SENATO DELLA REPUBBLICA

FINANZE E TESORO (6^a)

MERCOLEDÌ 18 MAGGIO 2016

361^a Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente

[Mauro Maria MARINO](#)

Interviene il vice ministro dell'economia e delle finanze Casero.

La seduta inizia alle ore 8,35.

IN SEDE REFERENTE

(2362) Conversione in legge del decreto-legge 3 maggio 2016, n. 59, recante disposizioni urgenti in materia di procedure esecutive e concorsuali, nonché a favore degli investitori in banche in liquidazione

(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame sospeso nella seduta di ieri.

Interviene in discussione generale il senatore [PETROCELLI](#) (M5S), il quale lamenta la mancanza di chiarezza da parte del Governo circa le finalità delle operazioni sui titoli azionari della S.G.A. S.p.A.; auspica pertanto la soppressione dell'articolo 7 del decreto-legge in esame. Ulteriori perplessità esprime a proposito della previsione di rimborso solamente parziale dei risparmiatori indotti ad acquistare titoli bancari rischiosi. Prosegue segnalando ai Gruppi di maggioranza come il decreto-legge n. 59 sia riconducibile a una logica di fondo di svuotamento delle garanzie costituzionali, del quale rimarca l'estrema pericolosità in termini di partecipazione e democrazia, a tutela del risparmio e dei diritti dei soggetti più deboli nei rapporti con il sistema bancario, il quale risulta beneficiario di nuove e speciali tutele.

Il senatore [CARRARO](#) (FI-PdL XVII), dopo una premessa circa le origini della crisi finanziaria del 2008 e la mancanza di iniziative concrete finalizzate alla gradualità dell'applicazione del *bail in* da parte del Governo e della Banca d'Italia, condivide l'auspicio di alcuni soggetti auditi di un maggiore equilibrio tra le posizioni giuridiche di creditore e debitore. Preannuncia poi la presentazione di un emendamento finalizzato a consentire il risarcimento forfetario di cui all'articolo 9 in relazione alla quota di patrimonio mobiliare entro i 100.000 euro e il ricorso all'arbitrato per la quota eccedente. Ritiene inoltre sia da valutare l'introduzione di scaglioni finalizzati alla concessione dei risarcimenti secondo criteri di progressività. Richiama inoltre l'attenzione sulla necessità di stabilire criteri certi per la procedura di arbitrato.

Il senatore [CASTALDI](#) (M5S) si sofferma sullo stretto legame tra il Governo e il sistema bancario, che si traduce in provvedimenti, quale quello in esame, unicamente finalizzati a facilitare il recupero del credito alle banche. Invita pertanto i senatori della maggioranza a un'analisi serena del decreto-legge n. 59, non condizionata dalla parzialità del Governo. A suo giudizio, infatti, il provvedimento è in continuità con analoghe misure che favoriscono solo le banche e non danno alcun sostegno concreto alle aziende e alle famiglie alle prese con la crisi economica.

Il senatore [CRIMI](#) (M5S) rileva nel decreto-legge in esame l'intenzione di fondo del Governo di innovare l'ordinamento rendendolo più funzionale agli interessi del settore bancario, mascherata con misure di carattere risarcitorio per i risparmiatori danneggiati dalle stesse banche. A fronte della mancanza di misure volte a incentivare l'erogazione del credito, rileva criticamente, in particolare agli articoli 1 e 2, la sussistenza di disposizioni volte a squilibrare ulteriormente i rapporti fra debitori e banche a vantaggio delle seconde, mentre destano ulteriori preoccupazioni i rapporti fra Governo e mondo bancario alla luce delle disposizioni di cui all'articolo 7. Facendo riferimento alle proposte avanzate dall'associazione rappresentativa dei cittadini truffati dalle banche, con particolare riferimento alle condotte della Banca Etruria, condivide le richieste di estensione della possibilità di erogazione dei risarcimenti, sulla base del principio di progressività, di coinvolgere anche gli azionisti e di introdurre forme risarcitorie innovative come la cessione di titoli detenuti a zero compensi.

Il presidente [Mauro Maria MARINO](#), accogliendo una richiesta del rappresentante del Governo, avverte che la seduta pomeridiana inizierà alle ore 14,45. Si riserva inoltre di prevedere ulteriori sedute in base al numero degli iscritti a parlare in discussione generale.

La Commissione prende atto.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 9,20.

FINANZE E TESORO (6^a)

MERCOLEDÌ 18 MAGGIO 2016

362^a Seduta (1^a pomeridiana)

Presidenza del Presidente
[Mauro Maria MARINO](#)

Interviene il vice ministro dell'economia e delle finanze Casero.

La seduta inizia alle ore 14,50.

IN SEDE REFERENTE

(2362) Conversione in legge del decreto-legge 3 maggio 2016, n. 59, recante disposizioni urgenti in materia di procedure esecutive e concorsuali, nonché a favore degli investitori in banche in liquidazione

(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame sospeso nella seduta antimeridiana.

La senatrice [STEFANI](#) (LN-Aut) ritiene che sarebbe stata maggiormente congrua l'assegnazione dell'esame in sede referente del disegno di legge in titolo alle Commissioni riunite 2^a e 6^a, anche in considerazione dell'esame presso la Commissione giustizia del disegno di legge di riforma del processo civile, rispetto al quale il decreto-legge n. 59 dà luogo a numerose sovrapposizioni. Lamenta la volontà del Governo di introdurre nell'ordinamento istituti nuovi come il pegno non possessorio servendosi dello strumento del decreto-legge. Sottolinea inoltre il favore riservato al settore bancario, cui sono messi a disposizione mezzi per il recupero del credito non accessibili agli altri soggetti. Svolge quindi una serie di osservazioni nel merito dell'esecuzione forzata la cui delicatezza ai fini dell'effettività delle sentenze è affievolita dalle continue modifiche delle norme.

La senatrice [BOTTICI](#) (M5S) osserva che il decreto-legge n. 59 non contiene alcuna soluzione idonea ad aumentare la disponibilità del credito per l'economia reale, risolvendosi in una serie di disposizioni favorevoli esclusivamente al sistema bancario. Prosegue facendo presenti una serie di incongruenze nel testo del decreto-legge in esame, con particolare riferimento alla disciplina del pegno non possessorio, della garanzia immobiliare, dell'inadempimento, del registro delle procedure di espropriazione forzata: si tratta di rilievi di merito sulla portata delle misure che oggettivamente penalizzano le imprese e i debitori delle banche. In merito all'articolo 7 considera opportuno che le Commissioni parlamentari possano approfondire la questione della modifica dello statuto della società S.G.A., in relazione agli scopi sociali che le venissero attribuiti. Circa le misure di indennizzo dei risparmiatori truffati, considera grave l'esclusione dal testo dell'articolo 8 di riferimenti ai soggetti che hanno comprato obbligazioni subordinate da intermediari, i quali rischierebbero di vedere preclusa la possibilità di indennizzo.

A parere del senatore [TOSATO](#) (LN-Aut) le disposizioni recate dal decreto-legge sono destinate nel complesso a tradursi in un ulteriore elemento di debolezza contrattuale delle imprese e delle famiglie nei confronti del sistema bancario. In particolare, a tale riguardo, menziona le disposizioni concernenti la definizione di inadempimento di cui all'articolo 2 che espongono le imprese al rischio di perdere i beni dopo 3 rate non pagate. Dopo aver espresso riserve sulla disciplina concernente il

dimezzamento del valore di vendita degli immobili nel caso delle aste, si sofferma sull'arbitrarietà dei criteri adottati ai fini dell'accesso alle procedure di indennizzo, le quali risultano particolarmente complesse, con tempi eccessivamente ristretti per gli interessati.

La senatrice [BLUNDO](#) (M5S) rimarca che il decreto-legge, pur occupandosi di sistema bancario, trascura di affrontare le radici della crisi finanziaria e cioè la prevalenza della moneta virtuale, la finanziarizzazione dell'economia e la perdita di sovranità monetaria. L'articolo 1 reca disposizioni che rafforzano le garanzie delle banche a tutto danno dei soggetti finanziati mentre l'articolo 2 introduce un nuovo istituto che consente alle banche di appropriarsi di beni immobili dopo il mancato pagamento di tre rate. In particolare, ritiene che il debitore sia penalizzato dalla mancata differenziazione tra macchinari e beni immobili e osserva che il mancato pagamento di una rata potrebbe derivare da una momentanea condizione di difficoltà, che l'articolo 2 non considera in alcun modo. Anche le disposizioni relative alla sostituzione dell'ufficiale giudiziario nelle procedure espropriative forzate con il custode, rischia di favorire ulteriormente il creditore. Fa presente inoltre che l'articolo 7, le cui finalità rimangono ancora assolutamente non chiarite da parte del Governo, fa riferimento a un valore di cessione della S.G.A. molto discutibile.

Per quanto riguarda invece il risarcimento dei risparmiatori truffati, invita la maggioranza e il Governo a tener conto che esistono situazioni peculiari e particolari che meritano una particolare attenzione, come coloro che hanno realizzato lavori di ricostruzione nel comune di Pizzoli in Abruzzo, finanziati dalla filiale della Banca Etruria: il dissesto della banca toscana non deve penalizzare anche questa realtà locale impegnata nella ricostruzione.

Il senatore [BUCCARELLA](#) (M5S) si sofferma analiticamente a commentare i contenuti dell'articolo 2, ricordando come il "patto marciano" sia frutto di un'elaborazione giurisprudenziale che ne ha fissato la ammissibilità nell'ordinamento a partire da determinate condizioni. Tali condizioni peraltro non sembrano rispettate dall'articolo in commento, che, invece, prosegue nella linea di sostanziale privatizzazione delle procedure esecutive immobiliari con una degiurisdizionalizzazione in favore di una sola classe di creditori e cioè le banche e gli intermediari finanziari. Sottolineata l'assenza di urgenza di modifiche al codice di procedura civile, rimarca le criticità di maggiore rilievo, emerse anche nel corso delle audizioni svolte. In primo luogo, non è garantita la terzietà del soggetto che compie la stima del valore del bene oggetto del "patto marciano", nonostante il formalismo dell'incarico affidato dal presidente del tribunale. Inoltre, il patto può essere applicato anche ai contratti di finanziamento in corso, determinando in tal modo un ulteriore rafforzamento della controparte bancaria. D'altro canto, l'articolo 2 non lascia spazio al debitore per contestare elementi del contratto che, nella pratica quotidiana, sono oggetto di opposizione all'esecuzione. Per tali motivi ritiene che l'intero articolo riduca ampiamente le garanzie giurisdizionali dei debitori, senza ottenere significativi risultati sul fronte dello smobilizzo dei crediti deteriorati. Ulteriore elemento di forte contrarietà è costituito dalla prevalenza del "patto marciano" rispetto alle ipoteche già iscritte: si tratta del superamento di un principio cardine dell'ordinamento. Prosegue il proprio intervento rimarcando gli elementi critici derivanti dal comma 10 dell'articolo 2, atteso che può realizzarsi il trasferimento del bene anche se sottoposto a esecuzione forzata per espropriazione. Da ultimo, sottolinea che il credito della banca prevale anche rispetto all'esecuzione a seguito di riscossione di imposte non pagate. Dopo aver commentato criticamente l'assenza di disposizioni relative allo spossessamento dell'immobile, preannuncia la presentazione di una serie di emendamenti sulle questioni oggetto del proprio intervento.

Il presidente MARINO in relazione al numero degli iscritti a parlare in discussione generale ritiene opportuno, come già anticipato, convocare nuovamente la Commissione in seduta notturna alle ore 20.15.

La Commissione conviene.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

Omissis

La seduta termina alle ore 16,20.

FINANZE E TESORO (6^a)

MERCOLEDÌ 18 MAGGIO 2016

363^a Seduta (2^a pomeridiana)

Presidenza del Presidente

[Mauro Maria MARINO](#)

Interviene il vice ministro dell'economia e delle finanze Casero.

La seduta inizia alle ore 19,50.

IN SEDE REFERENTE

(2362) Conversione in legge del decreto-legge 3 maggio 2016, n. 59, recante disposizioni urgenti in materia di procedure esecutive e concorsuali, nonché a favore degli investitori in banche in liquidazione

(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame sospeso nella prima seduta pomeridiana.

Il senatore [CAPPELLETTI](#) (M5S) rammenta le ragioni alla base della proposta, messa in votazione nella Commissione Giustizia, finalizzata a una riassegnazione in congiunta dell'esame in sede referente del disegno di legge in titolo. Fa quindi presente l'assenza nel provvedimento di misure volte a fronteggiare le conseguenze dei recenti casi riguardanti il sistema bancario del Veneto che si sono tradotti in gravi perdite per numerosi risparmiatori. In generale, osserva come il decreto-legge n. 59 sia finalizzato a favorire il sistema bancario, nell'assenza di previsioni volte a tutelare anche il sistema delle piccole e medie imprese, come appare evidente nel caso della disciplina del patto marciano e i casi di inadempienza e della conseguente procedura esecutiva, la quale non contempla neanche un livello minimo di garanzia per l'impresa indebitata nei confronti della banca. Esprime inoltre riserve circa le previsioni di cui all'articolo 9, che appaiono finalizzate, nel disciplinare gli indennizzi a favore degli acquirenti di obbligazioni subordinate, a distogliere l'attenzione dalle finalità principali del provvedimento. In tale ambito giudica incomprensibile e giuridicamente infondata la scelta di ammettere alla procedura di indennizzo coloro che hanno sottoscritto il contratto di acquisto dei titoli entro la data di pubblicazione della direttiva sulla risoluzione delle crisi bancarie.

Il senatore [GIROTTI](#) (M5S) segnala il grave ritardo con cui le istituzioni hanno cominciato a prendere atto della gravità del problema dei crediti deteriorati. Riepiloga quindi i principali dati riguardanti l'abnorme ammontare delle sofferenze, mettendo in evidenza come queste siano in buona parte riconducibili a un numero relativamente contenuto di esposizioni di notevole entità e all'operato di un numero limitato di dirigenti del settore bancario. Esprime quindi critiche relativamente alla disciplina della garanzia di cui all'articolo 2, che può riguardare anche contratti già in essere, specialmente in ragione dell'asimmetria dei rapporti fra impresa debitrice e istituto bancario. Ritiene inoltre che la finalità, in sé apprezzabile, di rendere più rapide le procedure di recupero non può prescindere da un riassetto strutturale del sistema bancario, che porti alla separazione dei modelli bancari, all'esclusione dei privati dal controllo della Banca d'Italia e a una disciplina più stringente sulla gestione dell'erogazione del credito, al fine di garantirne la

ragionevolezza economica e la trasparenza. Riguardo alla materia degli indennizzi giudica imprescindibile, in presenza di comportamenti illeciti a danno dei risparmiatori, la previsione di un rimborso totale.

Il senatore [CIOFFI](#) (M5S) si sofferma sullo squilibrio tra le banche e le piccole e medie imprese che si trovano nella necessità di ricorrere al credito, anche a fronte dei ritardi nei pagamenti della pubblica amministrazione. Caratteristiche diverse, consistenti in una maggiore flessibilità dimostrata dal sistema bancario hanno invece i rapporti tra quest'ultimo e le grandi società per azioni. Auspica che il legislatore intervenga in particolare per garantire le posizioni dei soggetti più deboli, anche attraverso l'educazione finanziaria e la semplificazione delle comunicazioni fra banca e cliente, oltre a procedere al superamento del modello di banca universale. Rileva inoltre l'esigenza di una maggiore chiarezza sulle finalità delle disposizioni sulla S.G.A. S.p.A. di cui all'articolo 7.

Il senatore [GAETTI](#) (M5S) manifesta critiche circa gli interventi volti a rendere più agevole il recupero del credito da parte delle banche, specie sulla base di casi reali caratterizzati da un atteggiamento vessatorio nei confronti dei debitori. Ulteriori timori sono a suo giudizio motivati dalla previsione circa il dimezzamento del prezzo del bene messo all'asta a seguito di tre tentativi di vendita andati a vuoto, in ragione della possibilità, specie in determinate aree territoriali, di azioni di intimidazione, che consentirebbero alle organizzazioni criminali di impiegare proficuamente le proprie risorse. Dopo aver osservato il rapporto causale fra le sofferenze bancarie e l'operato di un numero contenuto di dirigenti del settore si sofferma sulle misure riguardanti la società S.G.A., esprimendo in particolare preoccupazione rispetto alle prospettive riguardanti la gestione della stessa.

Il senatore [ENDRIZZI](#) (M5S) mette in evidenza quale elemento causale delle sofferenze bancarie la diffusa mancanza di garanzie reali provviste di effettivo valore economico. Critica quindi la scelta del Governo di tentare di porre rimedio alla questione dei crediti deteriorati per mezzo di innovazioni sostanziali dell'ordinamento giuridico, quali il pegno non possessorio e il patto marciano, che dovrebbero essere materia di competenza schiettamente parlamentare. Il Governo deve invece avere come priorità le misure per indennizzare i risparmiatori danneggiati da comportamenti illeciti del settore bancario, rispetto ai quali non è comprensibile la previsione di un indennizzo solamente parziale. Per quanto riguarda la garanzia costituita dal pegno mobiliare non possessorio, rileva i rischi connessi alla diversa posizione di forza della banca e dell'impresa richiedente il credito nella definizione delle clausole contrattuali, tra l'altro a fronte della mancanza di misure analoghe a tutela dell'impresa nei confronti dei suoi debitori. Nel complesso, le previsioni in materia di garanzia del credito appaiono confuse e tali da dare luogo a numerosi contenziosi nonché di comportare rischi per la tenuta del sistema imprenditoriale, che, pur essendo fondamentale per lo stesso gettito erariale, è sacrificata alla finalità di garantire la stabilità del settore bancario in relazione alle norme internazionali sui requisiti di capitalizzazione.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 21,25.