

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. XXII
n. 31

PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

d’iniziativa dei senatori BOTTICI, BULGARELLI, PETROCELLI,
CAPPELLETTI, SCIBONA, MONTEVECCHI, MORONESE, CASTALDI,
TAVERNA, DONNO, PAGLINI, BUCCARELLA e PUGLIA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 MARZO 2016

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta
sugli strumenti finanziari derivati

ONOREVOLI SENATORI. – Gli strumenti finanziari derivati sono contratti il cui prezzo *deriva* dal valore di mercato di un altro strumento finanziario, definito sottostante. Originariamente nati con finalità *assicurative*, cioè con lo scopo di proteggersi dal verificarsi di un determinato evento finanziario avverso, sono oggi di frequente utilizzati come titoli speculativi. Si tratta di prodotti sottoposti ad elevata volatilità e, quindi, ad un alto rischio di mercato di subire perdite che, secondo come è stato *costruito* il derivato, possono essere anche molto ingenti. Una delle peculiarità di questo strumento finanziario,

infatti, è quella di non essere un prodotto standardizzato bensì un prodotto altamente *flessibile* che viene costruito in base alle specifiche esigenze che le parti, di volta in volta, intendono perseguire. Questa complessità fa sì che, per valutare ed utilizzare gli strumenti finanziari derivati, siano necessarie esperienza e competenze tecniche specifiche.

Nell’audizione del Presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio svoltasi il 3 novembre 2015 dinanzi alle Commissioni congiunte Bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, a pagina 15, si legge: «Ulteriori variazioni possono determinarsi

in caso di operazioni di ristrutturazione dei contratti già riclassificati nel debito, che ne modificchino il valore di mercato. Negli anni recenti gli strumenti derivati hanno inciso in modo negativo sull'andamento del debito per importi significativi. Dalla Notifica sull'indebitamento netto del 21 ottobre 2015 dell'Istat si ricava un effetto di incremento annuo del debito nel periodo 2011-14 pari in media a 4,2 miliardi (circa 5,5 miliardi nel 2014) dovuto ai derivati.

Con riferimento al 2015 l'esercizio delle *swaptions* potrebbe determinare un incremento del debito pari a 3,6 miliardi. Informazioni, seppure non complete, in merito ai flussi finanziari netti possono trarsi dal Bilancio dello Stato per il 2016 che registra, nel capitolo 2219 dello Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, importi pari a 5,8 miliardi per il 2015 e 6,9 per il 2016. Tuttavia tali importi includono anche gli interessi sui prestiti internazionali.

Considerata la rilevanza di tale componente per l'evoluzione del debito, risulterebbe opportuno che i documenti previsionali di finanza pubblica dessero conto dell'incidenza attesa per il 2015 e per gli esercizi futuri dei flussi legati ai derivati sull'evoluzione dell'aggiustamento *stock-flow*. In particolare andrebbero resi noti gli effetti attesi dall'esercizio delle *swaptions* in scadenza e l'ammontare previsto dei flussi finanziari generati dai contratti in essere o in scadenza».

Negli ultimi anni si è fatto un gran parlare dell'ammontare degli strumenti finanziari sottoscritti dallo Stato dagli anni '90 in poi e alcune fonti riportano che il loro ammontare nozionale sia di circa 160 miliardi di euro.

Di recente molti parlamentari di diversi schieramenti politici, tramite vari atti di sindacato ispettivo, hanno presentato richieste di chiarimenti sui contratti derivati sottoscritti dal Ministero dell'economia e delle finanze e dagli enti locali ma le risposte for-

nite sono sempre state parziali, se non addirittura reticenti.

Anche le informazioni fornite dalla dott.ssa Maria Cannata, capo della Direzione II - Debito pubblico del Dipartimento del tesoro, nel corso dell'audizione presso la Camera dei deputati, non solo non sono state esaustive ma, anzi, hanno contribuito a sollevare ulteriori perplessità, a nostro giudizio, meritevoli di essere approfondite.

Ci riferiamo, ad esempio, all'effettiva convenienza per lo Stato italiano dell'attività di riduzione della «*esposizione creditizia potenziale delle controparti nei confronti del tesoro italiano*» effettuata nel periodo 2011-2012, della quale ha dato conto la dott.ssa Cannata, nel corso della sua audizione presso la Camera dei deputati del 10 febbraio 2015.

A quanto appena descritto bisogna poi aggiungere altri due elementi, a nostro avviso, significativi. Ci riferiamo al fatto che nessun altro Stato dell'Unione europea sia esposto in modo analogo all'Italia sul mercato degli strumenti derivati e al fatto che in base all'articolo 3, comma 13, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, su tale tipologia di contratti sia stato escluso il controllo preventivo di legittimità esercitato dalla Corte dei conti.

Alla luce di tutto ciò riteniamo, quindi, necessaria la costituzione di questa Commissione di inchiesta per far luce non solo sul reale valore di mercato dei derivati ancora in corso, ma anche sulle modalità con le quali ne è stata gestita la stipula da parte del Ministero dell'economia e delle finanze e degli enti locali, al fine di valutare quali potrebbero essere i danni erariali futuri, quantificare in modo certo quali siano state le perdite già cagionate ed appurare se vi siano stati comportamenti colposi o dolosi dei soggetti che, per conto dello Stato e degli enti locali hanno contribuito alla redazione delle clausole e alla successiva stipula dei contratti.

PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

Art. 1.

(Istituzione, competenze e durata della Commissione)

1. Ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione è istituita una Commissione parlamentare di inchiesta sugli strumenti finanziari derivati, di seguito denominata «Commissione», con il compito di:

a) analizzare tutti i contratti relativi agli strumenti finanziari derivati stipulati dal Ministero dell'economia e delle finanze e dagli enti locali al fine di appurare se ne siano conseguiti danni per l'erario e per gli enti locali ponendo particolare attenzione alle clausole di chiusura anticipata ed esaminando, altresì, tutta la documentazione annessa e propeedeutica, comprese le spese per attività di consulenza;

b) verificare la posizione di tutti i soggetti che, per conto dello Stato e degli enti locali, a qualunque titolo siano stati coinvolti nella stesura e nella successiva stipula dei contratti derivati con riferimento a situazioni di potenziale conflitto d'interessi esaminando, in particolare, gli incarichi ricoperti nei dieci anni, antecedenti e successivi, alle attività in parola;

c) verificare la posizione del coniuge, dei parenti entro il secondo grado e degli affini entro il secondo grado di tutti i soggetti che, per conto dello Stato e degli enti locali, a qualunque titolo siano stati coinvolti nella stesura e nella successiva stipula dei contratti derivati con riferimento a situazioni di potenziale conflitto d'interessi esaminando, in particolare, gli incarichi ricoperti nei dieci anni,

antecedenti e successivi, alle attività in parola;

d) svolgere tutti gli accertamenti necessari ad appurare se le condizioni contrattuali dei derivati sottoscritti siano coerenti, dal punto di vista matematico e dal punto di vista logico-sistematico, con le finalità che si intendevano conseguire e con la situazione dei mercati finanziari esistente al momento della sottoscrizione dei contratti medesimi ovvero se vi fossero altri strumenti finanziari più idonei a conseguire le finalità prefissate;

e) accertare se il portafoglio di strumenti derivati sia stato correttamente monitorato nel corso del tempo verificando, anche, se vi siano state opportunità non sfruttate di esercizio delle clausole di risoluzione anticipata da parte dello Stato italiano e degli enti locali;

f) appurare l'effettiva convenienza per lo Stato delle attività poste in essere dal Ministero dell'economia e delle finanze nel periodo 2011-2012 al fine di ridurre l'esposizione creditizia delle controparti bancarie nei confronti del tesoro italiano;

g) accertare se la predisposizione delle clausole contrattuali e la stipulazione dei contratti siano avvenute secondo criteri di trasparenza;

h) svolgere qualunque altra attività necessaria ad accertare se nella predisposizione delle clausole contrattuali, nella stipulazione dei contratti, nonché in tutte le attività connesse siano stati commessi illeciti in danno allo Stato italiano e agli enti locali.

2. La Commissione conclude i propri lavori entro due anni dalla sua costituzione e presenta al Senato una relazione sull'attività svolta e sui risultati dell'inchiesta. Sono ammesse relazioni di minoranza. Il presidente della Commissione presenta al Senato, ogni sei mesi, una relazione sullo stato dei lavori.

Art. 2.

(Composizione della Commissione)

1. La Commissione è composta da venti senatori scelti dal Presidente del Senato in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari assicurando, comunque, la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo.

2. Il Presidente del Senato nomina il presidente della Commissione scegliendolo al di fuori dei componenti e convoca la Commissione affinché proceda all'elezione di due vice presidenti e di due segretari.

Art. 3.

(Attività di indagine)

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le medesime limitazioni dell'autorità giudiziaria. Per le audizioni a testimonianza rese davanti alla Commissione si applicano le disposizioni di cui agli articoli da 366 a 384-*bis* del codice penale.

2. Alla Commissione, limitatamente all'oggetto delle indagini di sua competenza, non può essere opposto il segreto d'ufficio né il segreto professionale o quello bancario, fatta eccezione per il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato. Per il segreto di Stato si applica quanto previsto dalla legge 3 agosto 2007, n. 124. Quando gli atti o i documenti attinenti all'oggetto dell'inchiesta siano stati assoggettati al vincolo del segreto funzionale da parte delle competenti Commissioni parlamentari di inchiesta, detto segreto non può essere opposto alla Commissione di cui alla presente inchiesta.

Art. 4.

(Richiesta di atti e documenti)

1. La Commissione può ottenere, anche in deroga a quanto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, copie di atti o documenti relativi a procedimenti o inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti. L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente e può ritardare, con decreto motivato solo per ragioni di natura istruttoria, la trasmissione di copie degli atti e documenti richiesti. Il decreto ha efficacia per trenta giorni e può essere rinnovato. Quanto tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto. L'autorità giudiziaria può trasmettere copie di atti e documenti anche di propria iniziativa.

2. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Devono, comunque, essere coperti dal segreto i nomi, gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari.

Art. 5.

(Obbligo del segreto)

1. I componenti della Commissione, il personale e i funzionari addetti alla Commissione stessa, ogni altra persona che collabora con essa o compie o concorre a compiere atti di inchiesta oppure ne viene a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto, anche dopo la cessazione dell'incarico, per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti acquisiti al procedimento d'inchiesta di cui all'articolo 4, comma 2.

2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione dell'obbligo di cui al

comma 1 è punita a norma dell'articolo 326 del codice penale.

3. La stessa pena di cui al comma 2 si applica, salvo che il fatto costituisca più grave reato, a chiunque diffonde, in tutto o in parte, notizie, deposizioni, atti o documenti del procedimento d'inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione.

Art. 6.

(Organizzazione interna)

1. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dei lavori. Ciascun componente della Commissione può proporre modifiche al regolamento.

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, nonché di tutte le collaborazioni ritenute opportune.

4. Per l'espletamento dei propri compiti, la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dal Presidente del Senato.

5. Le spese per il funzionamento della Commissione sono stabilite nel limite massimo di 100.000 euro su base annua e sono poste a carico del bilancio interno del Senato.

