

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3508

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

PAGLIA, SCOTTO, AIRAUDO, FRANCO BORDO, COSTANTINO, D'ATTORRE, DURANTI, DANIELE FARINA, FASSINA, FAVA, FERRARA, FOLINO, FRATOIANNI, CARLO GALLI, GIANCARLO GIORDANO, GREGORI, KRONBICHLER, MARCON, MELILLA, NICCHI, PALAZZOTTO, PANNARALE, PELLEGRINO, PIRAS, PLACIDO, QUARANTA, RICCIATTI, SANNICANDRO, ZARATTI, ZACCAGNINI

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle cause del dissesto 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

Presentata il 23 dicembre 2015

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'oramai nota vicenda del dissesto e del successivo tentativo di salvataggio della Cassa di risparmio di Ferrara, della Banca delle Marche, della Banca popolare dell'Etruria e del Lazio e della Cassa di risparmio della Provincia di Chieti si sta avvitando su se stessa, in una girandola di accuse e scarico di responsabilità, svelando un quadro a tinte fosche dal quale emerge un confine poco definito tra la responsabilità di chi non ha debitamente informato la clientela sui rischi a cui andava incontro e quella di

chi, invece, avrebbe dovuto e potuto, per dovere istituzionale, evitare ed impedire, attraverso la propria vigilanza, il tracollo finanziario delle stesse, e disvelare il groviglio di connivenze e di conflitto di interessi che caratterizzava la loro gestione.

I suddetti istituti di credito, infatti, pur essendo particolarmente radicati nel territorio ove operavano quali motori dell'economia locale, avevano iniziato a manifestare problemi di solvibilità già da diversi anni, divenendo così l'obiettivo di frequenti ispezioni da parte della Banca d'Italia e

subendo fasi di commissariamento fino a raggiungere l'attuale configurazione di *good bank*. La problematicità di questa situazione nasce in tempi lontani ma, secondo i particolari che si vanno di giorno in giorno disvelando, poteva essere dominata o fortemente ridimensionata da un'adeguata azione di vigilanza da parte delle autorità di controllo all'uopo preposte.

La vigilanza sul sistema bancario si sostanzia oggi nell'emanazione di regole prudenziali e di criteri di affidabilità e correttezza delle gestioni, in linea con le disposizioni dell'Unione europea e con le indicazioni elaborate in altre sedi internazionali, nell'esercizio di poteri autorizzativi concernenti le vicende e i momenti fondamentali della vita delle banche (costituzione, fusioni eccetera), nella verifica della qualità della loro gestione, negli interventi sulle situazioni aziendali per impedire il deteriorarsi dei profili tecnici, nella gestione delle crisi in caso di situazioni di patologia conclamata, nell'interazione con gli esponenti aziendali e più in generale con i destinatari delle norme attraverso il ricorso alla consultazione pubblica e a forme di dialogo prima della definizione degli atti normativi. Difficile è, pertanto, immaginare che non si sarebbe potuto riparare all'irreparabile.

Eppure il dissesto delle menzionate banche ha annullato il valore di obbligazioni subordinate per circa 780 milioni di euro, oltre la metà delle quali in possesso di piccoli risparmiatori, gettando alcuni di loro nella più totale disperazione. Secondo dati più precisi diramati dal Ministero dell'economia e delle finanze, il numero dei risparmiatori possessori di obbligazioni subordinate della Banca popolare dell'Etruria e del Lazio, della Banca delle Marche, della Cassa di risparmio di Ferrara e della Cassa di risparmio della Provincia di Chieti che hanno perso le loro piccole fortune, frutto dei risparmi di una vita, è di 10.559, mentre il valore delle obbligazioni in loro possesso è di 392,2 milioni di euro: tutti — secondo l'opinione espressa da Jonathan Hill, commissario europeo ai servizi finanziari — « prodotti inadatti ai risparmiatori ».

Le tragedie personali hanno sempre un forte peso mediatico che spesso esula dalla realtà oggettiva dei fatti, realtà dietro la quale, escluse presunte azioni di circonvenzione da parte di promotori finanziari, spesso si nascondono la scarsa trasparenza degli istituti bancari e la poca consapevolezza del reale rischio da parte dei risparmiatori, una variabile, quest'ultima, che pur avendo una sua importanza, non può essere giustificata aprioristicamente. I disastri finanziari della società Lehman Brothers, dei titoli di Stato argentini e delle società Cirio e Parmalat insegnano che si tratta di uno scenario tristemente ricorrente, che purtroppo finisce col penalizzare quasi sempre l'inconsapevole ignoranza dei cittadini.

Come parlamentari, oltre ai poteri d'iniziativa legislativa, disponiamo di altri strumenti in grado di rompere il muro di gomma dietro il quale si cela un gioco tanto marcio e spietato quanto profondamente fragile. La Costituzione, infatti, con l'articolo 82 attribuisce alle Assemblee parlamentari un potere d'inchiesta capace di conferire loro una cognizione possibilmente piena e veritiera del tessuto e dei fenomeni sociali che sono chiamate a regolare e del modo in cui il Governo svolge la sua attività; tale potere è reso ancora più penetrante, rispetto agli strumenti di conoscenza e d'ispezione, dalla previsione contenuta nel secondo comma dello stesso articolo, che dota le Commissioni parlamentari di inchiesta di mezzi eccezionalmente efficaci, capaci di incidere sulle situazioni giuridiche soggettive dei singoli, grazie ai quali le Commissioni medesime possono raggiungere la verità.

Dopo il terremoto determinato dal dissesto finanziario dei quattro istituti di credito, è diventata ineludibile quanto inderogabile la necessità di garantire la condizione di stabilità del sistema bancario e di restituire immediatamente la massima fiducia a risparmiatori e investitori. Gli sviluppi dell'intera vicenda, inoltre, hanno fatto emergere l'inadeguatezza di un sistema di regole che antepone la sopravvivenza della stabilità finanziaria europea, principio base del nuovo mecca-

nismo europeo del *bail-in* – progettato, peraltro, per crisi sistemiche ben più grandi rispetto a quelle dei quattro istituti di credito e di altri su cui si sta sperimentando la procedura di « risoluzione » – alla tutela del risparmio in tutte le sue forme prevista dall'articolo 47 della Costituzione.

Per tali ragioni proponiamo l'istituzione di una Commissione parlamentare

di inchiesta sul dissesto finanziario della Cassa di risparmio di Ferrara, della Banca delle Marche, della Banca popolare dell'Etruria e del Lazio – Società cooperativa e della Cassa di risparmio della Provincia di Chieti, che faccia piena luce sulle cause che lo hanno determinato e su eventuali lacune e conseguenti responsabilità nello svolgimento delle funzioni di vigilanza bancaria.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Istituzione della Commissione parlamentare di inchiesta sulle cause del dissesto 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).

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sulle cause del dissesto 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, di seguito denominata « Commissione », con i seguenti compiti:

a) verificare le modalità di svolgimento delle funzioni di vigilanza nei confronti delle banche di cui all'alinea da parte delle competenti autorità nel periodo tra il 2005 e il 2015, con particolare riferimento ai rapporti intercorsi tra le stesse autorità e gli istituti sottoposti a commissariamento e agli interventi pubblici di cui questi ultimi abbiano eventualmente usufruito, al fine di accertare l'adeguatezza della loro attività di controllo rispetto all'evoluzione dei fattori che nel tempo hanno condotto alla situazione di dissesto;

b) valutare l'efficacia della legislazione vigente al fine di prevenire ulteriori casi di dissesto bancario e di tutelare il risparmio;

c) accertare le modalità con le quali le banche di cui all'alinea hanno realizzato la provvista dei capitali destinati al proprio finanziamento, con particolare riferimento all'emissione e al collocamento di

proprie azioni e obbligazioni presso il pubblico;

d) verificare prassi e procedure di concessione dei fidi e di gestione dei crediti da parte delle banche di cui all'alinea, al fine di accertare le modalità di formazione di un importo di crediti inesigibili o di difficile riscossione, tale da determinarne il dissesto;

e) verificare le modalità di scelta e i criteri di nomina degli amministratori delle banche di cui all'alinea e la loro eventuale responsabilità nei confronti dei clienti rispetto a violazioni degli obblighi di informazione, diligenza, correttezza e trasparenza previsti dal testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e dalla relativa disciplina di attuazione.

2. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. La Commissione non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione nonché alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.

ART. 2.

(Composizione della Commissione).

1. La Commissione è composta da quindici senatori e da quindici deputati, scelti rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi parlamentari e tenendo conto della specificità dei compiti assegnati alla Commissione, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo costituito in almeno un ramo del Parlamento.

2. Il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei deputati, d'intesa tra loro, entro dieci

giorni dalla nomina dei suoi componenti, convocano la Commissione per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

3. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto a scrutinio segreto dalla Commissione tra i suoi componenti. Per l'elezione del presidente è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti della Commissione; se nessuno riporta tale maggioranza, 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 per età.

4. 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 3, terzo periodo.

5. Le disposizioni dei commi 3 e 4 si applicano anche per le elezioni suppletive.

ART. 3.

(Lavori della Commissione).

1. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa, prima dell'inizio dei lavori, a maggioranza dei due terzi dei componenti. Ciascun componente può proporre la modifica del regolamento.

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

3. La Commissione delibera di volta in volta quali sedute o parti di esse sono pubbliche e quali documenti possono essere pubblicati nel corso dei lavori, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altri procedimenti o inchieste in corso.

4. Al di fuori delle ipotesi di cui al comma 3, i membri della Commissione, i funzionari addetti all'ufficio di segreteria e

ogni altra persona che collabori con la Commissione stessa o compia o concorra a compiere atti di inchiesta o ne abbia comunque conoscenza sono obbligati al segreto per tutto ciò che riguarda gli atti medesimi e i documenti acquisiti, nonché gli atti e i documenti di cui all'articolo 4, commi 4 e 6.

5. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione del segreto di cui al comma 4 è punita ai sensi dell'articolo 326 del codice penale.

ART. 4.

(Richiesta di atti e documenti).

1. La Commissione può ottenere, 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 copie di atti e documenti anche di propria iniziativa.

2. L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente e può ritardare la trasmissione di copia degli 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.

3. Quando gli atti o i documenti siano stati assoggettati al vincolo di segreto funzionale da parte delle competenti Commissioni parlamentari di inchiesta, tale segreto non può essere opposto alla Commissione di cui alla presente legge.

4. 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. Sono in ogni caso coperti dal segreto gli atti, le assunzioni testimoniali e

i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari e fino al termine delle stesse.

5. 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 sui fatti che sono oggetto dell'inchiesta.

ART. 5.

(Durata della Commissione).

1. La Commissione completa i suoi lavori entro dodici mesi dalla sua costituzione.

2. A conclusione dei suoi lavori, la Commissione presenta alle Camere una relazione sull'attività svolta. Possono essere presentate relazioni di minoranza.

ART. 6.

(Spese di funzionamento).

1. Le spese per il funzionamento della Commissione, determinate nella misura complessiva di euro 100.000, 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.

ART. 7.

(Entrata in vigore).

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

