

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del Senatore ZANETTIN

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

Presentata il 27 ottobre 2022

ONOREVOLI SENATORI! — Già nella due precedenti Legislature il Parlamento ha ravvisato la necessità di istituire una Commissione parlamentare bicamerale d'inchiesta sul sistema bancario e finanziario italiano, per indagare su vicende e comportamenti che hanno provocato la crisi di istituti bancari nazionali sui fallimenti bancari dell'ultimo decennio e più, in generale, per monitorare il complessivo funzionamento del sistema finanziario del paese.

Rammento a me stesso che nell'ultimo decennio il sistema bancario, finanziario e assicurativo ha registrato significativi cambiamenti, quali, la diffusione di nuovi di modelli di business, di servizi e di prodotti, processi di riorganizzazione e di ottimizzazione delle risorse, la progressiva riduzione dei volumi dell'attività creditizia tipica in favore del sempre maggior peso dei servizi e delle attività di investimento nonché significative pressioni competitive derivanti soprattutto dal Fintech.

Tali dinamiche pongono profili di attenzione sulla tutela del risparmio, sulla bassa educazione finanziaria, sul corretto funzionamento del sistema bancario, finanziario e assicurativo nonché sul benessere lavorativo; condizioni tutte necessarie per il perseguimento del miglior interesse del cliente.

La chiusura anticipata della Legislatura XVIII non ha poi consentito alla precedente Commissione di portare a compimento alcuni importanti cicli di audizioni e di attività conoscitive su temi di particolare interesse e rilievo tra cui, ad esempio, le crypto-attività, la finanza sostenibile e i Non Performing Exposures (NPE).

Appare pertanto necessario che, anche nella presente Legislatura, il Parlamento ponga speciale attenzione al il sistema bancario, finanziario e assicurativo nazionale, valutandone l'adeguatezza ed il corretto funzionamento rispetto alle mutevoli necessità di cittadini e imprese e proponendo eventuali correttivi alla normativa di riferimento per garantire la modernità e la competitività del sistema-Italia unitamente alla protezione del risparmio.

DISEGNO DI LEGGE

ART. 1.

(Istituzione e durata).

1. È istituita, per la durata della XIX Legislatura, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario, finanziario e assicurativo, con particolare riguardo alla tutela dei risparmiatori, di seguito denominata «Commissione».

2. La Commissione riferisce alle Camere sull'attività svolta e sui risultati dell'inchiesta annualmente e ogniqualvolta ne ravvisi la necessità, e comunque al termine dei suoi lavori. Sono ammesse relazioni di minoranza.

ART. 2.

(Composizione).

1. La Commissione è composta da quindici senatori e da quindici 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. I componenti della Commissione dichiarano alla presidenza della Camera di appartenenza l'assenza di precedenti incarichi di amministrazione e di controllo in istituti bancari, finanziari e assicurativi.

2. Il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei deputati, entro dieci giorni dalla nomina dei componenti, convocano la Commissione per la costituzione dell'Ufficio di presidenza.

3. L'Ufficio di presidenza, composto dal Presidente, da due Vice Presidenti e da due Segretari, è eletto dai componenti della Commissione a scrutinio segreto. Nell'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.

4. La Commissione elegge al proprio interno due vice presidenti e due segretari. Per l'elezione, rispettivamente, dei due vice presidenti e dei due segretari, ciascun componente della Commissione scrive sulla 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.

ART. 3.
(*Competenze*).

1. La Commissione ha il compito di:

- a) acquisire e analizzare la documentazione già raccolta dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario istituita nella XVIII Legislatura in previsione di indagini e di accertamenti nell'ambito delle competenze previste ai sensi del presente articolo;
- b) monitorare i rischi derivanti dalla crisi finanziaria globale sul sistema bancario, finanziario e assicurativo italiano nonché sull'emissione e gestione del debito sovrano nazionale, ivi compresa l'operatività delle agenzie di *rating*, con particolare riferimento all'affidabilità e all'imparzialità dei giudizi emessi;
- c) analizzare la normativa sui crediti deteriorati, le modalità di gestione di tali posizioni da parte dei soggetti vigilati ivi compreso, l'esposizione e i possibili impatti sul debito sovrano conseguenti al rilascio delle garanzie pubbliche sulla cartolarizzazione delle sofferenze bancarie (GACS), nonché gli effetti che la normativa in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo e in materia di adeguata verifica della clientela producono sui debitori;
- d) analizzare il rapporto costi-benefici degli strumenti finanziari derivati sottoscritti dallo Stato, dagli enti locali, dagli intermediari nonché dalle imprese nelle strategie di ottimizzazione di gestione del debito;
- e) effettuare una Valutazione di Impatto della Regolamentazione (VIR) sulle banche popolari e di credito cooperativo tenendo conto delle soluzioni normative vigenti negli altri Stati membri dell'Unione europea e del ruolo mutualistico delle banche di credito cooperativo;

f) analizzare la normativa vigente in materia di fondazioni bancarie con particolare riferimento alle dinamiche di *corporate governance* e alla correttezza comportamentale delle stesse;

g) verificare la gestione degli istituti bancari, finanziari e assicurativi, 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.

In particolare, per tali istituti la Commissione verifica:

1) le modalità di raccolta della provvista e gli strumenti utilizzati;

2) i criteri di selezione, di nomina e di remunerazione degli esponenti degli organi di amministrazione e di controllo nonché dei dirigenti e la realizzazione di operazioni con parti correlate suscettibili di conflitto di interessi;

3) la correttezza e la trasparenza informativa nella prestazione di servizi e attività di investimento connessi alla distribuzione presso il pubblico di prodotti finanziari, soprattutto di quelli ad alto rischio, con particolare riguardo alle obbligazioni bancarie;

4) le forme di erogazione del credito al pubblico e a prenditori di particolare rilievo, i modelli distributivi e di consulenza utilizzati nonché la diffusione di pratiche scorrette tra cui, ad esempio, le riprofilature strumentali nonché le operazioni commerciali che prevedono l'abbinamento sistematico tra l'erogazione del credito e l'acquisto di azioni o altri prodotti finanziari emessi o distribuiti dalla banca;

5) la struttura dei costi delle banche nazionali, la ristrutturazione del modello gestionale e la politica di aggregazione e fusione;

6) l'osservanza degli obblighi di diligenza, trasparenza e correttezza nell'allocazione di prodotti finanziari, nonché degli obblighi di corretta informazione agli investitori;

h) verificare l'efficacia delle attività di vigilanza sul sistema bancario, finanziario e assicurativo posta 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;

i) analizzare l'adeguatezza della disciplina legislativa e regolamentare nazionale ed europea sul sistema bancario, finanziario ed assicurativo, nonché sugli assetti di governance delle singole Autorità nazionali, ivi compreso i procedimenti di individuazione, i criteri di nomina, la durata degli incarichi, la composizione quali-quantitativa degli organi di vertice nonché le modalità di remunerazione;

l) analizzare il funzionamento dell'Arbitro Bancario e Finanziario, dell'Arbitro sulle Controversie Finanziarie nonché dell'istituendo Arbitro Assicurativo in termini di tutela del risparmio e di possibili effetti deflattivi presso i Tribunali;

m) analizzare la normativa di settore e monitorare lo sviluppo della finanza digitale, ivi compreso la dimensione, l'impatto, le opportunità per il sistema economico nazionale nonché i profili di attenzione che le cripto-attività pongono sulla tutela del risparmio nonché sulla stabilità e sul buon funzionamento del sistema finanziario;

n) verificare i modelli di finanza sostenibile, le metriche e i processi aziendali utilizzati dagli intermediari per definire l'ESG *scoring* nonché per raccogliere, verificare e monitorare, nel corso del tempo, i fattori ESG delle imprese affidate e degli strumenti finanziari distribuiti;

o) analizzare la normativa e i poteri sulla *corporate governance* delle società, con particolare riferimento alla modalità di elezione dei consigli di amministrazione delle società quotate, ivi compresa la facoltà eventualmente prevista in via statutaria per il Consiglio di amministrazione uscente di presentare una lista di candidati per il rinnovo del Consiglio medesimo;

p) analizzare il funzionamento, la correttezza dei comportamenti e l'adeguatezza delle attività e delle funzioni aziendali esternalizzate nonché la capacità degli intermediari bancari, finanziari e assicurativi di controllare i rischi e le responsabilità derivanti dallo svolgimento delle attività esternalizzate;

- q) analizzare i modelli distributivi e di consulenza del settore bancario e finanziario nonché le possibili pressioni commerciali inerenti la vendita ai clienti di prodotti finanziari;
- r) analizzare l'incidenza della normativa riguardante le tassazioni sulle transazioni finanziarie al fine di verificarne l'effettivo beneficio in termini finanziari ed economici;
- s) analizzare i procedimenti di individuazione, i criteri di nomina, di composizione quali-quantitativa e di remunerazione degli organi di vertice delle partecipate di Stato nel settore bancario, finanziario e assicurativo;
- t) analizzare la normativa e monitorare lo stato di attuazione della Legge 30 dicembre 2018, n. 145, e successive modificazioni, che ha istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze il Fondo Indennizzo Risparmiatori (FIR).

2. In relazione agli esiti delle analisi e delle indagini sulle attività di cui al comma 1, la Commissione, ove ritenuto necessario, può avviare apposite iniziative legislative per rafforzare 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 ed economico nonché il benessere lavorativo.

ART. 4.

(Sistema di segnalazione).

1. È istituito presso la Commissione il Sistema di segnalazione.

2. Il Sistema di segnalazione consente ai cittadini, alle famiglie, alle imprese e a ogni altro soggetto o ente di segnalare alla Commissione le criticità riscontrate nei confronti di soggetti vigilati e riferibili a possibili violazioni della normativa bancaria, finanziaria e assicurativa.

3. Il Sistema di segnalazione, consistente in un questionario accessibile via *internet*, consente alla Commissione di intercettare possibili profili di criticità aventi carattere generale nei rapporti tra cittadini o imprese e intermediari nonché costituisce uno strumento operativo che concorre, in

un'ottica di leale collaborazione, alla rapida definizione della controversia oggetto della segnalazione, alla corretta applicazione delle norme vigenti in materia ovvero al superamento di criticità, eventuali inadempienze e difficoltà operative.

4. L'Ufficio di presidenza, su proposta del Presidente, può avvalersi del personale della Guardia di Finanza per il funzionamento del Sistema di segnalazione. Le modalità operative del rapporto di collaborazione sono definite con apposito Protocollo d'intesa, sottoscritto dal Presidente della Commissione e dal Comandante Generale della Guardia di Finanza.

5. Per il funzionamento del Sistema di segnalazione, l'Ufficio di presidenza, su proposta del Presidente, può avvalersi anche di un contingente di personale in numero non superiore a 10 unità, anche con qualifica dirigenziale, posto in posizione di distacco, comando o altro analogo istituto da amministrazioni pubbliche, incluse le autorità amministrative indipendenti. Gli oneri relativi al citato personale spettano alle amministrazioni di appartenenza; resta ferma la possibilità del Presidente della Commissione di attribuire a tale personale compensi aggiuntivi. Per tutto il periodo trascorso in posizione distacco, comando o altro analogo istituto il personale è considerato dall'amministrazione di provenienza in servizio ad ogni effetto con riferimento sia al trattamento economico sia alla posizione organico-retributiva ricoperta.

6. Il Disciplinare definisce la struttura organizzativa preposta alla gestione del Sistema di segnalazione, l'oggetto delle segnalazioni nonché le relative procedure. Il Disciplinare è approvato, su proposta del Presidente, dall'Ufficio di presidenza a maggioranza dei votanti. In caso di parità prevale il voto del Presidente. Secondo i criteri citati, su proposta del Presidente, l'Ufficio di presidenza nomina il Responsabile del Sistema di segnalazione.

ART. 5.

(Attività di indagine).

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le medesime limitazioni dell'autorità giudiziaria.

2. Ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli 366 e 372 del codice penale.

3. 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 Legge 3 agosto 2007, n. 124.

4. 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, detto segreto non può essere opposto alla Commissione.

5. 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.

ART. 6.

(Richiesta di atti e documenti).

1. 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.

2. La Commissione stabilisce quali atti e documenti 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.

ART. 7.
(Obbligo del segreto).

1. I componenti della Commissione, il personale in posizione di distacco, comando o altro analogo istituto da amministrazioni pubbliche, i consulenti della Commissione, i funzionari e il personale addetti alla Commissione stessa e 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 sono obbligati al segreto, anche dopo la cessazione dell'incarico, per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti acquisiti al procedimento d'inchiesta, di cui all'articolo 6, comma 2.

2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione del segreto è punita ai sensi dell'articolo 326 del codice penale.

3. Salvo che il fatto costituisca 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.

ART. 8.
(Organizzazione interna).

1. Le sedute della Commissione sono pubbliche, salvo che la Commissione disponga diversamente.

2. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno, approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dei lavori. Ciascun componente può proporre modifiche al regolamento.

3. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria, nonché di tutte le collaborazioni ritenute necessarie. Il Presidente effettua le designazioni sentita la Commissione.

4. 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.

5. Le spese per il funzionamento della Commissione sono stabilite nel limite massimo di 75.000 euro per l'anno 2022 e di 360.000 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. I Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, con determinazione adottata d'intesa tra loro, possono autorizzare un incremento delle spese di cui al periodo precedente, 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.