



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

A.C. 654, A.C. 1353

Dossier n° 61 - Schede di lettura
 20 novembre 2018

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	654	1353
Titolo:	Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario	Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema bancario e finanziario
Iniziativa:	Parlamentare	Parlamentare
Primo firmatario:	Zanettin	Patuanelli
Iter al Senato:	No	Sì
Numero di articoli:	7	7
Date:		
presentazione:	24 maggio 2018	
trasmissione alla Camera:		8 novembre 2018
assegnazione:	13 settembre 2018	12 novembre 2018
Commissioni competenti:	VI Finanze	VI Finanze
Sede:	referente	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, II Giustizia (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per le disposizioni in materia di sanzioni) e V Bilancio e Tesoro	I Affari Costituzionali, II Giustizia (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per le disposizioni in materia di sanzioni) e V Bilancio e Tesoro

Sintesi del contenuto

Le proposte di legge abbinate A.C. [1353](#) - già approvata dal Senato con numerose modifiche rispetto al testo originario – e [A.C. 654](#) intendono istituire una **Commissione bicamerale di inchiesta sul sistema bancario e finanziario (articolo 1)** di entrambe le proposte).

La Commissione (**articolo 2**) è costituita da venti senatori e da venti deputati, nominati dai presidenti delle Camere in proporzione al numero dei componenti dei gruppi.

L'**articolo 3 dell'A.C. 1353**, chiarisce 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 rispetto all'A.C. 1353, 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**).

Entrambe le proposte, con formulazioni pressoché identiche, disciplinano poi (**articolo 4**) l'attività di **indagine** della Commissione e la richiesta di atti e documenti da parte della stessa (**articolo 5**).

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** di entrambe le proposte disciplina il **funzionamento** dell'organo e, in particolare, pone il limite alle **spese** per suo il funzionamento. L'**A.C. 1353**, a seguito delle modifiche approvate al Senato, fissa detto limite a 55.000 euro per l'anno 2018 e **180.000 euro per ciascuno degli anni successivi**. L'**A.C. 654** pone tale limite massimo a 75.000 euro per l'anno 2018 e a 150.000 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.

Istituzione della Commissione e composizione (articoli 1 e 2)

Più in dettaglio, le proposte di legge in esame (**articolo 1, comma 1 di entrambe le proposte**) istituiscono per la durata della XVIII legislatura una **Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario**. L'articolo 1, comma 1 dell'**A.C. 654** specifica che l'istituzione della Commissione deve avvenire con particolare riguardo alla **tutela dei risparmiatori**.

Ai sensi dell'articolo 1, comma 2 dell'**A.C. 1353**, le attività e i risultati dell'inchiesta sono presentati annualmente alle Camere attraverso una **relazione** che, come specificato a seguito delle modifiche apportate durante l'esame al **Senato**, può contenere anche **proposte di modifica** al relativo **quadro normativo** (articolo 1, comma 2). Sono ammesse inoltre relazioni di minoranza.

L'**A.C. 654** (articolo 1, comma 2) stabilisce che la Commissione riferisca alle Camere annualmente e **ogniquale volta ne ravvisi** la necessità, e comunque al **termine dei suoi lavori**.

Il presidente della Commissione trasmette inoltre alle Camere, dopo sei mesi dalla costituzione della Commissione stessa, una relazione sullo stato dei lavori.

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 in almeno un ramo del Parlamento (**articolo 2, comma 1 di entrambe le proposte**).

Con le **modifiche** apportate al **Senato all'A.C. 1353**, è posto in capo ai **commissari l'onere di dichiarare** alla Presidenza della Camera di appartenenza di **non aver precedentemente svolto incarichi di amministrazione o controllo**, ovvero rapporti di collaborazione e di consulenza continuativa, con gli enti creditizi e le imprese di investimento oggetto dell'inchiesta (articolo 2, **comma 2 dell'A.C. 1353**).

Tale formulazione è ripresa dall'**articolo 1, comma 1, ultimo periodo dell'A.C. 654**, che però pone i predetti obblighi dichiarativi in relazione agli incarichi negli istituti bancari oggetto dell'inchiesta.

Entro dieci giorni dalla nomina, la Commissione viene convocata dai Presidenti dei due rami del Parlamento per la costituzione dell'ufficio di presidenza (articolo 2, comma 3 dell'**A.C. 1353**; articolo 2, comma 2 dell'**A.C. 654**), 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 dell'**A.C. 1353**, corrispondenti ai commi 3 e 4 dell'**A.C. 654**).

La Commissione è istituita ai sensi dell'[articolo 82 Cost.](#), che consente a ciascuna Camera di disporre inchieste su materie di pubblico interesse, nominando a tale scopo - fra i propri componenti - una Commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. Essa procede alle indagini e agli esami con gli **stessi poteri** e le **stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria**.

Si veda più diffusamente *infra* il paragrafo relativo al quadro normativo.

In particolare, le richiamate disposizioni illustrano la **composizione** dell'Ufficio di Presidenza (presidente, due vicepresidenti e due segretari) e le modalità di **elezione** dello stesso (da parte dei commissari a scrutinio segreto). Nella elezione del presidente, se nessuno riporta la maggioranza assoluta dei voti, si procede al **ballottaggio** tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età. Inoltre la Commissione elegge al proprio interno due vicepresidenti e due segretari.

Per l'elezione, rispettivamente, dei due vicepresidenti e dei due segretari, ciascun componente della Commissione scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto il più anziano di età.

Le modalità di voto sopra illustrate trovano applicazione anche in caso di elezioni suppletive (articolo 2, **comma 6 A.C. 1353**; tale disposizione non è riprodotta nell'**A.C. 654**).

Competenze della Commissione

I compiti della Commissione d'inchiesta sono specificati in dettaglio **dall'articolo 3 di entrambe le proposte di legge**.

L'**articolo 3 dell'A.C. 1353** è stato oggetto di numerose **modifiche** durante l'esame al **Senato**.

In particolare, ai sensi della richiamata norma la Commissione d'inchiesta deve:

- acquisire e analizzare la documentazione raccolta dalla **Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario istituita nella XVII legislatura** (*cfr. infra*, al paragrafo dedicato a tale Commissione), in previsione - come chiarito dalle modifiche apportate al Senato - delle indagini e degli accertamenti derivanti delle competenze attribuitele dalle proposte in esame (articolo 3, **comma 1, lettera a)**);

- 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, ovvero estendere la competenza della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo all'ambito di indagine relativo ai reati finanziari e bancari, quale "sistema di efficientamento delle risorse tecniche e culturali delle procure della Repubblica", per il più spedito ed efficace contrasto a tale tipologia di criminalità (**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, nonché – per effetto delle **modifiche** apportate al **Senato** - **valutare gli effetti della medesima modalità di recepimento ed applicazione** per le **banche popolari e di credito cooperativo italiane** (**lettera c)**);
rispetto al testo originario, è stato espunto il riferimento all'opportunità di estendere le medesime modalità di applicazione della suddetta disciplina alle banche cooperative, popolari e di credito cooperativo italiane;
- 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, come **specificato al Senato**, verificare l'adeguatezza della relativa applicazione (**lettera d)**);
- 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 (**lettera e**) integralmente **riformulata al Senato**);
- 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 (**lettera f**), anch'essa **sostituita al Senato**;
la norma originaria richiedeva che la commissione analizzasse le indicazioni della BCE e il suo operato nei confronti dei consigli di amministrazione bancari, relativamente alle indicazioni di questa sulle liquidazioni dei *non performing loans*;
- 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 (**lettera g**), **inserita al Senato**);
- 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 (**lettera h**));
si ricorda che, per l'esclusivo conseguimento dell'oggetto sociale, la **società cooperativa** (esclusa la cooperativa di credito) può raccogliere finanziamenti (detti **prestiti sociali**) tra i propri soci entro l'importo massimo per socio determinato con decreto del Ministro del Lavoro. Nelle cooperative con meno di 50 soci il massimo globale della raccolta non può essere superiore al triplo del patrimonio (aumentato al quintuplo in caso di idonea garanzia dei soci finanziatori). Il tasso d'interesse massimo non può essere superiore a quello del buono fruttifero postale aumentato del 2,50%, assoggettato alla normale ritenuta fiscale del 26% annuo;
si ricorda inoltre che per *social lending* (noto anche come *peer-to-peer lending*, spesso abbreviato in *P2P lending* e in italiano come **prestito sociale o prestito tra privati**) si definisce un prestito personale erogato da privati ad altri privati su Internet. Ha luogo sui siti di aziende di *social lending*, senza passare quindi attraverso i canali tradizionali rappresentati da società finanziarie e banche;
- 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 (**lettera i**));
- indagare sulla solidità, efficienza e organizzazione del sistema dei **confidi** e sull'impatto sugli enti pubblici sia in qualità di sottoscrittori sia in qualità di controassicuratori (**lettera j**));
- esaminare la normativa relativa alla procedura di **calcolo delle soglie dei tassi di usura**; per effetto delle **modifiche del Senato**, 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 **Centrale rischi finanziari (CRIF S.p.A.)** da parte degli istituti di credito (**lettera m**), modificata al Senato);
si ricorda che - come [rileva la Banca d'Italia](#) - l'erogazione di finanziamenti da parte delle banche e degli intermediari finanziari è segnalata in archivi pubblici o privati, nei quali sono raccolte informazioni in merito all'apertura e all'andamento del rapporto di credito. I sistemi di informazioni creditizie - SIC (una volta conosciuti come "centrali rischi private") sono le banche dati private consultate da banche e finanziarie per verificare affidabilità e puntualità nei pagamenti e servono per valutare l'opportunità di concedere credito al consumo, prestiti e finanziamenti in qualsiasi forma tecnica. Le informazioni sono gestite in modo centralizzato da una persona giuridica, un ente, un'associazione o altro organismo; tali informazioni sono consultabili solo dai soggetti che vi aderiscono su base volontaria e che le comunicano. L'attività dei SIC privati è disciplinata dal Codice di deontologia pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 300 del 23 dicembre 2004 ed emanato in attuazione del Codice sulla *privacy* ([D. lgs. n.196/2003](#)). Il Codice di deontologia è stato sottoscritto dai gestori dei SIC, dai rappresentanti degli enti finanziari, da alcune associazioni dei consumatori e dal Garante per la protezione dei dati personali.
I SIC attivi in Italia sono *Experian*, Consorzio Tutela Credito, Crif, e Assilea. I sistemi informativi possono

contenere: informazioni creditizie di tipo negativo, che riguardano soltanto rapporti di credito per i quali si sono verificati inadempimenti; informazioni creditizie, che attengono a richieste/rapporti di credito a prescindere dalla sussistenza di inadempimenti registrati nel sistema al momento del loro verificarsi. La consultazione di questo patrimonio informativo consente alle singole banche e società finanziarie di valutare l'affidabilità del cliente prima di stipulare un nuovo contratto di finanziamento.

Al riguardo, stante l'esistenza di una pluralità di soggetti operanti in Italia riconducibili alla categoria dei SIC -sistemi di informazione creditizia-, va valutata l'opportunità di riferire la norma in esame a tutti Sistemi di Informazione Creditizia, in luogo della sola CRIF S.p.A..

- analizzare e valutare il **debito pubblico** nella componente di esposizione al rischio in relazione alle garanzie sulla cartolarizzazione delle sofferenze (GACS) (**lettera n**);
- analizzare il rapporto costi-benefici degli strumenti **derivati** sottoscritti dallo **Stato** e dagli **enti locali** (**lettera o**), modificata al **Senato**;
- 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 (**lettera p**), modificata in più parti al **Senato**):
 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;
- 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 (**lettera q**), **inserita al Senato**);
- 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 (**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 – come **precisato al Senato** - 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 (**lettera s**);
- verificare l'efficacia dello strumento di **conciliazione dell'arbitrato bancario** (**lettera t**), **inserita al Senato**);

si ricorda che l'**Arbitro Bancario Finanziario (ABF)** è stato istituito nel 2009 in attuazione dell'articolo 128-bis del **Testo unico bancario** (TUB), introdotto dalla legge sul risparmio ([legge n. 262/2005](#)).

L'ABF è un sistema di risoluzione alternativa delle controversie (ADR) che possono sorgere tra i clienti e le banche e gli altri intermediari in materia di operazioni e servizi bancari e finanziari; rappresenta un'opportunità di tutela più semplice, rapida ed economica rispetto a quella offerta dal giudice ordinario;

Il Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio (CICR) - che opera presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze - con [Delibera del 29 luglio 2008](#) - ha stabilito i criteri per lo svolgimento delle procedure di risoluzione delle controversie e ha affidato alla Banca d'Italia il compito di curarne l'organizzazione e il funzionamento.

In applicazione della Delibera del CICR la Banca d'Italia ha le [disposizioni che regolano il funzionamento del sistema stragiudiziale ABF](#) nel suo complesso;
- verificare l'operato delle **agenzie di rating**, con particolare riferimento all'affidabilità e all'imparzialità delle stesse, al fine di valutare (**lettera u**), **inserita al Senato**):
 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 declassamenti, 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;con riferimento alle agenzie di *rating*, si ricorda in questa sede che negli ultimi anni le Istituzioni dell'Unione Europea sono intervenute a più riprese sulla disciplina delle medesime agenzie, per assicurare che l'attività delle

stesse, volta a misurare la qualità del credito delle società e degli strumenti di debito - quindi la loro capacità di adempiere agli obblighi di rimborso - offra giudizi indipendenti, obiettivi e della massima qualità. Il [regolamento \(CE\) n. 1060/2009](#) ha, tra le altre cose, imposto alle agenzie di *rating* di rispettare le norme di comportamento per attenuare possibili conflitti di interesse e garantire che il *rating* e il relativo processo siano di elevata qualità e di sufficiente trasparenza. Successivamente, il regolamento (UE) n. 513/2011 ha attribuito all'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA) la competenza sulla registrazione e la vigilanza sulle agenzie di *rating*. L'UE ha approvato un ulteriore pacchetto che comprende il regolamento (UE) n. 462/2013 e la direttiva (UE) n. 2013/14. La nuova disciplina prevede, tra l'altro:

- la pubblicazione dei *rating* non richiesti sul debito sovrano, in date prestabilite, solo tre volte l'anno, e solo dopo la chiusura dei mercati europei, o almeno un'ora prima dell'apertura;
- la possibilità per gli investitori di citare in giudizio un'agenzia, sia in caso di dolo sia per colpa grave;
- l'obbligo di un'agenzia di *rating*, al fine di prevenire i conflitti di interesse, di astenersi dal pubblicare un rapporto, o informare il pubblico sull'esistente conflitto d'interessi, nel caso in cui un azionista o un socio, in possesso di almeno il 10% dei diritti di voto, abbia investito nel soggetto valutato; inoltre, nessun soggetto potrà possedere più del 5% di diverse agenzie.

La disciplina UE è stata recepita in Italia con il [decreto legislativo 7 maggio 2015, n. 66](#):

- procedere alle **eventuali ulteriori indagini** necessarie al corretto svolgimento dei lavori della Commissione in relazione alle competenze suddette (**lettera v**)). come modificata al **Senato**.

Come anticipato nel quadro di sintesi, l'**articolo 3 dell'A.C. 654** attribuisce alla Commissione compiti parzialmente analoghi a quelli attribuiti dall'articolo 3 dell'A.C. 1353, come modificato al Senato: le lettere da *b*) a *d*) riproducono, con alcune differenze, il contenuto di alcune competenze attribuite al costituente organo dall'A.C. 1353, mentre le **lettere a), e) ed f)** prevedono l'attribuzione di **diverse competenze**. In particolare, ai sensi del richiamato articolo, la Commissione deve verificare:

- gli effetti della **crisi finanziaria globale sul sistema bancario** italiano e le conseguenze dell'aggravamento del debito sovrano (**lettera a) A.C. 654**);
- la gestione degli istituti bancari che sono rimasti coinvolti in situazioni di crisi o di dissesto e sono stati o sono destinatari, anche in forma indiretta, di risorse pubbliche o sono stati posti in risoluzione (**lettera b) A.C. 654**);
- 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, all'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 impiegati, nonché all'adeguatezza delle modalità di presidio dai rischi e di salvaguardia della trasparenza dei mercati (**lettera c) A.C. 654**);
- l'adeguatezza della disciplina legislativa e regolamentare nazionale ed europea sul sistema bancario e finanziario, nonché sul sistema di vigilanza, anche ai fini della prevenzione e gestione delle crisi bancarie, con una particolare valutazione sull'applicazione del **sistema di voto capitario in società quotate** (**lettera d) A.C. 654**);
- i **costi sostenuti dallo Stato italiano per il salvataggio di istituti bancari**, comparati con quelli sostenuti da altri Stati europei ed extraeuropei (**lettera e) A.C. 654**);
- 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) A.C. 654**).

L'attività della Commissione ed i relativi poteri (articoli 4, 5 e 6)

L'**articolo 4 di entrambe le proposte**, con identico contenuto, disciplina l'**attività di indagine** della Commissione, che ai sensi dell'articolo 82 Cost., procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le medesime limitazioni dell'autorità giudiziaria (**comma 1**).

Di conseguenza, **per le audizioni a testimonianza** rese davanti alla Commissione – ferme restando le ordinarie competenze del giudice - si applica (**comma 2**) la disciplina del codice penale che, nell'ambito dei delitti contro l'attività giudiziaria, sanziona il **rifiuto di atti legalmente dovuti** (art. 366) e la **falsa testimonianza** (art. 372).

L'**art. 366 c.p.** (Rifiuto di atti legalmente dovuti) punisce con la reclusione fino a sei mesi o con la multa da 30 a 516 euro chiunque - nominato dall'autorità giudiziaria in qualità di perito, interprete, ovvero custode di cose sequestrate - ottenga con mezzi fraudolenti l'esenzione dall'obbligo di comparire o di prestare il suo ufficio.

Le stesse pene si applicano a chiunque, chiamato dinanzi all'autorità giudiziaria per adempiere ad alcuna delle predette funzioni, rifiuta di dare le proprie generalità, ovvero di prestare il giuramento richiesto, ovvero di assumere o di adempiere le funzioni medesime.

La sopracitata disciplina si applica;

- a chi è chiamato a testimoniare dinanzi all'autorità giudiziaria;
- ad ogni altra persona chiamata ad esercitare una funzione giudiziaria.

Se il colpevole è un perito o un interprete, la condanna importa la pena accessoria dell'interdizione dalla professione o da un'arte (salvi i casi previsti dalla legge, la sua durata varia tra un mese e 5 anni).

L'**art. 372 c.p.** (Falsa testimonianza) punisce con la reclusione da due a sei anni chiunque, deponendo come testimone innanzi all'autorità giudiziaria o alla Corte penale internazionale, afferma il falso o nega il vero, ovvero tace, in tutto o in parte, ciò che sa intorno ai fatti sui quali è interrogato.

Si chiarisce (**comma 3**) che alla Commissione, 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 disciplina generale posta dalla legge 3 agosto 2007, n. 124.

Il segreto di Stato è attualmente disciplinato principalmente dalla legge di riforma dei servizi di informazione (L. 124/2007) e, in sede processuale, dagli artt. 202 e segg. c.p.p. Quest'ultimo, in particolare, prevede tra l'altro che i pubblici ufficiali, i pubblici impiegati e gli incaricati di un pubblico servizio hanno l'obbligo di astenersi dal deporre su fatti coperti dal segreto di Stato. Si ricorda che il segreto d'ufficio obbliga l'impiegato pubblico a non divulgare a chi non ne abbia diritto informazioni riguardanti provvedimenti od operazioni amministrative, ovvero notizie di cui sia venuto a conoscenza a causa delle sue funzioni, al di fuori delle ipotesi e delle modalità previste dalle norme sul diritto di accesso (art. 15, DPR 3/1957). In sede processuale, salvi i casi in cui hanno l'obbligo di riferirne all'autorità giudiziaria, i pubblici ufficiali, i pubblici impiegati e gli incaricati di un pubblico servizio hanno l'obbligo di astenersi dal deporre su fatti conosciuti per ragioni del loro ufficio che devono rimanere segreti (art. 201 c.p.p.). Parimenti, determinate categorie di persone (sacerdoti, medici, avvocati ecc.) non possono essere obbligati a deporre su quanto hanno conosciuto per ragione del proprio ministero, ufficio o professione, salvi i casi in cui hanno l'obbligo di riferirne all'autorità giudiziaria, ad esempio in qualità di periti (segreto professionale ex art. 200 c.p.p.).

Per quanto riguarda il segreto bancario, si applicano i principi in materia di trattamento dei dati personali, ora contenuti nel Regolamento UE 2016/679; l'art. 6 del Regolamento afferma che il trattamento dei dati personali (che comprende anche la loro comunicazione a terzi) è lecito in presenza del consenso dell'interessato, nonché quando è «necessario all'esecuzione di un contratto di cui l'interessato è parte», come nel caso dei contratti bancari. In questa ultima ipotesi, gli istituti di credito possono comunicare a terzi i dati personali trattati purché abbiano preventivamente informato il cliente - al momento della conclusione del contratto - circa le categorie di possibili destinatari della comunicazione (artt. 13 e 14 del Regolamento). I dati non potranno essere comunicati o diffusi a soggetti diversi da quelli indicati nell'informativa. La previsione della proposta di legge, consente dunque, alla Commissione parlamentare di accedere ai dati bancari diversamente coperti da riservatezza.

Ove (**comma 4**) 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, detto segreto non può essere opposto alla Commissione.

La Commissione **non può adottare (comma 5) 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 del testimone, del perito, del consulente tecnico, dell'interprete o del custode (di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale).

L'**articolo 5** di entrambe le proposte disciplina la **richiesta di atti e documenti** da parte della Commissione. Essa (**comma 1**) può ottenere, **anche in deroga alla disciplina del segreto d'indagine** (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.

È la Commissione (articolo 5, **comma 2** di entrambe le proposte; l'A.C. 654 reca una formulazione parzialmente diversa) a stabilire quali **atti e documenti** sono **coperti da segreto** e non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Devono comunque essere coperti dal segreto i nomi, gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari.

Più in dettaglio l'articolo 5, comma 2 dell'A.C. 654 chiarisce che spetta alla Commissione stabilire quali atti e documenti non devono essere divulgati.

L'**articolo 6** di entrambe le proposte, con identica formulazione, disciplina l'**obbligo del segreto** per i **componenti della Commissione, i funzionari e il personale** addetti alla Commissione stessa, nonché per **ogni altra persona che collabora** con essa o compie o concorre a compiere atti d'inchiesta oppure ne viene a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio. L'obbligo perdura anche **dopo la cessazione dell'incarico**, per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti acquisiti al procedimento d'inchiesta. Ove non costituisca più grave reato (**comma 2**), la violazione del segreto è punita come **rivelazione del segreto d'ufficio** ai sensi dell'articolo 326 del codice penale.

Nell'ambito dei delitti contro la pubblica amministrazione, l'**art. 326 c.p.** (Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio) sanziona con la reclusione da sei mesi a tre anni, il pubblico ufficiale (o l'incaricato di pubblico servizio) che, violando i doveri del suo servizio o della sua funzione o, comunque, abusando della sua qualità, rivela o agevola la conoscenza di notizie di ufficio destinate alla segretezza; per l'agevolazione della rivelazione è solo colposa si applica la reclusione fino a un anno.

Il medesimo articolo 326 punisce gli stessi soggetti:

- con la reclusione da due a cinque anni, se violino il segreto d'ufficio per procurare a sé o ad altri un indebito profitto patrimoniale;
- con la reclusione fino a due anni, se la violazione è commessa per procurare a sé o ad altri un ingiusto profitto non patrimoniale o per cagionare ad altri un danno ingiusto.

Si chiarisce (**comma 3**) che, salvo il compimento di più grave reato, le stesse pene si applicano a chiunque **diffonda** in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, **atti o documenti del procedimento di inchiesta** dei quali sia stata vietata la divulgazione.

Organizzazione interna e dotazione finanziaria (articolo 7)

L'**articolo 7** di entrambe le proposte dispone (**comma 1**) la **pubblicità delle sedute** della Commissione, salvo diversa decisione della Commissione stessa; **l'attività e il funzionamento** della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno (**comma 2**), approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dei lavori. Ciascun componente può proporre modifiche al regolamento.

La Commissione può avvalersi **dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria (comma 3)**, nonché di tutte le collaborazioni ritenute necessarie. Il presidente effettua le designazioni sentita la Commissione. Inoltre per l'espletamento dei propri compiti la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro (**comma 4**).

Infine il **comma 5 dell'articolo 7 delle proposte in esame** pone il limite alle **spese per il funzionamento** della Commissione.

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.

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.

Le spese 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. I Presidenti del Senato e della Camera, con determinazione adottata d'intesa tra loro, possono autorizzare un **incremento** delle spese, comunque **in misura non superiore al 30 per cento**, a seguito di richiesta formulata dal presidente della Commissione per motivate esigenze connesse allo svolgimento dell'inchiesta, corredata di certificazione delle spese sostenute.

Quadro normativo

Come ricordato all'inizio, 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.

In alcuni casi, l'atto costitutivo della Commissione ha previsto espressamente che il Presidente sia nominato tra i parlamentari non appartenenti alla Commissione, dal Presidente dell'Assemblea ovvero d'intesa tra i Presidenti delle due Camere in caso di Commissione bicamerale.

Poteri inerenti alla organizzazione dei lavori sono quelli riguardanti la fissazione del programma dei lavori e l'istituzione di sottocommissioni nonché l'elaborazione e l'approvazione di un **regolamento** interno. Al riguardo si rammenta che da tempo si è venuta formando la prassi secondo la quale le Commissioni d'inchiesta adottano un proprio regolamento, ferma restando l'applicabilità del regolamento della Camera di appartenenza del Presidente della Commissione per quanto non espressamente previsto dal predetto regolamento interno.

La **durata dei lavori** della Commissione è stabilita dal relativo atto istitutivo, che fissa la data di presentazione della **relazione finale** (che è atto conclusivo dell'attività, anche se il termine assegnato alla Commissione non è ancora scaduto) o assegna un **termine** finale ai lavori stessi, a partire dalla costituzione o dall'insediamento della Commissione ovvero dalla data di entrata in vigore della legge istitutiva. Si ricorda che le Commissioni istituite con atto non legislativo cessano comunque la propria attività con la fine della legislatura mentre quelle istituite con legge possono essere prorogate con una nuova legge.

L'[articolo 82, comma secondo, della Costituzione](#) stabilisce che la Commissione d'inchiesta procede alle indagini ed agli esami con gli **stessi** i 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, , salvo limitazioni disposte dalla legge, 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. Si ricorda che per tali reati, sono previsti, rispettivamente, la reclusione fino a 6 mesi o la multa da euro 30 a euro 516 (art. 366) e la reclusione da 2 anni a 6 anni (art. 372).

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 simili (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](#)).

Particolarmente complesso è il problema dei rapporti tra commissioni di inchiesta e le concorrenti indagini della autorità giudiziaria.

La **Corte costituzionale, nella sentenza n. 26 del 2008**, ha rilevato che i poteri di indagine spettanti, rispettivamente, alle Commissioni parlamentari di inchiesta e agli organi della magistratura requirente hanno **ambiti e funzioni differenti**, con la conseguenza che l'esercizio degli uni non può avvenire a danno degli altri, e viceversa. Infatti, il compito delle suddette Commissioni non è di "giudicare", ma solo di raccogliere notizie e dati necessari per l'esercizio delle funzioni delle Camere.

Pertanto, il normale corso della giustizia non può essere paralizzato a mera discrezione degli organi parlamentari, ma deve arrestarsi unicamente nel momento in cui l'esercizio dei poteri di indagine dell'autorità giudiziaria possa incidere illegittimamente su fatti ad essa soggettivamente e oggettivamente sottratti e rientranti nella competenza degli organi parlamentari. Sulla base di questa argomentazione, nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma nei confronti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin, la Corte ha, da una parte, riconosciuto il potere della Commissione parlamentare di disporre lo svolgimento di accertamenti tecnici non ripetibili sull'autovettura corpo del reato, potendo la Commissione esercitare gli stessi poteri dell'autorità giudiziaria ex [articolo 82, secondo comma, Cost.](#), e ha, dall'altra, negato che la Commissione potesse opporre un rifiuto alla richiesta, avanzata dalla Procura, di acconsentire allo svolgimento congiunto dei predetti accertamenti tecnici, in base al principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato.

Per quanto riguarda l'**opponibilità del segreto**, fondamentale è la **sentenza n. 231/1975 della Corte costituzionale**, che ha risolto il conflitto di attribuzioni tra Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia ed i tribunali di Torino e Milano. La Corte ha stabilito che la Commissione non ha l'obbligo di trasmettere ai Tribunali gli atti e documenti da essa formati o direttamente disposti, gli scritti e gli anonimi ad essa originariamente rivolti, che la Commissione abbia ritenuto di mantenere segreti (c.d. **segreto funzionale**), nonché gli atti già a disposizione del potere giudiziario. La Corte ha stabilito invece l'obbligo per la Commissione di trasmettere ai Tribunali predetti gli altri atti e documenti in suo possesso che non siano coperti all'origine da segreto o siano coperti da segreto non opponibile all'autorità giudiziaria.

La Commissione di inchiesta sul sistema bancario costituita nella XVII Legislatura

La [legge 12 luglio 2017, n. 107](#) ha istituito una **Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario**. Anch'essa costituita da venti senatori e venti deputati, nominati dai Presidenti delle Camere in proporzione al numero dei componenti dei gruppi, la Commissione ha concluso i propri lavori nel gennaio 2018 con l'approvazione di un [documento conclusivo](#).

Detta Commissione è stata chiamata a verificare gli effetti sul sistema bancario italiano della crisi finanziaria globale e le conseguenze dell'aggravamento del debito sovrano; la gestione degli Istituti bancari coinvolti in situazioni di crisi o di dissesto, destinatari anche in forma indiretta di risorse pubbliche o posti in risoluzione; l'efficacia delle attività di vigilanza sul sistema bancario e sui mercati finanziari; l'adeguatezza della disciplina legislativa e regolamentare nazionale ed europea sul sistema bancario e finanziario, nonché sul sistema di vigilanza, anche ai fini della prevenzione e gestione delle crisi bancarie.

[Qui](#) è possibile consultare i resoconti dell'attività della Commissione e [qui](#) la documentazione delle precedenti indagini conoscitive solte dalla 6° Commissione Finanze del Senato ed acquisite dalla Commissione di inchiesta.

Le **proposte** formulate dalla Commissione nella Relazione finale, si sono concentrate su specifici aspetti problematici, emersi nel corso dell'attività dell'organo.

Con riferimento in particolare alla **vigilanza** sugli istituti bancari, la Commissione ha formulato al legislatore le seguenti proposte: garantire costanti ed efficaci scambi di informazioni tra le Autorità di vigilanza nazionali; attribuire maggiori poteri investigativi alla Banca d'Italia; porre limiti alla possibilità di essere assunti o avere incarichi presso gli enti vigilati (questione denominata delle "porte girevoli" o il c.d. *pantouflage*); superamento del vigente modello ibrido di vigilanza (settoriale e per finalità) con passaggio al modello "per finalità".

In ordine alla **governance degli istituti bancari**, in primo luogo la Commissione ha auspicato la pronta emanazione del Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze che attua l'articolo 26 del TUB, in tema di requisiti di onorabilità e professionalità degli esponenti aziendali delle banche, sollecitato anche dalla Commissione UE.

In merito si ricorda che l'[articolo 26 del decreto legislativo 1°](#); settembre 1993, n. 385, (Testo unico bancario o TUB) è stato modificato dal decreto 12 maggio 2015 n. 72, di recepimento della [direttiva 2013/36/UE](#) in materia di vigilanza prudenziale delle banche. Esso prescrive che gli esponenti delle banche siano idonei allo svolgimento dell'incarico e attribuisce al Ministro dell'economia e delle finanze il compito di individuare, con decreto adottato sentita la Banca d'Italia, i requisiti ed i criteri di idoneità che gli essi devono soddisfare, i limiti al cumulo degli incarichi che possono essere ricoperti, le cause che comportano la sospensione temporanea dall'incarico e la sua durata, i casi in cui requisiti e criteri di idoneità si applicano anche ai responsabili delle principali funzioni aziendali nelle banche di maggiore rilevanza. Ai sensi del medesimo decreto legislativo, la disciplina attuativa emanata ai sensi dell'articolo 26 del Testo unico bancario è destinata ad applicarsi alle nomine successive alla data della sua entrata in vigore. Fino a tale momento, continua ad applicarsi l'articolo 26 nella versione previgente con la relativa disciplina attuativa, recata dal D.M. 18 marzo 1998, n. 161.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha completato una [consultazione pubblica sullo schema di decreto](#), che la Commissione UE ha ritenuto coerente con le pertinenti linee guida dell'Autorità bancaria europea e, al contempo, tale da introdurre un approccio nuovo in materia di norme applicabili agli esponenti delle banche, con l'ampliamento della valutazione di idoneità.

La Commissione d'inchiesta ha inoltre auspicato l'introduzione di regole più stringenti per l'innalzamento delle **competenze dei board dell'azienda bancaria**, nonché per la verifica del funzionamento dei *board* medesimi. Ha chiesto inoltre maggior rigore in tema di conflitto di interessi ed un rafforzamento della *governance* nel caso di banche in crisi.

La Commissione ha formulato poi precise richieste in ordine alla gestione dei **crediti deteriorati**, in particolare richiedendo il monitoraggio delle iniziative legislative intraprese e la creazione di un organismo pubblico di gestione delle attività deteriorate.

Un insieme complesso di proposte ha riguardato la **riforma del diritto penale dell'economia**: tra le più rilevanti si ricordano in questa sede la previsione di un più stringente collegamento tra il procedimento di applicazione della sanzione amministrativa ed il procedimento penale, per i fatti sanzionati con il c.d. doppio binario; la creazione di nuove fattispecie penali che sanzionino le condotte di gestione fraudolenta e di truffa di mercato, anche in assenza di declaratoria di insolvenza. In particolare, si auspica la creazione di una nuova fattispecie penale che sanzioni l'induzione, da parte dell'istituto di credito, del soggetto finanziato ad acquistare strumenti finanziari dell'istituto stesso.

In ordine alla **tutela del risparmio**, la Commissione ha auspicato una semplificazione dei prospetti informativi; ha raccomandato di attribuire alla Consob un maggiore potere regolamentare su questionari della profilatura e della valutazione di adeguatezza prevista dalla MIFID, nonché di determinazione di limiti al taglio minimo per strumenti finanziari rischiosi. Ha inoltre auspicato la separazione tra l'attività bancaria e l'attività finanziaria e l'adozione di misure di promozione dell'educazione finanziaria.

Le Autorità di vigilanza

Si ricorda che, ai sensi del Testo Unico Finanziario - TUF, [D.Lgs. n. 58 del 1998](#), la vigilanza della Consob, a seconda del tipo di soggetti vigilati, persegue **obiettivi** e utilizza **strumenti** diversi.

Il primo nucleo riguarda gli **intermediari**, ai quali si applicano norme generali, che hanno ad oggetto gli esponenti aziendali e gli azionisti, nonché l'ampia disciplina delle crisi aziendali, e norme riferibili a specifici soggetti o a determinate attività come la prestazione di servizi di investimento e la gestione collettiva del risparmio.

I **macro obiettivi** cui deve essere orientata l'azione delle istituzioni che vigilano sugli intermediari sono definiti dall'articolo 5 TUF:

- la salvaguardia della **fiducia** nel sistema finanziario;
- la **tutela degli investitori**;
- la **stabilità** e il **buon funzionamento** del sistema finanziario;
- la **competitività** del sistema finanziario;
- l'**osservanza delle disposizioni** in materia finanziaria (certezza del diritto)

Da tali obiettivi discendono le **funzioni fondamentali** della **Banca d'Italia** e della **Consob**, che sono ripartite idealmente in base al criterio della **finalità**: spetta alla Consob vigilare sugli intermediari per garantire la **trasparenza** e alla **correttezza** dei comportamenti, mentre è la Banca d'Italia che deve assicurare la **sana** (ossia condotta secondo criteri di redditività) e **prudente** (ovvero condotta mediante controllo/monitoraggio dei rischi nello svolgimento delle diverse attività) gestione da parte degli intermediari finanziari. Il TUF individua analiticamente i poteri spettanti all'una e all'altra Autorità e gli ambiti nei quali l'esercizio della vigilanza – di tipo regolamentare - deve avvenire congiuntamente (il potere di approvare norme regolamentari su delega del TUF viene a volte assegnato ad entrambe le Autorità, mentre la vigilanza successiva viene ripartita in base alla prevalenza delle finalità cui è volta una specifica norma). Il TUF prevede, infine, un **obbligo di collaborazione** fra la Consob e la Banca d'Italia in materia di intermediari finanziari, anche al fine di ridurre al minimo i costi per i soggetti vigilati. Per questo, le due Autorità stipulano protocolli di intesa, uno dei quali ha specificamente ad oggetto il coordinamento dell'esercizio delle funzioni di vigilanza sugli intermediari, limitatamente ai servizi da questi prestati. In base ai principi generali del protocollo la Banca d'Italia e la Consob operano in modo coordinato, si scambiano, per quanto di reciproco interesse, le informazioni rilevanti e operano in modo da evitare duplicazioni nell'esercizio delle rispettive attività.

Il [D.Lgs. n. 129 del 2017](#), che ha recepito la direttiva MIFID 2 (2014/65/UE) e adeguato l'ordinamento al regolamento (UE) n. 600/2014 (MIFIR) sui **mercati degli strumenti finanziari**, ha dedicato una specifica disciplina (articolo 2, commi da 1 a 10, che ha modificato il Titolo I della Parte II del TUF) al riparto di competenze tra le autorità di vigilanza richiamate dal Testo Unico Finanziario. Per quanto attiene alla vigilanza regolamentare, si affida alla **Banca d'Italia** la disciplina di alcuni obblighi dei soggetti abilitati alla prestazione dei servizi e delle attività di investimento e alla gestione collettiva del risparmio, con riferimento all'organizzazione interna e al governo societario, quali i requisiti di organizzazione, i sistemi di remunerazione e incentivazione, l'audit interno, la responsabilità dell'alta dirigenza e l'esternalizzazione di funzioni operative essenziali o importanti o di servizi o di attività.

Dall'altro lato, si affida alla **Consob** la disciplina della prestazione dei servizi e delle attività di investimento e della gestione collettiva del risparmio con riferimento agli aspetti pratici e operativi, con particolare riguardo - tra l'altro - alle procedure, anche di controllo interno, per la corretta e trasparente prestazione dei servizi e delle attività, nonché al trattamento dei reclami, alla gestione dei conflitti di interesse potenzialmente pregiudizievoli per i clienti, alla conoscenza e competenza delle persone fisiche che forniscono consulenza alla clientela.

Le norme del predetto decreto hanno riorganizzato inoltre la disciplina dei **poteri di indagine** delle Autorità, tra cui rientrano quelli di vigilanza informativa, nonché i **poteri ispettivi** e **di intervento**.

Tra le due Autorità è stato sottoscritto un Protocollo di intesa il 31 ottobre 2007. Tale Protocollo è stato integrato il 15 febbraio 2018, contestualmente all'aggiornamento del Regolamento Intermediari, pubblicato da Consob in attuazione delle norme del citato [decreto legislativo 3 agosto 2017, n. 129](#).