



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori Paolo ROMANI, BERNINI, BOCCARDI, CERONI, D’ALÌ, FLORIS, GASPARRI, MANDELLI, PELINO, ARACRI, PICCINELLI, ALICATA, SCIASCIA, RAZZI, MALAN, GIBIINO, GIRO, SCILIPOTI ISGRÒ, SERAFINI, ZUFFADA, MARIN, SIBILIA, DE SIANO, CARRARO, FAZZONE, FASANO, BERTACCO, IURLARO, MESSINA, AMIDEI, CALIENDO, GALIMBERTI, PICCOLI, SCOMA, BOCCA, CARDIELLO, MATTEOLI, Mariarosaria ROSSI, RIZZOTTI, MINZOLINI, VILLARI, CENTINAIO, CALDEROLI, ARRIGONI, STEFANI, VOLPI, DIVINA, COMAROLI, CANDIANI, COMPAGNA, AUGELLO e Giovanni MAURO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 DICEMBRE 2015

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle vicende relative alla Cassa di risparmio di Ferrara Spa, alla Banca delle Marche Spa, alla Banca popolare dell’Etruria e del Lazio – Società cooperativa e alla Cassa di risparmio della provincia di Chieti Spa, e sulle loro ripercussioni sul sistema bancario italiano

ONOREVOLI SENATORI. - Il 21 novembre 2015, la Banca d'Italia ha avviato le procedure di risoluzione, ai sensi del decreto legislativo n. 180 del 2015 (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), nei confronti della Cassa di risparmio di Ferrara Spa, della Banca delle Marche Spa, della Banca popolare dell'Etruria e del Lazio - Società cooperativa e della Cassa di risparmio della provincia di Chieti Spa, tutte in amministrazione straordinaria.

Con il decreto-legge 22 novembre 2015, n. 183, il Governo ha adottato disposizioni urgenti per il settore creditizio e, in particolare, per fornire soluzione alla crisi di quattro banche in amministrazione straordinaria: Banca Marche, Banca popolare dell'Etruria e del Lazio, Cassa di risparmio di Ferrara e Carichieti. Si tratta di banche piccole, aventi nel complesso una quota del mercato nazionale dell'1 per cento circa in termini di depositi.

L'operazione di salvataggio prevede la creazione di quattro società per azioni aventi per oggetto lo svolgimento dell'attività di ente-ponte con l'obiettivo di mantenere la continuità delle funzioni essenziali, precedentemente svolte dalle medesime banche e, quando le condizioni di mercato saranno adeguate, cedere a terzi le partecipazioni al

capitale o i diritti, le attività o le passività acquistate, in conformità con le disposizioni del decreto legislativo n. 180 del 2015 sopra citato.

Le banche in risoluzione saranno avviate alla liquidazione coatta amministrativa.

Il provvedimento prevede, inoltre, che il finanziamento delle procedure di risoluzione venga assicurato dal Fondo di risoluzione nazionale istituito ai sensi dell'articolo 80 del decreto legislativo n. 180 del 2015, dalla Banca d'Italia, alimentato dallo stesso sistema bancario mediante contribuzioni ordinarie e straordinarie.

Le perdite patrimoniali sono state coperte azzerando capitale e bond subordinati e versando inoltre 1,7 miliardi di capitali messi a disposizione dal neonato Fondo di risoluzione. Ulteriori 1,8 miliardi il Fondo li ha messi per patrimonializzare le nuove banche. Il salvataggio ammonta complessivamente quindi a 3,6 miliardi (pari a quasi la metà dei profitti totali che le banche italiane prevedono di contabilizzare nel 2015), interamente versati da più istituti al Fondo di risoluzione gestito da Bankitalia.

Il Governo ha richiamato l'urgenza di tale provvedimento, in quanto dal 1° gennaio 2016 entrerà in vigore la regola europea del *bail in*, che prevede, in caso di dissesto di un istituto di credito e conseguente salvataggio, un costo anche per i correntisti con un deposito superiore ai 100.000 euro.

Se da un lato, dunque, l'operazione si è resa necessaria per evitare l'applicazione delle nuove regole europee, dall'altro occorre mettere in luce che la crisi dei quattro istituti di credito avrebbe potuto essere gestita seguendo un percorso diverso. Infatti, le banche avevano proposto di perseguire

un piano di salvataggio volontario con fondi versati interamente dal sistema bancario nazionale; meccanismo che non avrebbe pesato in alcun modo su nessuna categoria: correntisti, azionisti e proprietari di bond.

A questa soluzione, secondo quanto affermano il Ministro Padoan e Bankitalia, si sarebbe opposta la Commissione europea, ravvisando la fattispecie di «aiuti di Stato», malgrado non fosse previsto nessun intervento di capitali pubblici.

Decisione che appare molto discutibile, dal momento che, a partire dal 2008, la crisi finanziaria ha generato un'espansione senza precedenti degli aiuti di Stato a favore delle banche. Tra il 1° ottobre 2008 e il 1° ottobre 2015, la Commissione ha adottato 450 decisioni di autorizzazione di aiuti pubblici nazionali a favore delle banche. Si tratta di Germania, Francia, Inghilterra, Portogallo, Irlanda e Spagna che hanno beneficiato maggiormente dell'apertura europea agli aiuti di Stato. E appena nello scorso ottobre l'Unione europea ha dato il via libera all'ennesimo salvataggio nazionale di una banca tedesca, la HSH Nordbank di Amburgo.

Stando quindi alla ricostruzione di Banca d'Italia e Governo, non è stato possibile fare ricorso al «Fondo interbancario di tutela dei depositi» per la «preclusione manifestata da uffici della Commissione UE, che hanno ritenuto di assimilare ad aiuti di Stato gli interventi di tale Fondo».

Ma la versione della Commissione europea è un'altra: «All'Italia sono state prospettate tre possibili strade per salvare le quattro banche in amministrazione controllata: una con fondi privati; una usando il "Fondo interbancario di tutela dei depositi"; una usando "Fondo di risoluzione nazionale". La decisione di scegliere la terza usando il Fondo di risoluzione nazionale è stata presa dalle autorità italiane».

Posizione confermata dal presidente e dal direttore generale dell'Associazione bancaria italiana (Abi), Giovanni Sabatini, in audizione in Commissione finanze alla Camera

dei deputati il 9 dicembre 2015: «Il Fondo interbancario di tutela dei depositi è un fondo distinto, con suoi organi che avevano deliberato già da luglio degli interventi per risolvere la situazione delle quattro banche in amministrazione straordinaria. Ma poi non vi è mai stata per le quattro banche un'istruttoria formalizzata che possa aver portato la Commissione UE a esprimere una specifica valutazione contraria sull'intervento del Fondo interbancario di tutela dei depositi».

Va fatta chiarezza. Senza dubbio la proposta del ministro Padoan di «misure umanitarie volte a tutelare le fasce deboli di cittadini che hanno perso i loro risparmi» è stata un implicito riconoscimento di responsabilità del Governo, che ha deciso di percorrere la strada del «Fondo di risoluzione nazionale» piuttosto che quella del «Fondo interbancario di tutela dei depositi», e di chi doveva vigilare. Tanto più che al «Fondo interbancario» è tornato il governo per finanziare il «Fondo di solidarietà» di 100 milioni di euro istituito per il ristoro degli obbligazionisti subordinati delle banche fallite.

Bisogna quindi verificare innanzitutto che gli istituti pubblici di vigilanza, Banca d'Italia e Consob (Commissione nazionale per le società e la borsa), abbiano svolto correttamente e coerentemente il loro ruolo di garanzia per i risparmiatori; accertando le responsabilità e gli eventuali reati commessi da consigli di amministrazione, dai direttori generali delle banche coinvolte e da revisori dei conti, nonché dalle società di certificazione, che hanno certificato bilanci evidentemente in dissesto. Va inoltre valutato se la scelta della costituzione di una «*bad bank*», dell'azzeramento di azioni e obbligazioni e della svalutazione di 7 miliardi dei crediti delle quattro banche fosse la migliore nell'interesse dei risparmiatori.

Per i motivi suesposti, il presente disegno di legge reca la costituzione di una commissione di inchiesta sulla credibilità dell'intero sistema bancario italiano.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione e compiti)

1. È istituita, per la durata della XVII legislatura, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sulle vicende relative alla Cassa di risparmio di Ferrara Spa, alla Banca delle Marche Spa, alla Banca popolare dell'Etruria e del Lazio - Società cooperativa e alla Cassa di risparmio della provincia di Chieti Spa, e sulle loro ripercussioni, di seguito denominata «Commissione», con il compito di:

a) accertare la regolarità dello svolgimento dei compiti di vigilanza da parte della Banca d'Italia sul sistema bancario italiano e, in particolare, sull'andamento della Cassa di risparmio di Ferrara Spa, della Banca delle Marche Spa, della Banca popolare dell'Etruria e del Lazio - Società cooperativa e della Cassa di risparmio della provincia di Chieti Spa;

b) accertare l'espletamento dei compiti di vigilanza da parte della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), e la regolarità degli stessi, sulla emissione di azioni e di obbligazioni, ed in particolar modo verificare se le eventuali emissioni di tali titoli delle quattro banche di cui alla lettera *a)* siano avvenute nel rispetto delle regole e delle leggi vigenti;

c) accertare, in particolare, se corrispondano al vero le notizie riportate dalla stampa nazionale secondo le quali, nel caso della Banca delle Marche Spa, la CONSOB abbia autorizzato un aumento di capitale per 180 milioni di euro, reperito sul mercato azionario, malgrado la Banca stessa avesse precedentemente ricevuto una lettera della Banca d'Italia in cui si rilevava lo

«scadimento della qualità del portafoglio» e la «rilevante esposizione ai rischi creditizi finanziari» di Banca delle Marche Spa; se corrisponda al vero che la Banca delle Marche Spa abbia nascosto ai propri clienti tale lettera al momento della vendita delle azioni e se corrisponda al vero che, malgrado tale lettera, la Banca d'Italia non si sia sentita in dovere di intervenire su questo aumento di capitale;

d) accertare le responsabilità e gli eventuali elementi di dolo nel comportamento dei consigli di amministrazione, dei direttori generali e dei revisori dei conti delle banche di cui alla lettera *a)*;

e) accertare eventuali responsabilità delle società di certificazione che hanno attestato la regolarità dei bilanci delle banche di cui alla lettera *a)*;

f) verificare se le procedure di azzeramento delle azioni e delle obbligazioni, volte ad agevolare l'implementazione dei programmi di risoluzione, nonché della costituzione della «*bad bank*», adottate dalla Banca d'Italia in qualità di autorità di risoluzione nazionale ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 16 novembre 2015, n. 180, abbiano rappresentato l'unica scelta percorribile per la soluzione della crisi;

g) verificare se la svalutazione dei crediti delle banche di cui alla lettera *a)*, di 7 miliardi di euro complessivi, risponda a criteri oggettivi e a reali valori di mercato;

h) verificare se la Banca d'Italia, nell'esercizio dei poteri ad essa attribuiti ai sensi del decreto legislativo 16 novembre 2015, n. 180, abbia adottato le procedure di risoluzione avendo riguardo alla tutela dei depositanti e degli investitori protetti da sistemi di garanzia o di indennizzo, nonché alla tutela dei fondi e delle altre attività della clientela;

i) verificare se corrispondano a verità le affermazioni di questi giorni fatte dal Commissario europeo per la stabilità finanziaria, i servizi finanziari e il mercato unico dei capitali, Jonathan Hill, che le banche italiane abbiano venduto ai risparmiatori prodotti

inadeguati e, ove risultassero vere tali affermazioni, quale sia stato il ruolo svolto dagli istituti di vigilanza preposti;

l) verificare le ragioni del differente metro di giudizio che avrebbero applicato i funzionari dell'Unione europea, respingendo il primo piano di salvataggio italiano, che non prevedeva aiuti statali, e approvando invece salvataggi effettuati con fondi pubblici in diversi Paesi d'Europa, come Germania, Cipro, Irlanda, Spagna, l'ultimo dei quali si è verificato nell'ottobre scorso, in soccorso della HSH Nordbank di Amburgo;

m) verificare lo stato dei titoli cosiddetti ad «alto rischio» dell'intero sistema bancario italiano;

n) verificare se al momento sussistano situazioni di rischio nel sistema bancario italiano, palesi o potenziali, che possano risolversi in fallimenti o comunque in danni per gli investitori italiani, anche ai sensi del primo comma dell'articolo 47 della Costituzione.

2. La Commissione riferisce annualmente, con relazioni specifiche, e ogniqualvolta ne ravvisi la necessità e, comunque, al termine dei suoi lavori.

3. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

Art. 2.

(Composizione della Commissione)

1. La Commissione è composta da dieci senatori e dieci deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento.

2. La Commissione è rinnovata dopo il primo biennio dalla sua costituzione e i suoi componenti possono essere confermati.

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

4. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto dai componenti della Commissione a scrutinio segreto. Nella elezione del presidente, se nessuno riporta la maggioranza assoluta dei voti, si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età.

5. Per l'elezione, rispettivamente, dei due vicepresidenti e dei due segretari, ciascun componente della Commissione scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti si procede ai sensi del comma 4.

6. Le disposizioni di cui ai commi 4 e 5 si applicano anche per le elezioni suppletive.

Art. 3.

(Audizioni a testimonianza)

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

2. Per i segreti professionale e bancario si applicano le norme vigenti. Per il segreto di Stato si applica quanto previsto dalla legge 3 agosto 2007, n. 124. In nessun caso, per i fatti rientranti nei compiti della Commissione, può essere opposto il segreto di ufficio.

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

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

Art. 4.

(Richiesta di atti e documenti)

1. La Commissione può ottenere, nelle materie attinenti alle finalità della presente legge, anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, copie di atti e documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari. L'autorità giudiziaria può trasmettere le copie di atti e documenti anche di propria iniziativa.

2. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in copia ai sensi del comma 1 siano coperti da segreto.

3. La Commissione può ottenere, da parte degli organi e degli uffici della pubblica amministrazione, copie di atti e documenti da essi custoditi, prodotti o comunque acquisiti in materia attinente alle finalità della presente legge.

4. L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente e può ritardare la trasmissione di copia di atti e documenti richiesti con decreto motivato solo per ragioni di natura istruttoria. Il decreto ha efficacia per sei mesi e può essere rinnovato. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto. Il decreto non può essere rinnovato o avere efficacia oltre la chiusura delle indagini preliminari.

5. Quando gli atti o i documenti siano stati assoggettati al vincolo di segreto funzionale da parte delle competenti Commis-

sioni parlamentari di inchiesta, tale segreto non può essere opposto alla Commissione di cui alla presente legge.

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

Art. 5.

(Organizzazione interna)

1. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dei suoi lavori. Ciascun componente può proporre la modifica delle disposizioni regolamentari.

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

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

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

5. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati. La Commissione cura la informatizzazione dei documenti acquisiti e prodotti nel corso della propria attività.

Art. 6.

(Entrata in vigore)

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

