

# **SENATO DELLA REPUBBLICA**

---

## **XVII LEGISLATURA**

---

**Conversione in legge del decreto-legge 23 dicembre 2016,  
n. 237, recante disposizioni urgenti per la tutela del  
risparmio nel settore creditizio (2629)**

### **PROPOSTA DI QUESTIONE PREGIUDIZIALE**

#### **QP2**

BOTTICI, AIROLA, MONTEVECCHI, BERTOROTTA, BLUNDO, BUCCARELLA, BULGARELLI, CAPPELLETTI, CASTALDI, CATALFO, CIAMPOLILLO, CIOFFI, COTTI, CRIMI, DONNO, ENDRIZZI, FATTORI, GAETTI, GIARRUSSO, GIROTTI, LEZZI, LUCIDI, MANGILI, MARTELLI, MARTON, MORONESE, MORRA, NUGNES, PAGLINI, PETROCELLI, PUGLIA, SANTANGELO, SCIBONA, SERRA, TAVERNA

Il Senato,

premesso che:

il disegno di legge di conversione in oggetto autorizza il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) a concedere la garanzia dello Stato sulla passività delle banche aventi sede legale in Italia, oltreché finanziamenti erogati discrezionalmente dalla Banca d'Italia alle banche italiane per fronteggiare gravi crisi di liquidità, nel rispetto di quanto previsto dalle disposizioni nazionali di recepimento della Direttiva 2014/59/UE (BRRD), dal Regolamento sul *Single Resolution Mechanism* e dalla disciplina europea in materia di aiuti di Stato. In particolare, l'articolo prevede che la garanzia sulle passività può essere concessa solo dopo la positiva decisione della Commissione europea sul regime di concessione della garanzia o, nel caso la banca beneficiaria soffra di una carenza di capitale, sulla notifica individuale;

considerato che:

la direttiva 2014/59/UE (BRRD) istituisce un quadro di risanamento e risoluzione delle crisi degli enti creditizi e delle imprese di investimento. Nell'ambito di tale quadro di risanamento e risoluzione delle

crisi, l'art. 32 della direttiva 2014/59/UE, così come recepito dall'articolo 18 del decreto legislativo 16 novembre 2015, n. 180, individua tre ipotesi di intervento pubblico non qualificato indice dello stato di dissesto: *a)* la garanzia dello Stato a sostegno degli strumenti di liquidità forniti dalle banche centrali; *b)* la garanzia dello Stato sulle passività di nuova emissione; *c)* la sottoscrizione di strumenti di capitale nella misura necessaria a far fronte alle carenze di capitale evidenziate in prove di *stress test* o verifica della qualità delle attività poste in essere da EBA, BCE e Banca d'Italia. In tutte le ipotesi elencate l'intervento pubblico è riservato a banche solventi, ha carattere cautelativo e temporaneo, è proporzionale alla perturbazione dell'economia e non è destinato a coprire perdite che la banca abbia registrato o sia in procinto di registrare in futuro;

l'intervento pubblico, altresì, deve essere conforme al quadro normativa dell'Unione Europea in materia di aiuti di Stato ed in particolare alla Comunicazione della Commissione UE del luglio 2013 *Banking Communication*;

le disposizioni della direttiva BRRD, così come recepite dal decreto legislativo 16 novembre 2015, n. 180 escludono la sottoscrizione di strumenti di capitale nel caso in cui risultino o risulteranno nel prossimo futuro: *a)* irregolarità nell'amministrazione o violazioni di disposizioni legislative, regolamentarie o statutarie che regolano l'attività della banca di gravità tale da giustificare la revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria; *b)* perdite patrimoniali di eccezionali gravità tali da privare la banca dell'intero patrimonio o di un importo significativo del medesimo; *c)* attività inferiori alle passività; *d)* l'impossibilità di pagare i propri debiti a scadenza;

da quanto si desume le disposizioni della direttiva BRRD, recepite dall'articolo 17, comma 2, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)* ed *e)*, del decreto legislativo 16 novembre 2015, n. 180, tenderebbero a limitare possibili interventi di sottoscrizione di strumenti di capitale da parte dello Stato. Dalle recenti indagini della magistratura si evince che molte delle banche italiane abbiano violato la direttiva MIFID – e successive modifiche ed integrazioni – somministrando a piccoli risparmiatori (come famiglie e pensionati) strumenti finanziari dalla particolare complessità e dall'elevato grado di rischio di perdita del capitale investito. Le caratteristiche ontologiche di tali strumenti finanziari – come nel caso delle obbligazioni subordinate non sono compatibili con il profilo di rischio dei piccoli risparmiatori e, così come rilevato dalla Procura di Arezzo nelle indagini relative alla Banca Etruria, tenderebbero a riservarne la sottoscrizione ad investitori istituzionali. Le difficoltà nella gestione della crisi del Monte dei Paschi di Siena si riscontrano proprio nella necessità di applicare il *Burden sharing* – in conformità alla normativa vigente, si precisa, non condivisa dal Movimento 5 Stelle – incidendo pregiudizievole e ingiustamente sui piccoli risparmiatori a cui sono stati somministrati strumenti finanziari subordinati il cui grado di rischio, si ribadisce, non risulti essere conforme al profilo di rischio personale di famiglie e pensionati. La condotta posta in essere dagli organi di amministrazione e controllo della banca Monte Paschi di Siena, oltre a configurare una possibile ipotesi di truffa aggravata –

così come disposto dalla Procura di Arezzo per 30 direttori di Banca Etruria –, implicherebbe una grave violazione della direttiva MIFID ed in particolar modo dell'articolo 47 della Costituzione i cui principi sono preposti alla tutela del risparmio ed alla disciplina e controllo dell'esercizio del credito. Le suddette violazioni ed una politica di investimenti e di credito – presumibilmente – non coerente con i principi di sana e prudente gestione hanno generato una crisi finanziaria dalla rilevanza sistemica e connotata da gravi irregolarità nell'amministrazione e gravi violazioni di disposizioni legislative, regolamentarie o statutarie, tali da giustificare la revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria. La palese violazione dell'articolo 47 della Costituzione risulterebbe ulteriormente aggravata dal mancato commissariamento della banca Monte dei Paschi di Siena in quanto gli atti posti in essere dai preposti organi di vigilanza non sono coerenti con un'adeguata politica istituzionale di tutela del risparmio e soprattutto di coordinamento e controllo dell'esercizio del credito configurando, altresì, l'ulteriore violazione del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione a causa di una irragionevole disparità di trattamento tra gli istituti di credito caduti in crisi e soprattutto in considerazione dei peculiari «privilegi» concessi alla banca Monte dei Paschi di Siena che ha già beneficiato di un intervento pubblico disposto in tempi relativamente recenti e sviluppatosi, tra l'altro, nel corso dell'attuale legislatura;

da un'attenta disamina della situazione patrimoniale della banca Monte dei Paschi di Siena sussisterebbe, altresì, il rischio di subire – ovvero di aver già subito – perdite patrimoniali ed una riduzione delle attività rispetto alle passività, ma soprattutto il rischio di non essere in grado di pagare i propri debiti a scadenza. Un intervento pubblico preposto alla sottoscrizione di strumenti di capitale in sussistenza dei suddetti eventi che per legge (art. 17 del d.lgs. n. 180 del 2015) risulterebbero ostativi al medesimo intervento pubblico implicherebbe quindi un'ulteriore disparità di trattamento rispetto alla procedura di risoluzione – connessa al decreto-legge n. 183 del 2015 le cui disposizioni sono state inserite successivamente nella legge di stabilità 2016 – applicata alla Cassa di risparmio di Ferrara, a Banca Marche, alla Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio ed alla Cassa di risparmio di Chieti violando, ulteriormente, il principio di eguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione ed il principio di tutela del risparmio di cui all'articolo 47 della Costituzione. In particolar modo, ai piccoli risparmiatori di Cassa di risparmio di Ferrara, Banca Marche, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio e Cassa di risparmio di Chieti poste in liquidazione a cui sono stati somministrati strumenti finanziari subordinati è stata riconosciuta la possibilità di avviare una procedura arbitrale – ex art. 1, commi da 857 a 860, della legge di stabilità 2016 – al fine di verificare la congruità delle caratteristiche degli strumenti finanziari subordinati con il profilo di rischio dei medesimi risparmiatori e la legalità delle modalità di somministrazione di tali strumenti finanziari da parte delle banche oggetto di liquidazione. Gli artt. 8 e seguenti del decreto-legge 3 maggio 2016, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla L. 30 giugno 2016, n. 119, hanno altresì introdotto la possibilità, per i mede-

simi risparmiatori, di chiedere al «Fondo di solidarietà» un indennizzo forfettario pari all'80 per cento del corrispettivo pagato per l'acquisto degli strumenti finanziari al netto degli oneri e delle spese connessi all'operazione di acquisto e della differenza positiva tra il rendimento degli strumenti finanziari subordinati e il rendimento di mercato individuato secondo specifici parametri previsti dalle disposizioni dei medesimi articoli. In particolar modo il ricorso al Fondo di solidarietà preclude la possibilità di accedere alla procedura arbitrale di cui all'articolo 1, commi da 857 a 860, della legge di stabilità 2016;

considerato, inoltre, che:

le disposizioni di cui all'art. 26 del provvedimento in esame modificano l'articolo 3 del decreto legislativo 21 maggio 2004, n. 170 ed introducono alcune deroghe a molteplici disposizioni del codice civile. In particolar modo nell'ambito delle operazioni di finanziamento o di altra natura effettuate con la Banca d'Italia e garantite mediante pegno o cessione del credito la garanzia esplica effetti giuridici dal momento della sua prestazione, ai sensi degli articoli 1, comma 1 lettera *q*), e 2, comma 1, lettera *b*), e in deroga agli articoli 1265, 2800 e 2914 n. 2), del codice civile. Altresì, in deroga agli articoli 1248 e 2805 del codice civile il debitore ceduto ovvero il debitore del credito dato in pegno non possono opporre in compensazione alla Banca d'Italia eventuali crediti vantati nei confronti del soggetto cedente o datore in pegno indipendentemente se tali crediti siano sorti, acquisiti o divenuti esigibili prima della prestazione della garanzia a favore della Banca d'Italia ovvero dopo la stessa. La disparità di trattamento dei soggetti il cui debito sia stato oggetto di cessione o garanzia nell'ambito dei finanziamenti effettuati con la Banca d'Italia rispetto agli altri debitori esenti da tale trattamento rappresenta, inevitabilmente, una irragionevole disparità di trattamento censurabile ai sensi del principio di eguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione;

il Capo IV del provvedimento in esame introduce singolari deroghe al codice civile, non solo in palese violazione del principio di eguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione ma, altresì, non necessarie alla immediata risoluzione della crisi predisposta con un intervento pubblico dello Stato violando il principio di omogeneità ai sensi dell'articolo 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400, secondo cui i decreti legge «devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo». A tal proposito, la disciplina posta dalla legge n. 400 del 1988, ancorché di livello ordinario, è stata ritenuta dalla Presidenza della Repubblica avente carattere «ordinamentale». Altresì la stessa disciplina è richiamata anche dai regolamenti parlamentari nella parte in cui prevedono si debba verificare, in sede di conversione, la sussistenza dei requisiti posti dalla «legislazione vigente» (articolo 78 del Regolamento del Senato). La Corte costituzionale, con la recente sentenza n. 220 del 2013, ha sottolineato che le disposizioni della

legge n. 400 del 1988 «pur non avendo, sul piano formale, rango costituzionale, esprimono ed esplicitano ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge». In altri termini la Corte ha rilevato che «ai sensi del secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione, i presupposti per l'esercizio senza delega della potestà legislativa da parte del Governo riguardano il decreto-legge nella sua interezza, inteso come insieme di disposizioni omogenee per la materia o per lo scopo» (sentenza n. 22 del 2012). L'assenza di detta omogeneità conduce alla possibile rilevazione – da parte della Corte Costituzionale – della mancanza dei presupposti del decreto-legge di cui all'articolo 77, secondo comma, della Costituzione;

valutato, inoltre, che:

l'articolo 24 del decreto-legge in oggetto istituisce nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un Fondo con una dotazione di 20 miliardi di euro per l'anno 2017. Il Fondo è destinato alla copertura degli oneri derivanti dalle operazioni di sottoscrizione e acquisto di azioni effettuate per il rafforzamento patrimoniale e dalle garanzie concesse dallo Stato su passività di nuova emissione e sull'erogazione di liquidità di emergenza a favore delle banche e dei gruppi bancari italiani;

per i profili di stretta quantificazione, come rilevato dal Servizio Bilancio del Senato della Repubblica, «posto che la relazione tecnica fornisce un dato di sintesi circa l'ammontare complessivo delle obbligazioni «subordinate» in scadenza nel 2017 il cui ammontare risulterebbe pari a 112 miliardi, certificando la congruità delle risorse ivi stanziare rispetto ai fabbisogni di spesa così stimati, si rileva invece che non viene fornito alcun dato in relazione alla seconda tipologia di intervento prevista dal decreto in esame, ovvero gli interventi di ricapitalizzazione delle banche, limitandosi la relazione tecnica ad affermare genericamente che la dotazione del Fondo è «largamente sufficiente». Una chiarificazione andrebbe poi richiesta anche in merito all'ammontare della spesa prevista per lo stato in relazione all'apposizione delle garanzie, pari a 771 milioni di euro, che risulterebbe dalla valutazione «tecnica» delle probabilità di *default* delle medesime banche in rapporto alle obbligazioni da garantire e alle perdite. Un elemento di incertezza sembra infatti essere costituito dall'ammontare delle nuove emissioni cui si applicherà la garanzia statale visto che esso, secondo la RT, potrebbe anche essere superiore all'ammontare in scadenza nel 2017. Andrebbe dunque chiarito se e in che modo si è tenuto conto di tale margine di incertezza, e se la somma complessiva stanziata di 20 miliardi sia in grado di contenere anche possibili scostamenti rispetto alle previsioni»;

considerato, in definitiva, che:

il provvedimento in esame risulta palesemente viziato da illegittimità costituzionale, in quanto in contrasto con il principio di eguaglianza *ex* articolo 3 della Costituzione con il principio della tutela giurisdizionale *ex* articolo 24 della Costituzione, con il principio di tutela del risparmio *ex*

articolo 47 della Costituzione, con i profili di copertura finanziaria *ex* articolo 81 della Costituzione; e con l'obbligo del legislatore statale di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario di cui all'articolo 11 della Costituzione e all'articolo 117, primo comma, della Costituzione,

delibera

ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame del disegno di legge 2629.

---

## EMENDAMENTO

### Art. 7.

#### 7.0.1

GIBIINO, D'ALÌ, SPILABOTTE, GASPARRI, RAZZI, MARIN, BERTACCO, AMIDEI, PICCOLI, Mariarosaria ROSSI, RIZZOTTI, PAGANO, COMPAGNA, AIELLO, GUALDANI, SCILIPOTI ISGRÒ, Maurizio ROSSI, PAGNONCELLI, Paolo ROMANI, MILO, ALICATA, TORRISI, FLORIS, Luciano ROSSI, ALBERTINI, SERAFINI, ZUFFADA, ARACRI, IURLARO, COMPAGNONE, GAMBARO, GIRO, MANDELLI, SCIASCIA, CALIENDO, Stefano ESPOSITO, FABBRI, CARDINALI, Mario MAURO, FUCSIA, PELINO, BOCCARDI, DE PIN, ORELLANA, SIMEONI, QUAGLIARIELLO, Giovanni MAURO, GALIMBERTI, CANDIANI, PICCINELLI, RUVOLO, MANCUSO, SONEGO, STEFANI

*Dopo l'articolo 7, aggiungere il seguente:*

#### «Art. 7-bis.

*(Introduzione del divieto di acquisire quote di partecipazione in imprese o società che svolgono attività di intermediazione immobiliare)*

1. Le banche e gli intermediari finanziari non possono acquisire o detenere partecipazioni in imprese o società che svolgono l'attività di intermediazione immobiliare ai sensi della legge n. 39 del 1989».

---

