# CAMERA DEI DEPUTATI

N. **3562**

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**VILLAROSA, PESCO, ALBERTI, RUOCCO, PISANO, FICO, BRUGNEROTTO, CARIELLO, CASO, CASTELLI, D'INCÀ, SORIAL**

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul dissesto finanziario delle banche Cassa di risparmio di Ferrara Spa, Banca delle Marche Spa, Banca popolare dell'Etruria e del Lazio – Società cooperativa e Cassa di risparmio della Provincia di Chieti Spa

*Presentata il 27 gennaio 2016*

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il decreto legislativo 16 novembre 2015, n. 180, in attuazione della direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese d'investimento. Le disposizioni contenute nel titolo IV, capo IV, sezione III, del medesimo decreto legislativo sono dedicate all'istituto del *bail-in*, ossia alla procedura di compensazione tra le perdite della banca e il valore di azioni e altri strumenti finanziari emessi dalla stessa banca e posseduti da investitori e risparmiatori. La disciplina sul *bail-in* – ai sensi dell'articolo 106, comma 2, del medesimo decreto legislativo – è in vigore soltanto a decorrere dal 1° gennaio 2016.

Nell'audizione svolta presso la Commissione finanze della Camera dei deputati il 9 dicembre 2015, il dottor Carmelo Barbagallo, Capo del Dipartimento vigilanza della Banca d'Italia, ha postulato la necessità di rinviare l'applicazione del *bail-in* al 2018 al fine di « consentire la sostituzione delle obbligazioni ordinarie in circolazione con altre emesse dopo l'entrata in vigore del nuovo quadro di gestione

delle crisi e, dunque, collocate e sottoscritte avendo presenti i nuovi scenari di rischio ».

Il decreto-legge 22 novembre 2015, n. 183, il cui contenuto è stato successivamente inserito nella legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), ha disposto la risoluzione 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, già oggetto di commissariamento da parte della Banca d'Italia. La procedura di risoluzione, che ha determinato la riduzione del valore delle azioni e delle obbligazioni subordinate, è stata avviata nel mese di dicembre 2015 sulla base delle disposizioni contenute nel titolo IV, capo IV, sezione III, del citato decreto legislativo n. 180 del 2015 che, ai sensi del richiamato articolo 106 del medesimo decreto legislativo, è entrata in vigore a decorrere dal 1° gennaio 2016. Per questo motivo i firmatari della presente proposta di legge ritengono che la procedura di risoluzione delle menzionate banche sia stata adottata in carenza di legittimazione normativa: se così fosse, tutti gli atti adottati dal Governo, dal Ministero dell'economia e delle finanze e dalla Banca d'Italia sarebbero nulli.

L'Associazione bancaria italiana, insieme con dodici associazioni di consumatori (ACU, ADICONSUM, ADOC, Assoutenti, Casa del consumatore, Centro tutela consumatori e utenti, Cittadinanzattiva, Codacons, Confconsumatori, Lega consumatori, Movimento consumatori, UNC), con la Fondazione per l'educazione finanziaria e al risparmio e con la Federazione delle banche, delle assicurazioni e della finanza, ha redatto una guida per i risparmiatori al fine di renderli edotti delle nuove regole sulla stabilità finanziaria e sulla risoluzione delle crisi delle banche e delle imprese d'investimento.

Da fonti di stampa si apprende, ciò malgrado, che la riduzione del valore delle azioni e delle obbligazioni subordinate avvenuta sulla base delle nuove regole europee abbia creato presso molte persone un reale timore di perdita dei propri risparmi nell'ipotesi di eventuali difficoltà finanziarie dell'istituto di credito di propria fiducia. L'attenzione dei risparmiatori è elevata soprattutto verso le decine di banche ancora oggetto di commissariamento. Non si esclude, quindi, che la paura collettiva possa implicare una distorsione della stabilità economico-finanziaria del sistema bancario e finanziario italiano.

La Commissione europea ha assunto, in data 23 dicembre 2015, la propria decisione sull'intervento di sostegno effettuato nel 2014 dal Fondo interbancario di tutela dei depositi (FITD) in favore della Banca Tercas, in relazione all'acquisizione della stessa da parte della Banca popolare di Bari. La Commissione sostiene che tale intervento costituisce un aiuto di Stato non compatibile con la disciplina europea. La Commissione, modificando il proprio orientamento, ha parificato l'intervento del FITD a una misura di sostegno pubblico perché, sebbene il FITD sia costituito da risorse private, i suoi interventi sono imputabili allo Stato italiano in ragione dell'approvazione successiva, rilasciata dalla Banca d'Italia, delle decisioni che li dispongono e dell'obbligatorietà dell'adesione al Fondo. Per evitare che l'intervento del FITD sia qualificato come aiuto di Stato è necessaria la previsione di misure di contenimento della distorsione della concorrenza, tra cui, in particolar modo, la condivisione degli oneri da parte dei detentori di obbligazioni subordinate (cosiddetto *burden-sharing*). Come dichiarato dal Ministero dell'economia e delle finanze in data 23 dicembre 2015, il FITD, su suggerimento e impulso del medesimo Ministero, ha provveduto a istituire un meccanismo complementare volontario, dotato di una gestione separata e finanziato con risorse diverse dalle contribuzioni obbligatorie. Dal comunicato stampa dello stesso Ministero si apprende altresì che « Il meccanismo volontario, per definizione non assoggettabile ai vincoli previsti per gli aiuti di Stato, provvederà a replicare il precedente intervento, restituendo alla Banca Tercas l'intero ammontare delle

risorse che questa dovrà retrocedere al FITD in esecuzione della decisione della Commissione. L'intervento del meccanismo garantirà la piena continuità finanziaria e operativa di Banca Tercas, neutralizzando le conseguenze negative della decisione della Commissione europea ». Si desume quindi che un intervento del FITD con finanziamenti volontari risulta pienamente compatibile con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato.

Nel mese di dicembre 2015 si è assistito a due tipi di risoluzione di crisi bancarie, la prima, relativa alla Banca Tercas, conclusa con esito favorevole nei confronti dei risparmiatori che hanno sottoscritto obbligazioni subordinate e la seconda, relativa 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 conclusasi con la riduzione totale del valore delle azioni e delle obbligazioni subordinate detenute da investitori e risparmiatori. Il diverso *modus operandi* tenuto dal Governo, dal Ministro dell'economia e delle finanze e dalla Banca d'Italia e le relative conseguenze giuridiche sono agli antipodi e, in considerazione del fatto che nella seconda ipotesi i risparmiatori hanno perso i risparmi investiti in strumenti emessi dalle medesime banche, si palesa una chiara e irragionevole disparità di trattamento sindacabile ai sensi del principio di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'articolo 3 della Costituzione. Si aggiunge che la disciplina sul *bail-in* risulta essere costituzionalmente illegittima, in quanto contrasta con le disposizioni dell'articolo 47 della Costituzione, secondo cui « La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito ».

Per questo, con la presente proposta di legge si prevede l'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta, con il compito di esaminare la vicenda sotto i diversi aspetti rilevanti per il pubblico interesse.

Nell'articolo 1 della proposta di legge è definito l'oggetto dell'inchiesta e sono indicati in dettaglio gli argomenti sui quali la Commissione dovrà indagare, accertando in particolare se gli atti compiuti dal Governo, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dalla Banca d'Italia e dalla Commissione nazionale per le società e la borsa siano conformi alle disposizioni normative in vigore alla data di avvio della procedura di risoluzione.

Nell'articolo 2 sono stabilite la composizione della Commissione nonché la sua struttura, la durata della sua attività e le modalità di relazione alle Camere.

Nell'articolo 3 sono indicati i poteri e i limiti della Commissione. Nell'articolo 4 sono determinati gli obblighi di segretezza. Nell'articolo 5, infine, è delineata l'organizzazione interna della Commissione e sono definite le spese per il suo funzionamento.

# PROPOSTA DI LEGGE

—

## ART. 1.

*(Istituzione e compiti della Commissione di inchiesta).*

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta, di seguito denominata: « Commissione », sul dissesto finanziario delle banche Cassa di risparmio di Ferrara Spa, Banca delle Marche Spa, Banca popolare dell'Etruria e del Lazio – Società cooperativa e Cassa di risparmio della Provincia di Chieti Spa, con il compito di indagare sulle circostanze, sulle cause e sulle eventuali responsabilità, anche politiche, che hanno determinato il dissesto finanziario delle medesime banche.

2. La Commissione accerta altresì che le procedure seguite e gli atti adottati dal Governo, dal Ministero dell'economia e delle finanze, dalla Banca d'Italia e dalla Commissione nazionale per le società e la borsa in relazione al dissesto finanziario delle banche di cui al comma 1 siano conformi alle disposizioni normative in vigore alla data dell'avvio della procedura di risoluzione.

3. La Commissione ha il compito di accertare le cause che hanno determinato il dissesto finanziario delle banche di cui al comma 1, esaminando, in particolare, i seguenti aspetti:

*a)* le relazioni intercorse tra le istituzioni dell'Unione europea e le istituzioni nazionali in merito all'individuazione della procedura da adottare per la risoluzione della crisi delle banche di cui al comma 1;

*b)* la possibilità di risolvere la crisi delle banche di cui al comma 1 mediante operazioni di amministrazione straordinaria e la predisposizione di aumenti di capitale;

*c)* l'efficacia e la tempestività degli interventi delle autorità di vigilanza nei riguardi delle banche di cui al comma 1, anche per accertare eventuali responsabilità in relazione all'esercizio dei poteri di prevenzione, controllo e sanzione spettanti alle medesime;

*d)* l'esistenza di eventuali comportamenti illeciti, anche di carattere omissivo, e di eventuali violazioni delle regole di trasparenza da parte degli amministratori, dei dirigenti o dei dipendenti delle banche di cui al comma 1 con riguardo alla correttezza e alla tempestività delle comunicazioni fornite agli azionisti, ai possessori di obbligazioni e ai clienti delle suddette banche;

*e)* le modalità dell'operazione di cessione di crediti in sofferenza (NPL) pari a 300 milioni di euro effettuata dalla Banca popolare dell'Etruria e del Lazio – Società cooperativa il 17 novembre 2015;

*f)* l'attendibilità degli stati patrimoniali dichiarati dalle banche di cui al comma 1 e l'effettiva consistenza degli stessi, anche in relazione all'eventuale sussistenza di fondi e disponibilità fuori bilancio;

*g)* la congruità di eventuali *bonus* e piani di assegnazione di azioni (*stock options*) attuati in favore di amministratori e dirigenti delle banche di cui al comma 1, in relazione ai risultati effettivamente conseguiti dai medesimi soggetti;

*h)* l'esistenza di eventuali elementi di criticità nelle operazioni in strumenti finanziari derivati compiute dalle banche di cui al comma 1, con distinta valutazione del loro effetto, in termini di plusvalenza o minusvalenza, nonché della congruità dell'attività finanziaria sottostante, della leva finanziaria eventualmente impiegata e della conseguente rischiosità dello strumento;

*i)* l'eventuale esecuzione di operazioni fraudolente, in violazione di norme di legge, da parte degli amministratori o dei dirigenti delle banche di cui al comma 1 del presente articolo con riferimento a

quanto previsto dall'articolo 13-*bis* del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, in materia di rimpatrio di attività finanziarie e patrimoniali detenute fuori del territorio dello Stato;

*l)* l'eventuale correlazione tra le variazioni nelle valutazioni del merito creditizio *(rating)* emesse dalle agenzie specializzate sulle banche di cui al comma 1 nell'ultimo quinquennio e l'attivazione di procedure di vigilanza e controllo;

*m)* l'adeguatezza del piano di ristrutturazione e della situazione patrimoniale della Banca delle Marche in relazione all'aumento di capitale attuato mediante emissione di azioni per 180 milioni di euro nel mese di marzo del 2012 dopo l'autorizzazione della Banca d'Italia;

*n)* la congruità del rendimento degli strumenti finanziari oggetto di riduzione nell'ambito della procedura di risoluzione delle banche di cui al comma 1 rispetto al rischio insito nei medesimi;

*o)* la correttezza dei criteri di valutazione delle sofferenze iscritte nei bilanci delle banche di cui al comma 1 rispetto ai criteri stabiliti dalla pertinente normativa contabile;

*p)* l'eventuale sussistenza di conflitti di interessi a carico di membri del Governo, di esponenti dell'autorità di vigilanza o di amministratori delle banche di cui al comma 1, in relazione alla procedura di risoluzione delle medesime banche;

*q)* l'eventualità di danni erariali derivanti da azioni giudiziarie che i titolari degli strumenti finanziari oggetto di risoluzione potrebbero instaurare;

*r)* le attività svolte fino al 22 novembre 2015 dai commissari nominati dalla Banca d'Italia presso le banche di cui al comma 1 sottoposte a commissariamento;

*s)* le motivazioni giuridiche e politiche in base alle quali l'intervento del Fondo interbancario di tutela dei depositi, che era stato ammesso per la banca Ter-

cas, non è stato ritenuto praticabile per la soluzione della crisi delle banche di cui al comma 1, con particolare riferimento alla successione nel tempo tra le disposizioni del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e le disposizioni in materia di riduzione o conversione in capitale dei diritti degli azionisti e dei creditori (*bail-in*) introdotte dal titolo IV, capo IV, sezione III, del decreto legislativo 16 novembre 2015, n. 180, la cui efficacia, ai sensi dell'articolo 106, comma 2, del medesimo decreto legislativo, decorre dal 1° gennaio 2016;

*t)* le circostanze e le motivazioni della scelta del piano d'intervento adottato per affrontare la crisi delle banche di cui al comma 1, anche con riferimento ai rapporti intercorsi fra le autorità nazionali e i competenti organi e uffici della Commissione europea nonché all'eventuale intervenuta valutazione di opzioni alternative, alla stregua di quanto accaduto in situazioni analoghe verificatesi in altri Stati membri dell'Unione europea;

*u)* la correttezza delle valutazioni del merito creditizio effettuate dalle banche di cui al comma 1 nella concessione dei fidi e le cause della formazione della massa dei crediti in sofferenza;

*v)* l'analisi delle operazioni di mercato condotte nel biennio antecedente alla data del 22 novembre 2015 da parte delle banche di cui al comma 1, in relazione ad eventuali condotte di manipolazione del mercato o di abuso di informazioni privilegiate, di cui al titolo I-*bis* della parte V del testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, ovvero di gestione infedele, falso in prospetto, aggiotaggio, bancarotta semplice o fraudolenta, ricorso abusivo al credito e abuso di posizione dominante;

*z)* la conformità della disciplina che prevede la riduzione o la conversione in capitale dei diritti degli azionisti e dei creditori (*bail-in*), adottata in attuazione della direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio

2014, all'articolo 47 della Costituzione e all'articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, anche in base alla verifica dell'uniformità dell'applicazione della disciplina della medesima direttiva negli Stati membri dell'Unione europea;

*aa)* la conformità alle disposizioni normative e contabili e la ragionevolezza dei criteri utilizzati per la dichiarazione di dissesto delle banche di cui al comma 1 ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 16 novembre 2015, n. 180.

ART. 2.

*(Composizione e durata della Commissione).*

1. La Commissione è composta da venti senatori e da venti deputati nominati, rispettivamente, dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione alla consistenza dei gruppi parlamentari, 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, entro dieci giorni dalla nomina dei componenti, convocano la Commissione per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

3. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti, di cui un deputato e un senatore, e da due segretari, di cui un deputato e un senatore, è eletto a scrutinio segreto dalla Commissione tra i suoi componenti. Nell'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, entra in ballottaggio il più anziano per età. In caso di ulteriore parità, è proclamato eletto il più giovane per età.

4. La Commissione conclude i suoi lavori entro dodici mesi dal suo insediamento.

5. La Commissione, al termine dei lavori e comunque ogniqualvolta lo ritenga necessario, riferisce alle Camere sui risultati della propria attività e formula osservazioni e proposte sugli effetti, sui limiti e sull'eventuale necessità di adeguamento della normativa vigente. Sono ammesse relazioni di minoranza.

ART. 3.

*(Poteri e limiti della Commissione).*

1. 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.

2. Ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli da 366 a 371 e da 372 a 384 del codice penale.

3. 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 le copie di atti e documenti anche di propria iniziativa.

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. 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.

6. La Commissione può chiedere alla Banca d'Italia e alla Commissione nazionale per le società e la borsa informazioni relative alle attività svolte e alle informazioni acquisite sui fatti che sono oggetto dell'inchiesta. Può altresì ottenere la documentazione prodotta dalle società di revisione contabile sui medesimi fatti.

7. La Commissione può acquisire in copia la documentazione relativa alle operazioni di rimpatrio di attività finanziarie e patrimoniali detenute fuori del territorio dello Stato, eseguite ai sensi dell'articolo 13-*bis* del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nei limiti di quanto previsto dagli articoli 14, comma 4, e 17 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 350, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 409, e successive modificazioni, ove attinenti ai fatti che sono oggetto dell'inchiesta.

8. Per i fatti che sono oggetto dell'inchiesta non sono opponibili alla Commissione i segreti professionale e bancario. Per il segreto di Stato si applica quanto previsto dalla legge 3 agosto 2007, n. 124. Si applica l'articolo 203 del codice di procedura penale.

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

10. 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.

11. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza degli atti, dei documenti e delle informazioni trasmessi ai sensi del presente articolo fino a quando essi siano coperti da segreto secondo la rispettiva disciplina. Sono in ogni caso coperti dal segreto i documenti coperti da segreto in base alla normativa

applicabile nel settore creditizio, nonché gli atti, le assunzioni testimoniali e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari e fino al termine delle stesse.

12. La Commissione stabilisce quali ulteriori atti e documenti non debbano essere divulgati, anche in relazione a esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso.

ART. 4.

*(Obbligo del segreto).*

1. I componenti della Commissione, il personale addetto alla stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione e compie o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 3, commi 3, 5, 6, 7, 10, 11 e 12.

2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione del segreto di cui al comma 1 nonché la diffusione, in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, di atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali è vietata la divulgazione sono punite ai sensi dell'articolo 326 del codice penale.

ART. 5.

*(Organizzazione interna).*

1. La Commissione, prima dell'inizio dei suoi lavori, adotta il suo regolamento interno.

2. La Commissione, quando lo ritenga opportuno, può riunirsi in seduta segreta.

3. La Commissione può organizzare i suoi lavori anche attraverso uno o più comitati, secondo le disposizioni del regolamento di cui al comma 1.

4. 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 au-

torizzati, ove occorra e con il loro consenso, dagli organi a ciò deputati e dai Ministeri competenti.

5. 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.

6. Le spese di funzionamento della Commissione, nel limite annuo massimo di 50.000 euro, 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.

*17PDL0057110*