



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori BUEMI e Fausto Guilherme LONGO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 DICEMBRE 2015**

Istituzione di una Commissione parlamentare d’inchiesta sui fallimenti delle banche e delle assicurazioni nonché sulla cattiva gestione del sistema finanziario ad esse collegato

ONOREVOLI SENATORI. - Con l'approvazione definitiva del disegno di legge Atto Camera n. 3123, recante delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - legge di delegazione europea 2014, entrerà in vigore anche l'articolo 8, recante «principi e criteri direttivi per il recepimento della direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio». Il comma 1 di tale articolo 8 detta la nuova disciplina del risanamento e della risoluzione del settore creditizio e degli intermediari finanziari: è stabilito che si applichino a partire dal 2016 le nuove norme e regole sul *bail-in*, ovvero il meccanismo per l'esercizio - da parte di un'autorità di risoluzione - dei poteri di svalutazione e di conversione in relazione alle passività di un ente creditizio soggetto a risoluzione. Secondo il disposto dell'articolo 43 della direttiva, l'attuazione della delega dal 2016 dovrà identificare anche le specifiche modalità di attuazione del *bail-in* con riferimento alle forme societarie cooperative, stabilendo la designazione della Banca d'Italia quale autorità di risoluzione nazionale, con l'obbligo di assicurare il tempestivo scambio di informazioni con il Ministero dell'economia e delle finanze e, secondo quanto stabilito dall'articolo 3, paragrafo 6, della direttiva, prevedendo altresì

l'approvazione da parte di quest'ultimo organo prima di dare attuazione a decisioni che abbiano un impatto diretto sul bilancio oppure implicazioni sistemiche.

Laddove le autorità di risoluzione valutino che i piani di risanamento non sono sufficienti a ristabilire il corretto funzionamento delle attività della banca e che vi è un pubblico interesse ad intervenire, provvederanno quindi a mettere in pratica il piano di risoluzione attraverso i seguenti principali strumenti: cessione di ramo d'azienda; trasferimento di ramo d'azienda a un ente-ponte; trasferimento degli attivi deteriorati in una *bad bank*; *bail-in* di azionisti e creditori non garantiti. La misura, la cui entrata in vigore è prevista per il 1° gennaio 2016, si applicherà a tutti i creditori non garantiti della banca, tra i quali: azionisti (ad esempio detentori di capitale Tier 1; capitale addizionale Tier 1); obbligazionisti (ad esempio detentori di titoli debito; debito subordinato; obbligazioni convertibili) e depositanti.

Più nel dettaglio, tale misura si concretizza nella facoltà delle autorità di risoluzione - qualora gli altri strumenti si rivelino non adeguati al raggiungimento degli obiettivi della risoluzione - di convertire in capitale o svalutare fino a zero il valore nominale dei crediti o dei titoli di debito della banca. In tal senso, l'autorità di risoluzione ha l'onere di operare una valutazione equa ed oggettiva dell'importo sulla base del quale devono essere svalutate o convertite le passività ammissibili al fine di ripristinare il coefficiente di capitale primario di classe I. Per ciò che concerne gli azionisti, l'esito della svalutazione o della conversione può concludersi alternativamente: a) nella cancellazione delle azioni esistenti oppure b)

nella conversione in strumenti di capitale di nuova emissione a valore nominale fortemente ridotto. La disciplina normativa prevede ad ogni modo alcune deroghe, escludendo da qualsiasi tipo di prelievo i conti correnti e i depositi al di sotto dei 100.000 euro, coperti da garanzia statale, nonché le passività coperte da garanzia personale o reale e le passività da reddito di lavoro da riconoscere in favore dei dipendenti.

Poiché non è neppure pensabile che misure di tale incidenza sulle abitudini di risparmio del nostro Paese passino senza un profondo mutamento del costume professionale degli attori del mondo creditizio, è assolutamente necessario – ed a nostro avviso anche prioritario – gettare un fascio di luce sulla prassi sistematica di cattiva gestione del risparmio, che negli ultimi decenni ha visto pericolosissimi fallimenti di istituzioni bancarie ed assicurative. Una cultura di morigeratezza gestionale non può che passare dalla precisa conoscenza degli errori del passato, per indicare dove correggere e quale strada intraprendere; è inconcepibile che le banche privatizzino gli utili e socializzino le perdite. Finora, quando la banca guadagna gli utili sono suoi, quando fallisce coinvolge, con il meccanismo del *bail-in*, i suoi correntisti (e degli azionisti che hanno percepito utili nei periodi di vacche grasse nessuno parla più). Non è infatti immaginabile che i depositanti siano chiamati a rimettere i risparmi per ripianare i debiti delle banche, non avendo mai partecipato agli utili quando le cose andavano bene: è ingiusto chiamare i correntisti a patire le conseguenze delle

commistioni di interessi e delle scelte azzardate con cui, sin qui, si è confuso il rischio zero – che deve avere la raccolta e l’impiego del risparmio – dalla valutazione speculativa che devono avere gli investimenti.

Se l’autorità di risoluzione farà capo alla Banca d’Italia, allora anch’essa (l’autorità di risoluzione) dovrebbe essere monitorata dalla Commissione d’inchiesta, in quanto parte in causa quale emanazione della banca centrale italiana, che di fatto è un vero e proprio consiglio d’amministrazione superiore delle maggiori banche ed assicurazioni italiane. Il rischio è che le principali banche ed assicurazioni italiane, appunto azioniste della Banca d’Italia per il 94 per cento, attraverso il condizionamento sull’autorità di risoluzione pilotino il salvataggio o la condanna di questo o quell’istituto secondo propri interessi di parte.

Le tristi vicende del passato, i casi Parmalat, Cirio e Monte dei Paschi di Siena, sono tutti esempi di lassismo gestionale che non si sarebbe verificato in epoche in cui vigeva nel testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (TUB) il divieto di partecipazioni azionarie delle banche nelle imprese e viceversa. Seguire quelle vicende può essere utile anche per capire se l’interesse nazionale per la tutela dei settori strategici non richieda il ripristino, anche sotto altre e più aggiornate forme, di quel divieto, che ci fece uscire dalla crisi del 1929 e che rafforzò per oltre mezzo secolo il fragile nerbo del sistema produttivo e creditizio italiano, salvaguardandone la reciproca indipendenza.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta per svolgere accertamenti sui fallimenti delle banche e delle assicurazioni nonché sulla cattiva gestione del sistema finanziario ad esse collegato, di seguito denominata «Commissione».

2. L'istituzione della Commissione di cui al comma 1 è volta anche a prospettare l'adozione di misure organizzative e strumentali tese a prevenire il fenomeno dell'incapacità gestionale, qualora entri in vigore il meccanismo per l'esercizio dei poteri di svalutazione e di conversione in relazione alle passività di un ente creditizio.

### Art. 2.

1. La Commissione effettua gli accertamenti di cui all'articolo 1, comma 1, con particolare riguardo:

*a)* al reale ammontare delle risorse economiche, gravanti sui bilanci del settore pubblico allargato, destinate nello scorso ventennio alla finalità di ripianare i costi dei fallimenti, delle altre procedure concorsuali o comunque di vicende di patologia finanziaria che abbiano gravemente alterato l'affidabilità sul mercato di taluni istituti creditizi e assicurativi;

*b)* all'accertamento dei fatti e delle ragioni per cui il consolidato divieto di partecipazioni azionarie delle banche nelle imprese e viceversa sia stato abbandonato, verificando in che termini ciò abbia influito sulla redazione della nuova disciplina contenuta nel testo unico delle leggi in materia

bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385;

c) alla verifica degli effetti negativi, prodotti dall'abrogazione del divieto di cui alla lettera b), sulla competitività, stabilità ed affidabilità del sistema finanziario italiano e, laddove dimostrato, alla ricerca delle complicità, della cointeressenze e dei conflitti di interesse che possono aver portato i responsabili delle pubbliche amministrazioni interessate, comprese quelle investite di poteri di vigilanza, a non assumere le decisioni necessarie alla difesa dell'interesse nazionale in un settore strategico;

d) alla prevenzione dell'eventuale conflitto di interessi tra le funzioni della Banca d'Italia, quale Autorità di risoluzione nazionale designata, e l'apparato azionario che ne esprime la struttura di governo e ne influenza le linee di indirizzo gestionale.

2. Al fine di impedire il ripetersi del fenomeno di cattiva gestione delle banche e delle assicurazioni, la Commissione ha, inoltre, il compito di formulare proposte in ordine:

a) all'adozione di nuovi strumenti di controllo e al ripristino del divieto di partecipazioni azionarie delle banche nelle imprese e viceversa;

b) alla modalità operativa con cui, nel nuovo sistema derivante dal recepimento della direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento, si dovrebbe fronteggiare un'evenienza come quella occorsa in passato al Monte dei paschi di Siena, prevedendo:

1) il potenziamento del sistema dei controlli sui soggetti responsabili delle istituzioni creditizie;

2) l'introduzione del principio in base al quale prima di ogni misura a carico dei depositanti, laddove siano emerse responsabilità e negligenze, siano determinate

le modalità con cui applicare gli opportuni provvedimenti sanzionatori a carico degli amministratori dell'ente creditizio.

3. La Commissione approfondisce altresì, nel rispetto delle relative competenze, l'attività degli organi amministrativi e giudiziari, dei Ministeri e delle forze di polizia.

4. La Commissione non può emettere giudizi sull'esercizio delle funzioni giudiziarie e sulle attività di singoli magistrati. Qualora, nel corso dell'inchiesta emergano elementi rilevanti a fini disciplinari, può riferirli e segnalarli all'organo competente per il seguito di competenza.

#### Art. 3.

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 al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, e in modo che sia assicurata, comunque, la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo costituito in almeno un ramo del Parlamento.

2. I Presidenti delle Camere assicurano che non vengano nominati parlamentari che abbiano ricoperto un ruolo nei procedimenti giudiziari relativi ai fatti oggetto dell'inchiesta.

3. Il presidente della Commissione è nominato di comune accordo dai Presidenti delle Camere tra i membri dei due rami del Parlamento al di fuori dei componenti della Commissione stessa. La Commissione elegge al proprio interno due vicepresidenti e due segretari.

#### Art. 4.

1. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regola-

mento interno approvato dalla Commissione stessa nella seduta successiva a quella della sua costituzione.

#### Art. 5.

1. La Commissione procede, nell'espletamento dei suoi compiti, con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

2. Per i segreti di Stato, d'ufficio, professionale e bancario si applicano le disposizioni vigenti in materia di loro opponibilità all'autorità giudiziaria.

3. La Commissione può richiedere, anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, copie di atti e documenti relativi a procedimenti o a inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti sulle materie oggetto dell'inchiesta. L'autorità giudiziaria può opporre diniego motivato sulla base di inderogabili esigenze di segreto istruttorio.

4. La Commissione può opporre motivatamente all'autorità giudiziaria il vincolo del segreto funzionale che abbia apposto ad atti e documenti.

5. La Commissione individua gli atti e i documenti che non devono essere divulgati, anche in relazione ad altre istruttorie o a inchieste in corso. Sono in ogni caso coperti da segreto gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari.

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

7. La Commissione può richiedere, anche mediante sopralluogo, copie di atti e documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari svolte in Italia sulle materie oggetto dell'inchiesta.

8. Il rifiuto ingiustificato di ottemperare agli ordini di esibizione di documenti o di consegna di atti, di cui al presente articolo,

è punito ai sensi dell'articolo 650 del codice penale.

9. La Commissione può avvalersi della collaborazione di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria, di pubblici dipendenti e delle altre collaborazioni che ritenga necessarie.

#### Art. 6.

1. I membri della Commissione, i funzionari ed il personale addetti alla Commissione stessa ed ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta ovvero ne viene a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui al comma 3 del presente articolo.

2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione del segreto di cui al comma 1 è punita a norma dell'articolo 326 del codice penale.

3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, le stesse pene di cui al comma 2 si applicano a chiunque diffonda in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione ai sensi del comma 5 dell'articolo 5.

#### Art. 7.

1. Le sedute della Commissione sono pubbliche, salvo che la Commissione medesima disponga diversamente.

2. Le spese per il funzionamento della Commissione 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. 8.

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. 9.

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





