



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori LANNUTTI, CAFORIO, CARLINO, DI NARDO,  
GIAMBRONE, MASCITELLI, PARDI e PEDICA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 APRILE 2011

Norme a favore dell'imparzialità delle procedure di amministrazione straordinaria delle banche e della trasparenza delle retribuzioni dei membri del direttorio e dei commissari straordinari della Banca d'Italia

ONOREVOLI SENATORI. - Il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (TUBC) adottato con il decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, al titolo IV, recante la disciplina delle crisi, contiene una dettagliata normativa riferita alla procedura di amministrazione straordinaria e di liquidazione coatta amministrativa delle banche. In particolare, gli articoli 70 e seguenti del TUBC recano la disciplina del provvedimento di amministrazione straordinaria e degli organi preposti alla procedura stessa, con particolare riferimento all'attività esercitata dai commissari liquidatori e dal comitato di sorveglianza e ai poteri in capo agli stessi.

La nomina dei commissari straordinari è effettuata dalla Banca d'Italia (articolo 81 TUBC). Il provvedimento di nomina deve essere pubblicato per estratto nella *Gazzetta Ufficiale*. Entro quindici giorni dalla comunicazione della nomina, inoltre, il commissario deve depositare, per l'iscrizione, copia del decreto di liquidazione e degli atti di nomina degli organi della liquidazione stessa e del presidente del comitato di sorveglianza presso l'ufficio del registro delle imprese. Nello stesso termine deve depositare la propria firma autografa. Il commissario può, in ogni momento, essere revocato o sostituito dalla Banca d'Italia. Egli esercita funzioni analoghe a quelle del curatore fallimentare. L'articolo 199, terzo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (legge fallimentare), dispone, infatti, che al commissario si applichino gli articoli 32, 37 e 38, comma 1 della legge fallimentare, dettate con espresso riguardo, rispettivamente, alle attribuzioni, alla revoca ed alla responsabilità del curatore. I poteri del tribunale e del giudice delegato si intendono in questo caso riferiti, evidentemente, all'autorità che vigila

sulla liquidazione. È anche vero comunque, analogia a parte, che l'organo commissariale è dotato di poteri più estesi rispetto al curatore fallimentare, essendo soggetto più ad una vigilanza generale che non alle specifiche autorizzazioni cui è sottoposto il curatore; ciò in ragione del fatto che manca, nella liquidazione coatta amministrativa, il quotidiano intervento del giudice delegato.

Ai sensi dell'articolo 84 del TUBC il commissario ha la rappresentanza legale della banca in luogo dell'organo amministrativo, le cui funzioni cessano a seguito dell'emanazione del decreto ministeriale che dà avvio alla procedura (articolo 80, comma 5 TUBC). Egli, nell'espletamento delle sue mansioni, è considerato pubblico ufficiale ed esercita tutte le azioni spettanti agli amministratori e procede alle operazioni di liquidazione. Anche secondo il TUBC, qualora l'organo si componga di più commissari questi deliberano a maggioranza, mentre il potere di rappresentanza è esercitato congiuntamente da due di essi. Sono ammesse, tuttavia, deleghe ad uno o più commissari per il compimento di singoli atti o categorie di operazioni. La legge stessa, poi, (articolo 84, comma 3 TUBC), assoggetta l'organo commissariale alle direttive che la Banca d'Italia può emanare in ordine allo svolgimento della procedura, eventualmente stabilendo che talune categorie di operazioni o di atti siano posti in essere dai commissari solo a seguito di espressa autorizzazione in tal senso da parte della Banca centrale, ovvero a condizione che per le stesse sia stato preliminarmente sentito il comitato di sorveglianza. L'organo, inoltre, deve presentare annualmente alla Banca d'Italia una relazione sulla situazione contabile e patrimoniale della banca e sull'andamento della li-

liquidazione, accompagnato da un rapporto del comitato di sorveglianza (vedi l'articolo 205 della legge fallimentare). Riguardo alle specifiche operazioni affidategli, ai sensi dell'articolo 204 della legge fallimentare il commissario provvede a tutte le operazioni della liquidazione secondo le direttive dell'autorità che vigila sulla liquidazione stessa e sotto il controllo del comitato di sorveglianza. In particolare, prende in consegna i beni, le scritture contabili e gli altri documenti dell'impresa richiedendo, ove occorra, l'assistenza di un notaio. Indi, forma l'inventario nominando, eventualmente, uno o più stimatori per la valutazione dei beni. L'articolo 206 della legge fallimentare prevede l'ulteriore potere commissariale di esercitare l'azione di responsabilità contro gli amministratori e i componenti degli organi di controllo dell'impresa in liquidazione, a norma degli articoli 2393 e 2394 del codice civile, previa autorizzazione dell'autorità che vigila sulla liquidazione (nel caso di istituti bancari, la Banca d'Italia). L'autorizzazione in parola è richiesta anche per gli atti «straordinari» di cui all'articolo 35 della legge fallimentare, che il commissario può compiere (solo) in forza di decreto autorizzativo del giudice delegato o del tribunale, secondo la natura ed il valore degli atti, ed in vista della continuazione dell'esercizio dell'impresa, sentito il comitato di sorveglianza. Gli articoli 210 e seguenti della legge fallimentare attribuiscono, poi, al commissario tutti i poteri strumentali alla liquidazione dell'attivo. Riguardo alla disciplina specifica dettata, sul punto, dal TUBC, si segnalano la presa in consegna dell'azienda dalle mani dell'organo amministrativo di questa; l'acquisizione della situazione contabile e la formazione dell'inventario (articolo 85 TUBC); l'accertamento del passivo con avviso ad ogni creditore (articolo 86); la liquidazione dell'attivo (articoli 90-91); la redazione del bilancio finale di liquidazione, del rendiconto finanziario e del piano di riparto; l'eventuale proposta di un concordato di liquidazione (articolo 93).

L'organo, infine, può, nei casi di necessità e per un migliore realizzo dell'attivo, previa autorizzazione della Banca d'Italia, continuare l'esercizio dell'impresa o di determinati rami della stessa, secondo le modalità determinate dal comitato di sorveglianza (articolo 90, comma 3).

Con il presente disegno di legge intendiamo modificare gli articoli 70 e 71 del TUBC al fine di adottare - a garanzia delle banche sottoposte alle procedure di amministrazione straordinaria e a tutela dei correntisti e degli azionisti delle stesse - una normativa più stringente in materia di trasparenza ed imparzialità delle procedure di amministrazione straordinaria delle banche, con particolare riferimento all'operato dei commissari liquidatori nominati dalla Banca d'Italia, anche al fine di adottare maggiori garanzie di trasparenza delle retribuzioni degli stessi. Allo stesso modo, riteniamo indispensabile, anche in linea con quanto disposto dall'articolo 21 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di trasparenza delle retribuzioni dei funzionari pubblici (cosiddetta «legge Brunetta»), di modificare la legge 28 dicembre 2005, n. 262, in riferimento agli obblighi di pubblicità e di trasparenza delle retribuzioni del Governatore della Banca d'Italia e dei membri del direttorio.

Negli ultimi due anni c'è stata una *escalation* di commissariamenti disposti da Banca d'Italia, la quale ha posto in amministrazione straordinaria più di una dozzina di istituti creditizi. Per scarsi controlli, liquidità insufficiente o per operazioni poco chiare. La concentrazione maggiore è senza dubbio nell'Emilia Romagna, nel triangolo compreso tra Bologna, Rimini e Forlì. In un raggio di poco più di 100 chilometri, oggi ci sono ben tre istituti di credito finiti nel mirino di Bankitalia, che ne ha defenestrato i vertici, sostituendoli con dei propri commissari. Il nome più noto è quello di Banca Carim, la Cassa di Risparmio di Rimini che sulle sponde nord dell'Adriatico è una realtà di tutto rispetto, con centosedici filiali in sei re-

gioni diverse, circa ottocento dipendenti e una raccolta che supera i 5,6 miliardi di euro. A farle compagnia, nelle vicinanze, ci sono però anche il Credito di Romagna, che ha sede a Forlì, e il Banco Emiliano Romagnolo (Ber) piccolo istituto di private *banking* di Bologna con appena trentatré dipendenti, fondato nel 1998 da un gruppo di industriali ed *ex-manager* di Carisbo e Unicredit. Ma la scure dell'*authority* presieduta da Mario Draghi, negli ultimi mesi, ha picchiato duro un pò ovunque, e non soltanto sulla riviera adriatica. Tra la Sardegna, la Sicilia, la Toscana e la Lombardia, oggi in tutta la Penisola ci sono circa una quindicina di banche in amministrazione straordinaria. Si tratta quasi sempre di piccole realtà poco conosciute al grande pubblico dei risparmiatori ma molto radicate nelle zone in cui operano. E così, mentre i grandi gruppi creditizi nazionali sembrano essere usciti indenni dalla crisi finanziaria, senza dover chiedere «in ginocchio» gli aiuti pubblici, alla periferia del sistema bancario del nostro Paese sono apparse alcune preoccupanti zone d'ombra. C'è chi dice che la recente *escalation* di commissariamenti, in gran parte decisi negli ultimi dodici o ventiquattro mesi, sia l'effetto di un giro di vite voluto da Stefano Mieli, l'alto dirigente di Bankitalia che, dal gennaio del 2009, ha assunto la guida del servizio di vigilanza sugli intermediari finanziari.

Questa la lista degli istituti commissariati al 10 gennaio 2011:

Banca di Cagliari di Credito Cooperativo Cagliari; Banca di Credito dei Farmacisti Ancona; Banca di Cosenza Credito Cooperativo Cosenza; Banca Carim-Cassa di Risparmio di Rimini Rimini; Banca Mb Milano Banca Popolare di Garanzia (in liquidazione coatta amministrativa) Padova; Banca Popolare Valle D'Itria e Magna Grecia (in liquidazione coatta amministrativa) Martina Franca (TA); Bcc del Molise (fusa nell'ottobre scorso con la BCC Sangro Teatina di

Atessa) San Martino in Pensilis (CB); Bcc di Offanengo Offanengo (CR); Bcc di Sibari-tide Spezzano Albanese (CS); Bcc di San Vincenzo la Costa San Vincenzo la Costa (CS); Bcc di Scandale Scandale (KR); Ber-Banco Emiliano Romagnolo Bologna; Credito di Romagna Forlì; Credito Cooperativo Fiorentino Campi Bisenzio (FI); Mantovabanca 1896 Asola (MN); Mobilmat - Istituto di Moneta Elettronica Arezzo.

Il commissariamento produce inevitabilmente effetti negativi per la banca sottoposta alla procedura di amministrazione straordinaria:

genera panico tra i risparmiatori, i quali trasferiscono altrove i propri risparmi e depositi;

genera panico tra i risparmiatori, i quali non sottoscrivono e non rinnovano più obbligazioni emesse o in scadenza della banca. Le obbligazioni rappresentano la principale fonte di finanziamento dell'intermediario. Il danno di immagine ed economico è enorme.

In definitiva la scelta di commissariare una banca secondo le previsioni dell'articolo 70 del TUBC comma 1, lettere *a*) e *b*), pregiudica in modo irreparabile l'equilibrio tecnico/finanziario dell'intermediario.

In presenza di irregolarità amministrative e perdite del patrimonio che non compromettono il patrimonio della banca, la decisione di commissariare l'intermediario risulterebbe poco adeguata.

In ogni modo la piena discrezionalità dell'organo di vigilanza muta a secondo delle circostanze.

In presenza di consigli di amministrazione (CDA) poco allineati si utilizza la linea del rigore, in altri casi l'obiettivo potrebbe essere quello di favorire lo «spezzatino». Ogni amministrazione straordinaria sfocia sempre in fusioni e/o aggregazioni con altre realtà limitrofe.

Il caso Bipop ha fatto scuola, l'irregolarità nei sistemi dei controlli interni ha giustifi-

cato l'intervento di fusione per incorporazione in Capitalia. Adesso è la volta delle potenti banche a vocazione locale, le Banche di credito cooperativo (BCC).

Per riequilibrare la situazione tecnico/finanziaria e/o accontentare le mire espansionistiche di qualche Banca di credito cooperativo, espressione di qualche potente, si favorisce il commissariamento di questo o quel CDA ostile.

Mantova banca potrebbe essere boccone per la BCC del Garda, riconducibile al potente presidente A. Azzi, amico e *sponsor* del vice direttore generale A. Tarantola. Guarda caso, anche l'ex capo della Vigilanza servizio REAG Dr. Boccuzzi aveva proposto alla Commissione esame irregolarità (CEI) la sanzione per il presidente della BCC del Garda, dei componenti del CDA e del collegio sindacale. La CEI si era espressa a favore della sanzione il 30 marzo del 2009 nei confronti degli organi aziendali della BCC del Garda e del suo presidente quale rappresentante legale dell'azienda per carenze nei sistemi dei controlli interni.

È qui che entra in ballo la discrezionalità maestra, chi ha il potere di decidere in modo discrezionale stabilisce che le carenze nel sistema dei controlli interni è grave ai sensi dell'articolo 70 del TUBC.

Alla fine del procedimento sanzionatorio, dopo che la banca ha rassegnato le proprie controdeduzioni, difese, nel frattempo è stato allontanato Boccuzzi dal servizio competente, la sanzione pecuniaria di 6.000 euro è stata comminata a favore dell'ex direttore generale dimessosi dalla carica a novembre 2008.

Sarebbe a dire, il presidente, i componenti del CDA e i membri del collegio sindacale non sapevano niente, non si sono accorti di nulla, il sistema dei controlli interni era carente per colpa del solo ex direttore generale.

Anche l'ispezione presso questa azienda viene effettuata sempre con molto tatto, l'invio di un capo ispezione di fiducia, anche nell'ultima ispezione generale nel secondo

semestre 2007 non ha rilevato alcuna carenza nei sistemi dei controlli interni.

Tale carenza è emersa solo a seguito di una denuncia alla Procura della Repubblica fatta da alcuni risparmiatori, come dire nessuno ha rilevato nulla durante l'ispezione. Risulta evidente che il sistema è di tipo estremamente discrezionale e pecca di trasparenza e imparzialità.

A nostro giudizio, i commissari straordinari scelti dalla Banca d'Italia non sono spesso in possesso dei requisiti di terzietà ed indipendenza necessari per gestire funzioni delicate ed il destino di numerose famiglie e risparmiatori; l'operato dei medesimi commissari, probabilmente influenzato dai *desiderata* della Banca d'Italia stessa, è criticabile in quanto pone al centro gli esclusivi interessi dei banchieri, e come corollario gli eventuali diritti di lavoratori, consumatori e utenti.

Inoltre, gli stessi commissari percepiscono spesso, a carico delle banche sottoposte alla procedura di amministrazione straordinaria, compensi esorbitanti, con attribuzione di rimborsi spese spesso eccessivi, a cui la banca stessa deve far fronte.

Come sappiamo, in modo molto appropriato, la legge 18 giugno 2009, n. 69, è intervenuta di recente stabilendo l'obbligo della trasparenza delle retribuzioni dei funzionari pubblici.

La vituperata casta politica pubblica i propri compensi sul sito del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, così come sui siti di ogni autorità indipendente (vedi l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e l'Autorità garante per la concorrenza e il mercato) sono pubblicati i compensi dei membri delle stesse in attuazione del principio della trasparenza amministrativa sancito anche all'articolo 3, commi 44, 45 e 46 della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Il «mistero» continua solo a sussistere, malgrado i richiami della disciplina vigente, solo sul Governatore e sul direttorio della Banca d'Italia, così come su i commissari straordinari

da essa nominati – spesso con sistemi arbitrari – e sui quali risulta difficile sapere a quanto ammontano i loro compensi in violazione delle normative vigenti sulla trasparenza. Il presente disegno di legge vuole cor-

reggere questa anomalia e rendere trasparenti i compensi a qualsiasi titolo attribuiti al Governatore della Banca d'Italia, ai membri del direttorio e ai commissari straordinari nominati da Banca d'Italia.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

*(Modifiche al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, in materia di amministrazione straordinaria e commissari liquidatori)*

1. All'articolo 70 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, sono apportate le seguenti modifiche:

*a)* al comma 1, alinea, dopo le parole: «può disporre con decreto» sono inserite le seguenti: «motivato e adottato all'unanimità dal direttorio»;

*b)* dopo il comma 1, è inserito il seguente:

«*1-bis.* La procedura di amministrazione straordinaria di cui al comma 1, può essere disposta solo in caso di accertata menomazione del patrimonio dell'azienda o dei clienti della stessa e comunque nei casi di accertata colpa grave e dolo degli organi di amministrazione e di controllo delle banche. La fattispecie di cui alla lettera *a)* del comma 1, non può dar luogo all'amministrazione straordinaria in caso di violazioni di carattere meramente formale che non abbiano dato luogo a danno patrimoniale o comunque laddove non sia stata accertata colpa grave e dolo da parte degli organi di amministrazione e controllo delle banche».

2. All'articolo 71, del citato testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, al comma 4, sono aggiunti in fine i seguenti periodi: «In ogni caso, il trattamento economico onnicomprensivo annuo

lordo, di ciascuno dei commissari liquidatori e dei componenti del comitato di sorveglianza non può superare quello dei magistrati con funzioni di presidente di sezione della Corte di cassazione ed equiparate. Nei casi in cui sia i correntisti che gli azionisti della banca sottoposta alla procedura, subiscano una perdita in conto capitale delle somme di loro pertinenza superiore al 50 per cento dell'ammontare delle stesse, i compensi dei commissari liquidatori sono corrispondentemente ridotti nella stessa misura percentuale. Tutti i compensi, a qualsiasi titolo versati, a ciascuno dei commissari liquidatori e dei componenti del comitato di sorveglianza devono essere conoscibili tramite pubblicazione sul sito *internet* della Banca d'Italia, in osservanza di quanto stabilito dall'articolo 21 della legge 18 giugno 2009, n. 69, e successive modificazioni».

Art. 2.

*(Modifiche alla legge 28 dicembre 2005, n. 262 in materia di obblighi di pubblicità e di trasparenza delle retribuzioni e degli emolumenti del Governatore della Banca d'Italia e dei membri del direttorio)*

1. All'articolo 19 della legge 28 dicembre 2005, n. 262, e successive modificazioni, dopo il comma 8, è inserito il seguente:

«8-bis. Ai fini dei prescritti obblighi di pubblicità e di trasparenza delle retribuzioni e degli emolumenti del Governatore della Banca d'Italia e dei membri del direttorio, si applica quanto stabilito all'articolo 3, commi 44, 45 e 46 della legge 24 dicembre 2007, n. 244. A tal fine, qualsiasi forma di compenso, a qualsiasi titolo corrisposto ai predetti soggetti deve essere conoscibile mediante pubblicazione sul sito *internet* istituzionale della Banca d'Italia in osservanza di quanto stabilito dall'articolo 21 della legge 18 giugno 2009, n. 69, e successive modificazioni».