

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

N. 847

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore BENVENUTO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 LUGLIO 2006

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle eventuali responsabilità politiche per gli episodi di dissesto finanziario delle imprese del gruppo Parmalat, del gruppo Cirio e della Giacomelli Spa, nonché sulle modalità di diffusione di titoli pubblici argentini presso i risparmiatori italiani nel periodo 1998-2003

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge riproduce, nella sostanza, il testo unificato delle varie proposte di legge di iniziativa parlamentare della XIV legislatura, come approvato dalla Camera dei deputati il 13 luglio 2004 ma mai discusso dal Senato (Atto Senato 3041).

Permangono infatti immutate le sottostanti motivazioni di ordine economico e sociale, di tutela dei risparmiatori e degli investitori, che hanno indotto un ramo del Parlamento a varare nella scorsa legislatura l'inchiesta sulle cause e sulle responsabilità dei molti e pesanti casi di «risparmio tradito», dai *crack* imprenditoriali al *default* dell'Argentina, che hanno colpito, non di rado gravemente, centinaia di migliaia di famiglie italiane.

Né può valere da esimente l'intervenuta travagliata approvazione, nel dicembre scorso, della legge 28 dicembre 2005, n. 262, sulla tutela del risparmio e la disciplina del mercato finanziario, in quanto si è rivelata da un lato tardiva ed insufficiente a causa dell'atteggiamento dilatorio e liquidatorio della passata maggioranza e del passato Governo, e dall'altro lato dispone comunque soltanto per il futuro e, per certi aspetti, per l'abbastanza lontano futuro.

Nel rimandare nel merito alle mie considerazioni esposte in sede di discussione generale di tale provvedimento a Montecitorio nella seduta del 14 giugno 2004, sollecito conclusivamente la rapida approvazione della presente proposta di inchiesta bicamerale.

Negli ultimi anni ci siamo trovati di fronte ad un attacco ai risparmiatori, dove tutte le regole, le indicazioni e le disposizioni a tutela del risparmio sono risultate inutili rispetto a quanto poi verificatosi.

Come, nell'esame del progetto di legge alla Camera, ricordavano gli onorevoli Patria e Gamba, ciò è avvenuto anche in altri Paesi, ma in tali casi gli interventi delle istituzioni e delle autorità politiche sono stati più rapidi. Abbiamo condotto, nella scorsa legislatura, due indagini conoscitive, l'una da parte della Commissione finanze, l'altra da parte delle Commissioni finanze e attività produttive della Camera e del Senato, e abbiamo indicato concordemente soluzioni e proposte omogenee. Accanto a tale lavoro, che testimonia l'attenzione del Parlamento alla tutela dei risparmiatori, sono state adottate ulteriori iniziative, la più rilevante delle quali è relativa alla discussione in atto sul testo unificato delle proposte di legge in materia di tutela e valorizzazione del risparmio e di individuazione di regole comuni. Anche in tal caso, è stato compiuto un lavoro proficuo, ma non si è proceduto speditamente.

L'auspicio comune, non soltanto dell'opposizione, è che si possa riprendere, in questa nuova legislatura, tale lavoro, e che si possa giungere all'approvazione di una sostanziale riforma della disciplina delle autorità di controllo, in modo da determinare le condizioni per valutare ciò che non ha funzionato per quanto riguarda la *corporate governance* nonché il funzionamento della borsa e le responsabilità degli investitori e dei promotori e di individuare rapidamente soluzioni che diano risposta ai problemi dei risparmiatori. Dunque, si è proceduto troppo lentamente (lo ricordo perché nei confronti del Parlamento c'è notevole attenzione da parte del Paese e, soprattutto, da parte dei risparmiatori). Qualcosa non ha funzionato. Ricordo che, nonostante le proposte dell'opposizione, nella scorsa legislatura, non abbiamo dato attuazione con la legge comuni-

taria entro il 2003, come pure era possibile, alla normativa prevista dalle disposizioni comunitarie sugli abusi di mercato, così come non si è proceduto risolutamente per quanto concerne la possibilità per le associazioni dei consumatori, e non solo, di ricorrere alla *class action*. Il provvedimento che è stato all'esame della Commissione giustizia è importante, ma non prevedeva interventi specifici per quanto concerne, ad esempio, il risparmio: esso, infatti, si riferisce essenzialmente alla questione dei contratti di somministrazione.

In questo contesto di carattere generale, nel quale vi sono stati aspetti positivi ma si è proceduto lentamente, si è collocata l'iniziativa di diversi colleghi, in particolare della Lega Nord, che hanno evidenziato la necessità di costituire una Commissione di inchiesta al fine di verificare ciò che è avvenuto.

Do atto ai due relatori di aver affrontato il problema con molta attenzione e di aver predisposto un testo che adesso viene presentato al Senato, lasciando alla discussione in questa sede la soluzione dei problemi che sono stati sollevati dalle Commissioni nella scorsa legislatura, in particolare dalla Commissione affari costituzionali.

Voglio ricordare che, su tale questione, si sono registrate alcune difficoltà all'interno della maggioranza. Questo non è un provvedimento *bipartisan*, come si usa dire, in quanto non è stato concordato, non è stato discusso assieme all'opposizione. Noi non abbiamo avuto un atteggiamento pregiudizialmente contrario all'istituzione di una Commissione di inchiesta. Certamente, ci rendiamo conto che le osservazioni formulate, in particolare quelle dell'onorevole Patria, hanno un loro fondamento, soprattutto per quanto riguarda i tempi di esame del provvedimento in discussione e di quello in materia di risparmio, nonché con riferimento alle indagini della magistratura attualmente in corso, soprattutto in relazione ai casi Parmalat, Cirio e Giacomelli.

È quindi giusto che si proceda con attenzione, temperando le aspettative e le esigenze che provengono dal mondo dei risparmiatori - ma anche dal sistema economico del nostro Paese - con i tempi relativi alle indagini della magistratura. Bisognerà lavorare con cautela, per evitare che i compiti, le funzioni e le iniziative della Commissione di inchiesta proposta si sovrappongano a quelle della magistratura inquirente.

Noi pensiamo che, se l'esame del provvedimento andrà avanti e si riuscirà a definire una soluzione, un itinerario che tenga conto di questi rischi di sovrapposizione, si debba cogliere l'occasione per un allargamento dell'inchiesta parlamentare anche ad altri profili. Un aspetto particolare riguarda il sistema delle imprese; quindi, si è fatto uno sforzo per dare un'indicazione che non sia specificamente rivolta alle vicende Cirio e Parmalat.

Ma vi è un'altra situazione grave nel nostro Paese, che richiede l'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta, richiamata anche dall'onorevole Patria nella sua relazione. Mi riferisco al problema dei 450.000 piccoli e medi risparmiatori italiani che sono stati coinvolti dal *default* sui *bond* argentini. Si tratta di una situazione particolarmente grave e scabrosa.

È una questione particolarmente delicata, sulla quale la Commissione finanze della Camera dei deputati è già intervenuta in più di una occasione dal 2001 ad oggi. Ci troviamo di fronte ad una perdita che ha riguardato 450.000 piccoli risparmiatori, i quali, dai dati che abbiamo acquisito attraverso una serie di indagini, hanno perso 14 miliardi di euro, pari a 28.000 miliardi di lire.

Sulla questione dei *bond* argentini l'Italia rappresenta l'unico caso, a livello internazionale, in cui coloro che hanno perso sono stati i risparmiatori, mentre il sistema delle banche ha perso solo 73 milioni di euro. Dunque, sono stati collocati *bond* argentini quasi esclusivamente presso i piccoli risparmiatori: se si fosse trattato di titoli per cui valesse la

pena investire, essi sarebbero rimasti nel patrimonio delle banche, mentre vi è rimasto solo un pulviscolo di *bond* argentini.

Vorrei ricordare ancora, a questo riguardo, che sulle gestioni individuali di banche e di fondi l'incidenza di investimenti in *bond* argentini, secondo quanto riferito dalla Consob, è al di sotto dello 0,01 per cento: siamo quindi di fronte ad un caso clamoroso. È vero che la Consob ha ricevuto forti sollecitazioni: sono state infatti presentate molte denunce su ciò che è avvenuto. La Consob ha avviato un'indagine e ci ha informato che erano state date indicazioni, in particolare per quanto riguarda i *bond* argentini emessi il 21 ottobre 1999 con scadenza 2002, nel senso che quei *bond* erano adatti unicamente ad investitori speculativi in condizioni di valutare e sostenere rischi speciali. Ci troviamo, dunque, di fronte a qualcosa che non ha funzionato.

È vero che l'Associazione bancaria italiana ha riferito che è stata nominata una *task force* argentina, al cui vertice vi è un *ex* dirigente della Banca di Roma, il dottor Stock, che ha svolto anche un importante lavoro di raccolta di deleghe al fine di poter rappresentare questi risparmiatori. È tuttavia vero che, alla luce delle indicazioni che abbiamo potuto raccogliere dai singoli risparmiatori, dalle associazioni dei consumatori e dalla Consob, qualcosa non ha funzionato. La Commissione d'inchiesta in questione, una volta allargati i propri compiti anche ai *bond* argentini, potrebbe verificare che cosa è avvenuto e perché 450.000 risparmiatori sono diventati creditori di 28.000 miliardi di lire. Si tratta di una cifra enorme, molto superiore alle perdite subite dai piccoli risparmiatori a causa dei crac Cirio e Parmalat!

In ordine alla vicenda dei *bond* argentini, abbiamo presentato nella scorsa legislatura alcune proposte di legge assegnate alla Commissione finanze. Riproponiamo con forza la questione, in questo momento, non soltanto perché riteniamo che si debba accertare

cosa non ha funzionato, ma anche perché riteniamo necessario spingere il Governo ad adottare una più forte iniziativa di carattere diplomatico, volta a tutelare i nostri risparmiatori.

Proprio in questi giorni, il Fondo monetario internazionale dovrà deliberare la terza *tranche* del prestito all'Argentina. Orbene, poiché in tale organismo internazionale siede anche un rappresentante del Governo italiano, è fondamentale che vi sia un'iniziativa politica forte dell'Italia in tale sede: la richiede il negoziatore, il dottor Stock, e la richiedono anche i risparmiatori.

Dopo avere formulato, nel corso della riunione del Fondo monetario tenutasi a Dubai, una prima proposta nella quale si era detto disponibile a restituire solo il 25 per cento dei *bond* sottoscritti dai risparmiatori italiani, senza interessi, il Governo argentino ha modificato la sua posizione e, qualche settimana fa, si è dichiarato disponibile a pagare gli interessi dal momento dell'insolvenza (vale a dire dall'inizio del 2001) al 30 giugno di quest'anno. Con questa nuova proposta, la perdita dei risparmiatori italiani non sarebbe più del 92 per cento, ma raggiungerebbe pur sempre il consistente ammontare del 58 per cento del capitale investito.

Il Governo argentino ha indicato tre possibili soluzioni: la prima è quella della conversione dei *bond* con obbligazioni di pari valore nominale, ma con scadenza molto lunga (35 anni) e con tassi d'interesse molto bassi; la seconda opzione prevede una scadenza dei titoli trentennale, una decurtazione del capitale e cedole leggermente più alte; la terza soluzione è destinata ai creditori argentini e prevede la conversione alla pari con titoli emessi in pesos. Non sono stati chiariti i dettagli relativi alla cedola aggiuntiva nel caso in cui la crescita del PIL in Argentina superasse il 3 per cento.

Molti *ex* colleghi, componenti della Commissione finanze della Camera dei deputati, sono stati letteralmente bombardati dalle richieste dei risparmiatori: è passato il 2001,

è passato il 2002, è passato il 2003 e, a metà del 2004, essi non hanno avuto praticamente risposte, né hanno potuto contare su un'iniziativa del Governo forte ed autorevole; fino a questo momento, si sono dovuti accontentare di indicazioni generiche di disponibilità.

Non si può pensare che questi 450.000 risparmiatori aspettino! Molti sono ricorsi alle vie legali, avviando cause nei confronti di banche che hanno collocato i *bond* senza rispettare la normativa per il collocamento ai privati (e sappiamo come sia complesso ricorrere alle vie legali quando si tratta di chiamare in causa uno Stato estero). Già decine di pronunce della magistratura danno ragione ad alcuni risparmiatori. Ci troviamo, dunque, in una situazione molto complessa che richiede un'iniziativa più tempestiva da parte del Governo.

È giusto impegnarsi affinché il provvedimento in esame approdi a determinati risultati dopo il grande lavoro svolto in comune. È giusto procedere quanto prima all'attuazione della direttiva comunitaria sugli abusi di mercato, il che deve avvenire entro il 12 ottobre. È giusto rivedere le norme sulla

class action, affinché si eviti l'esplosione di una vera e propria alluvione dal punto di vista legislativo. Tuttavia, è altrettanto giusto che la Commissione parlamentare di inchiesta, oltre ad occuparsi del problema strettamente italiano relativo al rapporto tra industrie e banche, svolga un esame approfondito su ciò che è avvenuto con riferimento ai *bond* argentini. Troppe cose non hanno funzionato. Troppe famiglie, troppi risparmiatori sono stati colpiti. Gran parte di queste famiglie si trova in Lombardia, Piemonte e Veneto; si tratta spesso di pensionati che hanno perso tutti i loro risparmi.

Non vorrei generalizzare, ma in molti casi non è stato trasparente il comportamento di alcune banche. Credo che il Parlamento abbia la responsabilità di prestare grande attenzione a questo problema, non solo a parole, e di tenere un comportamento politico ed etico. Il Parlamento, dunque, deve valutare ciò che non ha funzionato, capire di chi sono le responsabilità e, a chi è stato truffato, ai risparmiatori italiani, fornire tempestivamente risposte in termini di giustizia, di equità e di legalità!

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione e compiti)

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sulle eventuali responsabilità politiche per gli episodi di dissesto finanziario delle imprese del gruppo Parmalat, del gruppo Cirio e della Giacomelli Spa, nonché sulle modalità di diffusione di titoli pubblici argentini presso i risparmiatori italiani nel periodo 1998-2003, di seguito denominata «Commissione».

2. La Commissione ha il compito di accertare le cause che hanno determinato il dissesto finanziario delle imprese industriali di cui al comma 1 nonché le modalità del collocamento e della diffusione presso i risparmiatori privati dei titoli pubblici argentini nel periodo 1998-2003, nel rispetto dei vincoli di cui all'articolo 3, comma 1, indagando in particolare sui seguenti aspetti:

a) le responsabilità relative al mancato esercizio dei poteri, interni ed esterni, di controllo e vigilanza sulla crescita eccessiva dell'esposizione finanziaria di alcune imprese, che abbia concorso a determinare situazioni di insolvenza per importi significativi, in relazione ai quali non possa escludersi l'eventualità di rischi sistemici ovvero di gravi pregiudizi alla stabilità e alla credibilità del sistema produttivo e dei mercati finanziari italiani;

b) i motivi che hanno determinato l'inefficienza dei controlli da parte degli organi di amministrazione delle imprese industriali di cui al comma 1 e degli organi di controllo, interni ed esterni, con particolare riferimento al collegio dei sindaci e alle società

di revisione, nonché da parte delle società di *rating* che abbiano espresso giudizi su strumenti finanziari emessi dalle medesime imprese;

c) i rapporti tra le imprese industriali di cui al comma 1 e il sistema finanziario, con specifico riguardo alle banche che hanno collocato strumenti finanziari emessi dalle medesime imprese e che vantano nei confronti delle stesse ingenti crediti, nonché ai reciproci profili di conflitto di interesse;

d) il rispetto, da parte dei soggetti emittenti e degli intermediari finanziari, della disciplina in materia di emissione, collocamento e negoziazione presso il pubblico degli strumenti finanziari emessi dalle imprese industriali di cui al comma 1;

e) l'esistenza di disposizioni interne emanate dall'alta dirigenza delle banche coinvolte nel dissesto del gruppo Parmalat dirette al personale, al fine di consentire il collocamento dei titoli Parmalat nel corso dell'anno 2003;

f) l'ammontare delle risorse finanziarie delle imprese industriali di cui al comma 1 che sono state distratte e le finalità a cui esse erano destinate;

g) le eventuali responsabilità dei soggetti istituzionalmente chiamati a svolgere funzioni di vigilanza, con particolare riferimento al mancato esercizio di poteri di prevenzione, di controllo e sanzionatori che l'ordinamento attribuisce loro, ed al coinvolgimento, anche indiretto, nell'adozione di scelte aziendali che abbiano potuto concorrere a determinare il dissesto finanziario, ovvero alla conoscenza di fatti o atti che avrebbero dovuto indurre ad attivare i predetti poteri;

h) i comportamenti, compresi i differenziali fra i prezzi di acquisto e i prezzi di vendita, e le responsabilità dei soggetti che hanno contribuito a vario titolo alla diffusione fra il pubblico dei titoli pubblici argentini di cui al comma 1;

i) l'informazione del pubblico dei risparmiatori italiani circa il livello e il pro-

gressivo deterioramento dei *rating* della Repubblica argentina e degli altri emittenti pubblici argentini.

Art. 2.

(Composizione e durata)

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, assicurando una rappresentanza proporzionale alla consistenza dei gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento.

2. Con gli stessi criteri e la stessa procedura di cui al comma 1 si provvede alle eventuali sostituzioni in caso di dimissioni o di cessazione del mandato parlamentare o qualora sopraggiungano altre cause di impedimento dei componenti della Commissione.

3. 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.

4. 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. 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 ogni caso di parità di voti, è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età.

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

6. La Commissione, al termine dei suoi lavori, presenta una relazione al Parlamento.

Art. 3.

(Poteri e limiti)

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

2. La Commissione può acquisire copie di atti e documenti relativi ad indagini e inchieste parlamentari. La Commissione acquisisce copia di tutte le ispezioni effettuate dalla Banca d'Italia sulle banche che hanno concesso linee di credito alle società dei gruppi. Può acquisire copie dei fogli di lavoro delle società di revisione a cui le imprese industriali di cui all'articolo 1 hanno conferito incarichi professionali negli ultimi quindici anni, documenti contabili delle medesime società, dei loro consulenti e dei loro fornitori. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza.

3. Per i fatti oggetto dell'inchiesta non è opponibile il segreto d'ufficio, professionale e bancario.

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

5. Per le testimonianze davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli da 366 a 371 e da 372 a 384 del codice penale, in quanto compatibili.

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

Art. 4.

(Obbligo del segreto)

1. I componenti la Commissione, il personale addetto alla stessa e ogni altra persona

che collabora con la Commissione o 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 2 e 6.

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 stata vietata la divulgazione, sono punite ai sensi dell'articolo 326 del codice penale.

Art. 5.

(Organizzazione interna)

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

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

3. Tutte le volte che lo ritenga opportuno, la Commissione può riunirsi in seduta segreta.

4. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie.

5. Per l'espletamento delle sue funzioni la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, di intesa tra loro.

6. 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.

