

Rivista N°: 3/2018
DATA PUBBLICAZIONE: 07/07/2018

AUTORE: Fiammetta Salmoni*

L'INCHIESTA PARLAMENTARE SULLE BANCHE: TANTO TUONÒ CHE NON PIOVVE...

Sommario: 1. L'istituzione della Commissione di inchiesta sul sistema bancario e finanziario e i suoi obiettivi. – 2. Il ritorno al tradizionale ruolo delle Commissioni di inchiesta e l'abbandono delle c.d. Commissioni di maggioranza. – 3. Il ritorno al tradizionale ruolo delle Commissioni di inchiesta e l'abbandono delle c.d. Commissioni di maggioranza. – 4. Le indagini conoscitive sul sistema bancario e finanziario italiano e sulla vigilanza europea – 5. La crisi finanziaria globale, le responsabilità dell'Unione europea e il circolo vizioso tra crisi bancarie e crisi del debito sovrano – 5.1. Il Monte dei Paschi di Siena: la ricapitalizzazione precauzionale. – 5.2. La crisi delle quattro banche: il burden sarin 5. 3. Il caso delle due banche Venete: la liquidazione coatta amministrativa. – 6. Le lacune del sistema di vigilanza e le proposte per il suo miglioramento: dal modello twin peaks alla bad bank centrale. – 7. Governance, crediti deteriorati e diritto penale dell'economia. – 8. Controlimiti, bailin e tutela del risparmio. – 9. Risoluzione delle banche in crisi, tutela del risparmio ed equilibrio di bilancio.

1. L'istituzione della Commissione di inchiesta sul sistema bancario e finanziario e i suoi obiettivi

Il 30 gennaio 2018 è stata approvata la relazione finale di maggioranza della c.d. Commissione d'inchiesta sulle banche, presentata dal suo vice Presidente, senatore Marino¹, insieme a tre relazioni di minoranza, facenti capo rispettivamente a Forza Italia, al Movimento 5 Stelle e a Liberi e Uguali.

La Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema bancario e finanziario (d'ora in avanti la Commissione), è stata istituita con la legge n. 107 del 12 luglio 2017, ha iniziato i

* Associato di Istituzioni di Diritto pubblico nell'Università degli Studi Guglielmo Marconi.

¹ La Relazione di maggioranza è stata approvata con 19 voti favorevoli (di Partito democratico e dei partiti del centro), 15 contrari e 6 assenti. Cfr. *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari*, 30 gennaio 2018, *Relazione conclusiva* approvata dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema bancario e finanziario, 132 ss.

suoi lavori il 27 settembre 2017 ed il successivo 5 ottobre ha approvato il proprio regolamento interno².

Nel corso di soli quattro mesi, dunque, sono state esaminate (in maniera critica, ma non sempre del tutto esaustiva), le delicatissime questioni delle quali essa era stata investita, portando all'adozione di alcune conclusioni talvolta eccessivamente generiche e non sempre all'altezza delle aspettative, visti i temi assai complessi che la stessa Commissione aveva il compito di analizzare.

Il chiarimento contenuto nell'art. 1 della sua legge istitutiva, ai sensi del quale la Commissione è stata costituita avendo "*particolare riguardo alla tutela dei risparmiatori*", è significativo del clima che ne ha caratterizzato i lavori e degli ambiziosi obiettivi posti alla base dei lavori della Commissione stessa.

Un clima, di certo, non sereno non soltanto a causa delle divergenti posizioni dei partiti politici presenti in Parlamento, ma anche, e soprattutto, per via degli innumerevoli ricorsi presentati da molti dei cittadini danneggiati dalle soluzioni poste in campo dal governo e dalle pubbliche autorità preposte *ex lege* alla risoluzione delle sette banche italiane in dissesto (i.e. Veneto Banca, Banca popolare di Vicenza, Monte dei Paschi di Siena, Banca delle Marche, Cassa di risparmio di Ferrara, Banca popolare dell'Etruria e del Lazio e Cassa di risparmio di Chieti)³.

Riguardo agli obiettivi, l'art. 3, l. 107/2017, aveva affidato alla Commissione una serie di importanti compiti, alcuni dei quali sono risultati essere di portata realmente titanica, quale, ad esempio, verificare "gli effetti sul sistema bancario italiano della crisi finanziaria globale e le conseguenze dell'aggravamento del debito sovrano" (art. 3, c. 1, lett. a, l. 107/2017), che nel testo della legge è posto letteralmente come primo fondamentale argomento da approfondire.

Un compito titanico perché l'indagine teorica ed empirica sugli effetti che la crisi economica e finanziaria mondiale ha avuto sulle banche italiane e su come la crisi di queste ultime abbia inciso sul debito sovrano e viceversa -innescando quel noto circolo vizioso al quale hanno fatto diffusamente riferimento sia la dottrina, sia le istituzioni e gli organi preposti alla vigilanza bancaria nazionale ed europea-, è talmente complessa e dagli esiti, per taluni

² Cfr. Legge n. 107 del 12 luglio 2017, in *GU*, Serie Generale, n.162 del 13-07-2017. Detta legge è il frutto dell'unificazione di ben tredici disegni di legge presentati da pressoché tutti i partiti. Oltre a quanto disposto ex art. 82 Cost., la Commissione, ai sensi dell'art. 13 del suo reg. interno, può altresì "procedere all'acquisizione di documenti, notizie e informazioni nei modi che ritenga più opportuni, anche mediante indagini conoscitive e libere audizioni" e "può apporre il segreto funzionale su atti o documenti da essa formati o acquisiti". Cfr. *Regolamento interno della Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario*, del 5 ottobre 2017. Nel caso delle Commissioni parlamentari di inchiesta, la potestà di adottare regolamenti interni è stata ammessa facendo riferimento all'autonomia funzionale e di autoregolamentazione discendente direttamente dalla Costituzione ed affermata dalla stessa Corte costituzionale (a partire dalla sent. 22 ottobre 1975, n. 231). Così, L. CIAURO, *I regolamenti interni delle Commissioni bicamerali*, in C. DE CESARE (a cura di), *Lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto*, Roma, 2011, 54.

³In capo ai membri della Commissione, sussisteva l'obbligo di dichiarare alla Presidenza della Camera di appartenenza se avessero o meno ricoperto incarichi di amministrazione e di controllo negli istituti bancari oggetto dell'inchiesta. Ai Presidenti delle due Camere, dunque, era attribuito il potere discrezionale di escluderli dalla Commissione o di accettarne la nomina.

versi, incerti, che avrebbe richiesto, per il suo approfondimento, un arco temporale certamente più ampio.

Spettava, inoltre, alla Commissione il compito di esaminare “la gestione degli istituti bancari che sono rimasti coinvolti in situazioni di crisi o di dissesto e sono stati o sono destinati, anche in forma indiretta, di risorse pubbliche o sono stati posti in risoluzione” (art. 3, c. 1, lett. b, l. 107/2017), declinato in una serie di verifiche da effettuare, indicate dettagliatamente nello stesso articolo⁴.

Infine, strettamente collegato al precedente obiettivo, la legge attribuiva alla Commissione l’incarico di valutare sia “l’efficacia delle attività di vigilanza sul sistema bancario e sui mercati finanziari poste in essere dagli organi preposti, *in relazione alla tutela del risparmio*, alla modalità di applicazione delle regole e degli strumenti di controllo vigenti, con particolare riguardo alle modalità di applicazione e all’idoneità degli interventi, dei poteri sanzionatori e degli strumenti di controllo disposti, nonché all’adeguatezza delle modalità di presidio dai rischi e di salvaguardia della trasparenza dei mercati” (art. 3, c. 1, lett. c, l. 107/2017), sia “l’adeguatezza della disciplina legislativa e regolamentare nazionale ed europea sul sistema bancario e finanziario, nonché sul sistema di vigilanza, anche ai fini della prevenzione e gestione delle crisi bancarie” (art. 3, c. 1, lett. d, l. 107/2017).

2. Il ritorno al tradizionale ruolo delle Commissioni di inchiesta e l’abbandono delle c.d. Commissioni di maggioranza

La Commissione d’inchiesta sulle banche è stata istituita ex art. 82 Cost., che, come noto, consente l’istituzione di Commissioni (mono o bicamerali) per disporre inchieste su materie di pubblico interesse con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell’autorità giudiziaria⁵.

Ovviamente, nel corso della storia repubblicana, la locuzione “*materie di pubblico interesse*” è stata interpretata in maniera estensiva sia per la intrinseca politicità della decisione parlamentare, sia per il progressivo aumento delle esigenze conoscitive del Parlamento. Di conseguenza, si sono avute “inchieste di tipo legislativo, cioè eminentemente volte a preordinare le condizioni per interventi di carattere normativo; di controllo politico, cioè finalizzate a verificare i comportamenti di soggetti o settori della pubblica amministrazione; di

⁴ Dette verifiche hanno riguardato: 1) le modalità di raccolta della provvista e gli strumenti utilizzati; 2) i criteri di remunerazione dei manager e la realizzazione di operazioni con parti correlate suscettibili di conflitto di interesse; 3) la correttezza del collocamento presso il pubblico, con riferimento ai piccoli risparmiatori e agli investitori non istituzionali, dei prodotti finanziari, soprattutto di quelli ad alto rischio, e con particolare riguardo alle obbligazioni bancarie; 4) le forme di erogazione del credito a prenditori di particolare rilievo e la diffusione di pratiche scorrette di abbinamento tra erogazione del credito e vendita di azioni o altri strumenti finanziari della banca; 5) la struttura dei costi, la ristrutturazione del modello gestionale e la politica di aggregazione e fusione; 6) l’osservanza degli obblighi di diligenza, trasparenza e correttezza nell’allocazione di prodotti finanziari, nonché degli obblighi di corretta informazione agli investitori.

⁵ “Compatibilmente con la forma di governo, ogni assemblea parlamentare esercita il potere d’inchiesta su fatti di pubblico interesse”. Così, A. PACE, *Attualità delle inchieste di minoranza*, in *Osservatorio costituzionale*, 2004, 1.

tipo sociale, cioè indirizzate ad indagare fenomeni o avvenimenti giudicati meritevoli di attenzione da parte della pubblica opinione⁶.

La potestà di disporre inchieste risiede in capo alle Camere ed è esercitata “attraverso la interposizione di Commissioni a ciò destinate, delle quali può ben dirsi perciò che, nell’espletamento e per la durata del loro mandato, sostituiscono *ope constitutionis* lo stesso Parlamento”⁷.

L’attività di inchiesta, insomma, rientra “nella più lata nozione della funzione ispettiva delle Camere; muove da cause politiche ed ha finalità del pari politiche”⁸, cosicché il ruolo principale delle Commissioni di inchiesta non è tanto (o soltanto) l’accertamento giurisdizionale delle responsabilità individuali⁹, bensì piuttosto quello di procedere all’accertamento di eventuali responsabilità politiche¹⁰, disponendo di canali di informazione che siano indipendenti innanzitutto dal Governo, ma anche dai partiti e dai gruppi di interesse¹¹.

Nel caso che qui ci occupa, la Commissione bicamerale di inchiesta sulle banche¹² è stata istituita con l’obiettivo di salvaguardare la tutela del risparmio, costituzionalmente riconosciuta ex art. 47 Cost., mediante la ricostruzione delle circostanze che ne hanno compor-

⁶ Così, C. GATTI, *Le Commissioni parlamentari di inchiesta*, in C. DE CESARE (a cura di), *Lezioni sul Parlamento*, cit., 100.

⁷ Cfr. Corte cost., ordd. 17 luglio 1975, n. 228 e 229. Il potere di inchiesta, infatti, rientra tra le funzioni tipiche di ciascuna Camera, ma “per il suo concreto esercizio è previsto che «a tale scopo» vengano nominate Commissioni di inchiesta come articolazioni interne della Camera che le istituisce”. Ciascuna Camera, infatti, in via strumentale “si avvale, sia pure necessariamente, di una sua apposita articolazione interna, qual è (e resta) la Commissione di inchiesta, ferma rimanendo la titolarità del potere ispettivo in capo alla Camera parlamentare”. Così, Corte cost., sent. 26 giugno 2007, n. 241, punto 3.1.2, considerato in diritto. Sul punto, cfr. A. PACE, *Attualità delle inchieste di minoranza*, cit., 1, secondo il quale “essendo l’acquisizione di informazioni finalizzata al miglior svolgimento delle funzioni parlamentari legislative e di controllo, il potere d’inchiesta, ancorché esplicitamente previsto in Costituzione, costituisce un potere essenzialmente «strumentale» (e mai fine a sé stesso)”. In termini, C. CORAGGIO, *Il caso Ilaria Alpi davanti alla Corte costituzionale. Riflessioni a margine di una sentenza complessa*, in *Giur. it.*, 2008, 1622 ss.

⁸ Cfr. sent. 231 del 1975, cit., punto 7, considerato in diritto, che aggiunge “né potrebbe rivolgersi ad accertare reati e connesse responsabilità di ordine penale, ché se così per avventura facesse, invaderebbe indebitamente la sfera di attribuzioni del potere giurisdizionale. E, ove nel corso delle indagini vengano a conoscenza di fatti che possano costituire reato, le Commissioni sono tenute a farne rapporto all’autorità giudiziaria”.

⁹ Cfr. Corte cost. sent. 13 febbraio 2008, n. 26, dove la Consulta ha stabilito che “il principio di indagini collegate ex art. 371 c.p.p. (...) fa sorgere in capo agli organi investigativi procedenti (compresa la Commissione parlamentare d’inchiesta) il dovere e la necessità di un reciproco scambio di atti, informazioni e notizie derivanti dalle due inchieste parallele”. Così, D. LUDIONE, *Il “caso Alpi” davanti al giudice dei conflitti ed i suoi inediti profili (procedurali e sostanziali)*, sul *Forum di Quaderni costituzionali*, 2008, 2.; A. PERRONE, *La crisi di identità delle commissioni di inchiesta nel Parlamento bipolare*, in *Giur. Cost.*, 2008, 4119 ss.

¹⁰ Cfr. C. GATTI, *Le Commissioni parlamentari di inchiesta*, cit., 107, che afferma “essendo la funzione esercitata dalla commissione non giurisdizionale ma politica, il risultato finale dell’inchiesta parlamentare non si traduce in sentenze o decisioni, ma in valutazioni, analisi, proposte, in relazione alle quali la sola forma di responsabilità configurabile resta quella politica”.

¹¹ Cfr. G. MOBILIO, *Il regime di pubblicità delle Commissioni parlamentari di inchiesta*, cit., nell’epoca dei nuovi canali di informazione, in G.L. CONTI, P. MILAZZO (a cura di), *La crisi del Parlamento nelle regole della sua percezione*, Pisa, 2017, 244.

¹² Cfr. M. MALVICINI, G. LAURI, *Le commissioni parlamentari di inchiesta: recenti sviluppi e osservazioni alla luce della prassi*, in *Osservatorio costituzionale*, AIC, 2016, 1 ss., che interpretano “l’agire congiunto dei due rami del Parlamento come un tentativo da parte dell’organo legislativo di porsi di fronte all’opinione pubblica in modo unitario, dimostrando cioè lo sforzo congiunto dei componenti delle due Camere nella risoluzione delle cogenti problematiche di rilievo nazionale” (*ivi*, 11).

tato il *vulnus*, condotta mediante l'analisi delle misure finalizzate alla prevenzione e al risanamento del settore creditizio¹³.

A tale scopo, è stata disposta l'acquisizione degli elementi conoscitivi sugli eventi che hanno inciso sul sistema bancario italiano, provocando il *default* di alcuni importanti istituti di credito, con l'obiettivo di valutare la sussistenza o meno di responsabilità politiche da parte delle autorità coinvolte nel salvataggio dei predetti istituti. Un'indagine che ha avuto come esito finale la convinzione, da parte della Commissione stessa, dell'esigenza di interventi urgenti e indispensabili di riforma della normativa in materia di gestione e risoluzione delle crisi bancarie attualmente in vigore nel nostro ordinamento.

Rinviando ai contributi della dottrina per gli approfondimenti teorici circa la natura del potere di inchiesta, sulla sua riconducibilità alla funzione ispettiva o a quella di controllo parlamentare, sulla questione se sia strumento dell'azione di governo o potere per le minoranze o, ancora, sul problema della loro autonomia o strumentalità rispetto ai poteri del Parlamento¹⁴, è importante, in questa sede, sottolineare che, dopo molti anni, il ruolo della Commissione di inchiesta sulle banche sembra essersi riavvicinato alla *ratio* per la quale queste commissioni furono previste in Costituzione, avendo essa rappresentato *sia* uno strumento di approfondimento e di autonoma valutazione politica nelle mani del Parlamento, utile al fine di proporre migliorie nelle soluzioni legislative da adottare, *sia* uno strumento per operare un effettivo sindacato sull'attività del governo e della pubblica amministrazione¹⁵.

La proposta di istituzione della Commissione, inoltre, è stata avanzata da tutto l'arco parlamentare ed ha neutralizzato le differenze tra maggioranza e opposizione, prendendo le

¹³ La letteratura sulle Commissioni di inchiesta, sulla loro natura e sulla natura dei poteri ad esse attribuiti, è sterminata. Si vedano, quindi, sul punto, almeno P. VIRGA, *Le inchieste parlamentari*, in *Annali del Seminario giuridico dell'Università di Catania*, 1949, 252 ss.; G. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, Milano, 1968, *passim*; G. SILVESTRI, *Considerazioni sui poteri ed i limiti delle commissioni parlamentari d'inchiesta*, in *Il Politico*, 1970, 538 ss.; A. PACE, *Inchiesta parlamentare*, in *Enc. dir.*, Milano, 1970, 992 ss.; nonché, dello stesso A., Art. 82, in G. BRANCA (a cura di) *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi*, Roma-Bologna, 1979, 303 ss.; C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, 1974, *passim*; nonché, più di recente, R. BORRELLO, *Segreti pubblici e poteri giudiziari delle Commissioni d'inchiesta: profili costituzionalistici*, Milano, 2003, 1 ss.; G. RIVOSECCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare: dal question time alle Commissioni di inchiesta*, sul sito AIC, 2007, 1 ss. e in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, 172 ss.; N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, sulla *Rivista telematica Amm. in cammino*, 2009, 1 ss.; E. BARDAZZI, *Le Commissioni parlamentari d'inchiesta dopo la riforma costituzionale*, sul *Forum di Quad. cost.*, 2016, 1 ss.

¹⁴ Per un'esposizione delle diverse tesi, cfr. G. BUSIA, Art. 82, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006, 1615 ss.; nonché, per una corposa bibliografia sull'argomento, cfr. R. DICKMANN, *Profili costituzionali dell'inchiesta parlamentare*, in *Diritto e società*, 2007, 459 ss. In dottrina, sul punto, si vedano altresì G. RECCHIA, *L'informazione delle assemblee rappresentative: le inchieste*, Napoli, 1970, 70 ss.; P. COSTANZO, F. SORRENTINO, *Inchiesta parlamentare e conflitto tra poteri*, in *St. parl. pol. cost.*, 1977, 17 ss.; P. COSTANZO, *Il Parlamento inquisitore: aggiornamenti sulla più recente prassi parlamentare*, in *Quad. cost.*, 1991, 407 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *L'inchiesta parlamentare*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento*, Torino, 2001, 726 ss.; M. CELENTANO, *L'istituto dell'inchiesta e le attività di vigilanza e controllo nel sistema bicamerale differenziato*, in *federalismi.it*, 2016, 2 ss.

¹⁵ Cfr. F. FENUCCI, *I limiti dell'inchiesta parlamentare*, Milano, 1991, 22 ss. Più di recente, cfr. A. ISONI, *Sui limiti del potere di inchiesta nel parlamento bipolare*, in *Rivista AIC*, 2011, 5. Sulle garanzie costituzionali alle Commissioni di inchiesta, G. DE VERGOTTINI, *Limitazione alla tutela giurisdizionale dei diritti ed inchiesta parlamentare*, in G. DE VERGOTTINI (a cura di), *Le inchieste delle assemblee parlamentari*, Rimini, 1985, 191 ss.

distanze, dunque, da quanto accaduto sino ad epoche assai recenti, quando le Commissioni di inchiesta, condizionate anche dal sistema elettorale maggioritario, sono state istituite per un interesse di parte, quello della maggioranza, e non per il pubblico interesse al quale si riferisce l'art. 82 Cost.¹⁶.

Per questo motivo, in passato, si sono avute inchieste parlamentari istituite per "rallentare l'accertamento di fatti potenzialmente sfavorevoli alla maggioranza; per assorbire più facilmente critiche altrimenti pregiudizievoli al governo" ovvero "per recuperare -sul piano delle indagini- la credibilità perduta nel comportamento politico quotidiano", o, addirittura, "per screditare l'opposizione al fine di far guadagnare consenso al governo"¹⁷, secondo la logica di quelle che in dottrina sono state efficacemente definite "inchieste canaglia"¹⁸.

In questa occasione, invece, come accennato, maggioranza e opposizione hanno richiesto congiuntamente l'istituzione della suddetta Commissione, confermando che "l'inchiesta parlamentare non può essere di parte", ma deve essere di tutto il Parlamento¹⁹.

D'altronde, come pacificamente affermato dalla costante giurisprudenza costituzionale in materia, il compito di queste Commissioni "non è di «giudicare», ma solo di raccogliere notizie e dati necessari per l'esercizio delle funzioni delle Camere". Esse, cioè, "non tendono a produrre, né le loro relazioni conclusive producono, alcuna modificazione giuridica (...), ma hanno semplicemente lo scopo di mettere a disposizione delle Assemblee tutti gli elementi utili affinché queste possano, con piena cognizione delle situazioni di fatto, deliberare la propria linea di condotta, sia promuovendo misure legislative, sia invitando il Governo a adottare, per quanto di sua competenza, i provvedimenti del caso"²⁰.

¹⁶ Cfr., P. MAGARÓ, *Le suggestioni del momento giudiziario nella prassi delle Commissioni parlamentari di inchiesta in Italia e Belgio*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, 1999, 1539 ss. e della stessa A., *Le commissioni parlamentari d'inchiesta. Recenti tendenze evolutive*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Stabilità dell'esecutivo e democrazia rappresentativa*, Napoli, 2009, 247 ss.; F. SINDICI, *I poteri delle commissioni d'inchiesta ed i diritti dei terzi*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, 2010, 7; nonché, A. PACE, *L'inchiesta parlamentare come strumento di Governo della maggioranza*, in Id., *Il potere d'inchiesta delle assemblee legislative: saggi*, Milano, 1973, 103 ss., secondo il quale le Commissioni di inchiesta sono "uno strumento in forza del quale la maggioranza concretizza il proprio indirizzo politico né più né meno di quando approva una legge o svolge attività di controllo".

¹⁷ Cfr. A. PACE, *Attualità delle inchieste di minoranza*, cit., 2. Si veda altresì, G. RIVOCCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare*, cit., 34, secondo il quale, dalla XIV legislatura "non soltanto la maggioranza non delibera un'inchiesta a sé pregiudizievole, semmai preferendo l'utilizzo di un strumento non ispettivo quale l'indagine conoscitiva (...) ma potrà deliberare inchieste volte ad evidenziare punti deboli dell'opposizione, se non addirittura contro l'opposizione stessa".

¹⁸ La fortunata espressione si deve ad A. MANZELLA, *Il Parlamento e le inchieste canaglia*, su *La Repubblica*, 12 agosto 2003. Per evitare l'uso strumentale delle commissioni d'inchiesta parte della dottrina ha proposto che in Costituzione si preveda una maggioranza qualificata per la loro istituzione. Così, E. GIANFRANCESCO, F. CLEMENTI, *L'adeguamento dei Regolamenti Parlamentari al sistema bipolare*, sul sito *Astrid on-line*, 5.

¹⁹ Cfr. A. MANZELLA, *La legittimità di opporsi alle Commissioni canaglia*, su *La Repubblica*, 19 agosto 2003. Né può incidere, in senso contrario, la circostanza che alla Relazione di maggioranza si siano affiancate tre Relazioni di minoranza, giacché il rifiuto da parte dei partiti di opposizione di emanare una relazione unitaria sul lavoro d'indagine svolto non ha evidenziato particolari dissensi o spaccature tra maggioranza e opposizione, rappresentando, ci sembra, soltanto un corretto e legittimo desiderio di puntualizzare le proprie reciproche posizioni politiche.

²⁰ Così Corte cost., sent. 22 ottobre 1975, n. 231, punto 7, considerato in diritto. In termini, più di recente, sent. 241 del 2007, cit., punto 3.1.2, considerato in diritto; sent. 26 del 2008, cit., punto 4.2, considerato in diritto.

Il che, ci sembra, è esattamente quanto accaduto nel caso di specie giacché la Commissione sulle banche da una parte, ha posto in essere *un'inchiesta legislativa* “finalizzata alla raccolta di informazioni utili ai fini dell'approvazione di future leggi (funzionali a scongiurare il ripetersi di eventi del tipo di quelli occorsi nel recente passato nel sistema finanziario e bancario nazionale)”²¹; dall'altra, ha effettuato *un'inchiesta politica* “diretta a svolgere un *focus* di approfondimento sull'operato del Governo e degli Organismi indipendenti di controllo e vigilanza sul settore bancario e finanziario”²².

La suddetta Commissione, quindi, ha avuto come obiettivo non già di accertare una verità storica, bensì di acquisire informazioni utili all'intera rappresentanza nazionale²³, con la conseguenza che le strumentalizzazioni, più volte autorevolmente denunciate in dottrina, emerse dall'analisi della prassi delle inchieste parlamentari degli ultimi anni, in particolare di quelle della XIV legislatura paiono, in questo caso, lontane²⁴.

3. Le indagini conoscitive sul sistema bancario e finanziario italiano e sulla vigilanza europea

Come primo atto, la Commissione ha acquisito le conclusioni di due precedenti Indagini Conoscitive della Commissione Finanze e Tesoro (d'ora in avanti, CFT) del Senato, rispettivamente effettuate sul *Sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea*, del 2015²⁵ e sul *Sistema bancario e finanziario italiano e la tutela del risparmio, anche*

²¹ Cfr. *Relazione di minoranza di FI*, Commissione banche, 201.

²² Cfr. *Relazione di minoranza di FI*, Commissione banche, 201. Cfr. G. MOBILIO, *Il regime di pubblicità delle Commissioni parlamentari di inchiesta*, cit., 245-246, che afferma “occorre sempre ricordare che le Commissioni di inchiesta, pur essendo potenzialmente titolari di poteri analoghi a quelli dell'autorità giudiziaria, appartengono sempre alla sfera della “politica”, in quanto non costituiscono organi imparziali, bensì organi di natura politica, composti da soggetti politici che risentono al loro interno di una dialettica politica, finalizzati all'adozione di atti politici e con il compito di accertare responsabilità innanzitutto politiche”.

²³ Sull'importanza delle informazioni che si traggono dalle attività delle Commissioni di inchiesta, cfr. A. ISONI, *Sui limiti del potere di inchiesta*, cit., 11 ss.

²⁴ Per A. PACE, *Art.82*, op. cit., 310 ss., la Commissione di inchiesta è “uno strumento in forza del quale la maggioranza concretizza il proprio indirizzo politico”, Ha ragione C. GATTI, *Le Commissioni parlamentari di inchiesta*, cit., 111, quando afferma che “il carattere consociativo del sistema politico prima del 1993 non aveva dato particolare risalto” alla ricostruzione dell'inchiesta come strumento di governo della maggioranza. Invece, “dopo la svolta in senso maggioritario e bipolare, soprattutto nella XIV legislatura, tale tesi ha trovato più decisa applicazione, apparendo la funzione di accertamento delle responsabilità (dell'avversario politico) nettamente prevalente rispetto alla funzione conoscitiva”.

²⁵ L'indagine conoscitiva era stata deliberata dalla Commissione Finanze e Tesoro del Senato in data 18 novembre 2014 e si è conclusa il 16 dicembre 2015, occupandosi anche della fase istruttoria dell'esame degli atti del Governo n. 208 e n. 209 (*Quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento*) volti all'attuazione, nel nostro ordinamento, della direttiva 2014/59/UE, la c.d. *Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD)*, del 15 maggio 2014. Ad essa, è stata in seguito data attuazione mediante i d.lgs., 16 novembre 2015, n. 180, *Attuazione 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*, in *GU*, Serie Generale, 16 novembre 2015, n. 267; nonché mediante il d. lgs. 16 novembre 2015, n.181, recante *Modifiche e integrazioni al Testo Unico delle Leggi in mate-*

con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi europei, del 2017²⁶.

Oggetto della prima indagine erano state tre questioni relative alla “separazione/divisione tra la tradizionale attività bancaria e quella finanziaria; gli effetti della vigilanza europea sul sistema bancario e le prospettive di riassetto del sistema; le misure sui crediti deteriorati e le sofferenze bancarie”²⁷.

Oggetto della seconda indagine, invece, erano stati il sistema bancario italiano, la vigilanza e l’analisi delle banche italiane poste in risoluzione (esaminando, con particolare attenzione i temi della trasparenza, della stabilità, quello dei crediti deteriorati e dell’informazione al risparmiatore)²⁸.

Nelle sue conclusioni del 2017, la Commissione finanze e tesoro aveva sostenuto che nel sistema bancario italiano esistevano “criticità che rischia(va)no di determinare una contagiosa fragilità del sistema”, per cinque ragioni: anzitutto, la ripresa di redditività in percentuali adeguate era ritenuta debole; in secondo luogo, i processi di aggregazione e rafforzamento patrimoniale non si erano ancora conclusi; in terzo luogo, l’attività creditizia era poco profittevole perché assorbiva molto capitale, nonostante le operazioni straordinarie di mercato della BCE; in quarto luogo, i tassi di interesse per il finanziamento presso la BCE erano negativi; infine, a causa degli ingenti investimenti necessari a riorganizzare la gestione per ridurre costi operativi²⁹.

Per questi motivi, la Commissione finanze aveva affermato che non solo l’economia italiana aveva “assoluto bisogno di intermediari finanziari solidi, patrimonializzati, efficienti e orientati al mercato”, ma anche che, nello stesso tempo, “il finanziatore principale del sistema e cioè il risparmiatore, doveva (deve) potersi fidare della banca e degli organi di vigilanza”. Quindi, “alla prospettiva dell’efficienza e della stabilità” era necessario sovrapporre “per essere forse anche prevalente, quella della tutela effettiva del risparmio”³⁰.

Al fine di approfondire le suddette questioni, la Commissione finanze e tesoro del Senato consigliava di accorpate tutti i disegni di legge che proponevano l’istituzione di una Commissione di inchiesta sul sistema bancario italiano suggerendo di esaminare tutto ciò che avrebbe potuto risultare utile al fine di chiarire la situazione e restituire ai risparmiatori italiani la necessaria fiducia nel sistema bancario del nostro Paese³¹.

ria Bancaria e Creditizia (TUB) ed al Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (TUF), in *GU*, Serie Generale, 16 novembre 2015, n. 267.

²⁶ Indagine deliberata dalla Commissione Finanze e Tesoro del Senato in data 18 febbraio 2016 e conclusasi il 9 febbraio 2017.

²⁷ *Relazione* conclusiva Indagine conoscitiva Commissione Finanze e Tesoro del Senato, XVII, n. 3, 4.

²⁸ *Relazione* conclusiva Indagine conoscitiva Commissione Finanze e Tesoro del Senato, XVII, n. 8.

²⁹ Cfr. *Relazione* conclusiva Indagine conoscitiva Commissione Finanze e Tesoro del Senato, XVII, n. 8, 12.

³⁰ Cfr. *Relazione* conclusiva Indagine conoscitiva Commissione Finanze e Tesoro del Senato, XVII, n. 8, 12.

³¹ E quindi: le forme, le modalità, gli obiettivi e l’efficacia della vigilanza sulle banche per quanto riguarda sia la stabilità del sistema sia la trasparenza; l’analisi della gestione delle banche a fronte degli scenari aperti in Italia dalla crisi finanziaria e del debito sovrano; le modalità di raccolta della provvista e gli strumenti utilizzati; i criteri di remunerazione dei manager e la realizzazione di operazioni con parti correlati suscettibili di conflitto di

4. La crisi finanziaria globale, le responsabilità dell'Unione europea e il circolo vizioso tra crisi bancarie e crisi del debito sovrano

La Commissione di inchiesta sulle banche, dunque, ha preso le mosse dalle risultanze delle precedenti indagini conoscitive, concentrando la propria attenzione, principalmente, sulla ricostruzione dei fatti all'origine delle crisi bancarie nel nostro Paese³². Essa, partendo da una disamina generale del tema relativo agli effetti della crisi finanziaria globale sul sistema bancario e sulle conseguenze dell'aggravamento del debito sovrano, si è soffermata, piuttosto velocemente, sulla ricostruzione delle crisi economico-finanziarie che si sono verificate in Europa tra il 2007³³ ed il 2011³⁴.

D'altronde, come accennato, l'analisi di queste tematiche era davvero imponente, toccando temi delicatissimi che la dottrina più accorta sta esaminando da tempo.

interesse; il collocamento presso il pubblico dei prodotti finanziari con particolare riferimento alle obbligazioni bancarie, anche in relazione agli aspetti di rilevanza civile e penale; le forme di erogazione del credito a prenditori di particolare rilievo e la diffusione di pratiche scorrette di abbinamento tra erogazione del credito e vendita di azioni o altri strumenti finanziari della banca, anche in relazione agli aspetti di rilevanza civile e penale; la struttura dei costi, la ristrutturazione del modello gestionale e la politica di aggregazione e fusione. Sulle indagini conoscitive, cfr. G. RENNA, *Indagini conoscitive*, in *Rass. parl.*, 2010, 537 ss.

³² Come sottolinea C. GATTI, *Le Commissioni parlamentari di inchiesta*, cit., 100, la differenza tra indagini conoscitive e commissioni di inchiesta sta in ciò che "l'indagine conoscitiva rientra tra gli strumenti conoscitivi collaborativi di cui dispongono le Camere, basati cioè sulla libera determinazione di soggetti pubblici e privati a fornire al Parlamento le informazioni richieste, ed è strumento attivabile dalle commissioni permanenti"; mentre "l'inchiesta parlamentare rientra invece tra gli strumenti ispettivi, di fronte ai quali i destinatari sono obbligati a fornire le informazioni richieste: l'inchiesta si caratterizza dunque per il tipo di poteri, anche di carattere coercitivo, che possono essere utilizzati, nonché per il fatto che l'attività è svolta da un organo ad hoc, che è titolare esclusivo dell'inchiesta e dei relativi poteri".

³³ Come giustamente osserva R. PANNUNZI, *La crisi finanziaria internazionale e il fraintendimento del pensiero economico classico*, in *La Comunità Internazionale*, 2009, 525 ss., in realtà, la crisi dell'economia americana "va fatta risalire proprio agli inizi degli anni '80, quando la rivoluzione neoclassica e monetarista venne a compimento" (*ivi*, 542). Sulla crisi finanziaria del 2008, cfr., tra i moltissimi, F. CAPRIGLIONE, *Crisi a confronto (1929 e 2009). Il caso italiano*, Padova, 2009, 85 ss.; R. MASERA (a cura di), *The Great Financial Crisis. Economics, Regulation and Risk*, Roma, 2008, 105 ss.; G. CERRINA FERONI, G.F. FERRARI (a cura di), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato: modelli comparati e prospettive*, Torino, 2012, *passim*; T.E. FROSINI, E.C. RAFFIOTTA, *Stato costituzionale e governo dell'economia*, in *Rass. Parl.*, 2014, 779 ss.; C. PINELLI, *La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali*, 2012, sul sito www.gruppodipisa.it; G. COOPER, *The origin of financial crisis: central banks, credit bubbles and the efficient market fallacy*, Petersfield, 2008, 3 ss.; R.A. POSNER, *A failure of capitalism: the crisis of '08 and the descent into depression*, Harvard, 2009, 1 ss.; P. KRUGMAN, *The return of depression economics and the crisis of 2008*, New York-London, 2009, 3 ss.; S. GRIF-FITH-JONES, J.A. OCAMPO, J.E. STIGLITZ, *Time for a visible hand: lessons from the 2008 world financial crisis*, Oxford, 2010, 19 ss.; G. CARRIERO, *La crisi dei mercati finanziari: disorganici appunti di un giurista*, in *Dir. banc.*, 2009, 197 ss.; M. RISPOLI FARINA, G. ROTONDO (a cura di), *La crisi dei mercati finanziari*, Milano, 2009, 1 ss.; G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, 2012, 9 ss. e dello stesso A., *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Quad. cost.*, 2014, 29 ss.; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 2013, 1 ss.; A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.*, 2014, 79 ss.; A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Milano, 2015, 2835 ss.; L. GALLINO, *Il denaro, il debito e la doppia crisi*, Torino, 2015, 10 ss., nonché i diversi contributi contenuti nel volume a cura di R. BIFULCO, O. ROSELLI, *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica*, Torino, 2013.

³⁴ Cfr. G. GUARINO, *L'Europa imperfetta. UE: problemi, analisi, prospettive*, sulla *Rivista telematica costituzionalismo.it*, 2011, 6.

La crisi finanziaria, infatti, iniziata negli Stati Uniti nel 2007, ma deflagrata nel 2008³⁵ per una serie di ragioni³⁶, ma, soprattutto, a causa del dissesto dei mutui concessi dalle banche americane a soggetti con un reddito basso e/o insicuro e, quindi, sostanzialmente, insolubili³⁷, ha indotto l'UE ad adottare misure che mettessero i singoli Stati membri nelle condizioni di gestire sia situazioni di dissesto di singole banche e/o intermediari finanziari, sia vere e proprie crisi sistemiche, e che contestualmente fossero in grado di garantire la stabilità dei mercati finanziari, che per l'Unione rappresenta una "condizione essenziale per instaurare il mercato interno e per il suo funzionamento"³⁸.

Queste misure sono discese dalla circostanza che, nella prospettiva europea, per aversi libera circolazione dei capitali, in un sistema dominato da una moneta unica (l'euro), è necessario che vi sia stabilità delle finanze pubbliche e dei sistemi finanziari, necessaria a garantire la stabilità dei prezzi e la competitività delle economie nazionali³⁹. Quando questa stabilità viene a mancare, gli effetti negativi che si producono possono creare gravi squilibri anche nel settore bancario e creditizio⁴⁰, squilibri che, per la loro serietà e complessità, possono arrivare persino a ripercuotersi sulla situazione economica e finanziaria generale degli Stati, provocando la crisi dei loro debiti sovrani⁴¹ con un evidente rischio di *default* degli stessi Stati interessati⁴².

³⁵ Cfr. P. R. LANE, *The European Sovereign Debt Crisis*, in *Journal of Economic Perspectives*, 2012, 49 ss.; O. BLANCHARD, *The Crisis: Basic Mechanisms and Appropriate Policies*, in *IMF Working Paper*, 2009, 1 ss., cui adde A. VALGOI, *Introduzione alle cause, agli sviluppi e alle soluzioni della crisi finanziaria attuale*, 2010, 1 ss., sul sito http://economia.unipv.it/pagp/pagine_personali/gascari/macro/valgoi_finale.pdf; F. SACCOMANNI, *L'Unione Europea di fronte alla crisi globale: le implicazioni per le banche, la finanza e la politica economica*, Berlino, 2011, sul sito www.bancaditalia.it, 4 ss. del Paper.

³⁶ Tra cui e l'aumento del prezzo del grano e l'incremento dei prezzi delle materie prime che, nel luglio 2008, portò il prezzo del petrolio a 147 dollari al barile.

³⁷ I c.d. mutui *subprime*, che, ovviamente, presentano notevoli margini di rischio per le banche e le altre istituzioni finanziarie che li concedono, perché non vi è alcuna certezza che i mutuatari riescano a restituire il debito contratto con tali enti. Cfr. *ex plurimis*, C. BIANCHI, *La crisi globale del 2007-2009: cause e conseguenze*, Lezione Lincea tenuta a Milano il 20 aprile 2011, *La crisi economica e le conseguenze sociali*, sul sito www.lincei.it.

³⁸ Così, dir. 2014/59/UE, 3 considerando. Cfr. T. CHOULDHRY, R. JAYASEKERA, G. KING, *The impact of the Global Financial Crisis on Banks, The Global Financial Crisis and the European Single Market: The end of integration?*, in *J. int. money fin.*, 2014, 191 ss.

³⁹ Cfr. *The European Stability Mechanism*, in ECB, 2011, sul sito www.ecb.europa.eu. Cfr. C. DE FIORES, *L'Europa al bivio. Diritti e questione democratica nell'Unione al tempo della crisi*, Roma, 2012, 153.

⁴⁰ Cfr. A. CANEPA, *Crisi dei debiti sovrani e regolazione europea: una prima rassegna e classificazione di meccanismi e strumenti adottati nella recente crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, 1 ss.

⁴¹ Sui diversi meccanismi per fare fronte ai debiti sovrani, cfr. A. VITERBO, *I meccanismi per la risoluzione delle crisi del debito sovrano: alla ricerca di un difficile bilanciamento tra interessi pubblici e privati*, in *Dir. uman. e dir. intern.*, 2014, 351 ss.

⁴² Sul punto, cfr. M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, Relazione al seminario su *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, 1 ss. Per una ricostruzione degli eventi che hanno portato al deflagrare della crisi e delle soluzioni adottate a livello comunitario, cfr.: F.L. PASINI, *Economic Stability and Economic Governance in the Euro Area: What the European Crisis can Teach on the Limits of Economic Integration*, in *J. Int'l Econ. L.*, n. 16, 211 ss.; A. DE GREGORIO MERINO, *Legal developments in the Economic and Monetary Union during the debt crisis: the mechanisms of financial assistance*, in *Common Market Law Review*, 2012, 1613 ss.;

Tuttavia, di tale analisi, in particolare, di come gli obiettivi prioritari posti dall'Unione europea a proprio fondamento (*i.e.* la costruzione del mercato unico, la centralità della moneta, la libera concorrenza, etc.) abbiano profondamente condizionato le misure da adottare per sconfiggere la crisi finanziaria, nella relazione conclusiva della Commissione d'inchiesta non vi è traccia. Così come non vi è traccia delle risposte dell'Unione alla crisi, che sono subito apparse deboli, parziali e inadeguate⁴³, giacché al momento dello scoppio della crisi sono venute alla luce tutte le gravi carenze che notoriamente affliggono l'UE: l'assenza di meccanismi di solidarietà finanziaria, di una politica fiscale comune, di una Banca centrale prestatore di ultima istanza, oltre ad un significativo, persistente *deficit* di democraticità⁴⁴. Non solo, ma sono anche emersi importanti squilibri nella bilancia dei pagamenti tra gli Stati europei appartenenti alla medesima area monetaria, espressione di un forte disallineamento tra le loro posizioni competitive.

I vincoli posti dal Trattato di Maastricht e del Patto di stabilità e crescita, pensati proprio per il raggiungimento del mercato unico, di fatto, hanno amplificato l'evoluzione della crisi in Europa, avendo svincolato la politica monetaria dalle politiche nazionali sul debito⁴⁵, impedendo agli Stati di intervenire sulle distorsioni del mercato, imponendo loro di rinunciare alla politica, imponendo l'adozione del vincolo del pareggio di bilancio e istituendo l'Unione bancaria europea⁴⁶.

La Commissione, al riguardo, si è limitata a prendere atto del fatto che "l'effetto immediato della crisi finanziaria internazionale", quando si è propagata in Europa, è stato "quello di rendere difficile per le banche finanziarsi sui mercati" e che "una prima risposta generalizzata delle banche di tutti i Paesi, anche di quelle italiane", è stata "di stringere i rubinetti del credito e ridurre l'attivo"⁴⁷.

Né, d'altronde, avrebbe potuto essere altrimenti, giacché se la Commissione avesse maggiormente approfondito sul punto, avrebbe dovuto necessariamente fare riferimento alle politiche europee e alla circostanza che proprio queste ultime (*in primis* la costituzionalizzazione del vincolo dell'equilibrio di bilancio), hanno comportato un irrigidimento eccessivo nelle politiche economiche degli Stati membri ed una conseguente ulteriore stringente limitazione dei margini di manovra nelle politiche di bilancio nazionali, peraltro già afflitte dall'ingente peso dei debiti pubblici⁴⁸.

Ciononostante, nel momento in cui è deflagrata la crisi economico-finanziaria, l'unico modo per fronteggiare il *default* di alcuni istituti di credito di primaria importanza è stato at-

⁴³ Cfr. C. DE FIORES, *L'Europa al bivio*, cit., 148.

⁴⁴ Cfr. G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, cit., 30.

⁴⁵ I meccanismi emergenziali messi in campo a partire dal 2010 per fare fronte alla crisi finanziaria mondiale "non sembrano certo in grado di rimediare al grave paradosso che vive un sistema con moneta unica e debiti plurimi". Così, M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio*, cit., 8.

⁴⁶ Anzi, come giustamente affermato da G. GUARINO, *L'Europa imperfetta*, cit., 2, "i vincoli restrittivi imposti dal Trattato UE, che erano da osservarsi nella fase di avvicinamento all'euro (protocollo n. 6), avevano prodotto non pochi danni agli Stati membri. Il rapporto debito/PIL si deteriorò in Francia di 33.4 punti dal 1991 al 1996, passando da 35.3 a 66.7, in Germania di 18.1 punti da 40.3 a 58.4 nel 1996, in Italia di 24 punti da 100.8 del 1991 a 124.8 del 1994".

⁴⁷ Cfr. *Relazione conclusiva*, Commissione banche, 140.

⁴⁸ Cfr. I. VISCO, *Banche, crisi e comportamenti*, 2016, 2 ss. del paper.

tuando misure di salvataggio attingendo a fondi pubblici⁴⁹, anche attraverso provvedimenti di parziale nazionalizzazione (come nel caso del Monte dei Paschi di Siena)⁵⁰. È stata, dunque, prevista, una serie di interventi a sostegno delle principali banche in crisi, con la motivazione che solo attraverso la loro ricapitalizzazione ci si sarebbe potuti aspettare la ripresa dei prestiti erogati a imprese e famiglie, e, quindi, una conseguente generalizzata ripresa dell'economia⁵¹. Tali interventi hanno avuto, come ovvia conseguenza, di innalzare il debito pubblico di alcuni Stati membri in misura ancora maggiore di quanto già non fosse, in quanto i governi nazionali hanno dovuto sostenere considerevoli costi che hanno avuto ripercussioni notevoli sul deterioramento delle finanze pubbliche⁵².

Si è trattato -e si tratta- di un vero e proprio circolo vizioso tra crisi bancarie e crisi dei debiti sovrani che è già stato rilevato da attenta dottrina⁵³. In mancanza di strumenti normativi adeguati a fronteggiare le crisi di alcune importanti banche europee, le autorità pubbliche sono intervenute utilizzando diverse modalità (ricapitalizzazioni, garanzie, ecc.) per evitare il *default* a cascata di altri istituti di credito, cosicché in molti Paesi, incluso il nostro, il bilancio pubblico ha sofferto di pesanti aggravii, a causa dei salvataggi bancari⁵⁴.

Tuttavia, di tutto ciò, come accennato, nella relazione conclusiva della Commissione d'inchiesta non vi è traccia, fatto salvo un rapido riferimento alla recessione nella quale, dal 2011, è entrata anche l'Italia e che nel nostro Paese è stata più lunga che altrove "*anche a causa delle politiche di bilancio imposte dall'Unione Europea*"⁵⁵, riflettendosi inevitabilmente sulle banche "che continuano ad applicare criteri molto stringenti nell'erogazione del credito"⁵⁶. Un cenno, quest'ultimo, che, a nostro avviso, avrebbe meritato ben altro approfondimento, giacché è proprio dalla sua comprensione che avrebbero potuto chiarirsi gli altri importanti temi posti sul tavolo della Commissione⁵⁷.

⁴⁹ La crisi del sistema bancario italiano, ad esempio, è stata accentuata "da debolezze strutturali del sistema produttivo nazionale, in ritardo nell'adeguamento alla globalizzazione, al progresso tecnologico e ai mutamenti demografici". Così I. VISCO, *Banche, crisi e comportamenti*, cit., 2.

⁵⁰ Cfr. RAPONE, *Storia dell'integrazione europea*, Roma, 2015, versione e-book.

⁵¹ Cfr. G. FORGES DAVANZATI, *Il circolo vizioso tra banche, spread e debito pubblico*, in *Micromega-Online*, 2014, 1 ss.

⁵² Cfr. A.M. TARANTOLA, *La vigilanza europea: assetti, implicazioni, problemi aperti*, sul sito della Banca d'Italia, 2011, che afferma "le differenze nelle regole e prassi di vigilanza a livello nazionale hanno determinato un impatto diversificato della crisi globale sui sistemi bancari nazionali, ma la forte interconnessione tra intermediari, prodotti e mercati ne ha immediatamente propagato gli effetti in tutto il continente europeo", 4 del *paper*.

⁵³ Cfr. E. CARDI, *Mercati e Istituzioni in Italia: Diritto pubblico dell'economia*, Torino, 2014, 367 ss.; M. AFFINITA, *Le nuove competenze della BCE. Le implicazioni dell'Unione bancaria per la disciplina del Testo unico bancario*, in *Innovazione e Diritto*, 2014, 112 ss.; S. MICOSSI, *Dalla crisi del debito sovrano all'Unione bancaria*, in M.P. CHITI, V. SANTORO (a cura di), *L'Unione bancaria europea*, Pisa, 2016, 40 ss.

⁵⁴ Cfr. M. COSSA, *Le crisi bancarie tra Stato e mercato*, sul sito www.ilmerito.org, senza data, ma 2016, 2 del *paper*.

⁵⁵ Corsivo aggiunto.

⁵⁶ Cfr. *Relazione conclusiva*, Commissione banche, 141.

⁵⁷ Nella relazione di minoranza di Forza Italia, invece, si fa cenno alla crisi della costruzione europea e della moneta unica, aggravatasi nella primavera del 2011, aggiungendo che "nel vecchio Continente è stato ripetuto l'errore che avevano compiuto gli Stati Uniti durante la crisi del 1929 quando, in periodo di recessione, furono adottate misure restrittive, anche a livello di politica monetaria da parte della *Federal Reserve*, che aggravarono ulteriormente la condizione economica del Paese, in un circolo vizioso senza fine, con relativo avvitamento dell'economia". Cfr. *Relazione di minoranza di FI*, Commissione banche, 213.

5. La crisi delle sette banche italiane e i tre diversi modi adottati per la loro risoluzione

Dopo aver analizzato il contesto storico, economico-finanziario e politico nel quale è scoppiata la crisi finanziaria globale e quella del debito sovrano, la Commissione, seguendo l'iter stabilito dalla legge istitutiva, è passata ad esaminare le vicende che hanno portato alla crisi delle sette banche italiane, individuandone le cause, che ha distinto in due grandi categorie⁵⁸.

Da una parte, c'è stato un problema di debolezza nella *governance*⁵⁹, cui si sono aggiunti i problemi insorti sia a causa di un periodo di intensa crescita dovuta ad acquisizioni precedenti allo scoppio della crisi, sia a causa di "politiche del credito complessivamente inadeguate e rischiose"⁶⁰. Dall'altra, la recessione che ha colpito il nostro Paese ha contribuito ad accrescere la crisi del sistema bancario italiano. In entrambi i casi si è avuta una grave crisi di fiducia da parte dei risparmiatori che ha portato a crisi di liquidità significative, che a loro volta hanno condotto al dissesto delle suddette banche e a soluzioni, differenziate, delle loro crisi⁶¹.

Dopo queste prime considerazioni generali, la Commissione è passata ad esaminare una per una le banche interessate dalla crisi, raggruppandole ed analizzandole sulla base delle diverse soluzioni adottate dal governo per la loro risoluzione. In tutti i casi esaminati, è stata applicata la normativa, interna ed europea, sulla vigilanza e sulla risoluzione delle crisi bancarie e cioè la *Comunicazione sul settore bancario* della Commissione europea del 30 luglio 2013⁶², i decreti legislativi del 16 novembre 2015, n. 180⁶³ e n.181⁶⁴, di attuazione della direttiva 2014/59/UE sul risanamento e la risoluzione delle crisi bancarie, i Regolamenti europei che hanno istituito il primo e il secondo pilastro dell'Unione bancaria europea, vale a dire il Meccanismo di vigilanza unico⁶⁵ ed il Meccanismo di risoluzione unico⁶⁶.

⁵⁸ La Commissione parla di "cause primarie e cause da esse indotte". Cfr. *Relazione conclusiva*, Commissione banche, 143.

⁵⁹ Sul concetto di *governance* si veda G. GUARINO, *Il governo del mondo globale*, Firenze, 2000, 251.

⁶⁰ Cfr. *Relazione conclusiva*, Commissione banche, 143.

⁶¹ Come emerge dalle risultanze dell'inchiesta, tutte le banche coinvolte "a fronte delle prime difficoltà e dell'emersione delle prime perdite" hanno effettuato aumenti di capitale e in molti casi, proprio con riferimento a tali aumenti, sono emerse criticità che hanno rappresentato un modo per aggirare le regole sulla vigilanza bancaria. Cfr. *Relazione conclusiva*, Commissione banche, 144.

⁶² Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, dal 1 agosto 2013, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria, 2013/C 216/01.

⁶³ Cfr. d.lgs. 16 novembre 2015, n. 180, *Attuazione 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*, in *GU*, Serie Generale, 16 novembre 2015, n. 267.

⁶⁴ Che reca alcune modifiche e integrazioni al Testo Unico delle Leggi in materia Bancaria e Creditizia (TUB) ed al Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (TUF), in *GU*, Serie Generale, 16 novembre 2015, n. 267.

⁶⁵ Si tratta di due Regolamenti: il Regolamento (UE) del Consiglio, 15 ottobre 2013, n. 1024/2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi e il Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio, 22 ottobre 2013, n. 1022/2013,

5.1. Il Monte dei Paschi di Siena: la ricapitalizzazione precauzionale

Innanzitutto, è stato approfondito il caso del Monte dei Paschi di Siena, che è stata “certamente la banca che ha avuto la crisi più complessa e più lunga i cui esiti potranno valutarsi compiutamente solo tra qualche anno”⁶⁷.

Il 23 dicembre 2016 il governo adottò il d.l. n. 237, recante *Disposizioni urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio*⁶⁸, che disponeva la possibilità di avvalersi della deroga prevista dall’art. 18, d. lgs. 180 del 2015⁶⁹, in base al quale, a determinate condizioni, è consentito il salvataggio di una banca in crisi mediante l’intervento pubblico volto a evitare o a rimediare “a una grave perturbazione dell’economia di uno Stato membro e a preservare la stabilità finanziaria”⁷⁰.

In virtù di tale deroga, fu effettuata una ricapitalizzazione precauzionale del Monte dei Paschi, che fu approvata dalla Commissione europea il 4 luglio 2017, insieme al piano di ristrutturazione presentato dallo stesso Monte Paschi diversi mesi prima⁷¹.

Di conseguenza, la partecipazione del MEF nel capitale della Banca per effetto dell’aumento di capitale e dell’operazione di ristoro è oggi pari al 68 per cento e, in base alla vigente normativa, dovrà essere ceduta entro 5 anni.

5.2. La crisi delle quattro banche: il burden sharing

In secondo luogo, la Commissione ha esaminato le vicende che hanno interessato le quattro banche poste in risoluzione tra il 2013 e il 2015: Cassa di risparmio di Ferrara, Banca delle Marche, Banca popolare dell’Etruria e del Lazio, Società cooperativa e Cassa di risparmio della Provincia di Chieti. In questo caso, a differenza del precedente, fu applicato il

che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010, istitutivo dell’Autorità bancaria europea, per quanto riguarda l’attribuzione di compiti specifici alla Banca centrale europea ai sensi del predetto Regolamento 1024/2013.

⁶⁶Regolamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2014, che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico e che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010.

⁶⁷Cfr. *Relazione conclusiva*, Commissione banche, 144.

⁶⁸ In *GU* n. 299 del 23 dicembre 2016, poi convertito nella legge 17 febbraio 2017, n. 15, in *GU* n. 43 del 21 febbraio 2017.

⁶⁹ La relazione conclusiva della Commissione si riferisce erroneamente all’art. 32 della c.d. BRRD, ossia 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*. In realtà, avrebbe dovuto più correttamente riferirsi al d. lgs. 16 novembre 2015, n. 180, con il quale il nostro governo ha dato attuazione a quella direttiva.

⁷⁰Cfr. *Relazione conclusiva*, Commissione banche, 163.

⁷¹Il Monte Paschi si avvale altresì della garanzia dello Stato sulle obbligazioni di nuova emissione, usando l’altro strumento di sostegno pubblico previsto dall’art. 1, d.l. 237/2016.

rimedio del c.d. *Burden Sharing*⁷² ossia della condivisione degli oneri tra azionisti e creditori subordinati per il risanamento di una banca in crisi.

Per ciascuna banca fu creata una *good bank*, alla quale furono conferiti i prestiti diversi dalle sofferenze e i debiti verso i depositanti e gli obbligazionisti ordinari. Contestualmente, fu creata una *bad bank* unica per tutte e quattro le suddette banche (denominata REV), nella quale furono fatti confluire tutti i loro crediti di dubbia realizzazione⁷³.

Le sofferenze furono valutate al 22,5 per cento del valore nominale e la perdita così generatasi fu assorbita dai detentori delle azioni e delle obbligazioni subordinate il cui valore fu azzerato, mentre le perdite residue furono assorbite dal Fondo Nazionale di Risoluzione⁷⁴, che si fece carico anche della ulteriore ricapitalizzazione di Nuova Banca Etruria, Nuova Banca Marche e Nuova Cari-Chieti, resasi necessaria a seguito della loro acquisizione da parte di UBI e di Nuova Cari-Ferrara che fu venduta alla Banca popolare dell'Emilia Romagna, al valore simbolico di un euro.

In questo caso, quindi, diversamente da quanto accaduto per il Monte Paschi, non vi è stato alcun aggravio per le casse dello Stato, non essendovi stato alcun esborso pubblico per il salvataggio delle quattro banche poste in risoluzione.

La possibilità, per gli investitori *retail*, ossia per i comuni risparmiatori non qualificabili come clienti professionali, di avere un ristoro per le perdite subite a causa dell'applicazione del *burden sharing* alle suddette banche è stata posta a carico del sistema bancario, tramite l'istituzione di un Fondo di solidarietà⁷⁵, alimentato dal Fondo interbancario di tutela dei depositi (c.d. FITD)⁷⁶.

5.3. Il caso delle due banche Venete: la liquidazione coatta amministrativa

Avendo riguardo, infine, al caso delle due banche Venete, va sottolineato che per esse è stata adottata una soluzione ancora diversa, anch'essa consentita dal d. lgs. 180 del

⁷² Nel novembre del 2015, il governo adottò il decreto-legge 22 novembre 2015, n. 183, recante *Disposizioni urgenti per il settore creditizio*, in GU n. 273 del 23 novembre 2015, c.d. *Decreto salva banche*, che poneva in risoluzione le quattro banche.

⁷³ Cfr. *Relazione conclusiva*, Commissione banche, 162.

⁷⁴ Istituito, ai sensi dell'art. 78 del d.lgs. 180/2015, con provvedimento della Banca d'Italia (nella sua qualità di Autorità di Risoluzione), il 18 novembre 2015, n. 1226609.

⁷⁵ Il Fondo di solidarietà è stato istituito dall'art. 1, comma 855, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (legge di stabilità per il 2016), in GU 30 dicembre 2015, n. 302. L'art. 8, comma 1, lett. e) della legge 30 giugno 2016, n. 119, di *Conversione in legge, con modificazioni, 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*, in GU, 2 luglio 2016, n. 153, attribuisce al Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD) il ruolo di gestore del Fondo di solidarietà.

⁷⁶ Quest'ultimo, costituito nel 1987 come consorzio di diritto privato tra banche su base volontaria, è diventato obbligatorio nel 1996, a seguito dell'attuazione della prima direttiva (94/19/CEE) sui sistemi di garanzia dei depositi e ha la finalità di garantire i depositanti delle banche consorziate. Cfr. l'art. 3, della *Direttiva 94/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 1994 relativa ai sistemi di garanzia dei depositi*. Tale principio è stato di recente confermato dal decreto legislativo n. 30 del 15 febbraio 2016, recante *l'Attuazione della direttiva 2014/49/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi*, in GU 8 marzo 2016, n. 56.

2015, in forza del quale, il 25 giugno 2017, sono state entrambe poste in liquidazione coatta amministrativa, secondo la procedura ordinaria di insolvenza prevista dal nostro ordinamento.

Tuttavia, prima di addivenire a tale risultato, entrambe le banche avevano beneficiato della garanzia dello Stato sulle passività di nuova emissione⁷⁷ e contestualmente, il 10 febbraio 2017, avevano presentato un piano quinquennale di ristrutturazione (che si basava sulla loro fusione)⁷⁸, ma che tuttavia era fallito per l'impossibilità di reperire risorse private per il suo finanziamento. Di conseguenza, il 17 marzo 2017, le due banche avevano tentato la strada della ricapitalizzazione precauzionale, presentando istanza al Ministero dell'Economia e delle Finanze, la quale, però, sottoposta all'esame della Commissione europea, non fu approvata in quanto quest'ultima non ritenne validi i piani di ristrutturazione presentati considerando probabili ulteriori perdite "nel prossimo futuro".

Una volta chiusasi la porta della ricapitalizzazione precauzionale ed essendo state entrambe dichiarate dalla Banca d'Italia "di rilevanza non sistemica", con conseguente preclusione della possibilità di applicare loro la misura del *bail in* (che avrebbe azzerato il valore delle azioni, delle obbligazioni e dei depositi superiori ai 100.000 euro), rimaneva solo la possibilità di ricorrere alla liquidazione coatta amministrativa, cosa che, come accennato, è stata decisa il 25 giugno 2017, con il d.l. 99/2017⁷⁹.

Con esso, oltre alla liquidazione coatta amministrativa di entrambe le banche, è stata deliberata la cessione ad un soggetto terzo dell'azienda o di suoi singoli rami, nonché beni, diritti e rapporti giuridici individuabili in blocco, ovvero attività e passività, anche parziali o per una quota di ciascuna di esse, di uno dei soggetti in liquidazione o di entrambi⁸⁰; la garanzia dello Stato, autonoma e a prima richiesta, sull'adempimento, da parte del soggetto in liquida-

⁷⁷ Prevista, come accennato poche righe sopra relativamente al "caso Monte Paschi", dall'art. 1 d.l. 237/2016, consistita nell'emissione di una prima tranche di obbligazioni garantite dallo Stato per 6,5 miliardi di euro nel febbraio 2017 e di una seconda tranche di obbligazioni garantite per 3,6 miliardi di euro nel marzo 2017.

⁷⁸ Che faceva riferimento ad un fabbisogno patrimoniale di 4,7 miliardi di euro.

⁷⁹ Cfr. d.l. 25 giugno 2017, n. 99, recante *Disposizioni urgenti per la liquidazione coatta amministrativa di Banca Popolare di Vicenza S.p.A. e di Veneto Banca S.p.A.*, in GU, n. 146 del 25 giugno 2017, e convertito nella legge 31 luglio 2017, n. 121, *Disposizioni urgenti per assicurare la parità di trattamento dei creditori nel contesto di una ricapitalizzazione precauzionale nel settore creditizio nonché per la liquidazione coatta amministrativa di Banca Popolare di Vicenza S.p.A. e di Veneto Banca S.p.A.*, in GU n. 184 dell'8 agosto 2017.

⁸⁰ Eccetto 1) le passività indicate all'articolo 52, comma 1, lettera a), punti i), ii), iii) e iv), del decreto legislativo 16 novembre 2015, n. 180; 2) i debiti delle Banche nei confronti dei propri azionisti e obbligazionisti subordinati derivanti dalle operazioni di commercializzazione di azioni o obbligazioni subordinate delle Banche o dalle violazioni della normativa sulla prestazione dei servizi di investimento riferite alle medesime azioni o obbligazioni subordinate, ivi compresi i debiti in detti ambiti verso i soggetti destinatari di offerte di transazione presentate dalle banche stesse; 3) le controversie relative ad atti o fatti occorsi prima della cessione, sorte successivamente ad essa, e le relative passività (art. 3, l. 121/2017). È noto che le due banche venete sono state entrambe cedute alla somma simbolica di un euro alla banca Intesa Sanpaolo. Va sottolineato, sinteticamente, che nel contesto del procedimento penale a carico degli ex amministratori di Veneto Banca per agguataggio e ostacolo alle funzioni di vigilanza, il GUP del Tribunale di Roma ha disposto (ex art. 83 cpp) la chiamata di Intesa Sanpaolo quale responsabile civile del reato. Più precisamente, la posizione di responsabilità è stata fondata sulla circostanza che Intesa Sanpaolo si è resa cessionaria dell'azienda bancaria a carico della quale è originariamente sorta la posizione di responsabilità, in virtù del rapporto di amministrazione corrente con gli imputati. Cfr. ordinanza GUP di Roma, 26 gennaio 2018. Ma si veda anche l'ordinanza del GIP del Tribunale di Vicenza dell'8 febbraio 2018, che, per la Banca Popolare di Vicenza, ha respinto la chiamata in causa di Intesa Sanpaolo quale responsabile civile del reato.

zione⁸¹ e tutte le altre misure a sostegno delle banche stesse in conformità con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato, adottate a seguito della positiva decisione della Commissione europea sulla loro compatibilità con la disciplina dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato⁸²; la cessione alla Società per la Gestione di Attività (la S.G.A. S.p.A.) di crediti deteriorati e altri attivi non ceduti⁸³.

Infine, anche nel caso delle banche venete, come in quello delle “quattro banche”, è stata prevista una parziale forma di ristoro, a carico del Fondo interbancario di tutela dei depositi.

6. Le lacune del sistema di vigilanza e le proposte per il suo miglioramento: dal modello *twin peaks* alla *bad bank* centrale

Dall'analisi condotta sulla crisi delle banche italiane, la Commissione è pervenuta ad una conclusione molto semplice, in quanto, a suo avviso, la crisi del sistema bancario italiano è stata generata essenzialmente da due fattori: da una parte la recessione, che ha afflitto l'economia reale italiana soprattutto a partire dal 2011; dall'altra l'ambiguità, l'indeterminatezza e le *carenze* delle regole sulla *governance* del sistema bancario e finanziario che pertanto è necessario rafforzare⁸⁴.

Su tutto, risaltano i problemi che sono derivati dal sistema della vigilanza e dei controlli, che, secondo la relazione conclusiva, non sarebbero stati all'altezza di scongiurare il dissesto delle sette banche italiane.

Per la Commissione, infatti, in tutti i casi di crisi bancarie avutisi in Italia, “le attività di vigilanza sia sul sistema bancario (Banca d'Italia), che sui mercati finanziari (Consob)” si sono rivelate “non sufficientemente efficaci ai fini della tutela del risparmio”, così come “le modalità di applicazione delle regole e degli strumenti di controllo” si sono rivelate perfettibili; i poteri sanzionatori sono stati impotenti e, infine, “le modalità di presidio dai rischi e di salvaguardia della trasparenza dei mercati” si sono dimostrate inadeguate⁸⁵.

Una conclusione severa, dunque, che però da un lato, approfondisce solo in parte le novelle normative introdotte negli ultimi anni nel nostro ordinamento a seguito dell'istituzione dell'Unione bancaria europea; dall'altro, sembra non tenere nel debito conto quel complesso sistema di regole edificato a livello europeo, spesso autoapplicativo, e che intreccia la disciplina dell'Unione bancaria europea a quella del Meccanismo di stabilità, alle regole del Sistema europeo di vigilanza finanziaria, etc.⁸⁶.

Certamente, come è emerso durante le serrate audizioni effettuate nel corso dei suoi quattro mesi di lavori, l'obbligo di cooperazione (leale) e di informazione tra Consob e Banca

⁸¹ Art. 4, l. 121/2017.

⁸² Art. 1, l. 121/2017.

⁸³ Cfr. art. 5, l. 121/2017.

⁸⁴ Cfr. *Relazione conclusiva*, Commissione banche, 169.

⁸⁵ Cfr. *Relazione conclusiva*, Commissione banche, 157.

⁸⁶ In termini non dissimili, M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio*, cit., 8.

d'Italia, che ha riguardo soprattutto alla funzione di vigilanza, ha bisogno di essere, se non rafforzato, senz'altro meglio declinato⁸⁷, ad esempio, prevedendo "l'obbligo per ciascuna Autorità di trasmettere tempestivamente (...) i verbali integrali delle ispezioni all'altra Autorità interessata, allegando una comunicazione sintetica delle prescrizioni comunicate alla banca ispezionata che dovrebbe comparire nel prospetto e segnalando altresì se per motivi di tutela della stabilità vi siano profili che non debbano essere pubblicizzati"⁸⁸.

Così, da una parte, sia Banca d'Italia, sia Consob disporrebbero dello stesso archivio "sulle attività ispettive svolte e sui loro esiti"⁸⁹; dall'altra, si otterrebbe il risultato di ridurre il potere discrezionale delle banche di eludere le prescrizioni disposte dalle autorità di vigilanza (sia quelle con funzione prudenziale, sia quelle volte a garantire la stabilità del sistema). Sarebbe, inoltre, fondamentale estendere anche alla Banca d'Italia i poteri investigativi già riconosciuti alla Consob dall'attuale normativa⁹⁰.

In aggiunta a ciò, una maggiore efficacia in materia di vigilanza, ad avviso della Commissione (e, forse, l'unico vero spunto innovativo presente nella relazione conclusiva), potrebbe essere ottenuta grazie alla proposta di superare l'attuale modello di vigilanza ibrido adottato nel nostro ordinamento⁹¹, per ispirarsi ad un modello per finalità, il c.d. modello *twin peaks*⁹².

Rinviando, per i necessari approfondimenti, a quanto elaborato dagli studiosi di altre discipline giuridiche ed economiche, ci sembra opportuno almeno precisare che si tratta di un modello duale, in base al quale dovrebbero esistere esclusivamente due autorità di vigilanza: una per la stabilità finanziaria ed una per la tutela dei risparmiatori. La prima sarebbe responsabile di assicurare la stabilità del sistema finanziario attraverso l'applicazione di regole prudenziali. La seconda avrebbe il compito di assicurare che le banche sottoscrivano in maniera trasparente ed in buona fede i loro contratti con i risparmiatori *retail*⁹³. Dunque, vi sarebbero sempre due autorità di vigilanza, ma le loro rispettive responsabilità sarebbero allocate sulla base degli obiettivi da tutelare, quindi, da una parte la vigilanza prudenziale, dall'altra i controlli sulla trasparenza e sulla correttezza dei comportamenti.

⁸⁷ Secondo la Commissione "La disamina e l'approfondimento di alcuni eventi che hanno contraddistinto l'azione della vigilanza – nella specie di Banca d'Italia e Consob – ha fatto emergere, nell'ambito dell'inchiesta, oggettive debolezze nella collaborazione e nello scambio reciproco di informazioni rilevanti tra i due organismi". Cfr. *Relazione conclusiva*, Commissione banche, 158.

⁸⁸A tale scopo, sarebbe sufficiente una modifica degli artt. 4 e 5 TUF, che dovrebbe altresì prevedere il potere della Consob "di vigilare sull'effettivo rispetto da parte della banca (vigilata, nda) sul dovere di inserimento delle indicazioni di Banca d'Italia". Così, *Relazione conclusiva*, Commissione banche, 175.

⁸⁹Cfr. *Relazione conclusiva*, Commissione banche, 175.

⁹⁰Cfr. *Relazione conclusiva*, Commissione banche, 175-176, dove la Commissione propone anche di predisporre alcune regole sia per garantire l'onorabilità dei membri dei consigli di amministrazione delle banche, sia per evitare che coloro che hanno svolto pubbliche funzioni al servizio delle autorità di vigilanza possano, nei tre anni successivi alla loro cessazione, assumere incarichi nelle banche vigilate (evitando il c.d. *pantouflage*).

⁹¹ Senza andare verso un modello accentrato che "prevede una sola autorità di vigilanza, produce una concentrazione di poteri in cui sono alti i rischi di monopolio". Cfr. *Relazione conclusiva*, Commissione banche, 176.

⁹² Elaborato da M. TAYLOR, *Twin Peaks: A Regulatory Structure for the New Century*, London, 1995; nonché, dello stesso A., *Twin Peaks revisited... a second chance for regulatory reform*, London, 2009, 4 ss.

⁹³ Cfr. M. TAYLOR, *Twin Peaks revisited*, cit., 4.

Tale modello risponderebbe a tre esigenze ormai imprescindibili: innanzi tutto, in un moderno sistema finanziario la tradizionale distinzione tripartita tra sistema bancario, mercato azionario e assicurazioni è diventata obsoleta e deve essere sostituita da una struttura normativa che si concentra sugli obiettivi della regolamentazione; in secondo luogo, ogni autorità di vigilanza dovrebbe avere un chiaro e univo comando e dovrebbe avere un obiettivo specifico per il quale può essere ritenuta responsabile; infine, la disciplina normativa deve rispecchiare la struttura del settore che è regolato⁹⁴. In tale modello, in sostanza, la vigilanza dovrebbe essere organizzata attribuendo ciascun bene pubblico da tutelare ad una autorità determinata, indipendente dal potere esecutivo e capace di porre in essere uno scambio completo e sistematico delle informazioni⁹⁵.

La Commissione, infine, ritiene assolutamente necessario il completamento dell'Unione bancaria europea, che, ad oggi, ha istituito solo i suoi due primi pilastri rispetto ai tre previsti, ma, al riguardo, non viene effettuata alcuna considerazione sulle concrete, enormi, difficoltà che l'attuazione del terzo pilastro comporta⁹⁶. Difficoltà ampiamente note e che derivano essenzialmente dall'avversione del governo tedesco, che nel terzo pilastro -che rappresenterebbe la garanzia europea in caso di dissesti delle banche dell'Eurozona- ha sempre visto unicamente un modo per far gravare sul sistema bancario tedesco, le perdite subite dai sistemi bancari degli altri Stati membri.

7. Governance, crediti deteriorati e diritto penale dell'economia

Passando al tema della *governance*⁹⁷, le proposte avanzate dalla Commissione fanno riferimento essenzialmente alla necessità di introdurre regole più stringenti per l'innalzamento delle competenze dei consigli di amministrazione delle banche, così come per la verifica del loro funzionamento; il perseguimento di un maggior rigore in tema di conflitto di

⁹⁴È chiaro infatti, che una cosa è la disciplina da adottare rispetto alle banche troppo grandi per fallire, altra è quella da adottare nei confronti delle banche a rischio fallimento.

⁹⁵ Cfr. D. MASCIANDARO, *Vigilanza bancaria modello «Twin Peaks»*, ne *Il Sole 24 Ore*, 30 dicembre 2017, secondo il quale “tale principio nasce dalla constatazione che in una economia globalizzata rischiano di essere inefficaci i due modelli di vigilanza che si collocano agli antipodi: la vigilanza per mercati e la vigilanza unificata. La vigilanza per mercati, in cui c'è una autorità vigilante per ogni mercato bancario e finanziario esistente rischia di essere al contempo ridondante -perché tende al proliferare delle autorità- ed obsoleto -perché la globalizzazione rende i confini tra strumenti, intermediari e mercati sempre più sfumati, per cui il controllo per mercato tende ad essere allo stesso tempo inefficiente- si creano sovrapposizioni – ed inefficace – si verificano buchi. Allo stesso modo, una sola autorità di vigilanza produce una concentrazione di poteri in cui sono alti i rischi – economici e politici – che ogni monopolio produce. Per l'Italia, poiché le principali finalità pubbliche da tutelare sono due – stabilità e trasparenza – il modello TP avrebbe due sole autorità: la Banca d'Italia per la stabilità e la Consob per la trasparenza, eliminando tutto il resto, cioè Isvap e Covip. Va anche evitato di creare nuove autorità – come quella per la Tutela del Consumatore Finanziario – per almeno due ragioni: sarebbe ridondante in un modello TP ben disegnato; le esistenti associazioni dei consumatori rappresentano già un presidio capillare di rappresentanza di tali interessi”.

⁹⁶ Relativo al sistema unico di assicurazione dei depositi.

⁹⁷ Già con l'emanazione della *Capital Requirements Directive*, la c.d. CRD IV (Direttiva 2013/36/UE), la centralità attribuita alle tematiche della governance del sistema bancario ha trovato un esplicito riconoscimento anche a livello di normativa interna, mediante l'adozione del d.lgs. n. 12 maggio 2015, n. 72, di attuazione della predetta direttiva.

interessi ed il necessario rafforzamento dei requisiti di idoneità dei loro *manager* specie nei casi di crisi che comportano l'intervento dello Stato ed il contestuale mantenimento in attività della banca⁹⁸.

Altro tema affrontato dalla Commissione, particolarmente importante nel nostro ordinamento, è quello dei c.d. crediti deteriorati (i c.d. *non performing loan*, NPL), di quei crediti, cioè, come i mutui o i finanziamenti, che le banche non sono più in grado di recuperare a causa di un peggioramento della situazione economica e finanziaria dei soggetti che ne hanno usufruito. Essi sono dipesi da fattori specifici e da fattori di contesto. Fattori specifici sono stati le condotte "non sempre lecite delle singole banche"⁹⁹; fattori di contesto, invece, sono stati "la lunga recessione e i tempi di recupero dei crediti inesigibili notevolmente più elevati rispetto a quelli della gran parte dei Paesi europei"¹⁰⁰, senza che però sia data una spiegazione sul perché ciò sia avvenuto in Italia più che altrove.

E ancora, sempre in relazione al problema dei crediti deteriorati, sembra essere assolutamente necessario sia ridurre i tempi del processo esecutivo e semplificarne le formalità¹⁰¹, sia la creazione di un organismo pubblico di gestione delle attività deteriorate a livello nazionale (in sostanza, un'unica *Bad Bank* nazionale, la cui istituzione, tuttavia, era già stata bocciata dalle istituzioni europee), che trovi le proprie fondamenta in una normativa quadro europea¹⁰².

Altre indicazioni, infine, sono state fornite in materia di diritto penale dell'economia, dove sono state ritenute auspicabili una serie di misure quali: la definizione del luogo di commissione dei reati di aggravi al fine di determinarne la competenza per territorio¹⁰³; la previsione di un più stringente collegamento tra il procedimento di applicazione della sanzione amministrativa ed il procedimento penale per i fatti sanzionati con il c.d. "doppio binario"¹⁰⁴; la creazione di nuove fattispecie penali che sanzionino le condotte di gestione fraudolenta e di truffa di mercato, anche in assenza di declaratoria di insolvenza¹⁰⁵; la creazione di una nuova fattispecie penale che sanzioni l'induzione, da parte dell'istituto di credito, del soggetto finanziato ad acquistare strumenti finanziari dell'istituto stesso¹⁰⁶; la procedibilità d'ufficio per i reati di infedeltà patrimoniale e corruzione privata, se commessi in seno ad isti-

⁹⁸Cfr. *Relazione conclusiva*, Commissione banche, 180.

⁹⁹Cfr. *Relazione conclusiva*, Commissione banche, 181.

¹⁰⁰Sta di fatto, che la riduzione dei crediti deteriorati viene giustamente considerata una delle principali sfide da affrontare "per il settore bancario italiano, dal momento che il loro volume complessivo (...) rimane ancora eccessivamente elevato e incide ancora in maniera rilevante sulla capacità del settore bancario di finanziare il sistema delle imprese". Cfr. *Relazione conclusiva*, Commissione banche, 181.

¹⁰¹ Sul punto, la Commissione "invita il prossimo Governo e le autorità di vigilanza a monitorare l'adeguatezza delle misure adottate negli ultimi tre anni per rendere più agevole e più veloce lo smobilizzo e la cessione dei crediti assistiti da garanzie reali, con particolare riferimento agli effetti delle norme fallimentari o parafallimentari, per individuare gli strumenti più utili per la valorizzazione degli immobili ai fini dell'economia reale". Cfr. *Relazione conclusiva*, Commissione banche, 182.

¹⁰²Cfr. *Relazione conclusiva*, Commissione banche, 182.

¹⁰³Cfr. *Relazione conclusiva*, Commissione banche, 184.

¹⁰⁴Cfr. *Relazione conclusiva*, Commissione banche, 185.

¹⁰⁵Cfr. *Relazione conclusiva*, Commissione banche, 187.

¹⁰⁶Cfr. *Relazione conclusiva*, Commissione banche, 189.

tuti bancari o a società quotate o con azionariato diffuso¹⁰⁷ e, infine, la creazione di procure distrettuali per i reati finanziari e di una procura nazionale di coordinamento¹⁰⁸.

8. Controlimiti, *bailin* e tutela del risparmio

L'ultimo tema affrontato dalla Commissione è stato quello del rafforzamento della tutela del risparmio, pregiudicata dall'introduzione, nel nostro ordinamento, della normativa in materia di gestione e risoluzione delle crisi bancarie, il cui obiettivo è la tutela della solidità del settore creditizio e la stabilità degli intermediari finanziari e che ha limitato il ricorso alla finanza pubblica in danno alla tutela del risparmio¹⁰⁹. In questo senso, è esemplificativa l'introduzione dell'istituto del *bailin*, che, come noto, dispone il salvataggio delle banche in crisi utilizzando, innanzitutto, le risorse economiche private (attingendo al denaro degli azionisti, degli obbligazionisti e dei depositanti oltre i 100.000 euro), e prevedendo solo in un secondo momento e, comunque, in via residuale, il ricorso ai capitali pubblici, sacrificando la tutela del risparmio sull'altare della stabilità finanziaria e della situazione economica degli Stati interessati da crisi bancarie¹¹⁰.

Già in altra occasione ci siamo occupati dei dubbi di legittimità costituzionale che, a nostro avviso, affliggono la normativa *de qua*, i quali tuttavia non riguardano soltanto la compressione della tutela del risparmio, così come garantita dall'art. 47 Cost., ma anche molte altre delicate questioni, che vanno dalla violazione della tutela giurisdizionale edella proprietà privata, a quella del principio di eguaglianza e di altri importanti diritti fondamentali garantiti dalla nostra Carta fondamentale.

Al punto che, dal nostro punto di vista, ben potrebbe giustificarsi, laddove la questione fosse portata dinanzi al giudice costituzionale, l'*attivazione della teoria dei controlimiti* per impedire che le normative europee (e quelle interne di attuazione) sulla gestione e risoluzione delle crisi bancarie trovino applicazione nel nostro ordinamento, nella misura in cui abbiano come fine soltanto il raggiungimento degli obiettivi comunitari, in violazione dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona riconosciuti e garantiti dalla Costituzione italiana, che rappresentano l'unico limite assolutamente insuperabile dalla ineluttabile penetrazione dell'ordinamento europeo in quello interno. Ciò, specie

¹⁰⁷Cfr. *Relazione conclusiva*, Commissione banche, 190.

¹⁰⁸Cfr. *Relazione conclusiva*, Commissione banche, 191.

¹⁰⁹ Mi riferisco ai summenzionati dd. lgs. 180 e 181 del 2015. In pochi Stati (ma anche a livello europeo) la tutela del risparmio viene sancita esplicitamente e direttamente nella Costituzione. Essa tuttavia risulta implicita in altre previsioni costituzionali. Sul punto, G. CERRINA FERONI, *La tutela del risparmio. Un quadro comparato*, in *Dir. pubbl. comp eur.*, 2009, 1145 ss.

¹¹⁰ Ciononostante, la salvaguardia della stabilità degli intermediari "è pur sempre funzionale a garantire la salvaguardia del risparmio. Infatti, quand'anche i creditori dell'ente dovessero vedere sacrificate le proprie ragioni in vista di un interesse pubblico reputato prevalente, l'Autorità di risoluzione dovrà agire comunque nel rispetto del principio del *no creditor worse-off* (...) con la conseguenza che questi ultimi non potranno subire trattamenti differenti da quelli ad essi riservati qualora fosse stata avviata la procedura ordinaria di insolvenza". Così, D. ROSSANO, *Tutela del risparmio e regolazione delle crisi bancarie*, in *Dir. pubbl. eur. Rassegna online*, 2018, 6-7.

dopo che, di recente, la Consulta ha fatto valere la teoria dei controlimiti proprio per violazione del fondamentale diritto di agire e di resistere in giudizio a difesa dei propri diritti riconosciuto dall'art. 24 Cost., che è sicuramente tra i grandi principi di civiltà giuridica in ogni sistema democratico del nostro tempo¹¹¹.

Una tale indagine, tuttavia, esulerebbe dall'ambito di queste brevi riflessioni e meriterebbe un ben più attento esame che, in questa sede, non è possibile effettuare. Di conseguenza, ci limiteremo ad approfondire le risultanze alle quali è addivenuta la Commissione di inchiesta che hanno riguardato esclusivamente il tema della tutela del risparmio, rinviando, per gli altri profili, alle considerazioni già svolte altrove¹¹².

Ed è proprio con riguardo alla tutela del risparmio che la Commissione avanza, a nostro avviso, le proposte meno rilevanti e anche meno significative dal punto di vista costituzionale.

Questo perché essa, accogliendo l'impostazione che emerge dall'analisi della normativa europea, pone ad oggetto della tutela costituzionale non già il *risparmio nella sua dimensione oggettiva*, bensì il *risparmiatore*¹¹³, una circostanza, quest'ultima, che spesso ha anche comportato l'equiparazione concettuale tra *risparmiatore*, *consumatore* ed *investitore*¹¹⁴, con significative conseguenze sul ristoro per le perdite subite nel caso di crisi bancarie. Né vale, a rinfrancare l'interpretazione offerta dalla Commissione d'inchiesta, la constatazione per cui "mentre nelle prime interpretazioni dell'art. 47 Cost. la stabilità esprimeva l'obiettivo cui tendere, oggi in un mercato progredito e globalizzato, la tutela del risparmio dovrà avere riguardo anche ad altri canoni ordinatori, fra i quali emergono la trasparenza, l'efficienza e la concorrenza che caratterizzano la regolazione dei mercati"¹¹⁵. Questo perché, sebbene

¹¹¹ Si tratta della notissima sentenza n. 238 del 2014, su cui si vedano, tra i moltissimi, i commenti di T. GROPPI, C. MELONI, P. FARAGUNA, A. RUGGERI, R. DICKMAN, A. TANZI, A. GUAZZAROTTI, S. LIETO, S. LEONE, L. GRADONI, M. ARCARI, P. DE SENA, R. KOLB, F. BUFFA, S. SENESE, G. SILVESTRI, E. LUPO, N. COLACINO, E. LAMARQUE, M. LUCIANI, F. GIRELLI, L. MARINI, A. LANCIOTTI E M. LONGOBARDO, A. CIAMPI, N. RONZITTI, B. CONFORTI, R. CALVANO, F. RIMOLI, R. BIN. Si veda altresì il volume di AA.VV., *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Napoli, 2017, in part. i saggi di A. RUGGERI, *Primato del diritto sovranazionale versus identità costituzionale? (Alla ricerca dell'araba fenice costituzionale: i «controlimiti»)*; E. CANNIZZARO, *Sistemi concorrenti di tutela dei diritti fondamentali e controlimiti costituzionali* e M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*. Il diritto alla tutela giurisdizionale è incluso tra i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio. Così, sent. n. 18 del 1982, nonché n. 82 del 1996.

¹¹² Sul punto, se si vuole, F. SALMONI, *Crisi bancarie e incostituzionalità del bail-in*, in *Percorsi costituzionali*, 2017, 285 ss.

¹¹³ Cfr. F. ZATTI, *La dimensione costituzionale della tutela del risparmio. Dalla tutela del risparmio alla protezione dei risparmiatori/investitori e ritorno?*, in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, 2010, 1469 ss., in part. 1479.

¹¹⁴ Cfr. C. BUZZACCHI, *Risparmio, credito e moneta tra art. 47 Cost. e funzioni della Banca centrale europea: beni costituzionali che intersecano ordinamento della Repubblica e ordinamento dell'Unione*, su *Costituzionalimo.it*, 2016, che afferma "l'equivalenza risparmiatore/investitore è diventata logica dominante, facendo apparire secondario e quasi irrilevante tutto quel risparmio che gode di altre destinazioni, quali per esempio proprio quelle semplificate dal co. 2 dell'art. 47. Cosicché la tutela del risparmio è divenuta prevalentemente tutela del risparmiatore, ma ancor di più: tutela dell'investitore" (*ivi*, 55). Sulla confusione tra cliente, investitore e consumatore, cfr. R. LENER, *Il cliente bancario di fronte al bail-in: la (modesta) protezione delle regole di condotta*, in *FCHUB*, 2016, 1 ss., il quale, però, non fa cenno al risparmiatore.

¹¹⁵ Così, I. SABBATELLI, *Tutela del risparmio e garanzia dei depositi*, Padova, 2012, 6.

l'influenza dei Trattati europei e del diritto derivato sull'interpretazione della nostra Carta costituzionale sia ormai irreversibile, sarebbe tuttavia fuorviante leggere l'art. 47 Cost. solo alla luce della normativa europea e dei principi costituzionali in materia economica, perché i principi fondamentali che rappresentano i capisaldi del nostro ordinamento giuridico e che devono continuare a fungere da faro nell'interpretazione della nostra Carta fondamentale sono ben altri: il principio di eguaglianza sostanziale, il principio democratico, il principio lavorista, etc.¹¹⁶.

Per questo motivo, non solo non può essere accolta quella tesi che identifica il bene oggetto della tutela costituzionale nel *risparmio che tende al profitto*¹¹⁷, ma sarebbe altresì importante ricondurre il contenuto della tutela ex art. 47 Cost. nel suo alveo naturale, che è quello avente ad oggetto *il bene giuridico risparmio nella sua dimensione oggettiva*¹¹⁸, tutt'al più, con riferimento alla sua *dimensione soggettiva*, il *risparmiatore* nella sua qualità di investitore inconsapevole¹¹⁹.

Spesso, infatti, coloro che acquistano azioni o obbligazioni o altri prodotti finanziari dalle banche non sono veri e propri investitori, ma sono, molto più semplicemente risparmiatori indotti dai propri istituti di credito a sottoscrivere forme rischiose di raccolta del risparmio, il più delle volte, oltretutto, sulla base di informazioni fuorvianti, incomprensibili e lacunose, fornite dalle banche stesse¹²⁰. Ed è a questo significato di risparmiatore, di investitore inconsapevole, che, ci sembra, fa riferimento la Commissione quando affronta il tema del rafforzamento della tutela del risparmio, nulla prevedendo riguardo al risparmio inteso nella sua accezione oggettiva.

Sarebbe stato altamente auspicabile offrire ai risparmiatori la possibilità di tutelare in maniera adeguata le proprie ragioni¹²¹ e prevedere strumenti normativi in grado di aumentare la fiducia nella capacità delle banche di rimborsare le somme depositate, una fiducia che

¹¹⁶ Sul concetto di costituzione economica, *ex plurimis*, M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983, 130 ss; nonché, dello stesso A., *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. (disc. pubbl.)*, V, Torino; 374 ss., il quale giustamente contesta la separazione della dimensione economica dalla sfera sociale, aggiungendo che è il concetto stesso di costituzione economica che se guardato autonomamente rispetto alle altre disposizioni costituzionali, rischia di compromettere irrimediabilmente l'unitarietà della Carta costituzionale.

¹¹⁷ Cfr. A. PISANI MASSAMORMILE, *Il risparmio che cambia*, in A. ANTONUCCI, M.T. PARACAMPO (a cura di), *La distribuzione di prodotti finanziari bancari e assicurativi*, Bari, 2008, 115.

¹¹⁸ In questo senso, si consenta nuovamente il rinvio a Cfr. F. SALMONI, *Crisi bancarie e incostituzionalità del bail-in*, cit., 309. *Contra*, G. GUIZZI, *Il bail-in nel nuovo sistema di risoluzione delle crisi bancarie. Quale lezione da Vienna?*, in *Il corriere giuridico*, 2015, 1491.

¹¹⁹ Cfr. S. DETTORI, A. ZITO, *Risparmio (tutela del)*, in G. GRECO, M. CHITI (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, 1731 ss.

¹²⁰ Sugli obblighi in capo agli intermediari finanziari, cfr. M. PELLEGRINI, *Le regole di condotta degli intermediari finanziari nella prestazione dei servizi di investimento*, in F. CAPRIGLIONE (a cura di), *Manuale di diritto bancario e finanziario*, Padova, 2015, 547 ss.

¹²¹ "Basti pensare alla mancanza di adeguati strumenti in grado di compensare il rovesciamento delle asimmetrie informative a danno del risparmiatore, il quale è ora chiamato a una inedita valutazione del merito creditizio della banca". Così G.L. GRECO, *La tutela del risparmio alla luce della nuova disciplina di "risoluzione" delle banche*, in *Banca Impresa Società*, 2016, 77 ss., in part. 92.

non può mancare in quanto consustanziale alla funzione sociale e di rilevante interesse pubblico che le banche stesse si trovano a svolgere in forza dell'art. 47 Cost.¹²².

Invece, le proposte della Commissione si sono limitate a prevedere da una parte, una semplificazione dei “documenti informativi di emissione e quelli di successiva vendita alla clientela così da offrire una rappresentazione efficace, sintetica chiara e comprensibile dei fattori di rischio”¹²³, perché il consumatore (!) deve essere messo nelle condizioni di poter scegliere il prodotto che la banca gli offre “pur non avendo una sufficiente conoscenza dei suoi attributi e delle eventuali alternative che potrebbero emergere da un’approfondita analisi comparativa”¹²⁴. Dall’altra, il rafforzamento del potere regolamentare della Consob “in modo da definire gli *standard* minimi di questionario, l’algoritmo di profilatura (che dalle risposte fornite definisce le caratteristiche rilevanti del cliente), le più opportune modalità di somministrazione nonché la determinazione di tagli minimi dei prodotti finanziari più rischiosi destinati al mercato *retail* da prevedersi via via più elevati con l’incremento del rischio”¹²⁵.

Forse, l’unica proposta significativa avanzata dalla Commissione per rafforzare la tutela del risparmio (oltre all’esortazione ad attuare il terzo pilastro dell’Unione bancaria, che però, come accennato poche righe sopra, va a rilento a causa dell’ostruzionismo del governo tedesco) è stata quella di suggerire la separazione tra banche d’affari e banche commerciali, una suddivisione già oggetto di una proposta di Regolamento europeo¹²⁶, ma ritirata dalla Commissione europea nell’ottobre 2017¹²⁷.

Tale suddivisione comporterebbe la separazione delle attività che implicano rischi per le banche, che dovrebbero essere svolte dalle banche di *trading*, da tutte le altre attività di detenzione dei depositi bancari o dello svolgimento di servizi di pagamento, che dovrebbero rimanere in capo alle banche commerciali. In questo modo, si creerebbe un sistema finanziario più sicuro e si impedirebbe “l’utilizzo di risorse derivanti dal risparmio della clientela per attività di *trading* e più in generale speculative”¹²⁸.

Tutelare il risparmio, infatti, vuol dire salvaguardare l’integrità “di ciò che non è stato consumato (...) di ciò che ci proietta nel futuro consentendoci di continuare a disporre di risorse finanziarie”¹²⁹ ed il compito delle banche, che la suddivisione tra banche d’affari e banche commerciali agevolerebbe, risiede *anche*, quando non principalmente, in questo¹³⁰, dal

¹²² Cfr. Corte cost. sent. 18 febbraio 2010, n. 52, punto 10.1, considerato in diritto. Questo passaggio è molto acutamente rilevato da C. BUZZACCHI, *Risparmio*, cit., 65.

¹²³ Cfr. *Relazione conclusiva*, Commissione banche, 192.

¹²⁴ Cfr. *Relazione conclusiva*, Commissione banche, 193.

¹²⁵ Cfr. *Relazione conclusiva*, Commissione banche, 194.

¹²⁶ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *Sulle misure strutturali volte ad accrescere la resilienza degli enti creditizi dell’UE*, COM/2014/043.

¹²⁷ Cfr. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions, Commission Work Programme 2018, An agenda for a more united, stronger and more democratic Europe*, Strasburgo, 24 ottobre 2017, COM(2017) 650 final.

¹²⁸ Cfr. *Relazione conclusiva*, Commissione banche, 195.

¹²⁹ Da ultimo, F. TUTINO, *Fiducia nelle banche, bail-in, tutela del risparmio: un approccio sistemico di lungo periodo*, in *Rivista bancaria*, 2016, 192.

¹³⁰ Come giustamente afferma F. TUTINO, *Fiducia nelle banche*, cit., 193, “sono le banche che scelgono come impiegare in crediti (e in titoli). Gli indirizzi nelle politiche di impiego e di investimento, la valutazione dei

momento che l'attività bancaria di intermediazione del credito, come di recente affermato dalla Corte costituzionale, è uno strumento *essenziale* di impiego produttivo del risparmio¹³¹.

9. Risoluzione delle banche in crisi, tutela del risparmio ed equilibrio di bilancio

In base a quanto sin qui esaminato, appare quanto meno singolare che, nonostante quanto previsto dal combinato disposto degli artt. 1 e 3, della sua legge istitutiva, in forza del quale la Commissione avrebbe dovuto svolgere le proprie indagini sul sistema bancario e finanziario, *con particolare riguardo alla tutela dei risparmiatori e del risparmio*, nella Relazione conclusiva non vi sia neanche un cenno al novellato art. 81 Cost., che ha introdotto nel nostro ordinamento il principio dell'equilibrio di bilancio¹³².

Singolare perché è evidente da quanto sin qui esposto, che, alla luce di quella disposizione costituzionale, in caso di crisi bancarie, *la tutela del risparmio è, per lo più, destinata a soccombere*, giacché l'uso di denaro pubblico per salvare le banche in crisi sembra precluso proprio dalla norma costituzionale che impone l'equilibrio tra le entrate e le spese nel bilancio dello Stato¹³³. La disciplina italiana avente ad oggetto la vigilanza, gestione e risoluzione delle crisi bancarie, infatti, accoglie gli "indirizzi europei" contenuti negli atti normativi dell'Unione in materia di regolamentazione prudenziale, di sistema europeo di vigilanza unica bancaria e di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e le sue finalità devono essere coerenti sia con i suddetti indirizzi europei, sia con il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio.

Vero è che, come afferma attenta dottrina, la nostra Costituzione si caratterizza per il suo "il carattere aperto" anche "nello specifico dominio dell'economia e della finanza"¹³⁴, con la conseguenza che anche il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio va interpretato con un certo margine di flessibilità, stante la lettera del disposto costituzionale, che autorizza un aumento del debito pubblico al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e/o al verificarsi di eventi eccezionali¹³⁵.

Vero anche che l'art. 18 del d. lgs. 180 del 2015, acconsente a misure di *sostegno finanziario pubblico straordinario* nei casi in cui siano necessarie "per evitare o porre rimedio a una grave perturbazione dell'economia e preservare la stabilità finanziaria". Non vi è, dunque, una preclusione assoluta al ricorso all'indebitamento pubblico, che evidentemente ricade sotto le fattispecie previste (e consentite) dall'art. 81, commi 1 e 2, Cost.

Ciononostante, è un fatto che la normativa italiana di attuazione di quella europea accordi la propria preferenza ai salvataggi delle banche effettuati, in prima e prioritaria istanza,

rischi assunti e la gestione degli stessi rischi determinano la capacità della singola banca di salvaguardare l'integrità dei risparmi che le sono stati affidati".

¹³¹ Così Corte cost. sent. 21 dicembre 2016, n. 287, punto 2.1, considerato in diritto.

¹³² La letteratura sul tema è talmente ampia che è assolutamente impossibile richiamarla in questa sede.

¹³³ "Quella del pareggio di bilancio è una cura avventata che anziché debellare la malattia (la crisi) rischia oggi di aggravarla irrimediabilmente". Così, C. DE FIORES, *L'Europa al bivio*, cit., 159.

¹³⁴ Così, M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Rassegna Astrid*, 2013, 1 ss.

¹³⁵ Cfr. M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio*, cit., 43 che afferma "le politiche anticicliche sono esplicitamente ammesse, anche ove alimentate dalla spesa pubblica e finanziate da ulteriore indebitamento".

attingendo alle risorse dei privati azionisti, obbligazionisti e creditori non garantiti e solo eventualmente (e a determinate condizioni) facendo ricorso all'intervento pubblico¹³⁶.

Di conseguenza, di fronte alla scelta tra la tutela del risparmio ex art. 47 Cost. e la difesa della stabilità finanziaria, che trova il proprio ancoraggio costituzionale nel vincolo dell'equilibrio di bilancio ex art. 81 Cost., è ragionevole ipotizzare che la preferenza delle autorità competenti (*i.e.* la Banca d'Italia) ricadrà, nella gran parte dei casi, sulla difesa della stabilità finanziaria a meno che, in nome dell'interesse pubblico, le autorità stesse non optino per il ricorso alla finanza pubblica, consentito "al verificarsi di eventi eccezionali", ai sensi dell'art. 81, c. 2, Cost.

Ovviamente, se tale problematica dovesse giungere al vaglio della Corte costituzionale, non è affatto peregrino immaginare che essa dovrà necessariamente effettuare un bilanciamento tra le finalità di stabilità finanziaria perseguite dalla disciplina in materia di crisi bancarie e l'esigenza di tutela del risparmio, trovando entrambe la loro legittimazione in norme di rango costituzionale.

Con quale esito, difficile a dirsi, specie considerando il fatto che, come noto, il compito istituzionale affidato al giudice delle leggi "richiede che la Costituzione sia garantita come un tutto unitario, in modo da assicurare «una tutela sistemica e non frazionata» (...) di tutti i diritti e i principi coinvolti nella decisione"¹³⁷ e che, proprio per questo, la Corte opera normalmente un "ragionevole bilanciamento dei valori coinvolti nella normativa sottoposta al suo esame, dal momento che «[l]a Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi»"¹³⁸.

¹³⁶L'obiettivo della disciplina sui salvataggi delle banche in crisi "consiste nella protezione mediata delle casse dello Stato (...). Una finalità, quest'ultima, che si rivolge (...) a sciogliere il legame che in passato, soprattutto nel quinquennio 2008-2013, è esistito tra crisi del mercato bancario e crisi del debito pubblico di alcuni Stati membri". Così, E. RULLI, *Contributo allo studio della disciplina della risoluzione bancaria*, Torino, 2017, 162.

¹³⁷ Così, Corte cost., sent. 9 febbraio 2015, n. 10, punto 7, considerato in diritto, su cui si veda A. ANZON DEMMIG, *Un'inedita altalena nella giurisprudenza della Corte sul principio dell'equilibrio di bilancio*, in *Quad. cost.*, 2015, 679 ss. e riferimenti di dottrina *ivi* segnalati.

¹³⁸ Così, sent. 10 del 2015, che richiama la sent. n. 85 del 2013.