

AdessoBanca!

✓ MANIFESTO PER LA TUTELA DEL RISPARMIO E DEL LAVORO

VERSO UNA RIFORMA SOCIALMENTE UTILE DEL SISTEMA BANCARIO

ANALISI E PROPOSTE



INDICE

PAGINA 3

1. per restituire le banche ai cittadini

PAGINA 14

2. per liberare i lavoratori dalle pressioni commerciali e fare educazione finanziaria

PAGINA 19

3. per salvaguardare i risparmiatori

PAGINA 24

4. per dare valore agli npl e combattere speculazioni e abusi

PAGINA 32

5. per retribuire in modo responsabile i top manager

PAGINA 36

6. per punire i responsabili dei disastri bancari

edizione 1 - 26 gennaio 2018

1. per restituire le banche ai cittadini

PREMESSE FONDATIVE: IL QUADRO DEI VALORI COSTITUZIONALI

La crisi economico-reputazionale del sistema bancario nel suo complesso è la conseguenza delle crisi dei modelli d'impresa adottati dalle aziende del settore. Per comprendere le ragioni dell'irrimediabile fallimento del modello generale di banca-impresa oggi esistente, occorre indagare sulle cause del progressivo, storico disancoraggio delle banche da quelle attività e modalità organizzativo-gestionali che tipicamente ne connotano la "funzione sociale". Con un'operazione di flashback di tipo storico-giuridico, occorre ripartire idealmente da quando le banche costituivano la leva economica e fiduciaria del nostro Paese, favorendone la ricostruzione postbellica e l'ascesa tra le principali potenze economiche del pianeta.

È utile rileggere con attenzione la nostra Costituzione, il cui portato giuridico, in larga parte ancora inesplorato ma attuale, può costituire la base per una profonda revisione della governance delle banche. Proponiamo pertanto una lettura selettiva e coordinata di cinque articoli fondamentali:

- Art. 1 - "L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro".
- Art. 2 - "La Repubblica riconosce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia come nelle formazioni sociali dove si svolge la sua personalità...".
- Art. 41 - "L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali".
- Art. 46 - "Ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro e in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende".
- Art. 47 - "La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito".

Di là dai toni enfatici e dai fini celebrativi con cui l'art. 1 è generalmente richiamato, il suo assunto, per molti versi "esplosivo", è che la "categoria"

AdessoBanca!

1. per restituire le banche ai cittadini

concettuale del lavoro non fonda solo l'impresa, ma la stessa Repubblica. Il lavoro, insomma, non rappresenta solo un valore economico, funzionalizzato alle esigenze della libera intrapresa, ma (quale valore personale) costituisce il mandato fondativo di quel particolare "patto sociale" che è il vigente ordinamento costituzionale.

Anche l'art. 2 rimarca la priorità del principio personalistico. Persino l'azienda, intesa come luogo della produzione, soggiace alle regole che assistono le prioritarie esigenze della persona del lavoratore. In definitiva, le scelte d'impresa, proprio perché impattano non solo sull'azienda quale bene privato, ma anche su quella "formazione di soci" che sono le persone del lavoro, devono tenere conto del bene sociale, pubblico che essi rappresentano e del bene individuale che essi incarnano.

Mentre i primi due articoli, sopra richiamati, sono ricompresi (insieme ai successivi, che vanno dal 3 al 12) tra i "principi fondamentali", sicuramente superiori, che costituiscono l'ossatura immutabile della nostra democrazia, l'art. 41 esprime il valore della cosiddetta "libertà economica": valore, dunque, non "assoluto", ma tutelato per quanto idoneo a realizzare proprio quei fondamentali, sovraordinati principi.

Nell'art. 41 si apprezzano, in estrema sintesi, tre affermazioni:

- che l'impresa privata è libera;
- che essa deve assolvere a un ruolo di utilità sociale;
- che spetta alla legge indirizzare l'impresa a fini sociali.

Se a questa lettura si associa quella dell'art. 1, è facile comprendere come il primo dei fini sociali, cui l'impresa deve tendere, è di creare lavoro; inoltre, recuperando il significato dell'art. 2, essa deve valorizzare il lavoro, umanizzandolo; ancora, essa deve preservarlo, evitando di trattarlo come una mera risorsa privatistica, alla stregua cioè di una "merce". E infine, per il secondo comma dell'art. 41, l'iniziativa d'impresa non è mai neutra: essa cioè non può assumere né obiettivi, né attività, né, appunto, modelli organizzativi che possano ledere la sicurezza, la libertà e la dignità della persona.

Già queste prime osservazioni dischiudono ampi spazi di analisi critica rispetto alla deriva liberistica assunta dalla politica legislativa, anche comunitaria, degli ultimi decenni: si è attribuito al lavoro un ruolo subalterno alle priorità di profitto delle imprese private, per l'effetto di relegare la funzione sociale di queste al perseguimento di meri obiettivi di allargamento dell'offerta commerciale e alla riduzione dei prezzi al consumo. Si è, insomma, prima teorizzata dal legislatore, e poi praticata dalle imprese,

1. per restituire le banche ai cittadini

un'inedita endiadi liberal-consumeristica che, in una visione riduzionistica del modello di sviluppo sociale, trascura e svilisce il potenziale spirituale e creativo del lavoro.

Rileggendo l'art. 47, emerge in modo chiaro che, quando a svolgere l'attività di impresa è una banca, i fini di utilità sociale, che per il suo tramite devono essere perseguiti, sono ulteriormente definiti e dettagliati: l'incoraggiamento e la tutela del risparmio e il coordinamento e il controllo del credito.

I padri costituenti si sono premurati di puntualizzare, nella "legge delle leggi", gli specifici fini sociali dell'attività bancaria, che all'art. 41 vengono, invece, declinati solo sul piano dei principi generali (applicabili cioè a ogni impresa incluse, ovviamente, le banche). Essi hanno fatto anche di più, attribuendo alla Repubblica, cioè alla cittadinanza intera e non solo alla legge, il compito di garantire il perseguimento e il rispetto di quella funzione sociale.

L'art. 47 costituisce insomma una sorta di "riserva di Repubblica", che rafforza il ruolo e la responsabilità dei cittadini, e non solo del Parlamento, rispetto ai compiti successivamente elencati nell'articolo stesso.

Per quale ragione storica le precedenti considerazioni assumono oggi una così evidente freschezza di significato? Quando è stata scritta la Costituzione il sistema bancario, con poche eccezioni, era fatto di aziende prevalentemente pubbliche: dunque il "governo sociale" delle attività di raccolta del risparmio e di erogazione del credito era garantito dal sistema proprietario delle banche.

Proprio allo scopo di rendere omogenea l'applicazione del principio, i costituenti avevano perciò previsto la possibilità che, anche nelle aziende private, si attivassero percorsi di democrazia economica a favore dei lavoratori: da questa precisa volontà scaturisce l'art. 46, frutto di un lungo dibattito e di una mediazione finale fra posizioni assai diverse.

Conseguenze delle premesse sul piano dei principi

In considerazione del fatto che le banche, a seguito dell'ormai compiuto processo di privatizzazione, innestato dalla L. 218/90 (legge Amato), hanno perso la loro natura pubblica, è impellente garantirne oggi un ribilanciamento della governance, estendendone la partecipazione a tutti i portatori di interessi.

La funzione di utilità sociale delle banche deve essere perseguita seguendo tre "driver": il primo, comune anche alle altre imprese private, consiste

AdessoBanca!

1. per restituire le banche ai cittadini

nella creazione di lavoro sicuro, libero e dignitoso (*in considerazione del loro ruolo sociale di "leva economico-fiduciaria", le banche possono perseguire l'obiettivo sia direttamente, mediante politiche interne di crescita e salvaguardia, sia indirettamente, favorendo cioè l'indotto occupazionale*); il secondo, consiste nell'orientare scelte gestionali volte a incoraggiare e tutelare il risparmio; il terzo, finalizza l'erogazione di credito agli indirizzi disposti dalla Repubblica (quindi allo sviluppo dell'intera comunità sociale).

Va poi sottolineato che la Costituzione afferma che, in quanto membri della suddetta comunità sociale, i lavoratori possono essere annoverati a speciale titolo tra i soggetti titolati a collaborare nella gestione delle imprese private. Tale legittima rivendicazione di ruolo, da parte loro, può essere avanzata non solo in ragione di un eventuale diritto di natura finanziaria, ma di una specifica condizione "propria", quella del lavoro, che per sua essenza è parte di diritto del "capitale sociale", inteso come patrimonio di risorse dell'impresa.

Un sistema economico sano e stabile, per essere capace di generare ricchezza nel tempo, ha bisogno di convivere con un tessuto sociale accogliente, sicuro, libero, abituato alla convivenza di interessi diversi.

È dunque per le imprese non solo doveroso, ma conveniente contribuire, mediante coraggiose scelte strategiche, al benessere sociale, alla legalità, alla giustizia.

Solo per fare un esempio, la scelta di segno opposto, operata da imprese che hanno di recente determinato disastri ambientali mediante un illecito e dissimulato smaltimento dei rifiuti, ha causato, in aggiunta, anche irrimediabili diseconomie, legate alle perdite occupazionali e allo spopolamento dei territori danneggiati, rendendo necessari costosi interventi pubblici di bonifica, che aggravano il carico fiscale generale.

L'indifferenza sociale di alcuni imprenditori genera spesso conseguenze nefaste per la reputazione dell'intero settore economico di appartenenza. Abbiamo appena iniziato a percepire quali conseguenze, in termini di allarme sociale e, poi, di danno reputazionale sistemico, si determinino per le banche italiane a causa del dissesto di alcune.

In modo del tutto peculiare, il settore bancario lega dunque indissolubilmente i destini delle aziende, le une alle altre: e ciò non solo in funzione del necessario patto solidaristico sulla garanzia dei depositi, ma soprattutto in ragione del sistema di fiducia sociale che fonda la credibilità e rende possibile la sopravvivenza del settore.

1. per restituire le banche ai cittadini

Avevano ragioni da vendere i costituenti, che puntarono l'attenzione proprio sul sistema bancario, quasi a voler ribadire quanto la stabilità economica fosse indissolubilmente legata all'effettiva utilità sociale delle banche e quanto entrambe rappresentassero le condizioni per una ordinata convivenza civile!

Perché le banche possano recuperare stabilità economica e credibilità occorre, pertanto, riprendere e finalmente attuare quel "presidio di interessi" della Repubblica che è mancato soprattutto nell'ultimo ventennio.

Per farlo, occorrerà che il potere legislativo si occupi di rivedere in modo organico, articolato e complessivo il sistema di governance delle imprese bancarie. La "riserva di Repubblica" di cui all'art. 47 riparte da qui, ma dovrà essere esercitata anche, parallelamente, mediante il controllo sociale da parte di organi di vigilanza e cittadini.

PER UN'ANALISI DEL QUADRO NORMATIVO

Prima di illustrare le proposte di riforma, giova rappresentare gli aspetti del vigente quadro normativo di riferimento per la banca-impresa e quelli di interdipendenza tra le banche: aspetti che, ad avviso di First Cisl, consentono di valutare le scelte adottate dai policy-maker riguardo al ruolo del sistema bancario nell'economia del Paese, al fine di individuare le soluzioni utili al superamento della crisi del modello di banca concepito negli anni novanta del XX secolo.

Una lettura dell'evoluzione storica del quadro

La raccolta di risparmio presso il pubblico e l'esercizio del credito costituiscono l'attività bancaria, che ha carattere d'impresa ed è riservata alle banche. Le banche esercitano, altresì, ogni altra attività finanziaria, nonché attività a queste connesse o strumentali (art. 10 TUB). Insomma, la banca può far tutto, con il solo limite, de facto, rappresentato dalla dotazione di capitale ritenuta adeguata dalle competenti Autorità.

Dalla definizione si coglie immediatamente che la banca è un'impresa che agisce, precipuamente in regime di riserva di legge, in quelle categorie di rapporti economici (risparmio e credito) che i costituenti (a seguito di un lungo e costruttivo dibattito, svolto prima nella terza sottocommissione, poi nella plenaria dell'Assemblea costituente) hanno inteso proteggere e disciplinare, stante la centralità di tali soggetti nell'ambito delle relazioni economiche e sociali.

AdessoBanca!

1. per restituire le banche ai cittadini

La scelta netta, operata con il Testo unico bancario, verso il modello di banca-impresa universale è stata preceduta da quella introdotta dalla L. n. 218 del 1990, meglio conosciuta come “legge Amato”, che ha determinato la trasformazione degli Istituti di credito di diritto pubblico in società per azioni. La legge Amato ha determinato la nascita delle Fondazioni di origine bancaria, le quali sono state oggetto di successivi provvedimenti legislativi, aventi l'obiettivo di separare definitivamente l'attività d'impresa dall'attività di carattere squisitamente sociale-filantropico e di ridurre progressivamente l'influenza sulla governance delle banche. Il 22 aprile 2015 è stato sottoscritto un protocollo tra il Mef e l'Acri che prevede precisi limiti di investimento delle fondazioni nelle imprese bancarie. In definitiva, le banche, con l'eccezione di Mps, “ritornata” pubblica per evitarne la liquidazione coatta amministrativa, sono ormai imprese a capitale interamente privato.

Nel quadro testé descritto d'impresa bancaria, cosiddetta “universale”, a capitale privato, è utile sottolineare (senza voler esprimere un giudizio di valore, ma solo nell'intento di rappresentare la situazione fattuale) che la riforma delle banche popolari, prescindendo dai relativi dubbi di legittimità costituzionale, e quella in corso delle banche di credito cooperativo, hanno ridotto considerevolmente il peso dell'attività bancaria esercitata da società cooperative.

L'interdipendenza tra le banche

La dipendenza reciproca tra le banche si manifesta, indubbiamente, attraverso il vincolo solidaristico imposto dal Fondo interbancario di tutela dei depositi (FIDT) e dal Fondo nazionale di risoluzione (FNR), quest'ultimo in attuazione della direttiva comunitaria inerente la risoluzione unica delle crisi bancarie (BRRD). In verità, l'interdipendenza non deve essere percepita in chiave meccanicistica, ossia quale conseguenza di scelte del legislatore, bensì come elemento imprescindibile della cura che è necessario adottare per preservare il determinante valore della fiducia, in quanto costitutivo della stessa attività bancaria.

A tal proposito, è opportuno proporre uno stralcio delle considerazioni finali del Governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco, del 31 maggio 2016, riguardo al tema delle quattro banche poste in risoluzione:

“Le banche poste in risoluzione rappresentavano complessivamente l'1 per cento delle attività del sistema; le ripercussioni del loro dissesto con-

fermano come, anche nel caso di intermediari di piccola dimensione, la perdita di fiducia da parte del pubblico possa propagarsi velocemente e rischiare di generare effetti sistemici di natura persistente".

L'insieme delle banche rappresenta, dunque, un sistema olistico, "un tutto", che produce effetti come un corpo unico e che è, al di sopra di ogni dubbio, ontologicamente sociale.

Il capitale delle banche e la vigilanza

Nel Testo unico bancario, al Capo III e al Capo IV, rubricati, rispettivamente, "Partecipazioni nelle banche" e "Partecipanti al capitale ed esponenti aziendali", il legislatore si è preoccupato di disciplinare la questione centrale della proprietà e dell'amministrazione delle banche. I Capi menzionati sono stati aggiornati dal D.lgs. 72/2015 di attuazione della Direttiva 2013/36/UE, concernente l'accesso all'attività degli enti creditizi e la vigilanza prudenziale sugli enti creditizi.

Riguardo alla proprietà, sono stati regolati, con riferimento alle partecipazioni qualificate, i meccanismi autorizzativi, gli obblighi di comunicazione e i requisiti dei titolari delle stesse con l'espresso obiettivo di garantire la sana e prudente gestione delle banche. Per le medesime finalità, con riferimento agli esponenti aziendali (ossia i soggetti che esercitano funzioni di amministrazione, direzione e controllo, nonché i responsabili delle principali funzioni aziendali delle banche di maggiore rilevanza), è espressamente demandato al Mef di definire i requisiti di onorabilità, indipendenza, professionalità, correttezza e, inoltre, di fissare il limite al cumulo di incarichi e dichiarare le cause che comportano la sospensione temporanea dalla carica e la relativa durata.

Brevi considerazioni sulle crisi bancarie

Nonostante lo sforzo prodotto dal legislatore nazionale e comunitario nell'intento di prevenire le crisi bancarie, queste si sono puntualmente verificate in Europa (ma, come noto, anche fuori dall'Europa), determinando spesso salvataggi con denaro pubblico in molti paesi europei e anche in Italia, oltre a elevati costi sostenuti da famiglie e imprese.

L'individuazione di eventuali responsabilità delle Autorità di vigilanza o lo svolgimento di considerazioni riguardo alla necessità di riforma del sistema di vigilanza non è obiettivo della presente analisi. Ci preme, invece, sottolineare che, la trasformazione radicale imposta al sistema bancario

AdessoBanca!

1. per restituire le banche ai cittadini

riguardo all'assetto proprietario (da prevalentemente pubblico a totalmente privato), e la spinta verso il modello di banca universale (che ha quale unico limite l'adeguatezza, o supposta tale, del capitale di rischio), sono state scelte improvvise, perché attuate senza alcuna precauzione o prudenza e, inoltre, non necessarie.

Con riferimento all'ultimo enunciato, si pensi, a esempio, che il sistema bancario tedesco è misto.

Inoltre, l'affermazione del modello di vigilanza prudenziale sostenuto dal Comitato di Basilea, postulando la valorizzazione assoluta dell'autonomia imprenditoriale, ha fatto smarrire la consapevolezza dell'intrinseca natura sociale delle banche e della stretta interdipendenza tra queste. La spasmodica e spesso vana ricerca del solo interesse dell'azionista, attraverso politiche di breve termine, perseguite da parte degli agenti del capitale di comando, è incoerente con i valori dell'ordinamento e destabilizza, in definitiva, l'integrità del sistema bancario e del sistema economico e sociale nel suo complesso. In ultima analisi, lo short-termism è in patente contrasto con l'utilità sociale ex art. 41 della Costituzione.

PROPOSTE

Nel contesto descritto, nell'ottica di prevenire l'insorgere di crisi e, anzi, per enfatizzare il ruolo delle banche nel sistema economico nazionale, caratterizzato dall'elevato risparmio privato e da un sistema di impresa diffusa, la governance delle banche dovrà connotarsi per un forte e strutturato approccio multi-stakeholder, teso a superare il pensiero strategico unilaterale e lo schiacciamento del top management sullo shareholder-value. First Cisl propone di:

- stimolare l'investimento stabile nel capitale delle banche;
- valorizzare il ruolo dei piccoli azionisti;
- dare concreta attuazione al diritto costituzionale di collaborazione dei lavoratori alla gestione delle imprese;
- istituire la figura di un "garante pubblico" e renderne necessaria la presenza negli organi sociali elettivi di amministrazione.

■ La partecipazione stabile nel capitale delle banche da parte degli investitori costituisce il deterrente più efficace per contrastare la perversa prassi dello short-termism, che oggi affligge gran parte del sistema bancario nazionale. Lo strumento migliore, atto a stimolare i detentori del ca-

1. per restituire le banche ai cittadini

pitale di rischio a divenire investitori di lungo periodo, è rappresentato dalla fiscalità. Il principio che First Cisl propone di adottare nel nostro ordinamento consiste nell'applicare un'aliquota di tassazione inversamente correlata al periodo di detenzione della partecipazione. A un periodo di detenzione maggiore (rispetto a un periodo soglia) corrisponde una riduzione dell'aliquota e, viceversa, a un periodo inferiore corrisponde un'aliquota superiore. Le eventuali tasse pagate in eccesso sui dividendi costituiscono credito d'imposta. È pacifico che il criterio descritto trovi applicazioni e modalità di corresponsione diverse a seconda delle peculiarità del soggetto percettore dei redditi.

■ I piccoli azionisti potrebbero naturalmente interpretare e attuare interessi che vengono spesso solo enunciati dal top management, in ottica di puro marketing, quali:

- 1) le istanze provenienti dalle economie dei territori, ossia dalle famiglie, per la tutela del risparmio e i finanziamenti connessi all'acquisto di abitazione, e dalle imprese, per le necessità di finanziamento delle attività;
- 2) la sostenibilità delle politiche salariali e di incentivazione, con particolare riferimento al top management;
- 3) l'esigenza di consulenza qualificata, che rende insostituibile l'apporto del lavoro e l'investimento continuo in formazione finalizzata al mantenimento/accrecimento delle competenze professionali dei lavoratori;
- 4) la capillarità del servizio bancario, ossia la presenza di sportelli/uffici nelle zone più disagiate.

L'assai contenuta incisività dei piccoli azionisti oggi rilevabile nell'interlocuzione con il capitale di comando è imputabile, sicuramente, alla scarsa diffusione della cultura della rappresentanza collettiva di interessi ma anche, e in maniera forse decisiva, agli insuperabili limiti degli attuali istituti giuridici che l'ordinamento offre per l'esercizio della rappresentanza collettiva. A rimedio di entrambi i limiti gioverebbe l'adozione del voting trust: istituto giuridico che, pur non essendo disciplinato dal nostro ordinamento, è immediatamente utilizzabile, in quanto riconosciuto in forza della ratifica della convenzione Aja del 1/7/85, avvenuta attraverso la L. 364/89. Si tratta dell'istituto più efficace per rappresentare collettivamente, a monte, interessi individuali che convergono verso comuni obiettivi. Detti obiettivi, ovviamente oggetto di preventiva condivisione da parte dei soci, vengono rappresentati unitariamente nelle assemblee proprio grazie al voting trust,

AdessoBanca!

1. per restituire le banche ai cittadini

attraverso il trustee, ossia il soggetto istituzionalmente previsto per la gestione dei patrimoni conferiti e per l'esercizio dei connessi diritti patrimoniali e amministrativi. Il trustee deve attenersi alle regole impartite dai settlor (piccoli azionisti) a mezzo del voting trust agreement (mandato). A vigilanza dell'operato del trustee può essere individuato un guardian. I beneficiari del voting trust sono gli stessi settlor, ossia i piccoli azionisti che volontariamente aderiranno al voting trust e potranno recedere nei modi e nei limiti convenuti ex ante.

■ La Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione delle imprese, in armonia con le esigenze della produzione, con la specifica finalità di elevare, economicamente e socialmente, il lavoro. La volontà dei costituenti non fu quella di descrivere le modalità della partecipazione, demandate al legislatore ordinario, ma di elevare il lavoratore da strumento della produzione a collaboratore della produzione. Pertanto, la primazia del lavoro nel disegno dei costituenti e il correlato diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione delle imprese, oggi può e deve trovare concreta attuazione, viste le carenze manifestate nelle banche in materia di controlli, attraverso la definizione, a cura del legislatore ordinario, di una cosiddetta "riserva di partecipazione". Tale iniziativa di politica legislativa, in stretta coerenza col quadro costituzionale, dovrà operare in beneficio dei rappresentanti dei lavoratori, garantendone la presenza negli organi sociali elettivi di controllo (collegio sindacale o consiglio di sorveglianza). Detta riserva dovrà essere significativa: in termini quantitativi, ossia nel numero dei rappresentanti, e in termini qualitativi, ossia riguardo alla deleghe tematiche assegnate.

I rappresentanti dei lavoratori dovranno essere eletti dai lavoratori a scrutinio segreto, sulla base di liste definite dalle rappresentanze sindacali aziendali. Pur non sussistendo necessariamente una stretta correlazione tra la partecipazione al capitale d'impresa e il diritto di collaborare alla gestione dell'impresa nei termini proposti, First Cisl propone di incentivare e facilitare l'investimento, da parte dei lavoratori, nel capitale di rischio dell'impresa presso la quale svolgono la prestazione lavorativa, attraverso la defiscalizzazione e decontribuzione totale (ossia senza tetti), di quote di retribuzione immediata e/o differita destinate alla sottoscrizione di strumenti finanziari rappresentativi del capitale. Secondo

1. per restituire le banche ai cittadini

lo schema descritto per i piccoli azionisti, anche per i dipendenti si prospetta l'esigenza di una rappresentanza collettiva a monte dei diritti di voto a mezzo di un voting trust. Peraltro, l'applicazione è descritta nella proposta "per dare valore agli npl e combattere speculazioni e abusi".

■ In considerazione della valorizzazione dell'autonomia imprenditoriale espressa nei modelli prudenziali e formalmente acquisita nei criteri che le Autorità di vigilanza devono osservare nell'esercizio delle funzioni, First Cisl propone di istituire la figura di un "garante pubblico" all'interno degli organi sociali elettivi di amministrazione: ossia di un rappresentante delle Autorità creditizie, nominato dal Mef su indicazione della Banca d'Italia.

2. per liberare i lavoratori dalle pressioni commerciali e fare educazione finanziaria

PREMESSA

Le recenti crisi bancarie, culminate con l'azzeramento dei risparmi di migliaia di famiglie, hanno richiamato incidentalmente l'attenzione mediatica, politica e giudiziaria sui temi, finora trascurati, dei processi organizzativi e delle politiche commerciali delle banche, tuttavia prevalentemente col fine di imputare le connesse responsabilità.

Sebbene i casi più clamorosi abbiano riguardato gli effetti della risoluzione delle quattro banche e, in seguito, l'azzeramento di valore delle azioni non quotate emesse dalle due popolari venete, il risparmio complessivamente "bruciato" dal sistema bancario negli ultimi anni è ben superiore a quello ascrivibile alle due citate casistiche.

A titolo meramente esemplificativo, i valori azionari di due banche quotate in borsa quali Carige e Mps hanno subito, infatti, decurtazioni draconiane, in conseguenza di una sfiducia espressa dal mercato verso la rispettiva capacità di risanamento.

La stessa concentrazione della campagna mediatica sugli aspetti delle responsabilità individuali ha indirettamente distolto l'attenzione sociale dai veri problemi "di sistema", connessi ai modelli di vendita adottati da tutte le banche negli ultimi quindici anni, accendendo invece i riflettori su presunti abusi compiuti da singoli dipendenti in alcune aziende "corrotte".

Ancor meno accettabile è che le forze politiche, impegnate in uno sterile strepitare sulle colpe da distribuire, abbiano anch'esse trascurato la comprensione dei motivi strutturali che hanno reso possibili i disastri finanziari. La magistratura, a sua volta, in ossequio al principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, a causa dell'elevato numero di denunce ricevute, spesso improvvidamente sporte, ha conseguentemente inquisito soggetti diversi dai veri responsabili: dunque lavoratori onesti, spessissimo vittime essi stessi della perdita dei propri risparmi.

È come se, dovendo affrontare una nuova pestilenza, ci si dedicasse alla

2. per liberare i lavoratori dalle pressioni commerciali e fare educazione finanziaria

ricerca degli improbabili untori (per molti, i bancari) anziché intervenire sulle condizioni igieniche e sanitarie che hanno reso possibile la diffusione dell'epidemia.

L'obiettivo delle proposte di First Cisl è dunque di riposizionare il dibattito sull'analisi delle cause strutturali della "corruzione" del rapporto fra banca e cliente e fra banca e risparmio, al fine di orientare le scelte che ne devono necessariamente conseguire. Un'analisi come quella che First Cisl intende promuovere, non può che avere finalità di prevenzione: il rischio di "corruzione" del rapporto fiduciario concettualmente precede le sue conseguenze ultime ed è persino compatibile con la temporanea assenza di "manifestazioni esteriori" stante, in ipotesi, il buon andamento economico della banca.

La questione da porre è, infatti, la seguente: lealtà nel rapporto tra banca e cliente e tutela del risparmio sono valori da presidiare, in termini di efficacia organizzativa, solo nelle banche maggiormente "a rischio", o devono postulare anche concrete e profonde verifiche di coerenza a livello di sistema? Per dirla in parole più povere: dobbiamo preoccuparci di come le banche programmano i loro piani di vendita dei prodotti finanziari ai risparmiatori solo quando queste siano fallite o stiano per fallire, o dobbiamo farlo sempre, anche quando le banche sono in piena salute e godono di ottima reputazione? Il legislatore della Mifid (di cui ci occupiamo a parte) va nella direzione auspicata; tuttavia, nessuna normativa potrà mai risultare efficace se non implementata mediante un efficiente sistema di prevenzione delle distorsioni applicative, una rete sinergica di controlli operativi di vario livello e, infine, un apparato sanzionatorio chiaro, agilmente applicabile e perciò dissuasivo. Dunque, se si intende agire "a monte", cercando di prevenire le prassi distorsive nelle politiche commerciali, occorre innanzi tutto rinunciare a esercitare una "difesa d'ufficio" dell'attuale sistema e provare a condurre un'analisi costruttivamente critica, per comprendere quali siano i comportamenti da evitare e come rendere efficiente il sistema dei controlli.

Il primo tema che va affrontato, stanti gli attuali modelli distributivi, è come impedire che le banche utilizzino la rete degli sportelli per "saturare" la vendita dei prodotti finanziari (su cui costruiscono spesso apoditticamente i propri budget economici) indipendentemente dall'effettiva capacità cognitiva, dalla tolleranza al rischio e dalla capacità di sopportazione delle perdite da parte della clientela.

Piani di vendita monitorati più volte al giorno, forzati attraverso l'uso, implicito e no, di minacce al dipendente, ossessivamente richiamato alla prio-

AdessoBanca!

2. per liberare i lavoratori dalle pressioni commerciali e fare educazione finanziaria

rità dei risultati di vendita, accompagnati dalla scientifica umiliazione di chi non raggiunge gli obiettivi ricevuti (indipendentemente dalla circostanza che a essi siano o meno legati sistemi di incentivazione economica) inducono nei dipendenti uno stato di prostrazione. Tale condizionamento, nell'intento di chi progetta meccanismi di pressione commerciale, è funzionale a ottenere assoluta obbedienza e totale e incondizionata dedizione alla vendita, ma obiettivamente conduce invece, spesso, chi lo subisce a un peggioramento della salute fisica.

L'attività di sollecitazione al raggiungimento degli obiettivi commerciali, in sé è del tutto lecita se attuata con modalità corrette e nel sostanziale rispetto degli interessi della clientela. La rimozione dei comportamenti deteriori sopra descritti ne è, pertanto, la condizione giustificativa e rappresenta la prima tra le priorità da attuare per una vera azione di riorientamento preventivo dei comportamenti organizzativi, a beneficio dei clienti, dei lavoratori, del sistema nel suo complesso. Per assicurare, dunque, liceità e trasparenza alle modalità di perseguimento di obiettivi commerciali "sostenibili", occorre che le funzioni aziendali di controllo, poste a presidio della regolarità e conformità dei processi interni alla banca, siano messe nella effettiva condizione di operare in piena indipendenza. Condizione, questa, oggi difficilmente riscontrabile in ruoli per la cui designazione la volontà aziendale si esprime in termini di nomine fiduciarie insindacabili.

La seconda tra le priorità da attuare è che il cliente sia messo nella condizione di accedere a strumenti formativi idonei a migliorare o completare le sue necessarie competenze in ambito finanziario.

PROPOSTE

Le proposte a seguire sono, dunque, incentrate sulla garanzia di funzionamento dei controlli interni e sull'istituzione di forme di consulenza, da parte delle banche, rivolte all'educazione finanziaria prima ancora che alla vendita.

Per quanto riguarda la materia relativa alle funzioni aziendali di controllo e, in particolare, alle funzioni di controllo di conformità (compliance) si tratterebbe di integrare le previsioni contenute nella circolare Banca d'Italia 288 del 3 aprile 2015 (che al titolo III, capitolo 1, sezione III disciplina la materia), definendo, all'art. 2 (Funzioni aziendali di controllo), compiti e modalità di individuazione del personale e dei responsabili addetti alle

2. per liberare i lavoratori dalle pressioni commerciali e fare educazione finanziaria

funzioni di controllo. Nell'ambito dunque di questo punto occorrerebbe inserire una previsione del seguente tenore:

“Relativamente alle funzioni di controllo di conformità, i responsabili, nominati secondo le previsioni di cui al presente articolo, fatte salve le prerogative della loro funzione, saranno affiancati da un componente rappresentante del personale dipendente e da un componente nominato dalla Consob (tale proposta di formulazione raccoglie e pone a sistema le analogie con le funzioni che il D.lgs. 254/2016 di “Attuazione della direttiva 2014/95/UE” per la “comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e di informazioni sulla diversità” conferisce, all’art. 8.6, proprio alla Consob. Le informazioni non finanziarie riguardano già, infatti, nel portato dell’art. 3 sub b) del citato decreto, le “politiche praticate dall’impresa”, nozione che richiama le “politiche applicate in materia, dei risultati conseguiti e dei rischi connessi” di cui al considerando 6 della direttiva. Evidentemente esse comprendono, quale aspetto intrinsecamente qualificativo, le “politiche commerciali”, rispetto alle quali, dunque, è già previsto per legge un (evidentemente più limitato) obbligo informativo alla Consob. Tale obbligo informativo già riguarda pure, sub d) dello stesso art. 3, gli “aspetti sociali e attinenti alla gestione del personale, incluse le azioni poste in essere per garantire la parità di genere, le misure volte ad attuare le convenzioni di organizzazioni internazionali e sovranazionali in materia, e le modalità con cui è realizzato il dialogo con le parti sociali...”), con comune compito di controllo di conformità e di vigilanza sui comportamenti aziendali rispetto, in particolare, alle normative, anche contrattuali, di tutela del lavoro e delle normative a tutela dei clienti della banca. I rappresentanti del personale dipendente saranno nominati attraverso le modalità previste da apposito accordo sindacale nazionale” (in tale direzione anche il considerando 18 della sopra richiamata Direttiva 2014/95/UE, sull’obbligo di informazioni non finanziarie, testualmente recita: «La diversità di competenze e di punti di vista dei membri degli organi di amministrazione, gestione e sorveglianza delle imprese favorisce una buona comprensione dell’organizzazione della società interessata e delle sue attività. Consente ai membri di detti organi di contestare in modo costruttivo le decisioni adottate dalla dirigenza e di essere più aperti alle idee innovative, lottando così contro l’omologazione delle opinioni dei membri, il cosiddetto fenomeno del pensiero di gruppo. Contribuisce in tal modo all’efficace sorveglianza della dirigenza e a una governance efficiente dell’impresa. È pertanto importante per accrescere la trasparenza sulla politica in materia di diversità applicata». Fra tali soggetti «diversi» rientrano certamente i rappresentanti dei lavoratori, in quanto compartecipi di una sorta di «compliance allargata», diretta a migliorare l’efficacia del controllo interno. È, infatti, innovativo il concetto di tutela della diversità applicato dal legislatore europeo, per la prima

2. per liberare i lavoratori dalle pressioni commerciali e fare educazione finanziaria

volta orientato a garantire una sorta di *diversity culturale d'impresa*, ovvero a garantire il presidio della *diversity del pensiero strategico all'interno dell'impresa* mediante il coinvolgimento attivo del sindacato o comunque delle varie forme di rappresentanza dei lavoratori, almeno negli organismi di controllo. Nella filosofia d'impianto della Direttiva 2014/95/Eu oltre ai «considerando», anche l'articolato (che ha lo scopo di modificare specificamente alcuni punti della Direttiva 2013/34/Ce) presenta sfidanti elementi di novità in termini di reingegnerizzazione normativa. Per la prima volta, infatti, il legislatore comunitario introduce la nozione di «responsabilità collettiva» d'impresa, riferita, in particolare agli organi di sorveglianza e controllo).

Sempre nello stesso articolo, ove si declinano i compiti della Funzione di controllo di conformità (compliance), il dettato dovrebbe essere implementato mediante la seguente previsione:

“La funzione di controllo di conformità risponde, con cadenza almeno semestrale, alle eventuali osservazioni pervenute dall'Organismo bilaterale aziendale o di gruppo sulle politiche commerciali e l'organizzazione del lavoro, quando costituito, ovvero dalla Commissione bilaterale nazionale sulle politiche commerciali e l'organizzazione del lavoro, che dovrà essere in ogni caso informata. Detta commissione nazionale e gli organismi aziendali o di gruppo sono istituiti in forza di specifici accordi sindacali. La Commissione bilaterale nazionale sulle politiche commerciali e l'organizzazione del lavoro, anche in base alle risposte ricevute dagli organismi bilaterali aziendali, relaziona, con cadenza almeno annuale, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato in merito alle questioni rilevanti da essa esaminate nel corso dell'anno in materia di politiche commerciali (*la formulazione testuale di cui sopra costituirebbe una norma-ponte, certamente eteronoma ma capace di innervare, dal punto di vista operativo, il recente Accordo collettivo nazionale di settore datato 8 febbraio 2017 sulle politiche commerciali e organizzazione del lavoro. In merito alle ulteriori chiavi di lettura dell'accordo citato e all'analisi delle auspiccate implicazioni dello stesso, più diffusamente: <http://www.bollettinoadapt.it/politiche-commerciali-e-organizzazione-del-lavoro/>*”). Infine, con riferimento alla normativa Mifid II, riteniamo opportuno l'inserimento tra i “driver” di valutazione dell'esperienza e delle conoscenze in materia finanziaria dei clienti retail il positivo superamento di stage formativi volontari messi a disposizione dall'intermediario interessato alla valutazione stessa.

3. per salvaguardare i risparmiatori

PREMESSE

L'art. 21 del D.lgs. 58/1998 (TUF), in ossequio alla tutela del risparmio sancita dall'art. 47 della Costituzione della Repubblica Italiana e in conformità alla prescrizione normativa comunitaria, ex art. 24 della Direttiva 2014/65/UE del Parlamento e del Consiglio del 15 maggio 2014 (Mifid II), prevede che "i soggetti abilitati" debbano "comportarsi con diligenza, correttezza e trasparenza, per servire al meglio gli interessi dei clienti e per l'integrità dei mercati". Peraltro, la menzionata prescrizione normativa è stata recepita, oltre dieci anni or sono, in attuazione della Mifid I. Ciò nonostante, i fatti intercorsi negli ultimi anni attestano che diversi soggetti abilitati allo svolgimento dei servizi e delle attività di investimento, in particolare banche, anche di ragguardevoli dimensioni, non hanno rispettato le previsioni suddette.

Nel tentativo di rimediare all'inefficacia delle misure normative a protezione dei risparmiatori, la nuova disciplina (Mifid II) ha introdotto presidi di tutela, in particolare le misure di product governance, i poteri di product intervention, nonché l'introduzione della consulenza indipendente.

Vista, però, la probabile scelta da parte delle banche di non praticare la consulenza indipendente, di per sé – in caso di applicazione – valido presidio di garanzia per il risparmiatore; considerate le possibili vischiosità applicative della product intervention e, soprattutto, le criticità connesse ai processi di product governance, che si fonda sulla corretta rilevazione della tolleranza al rischio degli investitori, First Cisl propone di adottare le misure precauzionali di seguito descritte, finalizzate a rendere efficaci i presidi istituiti a livello di normativa primaria testé enunciati. Le proposte sono tratte da quelle illustrate da questo sindacato, allora Fiba Cisl, nell'ambito del convegno dal titolo "Banche non case da gioco", tenutosi a Firenze il 4 ottobre del 2013, con il patrocinio della Regione Toscana. Ai fini della comprensione del contenuto del presente documento, giova precisare che, al momento della relativa redazione, le modifiche al Regolamento intermediari ritenute necessarie per l'attuazione della Mifid II e del Regolamento UE 600/2014 (Mifir), poste in consultazione dalla Consob il 6 luglio 2017, non sono ancora in vigore.

3. per salvaguardare i risparmiatori

PROPOSTE

Questionario Mifid unico per tutti gli intermediari - Centrale Mifid gestita da Consob

La product governance si articola in una serie di regole e di requisiti aventi come destinatari gli intermediari produttori, ossia i soggetti che realizzano gli strumenti e i prodotti finanziari da destinare alla clientela, e gli intermediari distributori, ossia i soggetti che hanno la relazione con il cliente-risparmiatore. Di fatto, lo sforzo normativo è orientato a prevenire fenomeni di misselling, agendo:

- sui produttori, che devono svolgere preventive valutazioni di coerenza tra gli strumenti/prodotti finanziari e i bisogni e le caratteristiche del target di clientela potenziale;
- sui distributori, che sono tenuti a comprendere pienamente dai produttori le caratteristiche degli strumenti/prodotti finanziari per poterli distribuire, effettuando le valutazioni di compatibilità con le esigenze e le connotazioni della clientela cui forniscono i servizi di investimento.

Pertanto, risulta determinante, per assicurare efficacia alla misura introdotta dal legislatore comunitario, la rilevazione della tolleranza al rischio del risparmiatore realizzata attraverso il questionario che gli intermediari distributori rivolgono alla clientela.

Nonostante le modifiche che si ritiene verranno, con ogni probabilità, apportate dalla Consob al Regolamento intermediari, Capo I - Adeguatezza, art. 39, riguardo all'articolazione del dovere, a carico degli intermediari distributori, di rilevare la "tolleranza al rischio" e la "capacità di sostenere perdite" della clientela, permangono dubbi rispetto alla corretta rilevazione da parte degli intermediari distributori del profilo di rischio associato al cliente-risparmiatore. Ogni intermediario, infatti, continuerà a predisporre il proprio set di domande, rappresentanti il cosiddetto "Questionario Mifid", senza alcun vincolo di asseverazione preventiva e in assenza di un questionario-tipo. La prima conseguenza di tale situazione fattuale consiste in una possibile diversa classificazione, sotto il profilo della tolleranza al rischio, del risparmiatore-investitore avente rapporti con più intermediari, anche per effetto dei diversi algoritmi di decodifica delle informazioni, in uso presso detti intermediari. La seconda potenziale conseguenza consiste in possibili rilevazioni della tolleranza al rischio non coerenti con la reale sopportazione del rischio e delle perdite da parte dei risparmiatori-investitori.

In ordine a tale seconda eventualità, per avere contezza circa la fonda-

tezza della supposizione, risulta determinante la lettura delle conclusioni del Discussion paper della Consob del 4 luglio 2012, dal titolo "La rilevazione della tolleranza al rischio degli investitori attraverso il questionario". Si riporta testualmente:

"L'analisi degli aspetti strutturali, linguistici e testuali, che possono condizionare la chiarezza e la comprensibilità dei questionari, mostra che le domande su conoscenze/esperienze e atteggiamento verso il rischio spesso non sono univoche, poiché si riferiscono a più temi contemporaneamente, ovvero contengono termini tecnici che possono comprometterne la comprensione. Infine, la rilevazione della tolleranza verso il rischio manca di quegli accorgimenti stilistici e lessicali che, secondo la finanza comportamentale, consentono di evitare risposte condizionate da eventuali limiti cognitivi e comportamentali del cliente".

Per le motivazioni espresse, First Cisl ritiene che gli intermediari debbano adottare un questionario unico a livello nazionale realizzato dalla Consob e utilizzare lo stesso algoritmo per la decodifica delle informazioni assunte dai clienti. Inoltre, in analogia alla Centrale di allarme interbancaria e alla Centrale dei rischi, potrebbe essere adottata una Centrale Mifid gestita da Consob per consentire l'updating in tempo reale del questionario a livello sistemico e per apporre blocchi operativi in caso di notevoli variazioni dei profili di rischio del cliente.

Certificazione del rischio associato agli strumenti/prodotti finanziari

La product intervention consiste nella possibilità d'intervento riconosciuto all'Esma, all'Eba e alle competenti Autorità nazionali di vietare o limitare la distribuzione di specifici prodotti finanziari, o un tipo di attività o prassi finanziaria, ritenuti nocivi per i risparmiatori/investitori o dannosi per l'ordinato funzionamento e l'integrità dei mercati o la stabilità del sistema. Secondo quanto previsto dall'art. 42, paragrafo 3, del Regolamento Mifir, l'Autorità di vigilanza nazionale (per l'Italia Banca d'Italia e Consob) non potrà, salvo casi eccezionali, utilizzare le prerogative demandate dal legislatore se non dopo aver comunicato alle altre Autorità competenti e all'Esma, almeno un mese prima del divieto o della restrizione, tutti gli elementi indicati dal medesimo art. 42, paragrafo 3. La product intervention, quindi, può essere adottata solo laddove si accerti che gli obiettivi di tutela che si intendono perseguire non possono essere efficacemente realizzati attraverso l'applicazione delle norme esistenti, ovvero incrementando l'enforce-

3. per salvaguardare i risparmiatori

ment verso gli operatori. In definitiva, costituisce una extrema ratio con elementi di vischiosità procedurali che potrebbero renderne veramente macchinosa, intempestiva e, dunque, eccezionale l'applicazione.

La vera protezione dei risparmiatori/investitori si può, dunque, efficacemente perseguire orientando i comportamenti degli intermediari attraverso l'istituzione di presidi procedurali volti ad assicurare la correttezza del rischio associato agli strumenti/prodotti finanziari oggetto dei servizi di investimento. La considerazione svolta non è meramente teorica. Dall'audizione resa dal Vice direttore generale della Consob, Giuseppe D'Agostino, del 14/12/2017, presso la Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema bancario e finanziario, emerge infatti che "le irregolarità hanno riguardato le modalità operative e i comportamenti adottati nella valutazione di adeguatezza degli strumenti finanziari emessi della Bpel, che non hanno garantito l'adempimento degli obblighi di corretta prestazione dei servizi di investimento. La mappatura dei titoli dell'intermediario è avvenuta in assenza delle revisioni e delle opportune valutazioni qualitative (pur previste formalmente dall'intermediario), alla luce dei segnali – ben presenti agli Organi di vertice della Banca – in ordine al progressivo deterioramento della situazione aziendale della medesima".

First Cisl ritiene, pertanto, che sia necessario definire un trade-off tra la valorizzazione dell'autonomia imprenditoriale, che si esprime attraverso l'autonoma definizione del rischio associato agli strumenti/prodotti finanziari distribuiti, e la superiore necessità di tutela dei risparmiatori/investitori, assicurata dal controllo sistematico delle determinazioni assunte dagli intermediari da parte della Consob. In pratica, First Cisl propone che la mappatura del rischio associato dagli intermediari agli strumenti/prodotti finanziari oggetto dei servizi di investimento sia asseverata dalla Consob. Dall'esperienza Bpel, ut supra richiamata, si ricava, altresì, la necessità di ripetere periodicamente il processo di asseverazione degli strumenti/prodotti finanziari oggetto dei servizi di investimento.

Divieto di distribuzione di strumenti/prodotti finanziari in ristretti intervalli temporali (cosiddette "campagne prodotto")

Le novità apportate dall'entrata in vigore della Mifid II richiedono agli intermediari un significativo cambiamento del modello relazionale intermediario-cliente, con il passaggio da una logica incentrata sullo specifico "prodotto" commercializzato a una logica incentrata sul "servizio" reso

3. per salvaguardare i risparmiatori

al cliente, anche nell'ambito del servizio di consulenza su base non indipendente. Il dovere di orientare i comportamenti degli intermediari al miglior interesse dei clienti, di per sé, rende le cosiddette "campagne prodotto" sostanzialmente incompatibili con la logica della Mifid II. Giova, comunque, precisare che nello svolgimento dell'obbligo di consegna su supporto durevole della dichiarazione di adeguatezza nel servizio di consulenza in materia di investimenti, previsto dall'art. 25, paragrafo 6, della Mifid II (che si ritiene, con ogni probabilità, verrà quasi totalmente trasposto nell'art. 40 bis del "nuovo" Regolamento intermediari), è necessario precisare "i motivi secondo cui la raccomandazione corrisponde alle preferenze, agli obiettivi e alla altre caratteristiche del cliente".

In quali circostanze le "preferenze" del risparmiatore/investitore convergono verso il prodotto/strumento finanziario nel predefinito e ristretto orizzonte temporale di collocamento?

È ragionevole ipotizzare che ciò possa accadere solo in presenza di limiti cognitivi e comportamentali dei clienti. In buona sostanza, si tratta di prassi commerciali che, laddove vengano ulteriormente praticate, in caso di contenzioso e/o di valutazione critica da parte delle Autorità competenti (in particolare Agcm), probabilmente, esporranno il comportamento attuato a censura in quanto posto in violazione del dovere dell'intermediario di diligenza, correttezza e trasparenza (art. 21 TUF) e/o quale prassi commerciale scorretta e aggressiva. Per prevenire tali conseguenze, First Cisl propone di vietare espressamente le cosiddette "campagne prodotto".

4. per dare valore agli npl e combattere speculazioni e abusi

QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

La gestione dei "non performing loans" (npl) costituisce con certezza "esercizio del credito". L'"esercizio del credito" e la "raccolta di risparmio tra il pubblico" costituiscono l'attività bancaria che è riservata alle banche. Ne discende che la gestione dei "non performing loans" costituisce attività tipica delle banche. Gli intermediari finanziari autorizzati, iscritti nell'apposito albo tenuto dalla Banca d'Italia, oltre all'attività riservata di concessione di finanziamenti sotto qualsiasi forma nei confronti del pubblico, hanno la possibilità di esercitare, quale attività connessa non soggetta a riserva, ai sensi delle disposizioni di vigilanza della Banca d'Italia (Circolare 288, Tit. I, Cap. 3, Sez. III), il "recupero crediti di terzi".

Il Mef ha disciplinato, con Decreto 2 aprile 2015, n. 53, (art. 2, c. 2, l. b), che non costituisce attività di concessione di finanziamenti l'acquisto, a titolo definitivo, di crediti, classificati a sofferenza da banche o altri intermediari finanziari sottoposti alla vigilanza della Banca d'Italia, da parte di società titolari della licenza per l'attività di recupero stragiudiziale di crediti ai sensi dell'art. 115 del TULPS (Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773).

MODIFICHE NECESSARIE AL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

L'addendum Bce e l'enforcement prudenziale in potenza sul tema degli npl, stante il quadro normativo vigente, potranno determinare il ricorso anche massivo alla cessione dei crediti in sofferenza a soggetti che, seppur abilitati in forza di una specifica licenza e sottoposti al controllo del Ministero dell'Interno, operano in base a criteri e prassi di recupero del credito avulsi da quelli propri dei soggetti sottoposti alla vigilanza delle autorità creditizie, con potenziali conseguenze negative per le economie dei territori. Inoltre, sussiste il potenziale pericolo di agevolare delle condotte illecite che pos-

4. per dare valore agli npl e combattere speculazioni e abusi

sano concretizzarsi in erogazioni di finanziamenti, oggetto di delibera dell'organo di amministrazione o di soggetti aziendali apicali, con passaggio sistematico a sofferenze, al fine di creare i presupposti per la cessione del credito a soggetto non vigilato dalle autorità creditizie. La cessione del credito a soggetti giuridici che non consolidano nel perimetro di vigilanza del soggetto concedente il prestito, determina sempre la difficoltà di ricostruire la storia di quel credito, con ovvio pregiudizio riguardo alla ricostruzione delle responsabilità. La situazione diviene inestricabile quando il soggetto cessionario non è vigilato dalle autorità creditizie, ossia quando l'acquirente del credito è un'agenzia di recupero stragiudiziale che opera in forza di una licenza concessa dal Questore.

Per le ragioni suddette è necessario procedere a un'immediata modifica della disciplina di legge e regolamentare. La gestione del credito concesso da banche e da intermediari finanziari, ossia del credito concesso in regime di riserva di legge, deve rimanere di esclusiva pertinenza di detti soggetti, auspicabilmente degli stessi soggetti eroganti (v. infra), sino all'estinzione dello stesso. A tal fine, l'attività di recupero crediti di terzi non può essere derubricata ad attività connessa, bensì deve costituire una potenziale attività principale degli intermediari finanziari iscritti all'albo. Inoltre, per quanto sopra argomentato, il Mef deve abrogare il citato art. 2, c. 2, l. b) del decreto 2 aprile 2015, n. 53.

APPLICAZIONE DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA DEI BANCARI

Quale corollario del mantenimento delle attività di gestione degli npl all'interno di soggetti vigilati dalle autorità creditizie, alle persone occupate nelle suddette attività si applica la contrattazione collettiva settoriale di riferimento. In termini pratici ci riferiamo, a oggi, ai contratti stipulati a livello nazionale tra le organizzazioni sindacali e le associazioni di rappresentanza delle imprese di settore, ossia Abi e Federcasse, nonché, ovviamente, a quelli stipulati a livello decentrato tra le organizzazioni sindacali e le singole imprese, gruppi di imprese e/o articolazioni territoriali delle associazioni di rappresentanza datoriale. È necessario, infatti, evitare qualsivoglia prassi di dumping contrattuale, salariale e normativo, finalizzato a far prevalere l'interesse del soggetto imprenditoriale rispetto alla necessità di assicurare l'ordine sociale, fortemente esposto in considerazione delle peculiarità insite nelle attività in questione.

4. per dare valore agli npl e combattere speculazioni e abusi

CRISI BANCARIA GESTIBILE ATTRAVERSO LA SOLUZIONE DEL PROBLEMA DEGLI NPL

La proposta di First Cisl consiste in un progetto di soluzione del problema dei non performing loans applicabile, con riferimento a una banca o a un gruppo bancario, o a gruppi bancari aventi lo stesso capitale di comando e/o affini per dimensione e territorialità, attraverso il coinvolgimento di soggetti giuridici privati. La proposta è applicabile alle banche di credito cooperativo (v. paragrafo relativo).

Per le peculiari caratteristiche infra declinate, con particolare riferimento al coinvolgimento dei lavoratori (v. paragrafo relativo), l'ipotesi ivi rappresentata trova naturale applicazione in banche o gruppi bancari di piccola e media dimensione.

OBIETTIVI

Deconsolidamento contabile e prudenziale delle sofferenze

L'obiettivo primario è costituito dalla derecognition totale o parziale delle sofferenze attraverso la cessione pro-soluto delle stesse a una società per la cartolarizzazione dei crediti (spv), evitando, di norma, no-cumento economico e patrimoniale, per effetto della cessione suddetta, a quelle realtà bancarie con un Texas ratio rilevante in comparazione alla media nazionale.

Altresì, la gestione delle sofferenze oggetto di cessione dovrà svolgersi con modalità appropriate e coerenti a un recupero "paziente" dell'esposizione creditizia.

Tale strategia, basata sulla gestione in-house delle sofferenze, realizzata da anchor investor, è l'unica, infatti, che consente di coniugare gli interessi dei creditori, ossia degli azionisti della società di gestione degli attivi – Sga – e degli altri investitori (v. paragrafo rubricato "Operazioni di cartolarizzazione dei crediti"), con l'interesse collettivo rappresentato dalle "economie dei territori" (famiglie e imprese).

Al contrario, una gestione finanziaria e speculativa rischia, con ogni probabilità, magari a causa di un approccio spregiudicato in materia di escussione delle eventuali garanzie, di avere un effetto depressivo per le economie dei territori coinvolti.

Altresì, l'acquisto delle sofferenze da parte di investitori specializzati a prezzi sensibilmente inferiori ai relativi valori contabili netti (de facto una

4. per dare valore agli npl e combattere speculazioni e abusi

piccolissima frazione del valore originario del credito), lascia spazio a possibili fenomeni di stralcio dei crediti in sofferenza, garantendo lautissimi profitti al creditore, ossia all'investitore specializzato, e nessuna conseguenza per quei debitori, magari illustri, che, confidando nelle "inefficienze sistemiche", si troverebbero a pagare solo una piccola frazione del credito di cui hanno beneficiato.

Benefici per gli azionisti della Sga

Gli azionisti della Sga possono beneficiare della proficuità dell'azione di recupero dei crediti, tra l'altro, senza sostenere i costi del personale occupato in detta attività, in quanto resta alle dipendenze della banca cedente le sofferenze e, altresì, sull'esenzione fiscale degli utili prodotti, con previsione ad hoc del legislatore.

In considerazione del rilevante rischio assunto dagli azionisti e valutata la strategica funzione sociale da questi assolta, si ritiene appropriato consentire agli azionisti della Sga la partecipazione alla possibile/probabile ripresa di valore della banca cedente le sofferenze, secondo modalità descritte nel paragrafo rubricato "Caratteristiche e modalità dei (possibili) benefici per gli azionisti Sga".

È utile ricordare, a tal proposito, ossia ai fini della valutazione di appropriatezza di tali previsioni, che alcune realtà bancarie nazionali, alle quali potrà essere preclusa l'ipotesi di utilizzo di fondi pubblici, potranno essere interessate da provvedimenti di risoluzione o sottoposte a liquidazione coatta amministrativa, con conseguenze sistemiche devastanti per il sistema bancario e, con esso, per il sistema economico nazionale.

SCHEMA OPERATIVO DELLA PROPOSTA

Cessione pro-soluto delle sofferenze

Per quanto ut supra argomentato, la cessione delle sofferenze:

- avviene al valore netto contabile, ossia al valore originario del credito decurtato delle svalutazioni contabilizzate a conto economico, previa certificazione di un esperto indipendente o in base ad adeguata due diligence, dedotto del valore dei diritti acquisiti dagli azionisti della Sga (v. Paragrafo "benefici per gli azionisti della Sga");
- è realizzata, ai sensi e per gli effetti dell'art. 58 del TUB, a una società per la cartolarizzazione dei crediti, ex art. 3 legge 130/1999.

AdessoBanca!

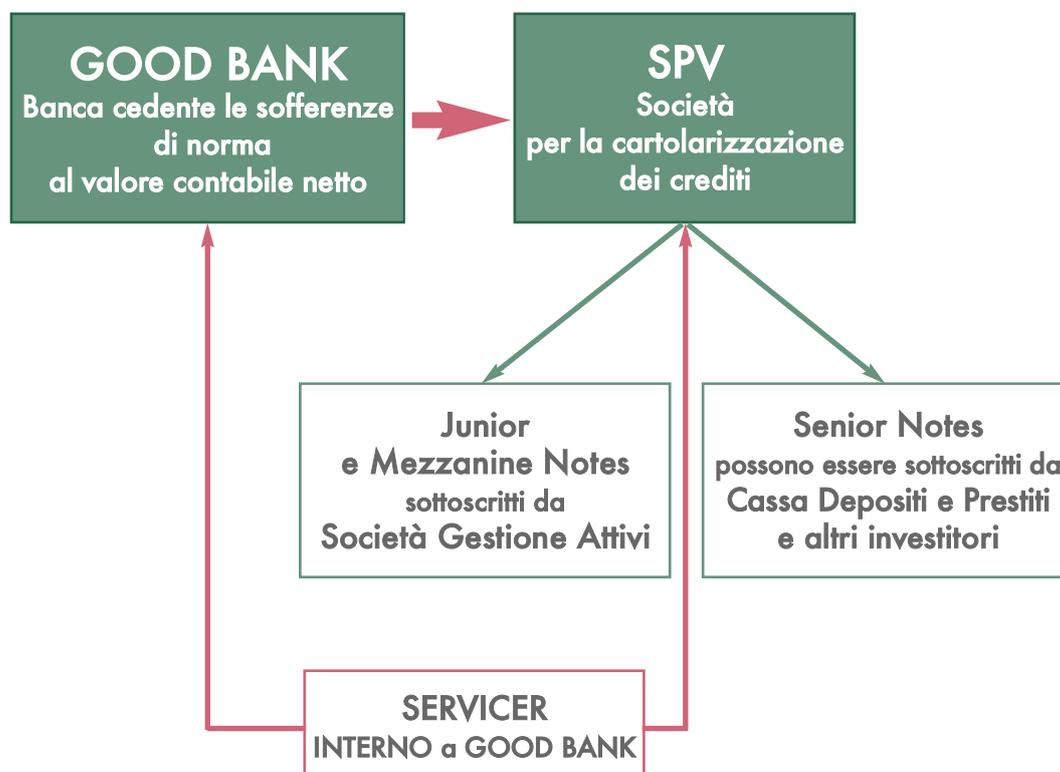
4. per dare valore agli npl e combattere speculazioni e abusi

Operazioni di cartolarizzazione dei crediti

A fronte dell'acquisto delle sofferenze, la società per la cartolarizzazione dei crediti (SPV) provvede a emettere titoli asset-backed (ABS) e gli incassi e i recuperi relativi a dette sofferenze sono destinati in via esclusiva al soddisfacimento dei diritti incorporati negli ABS, in base alla diversa rischiosità degli stessi, ossia al grado di subordinazione nell'assorbimento delle perdite. La SPV provvede, infatti, a emettere titoli appartenenti a classi (tranches) senior, mezzanine e junior:

- le tranches più rischiose, ossia le junior e le mezzanine, vengono sottoscritte da un veicolo societario appositamente costituito, non iscritto all'albo degli intermediari ex art. 106 del TUB, la cosiddetta Sga;
- le tranches senior possono essere sottoscritte da investitori istituzionali e tra questi, vista la rilevante liquidità disponibile, dalla Cassa depositi e prestiti (Cdp).

È pacifico, altresì, che possa esser utilizzata la Gacs (D.L. 18/2016 artt. 3 e ss.), sin tanto che sarà in vigore e previa disponibilità del relativo fondo di dotazione.



4. per dare valore agli npl e combattere speculazioni e abusi

Sga - Società di gestione degli attivi

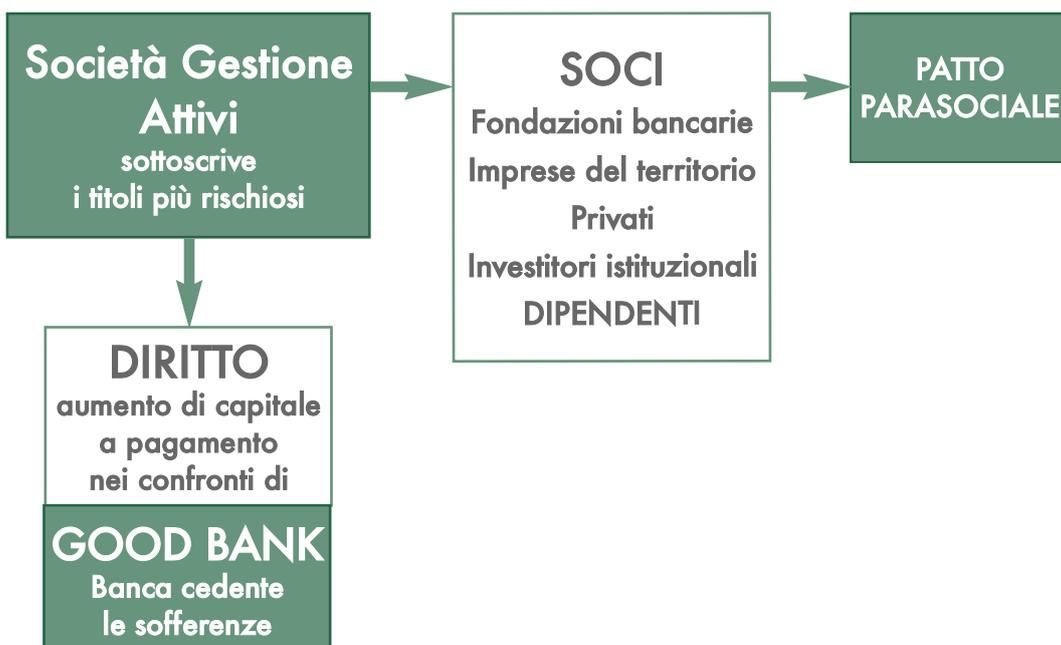
Il capitale di rischio della società appositamente costituita è detenuto da soggetti giuridici non aventi contenzioso in materia creditizia con il sistema bancario nazionale.

Gli azionisti della Sga condividono un patto parasociale avente a oggetto l'esercizio del diritto di voto, al fine di assicurare comportamenti coerenti al perseguimento degli obiettivi descritti.

Per assicurare la derecognition delle sofferenze, gli azionisti della Sga non possono rientrare tra coloro che esercitano il controllo sulla banca cedente, ai sensi dell'art. 23 del TUB.

Salvo quanto sopra, gli azionisti della Sga possono essere individuati tra:

- i dipendenti, sottoscrittori di azioni con denari rivenienti dalla "trasformazione" di quote maturande di retribuzione immediata e/o differita (v. Paragrafo rubricato "coinvolgimento dei lavoratori");
- le fondazioni bancarie, che possono mettere a disposizione parte dell'ingente patrimonio detenuto in strumenti finanziari prontamente liquidabili, il cui complessivo ammontare è superiore a 20 miliardi di euro;
- le imprese presenti sui territori;
- i privati;
- gli investitori istituzionali.



AdessoBanca!

4. per dare valore agli npl e combattere speculazioni e abusi

Caratteristiche e modalità dei (possibili) benefici per gli azionisti della Sga

Agli azionisti vengono attribuiti i diritti per l'acquisto e/o la sottoscrizione di azioni, rispettivamente emesse o da emettere da parte della banca cedente le sofferenze, o per consentire di beneficiare del potenziale maggior valore che assumeranno le azioni della banca cedente, senza prevederne la consegna fisica.

Riguardo alla prima tipologia di diritti, ossia quelli che prevedono la consegna fisica delle azioni, siano esse acquistate dagli azionisti di riferimento della banca (cedente), o sottoscritte nell'ambito di un aumento di capitale a pagamento dedicato, deve essere prevista l'emissione di warrant o la sottoscrizione di contratti di opzione. In tale evenienza, evidentemente, la corporate governance subisce delle inevitabili variazioni che sono oggetto di preventive e specifiche intese.

In ordine alla seconda tipologia di diritti, invece, non vi sono riflessi sulla governance della banca cedente, essendo la finalità ascrivibile agli azionisti della Sga meramente finanziaria; in tal caso viene sottoscritto un contratto derivato di tipo cash-settlement che prevede, in ipotesi, un (potenziale) regolamento in denaro commisurato alla crescita di valore dell'azione nell'ambito di un range contrattualmente definito (strike e cap).

Viste le specificità e le diverse prospettive di ogni singola realtà bancaria (o gruppo), gli aspetti connessi alla definizione dei "benefici" degli azionisti della Sga, e dei correlati elementi contrattuali, devono essere modulati con adeguata flessibilità. Si ritiene probabile, vista la possibile carenza di capitale delle banche cedenti, un utilizzo misto degli strumenti brevemente descritti.

Tutti gli elementi contrattuali dei warrant e dei contratti d'opzione, quali la relativa quantità, il rapporto di conversione, il valore nozionale, la scadenza del diritto, il relativo periodo di esercizio, lo strike, il cap ecc., sono oggetto di negoziazione con la banca cedente che deve assumere le delibere assembleari all'uopo previste. Il valore dei diritti è, ovviamente, correlato agli elementi contrattuali anzidetti.

Pur essendo pleonastico, si ricorda che le complesse intese devono essere valutate ed eventualmente autorizzate dalle Autorità di vigilanza.

Meccanismi di profit sharing

Specularmente ai benefici per gli azionisti della Sga, sono previsti meccanismi di profit sharing in favore degli azionisti della banca cedente, al fine di temperarne la diluizione nel capitale.

4. per dare valore agli npl e combattere speculazioni e abusi

Detti meccanismi si attivano al raggiungimento di determinati risultati quantitativi derivanti dall'attività di recupero dei crediti in sofferenza, in base all'orizzonte temporale convenuto, e consistono nella decadenza dei diritti relativi ai warrant e/o ai contratti di opzione aventi come sottostante le azioni esistenti, o di nuova emissione, della banca cedente (v. paragrafo "Caratteristiche e modalità dei (possibili) benefici per gli azionisti della Sga").

D'altra parte, in tal modo, si evita che i soci della Sga beneficino sia dell'ottima performance della gestione in house delle sofferenze, sia della ripresa di valore della banca cedente.

Coinvolgimento dei lavoratori

Il coinvolgimento dei lavoratori avviene:

- a) con la sottoscrizione del capitale di rischio della Sga;
- b) con la prestazione di lavoro svolta presso il servicer, a supporto della cartolarizzazione, costituito presso la banca cedente.

Partecipazione al capitale di rischio

La sottoscrizione di strumenti finanziari rappresentativi del capitale di rischio della Sga da parte dei lavoratori che prestano la propria opera presso la banca o gruppo bancario cedente, si può realizzare per un ammontare pari al monte complessivo delle quote maturande di retribuzione diretta e/o differita, precisamente definite in un accordo sindacale, in un orizzonte temporale pluriennale, attraverso un finanziamento concesso dalla banca cedente le sofferenze o da altro intermediario finanziario.

Altrimenti detto, la banca cedente, o altro intermediario finanziario, eroga ai dipendenti (o meglio, al trust dei dipendenti - v. infra) un finanziamento di ammontare pari al monte complessivo di quote della retribuzione futura che si desidera finalizzare alla sottoscrizione di azioni della Sga.

Il rimborso del finanziamento avverrà a mano a mano che le quote di retribuzione, pattizamente individuate allo scopo, giungeranno a maturazione. L'intermediario finanziario, o la banca che eroga il finanziamento, può chiedere, a garanzia di tale esposizione, il pegno sulle azioni della Sga sottoscritte dai lavoratori.

Per consentire l'equiparazione sostanziale dei lavoratori agli altri azionisti, ossia per la condivisione del patto parasociale relativo alla Sga, è indispensabile individuare un soggetto giuridico ad hoc, che provveda a gestire collettivamente i diritti di voto (oltre ai diritti patrimoniali) dei lavoratori-azionisti.

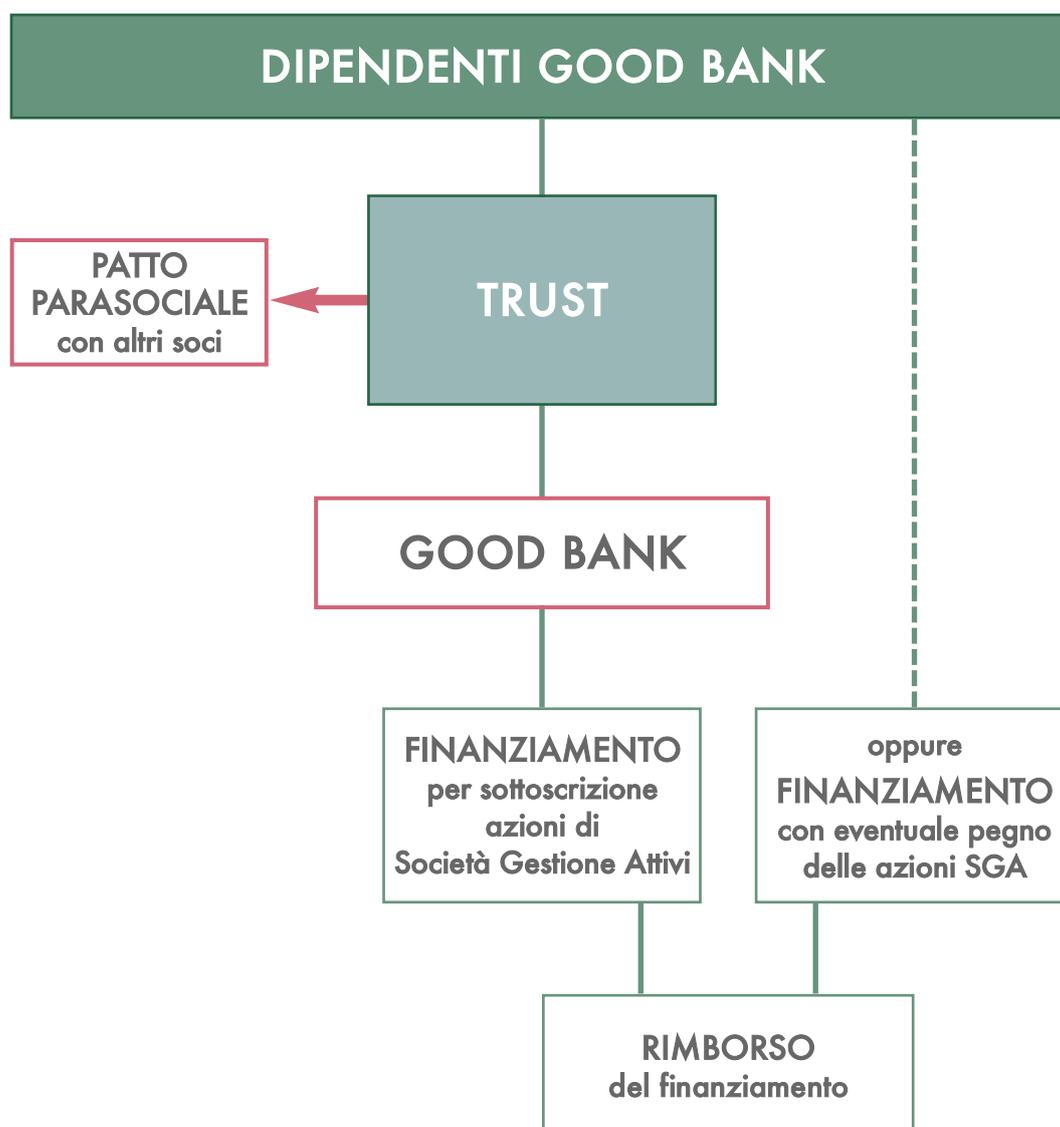
AdessoBanca!

4. per dare valore agli npl e combattere speculazioni e abusi

A tal proposito:

- il veicolo giuridico individuato è il voting trust;
- il voting trust agreement, attestante il comportamento "assegnato" al trustee, sarà parte integrante e imprescindibile del patto parasociale.

La gestione collettiva a monte, che viene realizzata in base alle modalità enunciate, consente, al contempo, una notevole semplificazione amministrativa degli adempimenti connessi alla partecipazione dei lavoratori e il rispetto delle intese convenute nel patto parasociale, altrimenti non perseguibili.



4. per dare valore agli npl e combattere speculazioni e abusi

Lavoro presso i servicer

L'esperienza della REV Spa ci permette di apprezzare la scelta di istituire i servicer all'interno delle banche cedenti.

Anzitutto, il vantaggio è immediatamente rilevabile nel processo di data remediation, base di lavoro indispensabile per qualsivoglia attività inerente gli npl.

È indubbio, infatti, che la raccolta dei dati essenziali delle pratiche di finanziamento possa essere realizzata al meglio da chi conosce la struttura organizzativa e operativa della banca, nonché il sistema informatico in uso. La vera sfida consiste nel processo di riqualificazione del personale da dedicare alle specifiche attività, che devono essere definite nell'ambito di adeguati processi di governance.

A tal proposito, tanto per la riqualificazione del personale, quanto per la definizione degli assetti operativi-organizzativi, potrebbe essere utilizzata la fenomenale esperienza delle persone che vantano una storia di incredibili successi nella Società di gestione degli attivi del Banco di Napoli, come peraltro accaduto in REV Spa.

Banche di credito cooperativo

Con riferimento alle Bcc, la proposta è applicabile con degli accorgimenti per tener conto dei vincoli e delle peculiarità relative alla forma della società cooperativa per azioni a responsabilità limitata. In pratica, per risolvere le criticità connesse ai requisiti di territorialità e statutari necessari per l'ammissione a socio e, soprattutto, al valore nominale massimo che può essere detenuto dal singolo azionista delle Bcc, gli azionisti della Sga potranno attivare i meccanismi compensativi dei rischi assunti con riferimento al Gruppo bancario cooperativo (TUB, art. 37 bis – Gruppo Bancario Cooperativo) che è costituito in forma di società per azioni.

5. per retribuire in modo responsabile i top manager

Tra i temi, che hanno suscitato maggiore indignazione popolare e clamore mediatico negli ultimi anni, si annovera quello delle smisurate retribuzioni del top management bancario, in particolare di amministratori delegati, presidenti e direttori generali.

La questione delle retribuzioni manageriali dei vertici, spesso frettolosamente archiviata come diritto insindacabile d'impresa a compiere autonome scelte di remunerazione, è certamente centrale per la riforma del sistema bancario e necessaria soprattutto per prevenire ulteriori dissesti finanziari.

Il legislatore italiano, che pure aveva colpevolmente trascurato l'esame delle proposte di legge per la regolamentazione della retribuzione dei top manager (tra cui quella, organica e di iniziativa popolare, depositata da Fiba Cisl nel 2014), ha recentemente manifestato parziale consapevolezza della questione con l'approvazione, nella L. 232/2016, delle "norme sulla finanza etica e sostenibile" inserite nel Testo unico bancario all'art. 111 bis. Secondo la legge, per essere qualificate come "operatori della finanza etica e sostenibile", beneficiando delle agevolazioni fiscali a essa destinate, le banche devono (tra l'altro) adottare "politiche retributive tese a contenere al massimo la differenza tra la remunerazione maggiore e quella media della banca, il cui rapporto comunque non può superare il valore di 5".

Il legislatore è evidentemente consapevole che il sistema dei compensi dei top manager rischia di essere un sensibile fattore di condizionamento degli indirizzi e delle scelte gestionali, dettate dagli stessi top manager alla banca. È evidente, infatti, come modelli di remunerazione che consentano una smisurata crescita delle retribuzioni, legata a risultati o attese di tipo quantitativo e di breve termine, obiettivamente incoraggino comportamenti azzardati e spregiudicati, difficilmente conciliabili con le finalità della finanza etica.

È quindi corretto che il legislatore si sia posto, tra gli altri, l'obiettivo di in-

5. per retribuire in modo responsabile i top manager

dirizzare i comportamenti dei soggetti della finanza etica anche attraverso il contenimento delle aspettative economiche dei top manager.

Ma se tale obiettivo è giusto e condivisibile con riferimento a banche costituite specificamente per sostenere una vocazione etica – che potremmo definire “banche a etica prevalente” – non c’è ragione per cui, con gli opportuni adeguamenti, esso non debba essere ugualmente perseguito anche per le altre banche. E ora che abbiamo definito le regole per la finanza etica, non è forse giunto il momento di definire anche quelle per l’etica della finanza?

Non è solo un gioco di parole. È, piuttosto, la naturale conseguenza della scelta “di valore”, nel definire le regole per la finanza etica, che ora chiama il legislatore a compiere anche una coraggiosa scelta “di campo”: confermare mediante una regolamentazione organica del tema dei compensi la natura doverosamente “etica” dell’attività bancaria tout court. *(Natura etica che, peraltro, risale alle fondamenta del sistema bancario, che nasce in Italia nel ‘400, per opera dei francescani, con i Monti di pietà. Fu grazie a essi che, dopo decenni di acceso dibattito interno alla Chiesa cattolica, con le norme dettate nella bolla Inter Multiplices da Papa Leone X, nel 1515, si affermò definitivamente la legittimità del prestito oneroso, fino ad allora considerato usuraio ed erogato solo dai banchi ebraici, purché il ricevente, tra l’altro, si impegnasse a usare il prestito per scopi moralmente ineccepibili. Ed è significativo che già allora, nell’erogare quello che oggi chiameremmo un prestito assistito da garanzia reale, il Monte di pietà non potesse accettare in garanzia qualunque cosa, perché anche l’oggetto impegnato non doveva rappresentare conflitto con i valori morali: per tale ragione, per esempio, non potevano essere accettate in pegno le armi. In embrione si formulava già allora l’idea dell’antiriciclaggio, laddove non si consentiva di scambiare liquidità con oggetti ritenuti nocivi per la società).*

La funzione etica delle banche viene confermata dalla Costituzione della Repubblica, in particolare agli artt. 41 (cc. 2 e 3) e 47 (d’altra parte, sostenere che l’attività bancaria possa essere legittimamente svolta anche senza un’attenzione alle finalità sociali che le sono attribuite dagli artt. 41 e 47 della Costituzione, non solo sarebbe in contraddizione coi suoi principi fondativi, ma risulterebbe dirompente rispetto alla stabilità del sistema, che fonda la sua solidità, prima ancora che sul capitale delle singole aziende, sulla reputazione delle stesse e sulla capacità di attrarre e consolidare la fiducia delle persone). Se, dunque, modelli di contenimento e indirizzo della remunerazione, in particolare dei top manager, sono fondamentali per garantire “l’etica prevalente” dei soggetti di finanza etica, essi lo sono anche, e a maggior ragione, per garantire anche “l’etica necessaria” delle altre banche.

5. per retribuire in modo responsabile i top manager

In tal senso riteniamo indispensabile che la prossima legislatura si attivi per costruire una legge che si articoli sui seguenti punti:

1. Indicazione di un rapporto massimo tra retribuzione fissa dei top manager e retribuzione media dei dipendenti dell'azienda di riferimento (*in attuazione del riferimento normativo alla categoria concettuale "remunerazione complessiva per ciascun individuo" ex art. 92 e art. 94 della Direttiva 2013/36/UE, cosiddetta CRD IV*);
2. Limitazione della retribuzione variabile a un multiplo massimo di 2, rispetto alla retribuzione fissa (*secondo i criteri già indicati nel considerando 8 e nell'allegato I della Direttiva 2010/76/UE, cosiddetta CRD III, nonché del considerando 65 della CRD IV e in particolare dell'art. 92 l. g*);
3. Obbligo di privilegiare obiettivi di medio e lungo termine nell'assegnazione della retribuzione variabile (*in attuazione del considerando 62 e dell'art. 94 della CRD IV*);
4. Vincolo all'erogazione di almeno un terzo della retribuzione individuale complessiva dei top manager all'effettivo conseguimento, nell'esercizio d'impresa dell'anno precedente, di obiettivi verificabili di natura "sociale" quali, a titolo esemplificativo:
 - a. la crescita dell'occupazione;
 - b. la stabilità di valore del risparmio affidato alla banca e la stabilità di valore nel tempo dei prodotti finanziari emessi;
 - c. la qualità della attività creditizia (intesa sia come effettiva incidenza di questa quale "gestione caratteristica" bancaria, sia come qualità del credito erogato, sia come qualità della gestione successiva all'erogazione, sia infine come coerenza tra tipologia di credito erogato e bisogno espresso dal tessuto economico territoriale);
 - d. l'offerta gratuita o il finanziamento alla clientela di programmi di educazione finanziaria;
 - e. l'attuazione di campagne formative rivolte al personale, che in coerenza con il punto precedente ne accresca le competenze finalizzate ad aumentare la qualità del servizio;
5. Assunzione di iniziative volte a implementare una comune "cultura del rispetto delle regole" tra i vari stakeholder: che inglobi, insieme alle normative di legge - in particolare in materia di antiriciclaggio e Mifid - anche il rispetto delle normative contrattuali, con l'obiettivo di contenere la vertenzialità di lavoro e di migliorare la qualità delle politiche commerciali (*il riferimento normativo è, in particolare, agli obiettivi "sociali", di cui è*

5. per retribuire in modo responsabile i top manager

peraltro resa obbligatoria informativa, delineati dalla Direttiva 2014/95/UE in particolare ai considerando 6, 7 e 18);

6. Divieto di pagamento di bonus in entrata (in conformità alla ratio dell'art. 94 l. i) della CRD IV);

7. Conformemente alle indicazioni europee (art. 94, con particolare riferimento ai punti h), i) e n) CRD IV), inclusione dei bonus in uscita nelle remunerazioni da considerare variabili, con applicazione dei limiti quantitativi e qualitativi descritti ai punti 2, 3 e 4;

8. Obbligo di costituire una commissione paritetica, tra azienda e rappresentanze dei lavoratori, in ogni banca, per la verifica delle politiche di remunerazione manageriali (e ciò in attuazione dell'art. 95, CRD IV, che istituisce il "comitato per le remunerazioni", e con riferimento alla sua composizione, raccogliere ed estendere i suggerimenti di cui al punto 11.2.2 degli Orientamenti Esma per sane politiche retributive, nonché del considerando 18 della Direttiva 2014/95/UE);

9. Relazione annuale e parere consultivo obbligatorio da parte del referente della commissione paritetica sulle politiche salariali all'assemblea dei soci;

10. Necessità di ratifica o approvazione da parte dell'assemblea dei soci delle delibere concernenti i contenuti economici dei singoli contratti dei top manager, comprensivi dei contenuti dei sistemi incentivanti applicati. In considerazione dell'oggettiva connessione tra sistemi di remunerazione e propensione all'azzardo gestionale, allo scopo di valorizzare le gestioni improntate a criteri di prudenza e trasparenza e di proteggere la collettività dalle potenziali negative conseguenze di gestioni, invece spregiudicate e opache, la mancata osservanza delle suddette prescrizioni darà luogo ai seguenti provvedimenti cautelativi:

- il mancato rispetto dei punti da 1 a 9 sarà considerato alla stregua di un fattore di rischio operativo nella valutazione dell'adeguatezza patrimoniale della banca e comporterà la necessità di accantonamento a riserva di un buffer, aggiuntivo al total capital ratio;

- il mancato rispetto delle prescrizioni di cui ai punti 3 e 4 darà luogo, oltre che alle conseguenze di cui al precedente alinea, alla limitazione di quanto previsto all'art. 12 c. 1 del D.lgs. 385/93 (Testo unico bancario) e, in particolare, all'inibizione della possibilità di procedere alla raccolta di pubblico risparmio attraverso l'emissione di obbligazioni convertibili in azioni proprie e di obbligazioni subordinate. Il provvedimento sarà assunto da Banca d'Italia nello svolgimento delle attribuzioni previste dallo stesso art. 12, cc. 5 e 7.

6. per punire i responsabili dei disastri bancari

PREMESSA

Proponiamo di introdurre una figura di reato concettualmente “riassuntiva”: una sorta di “grundnorm”, che consenta al giudice penale di valutare il potenziale criminoso “ulteriore” di comportamenti già di per sé singolarmente sanzionabili ma capaci, in un dato contesto, di generare anche allarme sociale e di risultare potenzialmente “plurioffensivi”. L’introduzione di un’auspicabile nuova fattispecie di reato, consistente in quello che una dizione divulgativa, intimamente connessa alle ben note contingenze di recente intervenute in alcune aziende di credito, rappresenta quale “disastro bancario” e che invero, estesa nella portata applicativa all’intero ambito del settore finanziario, può nel suo complesso propriamente definirsi quale “disastro finanziario”, colmerebbe perciò un evidente vuoto normativo del nostro sistema penale, dal momento che nessuna nuova fattispecie criminosa è ricavabile per analogia.

Dove troviamo, nel codice penale attuale, un richiamo all’allarme sociale connesso a condotte potenzialmente plurioffensive di un bene pubblico in ambito economico?

Nel titolo VII relativo ai “delitti contro la fede pubblica” (artt. 453-498 c.p.). La “fede pubblica” si identifica infatti con la fiducia della collettività in determinati oggetti, segni o simboli, sulla cui genuinità o veridicità deve potersi fare affidamento affinché venga garantita la certezza, la speditezza e la sicurezza del traffico economico e/o giuridico.

Dunque, è in questo capo, dal significato fortemente evocativo, che va inserito il nuovo reato di disastro finanziario.

Dove troviamo invece, nel codice penale attuale, uno schema incriminatorio “inclusivo” e “inglobante”, innovativo perché idoneo a sanzionare, anche solo a titolo di colpa, quei comportamenti che mediante condotte (persino non istantanee, ma stratificate nel tempo), esponcano a pericolo un numero indeterminato di persone?

6. per punire i responsabili dei disastri bancari

Nella fattispecie del delitto di disastro ambientale, di cui all'art. 452 quater c.p., è appunto presente tutto ciò. Ivi, infatti si presuppone una nozione di "bene ambientale", di "ecosistema", che può essere utilmente letto "in parallelo" con il concetto di "fede pubblica". In pratica, intendiamo mutuare tale fattispecie di reato, sostituendo al concetto di "ecosistema" quello di "sistema economico", o "econosistema", per l'effetto di estendere al "disastro finanziario" lo stesso impianto normativo del "disastro ambientale".

PROPOSTA

Ed ecco la proposta, costituita dai seguenti punti.

Introdurre al titolo VII - Codice penale, "Dei delitti contro la fede pubblica", un articolo 498 bis che sancisca:

"Chiunque, mediante la commissione delle fattispecie delittuose contenute nel presente capitolo, o di reati economici o finanziari, o di altri reati o di altri comportamenti costituenti illecito, cagiona un disastro finanziario è punito con la reclusione da cinque a quindici anni e, nei casi di cui al successivo punto 3), anche con l'interdizione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese, dall'esercizio dell'ufficio di amministratore, sindaco, liquidatore, direttore generale e dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari, nonché da ogni altro ufficio con potere di rappresentanza della persona giuridica o dell'impresa, per un periodo da tre a cinque anni.

Costituiscono disastro finanziario i comportamenti che, in violazione del principio di precauzione, determinano alternativamente:

- 1) un'alterazione irreversibile dell'affidamento che il pubblico ripone nella stabilità patrimoniale di banche, gruppi bancari, altri soggetti vigilati da Banca d'Italia e/o Consob, o del senso di fiducia e sicurezza delle relazioni giuridiche o nell'equilibrio del sistema economico-finanziario;
- 2) un'alterazione dell'affidamento che il pubblico ripone nella stabilità patrimoniale di banche, gruppi bancari, altri soggetti vigilati da Banca d'Italia e/o Consob o del senso di fiducia e sicurezza delle relazioni giuridiche o nell'equilibrio del sistema economico-finanziario, la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa o conseguibile solo con provvedimenti eccezionali, ovvero di lunga durata;
- 3) un'alterazione dell'affidamento che il pubblico ripone nella stabilità patrimoniale di banche, gruppi bancari, altri soggetti vigilati da Banca d'Italia e/o Consob o del senso di fiducia e sicurezza delle relazioni giuridiche

6. per punire i responsabili dei disastri bancari

o nell'equilibrio del sistema economico-finanziario, rilevante per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi, ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo, ovvero in quanto compiuta da amministratori, direttori generali, sindaci e liquidatori di banche, gruppi bancari, altri soggetti vigilati da Banca d'Italia e/o Consob.

I comportamenti, i cui effetti siano rilevanti nei confronti di una molteplicità di risparmiatori, o altri titolari di rapporti bancari o finanziari, ovvero delle persone occupate, anche all'interno di un singolo soggetto vigilato da Banca d'Italia e/o Consob, costituiscono l'alterazione dell'affidamento che integra la presente fattispecie di reato e la pena può essere aumentata fino a un terzo.

Se i fatti sono commessi a titolo di colpa, le pene sono diminuite di un terzo. Con la condanna è determinata la misura dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici”.

Occorrerà poi integrare i cosiddetti “reati-presupposto”, di cui all'art. 25 bis del D.lgs. 231/2001, prevedendo sia sanzioni pecuniarie sia sanzioni interdittive.

Modifiche da introdurre all'art. 25 bis D.lgs. 231/2001 (sub Reati di falsità in monete, carte di pubblico credito, in valori di bollo e in strumenti o segni di riconoscimento):

- Introdurre, anzitutto, il richiamo esplicito all'art. 498 bis c.p., quale nuova fattispecie di reato presupposto ai fini della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche.

E inoltre:

- in coda al c. 1 punto f bis, adde punto g:

“Per i delitti di cui all'art. 498 bis si applica all'ente la sanzione pecuniaria da quattrocento a mille quote. Se il prodotto o il profitto conseguito dall'ente è di rilevante entità, la sanzione è aumentata fino a dieci volte tale prodotto o profitto” (la misura della sanzione pecuniaria è equiparata a quanto previsto dall'art. 25 sexies dello stesso D.lgs. 231, che riguarda l'inserimento degli abusi di mercato tra i reati-presupposto).

- in coda al c. 2, adde il nuovo c. 3:

“Nei casi di condanna per i delitti di cui all'art. 498 bis del codice penale, si applicano all'ente le sanzioni interdittive previste dall'art. 15 del presente decreto” (si tratta delle gestione commissariale, in luogo della sospensione dell'attività d'impresa).

Occorrerà, infine, integrare l'art. 5 del D.lgs. 231/2001, introducendo una

6. per punire i responsabili dei disastri bancari

limitazione all'esimente prevista dall'attuale c. 3. Tale fattispecie riguarderà espressamente banche, gruppi bancari, altri soggetti vigilati da Banca d'Italia e/o Consob, per i quali viene introdotto un presidio rafforzato per la verifica di idoneità dei modelli organizzativi, con particolare riferimento al rischio di reato ex art. 498 bis c.p. (che, in quanto nuova fattispecie, obbligherà gli enti a una revisione degli attuali modelli).

- dunque, in coda al c. 3, adde il nuovo c. 4):

“Se soggetto vigilato da Banca d'Italia e/o Consob, l'ente non risponde, ai sensi e per gli effetti di cui al comma precedente, qualora i modelli di organizzazione e di gestione adottati o da adottare siano stati comunicati al Ministero dell'Economia e delle Finanze, che nei successivi 90 giorni valida i modelli o formula osservazioni sulla loro idoneità a prevenire i reati” (l'ipotesi espande, in maniera pervasiva e a un tempo specifica per il nostro settore, la previsione dell'attuale c. 3 dell'art. 6 D.lgs. 231/2001, ponendo a carico del Mef un potere-dovere di intervento a scopo di prevenzione).

La Procura dedicata ai reati finanziari

First Cisl ritiene che l'introduzione di una “grundnorm” attinente al reato di disastro bancario e finanziario, in quanto omnicomprensiva e riassuntiva degli illeciti capaci di generare allarme sociale, postuli l'esigenza di un più efficace e diverso coordinamento delle attività inquirenti a mezzo di una Procura nazionale appositamente istituita.

Al fine di favorire l'attività della funzione inquirente e di quella giudicante si ritengono necessari congrui investimenti, nonché l'attivazione di rapporti permanenti con le Autorità di vigilanza, tesi a rendere disponibili supporti formativi specialistici e continui, tali da consentire il costante e profondo aggiornamento delle necessarie competenze su materie molto complesse e in costante evoluzione, quali quelle relative al contrasto dei reati economico-finanziari e, ancora più specificamente, dei reati societari.

AdessoBanca!