 68% del capitale di MPS, abbia intenzione di richiedere l'azione di responsabilità contro gli ex-amministratori Profumo e Viola che il 21 aprile 2017 (per gli stessi fatti contestati nell'assemblea di aprile 2016) che nel frattempo erano divenuti oggetto di un provvedimento di richiesta di rinvio a giudizio coattivo, veniva dichiarato dal MEF quanto segue: "Il Consiglio d'Amministrazione che entrerà in carica se lo riterrà ci farà una proposta sulla base di tutti gli elementi….Noi in tutte le circostanze non facciamo direzione e coordinamento, ci basiamo su quelle che poi sono le valutazioni del Consiglio. Poi è chiaro se ci sono materialità eccetera questo cambia chiaramente. Però deve essere il Consiglio a fare la sua istruttoria e fare una proposta" (La Via, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 24 novembre 2017, T= 1:08:26) e a fronte di ulteriori domande per sapere se il MEF stava ancora valutando la possibilità di proporre l'azione di responsabilità nei confronti degli ex-amministratori Profumo e Viola, il MEF rispondeva: "Noi, come ho detto prima, stiamo ancora valutando tutto

[57] Allegato 3 - Allegato 3 - Estratto del Verbale dell'Assemblea dei Soci di MPS (14 aprile 2016)
[58] Allegato 4 - Lettera di G. Bivona al Presidente del Consiglio Matteo Renzi (11 aprile 2016)
[59] Allegato 5 - ANSA (12 aprile 2016)

quanto" (La Via, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 24 novembre 2017, T=2:05:51) e ed ancora incalzato a rispondere se il MEF stesse davvero valutando, il MEF rispondeva "Assolutamente, l'ho detto all'inizio" (La Via, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 24 novembre 2017, T=02:10:19)

NOTA: si tratta di risposte contraddittorie che suonano come il tentativo di compiacere la Commissione in assenza di vere intenzioni a riguardo. Si chiede alla Commissione di convocare il Direttore Generale del MEF per rendere dichiarazioni testimoniali ai sensi del codice di procedura penale sulle 'valutazioni' che sarebbero in corso in merito alla possibilità di proporre un'azione di responsabilità contro gli ex amministratori Profumo e Viola autori di bilanci non conformi, precisando quali atti istruttori, da chi e quando siano stati decisi e autorizzati, a chi siano state affidati gli ulteriori accertamenti, quali siano le risultanze ad oggi emerse, come e quando il MEF intende assumere ed annunciare la sua decisione. Sarebbe un fatto grave se il Direttore Generale avesse annunciato che il MEF sta "ancora valutando tutto quanto" in assenza di riscontri circostanziati atti a dimostrarlo.

(24) A fronte della domanda volta a comprendere la decisone del MEF nell'aprile 2016 di esprimere voto contrario alla proposta di azione di responsabilità nei confronti degli oramai divenuti ex-amministratori Profumo e Viola, il MEF rispondeva quanto segue: "Allora, in via generale, una piccola premessa. Allora, il Ministero dell'Economia esercita i diritti dell'azionista sulle partecipazioni che detiene sia come controllo che semplici partecipazioni non di controllo. Dobbiamo però ricordare che sia a livello di vertice politico che a livello di vertice amministrativo comunque c'è da seguire tutte le norme sul procedimento amministrativo. Cosa significa? Che per l'esercizio dei diritti dell'azionista in assemblea – e nel caso di specie del Monte dei Paschi nel 2016 – il Ministero si esprime con un rappresentante che manifesta in assemblea la volontà del Ministero e del Ministro. Per poterla esprimere la volontà deve essere seguito un procedimento amministrativo che si conclude con un'istruttori tecnica. Quindi dal punto di vista tecnico di quella famosa assemblea, il rappresentante del Ministero in assemblea non aveva i poteri di rappresentare l'azionista in riferimento a questo argomento che non era stato messo all'ordine del giorno. Il rappresentante del Ministero va in assemblea con un mandato molto limitato perché circoscritto all'ordine del giorno che devono essere istruiti tecnicamente dal Dipartimento del Tesoro. Quell'assemblea specifica, come prevede il Codice Civile, un azionista fece questa richiesta che può essere fatta in occasione dell'assemblea convocata per l'approvazione del bilancio fu sottoposta

questa tematica sull'azione di responsabilità. Poi entriamo sui requisiti per l'azione di responsabilità, però a livello tecnico, di tecnicalità dell'assemblea, ci fu questo tipo di meccanica. Quindi l'istruttoria del Ministero viene fatta sui punti all'ordine del giorno perché ci devono essere le istruttorie preparate dal Consiglio d'Amministrazione. Quindi il Ministero si esprime in assemblea soltanto con l'istruttoria tecnica relativa, e i poteri del delegato sono limitati, come ho spiegato. Questa è la premessa su come si svolgono tutte le assemblee. Entrando nel merito, l'azione di responsabilità sapete che è disciplinata dal codice civile dove prevede innanzitutto l'esistenza del danno ed il nesso di casualità ovvero l'imputabilità alle persone, agli amministratori di cui si discute. Premesso che ovviamente il termine di prescrizione quando c'è un'indagine penale anzi addirittura un rinvio a giudizio o un'imputazione coattivo viene interrotto, quindi a prescindere da questo meccanismo di prescrizione del quinquennio, l'azione di responsabilità deve essere istruita per dimostrare il danno e l'imputabilità. Il Ministero come sempre ha fatto su questa specifica eventuale delibera dell'azione di responsabilità farà un'istruttoria tecnica. Nei precedenti abbiamo sempre avuto una relazione istruttoria dei Consigli d'Amministrazione che hanno presentato all'assemblea la delibera sul promovimento dell'azione di responsabilità. Quindi dal punto di vista tecnico, esclusivamente tecnico, il Ministero quando ci sarà questa proposta del Consiglio d'Amministrazione farà la sua istruttoria perché non dimentichiamo che un'azione civile – perché si trarrebbe di un'azione civile che poi la società dovrà intraprendere dopo l'approvazione dell'assemblea – non deve cadere in una lite temeraria. Quindi il Ministero in tutte le sue delibere sulle azioni di responsabilità deve fare un bilanciamento degli interessi. La proposta deve essere fondata ed istruita dal Ministero per evitare di esporre il Ministero ad una lite temeraria" (Cuccurullo, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 24 novembre 2017, T= 2:05:52)

NOTA: si tratta di affermazioni generiche, del tutto disancorate dalla verità dei fatti per come si sono svolti nel corso dell'assemblea del 14 aprile 2014. Per prima cosa corre obbligo osservare che il rappresentante del MEF non si era astenuto ma aveva espresso voto contrario alla proposta di azione di responsabilità. In secondo luogo si osserva che il socio Bluebell Partners (di cui il sottoscritto è azionista e legale rappresentante) presentò una richiesta estremamente argomentata e ben documentata, supportata da tre volumi di documenti per oltre un migliaio di pagine acquisite dall'assemblea ed il cui contenuto è tutt'oggi disponibile sul sito della banca al link:

https://www.gruppomps.it/static/upload/archivio/15587/Allegati-al-Verbale-seconda-parte.pdf

Il contenuto della proposta era stato anticipato al MEF con un'articolata comunicazione indirizzata al Ministro Padoan (ed all'allora Presidente del Consiglio Renzi). I fatti e le circostanze erano

comunque note al MEF e riconducibili al riconoscimento avvenuto il 16 dicembre 2015 da parte di MPS della non conformità dei bilanci redatti dall'allora ancora in carica Amministratore Delegato Viola e dall'ex-Presidente Profumo. La richiesta di azione di responsabilità era e resta fondata, come confermato dai successivi procedimenti giudiziari intervenuti nel 2017. L'unica 'azione temeraria' ravvisabile è quella del MEF di non aver ancora utilizzato le prerogative di azionista nel chiedere ristoro dei danno causati dagli ex amministratori (Profumo/Viola) in nome e per conto di un interesse pubblico.

(25) In risposta alla domanda volta a conoscere quale fosse il procedimento seguito nel settembre 2016 per identificare il dott. Morelli quale nuovo Amministratore Delegato di MPS, il MEF forniva la seguente risposta: "Lei si riferisce alla nomina l'anno scorso, no? Beh in quel caso ci fu una cooptazione da parte del Consiglio d'Amministrazione. Quindi quello fu. Il Consiglio d'Amministrazione su proposta del Comitato Nomine ha deliberato la cooptazione di Morelli tenuto conto dei vari criteri individuati dal Consiglio" (La Via, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 24 novembre 2017, T=2:15:12)

NOTA: la risposta appare con tutta evidenza reticente in quanto la MEF, limitandosi a descrivere passaggi tecnici di nessun interesse ("cooptazione", "proposta del Comitato Nomine"), ha eluso la domanda ovvero nulla ha detto sul ruolo del MEF in relazione alla nomina.

(26) MPS nel dicembre 2015 è stata costretta a riconoscere la non conformità dei bilanci, ammessa solo per il bilancio annuale 2014 e per la semestrale al 30 giugno 2015. In risposta alla domanda della Commissione se anche i Bilanci MPS 2012 e 2013 (viziati dalla stessa operazione con Nomura la cui errata contabilizzazione era stata riconosciuta sui Bilanci 2014 ed al 30 giugno 2015 e dall'operazione con Deutsche Bank chiusa nel 2013) dovessero ritenersi anch'essi non conformi, gli auditi hanno fornito le seguenti risposte:

"Quando noi veniamo a conoscenza di che cosa era Santorini, era difficile chiedere di rifare il bilancio perché l'operazione non c'era più. L'avevano chiusa da tre anni. Cosa chiedevamo? Potevamo solo far dire che c'era stato un errore e l'abbiamo fatto dire" (Apponi, Consob, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T= 1:47:20) e "Quello che si è fatto a fronte di un'operazione oramai chiusa da tre anni, era quello di farlo dichiarare al pubblico. Lo abbiamo fatto dichiarare. Lo hanno detto loro stessi che l'operazione non era stata contabilizzata [NDR correttamente] proprio a seguito delle nostre indicazioni" (Apponi, Consob, Audizione Monte dei

Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T= 1:50:11) e "…sulla base di tali informazioni è stato dunque possibile superare le incertezze applicative circa la corretta modalità di contabilizzazione di Santorini ed accertare che, in assenza di elementi documentali della banca comprovanti la volontà di acquisire i BTP indipendentemente dall'operazione di long term repo, le modalità di contabilizzazione adottate da MPS con riferimento all'operazione Santorini non erano conformi ai principi contabili IAS IFRS. L'operazione Santorini è stata chiusa il 19 dicembre 2013 ….e quindi l'ultimo bilancio che includeva gli effetti di tale operazione era quello chiuso al 31.12.2013" (Apponi, Consob, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 21 novembre 2017, T= 00:49:53) e (MPS)

"Rispetto al mutato orientamento della CONSOB che ha chiesto alla banca nel 2014 il mutamento della classificazione, questo è vero che c'è stato ma automaticamente non ha né avviato un procedimento sanzionatorio nei confronti dei vecchi soggetti [NDR Profumo/Viola] sulla base del mutamento della contabilizzazione né è stato ipotizzato qualche altro intervento. È chiaro che – e questo si può tranquillamente dire – la CONSOB ha fatto una valutazione dove poteva farla, ma automaticamente non ha sancito la falsità dei bilanci degli anni precedenti [NDR 2012 e 2013]" (MPS, voce non identificata, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 23 novembre 2017, T= 2:23:52) e di fronte alla domanda incalzante atta ad accertare se i Bilanci 2012 e 2013 sono conformi e non conformi la risposta di MPS è stata "sono considerati tali, sono conformi" (presumibilmente l'Avv. Quagliana, Monte dei Paschi di Siena, Audizione Monte dei Paschi di Siena, 23 novembre 2017, T= 2:23:52)

NOTE: A fronte di una domanda decisamente semplice (ovvero se i Bilanci 2012 e 2013 erano da ritenersi conformi o non conformi posto che contenevano le stesse operazioni di cui MPS aveva ammesso l'errata contabilizzazione sui Bilanci 2014 ed al 30 giugno 2015), MPS e la CONSOB hanno fornito risposte in contrasto tra loro. La CONSOB ha risposto di aver fatto "dichiarare al pubblico. Lo abbiamo fatto dichiarare" che i bilanci 2012 e 2013 non erano conformi mentre MPS ha dichiarato che i Bilanci 2012 e 2013 "sono considerati tali, sono conformi".

Trattandosi di risposte in contrasto tra loro, resta accertato che la CONSOB oppure MPS hanno reso sul punto in parola rappresentazioni non corrette alla Commissione. In vero si ha motivo di ritenere che sia la CONSOB sia MPS abbiano fornito su questo punto rappresentazioni non vere (e dunque false) posto che (a) non risulta che la CONSOB abbia mai obbligato MPS a dichiarare che i Bilanci 2012 e 2013 fossero non conformi e (b) è pacificamente falsa la rappresentazione di MPS secondo cui i Bilanci 2012 e 2013 sono da ritenersi conformi in quanto contenevano la stessa operazione (erroneamente contabilizzata) a fronte di cui è stata accertata la non conformità dei Bilanci 2014 ed al 30 giugno 2015 più una seconda operazione sostanzialmente analoga (ovvero falsamente

contabilizzata) che essendo stata chiusa nel 2013 non compariva sui Bilanci 2014 ed al 30 giugno 2015.

È vergognoso che non sia stata data una risposta né chiara né veritiera alla Commissione sui Bilanci 2012 e 2013 in questo modo impedendo la comprensione di una verità di fatto.

***

Si chiede alla Commissione di convocare CONSOB, Banca d'Italia, MEF e MPS per rendere conto con esame testimoniale delle dichiarazioni errate e contraddittorie sopra riportate.

Audizione del Gruppo bancario tedesco Deutsche Bank

Nell'audizione del 22 dicembre 2017 la Commissione Parlamentare ha ascoltato Flavio Valeri, esponente di vertice del Gruppo Bancario tedesco Deutsche Bank, assistito nella circostanza dal collaboratore e Direttore Centrale Michele Mengoni.

Valeri ha svolto un intervento iniziale di presentazione del suo Gruppo bancario straniero, nel quale ha tra l'altro testualmente dichiarato che *«il Gruppo Deutsche Bank AG è una banca globale ... presente in più di 60 Paesi con 100.000 dipendenti, quotata a Francoforte e New York e regolata da tutte le principali Autorità di vigilanza a livello mondiale»*, e ha precisato che per il suo gruppo tedesco *«l'Italia rappresenta il mercato principale fuori dalla Germania»*, avendo rapporti *«con 2.200.000 clienti individuali italiani»* e *«con 65.000 aziende»* italiane.

Ha informato i componenti della Commissione che il suo Gruppo tedesco ha *«più di 20 miliardi di impieghi»* in Italia e di disporre egli direttamente, in considerazione del suo ruolo di vertice, di *«5.000 collaboratori»*.

Nonostante la dichiara personale disponibilità a rispondere a tutte le domande formulategli dai commissari, Valeri ha però lasciato insolute svariate questioni sorte durante la sua audizione.

1. Egli non ha fornito risposta compiuta in materia di derivati stipulati dal Gruppo Deutsche Bank con il Governo Italiano e con gli altri enti pubblici italiani, riservandosi di fornire tutti i relativi contratti stipulati dal Gruppo bancario tedesco e ulteriore pertinente documentazione.
2. Non ha fornito risposta sull'esistenza del potere di creazione di moneta "dal nulla" da parte delle banche commerciali, quel potere creativo della cd. "moneta scritturale" (soprattutto nella concessione dei prestiti alla clientela) già riconosciuto alle banche commerciali nel 2014 dalla Banca D'Inghilterra, dal Parlamento inglese, dal Consigliere della Banca di Francia Bernard Maris (deceduto il 07.01.2015 nell'attentato di Parigi) e dal professore Richard Werner dell'Università di Southampton (Inghilterra) in un suo personale esperimento bancario illustrato nella International Review of Financial Analysis di December 2014 (volume 36, pages 1-19), nel 2016 dalla società di revisione KPMG islandese e nell'aprile 2017 dalla Banca Federale Tedesca (Deutsche Bundesbank), tutti autorevoli precedenti peraltro riportati nella su citata assemblea degli azionisti di Mediobanca del 28 ottobre 2017 dal medesimo gruppo dei soci-risparmiatori

di minoranza dell'ex controllata Banca Mediterranea del sud Italia, costretto a confluire in Unicredit [60].

L'esponente di Deutsche Bank si è impegnato a far pervenire una nota dopo avere coinvolto i massimi vertici della capogruppo tedesca a Francoforte.

3. Non ha dato risposta sulla utilità o meno del varo di una legge che preveda l'applicazione nel settore bancario-finanziario del cd. *"debt-equity-swaps"* (che, per esemplificare, consente la trasformazione dei cd. crediti non performanti/non buoni in capitale delle banche imputabile allo Stato), principio gestionale sostenuto sul piano scientifico-universitario da diversi esperti e professori di economia, incluso il professor Franz Hormann, docente di economia all'Università di Vienna, che ha illustrato il "debt-equity-swaps" nell'assemblea degli azionisti Deutsche Bank tenuta il 19 maggio 2016 a Francoforte in Germania [61], dopo essere egli intervenuto al dibattito dell'assemblea degli azionisti Unicredit del 14 aprile 2016 a Roma, quale incaricato del menzionato gruppo dei soci risparmiatori di minoranza dell'ex Banca Mediterranea del sud Italia (costretto a confluire in Unicredit).

   Sul punto l'esponente di Deutsche Bank si è impegnato a prendere conoscenza della teoria economico-monetaria e a pronunciarsi.

4. Ha dichiarato di non essere a conoscenza se la vigilanza bancaria e finanziaria tedesca della Banca Federale Tedesca (Deutsche Bundesbank) abbia mai chiesto alla sua capogruppo Deutsche Bank AG informazioni, dati e documenti sulle procedure assembleari di controllo delle deleghe conferite da centinaia/migliaia di società/persone giuridiche straniere - in genere a qualche o a pochissimi incaricati - considerando che detto controllo viene effettuato la mattina dell'assemblea, come avvenuto il 19 maggio 2016 e il 18 maggio 2017 alle assemblee degli azionisti della capogruppo Deutsche Bank AG tenute a Francoforte, la cui struttura societaria per l'ammissione e l'ingresso degli azionisti e dei loro incaricati/delegati apriva i battenti per il controllo non più di due ore prima dell'inizio dei lavori assembleari.

---

[60] Cfr. Allegato "F" del verbale assemblea degli azionisti Mediobanca tenuta il 28 ottobre 2017 a Milano curato dal segretario-notaio Carlo Marchetti, in particolare i documenti 2/3/4/5 annessi all'intervento (scritto) di Giuseppe Pinto del Gruppo dei soci risparmiatori di minoranza dell'ex Banca Mediterranea del Sud Italia.

[61] Cfr. allegato "G" del verbale assemblea degli azionisti Mediobanca tenuta il 28 ottobre 2017 a Milano curato dal segretario-notaio Carlo Marchetti, in particolare il documento 4 annesso all'intervento (scritto) di Elman Rosania, rappresentante del Gruppo dei soci risparmiatori di minoranza dell'ex Banca Mediterranea del Sud Italia, svolto all'assemlea degli azionisti Deutsche Bank il 19 maggio 2016 a Fraconforte cui seguiva subito dopo l'intervento complementare di Franz Hormann.

5. Ha dichiarato di non essere a conoscenza che le votazioni assembleari della capogruppo Deutsche Bank AG avvengono con scheda cartacea da inserire individualmente in urne detenute nella sala dell'assemblea da giovani minorenni e non con criteri elettronici, asserendo comunque una sorta di inadeguatezza della metodologia cartacea di voto.
6. Flavio Valeri non ha poi risposto alle altre seguenti domande:
   - sul perché la Deutsche Bank AG non pubblica sul suo sito i verbali assembleari come fanno le altre grandi dell'eurozona e comunque tutte le banche italiane;
   - sul perché la Deutsche Bank AG non ha rilasciato la copia del verbale dell'assemblea degli azionisti del 19 maggio 2016 a Francoforte al rappresentante del gruppo minoritario dell'ex Banca Mediterranea del sud Italia che vi aveva partecipato e ne aveva fatto richiesta ripetutamente, anche mesi dopo l'evento tramite altro partecipante [62] alla stessa assise tedesca;
   - sul perché la Deutsche Bank AG non apposta per almeno trenta giorni sul suo sito *web* il video dei lavori delle sue assemblee degli azionisti come fa qualche altra grande banca europea;
   - sul perché la Deutsche Bank Italia non ha rilasciato al rappresentante del gruppo di minoranza dell'ex Banca Mediterranea del sud Italia (costretto a confluire in Unicredit) il biglietto di partecipazione all'assemblea degli azionisti della capogruppo tedesca Deutsche Bank AG (convocata il 18 maggio 2017 a Francoforte), che era stato richiesto per tempo al medesimo Valeri e ai suoi collaboratori con e-posta del 17.05.2017 h 13,26 (contenente altre due e-poste 12/16.05.2017) inviata dal rappresentante del detto gruppo minoritario del Sud Italia.

Rispetto a questa ultima serie di domande l'esponente di Deutsche Bank ha soltanto preso atto delle difficoltà registrate *«a partecipare alla assemblea di Deutsche Bank AG»* riservandosi di fornire *«i contatti dell'ufficio del Segretariato di Deutsche Bank AG per riflettere»* sulle stesse difficoltà.

L'audizione dell'importante banchiere della principale banca tedesca e dell'eurozona ha messo in evidenza enormi e gravi carenze a livello sistemico con particolare riferimento alla trasparenza bancario-societaria e alle procedure di partecipazione e gestione delle assemblee degli

[62] Trattasi dell'esperto altoatesino Paul Kircher che prendeva parte all'assemblea degli azionisti Deutsche Bank AG tenuta il 19 maggio 2016 a Francoforte in Germania, quale delegato del Deputato della Repubblica Italiana Carlo Sibilia.

azionisti, per la qualcosa urgono ampie ridefinizioni dei quadri normativi italiano ed europeo, con interventi radicali e mirati alla eliminazione dei molteplici *vulnus* esistenti.

Le modifiche normative devono innanzitutto vietare a banche e soggetti autorizzati l'applicazione di oneri e l'apposizione di pesi a carico del socio-azionista che richiede la certificazione per partecipazione alle assemblee societarie e la violazione del divieto da parte delle banche e degli altri soggetti autorizzati deve statuire esborsi importanti delle banche e degli altri soggetti autorizzati a favore del socio/azionista con effetti risarcitori e a favore della competente Autorità governativa con effetti sanzionatori; tali esborsi potranno essere raddoppiati in caso di mancato rilascio della certificazione al richiedente azionista.

Per facilitare la partecipazione dell'azionariato ai dibattiti societari i biglietti di partecipazione assembleare devono essere rilasciati in automatico appena convocata l'assemblea, come attualmente si è adeguata una banca italiana del nord Italia.

La normativa deve prevedere e rafforzare la pubblicità dei dibattiti assembleari e i relativi lavori devono essere video-registrati in diretta, mentre per le banche quotate in Borsa la pubblicità deve essere ampliata con il suo posizionamento in rete per almeno 30 giorni dall'evento societario.

Il deposito del verbale assembleare deve avvenire entro un tempo non troppo lungo dall'evento che si ritiene essere di quindici giorni dall'assemblea e deve essere effettuato nello stesso giorno presso i competenti uffici e presso il sito internet della società nei formati originale e pdf con ricerca per parola.

In caso di violazione delle sopracitate disposizioni possono essere previste significative sanzioni anche milionarie da porre a carico dei vertici societari costituiti dal Presidente del Consiglio di Amministrazione, dal Presidente del Consiglio di Sorveglianza, dal Presidente del Consiglio di Gestione, dall'Amministratore Delegato, dal Consigliere Delegato, dal Direttore Generale e loro eventuali sostituti.

Al fine di garantire la piena trasparenza dei lavori assembleari va previsto che nei verbali le dichiarazioni dei soci che prendono la parola devono essere riassunte e, a loro richiesta, devono essere riportate integralmente, potendosi riferire anche a scritti e, se del caso, a documenti integrativi e pertinenti all'ordine del giorno; come pure deve essere comunicato al pubblico almeno 15 giorni ante assemblea il notaio segretario che il Presidente propone all'assemblea

Osservazione sull'audizione del 19 dicembre 2017
del Governatore della Banca D'Italia Ignazio Visco

Il Governatore della Banca D'Italia Ignazio Visco si è presentato all'audizione in Commissione Bicamerale con il peso di essere stato riconfermato nell'alto incarico dal Governo Gentiloni, dopo essere però stato sfiduciato dal Parlamento.

La qualcosa gli è stata ricordata in Commissione soprattutto per smentire le insostenibili difese assunte da lui e dall'alta dirigenza della Banca D'Italia circa la totale assenza di responsabilità della Banca D'Italia nelle tristi e drammaiche vicende bancarie e finanziarie che hanno danneggiato moltitudini di risparmiatori italiani.

Singolare dover constatare che a seguito delle diverse domande esposte dal Deputato Carlo Sibilia relative alle molteplici e gravi crisi bancarie – tali da determinare addirittura la costituzione di una Commissione d'inchiesta sul Sistema bancario e finanziario, primo precedente dell'epoca repubblicana moderna – il Governatore della Banca d'Italia dia la netta sensazione all'uditorio di voler esentare se stesso e l'alta dirigenza dell'Istituto di vigilanza da ogni genere di responsabilità tecnico-istituzionale.

Si precisa che in data 17 ottobre 2017 la Camera dei Deputati ha approvato le mozioni di sfiducia - depositate da tutti i Gruppi Parlamentari - alla persona e all'operato del Governatore Ignazio Visco e nonostante ciò il Governo in carica, superando gli indirizzi dei medesimi organi costituzionali, ha disposto il rinnovo dell'incarico di Governatore della Banca d'Italia al medesimo Ignazio Visco. Detta circostanza rappresenterebbe una grave violazione della sovranità Parlamentare nonché un pregiudizio per la stabilità del sistema bancario e finanziario nazionale.

Visti tali accadimenti "storici" appare del tutto anacronistico e contradditorio l'atteggiamento mostrato in Commissione dal medesimo Governatore che di fatto rappresenta una reiterazione della condotta tenuta *ex ante* le disposizioni approvate in Parlamento.

Va rilevato a maggior ragione che la totale assenza di autocritica di se stesso, degli organi e dell'alta dirigenza della Banca d'Italia costituisce, per i sottoscrittori della presente Relazione, una grave preoccupazione per la reale tutela del risparmio in conformità ai principi costituzionali.

Parte B

Ulteriori interventi preposti

per il miglioramento del sistema bancario e finanziario

Il Gruppo Parlamentare Movimento 5 Stelle,

premesso

che i numerosi scandali bancari oggetto di indagine della Commissione hanno di fatto influito negativamente sul risparmio degli Italiani da tutelare, sulla stabilità economica e finanziaria del Paese e sulla sicurezza dello Stato,

ritiene necessario

presentare ulteriori proposte operative come frutto delle attività di *auditing* operate dalla medesima Commissione di inchiesta e, nel contempo,

considera irrinunciabile

sottolineare che tali proposte non devono costituire una giustificazione delle gravi responsabilità degli organi politici, delle autorità di vigilanza e dei banchieri così come è emerso nelle fasi di indagine della citata Commissione.

Gli stessi componenti ritengono che l'estrema gravità della situazione in cui versano in Italia il sistema bancario e finanziario, confermata in tutta la sua ampiezza e pervasività nelle audizioni operate dalla Commissione Parlamentare d'inchiesta, pone una necessità inderogabile nel superiore interesse del popolo italiano e per la sicurezza e credibilità dello Stato: quella di definire gli **"obiettivi strategici"** da perseguire in un processo di radicare riforma dei due sistemi, bancario e finanziario, che debba essere attuata nel più breve tempo possibile.

Tali **"obiettivi strategici"** vanno individuati nei seguenti interventi che, nel loro complesso, rappresentano valori fondativi e irrinunciabili della Repubblica Italiana:

a. piena applicazione della Costituzione della Repubblica, che definisce la funzione sociale della finanza nell'economia e nella comunità nazionale e fissa i compiti inderogabili dello Stato nel tutelare il risparmio e nel garantire il cittadino risparmiatore;

b. recupero della credibilità delle Istituzioni democratiche attraverso la riaffermazione della sovranità dello Stato su tutto il sistema monetario e, quindi, sui sistemi bancario e finanziario, in quanto titolare non solo della moneta ma anche garante dei principi costituzionali;
c. ricostituzione, come diretta emanazione della sovranità dello Stato, di specifiche istituzioni di controllo, aventi carattere giuridico pubblico e capitale pubblico, riportando sotto l'esclusivo controllo del Governo nazionale la Banca d'Italia, la Consob e tutte le altre Autorità preposte;
d. riaffermazione della funzione sociale della finanza, in particolare attraverso la costituzione di un sistema bancario e finanziario pubblico, nonché attraverso la ricostituzione di un sistema bancario e finanziario di tipo "plurale", ispirato ai principi della cooperazione, mutualità, socialità;
e. rideterminazione dei poteri di controllo dello Stato nei confronti dei soggetti bancari e finanziari operanti sul territorio nazionale, garantendo l'esecutività e l'efficacia dell'esercizio dei poteri sanzionatori nei casi di violazione delle norme.

I sopra indicati **"obiettivi strategici"** vengono sottoposti all'attenzione e alla considerazione dell'intera Commissione Parlamentare di inchiesta e il Gruppo dei componenti proponenti ne chiede l'approvazione.

In tale ottica si articolano delle proposte con riferimento alle seguenti aree:
1. Interventi di riforma del sistema bancario e finanziario
2. Interventi intesi alla tutela del cittadino
3. Interventi intesi al miglioramento del sistema bancario e finanziario.

1 - Interventi di riforma del sistema bancario e finanziario

1.1) Riacquisto delle quote della Banca d'Italia da parte del Ministero dell'economia e delle finanze

La Banca d'Italia venne istituita con la legge del 10 agosto 1893, n. 449 e fu il risultato della fusione di quattro banche: la Banca Nazionale del Regno d'Italia (già Banca Nazionale degli Stati Sardi), la Banca Nazionale Toscana, la Banca Toscana di Credito per le Industrie e il Commercio d'Italia e dalla liquidazione della Banca Romana.

Nel 1926 la Banca d'Italia ottenne la concessione esclusiva per l'emissione della moneta, escludendo il Banco di Napoli ed il Banco di Sicilia e la riforma dell'ordinamento bancario con regio-decreto-legge 12 marzo 1936 n.375 fu dichiarata istituto di diritto pubblico, divenendo l'unico Istituto con facoltà di emissione di moneta legale e gestore della politica monetaria nazionale sotto il controllo dello Stato Italiano. Nel medesimo periodo il sistema bancario e finanziario fu organizzato in modo gerarchico con distinzione degli istituti di credito, al fine di tutelare i depositi e al fine di garantire la corretta erogazione del credito ad imprese sane e portatrici di utilità sociali.

E con la citata riforma del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375 le partecipazioni della Banca D'Italia erano detenute esclusivamente da istituti bancari pubblici.

Con le normative varate nei primi anni '80 la Banca d'Italia iniziò a cambiare struttura, trasformandosi in un ibrido senza più una forma e senza più un indirizzo chiaro, come quello che aveva contribuito a ricostruire l'Italia nel dopoguerra.

In effetti la Banca d'Italia ha potuto disporre della sovranità della politica monetaria dello Stato italiano fino al 1981 quando, con il c.d. "divorzio tra Tesoro (Ministro Andreatta) e Banca d'Italia (Governatore Ciampi)", subì una radicale modifica non potendo più acquisire in aste primarie i titoli che il "Tesoro" non riusciva a collocare sul mercato; e con la successiva legge 26 novembre 1993, n. 483 e decreto legislativo 10 marzo 1998, n. 43 - che sancì l'appartenenza al SEBC (Sistema Europeo delle Banche centrali) - il c.d. "divorzio tra Tesoro e Banca d'Italia" è stato consolidato sul piano legislativo.

Con le **"selvagge privatizzazioni e concentrazioni"** del sistema bancario avvenute negli anni '90, i partecipanti al capitale sociale della Banca d'Italia sono diventati soggetti privati. Si può quindi affermare che attualmente essa sia privata e sia gestita dalle banche private sottoposte alla sua vigilanza, anche se formalmente continua ad essere un istituto di diritto pubblico, come prescrivono la legge e il suo Statuto.

La riforma disposta dall'articolo 19 della legge 28 dicembre 2005, n. 262, avrebbe dovuto attribuire nuovamente allo Stato la titolarità del capitale della Banca d'Italia. In realtà, il previsto regolamento attuativo, preposto a ridefinire l'assetto proprietario e le modalità di trasferimento delle quote di partecipazione al capitale della Banca, non è mai stato adottato.

Ancora oggi la normativa qualifica la Banca d'Italia come *«istituto di diritto pubblico»*, anche se la compagine societaria risulta essere per oltre il 94 per cento privata. L'aumento del capitale sociale della Banca d'Italia, disposto con il decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 gennaio 2014, n. 5, ha incrementato il valore delle

quote da 156.000 euro a 7.500.000.000 euro. Tale aumento di capitale sociale è stato effettuato mediante l'utilizzo delle riserve statutarie dell'istituto di diritto pubblico Banca d'Italia.

In realtà, gli unici diritti patrimoniali che spettano effettivamente ai partecipanti al capitale della Banca, in coerenza con le disposizioni normative di settore, sono - oltre alla proprietà delle quote del capitale sociale - i dividendi annuali assegnati sugli utili netti. Per tale motivo l'aumento del capitale sociale mediante l'utilizzo delle riserve statutarie, realizzate con l'esercizio di una funzione pubblica e non privata, risulterebbe *«improprio»*.

Grazie alla pubblicazione del working paper *«Governing the governors: A clinical study of centralbanks»* di Lars Frisell, Kasper Roszbach e Giancarlo Spagnolo, pubblicato come n. 221 della «*Sveriges Riksbank Working Paper Series*», prodotto dalla Banca centrale di Svezia, si apprende che il 70 per cento delle banche centrali operanti nel mondo è interamente di proprietà pubblica e che solo per il 6 per cento delle banche centrali si riscontra un assetto proprietario nel quale lo Stato detiene meno del 50 per cento del capitale sociale.

Così come rilevato dall'economista Alfred Marshall l'importante funzione "regolatoria" attribuita alle banche centrali risulta essere più efficace quando la proprietà è in mano pubblica in quanto la proprietà privata potrebbe entrare in conflitto con il ruolo di regolatore del mercato privato e ciò è particolarmente evidente ogni qualvolta la Banca centrale si trovi a dover esplicare il compito di far rispettare la concorrenza tra le banche che a loro volta risultano essere congiuntamente proprietarie di "essa stessa".

Sulla base di tali valutazioni ed in particolar modo al fine di evitare ogni possibile ingerenza e conflitto di interessi - e conseguentemente un eventuale deficit di vigilanza - tra soggetti vigilati partecipanti al capitale sociale e organo di vigilanza è più che mai opportuno procedere alla nazionalizzazione della Banca D'Italia.

Al riguardo sussistono pubblicazioni e studi accademici sul controllo pubblico statale delle rispettive banche centrali esercitato da molteplici Stati nel mondo, tra cui Austria, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Lussemburgo, Olanda, Portogallo, Spagna, Slovenia, Slovacchia, Estonia, Malta, Regno Unito, Stati Uniti, Svizzera.

In ultimo può tornare utile conoscere l'attuale composizione del capitale sociale della Banca D'Italia, come analizzata anche dal Gruppo dei soci risparmiatori dell'ex Banca Mediterranea

(costretto a confluire in Unicredit) [63] sulla base dei dati ufficiali diramati dalla banca D'Italia e tuttora aggiornati al 18 febbraio 2017..

Esso è composto da 300.000 quote, la cui maggioranza di 151.432 risultano essere unitariamente detenute dalle banche private "Partecipanti" Intesa, Unicredit, Carisbo, Carige, BNL, MPS, Banco BPM, alle quali vanno aggiunte le quote possedute da altre banche private:

- Banca Nazionale del Lavoro spa (controllata dal Gruppo bancario francese BNP Paribas, 8.500 quote);
- Crédit Agricole Cariparma spa (controllata dal Gruppo bancario francese Crédit Agricole, 6.094 quote);
- Cassa di Risparmio di Biella e Vercelli spa (5.999 quote);
- Cassa di Risparmio di Firenze spa (5.656 quote);
- Cassa di Risparmio del Veneto spa (3.610 quote);
- Cassa di Risparmio di Asti spa (3.001 quote).

Ulteriori quote di capitale sociale di Banca D'Italia sono in capo ai soggetti:

- Generali Italia spa (14.505 quote);
- Inps e Inail (9.000 quote ciascuna);
- Casse Nazionali di Previdenza di Avvocati, Ingegneri/Architetti e Medici (9.000 quote ciascuna);
- Ente Nazionale di Previdenza Impiegati in Agricoltura (6.460 quote);
- Fondazione Cariplo (6.000 quote);
- UnipolSai Assicurazioni spa (6.000 quote);
- Cassa di Sovvenzioni e Risparmio personale Banca d'Italia S.c.p.a.r.l. (4.949 quote);
- Fondo pensione personale Unicredit (4.000 quote);
- Cassa Naz. Previdenza Assistenza Dottori Commercialisti - CNPADC (3.000 quote);
- Compagnia di San Paolo (3.000 quote);
- Fondo Pensione a contribuzione definita Gruppo Intesa Sanpaolo (2.840 quote);
- Nuova Banca delle Marche spa (2.459 quote);
- Ente Nazionale di Previdenza ed Assistenza per i Consulenti del lavoro (2.000 quote).

Il capitale sociale della Banca D'Italia risulta così detenuto nella quasi totalità da soggetti privati sottoposti al suo controllo, per la qualcosa - come già rilevato - si genera l'ovvia confusione tra i ruoli del controllante e del controllato e il patente conflitto di interessi dei soggetti privati

[63] Cfr. Allegato "G" del verbale assemblea degli azionisti Mediobanca tenuta il 28 ottobre 2017 a Milano curato dal segretario-notaio Carlo Marchetti, in particolare le pagine 8-10 (incluse le note in calce 12-13-14 e l'annesso documento 2) dell'intervento scritto di Elman Rosania, rappresentante del Gruppo dei soci risparmiatori dell'ex Banca Mediterranea del Sud Italia (in Unicredit).

("Partecipanti") nell'attività della Banca D'Italia si esplicita soprattutto nella scelta dei componenti dell'importante organo del Consiglio Superiore.

A considerare poi la detenzione della maggioranza del capitale sociale di Banca D'Italia da parte di sette banche (Intesa, Unicredit, Carisbo, Carige, BNL, MPS, Banco BPM) e, tra queste, a considerare il prevalente possesso in capo a due sole banche (Intesa e Unicredit), il conflitto di interessi si amplia nei confronti degli altri istituti di credito (concorrenti) vigilati; senza trascurare i temi della retribuzione e delle indennità degli esponenti di vertice, rimessi, seppur in modo indiretto per il tramite del Consiglio di Sorveglianza, sempre alle banche private partecipanti al capitale sociale della Banca d'Italia.

Tali conflitti di interessi vanno eliminati al più presto, modificando l'attuale normativa con la ri-assegnazione dell'intero capitale sociale allo Stato Italiano, anche perché un vero Stato democratico deve essere direttamente o indirettamente proprietario delle quote della propria banca centrale, soprattutto se qualificata ente pubblico con importanti e delicate funzioni in materia di tutela dell'interesse economico nazionale.

1.2) Separazione tra le banche commerciali e le banche d'affari

Al fine di tutelare le attività finanziarie di raccolta del risparmio pubblico e di esercizio del credito verso l'economia reale e differenziadole dalle attività di investimento e di speculazione sui mercati finanziari nazionali e internazionali, nonché al fine di evitare la sottoscrizione di strumenti finanziari altamenti rischiosi da parte di piccoli risparmiatori sarebbe opportuno modificare il Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, reintroducendo la separazione delle attività bancarie commerciali da quelle speculative.

1.3) Istituzione della Commissione di vigilanza e dell'Autorità per le politiche macro-prudenziali, ai sensi della Raccomandazione del Comitato Europeo per il rischio sistemico (ERSB) del 22 dicembre 2011

Al fine di migliorare l'interazione delle autorità di vigilanza nonché l'esercizio delle relative competenze si reputano necessarie modifiche sostanziali che un lato consentano alle medesime autorità di vigilanza di comunicare reciprocamente in modo chiaro e privo di vincoli di carattere formale (abolendo eventualmente anche il segreto d'ufficio) e dall'altro garantiscano al legislatore

di valutare progressivamente l'adeguatezza della normativa nazionale rispetto alle esigenze delle autorità di vigilanza.

Per quanto concerne il primo aspetto si evidenzia che la Raccomandazione del Comitato Europeo per il Rischio Sistemico (ESRB) del 22 dicembre 2011 - relativa al mandato macroprudenziale delle autorità nazionali - ha invitato gli Stati membri a designare nella legislazione nazionale un'autorità cui affidare la conduzione delle politiche macroprudenziali.

Il connesso *iter* legislativo per implementare nell'ordinamento giuridico italiano le disposizioni della Raccomandazione è stato avviato ma non è giunto a conclusione.

Tra le due alternative perseguibili che si sostanziano nella designazione di un'istituzione unica ovvero nella costituzione di un Comitato composto dalle autorità di vigilanza la cui azione abbia un impatto concreto sulla stabilità finanziaria, tenuto conto della ripartizione di competenze tra le autorità di vigilanza italiane e dell'assenza di una esaustiva comunicazione istituzionale normativamente prevista tra le medesime autorità, sembrerebbe più opportuna la seconda soluzione.

Il Comitato potrebbe essere presieduto dalla Banca d'Italia e potrebbe coinvolgere oltre alla CONSOB anche l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (Ivass), la Commissione di vigilanza sui fondi pensione (Covip) e, in qualità di osservatori, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcom). Il Comitato avrebbe così il ruolo principe di verificare l'andamento e i rischi della stabilità del sistema finanziario italiano.

Per quanto concerne la necessità di consentire al legislatore di valutare progressivamente l'adeguatezza della normativa nazionale rispetto alle esigenze delle autorità di vigilanza sarebbe opportuno, nella cornice regolamentare del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, valutare l'istituzione di una Commissione parlamentare *ad hoc* alla quale le singole autorità di vigilanza - ovvero in loro sostituzione il Comitato di vigilanza macroprudenziale - possano relazionare l'andamento dell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali.

Tale sinergia garantirebbe una continua verifica dell'adeguatezza della normativa nazionale rispetto alle esigenze delle autorità di vigilanza e della stabilità del sistema finanziario italiano nonché l'immediata predisposizione degli opportuni rimedi nell'ambito delle prerogative del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.

Anche in sede europea si assiste alla necessità di porre in essere una maggiore sinergia tra le autorità di vigilanza del sistema bancario e finanziario e tra le stesse e la Commissione europea ed il Parlamento Europeo ovverosia gli organi del potere "legislativo".

1.4) Intervento diretto del Ministero dell'economia e delle finanze nella gestione delle crisi del sistema bancario

Nella gestione della crisi di Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza la Repubblica ha utilizzato circa 5 miliardi di euro per consentire ad una banca privata di acquisire le due banche venete e di risolvere il relativo stato di crisi.

L'utilizzo di tali risorse erariali è stato qualificato compatibile con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato.

Lo Stato non è potuto intervenire direttamente per l'assenza di una specifica normativa di riferimento: qualora fosse intervenuto direttamente avrebbe non solo risolto la crisi delle banche coinvolte, ma avrebbe anche recuperato le risorse stanziate con una proficua gestione dei *non performing loans* ovvero a seguito di una eventuale cessione delle banche risanate.

Al fine di superare il *vulnus* normativo e di garantire un proficuo utilizzo delle risorse pubbliche nella gestione delle crisi bancarie sarebbe opportuno modificare il decreto legislativo n.180 del 2015 che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento, prevedendo la possibilità per lo Stato di intervenire direttamente nella risoluzione delle crisi bancarie (mediante la nazionalizzazione) e di gestire i *non performing loans* "in house" senza una svalutazione e cessione in blocco ai *vulture funds.*

1.5) Istituzione di una Procura speciale e dei Pubblici Ministeri specializzati in materia bancaria e finanziaria

Al fine di attribuire ai risparmiatori maggiori strumenti giuridici preposti alla riduzione degli ostacoli economici e procedurali che si contrappongono tra il cittadino e l'esercizio del proprio diritto alla giustizia e al fine di garantire la piena e celere tutela del risparmio da frodi o *"mala gestio"* degli istituti di credito è opportuno istituire nell'ambito dell'ordinamento giudiziario una Procura speciale con competenza esclusiva in materia bancaria e finanziaria.

In tal senso va valutata altresì l'utilità ed efficacia del varo di un codice di procedura o di una nuova normativa a*d hoc*.

Vanno comunque istituite le figure dei Pubblici Ministeri specializzati nella materia bancaria e finanziaria che devono tenere aggiornamenti professionali. Tali figure dovranno svolgere le proprie competenze anche tramite l'ausilio di esperti attinti soprattutto tra le forze di pubblica sicurezza e della polizia.

La funzione di tali Magistrati specializzati deve essere finalizzata nel concreto alla tutela (quotidiana) del risparmio degli italiani, quale bene garantito dall'articolo 47 della Costituzione, ma anche alla tutela della sicurezza nazionale e del Popolo italiano, bene primario dello Stato e della intera Comunità italiana.

In tal senso assumono seria rilevanza le informative contenute nella articolata ***«Relazione sulla politica della informazione per la sicurezza»*** per l'anno 2016 [64] inviata il 27 febbraio 2017 al Parlamento e poi diramata al pubblico dal cd. "Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica" costituito dal complesso di Organi e Autorità istituzionali - incluso il Comitato Interministeriale per la Sicurezza della Repubblica (CISR composto da Presidente del Consiglio, Autorità delegata e Ministri di Affari Esteri, Interno, Difesa, Giustizia Economia-Finanze e Sviluppo Economico) - che hanno il compito di assicurare le attività di informazione per la sicurezza, allo scopo di salvaguardare la Repubblica da ogni pericolo e minaccia proveniente sia dall'interno sia dall'esterno del Paese.

A pagina 57 della citata Relazione, nell'ambito del capitolo *«La tutela del sistema Paese»* della Relazione, paragrafo *«Interesse nazione e assetti strategici (golden power)»*, si legge che nell'anno 2016 ***«l'****attività investigativa di tutela della solidità dei mercati del credito e finanziario si è espletata lungo due direttrici: anzitutto si è guardato alle dinamiche tecniche in materia di mercati finanziari internazionali, approfondendo temi afferenti al settore del* fintech *(raccolta di capitali dal pubblico dei risparmiatori, valute digitali quali ad esempio il* bitcoin, *sistemi di valutazione del rischio del credito ecc.), alla disintermediazione bancaria, al* crowdfunding *ed alla* Distributed Ledger Technology (DLT), *cercando di identificare ed anticipare eventuali fattori di rischio per il sistema finanziario nazionale».*

E nella Relazione si continua a leggere che nel 2016:

«... si è mantenuta alta l'attenzione per le ***strategie adottate da grandi fondi di investimento o da istituzioni finanziarie estere al fine di individuare comportamenti lesivi degli interessi nazionali ed eventuali minacce alla stabilità sistemica****. A tal riguardo,* ***l'attenzione informativa si è concentrata sia sulle eventuali ingerenze passibili di interferire nel corretto funzionamento del mercato creditizio nazionale che sulle violazioni da parte dei fondi di investimento delle norme a***

---

[64] La *«Relazione sulla politica della informazione per la sicurezza»* per l'anno 2016 è stata illustrata in Parlamento il 7 marzo 2017 ed è consultabile anche in versione pdf sul web (*https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/relazione-annuale/relazione-al-parlamento-2016.html*).

***tutela dei risparmiatori**. Sullo sfondo, le sensibili dinamiche del sistema creditizio correlate alla gestione dei crediti deteriorati (cd. Non Performing Loan – NPL) e all'eventualità di operazioni di ricapitalizzazione di istituti nazionali, indotte dalla necessità di ottemperare ai parametri prudenziali europei fissati a livello centrale».*

E' di tutta evidenza che detti contenuti della Relazione destano estrema preoccupazione e non potranno non essere tenuti nella massima considerazione da tutti i livelli istituzionali del Paese, inclusa la Magistratura e in primo luogo dai loro vertici.

La stessa Relazione è stata attenzionata in alcune assemblee degli azionisti di importanti banche italiane e tra l'altro negli interventi svolti dagli incaricati del Gruppo dei soci risparmiatori di minoranza dell'ex Banca Mediteranea del Sud Italia (costretto a confluire in Unicredit) nell'assemblea dei soci possessori di azioni di risparmio Unicredit tenuta il 29 msggio 2017 a Milano [65] e nell'assemblea degli azionisti di Mediobanca tenuta il 28 ottobre 2017 a Milano [66].

1.6) Riconoscimento ai risparmiatori del potere di proporre la azione collettiva in materia bancaria e finanziaria (class action)

Al fine di attribuire ai risparmiatori maggiori strumenti giuridici preposti ad una riduzione degli ostacoli economici e procedurali che si contrappongono tra il cittadino e l'esercizio del proprio diritto alla giustizia e garantisti di una piena e celere tutela del risparmio da frodi o "mala gestio" degli istituti di credito sarebbe opportuno istituire, nell'ambito di una modifica del codice di procedura civile, una precisa disciplina in materia di *class action* che fornisca chiare ed accessibili modalità procedurali ai cittadini che vogliano unirsi in un gruppo omogeneo nei confronti di una banca che li abbia danneggiati.

[65] Cfr. verbale-atto nn.13939/7361 notaio Carlo Marchetti dell'assemblea di Unicredit del 29 maggio 2017 relativo all'intervento di Christoph Pizzini svolto per il gruppo dei soci risparmiatori dell'ex Banca Mediterranea del Sud Italia (costretto a confluire in Unicredit) e la connessa documentazione raccolta nell'allegato "D" comprendente la pubblicazione integrale della *«Relazione sulla politica della informazione per la sicurezza»* per l'anno 2016.

[66] Cfr. Allegato "F" del verbale dell'assemblea degli azionisti di Mediobanca tenuta il 28 ottobre 2017 a Milano curato dal segretario-notaio Carlo Marchetti, comprendente l'intervento (scritto) di Giuseppe Pinto svolto per il Gruppo dei soci risparmiatori di minoranza dell'ex Banca Mediterranea del Sud Italia (costretto a Confluire in Unicredit) e il connesso documento 6 comprendente la pubblicazione di uno ampio stralcio della *«Relazione sulla politica della informazione per la sicurezza»* per l'anno 2016.

1.7) Abolizione del segreto d'ufficio e piena applicazione della giurisdizione penale

Al fine di evitare l'assenza di una proficua collaborazione tra le autorità di vigilanza del sistema bancario e finanziario italiano, e conseguentemente di un possibile *deficit* di vigilanza, sarebbe opportuno:

- abolire il segreto di ufficio tra le Autorità di vigilanza;
- abolire il segreto di ufficio tra le Autorità di vigilanza e la Pubblica Amministrazione, gli Enti pubblici e gli Organi giurisdizionali;
- disporre per i dipendenti delle Autorità di vigilanza, in primis di Banca d'Italia, l'obbligo di riferire senza indugio alla Autorità giudiziaria tutte le irregolarità constatate, di qualsiasi entità e natura ed entità.

Alla luce di quanto evidenziato ed al fine di evitare ogni possibile commistione e conflitto di interessi tra le Autorità di vigilanza ed i soggetti vigilati si reputa altresì opportuno subordinare l'operatività delle Autorità di vigilanza al "sindacato giurisdizionale".

1.8) Riacquisto delle quote della Borsa Italiana

Al pari della Banca D'Italia va portata sotto l'effettivo controllo dello Stato la Borsa Italiana, il cui capitale è oggi in mano agli inglesi di London Stock Exchange group, mentre esso deve essere (ritornare) interamente pubblico, perché nella funzione svolta dalla Borsa Italiana si individua anche l' "identità della sovranità" statale.

In effetti qualsiasi organismo di Borsa è un'importante Autorità attraverso la quale possono attivarsi negoziazioni finanziarie di ogni tipo e nei tempi moderni attraverso le attività di Borsa si è arrivati a mettere addirittura in crisi intere economie nazionali e Stati sovrani.

Il ruolo svolto dalla Borsa Italiana è assai importante e delicato in ambito di salvaguardia del risparmio (articolo 47 Costituzione), per cui la sua attività non può essere gestita da soggetti privati, per definizione soggetti dediti al lucro e non alla tutela degli interessi collettivi.

Il controllo pubblico di Borsa Italiana rappresenta altresì una garanzia contro illeciti tentativi di speculazione verificatesi negli ultimi anni in diversi ambiti borsistici, su cui non mancano riscontri stampa rappresentati dal Gruppo dei soci risparmiatori di minoranza dell'ex Banca Mediterranea del Sud Italia (costretto a confluire in Unicredit) tra l'altro all'assemblea degli

azionisti di Mediobanca tenuta il 28 ottobre 2014 a Milano [67] e all'asssemblea dei soci di Ubi Banca del 725 aprile 2015 a Bergamo [68].

E lo stesso controllo pubblico rappresenterebbe una garanzia anche in casi di gravi anomalie informative con accaduto per il titolo di Unicredit riferito alla quotazione di chiusura delle negoziazioni di Borsa nella giornata del 14 dicembre 2011 a 0,701 euro rispetto ai informative fornite successivamente da Borsa Italiana in 0,4617 euro (pari a 4,617 euro post accorpamento di 10 azioni Unicredit varato il 15 dicembre 2011) e rilevate nelle date del 16 giugno 2012, del 3 agosto 2013 e del 15 agosto 2015 dal Gruppo dei soci risparmiatori di minoranza dell'ex controllata Banca Mediterranea (confluito nel 2007 in Unicredit) [69].

1.9) Divieto di acquisto di contratti derivati per lo Stato e gli Enti pubblici

Sarebbe infine opportuno varare una normativa che vieti la stipula di contratti derivati da parte degli enti pubblici. Per lo Stato, in alternativa al divieto totale di sottoscrizione degli strumenti finanziari derivati - sul quale è opportuno aprire un dibattito politico-economico - si propone un potenziamento degli uffici del Ministero dell'economia e delle finanze relativi al debito pubblico ed ai connessi rischi.

2 - Interventi intesi alla tutela del cittadino

[67] Cfr. verbale assemblea degli azionisti Mediobanca del 28 ottobre 2014 (atto Carlo Marchetti notaio in Milano) posto sul sito web societario, nella parte relativa all'intervento di Elman Rosania, rappresentante del Gruppo dei soci risparmiatori di minoranza dell'ex Banca Mediterranea del Sud Italia (costretto a confluire in Unicredit), riportato nell'allegato unico posto sul sito web societario con la connssa documentazione da pagina 537 e ss. file a video (specie pagine 555-556 e 559-560).

[68] Cfr. verbale assemblea dei soci Ubi Banca tenuta il 25 aprile 2015 , l'intervento del Gruppo dei soci risparmiatori di minoranza dell'ex Banca Mediterranea del Sud Italia (costretto a confluire in Unicredit) svolto da Anna Rosania e il connesso allegato "I" (atto nn.99882/33946 notaio G.B. Calini notaio in Brescia).

[69] Cfr.documenti 7/8/9/10 dell'Allegato "B" del verbale dell'assemblea degli azionisti di Mediobanca del 28 ottobre 2015 (atto Carlo Marchetti notaio in Milano), relativo all'intervento (scritto) di Elman Rosania, rappresentante del Gruppo dei soci risparmiatori di minoranza dell'ex Banca Mediterranea del Sud Italia (costretto a confluire in Unicredit), e alla connessa documentazione.

Cfr. altresì altresì l'articolo pubblicato il 13 aprile 2016 alle pagine 7-8 il 13 dal settimanale Controsenso Basilicata in merito al 4° rapproto informativo sulla posizione in Unicredit del Gruppo dei soci risparmiatori di minoranza dell'ex Banca Mediterranea del Sud Italia (costretto a confluire in Unicredit).

2.1) Istituzione di un Fondo per il misselling

I danni ingiusti ricevuti dai risparmiatori delle banche oggetto di indagine della Commissione sono connessi alla violazione - da parte dei dipendenti e degli esponenti degli organi di amministrazione e controllo delle medesime banche - 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 nella prestazione dei servizi e delle attività di investimento relativi alla sottoscrizione ed al collocamento degli strumenti finanziari.

Per tale motivo sarebbe opportuno istituire presso le preposte autorità di vigilanza un fondo ad hoc che risarcisca in modo pieno e senza alcun genere di limitazione o condizione il danno ingiusto ricevuto.

2.2) Interventi di attuazione della trasparenza bancaria e del diritto all'informativa e al dovere della piena pubblicità degli atti societari, inclusi quelli assembleari

La trasparenza bancaria si attua non solo attraverso il controllo canonico esercitato dalle Autorità di vigilanza, ma anche attraverso la garanzia al pubblico dell'informativa societaria più esaustiva, ampia e completa.

In tal senso vanno imposti nuovi obblighi alle banche, consistenti nella redazione di prospetti periodici sintetici della gestione, tra cui:

- prospetti sintetici delle risultanze gestionali nel precedente sessennio della banca, come il prospetto redatto dal Gruppo dei soci risparmiatori dell'ex Banca Mediterranea del Sud Italia (costretto a confluire in Unicredit) per il sessennio di gestione 2008-2013 del Gruppo Unicredit che ha evidenziato tra l'altro la vanificazione della stratosferica somma di 100,5 miliardi di euro nei sei anni di gestione 2008-2013 [70].

---

[70] Cfr. verbale assemblea degli azionisti Mediobanca del 28 ottobre 2014 (atto Carlo Marchetti notaio in Milano) posto sul sito web societario, nella parte relativa all'intervento di Elman Rosania, rappresentante del Gruppo dei soci risparmiatori di minoranza dell'ex Banca Mediterranea del Sud Italia (costretto a confluire in Unicredit), riportato nell'allegato unico posto sul sito web societario con la connssa documentazione da pagina 537 e ss. file a video (specie pagine 555-556 e 559-560),.

Cfr. verbale assemblea degli azionisti Mediobanca del 28 ottobre 2014 (atto Carlo Marchetti notaio in Milano), nella parte relativa all'intervento di Elman Rosania, rappresentante del Gruppo dei soci risparmiatori di minoranza dell'ex Banca Mediterranea del Sud Italia (costretto a confluire in Unicredit), riportato nell'allegato unico posto sul sito web societario con la connssa documentazione da pagina 537 e ss. file a video (specie pagine 545-546).

In merito alla proposta di redazione dello schema-prospetto del sessennio di gestione bancaria cfr. altresì:

- prospetti mensili di quotazione giornaliera del titolo azionario e eventuale diritto di acquisto di nuove azioni di aumento di capitale sociale, contenente tra l'altro i prezzi di chiusura-minimi-medi-massimi, il numero dei contratti e il controvalore delle negoziazioni di Borsa, come il prospetto redatto per il titolo Unicredit dal Gruppo dei soci risparmiatori di minoranza dell'ex Banca Mediterranea del Sud Italia (costretto a confluire in Unicredit) [71], che per il mese di gennaio 2012 riporta anche i dati delle quotazioni del "diritto di opzione" per l'acquisto di due azioni Unicredit di nuova emissione con la colossale oscillazione fino al 600% tra minimo (€ 0,431 del 09.01.2012) e massimo (€ 2,934 del 19.01.2012) e questa mega oscillazione, se rapportata al rendimento dell'interesse annuo, in soli 12 giorni realizza lo stratosferico "tasso di interesse/rendimento di periodo" del 18.249,00% (percentuale circa 1.000 volte il tasso usura) ed evidenzia la formazione di prezzi di mercato che si discostano dal vero valore delle azioni, comportando grossi squilibri e grande volatilità a vantaggio di pochi speculatori [72].

- verbale assemblea dei soci Ubi Banca tenuta il 25.04.2015 a Bergamo, l'intervento di Maristella Panetta con allegato "H" (atto nn.99882/33946 notaio G.B. Calini notaio in Brescia);
- verbale assemblea speciale degli azionisti di risparmio Unicredit tenuta il 06.06.2014 a Milano, l'intervento di Elman Rosania con allegato "B" (atto nn.11029/5680 C. Marchetti notaio in Milano);
- verbale assemblea degli azionisti Intesasanpaolo tenuta il 08.05.2014 a Torino, l'intervento di Elman Rosania con allegato "G" (atto E. Morone notaio in Torino);
- verbale assemblea degli azionisti Credem tenuta il 30.04.2014 a Reggio Emilia, l'intervento di Elman Rosania con allegato "D" (atto nn.37757/11636 G.M. Bertacchini notaio in Reggio Emilia)
- verbale assemblea degli azionisti MPS tenuta il 29.04.2014 a Siena, l'intervento di E. Rosania con allegato "I" (atto nn.33184/15725 M. Zanchi notaio in Siena).

[71] Cfr. verbale assemblea degli azionisti Mediobanca del 28 ottobre 2014 (atto Carlo Marchetti notaio in Milano), nella parte relativa all'intervento di Elman Rosania, rappresentante del Gruppo dei soci risparmiatori di minoranza dell'ex Banca Mediterranea del Sud Italia (costretto a confluire in Unicredit), riportato nell'allegato unico posto sul sito web societario con la connssa documentazione, da pagina 537 e ss. file a video (soprattutto le pagine 551-554 e 557).

In merito alla proposta di redazione del prospetto dei dati giornalieri del titolo bancario cfr. altresì:
- verbale assemblea degli azionisti Intesasanpaolo tenuta il 27.04.2015 a Torino, l'intervento di Elman Rosania con allegato "H" (atto E. Morone notaio in Torino);
- verbale assemblea dei soci Ubi Banca tenuta il 25.04.2015 a Bergamo, l'intervento di Maristella Panetta con allegato "H" (atto nn.99882/33946 notaio G.B. Calini notaio in Brescia);
- verbale assemblea degli azionisti Monte dei Paschi di Siena tenuta il 28.12.2013 a Siena, l'intervento di Elman Rosania con allegato "I" (atto nn.32939/15575 M. Zanchi notaio in Siena).

[72] Cfr. resoconto parlamentare dell'intervento del Deputato Carlo Sibilia svolto il 28 gennaio 2014 alla Camera dei Deputati.

Cfr. altresì l'articolo "Speculazione bancaria in Borsa senza precedenti" pubblicato il 14 giugno 2014 dal settimanale Controsenso Basilicata con l'intervista a Michele De Bonis, esponente del Gruppo dei soci risparmiatori di minoranza dell'ex Banca Mediterranea del Sud Italia (costretto a confluire in Unicredit).

2.3) Interventi di sostegno alla partecipazione assembleare

L'effettivo coinvolgimento della base societaria impone la modifica della normativa in materia di partecipazione assembleare, riguardanti non solo le modalità di rilascio dei biglietti assembleari, ma anche il controllo delle procedure assembleari (titolando le Autorità di Vigilanza) per le deleghe e quanto attinente alla partecipazione ai dibattiti assembleari, a redazione verbali assembleari e a tutto quanto altro relative al contesto assembleare, incluso il sostegno al piccolo azionista risparmiatore partecipante alle assemble.

In tale ottica può prevedersi che il socio di nazionalità italiana residente in Italia ad almeno trecento chilometri di distanza dalla sede assembleare, che dimostri di avere presenziato personalmente a due assemblee consecutive della stessa società e di pregressa società fusa,abbia diritto di avere dalla società il rimborso delle spese di viaggio sostenute in territorio italiano secondo i criteri fissati per i dipendenti pubblici. Il rimborso dovrà spettare al socio dalla terza partecipazione assembleare in poi e, se la distanza della sede assembleare dalla sua residenza supera i seicento chilometri, andrà aggiunta la spesa di un pernottamento in categoria alberghiera intermedia.

Può anche prevedersi che la società metta a disposizione degli aventi diritto al voto iscritti a parlare spazi attrezzati nell'assemblea, anche attigui alla sala principale dei lavori assembleari, dove essi possono ricevere assistenza e supporto dal personale organizzativo della società e dove possono utilizzare sia postazioni informatiche idonee a stampare testi sia strumentazione informatica propria, venendo muniti dalla società - a richiesta - di appositi ricevitori con auricolare, pena l'applicazione in solido della sanzione da un milione a due milioni di euro a carico dei vertici societari costituiti dal Presidente del Consiglio di Amministrazione, dal Presidente del Consiglio di Sorveglianza, dal Presidente del Consiglio di Gestione, dall'Amministratore Delegato, dal Consigliere Delegato, dal Direttore Generale e loro eventuali sostituti.

3 - Interventi intesi al miglioramento del sistema bancario e finanziario

3.1) Esclusione degli Istituti di credito speciale dal perimetro di applicazione della Direttiva CRD IV e dal Regolamento IFRS9

L'articolo 2 comma 5 della Direttiva UE 2013/36 del 26 giugno 2013 recante la disciplina su '*Accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento*' (CRD IV) stabilisce i casi di esenzione dal rispetto della Direttiva medesima.

La maggior parte degli Stati membri UE - tra cui Germania, Irlanda, UK, Paesi Bassi, ivi compresi Stati membri di recente adesione come Estonia, Lituania e Lettonia - hanno chiesto deroghe all'applicazione della Direttiva per specifici istituti di credito.

Tali deroghe hanno consentito agli Stati membri di escludere l'applicazione dei nuovi e rigidissimi requisiti di vigilanza prudenziale per specifiche banche ed istituti di credito dedicati al finanziamento di un determinato settore dell'economia o caratterizzati da una specifica struttura giuridica (come ad esempio gli istituti di credito cooperativo).

Gli istituti di credito oggetto di deroga sono soggetti alle disposizioni prudenziali previste nelle rispettive normative di vigilanza nazionale e sono soggetti alla vigilanza prudenziale condotta dalle Autorità di Vigilanza nazionali.

Discorso simile per il Regolamento IFRS9 recante principi contabili per una nuova rappresentazione nel bilancio delle banche delle attività e delle passività finanziarie. In Germania il citato Regolamento si applica obbligatoriamente ai soli **bilanci consolidati** delle "*sparkasse*" e delle "*landesbank*" i cui titoli siano ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato, mentre per le "*sparkasse*" e le "*landesbank*" non quotate è prevista la facoltà (ma non l'obbligo) di predisporre i bilanci consolidati in conformità con i principi IAS/IFRS; non è invece prevista l'applicazione dei principi IAS/IFRS ai bilanci individuali delle "*sparkasse*" e delle "*landesbank*", a prescindere dalla quotazione dei relativi titoli.

Il combinato disposto delle deroghe ottenute dai suddetti Stati membri da un lato ha agevolato il finanziamento della propria economia e dall'altro ha ridotto il rischio sistemico del comparto bancario garantendo una maggiore stabilità del proprio sistema economico.

Sarebbe quindi opportuno effettuare un'analisi di diritto comparato e verificare nel sistema giuridico italiano se sia opportuno escludere dall'applicazione della Direttiva CRD IV e dal Regolamento IFRS9 specifici istituti di credito con particolare riguardo - come in Germania - per le banche popolari e di credito cooperativo prive di titoli ammessi alla negoziazione in mercati regolamentati e per i bilanci individuali di banche popolari e di credito cooperativo.

Al fine di constatare in termini analitici la portata di tali deroghe nelle economie dei citati Stati membri sarebbe altresì opportuno verificare la solvibilità delle banche popolari oggetto di

indagine della Commissione a seguito di una ideale deroga ai principi sanciti dalla Direttiva CRD IV e dal Regolamento IFRS9.

Attribuire nuovamente una centralità agli istituti di credito italiani, valorizzando le specificità degli stessi, nell'ambito del Sistema bancario e finanziario nazionale eviterebbe – così come rilevato nella Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza del 2016 – che gli istituti di credito "esteri" aventi sede legale in Italia possano drenare quote significative del risparmio italiano al di fuori dei confini nazionali con tutte le relative conseguenze su piano finanziario.

3.2) Obbligo di trasparenza nei rapporti istituzionali delle Autorità di Vigilanza

Al fine di garantire una piena trasparenza nell'esercizio delle proprie prerogative da parte delle autorità di vigilanza - in linea con quanto previsto per la Banca Centrale Europea - sarebbe opportuno rendere pubblico ogni genere di incontro o relazione istituzionale da parte delle autorità di vigilanza con i soggetti vigilati e non.

3.3) Interventi nella contabilità delle banche nelle crisi economiche

A seguito delle recenti crisi economiche e finanziarie va valutato l'apporto di **aggiornamenti** all'attuale **normativa bancaria**, considerando taluni dibattiti di settore avvenuti dal 2014 in diversi ambiti istituzionali (Parlamenti, Banche Centrali) e in ambito della comunità economico-scientifica.

In tal senso va, tra l'altro, approfondita la concreta applicabilità dello strumento contabile ***Debt/Equity-Swap*** ("**DES**").

Il DES è comunemente noto ed è applicato per il **risanamento** di imprese affette da temporanei **problemi di liquidità** e, come ha spiegato il professore di economia Franz Hörmann dell'Università di Vienna in occasione dell'assemblea degli azionisti della Deutsche Bank tenuta il 19 maggio 2016 a Francoforte, il DES può essere adottato anche in ambito bancario per **ripristinare la situazione finanziaria** degli istituti di credito in crisi.

Per comprendere a fondo l'utilità e il valore del DES occorre mettere in risalto un concetto sulla moneta in generale.

Tanti documenti ufficiali e studi di autorevoli ricercatori in ambito economico-finanziario oggi confermano il fenomeno della c.d. "**moneta scritturale**". Questa moneta non è creata dal Sistema Europeo di Banche Centrali ("SEBC"), ma, dalle banche private attraversa una mera **operazione contabile** (ted.: "*Buchgeld*", lett.: "moneta contabile").

Per di più, la maggior parte della moneta in circolazione è propriamente moneta scritturale.

In merito la Banca Federale Tedesca (*Deutsche Bundesbank*) sostiene: *« ... la concessione creditizia delle banche commerciali in favore di non-banche costituisce in termini quantitativi la maggior operazione per la creazione monetari ... »* [73].

Per citare soltanto alcuni autorevoli soggetti ed Autorità, giungono alle stesse conclusioni la Banca Centrale d'Inghilterra (*Bank of England*) [74], la società di revisione *KPMG* [75], gli esperimenti pratici e gli studi del professore Richard Werner dell'Università di Southampton (Inghilterra) [76].

Pertanto, se la generazione di questa moneta scritturale da parte delle banche private si basa su un'operazione meramente contabile, allora si può adottare uno strumento, altrettanto contabile, quale il DES, per risanare una banca in crisi.

Esso, infatti, neutralizza gli effetti della creazione monetaria scritturale delle banche private attraverso una semplice **riqualificazione contabile dello Stato patrimoniale passivo.**

L'ammontare dei crediti sofferenti della banca è convertito in capitale proprio ed è attribuito allo Stato, che *pro quota* entra nel capitale proprio della banca.

Quindi, come un creditore entra a far parte della compagine sociale di una società debitrice inadempiente, **il DES nazionalizza il capitale proprio bancario** per la quota dei debiti sofferenti.

---

[73] Deutsche Bundesbank – Monatsbericht April 2017, 69. Jahrgang, Nr. 4, S.15-36; *https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Monatsberichte/2017/2017_04_monatsbericht.pdf?__blob=publicationFile*

[74] Bank of England - Quarterly Bulletin 2014 Q1, Bank's Monetary Analysis Directorate, ichael McLeay, Amar Radia, Ryland Thomas: "Money creation in the modern economy"; *https://www.monetary.org/wp-content/uploads/2016/03/money-creation-in-the-modern-economy.pdf*

[75] KPMG ehf 2016, Svanbjörn Thoroddsen, Sigurvin B. Sigurjónsson, "Money Issuance - Alternative Monetary Systems"; *https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/is/pdf/2016/09/KPMG-MoneyIssuance-2016.pdf*

[76] International Review of Financial Analysis, Volume 36, December 2014, Pages 1-19: Can banks individually create money out of nothing? - The theories and the empirical evidence, Richard Werner; *https: www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1057521914001070* - professor Werner official website: https://professorwerner.org/

Quest'operazione però non comporta alcun effetto negativo per gli *stakeholders* interessati dalla crisi bancaria (amministratori, revisori, soci, soci-risparmiatori, Stato, contribuenti fiscali, ecc.) e **aumenta il patrimonio netto e, coerentemente, la solidità della banca**.

Se il DES fosse prescritto per legge e adottato per il risanamento dalle banche private italiane sovra-indebitate, potrebbe **ripristinare la stabilità finanziaria** di queste banche senza che fosse necessario l'esborso di un Euro alcuno da parte dello Stato e, coerentemente, da parte del contribuente fiscale.

3.4) Nuova gestione del "non performing loans"

Sarebbe altresì opportuno predisporre anche una gestione alternativa delle sofferenze. Si tratta sicuramente di una misura ***una tantum*** giustificata dall'allarmante situazione in cui una doppia recessione in pochi anni ha precipitato l'economia nazionale.

Questa proposta parte dal presupposto di superare la contabilizzazione al valore nominale del rapporto creditizio tra banca e impresa nel momento in cui si proceda a una sua svalutazione nel bilancio della banca. Tale "modifica contabile" è giustificata dal fatto che lo Stato – e quindi la collettività – abbia già pagato un costo, in termini di mancato gettito attuale e prospettico, per la crisi in cui è incorsa l'impresa e per il conseguente deterioramento del rapporto creditizio con la banca.

In questa prospettiva appare ragionevole prevedere una nuova contabilità che « sincronizzi » i bilanci della banca e dell'impresa al valore del credito svalutato. In altri termini, il valore nominale del rapporto creditizio nel bilancio tanto della banca quanto dell'impresa va aggiornato per riflettere il processo di svalutazione del NPL definito dalla banca.

Questa svalutazione (haircut) del rapporto creditizio non è quindi un condono, ma semplicemente riflette quanto lo Stato, e dunque il contribuente, ha già pagato per sostenere il sistema Italia; in definitiva, l'idea è quella di evitare ulteriori esborsi attraverso i vari costi diretti e indiretti derivanti dalla distruzione del tessuto industriale e del potenziale rapporto sinergico con le banche.

L'haircut del rapporto creditizio non è però sufficiente per consentire all'impresa di accedere nuovamente al credito né per sfuggire alle società avvoltoio. L'impresa, infatti, nonostante l'alleggerimento del fardello del debito resterebbe comunque segnalata nella Centrale dei rischi della Banca d'Italia e la banca (per motivi di patrimonializzazione) avrebbe comunque utilità a

vendere il credito ai vulture funds. Superare questa criticità qualifica il presupposto per dare allo Stato una possibilità di poter rivedere qualcosa dei trasferimenti di ricchezza già effettuati.

Relativamente alla riapertura dell'accesso al credito è necessario che la nuova contabilità trasformi la sofferenza in un credito *in bonis* nel bilancio della banca con conseguente cancellazione dell'informativa problematica nella Centrale dei rischi della Banca d'Italia e dai sistemi interni di *scoring* creditizio delle banche. Inoltre, per rendere indifferente alle banche, ai fini della disciplina di vigilanza prudenziale, la cessione del credito deteriorato ai vulture funds rispetto alla proposta trasformazione del NPL in un credito *in bonis*, lo Stato dovrebbe prestare una garanzia per proteggere le banche da ulteriori perdite.

È infatti evidente che non tutte le imprese che beneficiano dell'haircut saranno in grado di onorare, per lo meno nel breve periodo, la parte residua del debito verso la banca.

La scommessa del programma salvaimprese a livello di sistema è quindi che l'impresa, sgravata da un'elevata quota del proprio debito e senza lo stigma di « cattivo pagatore » da parte delle procedure di controllo dei rischi del sistema bancario, possa tornare a finanziarsi in banca in maniera adeguata e a competere sul mercato. Le ricadute positive sulla crescita del credito *«buono»*, sulla produzione e sull'occupazione non si farebbero attendere riportando il sistema nel nostro esempio al punto di partenza.

Lo Stato dovrebbe comunque tutelarsi in via preventiva da comportamenti opportunistici delle imprese ammettendo a beneficiare del programma di garanzie soltanto le imprese che hanno un pregresso comportamento fiscale inappuntabile (cioè sono buoni contribuenti); questo passaggio richiederebbe la realizzazione tecnica di un algoritmo ad hoc che possa incrociare correttamente i dati riferiti allo status creditizio con la situazione reddituale e fiscale delle imprese richiedenti.

In questa prospettiva, tramite un'opportuna calibrazione dell'algoritmo sarà possibile selezionare i crediti deteriorati in capo a imprese realmente meritevoli di supporto, tenendo ben presenti le dinamiche che hanno caratterizzato l'erogazione di credito durante l'epoca del cosiddetto capitalismo di relazione.

Si avrà sostanzialmente una sorta di *«controllo di qualità»* del credito, inizialmente basato su un'informativa ex post, ma funzionale a impostare per il futuro il rapporto banca-impresa in una prospettiva squisitamente meritocratica. Ovviamente sarebbe necessario un limite temporale ben definito, per cui possano essere ammesse al programma soltanto le sofferenze che si sono originate per effetto diretto della crisi economica.

Ciò non soltanto delimiterebbe l'ambito di intervento, ma eviterebbe anche situazioni di azzardo morale nelle quali l'impresa potrebbe essere incentivata a non onorare i debiti, certa di un sostegno successivo da parte del programma salva-imprese.

Per agevolare la compatibilità di questa proposta con la legislazione dell'Unione europea, inoltre, il costo della garanzia invece di essere sostenuto dallo Stato (direttamente o indirettamente attraverso appositi veicoli) potrebbe essere sostenuto dall'impresa. Considerato il re-ingresso dell'impresa sul mercato del debito, questo costo sarebbe peraltro limitato e non dovrebbe essere preclusivo per l'accesso al programma. In definitiva all'impresa sarebbe richiesto di concentrarsi sulla sua gestione caratteristica e di pagare un costo risibile per la garanzia dello Stato, facendo ricorso al supporto finanziario delle banche.

Vengono così escluse improbabili competizioni con i vulture funds nell'interazione dell'impresa con la banca al fine di trovare un accordo transattivo per la ristrutturazione del proprio rapporto creditizio con l'intento di evitare la cessazione dell'attività produttiva. Simili trattative potrebbero infatti rivelarsi fuori della portata di quella vasta platea di imprese che ancora producono, ma sono appena al di sopra della linea di galleggiamento in termini di liquidità.

ALLEGATO 4

Relazione di minoranza

a firma dell' on. Zoggia, dell'on. Paglia e del sen. Migliavacca

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL SISTEMA BANCARIO E FINANZIARIO

PROPOSTA DI RELAZIONE FINALE
presentata da:

on. Zoggia, on. Paglia,
Senatore Migliavacca

1. LA CRISI BANCARIA IN ITALIA

Le crisi bancarie scoppiate in Italia negli ultimi anni sono state causate dalla duplice recessione del 2008 e del 2011. Il peggioramento della congiuntura ha fatto emergere anche pratiche di cattiva gestione che avevano minato anno dopo anno la solidità di alcune importanti banche. Il cambiamento delle regole europee, che hanno messo al centro la tutela del contribuente, ha impedito una gestione veloce ed efficace delle crisi.

All'inizio della crisi finanziaria globale le banche italiane avevano poco capitale e le loro politiche di gestione del credito erano inadeguate. Tuttavia hanno retto bene all'impatto. Da allora l'Italia ha vissuto la più grave recessione della sua storia in tempi di pace. La nostra economia, che doveva già affrontare debolezze strutturali croniche, ha sofferto in particolare gli effetti della crisi del debito sovrano cominciata nel 2010 quando fu portata alla luce la situazione reale delle finanze pubbliche in Grecia. Per finanziarsi i Paesi del Sud Europa hanno dovuto sopportare costi crescenti mentre sui mercati finanziari si diffondevano i timori di disgregazione dell'euro.

Le tensioni registrate sul mercato dei titoli di Stato si estesero alle banche. La loro capacità di accedere ai finanziamenti internazionali fu compromessa, con l'effetto di innescare un credit crunch ovvero una riduzione nell'offerta di credito. L'economia italiana si trovò pertanto in una terribile morsa: da un lato la stretta fiscale necessaria per tranquillizzare i mercati del debito pubblico, dall'altra la stretta creditizia provocata dalle difficoltà di finanziamento delle banche. La minore disponibilità di prestiti alle imprese e le debolezze strutturali dell'economia italiana hanno innescato una seconda recessione.

Nel 2012-2013 i fallimenti delle imprese e la disoccupazione aumentarono significativamente, con la conseguenza di far impennare il rapporto tra crediti in sofferenza e crediti totali. Tra il 2007 e il 2013 il rapporto tra sofferenze e crediti è triplicato. Non ha aiutato il fatto che in Italia le procedure giudiziarie di recupero dei crediti siano estremamente lunghe; lo stock dei crediti non-performing tende così ad aumentare. Se i tempi di recupero fossero allineati alla media europea lo stock di Npl sarebbe circa la metà di quello attuale.

Si può quindi considerare in qualche misura "fisiologica" l'esplosione dei crediti non-performing date le caratteristiche strutturali dell'economia e della finanza italiana, data la lentezza del sistema giudiziario e dato anche lo scarso sviluppo del mercato secondario degli Npl dove pochi operatori fanno il bello e il cattivo tempo grazie al potere oligopolistico di cui dispongono.

Mentre tutto questo accadeva in Italia l'Europa si stava dotando di una nuova governance: regole fiscali più rigide e nuove istituzioni per gestire l'Unione bancaria. La politica monetaria diventava molto espansiva sia per gestire le difficoltà del momento sia per consentire che le riforme andassero a regime.
L'Unione Bancaria va considerata un passo avanti nella giusta direzione ma è stata realizzata troppo velocemente e finora ha prodotto un'architettura istituzionale molto complicata. E ancora oggi incompleta. Le principali novità regolatorie (Banking Communication dell'1 agosto 2013 e la direttiva Brrd, Bank Recovery and Resolution Directive, del 2014 sulla gestione delle crisi) restringono lo spazio dei governi per far fronte alle crisi bancarie con fondi pubblici, introducendo il principio del burden sharing prima e del bail-in poi.
Che cosa è successo in Europa? Tra il 2007 e il 2011 il sostegno finanziario dei governi alle banche è stato significativo in molti Paesi: 48 per cento del Pil in Irlanda, 11 per cento in Germania, 7 per cento in Olanda e in Belgio. In Italia solo lo 0,2 per cento proprio perché le banche italiane erano poco esposte ai prodotti finanziari strutturati che avevano innescato la grande crisi del 2007.
Poi però il quadro è cambiato. La seconda recessione, con i fallimenti delle imprese e la disoccupazione, ha fatto esplodere gli Npl in Italia. Sarebbe stata necessaria una bad bank di sistema, un veicolo dove far confluire a prezzi ragionevoli tutti i crediti deteriorati per smaltirli gradualmente in modo efficiente. Ma il progetto è stato bloccato dalla Commissione europea, con la sua posizione contraria agli aiuti di Stato.
Prima dell'entrata in vigore della direttiva Brrd la Banca d'Italia ha risolto, tra il 2011 e il 2015, 36 casi di amministrazione straordinaria: 17 volte sono state messe a punto soluzioni di mercato, negli altri casi si è fatto ricorso alla liquidazione coatta amministrativa. Erano tutte banche piccole, con asset pari allo 0,2 per cento del sistema. Altre crisi sono state risolte in silenzio mentre il numero complessivo delle banche scendeva di 100 unità (soprattutto per la fusione o la liquidazione di banche di credito cooperativo).
Poi è arrivata la Brrd. Nel 2015 quatto banche regionali commissariate (che rappresentavano l'1 per cento dei depositi del sistema bancario) sono state risolte, con il burden sharing. La Commissione europea in quella circostanza ha negato all'Italia la possibilità di usare il Fondo di tutela dei depositi sostenendo che sarebbe stato un aiuto di Stato. Le perdite sono state quindi coperte (3,6 miliardi cash e 400 milioni di garanzie) con il Fondo di risoluzione nazionale che, pur essendo finanziato dal sistema bancario, è stato considerato un aiuto di Stato a sua volta. Una decisione,

quella della Commissione Ue, cui il governo italiano si sarebbe dovuto opporre in modo molto più deteminato, anche a livello giurisidizionale. Alla fine la parte sana delle banche risolte è stata ceduta (a un prezzo negativo e senza crediti deteriorati) a due grandi gruppi (Ubi e Bper).

Prolungate trattative con l'Europa e cessione "con dote" sono destinate a diventare una costante nella gestione delle crisi bancarie. La stessa cosa è infatti successa con Veneto Banca, Popolare di Vicenza e Mps. Nel giugno 2017 le due popolari venete di medie dimensioni sono state messe in liquidazione perché sul mercato non sono stati trovati capitali privati sufficienti a coprire le perdite. Sono state sottoposte non alla risoluzione ma alla liquidazione secondo la normativa italiana. L'utilizzo di fondi pubblici (4,8 miliardi cash e 12 miliardi di garanzie) è stato consentito per favorire la ristrutturazione delle due banche dopo l'acquisizione da parte di Intesa Sanpaolo che manterrà così intatti i suoi livelli di capitalizzazione. Senza il sostegno pubblico (che dovrebbe essere recuperato con la graduale cessione degli asset rimasti alla liquidazione) 100 mila piccole e medie imprese e 200 mila famiglie sarebbero state costrette a rimborsare immediatamente i loro debiti. Con il burden sharing gli azionisti e gli obbligazionisti subordinati hanno partecipato alle perdite.

Il 4 luglio 2017 la Commissione europea ha approvato una ricapitalizzazione precauzionale, cioè con soldi pubblici, del Mps per evitare le pericolose conseguenze della risoluzione di una banca così grande. La ricapitalizzazione per 8,1 miliardi è stata effettuata in parte dallo Stato (3,9 miliardi) e in parte (4,2 miliardi) attraverso la conversione in azioni di obbligazioni subordinate soggette al burden sharing. Ai risparmiatori che detenevano obbligazioni subordinate è stata proposta la conversione in obbligazioni senior di importo equivalente: lo Stato se ne è fatto carico fino a un massimo di 1,5 miliardi. In totale, quindi, il Tesoro, spendendo 5,4 miliardi nel complesso, si troverà a detenere una partecipazione pari a quasi il 70 per cento di un Mps con livelli patrimoniali simili a quelli dei concorrenti e con un piano di ristrutturazione che prevede la cessione delle sofferenze e il ritorno a condizioni di redditività soddisfacenti. Si prevede che tra cinque anni la partecipazione del Tesoro potrà essere ceduta sul mercato.

Nel complesso le soluzioni individuate hanno dovuto confrontarsi con evidenti vincoli. L'uso di fondi pubblici, indispensabile per affrontare i fallimenti del mercato quando raggiungono dimensioni importanti, è stato possibile, per esempio, solo con grande ritardo. La molteplicità e lo scarso coordinamento delle authority coinvolte non hanno inoltre giovato alla tempestività degli interventi che avrebbe sicuramente consentito di alleviare ulteriormente i danni. Non si è ancora definito come sia

possibile utilizzare fondi pubblici comunitari per le banche in difficoltà. E non c'è ancora uno schema europeo di assicurazione dei depositi. In generale va superata la sfiducia reciproca che serpeggia tra i vari Paesi europei per quanto concerne i rispettivi sistemi bancari.
Malgrado tutto ciò l'utilizzo di risorse dello Stato alla fine è risultato abbastanza limitato rispetto ad altri Paesi. I depositanti e gli obbligazionisti senior sono stati tutelati come pure, in ampia misura, i risparmiatori che avevano acquistato obbligazioni subordinate. Il Mps ha un futuro e le altre banche in difficoltà hanno ripreso a operare all'interno di gruppi solidi. La grande maggioranza dei dipendenti non ha perso il suo posto di lavoro e i piani di ristrutturazione avviati sarebbero stati comunque necessari per mantenere un'adeguata redditività. Le famiglie e le imprese non hanno dovuto restituire i prestiti ricevuti.

2. LE QUATTRO BANCHE

Le quattro banche poste in risoluzione il 22 novembre 2015 avevano matrici diverse: la Banca Etruria era una popolare quotata, Marche, Chieti e Ferrara erano tre ex-casse di risparmio trasformate in società per azioni, controllate da una fondazione e non quotate in Borsa.
La loro crisi ha tuttavia origini comuni: governance inadeguata, politiche di erogazione del credito imprudenti, comportamenti irregolari. La proprietà non ha selezionato opportunamente e non ha controllato il top management; il Consiglio di amministrazione e il management non hanno gestito secondo principi corretti; i meccanismi di controllo interno non hanno funzionato.
In tre casi è stata una vera e propria strategia delle Fondazioni, che volevano conservare un ruolo dominante, rifiutando il ricorso al mercato dei capitali e osteggiando qualsiasi aggregazione. Quanto alla Popolare dell'Etruria, un azionariato frazionato a causa del voto capitario in vigore prima della riforma delle Popolari ha favorito la più totale autoreferenzialità dei vertici aziendali, anche di fronte a una situazione sempre più critica.
I crediti deteriorati delle quattro banche hanno raggiunto, in tempi diversi, percentuali almeno doppie rispetto a quelle del sistema bancario, determinando tensioni di liquidità e pesanti perdite patrimoniali. Dal 2008 fino al commissariamento la Vigilanza ha condotto 18 ispezioni nelle quattro banche. Gli episodi di cattiva gestione riscontrati e descritti nei rapporti ispettivi, oltre che nelle segnalazioni alla magistratura, sono al di là dell'immaginabile: un amministratore delegato che

finanziava la moglie, un ex autista che dettava legge, concentrazione dei finanziamenti, remunerazione dei vertici fuori da ogni logica, contabilizzazioni disinvolte. Risultato? Perdite a rotta di collo e indebolimento patrimoniale mentre i potentati locali, di fronte all'esigenza di immettere capitali freschi, si dileguavano.
Sono stati chiesti dalla Vigilanza: piani di rafforzamento patrimoniale, ricambio degli organi amministrativi e di controllo, l'aggregazione con altre banche. Le risposte delle quattro banche alle sollecitazioni della Vigilanza sono state insoddisfacenti: i rafforzamenti patrimoniali non si sono talvolta nemmeno realizzati; i ricambi degli esponenti di vertice non ne hanno migliorato i comportamenti; la cocciuta difesa dell'autonomia ha scoraggiato la ricerca di potenziali acquirenti.
A quel punto è stato inevitabile ricorrere al commissariamento. I commissari hanno cercato soluzioni di cessione sul mercato ma senza successo in un momento non favorevole: crisi congiunturale acuta, perdita di valore degli sportelli, innovazioni normative a livello europeo e incertezze legate all'Unione bancaria. Nessun altro gruppo bancario era interessato a rilevare le quattro banche nonostante l'elevata quota di mercato che controllavano nel loro territorio.
La strada del Fondo interbancario di tutela dei depositi è stata bloccata dalla Commissione europea, che ha assimilato l'intervento del Fondo interbancario obbligatorio a un aiuto di Stato sebbene il Ministero dell'Economia abbia insistito sulla natura privatistica del Fondo. Il governo italiano ha impugnato la decisione alla Corte di giustizia europea che deve ancora pronunciarsi. In ogni caso, sarebbe stato utile proceder comunque, e poi, in presenza di una pronuncia negativa, fare ricorso.
Il rapido deterioramento della situazione patrimoniale e della liquidità delle quattro banche ha imposto di procedere alla loro risoluzione, recepita nel nostro ordinamento a metà novembre 2015. É stato un provvedimento gravoso per gli azionisti, per i portatori di obbligazioni subordinate (in parte successivamente ristorati), per il sistema bancario. Sono state tuttavia così evitate due soluzioni alternative ben più distruttive: il bail-in o la liquidazione coatta. Il bail-in sarebbe divenuto obbligatorio dal 1° gennaio 2016 e avrebbe colpito, oltre ai possessori di strumenti subordinati, anche buona parte dei depositi non protetti dal Fondo di tutela. La liquidazione coatta sarebbe stata inevitabile se la Brrd, la direttiva europea sulla gestione delle crisi bancarie, non fosse stata recepita. In assenza di un soggetto in grado di rilevare gli intermediari in crisi, la liquidazione avrebbe interrotto funzioni critiche, quali i pagamenti, con effetti dirompenti su imprese e famiglie; il sistema bancario sarebbe dovuto intervenire per rimborsare quasi 13 miliardi di depositi protetti.

Nella procedura di risoluzione risalta il ruolo dominante della Direzione generale per la Concorrenza della Commissione Ue nel determinare il valore di mercato (17,7% del nominale) delle sofferenze delle banche da cedere alla Rev (la bad bank costituita all'uopo).
L'ultimo atto di questo lungo percorso è stato, tra maggio e giugno 2017, la vendita delle quattro banche a Ubi e Bper. Il sistema bancario si è fatto carico di cospicui oneri attraverso il Fondo di Risoluzione.
Restano due misteri.

1) Il capo della Vigilanza della Banca d'Italia Carmelo Barbagallo ha raccontato alla Commissione che nella primavera del 2015 la Banca d'Italia ha elaborato delle proposte di soluzione della crisi delle quattro banche nel caso l'utilizzo del Fitd non fosse stato possibile. Il recepimento della Brrd sarebbe avvenuto solo il 16 novembre 2015, 11 mesi dopo il termine fissato. Ebbene in quella circostanza, secondo Barbagallo, è stata proposta l'introduzione in via legislativa degli elementi minimi essenziali della direttiva necessari a consentire l'intervento sulle quattro banche nel rispetto della normativa comunitaria. Quali? Vengono ipotizzati interventi normativi volti a consentire l'adozione di misure di sostegno pubblico da adottare nel caso la situazione tecnica delle banche fosse precipitata; compresa anche una ripatrimonializzazione diretta da parte dello Stato in favore di banche in dissesto o a rischio di dissesto, previa applicazione di misure di "burden sharing" (soprattutto conversione in azioni di obbligazioni subordinate), in linea con la normativa europea in materia di aiuti di Stato. Secondo Barbagallo, è stato predisposto uno schema di provvedimento legislativo che non è poi stato finalizzato. Perché?

2) Come mai il governo Renzi non è riuscito a strappare alla Commissione Ue nessuna concessione sulla risoluzione delle quattro banche? Quale capacità negoziale ha dimostrato di avere se non ha minimamente scalfito la posizione del presidente Juncker e della commissaria Vestager sull'utilizzo del Fitd?

Più nel dettaglio grande attenzione è stata dedicata all'affermazione del procuratore di Arezzo Enrico Rossi che ha parlato di "singolare pressione della Banca d'Italia sui vertici di Etruria perché si facessero acquisire dalla Popolare di Vicenza". Come a dire che via Nazionale volesse far salvare una banca moribonda da un'altra che, come si è visto in seguito, non era messa molto meglio. A questa osservazione che appare come un giudizio di valore alquanto gratuito, ha risposto Barbagallo: Vicenza, fino

all'ispezione del 2015 quando sono emerse irregolarità molto gravi, aveva un'eccedenza patrimoniale e si preparava a raccogliere altro capitale, anche per valutare tutti i dossier che si presentavano sul mercato da Spoleto a Ferrara, Puglia e Basilicata, Tercas. Nessuna di queste operazioni si è tramutata in un'istanza di acquisizione. Per la Banca d'Italia in quel momento Vicenza era una banca nella media. Anche il giudizio ispettivo è un giudizio di 4 su 6, rispetto per esempio a Veneto Banca dove è di 5 su 6. Insomma ancora le magagne non erano venute fuori e questo è, effettivamente, uno dei maggiori punti di debolezza della Banca d'Italia nelle vicende di questi anni.

Al contrario il consiglio di amministrazione di Etruria aveva dichiarato in tutte le sedi di voler difendere i valori aziendali e il radicamento territoriale, marchi, personale e autonomia della banca. Eppure la Vigilanza nel dicembre del 2013 aveva detto alla banca, secondo quanto riferito da Barbagallo: non pensare più all'autonomia, pensa a salvarti, a integrarti con chi ti pare pur di salvarti. Detto questo, si è proceduto al commissariamento nel febbraio 2015 perché il patrimonio si è azzerato, non per la mancata fusione con Vicenza o altri.

Le considerazioni del procuratore Rossi suscitano una qualche perplessità perché le presunte pressioni della Banca d'Italia non risultano da nessun atto.

3. IL CASO BOSCHI-ETRURIA E L'INSIDER TRADING

La vicenda della Banca Etruria e dell'attivismo del ministro Boschi ha avuto una grande risonanza e ha suscitato molte polemiche. E in effetti essa riveste un notevole rilievo politico, pur risultando sostanzialmente marginale rispetto alle situazioni esaminate e al dibattito tecnico svoltosi nella Commissione di inchiesta.

La dinamica dei fatti risulta la seguente:

- il 21 febbraio 2014 nasce il Governo Renzi;
- pochi giorni dopo, a marzo, ha luogo a Laterina l'incontro tra Pier Luigi Boschi, la figlia ministro, il Presidente di Etruria Fornasari e i vertici di Veneto Banca per discutere del problemi e delle difficoltà dei due Istituti. La presenza del ministro, al di là di ogni assunzione formale di impegni (che in quella sede non risulta), rappresenta per gli interlocutori la garanzia di un collegamento e

di una attenzione diretta da parte del Governo sui problemi delle due banche e rafforza la posizione di Boschi padre all'interno del gruppo dirigente di Etruria;

- ad aprile il Presidente del Consiglio Renzi durante un incontro con il Governatore Visco, presenti il ministro Padoan e il sottosegretario Delrio, chiede informazioni sulla (sola) Banca Etruria in relazione alla proposta di acquisizione avanzata dalla Banca popolare di Vicenza, lamentando possibili conseguenze negative per gli orafi di Arezzo e mostrando così una visione provinciale (e preoccupante) delle funzioni di una banca e delle modalità di erogazione del credito quasi che fosse normale che esso possa essere orientato, forzato e distorto da valutazioni di carattere "politico";
- lo stesso argomento viene usato dal ministro Boschi, sempre ad aprile 2014, nel primo incontro a Milano col Presidente della Consob Vegas, il quale spiega che la Consob non è competente in materia di fusioni e acquisizioni di banche. In realtà la Popolare di Vicenza proprio in quei giorni avrebbe potuto lanciare l'Opa sull'Etruria se gli aretini avessero accettato. E Vegas poteva avere voce in capitolo dal momento che spetta alla Consob autorizzare l'Opa. Seguono altri incontri, e tra i due si crea una certa confidenza tanto che **la Boschi preannuncia a Vegas la nomina di suo padre a vicepresidente di Banca Etruria. E' in questa veste che ai primi di maggio Boschi padre si reca a Roma a incontrare un personaggio inquietante e ben noto alle cronache criminali e giudiziarie del Paese, l'affarista massone Flavio Carboni, a cui chiede indicazioni e consigli per la nomina di un direttore generale per Banca Etruria; e, a ben vedere, questo è l'aspetto più sconcertante e preoccupante dell'intera vicenda che evidenzia il contesto in cui si collocava e si muoveva la Banca e il suo gruppo dirigente;**
- dopo alcuni mesi di tregua e dopo che in maggio la Banca Popolare di Vicenza aveva formalizzato una proposta di acquisto di Etruria rifiutata dagli aretini, agli inizi di novembre, prima dell'inizio del l'ultima ispezione di Banca d'Italia a Etruria (iniziata il giorno 11), il ministro Boschi incontra su sua richiesta il vicedirettore della Banca d'Italia Panetta cui esprime le sue preoccupazioni per la banca e chiede informazioni in proposito, non ottenendo nessun riscontro positivo in quanto Panetta si attiene rigorosamente alla lettera della legge che prevede che su questioni relative a crisi bancarie l'unico contatto tra Bankitalia e Governo possa aver luogo tramite il ministro dell'Economia;

- venuta meno l'ipotesi Vicenza, Etruria si rivolge a Unicredit ai fini di una possibile acquisizione, e ai primi di dicembre si svolgono in proposito incontri tra i vertici delle due banche e i loro advisor; di certo non casualmente il 12 dicembre Maria Elena Boschi incontra Federico Ghizzoni, amministratore delegato di Unicredit, per sollecitare la sua attenzione a favore della acquisizione di Etruria,e ai primi di gennaio, mentre l'ispezione era ancora in corso, promuove un nuovo incontro con Panetta;
- il 13 gennaio Ghizzoni riceve un sms da Marco Carrai, consulente e amico del presidente del Consiglio, con cui su richiesta di qualcuno e "nel rispetto dei ruoli" si sollecita una risposta su Etruria; è del tutto evidente che la richiesta ricevuta da Carrai non può che essere di origine politica, come si ricava dal richiamo alla distinzione dei ruoli, e comunque è così che Ghizzoni la interpreta e la valuta, ed è questa l'unica cosa che conta ai fin i dell'indagine della Commissione;
- sempre a gennaio risulta una telefonata del sottosegretario Delrio al Presidente della Banca Popolare dell'Emilia Romagna per verificare la posizione della banca nei confronti di un'eventuale acquisizione di Etruria. La risposta è negativa;
- da notizie di stampa risulterebbe infine che il 5 febbraio 2015, sia stato manifestato in modo informale un interessamento da parte del fondo Algebris di Davide Serra per Banca Etruria che tuttavia non ha avuto seguito;
- la vicenda si conclude con il commissariamento l'11 febbraio 2015 della Banca popolare dell'Etruria.

In conclusione è evidente una continua, costante e prioritaria attenzione da parte del Governo, a cominciare dal Presidente del Consiglio e dei suoi amici più stretti, e in particolare del ministro Boschi a favore di una unica banca in crisi: la Popolare dell'Etruria. Se questi interventi possano essere definiti pressioni, o semplici "indicazioni", o manifestazioni di preoccupazione, appare sostanzialmente irrilevante, in quanto qualsiasi interessamento dei vertici del Governo o di ministri autorevoli su una specifica questione assume inevitabilmente agli occhi dell'interlocutore il significato di una esplicita sollecitazione, perché di questo si tratta, a favore di un'unica banca tra le diverse entrate in crisi, scavalcando le competenze del ministro dell'Economia, e creando non poco imbarazzo presso gli interlocutori: per i vertici del Governo l'intera crisi bancaria italiana si concentra tra

Arezzo e Laterina, tutto il resto non conta o conta molto di meno rispetto al salvataggio della "banca del territorio", come se non esistessero altre banche e altri territori egualmente colpiti.

Si è discusso del conflitto di interessi della Boschi. Esso è ovvio, evidente e manifesto per numerose ragioni, a cominciare da quelle familiari: il padre e il fratello sono infatti impegnati nella banca. Inoltre il ministro non ha competenze specifiche in proposito e il particolare legame col territorio (proprio l'argomento che si porta a discarico) fa venir meno l'imparzialità che un ministro deve manifestare nei confronti degli operatori economici di tutto il Paese, lasciando ai normali parlamentari il compito di occuparsi delle questioni "di casa". Infine è verosimile, anzi probabile, che l'intervento della Boschi sulle autorità di vigilanza sia avvenuto con la piena consapevolezza e il pieno sostegno del Presidente del Consiglio, ed è un peccato che la Commissione non abbia avanzato richieste specifiche in proposito.

Ma la cosa più grave sono ovviamente le dichiarazioni in Parlamento del ministro per le Riforme Istituzionali nelle quali si negava ogni ingerenza o invasione di campo sulla questione di Banca Etruria. Senza queste dichiarazioni l'intera vicenda avrebbe assunto contorni molto meno drammatici.

Così come lasciano interdetti le dichiarazioni del ministro Padoan secondo cui egli avrebbe appreso solo dalla stampa delle attività che si svolgevano intorno a Banca Etruria. Queste dichiarazioni non depongono a favore di una sua particolare consapevolezza e presenza nella gestione della crisi che doveva essere sotto il pieno controllo del suo ministero.

Il mancato salvataggio di Banca Etruria secondo le indicazioni e gli auspici del Governo sono chiaramente all'origine degli atteggiamenti di dura ritorsione assunti subito dopo il commissariamento di Etruria dal Governo Renzi nei confronti della Banca d'Italia e del Governatore Visco e che sfociano nella mozione del PD alla Camera contro la riconferma del Governatore, atto senza precedenti nella sua irritualità, non solo immotivato, ma politicamente imprudente dato che tutti sapevano che Gentiloni e Mattarella erano orientati in senso contrario. Analoga è la vicenda del trattamento da riservare ai deferred tax asset che interessava soprattutto Unicredit, penalizzata per 250-300 milioni dalla mancata approvazione di una norma concordata e condivisa dal Tesoro, dalle banche e anche in sede europea, ma bloccata a lungo da Palazzo Chigi, fin quando Gentiloni non è subentrato a Renzi. Si tratta di comportamenti infantili e irresponsabili che tuttavia rendono manifesta una visione

del potere esercitato come comando e improntato alla più totale discrezionalità, senza controlli e limitazioni. Un'ulteriore conferma dell'inadeguatezza di questo gruppo dirigente a gestire il Paese.

Un'altra vicenda preoccupante riguarda i sospetti di insider trading in occasione del varo del decreto di trasformazione delle banche popolari in spa (decisione presa dal consiglio dei ministri il 20 gennaio 2015). In quell'occasione si verificò, subito prima del varo del provvedimento, un rilevante aumento del valore di borsa delle azioni delle popolari per un incremento complessivo valutato del Presidente della Consob Giuseppe Vegas in circa 10 milioni di euro. L'incremento maggiore si verificò per la Banca Popolare dell'Etruria: +60%.

Il fatto che ci siano stati episodi di insider trading è evidente, ed è comprovato dalla vicenda che ha visto coinvolto Carlo De Benedetti. La speculazione della Romed in pochi giorni ha fruttato 600mila euro con un investimento di 5 milioni. Sebbene sembri che non possa concretizzarsi un'ipotesi di reato, anche per il fatto che De Benedetti si era protetto con un derivato dall'eventualità che l'investimento fosse in perdita, l'operazione è indice per lo meno di grave superficialità e della tendenza del Presidente del Consiglio a discutere senza la necessaria prudenza di argomenti sensibili e riservati con persone ritenute "amiche", ma portatrici di interessi personali, in un contesto di scambi di favori più che preoccupante.

Oltre che a carico di De Benedetti, la Consob ha svolto anche altre indagini che hanno visto coinvolto il fondo Algebris di Davide Serra, senza riscontrare comportamenti rilevanti ai fini dell'indagine stessa. Tuttavia, resta il fatto che chi avesse effettuato acquisti dei titoli di Banca Etruria sulla base di informazioni riservate poche settimane prima del commissariamento (giunto del tutto inatteso l'11 febbraio 2015) della stessa senza realizzare subito la plusvalenza derivante dall'immediato aumento dei corsi della banca dopo il decreto, avrebbe fatto un pessimo affare e perso molti soldi, e quindi avrebbe avuto motivi di risentimento nei confronti degli autori del commissariamento.

Si tratta di un insieme inquietante di indizi univoci e concordanti.

4. LE BANCHE VENETE

Le crisi della Banca Popolare di Vicenza (BPV) e della Veneto Banca (VB) presentano molti aspetti comuni. Anche nel caso di queste due popolari, come a Banca Etruria e come nelle banche controllate da fondazioni (Mps, Cassamarche, Chieti, Ferrara), al vertice si era consolidato un gruppo di potere che vantava solidi legami con l'imprenditoria, la politica e la magistratura locali.

Delle vicende delle due Popolari venete l'opinione pubblica ha cominciato a occuparsi quando si è saputo delle indagini avviate dalla magistratura che riguardavano sia le modalità di determinazione del prezzo delle azioni sia i finanziamenti concessi dalle banche alla clientela per la sottoscrizione delle azioni della banca medesima.

Il codice civile attribuisce la responsabilità di fissare il prezzo delle azioni all'assemblea dei soci, su proposta degli amministratori. La Banca d'Italia non ha alcun potere diretto e non adotta provvedimenti su questa materia. Tuttavia la Banca d'Italia ha più volte invitato entrambe le banche a dotarsi di procedure trasparenti e di criteri obiettivi per attribuire un prezzo alle azioni, senza con questo sottrarre agli organi aziendali, in particolare all'assemblea, la responsabilità di determinare quel prezzo.

Il secondo punto riguarda la raccolta di capitale (e l'emissione di azioni) a fronte di finanziamenti erogati dalle stesse banche emittenti ai sottoscrittori delle azioni (cosiddette "azioni baciate"). Civilisticamente i finanziamenti eventualmente accordati da una banca a un cliente in coincidenza con l'acquisto da parte di quest'ultimo di azioni della banca stessa sono legittimi. A fini prudenziali, tuttavia, la normativa di settore prevede che le azioni acquistate grazie a un finanziamento della banca emittente non possono essere conteggiate nel patrimonio di vigilanza. Il patrimonio è infatti considerato da quelle regole come il primo cuscinetto di sicurezza per assorbire eventuali perdite per cui deve essere costituito da risorse vere, non sottoposte al rischio di essere vanificate da un finanziamento non restituito. Il legame fra acquisto e finanziamento non è rilevabile su base cartolare (ossia con verifiche "a

distanza"): solo un'ispezione in loco, e solo se mirata, può rivelarlo, come è infatti avvenuto per entrambi gli intermediari.

Con l'avvio del Meccanismo di vigilanza unico (MVU), a partire dal 4 novembre 2014 la Banca centrale europea (BCE) è il soggetto responsabile della supervisione sui gruppi bancari "rilevanti", in coordinamento con le autorità nazionali competenti (in Italia, la Banca d'Italia). L'attività di vigilanza viene svolta dai Joint Supervisory Team (JST), squadre composte da personale della BCE e della Banca d'Italia.

Veneto Banca. Nel caso di VB i primi segnali di scadimento della situazione tecnica vennero da accertamenti ispettivi condotti nel 2013 dalla Banca d'Italia. Gli ispettori rilevarono, tra l'altro, per la prima volta, il fenomeno delle "azioni baciate": VB non aveva infatti dedotto dal patrimonio di vigilanza il capitale raccolto a fronte di finanziamenti erogati dalla stessa VB ai sottoscrittori delle sue azioni.

La Banca d'Italia chiese con una lettera la convocazione di una riunione degli organi aziendali che recasse all'ordine del giorno l'esame e la discussione della complessiva situazione aziendale sulla base delle risultanze ispettive, con l'assunzione delle conseguenti urgenti decisioni. Fu richiesta a VB una radicale svolta nei propri assetti di governance, mediante iniziative decise e tempestive in netta discontinuità con il passato, e l'avvio di un'azione correttiva tesa, tra l'altro al rafforzamento della posizione patrimoniale. In considerazione delle problematiche emerse, la Banca d'Italia richiese di pervenire, nel più breve tempo possibile, a un'operazione d'integrazione con altro intermediario di adeguato standing, che consentisse di avviare un percorso di riposizionamento strategico e di riequilibrio tecnico patrimoniale in un quadro di corrette dinamiche di governance. Tenuto conto di quanto emerso in sede ispettiva, la Banca d'Italia chiese in ogni caso di procedere al ricambio integrale degli organi amministrativo e di controllo.

A fronte dei rilievi contestati, nell'agosto 2014 la Banca d'Italia irrogò sanzioni pecuniarie nei confronti degli esponenti di VB per un ammontare complessivo pari a oltre 2,7 milioni di euro.

In sede di controdeduzioni nell'ambito del procedimento sanzionatorio, VB ammise la sussistenza del fenomeno delle "azioni baciate" rilevato negli accertamenti ispettivi, pur fornendone una ricostruzione significativamente più circoscritta e operando quindi solo parzialmente le richieste deduzioni dal patrimonio di vigilanza;

la deduzione dell'intero importo, rilevato in sede ispettiva, non avrebbe comportato la riduzione dei livelli patrimoniali al di sotto dei limiti regolamentari allora vigenti.

Tenuto conto delle risposte aziendali e delle misure correttive prospettate dall'intermediario, che non apparivano idonee ad assicurare il deciso mutamento del governo aziendale richiesto, la Banca d'Italia, a gennaio e a marzo 2014, ribadiva nuovamente alla banca di dare seguito alle richieste di procedere all'integrale ricambio degli organi societari e di rettificare il patrimonio di vigilanza secondo quanto emerso in sede ispettiva. Nella lettera inviata a marzo, si richiedeva altresì l'integrale lettura delle missive della Banca d'Italia all'assemblea dei soci di VB, chiamata a deliberare il bilancio 2013, al fine di assicurare piena consapevolezza da parte dei soci circa la situazione aziendale e le connesse misure assunte dalla Vigilanza.

Nell'aprile 2014 VB procedette al rinnovo degli organi sociali, con la nomina di un nuovo Consiglio di amministrazione e di un nuovo Collegio sindacale. Tuttavia, non ci fu un'effettiva e radicale svolta nella governance: l'allora amministratore delegato venne confermato nel management della banca con il ruolo di direttore generale, mantenendo ampi poteri e deleghe, e rappresentando di fatto, in assenza della figura dell'amministratore delegato, la cinghia di trasmissione tra la struttura operativa e gli organi amministrativi della Banca. In altri termini il capoazienda.

Sempre nell'aprile 2014 fu avviata l'attività operativa del comprehensive assessment (CA), che impegnò la Vigilanza fino alla pubblicazione dei risultati nell'ottobre dello stesso anno. VB fu sottoposta al CA 2014. Terminato il CA, fu programmata immediatamente un'ispezione mirata, da effettuare nel primo semestre 2015, sulla governance, sulle remunerazioni e sul sistema dei controlli interni, con l'obiettivo di effettuare un follow-up sui rilievi emersi nel precedente accesso ispettivo; uno specifico approfondimento è stato condotto sul fenomeno delle "azioni finanziate".

L'ispezione in loco ha messo in luce la reiterazione della prassi delle "azioni baciate" senza deduzione dal patrimonio di vigilanza. Questo ha comportato un impatto negativo sotto il profilo patrimoniale per circa 300 milioni, registrato dalla banca nella relazione trimestrale al 30 settembre e nel bilancio d'esercizio 2015; ulteriori 56 milioni sono emersi dal completamento delle analisi svolte dalla funzione di revisione interna della banca su richiesta della Vigilanza, al fine di coprire la residuale parte di posizioni non esaminate nell'ambito del campionamento effettuato dagli ispettori. La situazione patrimoniale ha inoltre risentito anche del deterioramento del portafoglio

creditizio che ha comportato la contabilizzazione di oltre 700 milioni di euro di rettifiche di valore su crediti nel bilancio 2015. La necessità di "squalificare" le "azioni finanziate" e di recepire le ulteriori perdite emerse hanno imposto alla banca di ricostituire i margini patrimoniali regolamentari. La Vigilanza ha richiesto a VB di ripristinare il rispetto dei requisiti patrimoniali prudenziali, di dare attuazione al proprio piano strategico, di individuare prontamente misure volte a fronteggiare eventuali esigenze impreviste di liquidità e rafforzare le strutture organizzative, i processi, le procedure e le strategie relative alle sue funzioni di controllo interno.

A partire da agosto 2015 sono stati sostituiti il vertice dell'esecutivo e gran parte dell'alta dirigenza. Nell'ottobre 2015 la banca ha nominato un nuovo presidente e, a dicembre, un nuovo vicepresidente al posto dei precedenti, dimissionari. E' stato definito un piano di rafforzamento patrimoniale, per un miliardo di euro, il cui buon esito è assicurato dalla presenza di un consorzio di garanzia; è previsto un radicale progetto di riforma del governo societario, avviato con la recente trasformazione in società per azioni, che si completerà con la quotazione in Borsa. Nel complesso, l'insieme di queste iniziative è potenzialmente idoneo a ristabilire il rispetto dei requisiti patrimoniali imposti dalla Vigilanza e a sanare la maggior parte delle carenze riguardanti la gestione delle azioni della banca.

La trasformazione di VB in società per azioni si deve all'entrata in vigore della riforma delle Popolari: fino ad allora le debolezze nell'assetto di governance delle banche popolari avevano rappresentato un fattore di vulnerabilità specifico del sistema bancario italiano, che ha limitato a lungo la capacità delle stesse di ricorrere al mercato dei capitali e di raggiungere adeguati livelli di patrimonializzazione.

Per VB, inoltre, la trasformazione in società per azioni si inserisce nell'ambito di un processo di modifica degli assetti di governance che prevede anche la quotazione in Borsa. Si tratta di interventi che accresceranno notevolmente la capacità di accesso al mercato dei capitali; contribuiranno alla risoluzione delle criticità che caratterizzano l'attuale processo di determinazione del prezzo delle azioni, che la legge riserva alle competenze dell'Assemblea degli azionisti. La quotazione fornirà, inoltre, garanzie sulla liquidabilità dell'investimento per i soci che vorranno dismettere le azioni in loro possesso.

Banca Popolare di Vicenza. Nel 2013 la banca è stata più volte richiamata a uno scrupoloso rispetto dei limiti normativi di carattere prudenziale previsti all'epoca (prima del 2014) per il riacquisto delle azioni proprie. E' stata inoltre invitata a non

ingenerare nei soci aspettative di sicura e pronta liquidabilità del titolo azionario o di garanzia di un rendimento minimo dell'azione.

Dal 2014, a seguito dell'entrata in vigore di un regolamento europeo, le verifiche della Vigilanza sull'operatività in azioni proprie hanno assunto ancora maggiore rilievo. Mentre fino a tutto il 2013 la Vigilanza era chiamata ad autorizzare tali riacquisti solo se essi eccedevano il 5 per cento del capitale, dal gennaio del 2014 l'autorizzazione è invece richiesta in ogni caso. Il criterio per decidere se autorizzare o no è puramente di natura prudenziale: nel momento in cui la banca riacquista le proprie azioni dai suoi soci riduce il patrimonio e ciò deve essere attentamente valutato dalla Vigilanza.

Nel corso del 2014 emerse che la BPV acquistava azioni proprie senza aver prima richiesto l'autorizzazione alla Vigilanza. In quella fase la Banca d'Italia era impegnata nell'esercizio di CA in vista del passaggio all'MVU. D'intesa con le nuove strutture europee di vigilanza, la Banca d'Italia inserì, tra gli obiettivi di un'ispezione programmata per l'inizio del 2015, l'operatività in azioni proprie.

L'ispezione condotta da personale della Banca d'Italia sotto l'egida dell'MVU, oltre a far emergere i riacquisti di azioni proprie effettuati dalla BPV senza la necessaria autorizzazione, mise in luce un diverso problema, vale a dire quello delle "azioni baciate". L'ispezione infatti rivelò come la BPV non avesse dedotto per un ammontare cospicuo dal patrimonio di vigilanza il capitale raccolto a fronte di finanziamenti erogati dalla stessa BPV ai sottoscrittori delle sue azioni senza comunicarli alla Vigilanza.

L'impatto negativo sotto il profilo patrimoniale era pari a circa 1 miliardo di euro, ed è stato registrato dalla banca nella relazione semestrale al 30 giugno e nel bilancio d'esercizio 2015. La situazione patrimoniale ha inoltre risentito del deterioramento del portafoglio creditizio, che ha comportato la contabilizzazione di 1,3 miliardi di euro di rettifiche di valore nel bilancio 2015 (+54% rispetto all'anno precedente).

La Vigilanza, già a seguito delle prime evidenze che stavano emergendo dagli accertamenti ispettivi avviati a febbraio 2015, ha sollecitato la BPV ad adottare immediati interventi correttivi.

Una volta conclusi gli accertamenti ispettivi, la Vigilanza ha imposto alla banca di ricostituire i margini patrimoniali regolamentari, di prevedere un nuovo piano

industriale e un piano per fronteggiare le eventuali emergenze connesse con il reperimento della liquidità, di rafforzare le strutture organizzative, i processi, le procedure e le strategie relative alle sue funzioni di controllo interno.

L'alta dirigenza di BPV è stata rinnovata; nel consiglio di amministrazione si sono dimessi gli esponenti maggiormente coinvolti nelle criticità rilevate dall'ispezione, sono stati sostituiti tutti i responsabili delle funzioni di controllo interno. La banca, in coerenza con il nuovo piano industriale, ha poi deliberato un piano complessivo di rafforzamento patrimoniale o di modifica radicale della corporate governance che comprende la trasformazione in spa, un aumento di capitale da 1,5 miliardi e la quotazione in Borsa delle azioni (tramite un'operazione di Initial Public Offering, IPO).

Il cerchio non si chiude. Sembrava che tutto potesse andare per il meglio ma gli aumenti di capitale per BPV e VB, garantiti da Unicredit e da Banca Imi (gruppo Intesa Sanpaolo) rispettivamente, non vanno in porto, nella prima metà del 2016, anche per la situazione generale dei mercati.

Comincia così l'"era Atlante". Il Fondo Atlante ha rilevato la proprietà delle due banche sottoscrivendo aumenti di capitale per complessivi 2,5 miliardi, cui si sono aggiunti ulteriori versamenti per 938 milioni alla fine del 2016. Atlante ha rinnovato la governance delle due banche sostituendo gli organi dirigenti.

L'intervento di Atlante ha evitato una liquidazione "atomistica" che avrebbe comportato costi molto elevati. Grazie al secondo intervento è stato possibile finalizzare una importante transazione con oltre il 70% degli azionisti, senza la quale i rischi legali sarebbero stati insostenibili per qualsiasi acquirente.

Per entrambe le banche la necessità di dedurre dal patrimonio di vigilanza la componente legata ai finanziamenti ai soci ha comportato un consistente impatto patrimoniale negativo; ne è conseguita una grave crisi reputazionale e di fiducia, accentuata anche dall'impossibilità per i soci di recuperare l'investimento nelle azioni delle due banche, entrambe non quotate, che ha influito in modo determinante sul deterioramento della situazione aziendale.

Per far fronte al deflusso di liquidità, a febbraio 2017 veniva emessa una prima tranche di obbligazioni garantite dallo Stato per complessivi 6,5 miliardi. A marzo le

banche richiedevano e ottenevano l'autorizzazione a emettere una seconda tranche di obbligazioni garantite per 3,6 miliardi.

Il 10 febbraio 2017 BPV e VB hanno presentato un piano quinquennale di ristrutturazione (progetto Tiepolo) basato sulla fusione tra i due intermediari. Il piano - oggetto di confronto con la BCE già nei mesi precedenti - ipotizzava un fabbisogno patrimoniale di 4,7 miliardi necessari, tra l'altro, per assorbire le perdite derivanti dalla pulizia del portafoglio crediti e far fronte ai costi di ristrutturazione (riduzione della rete territoriale e degli organici).

Poiché non riuscivano a reperire risorse private per il finanziamento del piano, il 17 marzo 2017 le due banche hanno presentato istanza di ricapitalizzazione precauzionale al Ministero dell'Economia e delle Finanze. Dopo mesi di confronto tra le banche, il MEF, la Banca d'Italia, la BCE e la Commissione Europea, quest'ultima ha ritenuto che non sussistessero le condizioni per autorizzare la ricapitalizzazione precauzionale. Il 25 giugno le due banche sono state poste in liquidazione.

Il 23 giugno 2017 la Banca Centrale Europea ha dichiarato lo stato di "dissesto o rischio di dissesto" per Veneto Banca e Banca Popolare di Vicenza. Lo stesso giorno il Comitato di Risoluzione Unico (CRU), Autorità europea per la gestione della crisi delle banche, oltre a confermare la valutazione della BCE, ha deciso che l'avvio di una procedura di risoluzione (prevista dalla BRRD) non fosse nell'interesse pubblico, ai sensi della normativa europea; con ciò ha dichiarato che la gestione dei passi successivi della crisi delle due banche sarebbe passata a livello nazionale.
Il Governo e la Banca d'Italia hanno deciso l'avvio della procedura di liquidazione coatta amministrativa. Questa soluzione è stata preparata nell'arco di pochi giorni, dopo l'abbandono dell'ipotesi della ricapitalizzazione precauzionale, perseguita nei mesi precedenti. L'abbandono è stato determinato dall'evoluzione delle valutazioni delle Autorità europee in materia di perdite "probabili nel futuro prossimo", un concetto introdotto dalla nuova normativa sulla gestione delle crisi, che ne impone la copertura con capitali privati. Sulla stima di queste perdite si sono registrate prolungate discussioni tecniche e divergenze di opinione tra le autorità coinvolte nella procedura; la stima iniziale (1,2 miliardi) è aumentata considerevolmente a seguito dell'analisi del piano di ristrutturazione, effettuata dalle autorità europee ai fini della quantificazione del fabbisogno di capitale e della valutazione di "viability" delle due banche.

La soluzione della crisi è consistita nella liquidazione coatta amministrativa delle due banche e nella contestuale cessione a Intesa Sanpaolo di attività e passività delle stesse, a eccezione di alcune poste, meglio individuate di seguito. Con questa soluzione, il costo della crisi aziendale è stato fatto ricadere in primo luogo sugli azionisti e sui detentori di obbligazioni subordinate delle due banche. I diritti di questi soggetti, infatti, sono stati mantenuti nella liquidazione e potranno essere soddisfatti solo nell'eventualità in cui lo Stato recuperi integralmente quanto versato a supporto dell'intervento e siano stati soddisfatti gli altri creditori. Viene pertanto rispettato uno dei principi ispiratori della normativa europea, che per combattere fenomeni di azzardo morale prevede che gli oneri ricadano in primo luogo sulla proprietà e sui sottoscrittori di strumenti patrimoniali delle istituzioni in crisi. La procedura prevede peraltro delle tutele per gli investitori al dettaglio che hanno sottoscritto passività subordinate delle due banche, per i quali a certe condizioni sono previste forme di ristoro.

Non essendo stata attivata la procedura di risoluzione, non è stato necessario applicare lo strumento del bail-in. È stata dunque assicurata la totale salvaguardia delle passività non coperte dal Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (depositi di importo superiore ai 100mila euro, obbligazioni ordinarie), detenute prevalentemente da famiglie e imprese di piccola e media dimensione.

Il governo italiano ha aggiunto un aiuto di Stato alla procedura di liquidazione coatta. Tale scelta è risultata indispensabile per individuare un acquirente e preservare per questa via la continuità operativa delle due aziende, che sarebbe venuta meno in caso di liquidazione "atomistica". Caduta l'ipotesi della ricapitalizzazione precauzionale, quest'ultima sarebbe stata l'unica alternativa alla scelta effettuata; avrebbe comportato costi molto elevati per tutti gli attori coinvolti.
La Banca d'Italia ha stimato che circa 100mila piccole e medie imprese e circa 200mila famiglie sarebbero state costrette a restituire per intero i crediti (circa 26 miliardi); ne sarebbero con tutta probabilità derivate diffuse insolvenze. La conseguente distruzione di valore si sarebbe scaricata sui detentori di passività. I depositanti non protetti dalla garanzia, insieme con gli obbligazionisti senior, avrebbero dovuto attendere i tempi della liquidazione (vari anni) per ottenere il

rimborso (circa 20 miliardi). Il Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD) avrebbe dovuto far fronte a un esborso immediato per circa 10 miliardi, e a rivalersi sulla liquidazione negli anni successivi. Data l'incapienza delle risorse prontamente disponibili presso il FITD, il sistema bancario avrebbe dovuto farsi carico di gran parte
delle somme necessarie al rimborso dei depositanti in tempi estremamente ristretti.
Lo Stato sarebbe stato chiamato all'immediata escussione della garanzia sulle passività
emesse dalle due banche per un importo di circa 8,6 miliardi.
Nel complesso, con la procedura adottata è stata preservata la continuità dei
rapporti di clientela esistenti, sono state evitate gravi ricadute della crisi sul tessuto economico di insediamento delle due banche, attenuati gli effetti sulla compagine dei dipendenti, minimizzato il costo complessivo di soluzione della crisi.

5. L'ASSEGNAZIONE A INTESA DELLE BANCHE VENETE

Il costoso esito della crisi che ha causato la liquidazione della Banca Popolare di Vicenza e di Veneto Banca deriva in primo luogo dall'assoluta incapacità del governo di negoziare una soluzione idonea con la Commissione europea e con la Banca centrale europea.

Una volta fallito il tentativo di fondere le due banche e di quotare la nuova entità in Borsa con un piano industriale che desse nuove prospettive di stabilità e di crescita, il governo avrebbe dovuto ottenere dalle autorità europee il consenso a nazionalizzare la nuova banca con il meccanismo della ricapitalizzazione precauzionale.

Non si può dire che non ci abbia provato ma, in un ambiente ostile, soprattutto a causa della preconcetta avversione dei tedeschi a favorire soluzioni "pubbliche" alle crisi, il presidente del consiglio e il ministro dell'economia hanno subito una serie di veti e un costante innalzamento delle "soglie" di partecipazione di capitali privati da coinvolgere nella ricapitalizzazione. Siamo stati vittime di una pretestuosa azione dimostrativa orchestrata dai paesi forti della Ue cui non siamo stati capaci di opporci, rivelando un profondo deficit di capacità di negoziazione. Senza, tra l'altro, opporre ricorsi. Con il risultato che le banche sono arrivate alla liquidazione coatta amministrativa.

Per evitare che il dissesto producesse ricadute devastanti sull'economia delle aree interessate si è riusciti alla fine a cedere a Intesa Sanpaolo buona parte degli attivi e dei passivi delle due banche. Una "ordinata fuoriuscita dal mercato" è stata assicurata da alcune misure di sostegno pubblico che hanno permesso a Intesa Sanpaolo di non peggiorare la propria situazione patrimoniale e l'esposizione al rischio di credito.

Si è parlato di una "procedura di vendita aperta e trasparente" gestita dal Mef. Prima è stato individuato un consulente indipendente, scelto dopo una gara. Poi è stata predisposta una "data room" con i dati analitici delle due banche; cinque gruppi bancari e un gruppo assicurativo hanno fatto richiesta di accedervi. Al termine del

periodo concesso sono state avanzate due offerte vincolanti: una di Unicredit, per una parte molto piccola del complesso da vendere, l'altra da parte di Intesa Sanpaolo, risultata vincente. Non è stato tuttavia chiarito se e in che misura fossero a conoscenza dei potenziali acquirenti le dimensioni degli oneri che lo Stato era pronto ad assumersi per favorire il buon esito della liquidazione.

Alla fine infatti l'intervento per cassa dello Stato è stato pari a circa 4,8 miliardi di euro. Di questi, 3,5 miliardi sono a copertura del fabbisogno di capitale di Intesa in seguito all'acquisizione della "parte buona" delle attività delle due banche; altri 1,3 miliardi contribuiscono alla ristrutturazione aziendale che Intesa dovrà sostenere per rispettare gli obblighi assunti nell'ambito della disciplina europea sugli aiuti di Stato. Intesa si impegna, tra l'altro, a gestire gli esuberi di personale conseguenti all'operazione.

Lo Stato concede inoltre a Intesa una garanzia sul credito che questa vanta nei confronti delle banche in liquidazione per lo sbilancio di cessione (5,4 miliardi elevabile fino a 6,4 miliardi). Infine lo Stato concede a Intesa garanzie a fronte di rischi di varia natura per un valore atteso (fair value) complessivo di 400 milioni (a fronte di un massimale garantito pari a circa 6 miliardi). Tali garanzie rispondono anche all'esigenza di sopperire a una serie di carenze informative che, data la rapidità con cui è stato necessario condurre l'asta competitiva, non è stato possibile colmare prima della presentazione delle offerte.

In totale quindi c'è un esborso di cassa pari a 4,8 miliardi e garanzie per circa 12 miliardi. In cambio lo Stato non riceve azioni o titoli di debito, come sarebbe stato ovvio. Il governo e la Banca d'Italia hanno ripetutamente assicurato che gran parte dei fondi sarà recuperata con un'attenta gestione degli attivi e dei passivi. Resta il fatto che Intesa Sanpaolo ha beneficiato di un enorme contributo pubblico, sancito da un decreto approvato in fretta e furia senza possibilità di modifiche, per mantenere inalterati i propri ratio patrimoniali.

Il 22 dicembre scorso Carlo Messina, ad di Intesa Sanpaolo, ha dichiarato che la sua banca supera di oltre quattro punti percentuali il requisito patrimoniale Srep per il 2018, circa 12 miliardi di euro più del minimo richiesto dalla normativa. Sembra di poter concludere che Intesa non avesse affatto bisogno dell'aiuto dello Stato per mantenere i propri ratio patrimoniali. Di qui la domanda: era davvero necessario mettere sul piatto tutti quei soldi da parte dello Stato? Gli altri soggetti, sia quelli che hanno avuto accesso alla data room sia quelli soltanto interpellati, erano informati che

rilevando le due banche venete avrebbero potuto beneficiare di quelle condizioni così favorevoli?

Il sospetto è che Intesa Sanpaolo fosse l'unico gruppo bancario disponibile ad affrontare l'operazione e che nella fase negoziale abbia saputo brillantemente monetizzare la propria disponibilità. In altre parole c'è stato un bail-out che Bruxelles e Francoforte hanno accettato purché lo si nascondesse dietro lo schermo del burden sharing (azzeramento di azioni e bond subordinati) e della gara per l'acquisizione delle due banche venete, vinta da Intesa Sanpaolo ma alla quale tutte le banche europee avrebbero potuto partecipare.

6. IL CASO MPS

La ricapitalizzazione precauzionale (ovvero il conferimento di capitali pubblici al fine di scongiurare una crisi) di Mps e il conseguente ingresso del Tesoro nel capitale della banca come azionista di riferimento arrivano nel 2017 con numerosi anni di ritardo rispetto a quando sarebbe stato necessario. La misura concordata con la Commissione europea e con la Bce ha messo, auspicabilmente, fine a un lungo periodo di pessima gestione tra le cui cause spicca la volontà della Fondazione Mps di mantenere il controllo della Banca e di assicurarsi un rendimento del capitale tale da poter continuare in un'antica politica di elargizioni discrezionali al territorio.

Gli ultimi dieci anni di storia della Banca Mps sono caratterizzati da alcune importanti discontinuità. La prima, probabilmente decisiva, risale all'8 novembre 2007 quando il Consiglio di amministrazione delibera l'acquisizione del gruppo Antonveneta, al prezzo di circa 9 miliardi, di cui 6 a titolo di avviamento. La Banca d'Italia, reduce dagli anni "dirigisti" del governatore Antonio Fazio, sotto la regia di Mario Draghi lascia fare al mercato, forse un po' troppo. Non sottilizza sul fatto che non fosse prevista una due diligence e si accontenta del piano di rafforzamento patrimoniale presentato dalla banca. Dopo Unicredit-Capitalia e Intesa-SanpaoloImi sperava che si formasse un terzo polo nazionale del credito.

Quando arriva la crisi, nel 2008, la Vigilanza intensifica le ispezioni. Le condizioni di liquidità si fanno critiche soprattutto a causa di massicce operazioni in titoli di Stato. In particolare due repo strutturati effettuati con Deutsche Bank e Nomura per un valore nominale complessivo di circa 5 miliardi, con profili di rischio non adeguatamente controllati e valutati da MPS. Si tratta di componenti delle operazioni

Santorini e Alexandria, che risulteranno in seguito connotate da significative irregolarità e da comportamenti forse fraudolenti, secondo quanto sta verificando anche la magistratura.

Il primo allarme era arrivato alla Consob il 29 luglio 2011 con un esposto anonimo che segnalava pratiche scorrette poste in essere da taluni dirigenti di MPS, cui erano demandate le funzioni di finanza proprietaria (acquisto e vendita di strumenti finanziari in conto proprio), operazioni volte al conseguimento di benefici personali a danno della Banca. L'esposto definiva altresì come anomala l'operatività della banca in titoli di Stato, svolta con controparte Nomura a valere sul portafoglio di proprietà della banca, nonché talune operazioni finanziarie poste in essere investendo disponibilità della banca.

La Consob si è premurata di chiedere i contratti relativi all'operazione Nomura il 25 giugno 2012, quasi un anno dopo. Perché c'è voluto tanto tempo? E perché, sebbene la parola derivati comparisse nei contratti ben 447 volte, la Consob ci ha messo tanto a stabilire che proprio di derivati si trattava? E' abbastanza stravagante anche il modo in cui la Consob imposto al Mps di trattare la questione nei prospetti relativi agli aumenti di capitale e nei bilanci. Nel caso degli aumenti di capitale del 2014 e del 2015 la Consob ha approvato i prospetti e Mps ha messo un'avvertenza in prima pagina. "Nel bilancio della banca sono riportate operazioni di term structured repo, contabilizzate secondo la cosiddetta metodologia a saldi aperti. La modalità di rappresentazione contabile di questo tipo di operazioni è all'attenzione degli organismi competenti in sede nazionale e internazionale. Non si può escludere che in futuro tali organismi forniscano indicazioni diverse sul trattamento contabile, con possibili riflessi sulla situazione economica, patrimoniale e/o finanziaria della Banca e/o del Gruppo" (prospetto 2014). "Si precisa che la contabilizzazione delle operazioni di long term structured repo è, alla data del prospetto, oggetto di approfondimento da parte della Consob" (prospetto 2015). La Consob ha completato i suoi accertamenti nel novembre 2015, quando tutti e due gli aumenti di capitale erano stati realizzati e il loro valore azzerato, salvo poi accertare che i bilanci (e dunque i prospetti che richiamavano i bilanci) non erano conformi. La stessa Consob non ha rilevato criticità in riferimento alle scelte contabili di Mps in varie sedi, tra il 2014 e il 2015, malgrado che la Nomura avesse pacificamente ammesso che si trattava di derivati sin dal 2013 e che la BaFin nel 2014 le avesse comunicato che anche l'operazione con Deutsche Bank era un derivato. Suscita perplessità , infine, che il provvedimento del dicembre 2015 con cui la Consob ha ordinato a Mps di

correggere i bilanci riguardasse solo il 2014 e la semestrale 2015 mentre il 2012 e il 2013 non sembrerebbero essere stati presi in considerazione in considerazione.

Per definire in modo incontrovertibile la natura delle operazioni Santorini e Alexandria c'era comunque una modalità molto semplice: chiedere se i titoli di Stato sottostanti esistevano veramente. L'esistenza dei titoli è stata molte volte richiesta e confermata dalla banca. Ma se chi vigila ha dei dubbi e vuole avere la certezza assoluta bisogna avere la possibilità di accedere alla Monte Titoli: la Consob avrebbe potuto chiedere alla Guardia di Finanza di verificarlo, come ha fatto in seguito la procura di Milano.

La Consob, che ha la responsabilità sulla correttezza dei bilanci, ma anche la Banca d'Italia hanno faticato a venire a capo delle due operazioni, tra documenti occultati, contabili falsificate, costituzione di comitati per valutare le modalità di contabilizzazione e richieste di pareri agli organismi contabili internazionali. Passa tempo prezioso prima che, con la scoperta del mandate agreement da parte del nuovo management nell'ottobre 2012, le operazioni Santorini e Alexandria si rivelino per quello che realmente sono (contratti derivati), le posizioni vengano chiuse e i bilanci corretti per tener conto delle perdite.

Gli errori individuati hanno portato MPS a rilevare maggiori passività (al lordo degli effetti fiscali), alla data iniziale di iscrizione: 308 milioni di euro per Alexandria e 429 milioni di euro per Santorini. Tale correzione (737 milioni di euro in tutto) è stata poi materialmente effettuata nel bilancio al 31 dicembre 2012, approvato nel febbraio 2013.

Come ha ricordato il capo della Vigilanza della Banca d'Italia Carmelo Barbagallo "i rischi finanziari hanno messo in grave difficoltà MPS; alla lunga, è stato però il rischio di credito che ne ha minato più in profondità l'equilibrio economico-patrimoniale. La banca raggiunge il picco di circa 160 miliardi di crediti nel biennio 2009-2010. Da allora, anche per effetto dei piani di ristrutturazione imposti dalla Commissione europea nell'ambito degli aiuti di Stato, gli impieghi si riducono progressivamente di circa 30 miliardi. Per converso, i crediti deteriorati erogati per oltre l'80 per cento prima del 2012, crescono progressivamente fino al 2014, anno nel quale raggiungono i 45 miliardi, ammontare che rimane costante fino alla fine del 2016, anno nel quale fa registrare una incidenza doppia sugli impieghi totali rispetto alla media delle banche italiane".

La Banca d'Italia ha reagito con determinazione quando ha scoperto, purtroppo tardivamente, che il management del Mps, oltre a essersi avventurato in operazioni finanziarie spericolate, non era in grado di raddrizzare la nave che stava affondando. L'uscita di scena del presidente Mussari e del direttore generale Vigni nel 2012 si devono sostanzialmente all'esercizio, da parte della Banca d'Italia, del power of removal degli amministratori con tre anni di anticipo rispetto all'entrata in vigore della norma che lo consente.

In realtà l'errore strategico più clamoroso nella gestione della crisi Mps è stato fatto però nel gennaio del 2013 quando, dopo l'emersione dello scandalo Alexandria-Santorini, lo Stato ha sottoscritto 4 miliardi di Monti-bond dotati di cedole molto alte, superiori al 9 per cento. Quei 4 miliardi avrebbero potuto essere usati per ricapitalizzare Mps: lo Stato sarebbe così diventato azionista di maggioranza e a quell'epoca la Ue non avrebbe potuto obiettare nulla (la Banking Communication è dell'agosto 2013). A quel punto, se ben gestita, Banca Mps sarebbe potuta diventare polo aggregante per tutte quelle banche che negli anni successivi hanno incontrato difficoltà a ricapitalizzarsi. E probabilmente i 10 miliardi di aumenti di capitale realizzati tra il 2011 e il 2015 da Mps non sarebbero andati sprecati come invece è successo.

Ma non è andata così. Allora prevalse l'ideologismo privatistico, nel nome di una presunta ma mai dimostrata superiorità della proprietà privata nella gestione delle banche e delle imprese in generale. Sarebbe invece auspicabile un approccio molto più pragmatico anche da parte dell'Unione europea: quando è necessario lo Stato entra nel capitale, come poi è successo nel 2017.

Anche nel 2016, quando Banca Mps non supera gli stress test della Bce in presenza di uno scenario particolarmente avverso, il governo Renzi perde tempo prezioso. Si affida infatti a JpMorgan che si candida a gestire la ricapitalizzazione-ristrutturazione della banca, convogliando capitali privati esteri. Si vocifera a lungo dell'intervento del Fondo sovrano del Qatar. Renzi non vuole chiedere soldi al Parlamento per le banche prima del referendum di dicembre in cui si gioca tutta la sua credibilità politica. Una volta perso il referendum sfuma il piano JpMorgan e bisogna ricominciare daccapo con il decreto salvabanche e la richiesta alla Ue di ricapitalizzazione precauzionale da 8,8 miliardi.

Nel frattempo, in settembre, Renzi e Padoan, d'accordo con JpMorgan, impongono un cambio alla guida di Banca Mps: al posto del collaudato Fabrizio Viola viene nominato Marco Morelli che aveva già lavorato in Mps ai tempi dell'acquisizione di Antonveneta e dell'operazione Fresh, costruita da JpMorgan per completare il rafforzamento patrimoniale necessario per l'acquisizione. Morelli era stato multato nel 2013 in via amministrativa dalla Banca d'Italia (208mila euro) per non aver esplicitato tutte le condizioni sottostanti all'operazione Fresh (si trattava in realtà di un'emissione obbligazionaria mascherata, non di un aumento di capitale). In sede penale era peraltro stato assolto dalle stesse accuse.

Tutto ciò non ha impedito che il cda di Mps lo abbia giudicato "fit and proper", adatto, a guidare la banca. La Bce non ha avuto alcunché da obiettare alla valutazione del cda di Mps.

A questo proposito vale la pena ricordare il singolare ritardo con cui il Tesoro sta procedendo nel recepimento della direttiva europea Crd IV del 26 giugno 2013 che definisce i criteri di competenza, onorabilità, correttezza, indipendenza e disponibilità di tempo per i consiglieri di amministrazione delle banche. Il Parlamento ha approvato il recepimento della direttiva il 12 maggio del 2015 ma da allora non è mai stato promulgato il decreto attuativo necessario perché le norme entrino in vigore. Il Tesoro ha avviato una consultazione pubblica su una bozza di decreto nel settembre scorso. La consultazione si è chiusa e del decreto ancora non c'è traccia.

7. LE RESPONSABILITA' DELLA CONSOB

Il direttore generale della Consob Angelo Apponi ha detto in audizione che la Consob orienta e calibra i suoi approfondimenti di vigilanza sulla base delle informazioni disponibili: l'autorità concentra la propria attività di vigilanza su quei soggetti (o quelle operazioni) che, da un'analisi effettuata sui dati disponibili in sede di pianificazione della vigilanza, presentino maggiori profili di rischio di violazione delle regole che presiedono allo svolgimento dell'attività di intermediazione mobiliare. A tal fine si tiene conto, tra l'altro, delle segnalazioni statistiche di vigilanza che pervengono dagli intermediari, degli eventuali esposti dei risparmiatori o delle associazioni di categoria, nonché di ulteriori fonti informative, quali, ad esempio, le segnalazioni della Banca d'Italia ovvero degli organi di controllo interno, delle società di revisione o della stessa autorità giudiziaria.

Nel caso di Veneto Banca, la Banca d'Italia aveva comunicato all'Autorità di controllo dei mercati che il prezzo era alto già dal 2013 ma non aveva precisato che l'incongruenza nasceva dall'utilizzo di una metodologia di valutazione irrazionale e non corretta e quindi la Consob non si è mossa (né ha condotto autonome valutazioni per cercare di comprendere quali fossero i motivi della sopravvalutazione dei titoli lamentata dalla Banca d'Italia). La Consob ha invece ritenuto sufficiente indicare nel prospetto dell'aumento di capitale del 2014 quale fosse il rapporto price/book value insieme a quello di altre banche, in alcuni casi superiore in altri inferiore. L'investitore doveva fare le sue valutazioni e capire.

Secondo Apponi, quindi, il piccolo risparmiatore avrebbe dovuto desumere l'esistenza di differenze tra Veneto Banca e altre banche, non quotate ma ritenute comparabili, osservando il diverso valore che il price/book value della prima aveva rispetto a quello medio delle seconde. Peccato che nel prospetto approvato dalla Consob si legga, poco sopra la tabella con i price/book value, che Veneto Banca è come le altre banche.
Ma, forse, l'affermazione più sconcertante di Apponi è quella sui finanziamenti baciati di Veneto Banca, almeno 150 milioni di euro che servivano a "stimolare" la domanda di azioni della banca veneta. Ebbene Apponi ha detto che la Consob sapeva. Difficile comprendere a questo punto la sua inazione: tocca infatti alla Consob vigilare sulla correttezza degli intermediari nell'erogazione dei servizi di investimento ai propri clienti. E si deve ritenere che essa sapesse anche dell'avviamento da 1,3 miliardi che continuava a beneficiare di una valutazione alquanto generosa o dell'elevatissima incidenza dei crediti decotti.
Su Veneto Banca c'è poi un altro "dettaglio" che non torna: come faceva Consob a non sapere niente sino al 2015 se i suoi ispettori già dal 2011 (ben quattro anni prima) erano a conoscenza dei prezzi gonfiati anche grazie a carte ricevute proprio da via Nazionale in cui si condivideva l'informazione (acquisita da ispezione Banca d'Italia del 2009) che il processo di valorizzazione delle azioni non si atteneva a rigorosi criteri metodologici?

Riassumendo nei suoi interventi in Commissione la Consob, e in particolare il suo direttore generale Angelo Apponi, sembrerebbe aver cercato di attribuire alla Banca d'Italia la volontà di tenere nascoste alla Consob importanti informazioni sullo stato di salute di alcune banche vigilate, con l' obiettivo di "favorire" il buon esito di operazioni sul capitale e di collocamenti obbligazionari destinati a rafforzare la patrimonializzazione delle banche stesse e con la conseguenza di avere danneggiato i risparmiatori, sollecitati a investire in obbligazioni subordinate il cui rischio effettivo non era noto ai sottoscrittori.
Il presidente Vegas, del resto, ha teorizzato una sorta di primato, nella costituzione materiale, dell'obiettivo della stabilità degli intermediari su quello della tutela degli investitori. E' inutile dire che né nella legge, né in letteratura né nella prassi internazionale delle omologhe istituzioni esiste il primato teorizzato da Vegas.

Si pone quindi un problema di fondo: prima e durante le crisi bancarie sono stati collocati ai risparmiatori strumenti che presentavano profili di rischio inadatti a quel

tipo di pubblico. La Consob, al di là di un controllo formale dei prospetti di collocamento che risultano in genere molto prolissi e poco chiari, non sembrerebbe essersi preoccupata di accertare che quei titoli non venissero offerti a clienti sbagliati. Nelle quattro banche che sono state risolte alla fine del 2015 risulta che la Consob non abbia mai condotto ispezioni dal 2007. L'authority, che è stata opportunamente dotata di poteri ispettivi molto intrusivi, avrebbe potuto evitare gran parte dei casi di mis-selling che sono all'origine delle perdite subite da migliaia di risparmiatori. Avrebbe dovuto vigilare sulla corretta applicazione della profilatura della clientela e dare risalto al fatto che le banche stavano collocando ai propri clienti titoli di cui erano le società emittenti.

Il presidente Vegas ha fatto un confronto tra le 700 persone impiegate nella Vigilanza della Banca d'Italia e i 35 ispettori della Consob. Questo non è un buon motivo per venir meno ai propri compiti. Le risorse vanno concentrate là dove servono; si può chiedere il supporto delle altre autorità di vigilanza; si può reclamare un rafforzamento della struttura.

La Consob ha chiesto a gran voce e ottenuto, dal 2007, l'accesso alla Centrale dei rischi, la banca dati della Banca d'Italia in cui sono archiviate tutte le posizioni dei soggetti affidati dal sistema bancario italiano. Ogni mese riceve dalla Banca d'Italia dati dettagliati ("granulari") su tutte le oltre 500 banche italiane. Dal 2014 ha accesso all'archivio degli esponenti delle banche. Sulla base del protocollo del 2012 può chiedere informazioni quando deve approvare un prospetto per l'emissione di titoli di debito. Infine la Banca d'Italia seleziona e trasmette alla Consob le parti più importanti dei 200-250 rapporti ispettivi che vengono redatti ogni anno e che mediamente contengono 50 pagine più gli allegati. Probabilmente qualche gelosia istituzionale e qualche incomprensione o idiosincrasia tra i funzionari hanno reso meno fluida la comunicazione tra le due istituzioni. E' tuttavia difficile sostenere che la Consob non disponesse delle informazioni necessarie per muoversi a tutela dei risparmiatori. Nel corso delle audizioni è emerso anche che la Bce, in un memorandum of understanding con le Consob nazionali, si è riservata il diritto di non fornire, a sua discrezione, documentazione che non ritiene opportuno diffondere.

La Consob puo' essere ritenuta responsabile del fatto di non aver imposto che tra gli strumenti di valutazione a disposizione degli investitori ci fossero i cosiddetti scenari probabilistici. Nell'approccio risk based alla finanza, alternativo a quello deterministico (what if scenarios), gli scenari probabilistici mostrano le probabilità che un investimento possa produrre perdite o guadagni, con la contestuale indicazione di quante perdite o guadagni si potrebbero avere. Gli scenari informano

sul profilo rischio/rendimento di un investimento. Se fossero stati comunicati agli acquirenti delle obbligazioni delle banche "salvate" avrebbero indicato, per esempio, che il bond subordinato di Banca Etruria (emesso nel 2013 e con scadenza 2023) aveva, al momento dell'emissione, il 62,73% di probabilità di far perdere oltre 52 euro su 100 investiti e solo l'1,24% di far guadagnare in modo soddisfacente (170 euro sui 100 investiti), a fronte di una possibilità del 36,03% di produrre un risultato neutro rispetto a un investimento senza rischi.

La Consob richiede gli scenari probabilistici per la distribuzione di prodotti finanziari illiquidi (tra cui rientrano le obbligazioni bancarie), per i prospetti degli investimenti finanziari in OICR (Organismi di Investimento Collettivo del Risparmio) e per i prodotti finanziario-assicurativi (polizze unit-linked e indexlinked). La Consob definisce gli scenari probabilistici come "fondamentali per supportare il potenziale investitore nell'assunzione di una decisione d'investimento consapevole", costituendo un "elemento d'analisi imprescindibile". L'Autorità europea di vigilanza sui mercati finanziari (ESMA) in una Opinion del 7 febbraio 2014, con riferimento ai prodotti complessi (tra cui rientrano le obbligazioni subordinate), ha stabilito che le Autorità nazionali di controllo, nella loro attività di supervisione, dovrebbero controllare che le banche, prima di consigliare ai propri clienti d'investire in prodotti complessi, valutino l'intelligibilità del profilo di rischio-rendimento.

Secondo la Cassazione l'intermediario deve comunicare al cliente il rapporto rendimento/rischio. Lo stesso rating altro non esprime che la probabilità di default di un emittente (ovvero il suo rischio di credito). Anche la giurisprudenza di merito, con riferimento ai derivati, ha più volte ribadito che i contratti sono nulli se non indicano gli scenari di probabilità.

L'intera finanza moderna si fonda sul concetto di rischio e la più recente giurisprudenza lo ha ricordato a chiare lettere. La Cassazione, per esempio, ha scritto che il rischio è «elemento connaturato a qualsiasi investimento finanziario ... La conformazione del rischio costituisce, pertanto, un profilo di primario rilievo del contenuto del regolamento d'interessi nei contratti aventi a oggetto la richiesta di acquisto ... di prodotti finanziari. La normazione primaria e regolamentare sono rivolte alla massima trasparenza informativa in ordine agli investimenti che l'intermediario si appresta a realizzare per l'investitore in modo che egli sia al corrente del margine effettivo di rischio relativo ai rendimenti possibili e alle perdite pronosticabili».

E' strano che il presidente Vegas, nella sua audizione, non abbia ritenuto doveroso chiarire il documento della Divisione Emittenti della Consob (Prot. N. 11038690 del

3 maggio 2011) nel quale si da conto del fatto che egli stesso aveva precedentemente fornito indicazioni – per le vie brevi – in base alle quali "a prescindere da valutazioni in merito all'opportunità [gli Uffici della Consob] inviteranno gli emittenti a non inserire le predette informazioni sugli scenari di probabilità nel prospetto e ne richiederanno l'eliminazione nel caso in cui il prospetto le dovesse comunque riportare per autonoma iniziativa del proponente". Interessante sarebbe stato sapere se tale indicazione che il presidente Vegas aveva fornito agli uffici della Consob aveva o meno l'avallo di una decisione collegiale, l'unica che poteva legittimamente rimettere in discussione la decisione assunta dal Collegio il 27 ottobre 2009, in ragione della quale "nell'attesa degli esiti della consultazione sulla raccomandazione ... per quanto concerne le istruttorie [allora] in corso, [gli Uffici] si limitano a raccomandare agli emittenti l'inserimento degli scenari senza formulare richieste in tal senso integrative dell'informativa riportata nel documento d'offerta". Fatto sta che, il nuovo orientamento fornito dal presidente Vegas (impedire la rappresentazione degli scenari) trovò la sua prima applicazione proprio nel documento relativo all'offerta pubblica di scambio proposta dalla Banca Popolare di Vicenza su polizze "Berica Indicazione 3", "Berica Indicazione 4" e "Berica Indicazione 6", emesse da Berica Vita e sulla polizza "New Life Borsa 36", emessa da Vicenza Life. Ciò è veramente singolare perché, in Commissione, per mostrare quella che, a suo dire, sarebbe l'inutilità degli scenari, ha mostrato un prospetto asserendo che fosse del 2011: gli scenari indicavano che l'investimento proposto dall'emittente (guarda caso, proprio Banca Popolare di Vicenza) avrebbe avuto un rendimento negativo "solo" nel 12% dei casi.

In realtà le cose stanno diversamente. Il prospetto mostrato da Vegas è relativo del 2009, prima della crisi bancaria mondiale, prima della direttiva sul bail-in, quando si riteneva che le banche non potessero fallire e quando scenari con il 12% di rendimenti negativi rappresentavano un elemento di forte anomalia, indice di una situazione potenzialmente preoccupante e comunque tale da scoraggiare i risparmiatori più avveduti dato che nello stesso periodo molte altre emissioni si presentavano con un rischio di rendimento negativo prossimo allo zero. E nel 2011? Effettivamente Popolare di Vicenza fece un prospetto che però, grazie alle indicazioni date dal presidente Vegas agli Uffici non conteneva scenari. Scenari che, secondo le stime fatte da analisti indipendenti avrebbero indicato il 50% di probabilità di perdere oltre 70 euro ogni 100 investiti.

Riassumendo, non solo il prospetto mostrato da Vegas era utile nel 2009 (contrariamente a quanto da lui asserito, riferendolo al 2011) ma se il prospetto del

2011 avesse contenuto anch'esso gli scenari (cosa che invece Vegas impedì) sicuramente molti meno risparmiatori sarebbero stati danneggiati giacché l'indicazione sull'intrinseca pericolosità degli strumenti proposti sarebbe stata chiara e inequivocabile.
Sempre in relazione agli scenari probabilistici suscita perplessità anche quanto sostenuto in Commissione dai vertici della Consob. Alcuni parlamentari volevano capire perché la Consob non avesse fatto mettere questa preziosa informazione per i subordinati collocati a ignari risparmiatori da Etruria, Popolare Vicenza, Veneto Banca ma anche Carichieti, Cariferrara e Banca Marche nel tentativo di restare a galla. Specie considerato che con probabilità di perdita comprese tra il 45 e il 68% avrebbero fatto capire a chiunque che era meglio stare alla larga da quelle obbligazioni. Apponi ha detto che a fine 2010 una grande banca (Mediobanca) aveva puntato i piedi e allora la Consob ha fatto dietrofront, considerato che Mediobanca a dati di mercato era più solida dello Stato italiano. Il 14 dicembre Giuseppe D'agostino, vice-direttore generale della Consob spiega che gli scenari di probabilità non sono inclusi nei prospetti del subordinato collocato da Etruria a giugno 2013 perché non sono previsti dagli schemi europei. La Consob avrebbe pure provato a farli inserire ma l'Europa non li ha voluti. D'Agostino fa capire che personalmente lui non ha nulla contro questi scenari probabilistici, ma il punto è che la Mifid 2 ha privilegiato il "governo del prodotto" in base a cui lo stress test dell'obbligazione la banca lo fa in casa ex ante sulla base di un processo documentato. E sostiene che questo è "molto più rappresentativo e cogente" degli scenari. Ammesso e non concesso che sia vero, c'è solo un (piccolo) particolare: all'epoca dei fatti su cui indaga la Commissione Banche la Mifid 2 non era ancora in vigore. A chi chiedeva se vi fossero norme comunitarie che vietavano espressamente a Consob di chiedere l'inserimento degli scenari nel prospetto del subordinato Etruria, Salvatore Providenti, capo della consulenza legale, ha dichiarato che la Consob non può chiedere "in modo generalizzato" l'inclusione di un'informazione nei prospetti. In conseguenza il Presidente Casini ha ritenuto di dover fare il punto: «L'Unione Europea non avrebbe impedito a Consob di fare delle richieste specifiche che evidentemente non sono state fatte. Un conto è l'obbligo, un conto la possibilità». Ancora, l'onorevole Sibilia chiede conto del Regolamento illiquidi della Divisione Intermediari della Consob, emanato nel marzo 2009 che al paragrafo 1.5 prevede proprio gli scenari probabilistici e che è ancora in vigore. E qui Providenti risponde che si tratta di un tentativo di raccomandazione della Consob che poi non è stato emanato. Ma non è così: la domanda si riferisce chiaramente a un provvedimento

assunto da Consob a marzo 2009, mentre Providenti ribatte parlando di una diversa iniziativa di luglio 2009.
D'Agostino incalzato dice che lui non può rispondere sul tema Etruria per gli scenari in quanto non inclusi nel procedimento amministrativo. Questo però è falso. Nella lettera prot. n. 13032868 del 18 aprile 2013 la Consob, nel dare il nulla osta al prospetto, dice che nel fare la scheda-prodotto la Banca dovrà rispettare "gli orientamenti interpretativi forniti della Comunicazione Consob n. 9019104 del 2 marzo 2009". Bene, questa comunicazione, come già detto, è quella che al paragrafo 1.5. prevede gli scenari probabilistici. La domanda sorge spontanea: ma perché se la Consob chiede di mettere gli scenari nella scheda prodotto poi la Banca non lo ha fatto? E soprattutto perché, se la Banca non lo ha fatto, nessuno in Consob ha detto nulla (quegli scenari avrebbero detto al risparmiatore che in quasi il 70% dei casi avrebbe perso il suo investimento)?
Insomma, da tutto questo emerge un quadro in cui la Consob di Vegas sembrerebbe avere a cuore il bene del soggetto vigilato molto più di quello del risparmiatore. Lo si è visto nel caso Mps, con le due operazioni in derivati tenute nascoste al mercato nell'interesse della società emittente, e senza che si ritenesse necessario verificare presso Montetitoli l'esistenza dei titoli di Stato sottostante alle operazioni Alexandra e Santorini, e anche nel precedente caso Unipol-Fonsai quando l'autorizzazione dell'acquisizione fu concessa, malgrado le perplessità di una parte della struttura Consob sulla contabilizzazione di alcuni derivati, solo per evitare che venisse meno un finanziamento di Unipol Banca all'operazione di ampliamento del porto di Ostia, cara a persone vicine all'ex-ministro Giulio Tremonti, di cui Vegas era stato viceministro.
In sostanza le responsabilità della Consob emergerebbero chiaramente e sembrano essere gravi.

8. LA VIGILANZA DELLA BANCA D'ITALIA

Questa commissione d'inchiesta è stata istituita con l'obiettivo di dimostrare un teorema: la Banca d'Italia non ha fatto il suo dovere e la scarsa qualità della vigilanza sul sistema bancario ha favorito una degenerazione della situazione di crisi di alcune banche con l'effetto di penalizzare soci, obbligazionisti, contribuenti, le altre banche italiane.

Quanto emerso in commissione non sembra giustificare l'assunto iniziale. Negli anni che vanno dal 2012 al 2017 sono state commissariate Banca delle Marche, Cassa di risparmio di Chieti, Cassa di risparmio di Ferrara. Poi è stata commissariata la Banca popolare dell'Etruria. Il vertice del Monte dei Paschi è stato sostituito. Anche la crisi delle due banche venete è venuta fuori con le ispezioni della Banca d'Italia. Il sistema di potere di Giovanni Berneschi alla Carige è stato sgominato come quello di Massimo Ponzellini alla Banca popolare di Milano. Un centinaio di Bcc sono state chiuse o assorbite da realtà più solide. Tre banche (Rimini, Cesena e San Miniato) sono finite al Gruppo Agricole-Cariparma. Qualche altro focolaio è stato spento, come a Spoleto e a Teramo. Altre crisi sono state risolte nel doveroso silenzio.

Insomma non sembra che la Vigilanza sia rimasta proprio con le mani in mano.
Va tenuto presente che dal 2015, con l'entrata in vigore della Brrd, le crisi non si possono più gestire con l'amministrazione straordinaria. Né la Banca d'Italia ha più il potere di "imporre" soluzioni di sistema, come faceva prima, con la moral suasion: si convocava una banca abbastanza solida, le si diceva "ti devi prendere quest'altra banca scassata", le si dava qualche contentino e la crisi era risolta. Adesso le banche possono dire di no oppure, per dire di sì, pongono condizioni pesanti. Le banche sono infatti imprese, con la loro autonomia di gestione, e come tali vengono trattate. Si può discutere se questo sia giusto o sbagliato ma nell'attuale fase storica funziona così.

Dal 2018, con la costituzione dei due gruppi nazionali di banche di credito cooperativo, la gran parte del sistema bancario italiano sarà soggetta alla vigilanza della Bce. La Banca d'Italia fa parte dell'Eurosistema, partecipa alle decisioni di Francoforte ma non ha più una responsabilità diretta sui maggiori gruppi bancari nazionali che sono una quindicina. L'attenzione si sposta quindi sempre di più da via Nazionale all'Eurotower.

La Vigilanza europea esercita una supervisione più centrata su meccanismi automatici di verifica della stabilità degli intermediari: dotazione patrimoniale, corretta valutazione degli attivi, stress test, rapida imputazione a perdita dei crediti in sofferenza.

Il passaggio al nuovo regime non è stato indolore perché si è sovrapposto a un fenomeno significativo: negli ultimi tre anni sono esplosi i bubboni che si erano formati con la recessione seguita alla crisi del debito sovrano nel 2011. Banche locali gestite da gruppi di potere autoreferenziali (popolari ed ex casse di risparmio) sono state travolte dalla massa di Npl che avevano accumulato.

Il passaggio alle nuove regole europee (burden sharing e bail-in) ha allungato i tempi di risoluzione delle crisi. Anche perché il governo si è rivelato incapace di negoziare le condizioni migliori per l'Italia a Francoforte e a Bruxelles: non è riuscito a ottenere la ricapitalizzazione precauzionale delle venete, ha pagato a caro prezzo (in termini di severità del piano industriale sottostante) quella di Mps, non è stato autorizzato a impiegare il Fondo di tutela dei depositi per i salvataggi delle quattro banche.

Le domande cui rispondere sono: la Banca d'Italia si sarebbe dovuta accorgere prima di quanto stava accadendo in Veneto e in particolare a Vicenza? Esisteva una sorta di "predilezione" nei confronti della Popolare di Vicenza destinata, nella visione di via Nazionale, a diventare "polo aggregante" mediante l'assorbimento di Veneto Banca prima e di Bpel poi?

Il governatore Visco ha chiarito di aver raccomandato ai vertici della Bpvi di cercare un accordo con Veneto Banca su base paritaria (anche se non necessariamente con le stesse persone che guidavano il gruppo all'epoca); che sono stati gli advisor di Bpel a individuare Bpvi (e un altro intermediario) quando la Vigilanza chiese loro di trovare un partner di adeguato standing; che il vincolo posto alle aggregazioni di Bpvi era stato rimosso nel 2011; che da allora Zonin ha esplorato numerose possibilità (Marostica, Veneto Banca, Bpel, Spoleto, Ferrara, Puglia e Basilicata) senza mai riuscire a venire a capo di niente.

Si è dovuto attendere il Comprehensive assessment del 2015 (asset quality review e stress test) per costringere le due banche ad affrontare quella ricapitalizzazione che si è rivelata sostanzialmente impossibile da realizzare sul mercato, prima con il sostegno delle maggiori banche (Banca Imi-Intesa Sanpaolo per Veneto Banca e Unicredit per Bpvi), poi con l'ingresso nel capitale di Atlante. "Potevamo noi nel 2013 essere un pochino più svegli? Forse", si è chiesto il governatore Visco dandosi anche una risposta. "Nelle discussioni del Direttorio, nelle valutazioni sulla base delle carte l'abbiamo sempre considerata, fino ad allora, una banca non straordinaria, non la migliore delle popolari, sicuramente c'erano varie altre popolari migliori di Vicenza, ma in quell'ambito lì sicuramente una banca in grado di fare acquisizioni di banche più piccole con attenzione". Quindi il problema è stato sottovalutato.

La Banca d'Italia può rendere più efficace la sua azione. Va tuttavia ricordato che la Vigilanza minimizza, ma non elimina, né potrebbe farlo, la probabilità che una banca vada in crisi. Le banche, come abbiamo detto, sono infatti delle imprese (per quanto soggette a una disciplina speciale, che trova fondamento nelle loro peculiarità) e la

Vigilanza non può sostituirsi agli amministratori nella loro gestione. Quando la crisi non origina da ragioni tecniche o fenomeni aziendali, ma è connessa con comportamenti opachi o veri e propri illeciti penali posti in essere dagli amministratori o dai dirigenti di vertice, l'azione della Vigilanza incontra un limite fisiologico.
I casi di crisi innescati da comportamenti illeciti da parte degli esponenti aziendali non sono rari. In queste situazioni l'azione generale di prevenzione svolta dalla Vigilanza (dotazione patrimoniale, assetti di controllo interno, capacità di gestione dei rischi) non è sufficiente a prevenire il deterioramento della situazione aziendale. Il profilo di rischio di una banca può peggiorare rapidamente, anche per effetto di poche operazioni. Quando informazioni o documenti rilevanti per poter misurare correttamente il patrimonio e i rischi di una banca sono omessi dalle comunicazioni all'Autorità di vigilanza, la rappresentazione del quadro aziendale è falsata e le situazioni possono rapidamente degenerare. Per quanto tempestiva sia l'azione volta ad analizzare i dati disponibili, svolgere approfondimenti, avviare attività ispettive, i danni sulla solidità della banca si sono spesso già materializzati. Le ispezioni, che restano lo strumento principale per accertare la reale situazione della banca, non possono essere condotte di continuo e simultaneamente su tutti gli intermediari. Spesso sono mirate a uno o più aspetti specifici, come l'attuale complessità dell'attività bancaria rende necessario, e quindi possono non riscontrare i primi sintomi di un problema che
afferisce ad ambiti diversi da quelli oggetto dell'ispezione. Inoltre, comportamenti eccessivamente rischiosi, illeciti o addirittura fraudolenti vengono di norma messi in atto da individui pienamente consapevoli della necessità di occultarli. Per quanto sia massimo l'impegno profuso nell'azione di controllo, la Vigilanza, che non dispone di risorse illimitate, può non accorgersi di tali comportamenti. A quel punto si perseguono certamente i responsabili, ma si deve comunque gestire la crisi della banca.

Certo, un'osservazione va fatta. Dalle ricostruzioni che abbiamo sentito è emerso come fosse noto da tempo che sia la Bpvi sia Veneto Banca erano gestite da persone senza scrupoli: finanziamenti ai soci-amici per comprare azioni delle banche, operazioni in conflitto d'interessi, carenze gestionali, determinazione del prezzo delle azioni lontana da criteri oggettivi e verificabili. E' vero che la Banca d'Italia ancora non disponeva di quel power of removal che dal 2015 consente di sostituire gli amministratori incapaci o disonesti. E' anche vero però che al Mps nel 2012 quel

potere fu esercitato "informalmente" ma efficacemente mentre nel caso delle venete le sollecitazioni a cambiare il management erano di fatto rivolte ai manager stessi che si sarebbero dovuti rimuovere e che governavano le banche in virtù dell'autoreferenzialità tipica delle popolari.

Dalle vicende di queste anni si possono trarre alcune lezioni. La Vigilanza della Banca d'Italia, della cui intrusività e arroganza peraltro spesso le banche si lamentano, è dotata, a differenza della Consob, di scarsi poteri investigativi che non le permettono di condurre con la dovuta efficacia le sue ispezioni. Tutti gli strumenti disponibili per l'Autorità di vigilanza, per quanto idonei a incidere talvolta a fondo nella gestione di un intermediario, hanno natura amministrativa e, pertanto, la loro portata non corrisponde a quella propria dei poteri dell'Autorità giudiziaria. Non ci si può, quindi, attendere da una ispezione di vigilanza gli stessi risultati di una perquisizione (o di un interrogatorio o di una testimonianza), perché quest'ultima presuppone l'attivazione di strumenti coercitivi che vanno ben al di là della misura del potere attribuito dalla legge alla Banca d''Italia quale autorità amministrativa. Lo stesso discorso vale per quanto riguarda altri mezzi propri delle indagini penali, come le intercettazioni telefoniche o ambientali.

L'obbligo di segreto d'ufficio cui sono sottoposti i funzionari della Banca d'Italia nella loro attività costituisce sì un presidio contro la divulgazione di informazioni sensibili ma rappresenta troppo spesso un vincolo. Per esempio, ci si è chiesti se la Banca d'Italia non avesse il dovere di informare i soci delle popolari, con una sorta di early warning, che il prezzo delle azioni stabilito dal consiglio di amministrazione era gonfiato. L'articolo 7 del Testo unico bancario impone il segreto d'ufficio: tutte le notizie e le informazioni di cui Banca d'Italia venga a conoscenza nel corso della sua attività di vigilanza sono coperte da segreto d'ufficio e quindi anche da presidio penale. Il funzionario che le rivelasse sarebbe soggetto ad azione penale.

9. IL PROBLEMA DEI DERIVATI

Nel corso delle audizioni si è affrontato brevemente il problema dei derivati sottoscritti dal Tesoro negli anni passati in relazione all'attivazione di una clausola di chiusura anticipata di un contratto esercitata da Morgan Stanley per 3,1 miliardi nel 2011. Il Presidente Monti ha fatto presente che data la situazione finanziaria non era possibile allora per il nostro Paese non pagare l'ammontare richiesto perché tale comportamento sarebbe apparso sui mercati come un segnale di possibile insolvenza.

In verità il problema dei derivati è di portata molto maggiore ed è un peccato che non sia stato possibile approfondirlo. Dall'inizio degli anni '90 il Tesoro ha utilizzato questi strumenti finanziari (in particolare cross currency swap e interest rate swap) per ridurre il costo del debito e per proteggersi dai rischi di mercato e di rifinanziamento. In genere il Mef si è coperto nei confronti del rischio di un aumento dei tassi di interesse.

.

Si trattava di una pratica comune a tutti i Paesi europei e fondamentalmente avveniva in una scarsa consapevolezza, per lo meno negli ambienti governativi, dei rischi di queste operazioni finanziarie data la novità del prodotto finanziario. A partire dal 2004, nonostante fosse ormai chiara la portata dei rischi di queste operazioni finanziarie e l'esigenza di specifiche competenze per la gestione dei rischi connessi, ha avuto invece inizio una frenetica attività speculativa che implicava l'assunzione di rischi crescenti a fronte di incassi aggiuntivi annui per il Tesoro di rilevante ammontare, pari allo 0,3-0,4% del Pil, tali da permettere una corrispondente riduzione del disavanzo pubblico, ipotecando così le gestioni future di altri Governi e di altri ministri.

Le scommesse avevano inoltre la caratteristica di ipotizzare un aumento dei tassi d'interesse nel lunghissimo termine sulla base delle prospettive correnti di mercato di quegli anni (2004-2007) caratterizzati da una forte crescita del Pil, da un aumento dei tassi d'interesse a breve termine e da una sostenuta espansione del credito. L'assoluta non considerazione di possibili variazioni del ciclo economico su orizzonti superiori ai cinque anni rende queste scommesse fortemente speculative.

Fino al 2007 il portafoglio di contratti derivati ha contribuito a contenere il debito pubblico per un decimo di punto di PIl in media all'anno. Dall'inizio della crisi finanziaria, con il calo dei tassi d'interesse a breve, i flussi netti sono diventati negativi e sono cresciuti nel corso del tempo, raggiungendo lo 0,5 per cento del PIL nel 2016. Con tassi d'interesse di mercato ancora bassi, anche nei prossimi anni i derivati del Tesoro determineranno esborsi netti.

In sintesi questa attività ha provocato ingenti perdite per il Tesoro che hanno influito in maniera consistente sulla nostra finanza pubblica. Negli ultimi sei anni sono state infatti contabilizzate perdite su derivati per oltre 30 miliardi, che hanno vanificato i risparmi determinati dal Quantitative Easing della BCE che non hanno quindi dato alcun beneficio alla nostra finanza pubblica. A queste perdite se ne aggiungeranno altre negli anni a venire: in media 5 miliardi l'anno per i prossimi dieci anni.

E' sorprendente che di fronte a un tale disastro il Parlamento non sia riuscito a fare chiarezza e a verificare le responsabilità politiche dei Governi che in modo irresponsabile hanno creato questo disastro: l'operatività in derivati ha infatti determinato manovre restrittive molto più elevate di quelle di cui ci sarebbe stato bisogno, con le ovvie conseguenze in termini di minore crescita e occupazione.

10. PROPOSTE PER IL FUTURO

Dalle audizioni e dal dibattito che si è svolto nella Commissione Parlamentare sono emersi alcuni elementi degni di riflessione. E' emerso in primo luogo un costume, abbastanza generalizzato presso le banche che sono entrate in crisi (per lo più banche popolari con radicamento territoriale), di gestione del credito discrezionale, clientelare, spesso ai limiti della malversazione, con affidamenti privi di garanzia, linee di credito concesse a familiari degli amministratori e pratiche predatorie nei confronti dei depositanti e dei risparmiatori, costretti a sottoscrivere aumenti di capitale pene la perdita degli affidamenti o indotti a sottoscrivere obbligazioni subordinate molto rischiose. La trasformazione delle popolari in società per azioni e l'acquisizione delle piccole banche risolte da parte di istituti di maggiore dimensioni dovrebbe rappresentare un sostanziale rimedio ai fini di una gestione futura più corretta, anche se essa di per sé non è sufficiente a garantire i risparmiatori inconsapevoli per il futuro.

Quanto è avvenuto ha causato il venir meno di banche con una esplicita vocazione territoriale, più sensibili quindi alle necessità delle piccole imprese e alle esigenze locali, il che rappresenta in teoria una perdita netta, ma nella situazione che si era creata, ha invece determinato un vantaggio netto e la liberazione di intere comunità dagli abusi e dal potere di piccoli gruppi autoreferenziali che si erano sostituiti al tradizionale controllo diretto della politica sulle banche italiane con danni a tutti evidenti. Per questa via si è anche realizzata una sostanziale modernizzazione del nostro sistema bancario.

E' stata lamentata una carenza di comunicazione tra gli organi di vigilanza che ha consentito alla Consob di attribuire la responsabilità dei mancati interventi a una

presunta reticenza della Banca d'Italia. Per quanto sia difficile sostenere che le comunicazioni della Banca d'Italia non fossero sufficientemente chiare, è evidente che il problema esiste. Esso può essere risolto secondo due vie alternative (e di segno opposto): a) escludere ogni comunicazione tra le autorità di vigilanza in modo da spingere ciascuna a svolgere la propria azione in piena autonomia e responsabilità; b) creare un sito ad accesso tracciato in cui depositare tutti i documenti di vigilanza prodotti dalle diverse autorità in modo che ciascuna possa disporre integralmente per il futuro delle analisi e deliberazioni dell'altra.

Si è posto altresì il problema delle cosiddette "porte girevoli" che ha riguardato alcuni funzionari della Banca d'Italia di medio livello, ma anche importanti dirigenti Consob. La questione è di non facile soluzione. Essa ha a che vedere con possibili conflitti di interesse che, come hanno evidenziato le audizioni, non riguardano certo soltanto i funzionari delle autorità di vigilanza ma anche altre strutture pubbliche, a cominciare dall'Agenzia delle Entrate e dalla Guardia di Finanza, per non parlare del Governo e di suoi membri.

Già ora sono in vigore in Italia norme anche più severe di quelle vigenti in altri Paesi:

1. La legge 190/2012 (disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) ha introdotto per i dipendenti pubblici il divieto di svolgere, per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto di impiego, attività lavorativa presso i soggetti privati nei confronti dei quali il dipendente abbia esercitato, negli ultimi tre anni di servizio, poteri autoritativi o negoziali per conto dell'Amministrazione;
2. Il decreto 90/2014 (misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari) e il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29/1/2015 (Definizione del regime delle incompatibilità per i componenti degli organi di vertice e per i dirigenti della Banca d'Italia e dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni cessati dall'incarico) hanno previsto uno specifico divieto per i componenti degli organi di vertice e i dirigenti della Banca d'Italia cui sono attribuite competenze amministrative di vigilanza o supervisione di intrattenere, nei due anni successivi alla cessazione dall'impiego, rapporti di collaborazione, consulenza o impiego con i soggetti regolati o vigilati;
3. Il Codice etico del personale della Banca d'Italia, in vigore dal 2010, stabilisce che il dipendente, nel corso del primo anno successivo alla cessazione del

rapporto di lavoro, deve evitare - in relazione al ruolo svolto - situazioni di conflitto di interesse che possano derivare da una nuova attività privata o professionale.

Questo complesso di prescrizioni andrebbe generalizzato ma sarebbe utile prevedere una norma che stabilisse l'obbligo dell'ex dipendente di astenersi in tutti i casi in cui la materia trattata potesse configurare un conflitto di interesse sia pure solo potenziale e ipotetico.

Un'altra questione importante riguarda il trattamento da riservare ai NPL (non performing loans). In proposito sarebbe necessario, seguendo i suggerimenti di alcuni studiosi, promuovere a livello comunitario una diversa valutazione di tali crediti che distingua quelli riferibili a un tessuto produttivo non recuperabile da quelli relativi a imprese in difficoltà, ma con possibilità di risanamento e rilancio. Per i primi andrebbe creato un veicolo europeo con il compito di cartolarizzare i crediti "morti" e di massimizzarne il recupero a livello giudiziale. Per i crediti deteriorati recuperabili, invece, bisognerebbe prevedere il superamento della contabilizzazione in bilancio a valore nominale nel momento in cui si procedesse a una svalutazione, e predisporre adeguate garanzie. L'obiettivo deve essere quello di non far fallire imprese sostanzialmente sane.

Le remunerazioni dei top manager bancari, cui la direttiva Crd4 ha posto un limite nella parte variabile (che non può essere superiore a quella fissa), non sono soggette a regole restrittive in funzione di risultati che nel tempo abbiano deluso le aspettative. Pur nel rispetto della libera autodeterminazione delle banche, sarebbe opportuno che almeno i trattamenti di buonuscita degli esponenti apicali siano più coerenti con i risultati conseguiti nel periodo di gestione del dirigente in uscita. Si può pensare anche a meccanismi che leghino il trattamento fiscale delle buonuscite alle imposte versate dalla banca nel periodo considerato.

Appare evidente che non sempre i componenti dei consigli di amministrazione delle banche abbiano quel livello di competenza tecnica richiesto dalla grande responsabilità che debbono assumersi e dai compiti che dovrebbero esercitare. A livello europeo l'attenzione verso questo problema è giustamente elevata. Sarebbe opportuno prevedere che le autorità di vigilanza, munite ora anche del power of removal, possano esercitare un controllo in fase di incarico sull'adeguatezza del livello di competenza e esperienza degli amministratori proposti. Come si è detto nel cap. 6 è singolare il ritardo con cui il Tesoro sta procedendo nel recepimento della direttiva europea Crd IV del 26 giugno 2013 che definisce i criteri di competenza,

onorabilità, correttezza, indipendenza e disponibilità di tempo per i consiglieri di amministrazione delle banche. Il Parlamento ha approvato il recepimento della direttiva il 12 maggio del 2015 ma da allora non è mai stato promulgato il decreto attuativo necessario perché le norme entrino in vigore. Il Tesoro ha avviato una consultazione pubblica su una bozza di decreto nel settembre scorso. La consultazione si è chiusa e del decreto ancora non c'è traccia. Il sospetto è che il sistema bancario lo osteggi fortemente perché teme che molti consiglieri di amministrazione non rispettino i requisiti previsti dalle nuove norme.
Il peso esorbitante delle sofferenze di importo consistente ha inoltre contribuito, come è emerso, a determinare l'evoluzione critica di alcuni istituti. Alcune di queste sono collegabili alla presenza di parti correlate nei consigli di amministrazione delle banche. Appare quindi opportuno introdurre per legge limiti più severi di quelli attuali, arrivando al divieto assoluto per coloro che siedono nei consigli di amministrazione e negli organi di controllo di una banca di assumere posizioni di rischio in qualunque modo, sia direttamente che indirettamente , nei confronti del sistema bancario.
Molto delicato è il problema della vigilanza sugli intermediari. E' bene essere consapevoli che una soluzione definitiva e pienamente soddisfacente è impossibile: la storia del capitalismo è costellata da crisi bancarie e finanziarie che dipendono in ultima istanza dalla possibilità degli intermediari di indebitarsi nell'esercizio della loro attività. La situazione è particolarmente delicata nel caso delle banche data la loro possibilità di creare moneta attraverso i depositi. Da tale possibilità deriva il potere delle banche e anche la loro impopolarità. Perciò sono necessari sistemi di vigilanza. Dopo la grande crisi del 1929 i rischi di instabilità finanziaria vennero fortemente ridotti attraverso la segmentazione del sistema bancario, distinguendo tra istituti di credito a breve e a lungo termine, separando le banche commerciali e le banche d'affari, specializzando il credito. Inoltre a quei tempi molti studiosi sostenevano che, data la sua particolare natura, l'attività bancaria dovesse essere riservata alla Stato, mentre altri proponevano di imporre riserve pari all'ammontare dei depositi separando così l'attività creditizia da quella di offerta di moneta. Nella situazione attuale caratterizzata dal ritorno alle banche universali la questione della vigilanza risulta quindi particolarmente complessa.

In Italia l'assetto della vigilanza ha avuto una evoluzione costante a partire dall'istituzione della Consob nel 1974, ma essa non appare ancora completata. Prima della istituzione della Consob (e anche subito dopo) il sistema finanziario italiano era assolutamente "bancocentrico"; la trasparenza era un concetto sconosciuto sia per le

banche sia per la Borsa che era gestita da agenti di cambio e procuratori; l'insider trading era la regola, il riciclaggio ignorato, i risparmiatori soggetti a vessazioni di tutti i tipi. Al centro del sistema la Banca d'Italia si preoccupava della stabilità del sistema e delle singole banche, esercitando la sua moral suasion, e le banche riconoscevano la leadership della Banca d'Italia e ne accettavano di buon grado la protezione. Ora non è più così anche perché il passaggio da un sistema con ampia discrezionalità a un sistema basato su regole ha prodotto un forte risentimento dei vigilati nei confronti del vigilante che impone regole spesso in contrasto con comportamenti e prassi inveterate, come si è potuto verificare anche nel corso delle audizioni, dal comportamento e dalle dichiarazioni degli ex banchieri inquisiti, che inoltre hanno opposto molte resistenze alle ipotesi di aggregazione suggerite dalla Banca d'Italia per evitare il fallimento di alcune banche, cosa impensabile in passato.

Dopo la legge istitutiva del 1974, la legge 81 del 1985 ha riformato gli assetti della Consob, equiparando l'Istituto alla Banca d'Italia e ponendo le premesse per i successivi cambiamenti avvenuti con la legge 1/1991 che prevedeva un rafforzamento della Consob limitando i poteri del sistema bancario e della Banca d'Italia. Da allora nel nostro Paese sui mercati finanziari vigilano due autorità: la Banca d'Italia e la Consob. Oggi, dopo l'affermazione del modello della banca universale, tutti i soggetti che operano sul mercato sono sottoposti ad ambedue le autorità. In particolare la legge (dlgs 58/1998, testo unico della finanza) attribuisce alla Banca d'Italia la vigilanza ai fini del contenimento del rischio (globale), della stabilità patrimoniale e della sana e prudente gestione da parte degli intermediari, mentre alla Consob è demandato il controllo della trasparenza e della correttezza dei comportamenti degli intermediari. In altri termini la tutela del risparmio in Italia è perseguita a livello macro puntando ad avere istituzioni solide, adeguatamente patrimonializzate e gestite, e questa è la responsabilità della Banca d'Italia, e a livello micro, vale a dire per quanto riguarda la tutela dei singoli risparmiatori, attraverso la trasparenza dei rischi e la correttezza dei comportamenti affidate alla Consob.

I due obiettivi, stabilità e trasparenza, possono essere, e spesso sono, in conflitto (anche logico) tra di loro. Per questo è bene mantenerli distinti e per questo esistono due autorità. L'obiettivo della stabilità delle banche e degli intermediari finanziari può infatti essere perseguito anche a spese dei risparmiatori o dei clienti delle banche. Al contrario, per la trasparenza e per la correttezza cioè per la tutela dei singoli risparmiatori è (dovrebbe essere) irrilevante se, perseguendo tale tutela, si determinano difficoltà o anche il fallimento dell'intermediario o della banca. Questo

è un punto di fondo che va esplicitato e ribadito anche mediante opportuni chiarimenti legislativi, in modo da evitare per il futuro che anche la Consob continui a considerare prevalente l'obiettivo di stabilità delle banche, che non le compete, a scapito della tutela dei risparmiatori, come ampiamente emerso nel corso delle audizioni.

Non vi è quindi alcun bisogno di creare una nuova autorità per la tutela del risparmio o dei consumatori perché tale autorità, in base alle leggi vigenti, già esiste ed è (o dovrebbe essere) la Consob. Si tratta quindi di eliminare ogni incertezza su questo punto e ogni possibile confusione di ruolo. Per esempio, dopo l'emanazione della disposizione della Commissione Europea che introduceva il burden sharing, le nostre banche hanno continuato a emettere obbligazioni subordinate da collocare al dettaglio la cui rischiosità era dissimulata, ma che presentavano per le banche un costo molto inferiore a quello di un aumento di capitale sul mercato che avrebbe inoltre avuto l'effetto di diluire il controllo sulla banca, senza che la Consob intervenisse a impedirlo esplicitando i rischi per i sottoscrittori.

Come si è visto, nel corso del tempo alla Consob sono stati attribuite nuovi poteri e nuove funzioni. Per esempio, dopo i casi dei bond argentini, e quelli Cirio, Parmalat, My Way di MPS, la legge 262/2005 ha esteso la responsabilità della Consob (trasparenza) anche alle obbligazioni bancarie, fino allora responsabilità esclusiva della Banca d'Italia, e ai prodotti finanziario-assicurativi. Ad essa inoltre sono stati attribuiti poteri molto incisivi e molto superiori a quelli di cui dispone la Banca d'Italia, poteri poco e male esercitati, come i fatti dimostrano. Oltre a ribadire, chiarire ed esplicitare i compiti della Consob, sarebbe utile per il futuro stabilire per legge l'obbligo di introdurre nei prospetti gli scenari probabilistici, e attribuire alla Consob anche il compito e il potere di vigilare sulla trasparenza bancaria in materia di gestione dei mutui e dei depositi, in modo da completare l'assetto regolatorio e di vigilanza.

Non va dimenticato comunque che i risultati della vigilanza dipendono in concreto dalla qualità, professionale ed etica, degli uomini a essa preposti. Da questo punto di vista la Consob necessita, oltre che di una guida autorevole e ferma in grado peraltro di recuperare la collegialità della Commissione, di una forte rivalutazione del suo personale, di carriere interne corrette e basate sul merito, senza escludere per i suoi dirigenti la possibilità di entrare a far parte delle Commissione come oggi avviene per i membri del Direttorio della Banca d'Italia.

I tentativi operati in altri Paesi, per esempio nel Regno Unito, di unificare in un'unica Agenzia ambedue le funzioni di controllo (stabilità e trasparenza) non hanno avuto successo ed è stato necessario tornare all'assetto precedente. In ogni caso sarebbe opportuno sia per la Banca d'Italia sia per la Consob investire maggiormente in personale con professionalità specifiche nelle tecniche di finanza matematica, sempre più utilizzate dalle banche più grandi.

Alla luce delle vicende emerse a proposito dell'insider trading verificatosi in occasione del varo del decreto relativo alla trasformazione delle Banche Popolari in spa, sarebbe molto opportuno rivedere la normativa in vigore su questa materia per renderla più efficace e incisiva sia dal punto di vista amministrativo che penale.

Inoltre è forse arrivato il momento per una generale riorganizzazione del sistema di vigilanza prevedendo la confluenza nella Consob della Covip, analogamente a quanto avvenuto con lo spostamento dell'Isvap in Banca d'Italia.

Infine sembra opportuno per il futuro la creazione di una magistratura specializzata in materia finanziaria data la particolare complessità e delicatezza della materia trattata. Sul fronte giudiziario esiste un problema generale di prescrizione dopo tutte le revisioni che i governi Berlusconi hanno introdotto: molti dei soggetti coinvolti nei processi relativi ai crac bancari rischiano di uscirne indenni a causa della intervenuta prescrizione. Nel corso dei suoi lavori la Commissione ha potuto constatare la frammentazione delle norme mirate a colpire comportamenti gestionali di vertici aziendali che per incapacità o interessi personali abbiano contribuito a provocare o non abbiano saputo impedire le crisi delle banche amministrate. Gran parte delle norme che disciplinano la materia sono di natura amministrativa (sanzioni pecuniarie erogate dalle autorità di regolazione) ovvero attengono a reati specifici (ostacolo alla vigilanza, falso in prospetto, falso in bilancio). Servono norme penali di più ampia portata che colpiscano severamente comportamenti o omissioni tali da provocare danni consistenti a investitori, risparmiatori e clienti e in grado di alimentare allarme sociale dovuto a disastri bancari.

Ed esiste un problema di coordinamento dell'euro-area: la Bce fa la vigilanza sulle banche maggiori di 19 paesi ciascuno dei quali ha una legge bancaria e un diritto penale diverso. La vera svolta sarebbe una omogeneizzazione a livello europeo del quadro normativo. Il prossimo governo dovrebbe farsi promotore di un'azione di omogeneizzazione delle regole nell'area dell'euro. Non siamo invece sicuri che una superprocura nazionale per i reati bancari sia una buona idea. Dalle crisi è emerso che

le malversazioni erano di tipo "locale", legati a poteri autoreferenziali delle consorterie territoriali: non c'è una "rete" nazionale o un Grande Fratello che giustifichi una Dia delle banche. Si è peraltro scoperto che molto spesso queste consorterie inglobavano anche i tribunali e le procure locali, distribuendo posti di lavoro, finanziamenti e favori vari anche a parenti e amici dei magistrati.

Licenziato per la stampa dal Servizio delle Commissioni parlamentari alle ore 21,45