



Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario

A.C. 1353-654-772-793-905

Dossier n° 20 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
8 gennaio 2019

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1353-654-772-793-905
Titolo:	Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario
Iniziativa:	Parlamentare
Commissione competente :	VI Finanze

Contenuto

La VI Commissione Finanze ha deliberato, nella seduta del 21 novembre scorso, di adottare la **proposta di legge C. 1353, approvata dal Senato**, quale **testo base** per il seguito dell'esame.

Non essendo stati approvati emendamenti da parte della Commissione Finanze l'esame in sede consultiva si svolge quindi sulla proposta di legge C. 1353, nel testo approvato dal Senato.

L'**articolo 1** della proposta C. 1353 è volto ad istituire una **Commissione bicamerale di inchiesta sul sistema bancario e finanziario**. La Commissione è costituita da un pari numero di senatori e da deputati, nominati dai presidenti delle Camere in proporzione al numero dei componenti dei gruppi.

La Commissione è tenuta a presentare annualmente alle Camere una relazione sull'attività e sui risultati dell'inchiesta nonché eventuali proposte di modifica al quadro normativo sulle materie oggetto dell'inchiesta. Prima della conclusione dei lavori la Commissione deve presentare altresì alle Camere una relazione sull'attività svolta e sui risultati dell'inchiesta. Sono ammesse relazioni di minoranza. Il presidente della Commissione trasmette alle Camere, dopo sei mesi dalla costituzione della Commissione stessa, una relazione sullo stato dei lavori.

L'**articolo 2** stabilisce, in particolare, che la Commissione sia composta da **venti senatori e da venti deputati**, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, assicurando comunque la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento.

E' altresì stabilito che i componenti della Commissione dichiarino alla Presidenza della Camera di appartenenza **l'assenza di precedenti incarichi** di amministrazione o di controllo o rapporti di collaborazione e di consulenza continuativa con **gli enti creditizi e le imprese di investimento oggetto dell'inchiesta**.

L' **articolo 3** dell' A.C. [1353](#), specifica che la Commissione è chiamata, in primo luogo, a svolgere la propria attività di indagine in relazione a diversi aspetti dell'**attività bancaria e creditizia**, tra cui: alcuni specifici profili di gestione degli enti creditizi; le condizioni per l'istituzione di una procura nazionale per i reati bancari e finanziari; il recepimento e l'applicazione agli istituti di credito cooperativo della disciplina europea in materia di vigilanza e requisiti prudenziali; il percorso dell'Unione Bancaria a livello europeo, la relativa disciplina, l'attività e le norme emanate dalle Autorità di vigilanza. La Commissione deve inoltre operare anche con riferimento ad aspetti ulteriori rispetto all'attività bancaria, quali: le agenzie di *rating*, i sistemi di informazione creditizia, l'utilizzo degli strumenti derivati da parte degli enti pubblici (anche territoriali), il debito pubblico (in relazione alla disciplina sulla cartolarizzazione delle sofferenze ed alla relativa garanzia statale).

L' **A.C. 654 (articolo 3)** pone in capo alla Commissione compiti parzialmente diversi, tra cui la valutazione degli effetti della crisi finanziaria globale (**lettera a**), dei costi sostenuti dallo Stato italiano per il salvataggio di istituti bancari (**lettera e**) e l'adeguatezza del sistema bancario e finanziario nazionale a fronte di possibili *shock* esogeni, derivanti dallo scoppio della bolla finanziaria che grava sul mercato globale (**lettera f**).

Anche l' **A.C. 905 (articolo 1)** enumera compiti diversi e specifici da attribuire alla costituenda Commissione, tra i quali: l'esame complessivo del settore bancario nazionale, anche in relazione agli andamenti macroeconomici e alle loro conseguenze sulla qualità degli attivi patrimoniali degli istituti (**lettera b**); la verifica del rispetto dei principi di buona fede e di trasparenza nella conclusione dei contratti aventi ad oggetto strumenti finanziari (**lettera d**) e delle responsabilità degli amministratori, dei direttori generali, dei componenti degli organi di controllo e dei revisori

legali dei conti delle banche che nel periodo considerato si sono trovate in condizioni di dissesto (**lettera e**).
L' **A.C. 793 (articolo 3)** riprende parte dei compiti attribuiti alla Commissione dall' A.C. 1353, con alcune differenze; in particolare, la Commissione è chiamata a valutare gli effetti sul sistema bancario, finanziario ed economico italiano della crisi finanziaria globale, delle conseguenze dell'aggravamento del debito sovrano e delle misure di politica monetaria adottate dalla Banca centrale europea (**lettera a**).

La proposta di legge disciplina poi l'attività di **indagine** della Commissione e la richiesta di atti e documenti da parte della stessa (**articoli 4 e 5**).

Come previsto per altre Commissioni bicamerali di inchiesta, è stabilito che per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli 366 e 372 del codice penale. Alla Commissione inoltre, limitatamente all'oggetto delle indagini di sua competenza, 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. Per il segreto di Stato si applica quanto previsto dalla legge 3 agosto 2007, n. 124. Qualora gli atti o i documenti attinenti all'oggetto dell'inchiesta siano stati assoggettati al vincolo del segreto da parte delle competenti Commissioni parlamentari di inchiesta, questo non può essere opposto alla Commissione. 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.

La 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 provvede tempestivamente e può ritardare, con decreto motivato solo per ragioni di natura istruttoria, la trasmissione di copie degli atti e documenti richiesti. Il decreto ha efficacia per trenta giorni e può essere rinnovato. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto. L'autorità giudiziaria può trasmettere copie di atti e documenti anche di propria iniziativa.

I **componenti** della Commissione, i funzionari e il personale addetti alla Commissione stessa, nonché ogni altra persona che collabora o compie o concorre a compiere atti d'inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio, sono vincolati al segreto (**articolo 6**).

L'**articolo 7** disciplina il **funzionamento** dell'organo e, in particolare, pone il limite alle **spese** per il predetto funzionamento. In particolare l' **A.C. 1353** pone tale limite in 55.000 euro per l'anno 2018 e in 180.000 euro per ciascuno degli anni successivi. L'importo è stato così abbassato per effetto delle modifiche apportate al Senato; la proposta di legge originariamente fissava l'ammontare in 75.000 euro per l'anno 2018 e in 200.000 euro per ciascuno degli anni successivi.

Gli oneri sono posti per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati. Può essere autorizzato, su richiesta della Commissione e con determinazione dei Presidenti delle due Camere, un incremento delle predette spese in misura non superiore al 30 per cento, per motivate esigenze connesse allo svolgimento dell'inchiesta.

Si ricorda, riguardo alle altre pdl abbinata, che:

- l' **A.C. 654** fissa il limite alle spese della Commissione in 75.000 euro per l'anno 2018 e in 150.000 euro per ciascuno degli anni successivi;
- l' **A.C. 905** pone tale limite massimo nella misura di 150.000 euro annui;
- l' **A.C. 793** pone il predetto limite a 75.000 euro per l'anno 2018 e in 150.000 euro per i successivi anni.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

L'articolo 82 della Costituzione prevede che ciascuna Camera possa disporre inchieste su materie di pubblico interesse.

Rispetto degli altri principi costituzionali

Come già ricordato, in base all'[articolo 82 della Costituzione](#), ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse.

L'istituzione della Commissione di inchiesta può essere deliberata anche da una sola Camera, con atto non legislativo. Nella storia parlamentare si è però andata affermando la prassi di deliberare le inchieste anche con legge, affidandole a Commissioni composte di deputati e senatori, ovvero, in alcuni casi, con due delibere di identico contenuto adottate dalle rispettive assemblee con gli strumenti regolamentari. Nel primo caso viene istituita una vera e propria Commissione bicamerale, mentre nel secondo si hanno due distinte Commissioni che possono deliberare di procedere in comune nei lavori d'inchiesta, rimanendo tuttavia distinte quanto ad imputazione giuridica dei rispettivi atti.

In ogni caso, per quanto riguarda il procedimento di formazione, l'articolo 140 del Regolamento della

Camera e l'articolo 162 del Regolamento del Senato stabiliscono che per l'esame delle proposte di inchiesta si segue la procedura prevista per i progetti di legge.

Per quanto riguarda la nomina dei componenti, il [secondo comma dell'articolo 82 della Costituzione](#) prevede che la composizione della Commissione deve rispecchiare la **proporzione dei gruppi**; tale nomina, quindi, deve essere improntata al rispetto del principio di proporzionalità.

Di conseguenza, si applicano l'articolo 56, comma 3, del regolamento Camera e l'articolo 25, comma 3, reg. Senato, i quali stabiliscono che per le nomine delle Commissioni che, per prescrizione di legge o regolamento debbano essere composte in modo da rispecchiare la proporzione dei Gruppi parlamentari, il Presidente comunica ai Gruppi il numero dei posti spettanti a ciascuno in base al suddetto criterio richiedendo la designazione di un eguale numero di nomi.



L'[articolo 82, comma secondo, della Costituzione](#) stabilisce che la Commissione d'inchiesta procede alle indagini ed agli esami con gli **stessi** poteri delle Commissioni d'inchiesta **e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria** (c.d. principio del parallelismo).

I poteri coercitivi che la Commissione d'inchiesta può esercitare sono naturalmente quelli propri della fase "istruttoria" delle indagini giudiziarie, dato che la Commissione è priva di poteri giudicanti e non può quindi accertare reati ed irrogare sanzioni. La Commissione può quindi disporre ispezioni e perquisizioni personali e domiciliari, sequestri, intercettazioni telefoniche, perizie, ricognizioni, esperimento di prove testimoniali ed accompagnamento coattivo dei testi renitenti.

In particolare, come chiarito anche dal provvedimento in esame, per le **convocazioni di testimoni** davanti alla Commissione si applicano gli articoli 366 - rifiuto di uffici legalmente dovuti da parte dei periti, interpreti, o custode di cose sottoposte a custodia e da parte dei testimoni - e 372 - falsa testimonianza - del codice penale, ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria.

La Commissione deve comunque assicurare il rispetto dei diritti fondamentali di difesa discendenti dal disposto dell'[articolo 24 Costituzione](#) riconoscendo, ad esempio, il diritto all'assistenza del difensore ogni volta che il suo mancato esercizio possa pregiudicare la posizione processuale della persona interrogata.

Il parallelismo con i poteri della magistratura disposto dal citato [comma secondo dell'articolo 82 della Costituzione](#) si estende anche agli aspetti relativi alle **limitazioni** dei poteri della Commissione stessa. In via generale si può affermare che lo svolgimento dell'inchiesta trova gli stessi limiti che la vigente legislazione pone alle indagini dell'autorità giudiziaria, fermo restando che l'atto istitutivo della Commissione può disporre di ulteriori, ovvero prevedere l'inapplicabilità nei confronti della Commissione stessa di disposizioni limitative dell'attività d'indagine dell'autorità giudiziaria; al riguardo si rammenta, in via esemplificativa, che l'[articolo 3, comma 2, della legge 30 giugno 1994, n. 430](#), istitutiva della Commissione antimafia nel corso della XII legislatura, ha disposto la non opponibilità alla Commissione del segreto di Stato con riferimento ai fatti di mafia, camorra ed altre associazioni criminali similari (reati per i quali all'epoca era prevista l'opponibilità del segreto di stato, si vede la versione dell'[articolo 204 c.p.p.](#) prima delle modifiche apportate dalla [legge n. 124/2007](#)).

cost020	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Finanze	st_finanze@camera.it - 066760-9496	 CD_finanze