

XVIII legislatura

**Istituzione di una
commissione parlamentare
di inchiesta sul sistema
bancario e finanziario
(A.S. 494-A e 690)**

novembre 2018
n. 77



servizio studi del Senato

ufficio ricerche nei settori
economico e finanziario



SERVIZIO STUDI

TEL. 066706-2451

studi1@senato.it

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVIII legislatura

**Istituzione di una
commissione parlamentare
di inchiesta sul sistema
bancario e finanziario
(A.S. 494-A e 690)**

novembre 2018
n. 77

a cura di: D. Zaottini

INDICE

ISTITUZIONE DELLA COMMISSIONE, DURATA E INFORMATIVA ALLE CAMERE	7
LA COMPOSIZIONE	7
LE COMPETENZE	7
L'ATTIVITÀ D'INDAGINE	11

ISTITUZIONE DELLA COMMISSIONE, DURATA E INFORMATIVA ALLE CAMERE

Il disegno di legge, nel testo proposto dalla 6° Commissione permanente ad esito dell'esame in sede redigente, istituisce (articolo 1, comma 1), **per la durata della XVIII legislatura**, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario.

Le **attività** e i **risultati** dell'inchiesta sono presentati **annualmente alle Camere attraverso una relazione** che, come specificato a seguito delle modifiche apportate nel corso dell'esame in sede redigente con l'approvazione dell'emendamento 1.4 (testo 2), **potrà contenere anche proposte di modifica al pertinente quadro normativo** (articolo 1, comma 2). Sono ammesse inoltre relazioni di minoranza.

LA COMPOSIZIONE

La Commissione è composta **da venti senatori** e da **venti deputati**, nominati dai rispettivi Presidenti d'assemblea **in proporzione** al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, assicurando la presenza di **un rappresentante per ciascun gruppo** esistente (articolo 2, comma 1).

I componenti della Commissione, secondo la formula risultante dal testo modificato in sede redigente (emendamento 2.100), hanno **l'onere di dichiarare** alla Presidenza della Camera di appartenenza di **non aver precedentemente svolto incarichi** di amministrazione o controllo o rapporti di collaborazione e di consulenza continuativa con gli enti creditizi e le imprese di investimento oggetto dell'inchiesta (articolo 2, comma 2).

Entro dieci giorni dalla nomina, la Commissione viene convocata dai Presidenti dei due rami del Parlamento per la costituzione **dell'ufficio di presidenza**, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, eletti a scrutinio segreto secondo le modalità stabilite dai commi 4 e 5 dell'articolo 2.

LE COMPETENZE

I **compiti** della Commissione d'inchiesta sono specificati in dettaglio dall'articolo 3 del disegno di legge, come risultante dal significativo lavoro emendativo svolto nel corso dell'esame in sede redigente. In particolare, la Commissione d'inchiesta dovrà:

- acquisire e analizzare la documentazione raccolta dalla **Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario istituita nella XVII legislatura** in previsione delle indagini e degli accertamenti derivanti dalle competenze di seguito elencate (articolo 3, comma 1, lettera *a*) con le modifiche accolte in sede redigente derivanti dall'emendamento 3.100);
- analizzare e valutare le condizioni per **l'istituzione di una procura nazionale per i reati bancari e finanziari** sul modello della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, o **estendere la competenza** della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo all'ambito di indagine relativo ai reati finanziari e bancari, valutando secondo criteri di efficienza ed efficacia dell'azione di contrasto a tale tipologia di criminalità (articolo 3, comma 1, lettera *b*));
- effettuare un'analisi di **diritto comparato** tra gli Stati membri dell'Unione europea e dell'area euro al fine di individuare, caso per caso, le modalità di recepimento e applicazione agli **istituti di credito cooperativo** della disciplina europea in materia di **vigilanza e requisiti prudenziali** e valutare gli effetti della medesima modalità di recepimento ed applicazione per le **banche popolari e di credito cooperativo italiane** (articolo 3, comma 1, lettera *c*) con le modifiche accolte in sede redigente derivanti dall'emendamento 3.12, testo 2);
- analizzare la **normativa in materia di incompatibilità e di conflitto di interesse degli esponenti apicali e dei dirigenti delle autorità di vigilanza**, in particolare della Banca d'Italia, della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS) e della Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP) nonché verificare **l'adeguatezza** della relativa **applicazione** (articolo 3, comma 1, lettera *d*) con le modifiche accolte in sede redigente derivanti dall'emendamento 3.13);
- verificare se e in quale misura il percorso attualmente prefigurato per il progetto di Unione Bancaria, caratterizzato da una **valutazione particolarmente severa per l'esposizione al rischio del credito commerciale** e da una attenzione relativamente **scarsa al rischio di mercato**, determini una **lesione dei principi di concorrenza** alla base del mercato unico (articolo 3, comma 1, lettera *e*) integralmente sostituito in sede redigente con l'accoglimento dell'emendamento 3.14);
- analizzare le **disposizioni emanate dalle Autorità di vigilanza** nei confronti degli **organi di amministrazione e controllo** degli enti creditizi in materia di **gestione dei crediti deteriorati** e gli effetti delle medesime disposizioni (articolo 3, comma 1, lettera *f*) integralmente sostituito in sede redigente con l'accoglimento dell'emendamento 3.16);

- verificare **la condizione del risparmio in Italia**, considerando anche le forme diverse da depositi ed investimenti, quali, ad esempio, le gestioni separate dei fondi per le prestazioni assicurative e previdenziali (articolo 3, comma 1, lettera *g*) inserita in sede redigente con l'accoglimento dell'emendamento 3.17);
- indagare sulle **dinamiche di espansione e riassorbimento del "prestito sociale"** quale forma surrogata di risparmio ai fini di un suo necessario reinquadramento nella generale tutela del risparmio (articolo 3, comma 1, lettera *h*));
- indagare sul **tendenziale cambiamento di assetto del conto economico del sistema bancario** dal tradizionale baricentro dell'attività creditizia al crescente peso delle attività di risparmio gestito e servizi (articolo 3, comma 1, lettera *i*));
- indagare sulla **solidità, efficienza e organizzazione del sistema dei confidi** e sul rischio di impatto di questi sugli enti pubblici sia in qualità di sottoscrittori sia in qualità di controassicuratori (articolo 3, comma 1, lettera *l*));
- esaminare la **normativa relativa alla procedura di calcolo delle soglie dei tassi di usura, nonché indagare sul fenomeno dell'anatocismo bancario**, in relazione alla vigente normativa in merito negli altri paesi dell'Unione europea, anche alla luce della evoluzione giurisprudenziale in materia di usura e anatocismo della Corte di Cassazione. Indagare sul modello e sulla procedura di iscrizione alla **CRIF** da parte degli istituti di credito (articolo 3, comma 1, lettera *m*) con le modifiche accolte in sede redigente derivanti dall'emendamento 3.18, testo 2);
- analizzare e valutare **il debito pubblico** nella componente di **esposizione al rischio** in relazione alle **garanzie sulla cartolarizzazione delle sofferenze (GACS)** (articolo 3, comma 1, lettera *m*));
- analizzare il rapporto costi-benefici degli **strumenti derivati sottoscritti dallo Stato e dagli Enti locali** (articolo 3, comma 1, lettera *o*) integralmente sostituito in sede redigente con l'accoglimento dell'emendamento 3.21);
- analizzare la **gestione degli enti creditizi e imprese di investimento**, compresi quelli coinvolti in situazioni di crisi o di dissesto e destinatari, anche in forma indiretta, di risorse pubbliche oppure sottoposti a procedura di risoluzione, verificando in particolar modo:
 1. le **modalità di raccolta** della provvista e i prodotti finanziari utilizzati;
 2. i **criteri di remunerazione** degli esponenti degli organi di amministrazione e controllo nonché 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 e alle obbligazioni di società e compagnie commerciali, siano esse in attività o fallite o in liquidazione, che non abbiano rimborsato i rispettivi titoli agli investitori;
 4. le **forme di erogazione del credito a prenditori di particolare rilievo**, compresi gli esponenti degli organi di amministrazione e controllo degli stessi enti creditizi erogatori o delle società da essi direttamente o indirettamente controllate, e la diffusione di pratiche scorrette di **abbinamento tra erogazione del credito e vendita di azioni o altri prodotti finanziari** emessi dagli enti creditizi e dalle imprese di investimento ad essi collegati;
 5. le **procedure di smaltimento dei crediti deteriorati**, tenuto conto delle quotazioni prevalenti sui mercati;
 6. la **struttura** dei costi, la ristrutturazione del modello gestionale e la politica di aggregazione e fusione;
 7. l'**osservanza degli obblighi di diligenza, trasparenza e correttezza** nell'allocazione di prodotti finanziari, nonché degli obblighi di **corretta informazione** agli investitori (articolo 3, comma 1, lettera *p*) con le modifiche accolte in sede redigente derivanti dagli emendamenti 3.23, testo 2; 3.24; 3.25; 3.26);
- verificare la congruità della **normativa vigente in materia di fondazioni bancarie**, con particolare riguardo ai poteri di vigilanza, ispettivi e di controllo, anche ai fini di formulare le proposte di carattere legislativo più idonee a garantire la tutela del risparmio come previsto dalla Costituzione (articolo 3, comma 1, lettera *q*) inserita in sede redigente con l'accoglimento dell'emendamento 3.28, testo 2);
 - verificare 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 (articolo 3, comma 1, lettera *r*));
 - valutare l'**adeguatezza della disciplina legislativa e regolamentare nazionale ed europea** sul sistema bancario e finanziario, nonché sul sistema

di vigilanza con particolare riferimento alla qualità e al carattere degli strumenti utilizzati dall'autorità di vigilanza per verificare il rispetto dei requisiti di patrimonializzazione, anche ai fini della prevenzione e gestione delle crisi del sistema bancario e finanziario e del debito sovrano (articolo 3, comma 1, lettera *s*) con le modifiche accolte in sede redigente derivanti dagli emendamenti 3.10, testo 2; 3.33);

- verificare l'**efficacia** dello strumento di **conciliazione dell'arbitrato bancario** (articolo 3, comma 1, lettera *t*) inserita in sede redigente con l'accoglimento dell'emendamento 3.35, testo 2);
- verificare l'operato delle **agenzie di rating**, con particolare riferimento all'affidabilità e all'imparzialità delle stesse, al fine di valutare:
 1. la realizzazione da parte delle agenzie di *rating* di meccanismi di **insider trading** attraverso possibili fughe anticipate e selezionate di notizie riguardanti le modalità e le tempistiche dei de classamenti, condizionando così investimenti e transazioni internazionali;
 2. l'impatto delle valutazioni delle agenzie di *rating*, al fine di verificare gli effetti del loro possibile **conflitto interno di interessi** in relazione ai giudizi emessi, soprattutto nei confronti degli Stati sovrani (articolo 3, comma 1, lettera *u*) inserita in sede redigente con l'accoglimento dell'emendamento 3.37, testo 2);
- procedere alle eventuali ulteriori indagini necessarie al corretto svolgimento dei lavori della Commissione in relazione alle competenze suddette (articolo 3, comma 1, lettera *v*) con le modifiche accolte in sede redigente derivanti dall'emendamento 3.200).

L'ATTIVITÀ D'INDAGINE

Ai sensi dell'articolo 4, la Commissione procede alle indagini e agli esami **con gli stessi poteri e le medesime limitazioni dell'autorità giudiziaria**. Alle audizioni a testimonianza si applicano le disposizioni degli articoli **366 e 372 del codice penale**. Limitatamente all'oggetto delle indagini, **non può essere opposto il segreto d'ufficio né il segreto professionale o quello bancario**, fatta eccezione per il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

La Commissione **non può** adottare provvedimenti che restringano la libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione nonché la libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.

In base all'articolo 5, a Commissione **può ottenere**, anche in deroga a quanto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, **copie di atti o documenti relativi a procedimenti o inchieste in corso** presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, inerenti all'oggetto dell'inchiesta. L'autorità

giudiziaria può trasmettere copie di atti e documenti anche di propria iniziativa. La Commissione stabilisce quali atti e documenti sono coperti da segreto e comunque non devono essere divulgati.

Ai sensi dell'articolo 6, tutti coloro che prendono parte all'attività o ne vengono a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio **sono obbligati al segreto**, anche dopo la cessazione dell'incarico, e la violazione del segreto è punita ai sensi dell'articolo 326 del codice penale, salvo che il fatto costituisca più grave reato. Le stesse pene si applicano a chiunque diffonda in tutto o in parte atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione.

L'articolo 7, infine, disciplina l'**organizzazione interna** prevedendo che le **sedute** della Commissione sono **pubbliche**, salvo che la stessa disponga diversamente. L'attività e il funzionamento sono disciplinati da un **regolamento interno**, approvato dalla Commissione, che può avvalersi di tutte le collaborazioni ritenute necessarie. Le **spese per il funzionamento** della Commissione sono stabilite, a seguito delle modifiche apportate nel corso dell'esame in sede redigente con l'approvazione dell'emendamento 7.1 (testo 2) che ne ha disposto la riduzione rispetto al disegno originario, nel limite massimo di 55.000 euro per l'anno 2018 e di 180.000 euro per ciascuno degli anni successivi e sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.