



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 14

**BOZZE NON CORRETTE**

*N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente*

**6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE** (Finanze e tesoro)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLE QUESTIONI ATTINENTI  
ALL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE 28 DICEMBRE 2005, N. 262,  
RECANTE «DISPOSIZIONI PER LA TUTELA DEL RISPARMIO E  
LA DISCIPLINA DEI MERCATI FINANZIARI»

79<sup>a</sup> seduta: mercoledì 16 maggio 2007

Presidenza del presidente BENVENUTO

**I testi contenuti nel presente fascicolo — che anticipa a uso interno l'edizione del Resoconto stenografico — non sono stati rivisti dagli oratori.**

## I N D I C E

### Audizione dei rappresentanti dell'ADR Center S.p.A.

PRESIDENTE ..... Pag. 3, 6, 8 | DE PALO ..... Pag. 3, 7

---

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana per le autonomie-Partito Repubblicano Italiano-Movimento per l'Autonomia: DCA-PRI-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; L'Ulivo: Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Unione dei Democraticicristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Consumatori: Misto-Consum; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Italiani nel mondo: Misto-Inm; Misto-L'Italia di mezzo: Misto-Idm; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur; Misto-Sinistra Critica: Misto-SC.*

*Interviene il professor Giuseppe De Palo, presidente dell'ADR Center S.p.a., accompagnato dalla dottoressa Alessandra Cesari, case manager della medesima società.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14,30.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

##### **Audizione dei rappresentanti dell'ADR Center S.p.A.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulle questioni attinenti all'attuazione della legge 28 dicembre 2005, n. 262, recante «Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari», sospesa nella seduta del 24 ottobre 2006.

È oggi in programma l'audizione del professor Giuseppe De Palo, presidente dell'ADR Center S.p.a., accompagnato dalla dottoressa Alessandra Cesari, *case manager* della medesima società, che ringrazio per avere accolto il nostro invito.

Prima di cedere la parola al professor De Palo, desidero ricordare alla Commissione e ai nostri ospiti che l'articolo 27 della legge oggetto della nostra indagine conoscitiva conferisce al Governo la delega per introdurre procedure di conciliazione e di arbitrato per le controversie nel settore finanziario e che il termine per l'esercizio della delega prevista dall'articolo 27 della legge n. 262 del 2005 scade nel mese di luglio.

Do quindi la parola al professor De Paolo che svolgerà una relazione introduttiva.

*DE PALO.* Signor Presidente, onorevoli membri della Commissione finanze e tesoro del Senato della Repubblica, a titolo personale e in qualità di presidente della società ADR Center S.p.a., vi ringrazio per l'invito a partecipare all'odierna audizione, che ci permette di esprimere i nostri rilievi nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione del provvedimento citato, ossia la legge n. 262 del 2005.

ADR Center S.p.a. è una società specializzata in risoluzione alternativa delle controversie, operante sul mercato italiano da quasi un decennio e su quello internazionale da un quinquennio ed iscritta al n. 1 del Registro degli organismi di conciliazione, tenuto dal Ministero della giustizia in attuazione della riforma del diritto societario.

La legge sulla tutela del risparmio, e segnatamente l'articolo 27, rubricato «Procedure di conciliazione e di arbitrato, sistema di indennizzo e fondo di garanzia per i risparmiatori e gli investitori», è stata quindi considerata con grande attenzione da ADR Center, per via della sua attività.

In primo luogo, va espresso apprezzamento per una legge sicuramente importante e necessaria. In particolare, il citato articolo 27 contiene disposizioni in materia di conciliazione stragiudiziale e arbitrato che aprono nel nostro Paese a procedure diffuse – e anche con notevole successo – in altri Paesi, non solo nelle democrazie avanzate e non solo di origine anglosassone.

Il motivo di questo apprezzamento è quantomeno duplice. Da un lato, nell'ottica del risparmiatore, l'importanza socioeconomica delle liti in discorso impone al legislatore di mettere a disposizione del fruitore del servizio giustizia strumenti efficaci ed efficienti per la risoluzione di queste controversie; dall'altro lato, sistemico, se mi si passa l'espressione, nell'ottica del Sistema Paese, è di tutta evidenza la correlazione che esiste tra la crescita di un sistema finanziario e la fiducia nella sua integrità per tutti coloro che in esso operano. Quindi, la predisposizione di questi meccanismi di gestione stragiudiziale aggiuntiva rispetto a quella tribunale, per così dire, delle liti finanziarie è assai importante.

Non è una coincidenza, quindi, che la Commissione europea abbia investito quasi due milioni di euro in un progetto triennale attualmente in corso per promuovere arbitrato e conciliazione nei Paesi dell'area MEDA (quelli della sponda sud del Mediterraneo), proprio al fine di contribuire a creare questa fiducia nei loro mercati, anche finanziari.

Quindi, se la *ratio* dell'articolo 27 – la fiducia di cui parlavo – è estremamente condivisibile e sicuramente da sostenere, il testo in esame a molti osservatori – sicuramente a noi – pare sollevare notevoli perplessità, per alcuni errori di impostazione, a nostro modo di vedere, macroscopici.

Entrando nello specifico, i punti su cui ci soffermeremo sono le lettere *a)*, *b)* e *c)* del comma 1 dell'articolo 27, in cui si nota subito qualcosa di sorprendente, ossia l'accomunare le procedure di conciliazione e arbitrato definendole: «procedure in contraddittorio». In realtà, proprio per la sua natura di procedimento negoziale stragiudiziale, la conciliazione ha carattere antitetico al principio del contraddittorio e per sua natura non avversariale. Questa procedura supera il principio del contraddittorio, favorendo la diplomazia della navetta, la spola riservata tra i litiganti, operata dal conciliatore (diversamente dall'arbitro, che invece è tenuto al rispetto del principio del contraddittorio, dell'avversarialità).

Altra espressione che non convince è la «decisione» di tali controversie: il conciliatore non decide alcunché (questo anche nei testi normativi, che sono diritto positivo in Italia: pensiamo alla conciliazione societaria cui ho fatto prima un breve cenno); pertanto, l'espressione è quantomeno impropria.

Parimenti difficile da comprendere ed assolutamente non chiara è l'espressione per cui queste procedure si dovranno svolgere «dinanzi alla CONSOB». Peraltro, il provvido richiamo nel testo al decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5, riguardante la riforma del diritto societario, potrebbe consentire di risolvere il problema interpretativamente. L'organi-

smo sarà la CONSOB? Sarà presso la CONSOB? Sarà accreditato dalla CONSOB? Questi i problemi da risolvere.

Passando alla seconda lettera, la *b*), in questo contesto, si prevede un indennizzo per i danneggiati, che dovrà essere erogato, attingendo ad un fondo, quando vengono accertate violazioni degli obblighi da parte delle banche o degli intermediari finanziari, anche «mediante le procedure di cui alla lettera *a*)». Se per procedure di cui alla lettera *a*) si intende la conciliazione, occorre anche qui sottolineare come questa non abbia lo scopo di accertare violazioni, ma di arrivare ad un componimento, quale esso sia, che le parti ritengano accettabile e soddisfacente. La conciliazione non è legata, come l'arbitrato, al principio della domanda (per cui si chiede di riconoscere di aver commesso un atto o meno), quindi l'espressione andrebbe ritenuta come riferentesi al solo arbitrato. La soluzione tecnica forse qui è abbastanza agevole, distinguendo le due procedure (conciliazione e arbitrato), che hanno in comune la caratteristica di essere alternative, ma sono intimamente, ontologicamente diverse, quanto a procedura, natura ed effetti.

Da ultimo, dubbi interpretativi molto seri presenta la lettera *c*), indipendentemente dal fatto che si tratti di conciliazione o arbitrato. Infatti, il principio per cui resta salvo il diritto di rivolgersi alla giurisdizione ordinaria, «anche» – e lo sottolineo – «per il risarcimento del danno in misura maggiore rispetto all'indennizzo riconosciuto ai sensi della lettera *b*)», rischia di frustrare lo scopo dell'introduzione di queste procedure.

Da un lato, si tenta di creare strade, percorsi alternativi, o meglio aggiuntivi, in fase di scelta, rispetto alla giurisdizione, dall'altro – nonostante l'esperimento di questa procedura, che potrebbe essere accettata, nel caso della conciliazione, da entrambi – si prevede comunque la possibilità di riaprire la via della giurisdizione ordinaria, con il paradosso di non già semplificare il ciclo di vita di queste controversie molto importanti, ma addirittura di allungarlo.

Questi sono i tre punti centrali che il testo alla nostra attenzione, a nostro modo di vedere, pone. Uno spunto interessante può venire, in pochissime battute, dall'esperienza di altri Paesi: in particolare, vorremmo portare all'attenzione della Commissione l'esperienza di due organismi importanti, ossia la statunitense NASD (*National Association Securities Dealers*) e la britannica FSA (*Financial Services Authority*), che hanno entrambe avviato sistemi di risoluzione alternativa delle controversie nel settore finanziario con risultati notevoli.

Il NASD notoriamente è un organismo privato, autoregolamentato ed anche indipendente dalla SEC (la *U.S. Security Exchange Commission*, che è l'autorità regolatrice del mercato). Ogni anno, la NASD amministra e gestisce oltre 10.000 procedure di risoluzione alternativa delle controversie (9.000 tramite arbitrato e 1.000 tramite conciliazione). Di fatto, rappresenta oggi il più grande ed importante *forum* mondiale per la risoluzione delle liti nel settore degli investimenti finanziari.

Il NASD si occupa di tre tipologie di controversie: liti tra clienti, investitori e associati, quindi, le case di investimento finanziario, ad esem-

pio per frode, inosservanza delle direttive, inadempimento del dovere d'informazione, correttezza e trasparenza nei rapporti contrattuali con la clientela; liti anche tra gli stessi associati alla NASD, quindi, tra due case finanziarie; da ultimo – una peculiarità del sistema americano – persino le liti tra i dipendenti (ad esempio, degli intermediari finanziari) e gli intermediari stessi.

Come dicevamo, i dati raccolti sono sorprendenti: 12.000 conciliazioni negli ultimi dieci anni (quindi, 1.000 all'anno), con una percentuale di successo pari all'81 per cento (si tratta di dati pubblici rinvenibili sul sito della NASD) e durata della singola procedura da alcune settimane ad alcuni mesi.

Diverso invece è il modello della FSA (*Financial Services Authority*), dove ad essere mediata non è tanto la lite tra due soggetti del mercato ma tra l'autorità stessa ed i soggetti da essa controllati. A seguito dell'emissione di un *warning*, cioè di una nota che segnala l'apertura di un procedimento, si può instaurare un procedimento di conciliazione presso la FSA al fine di concordare la sanzione (se vi sarà) e di emanare al mercato le informazioni che possono portare alla correzione di un certo comportamento. Quindi, non è tanto l'organismo FSA a predisporre un *forum* per i terzi, ma è la FSA stessa ad essere parte delle controversie rilevanti. La conciliazione si svolge al momento presso diversi organismi, con regole procedurali che assicurano l'indipendenza dell'organismo stesso, nonostante la procedura emani dalla stessa autorità di controllo. Va detto, in tutta onestà, che questo legame tra FSA ed organismi di conciliazione ha fatto dubitare alcuni circa la terzietà dell'organismo in discussione.

In conclusione, crediamo che l'esperienza della FSA sia molto significativa per l'Italia, specie in relazione ai dubbi interpretativi sollevati poc'anzi circa il requisito per cui le procedure di cui all'articolo 27 in Italia si devono svolgere «dinnanzi alla CONSOB».

Sono naturalmente a vostra disposizione per qualsiasi richiesta di chiarimenti. Ringrazio nuovamente per l'attenzione, nella speranza che questi rilievi possano essere di aiuto alla Commissione ed eventualmente nella fase di attuazione della delega, che scade il 12 luglio di quest'anno e quindi possa essere un contributo al loro lavoro.

PRESIDENTE. Siamo noi che la ringraziamo per l'esposizione. Nei limiti di tempo che abbiamo, avrei alcune questioni da formularle.

Abbiamo voluto integrare la nostra indagine conoscitiva, perché pensiamo sia importante lavorare alla realizzazione della *class action* e immaginiamo che avere rapidamente un risultato legislativo possa, anche nel nostro sistema, favorire la diffusione di meccanismi di conciliazione, perché può permettere, con una certa rapidità rispetto a quello che è avvenuto, di individuare delle soluzioni. Avremmo dunque piacere come Commissione, al di là della sua esposizione che è stata molto chiara, di avere da lei elementi conoscitivi più corposi sui due meccanismi di conciliazione, riferiti al Regno Unito e agli Stati Uniti d'America, a cui ha accennato, che hanno avuto una larga eco. Lei ha fornito alcune indicazioni, sa-

rebbe utile se potessimo acquisire agli atti della Commissione qualcosa di più.

Lei ha formulato alcune osservazioni sull'articolo 27. In particolare, vorrei che ci chiarisse ulteriormente come interpretate dal punto di vista tecnico la formulazione: «dinanzi alla CONSOB» introdotta dal legislatore.

*DE PALO.* Signor Presidente, proverò a rispondere alle due domande congiuntamente perché credo che i due aspetti siano in parte collegati: in fondo, stiamo parlando, sulla base delle esperienze NASD e FSA, di quale potrebbe essere il modello di questo organismo desiderabile nell'ordinamento italiano anche alla luce dei limiti posti dall'articolo 27.

L'espressione «dinanzi alla CONSOB» pone, come ho detto, un problema molto serio. In un incontro formale avuto in CONSOB, seguito poi da una corrispondenza con il presidente Cardia, avevo segnalato (anche di fronte al problema della gestione, se non sbaglio, di circa 12.000 ricorsi l'anno) che il finanziamento di quest'organismo è un elemento importante, diversamente si rischia di creare un'entità incapace di operare efficacemente.

Il modello FSA e NASD, per fornire i dati concreti che lei mi chiedeva, funziona grazie ad un finanziamento da parte degli operatori che come diritto di entrata nel sistema contribuiscono al finanziamento di questa struttura indipendente. Ovviamente la creazione di un regolamento di conciliazione e di arbitrato, la formazione del personale, la comunicazione agli operatori che sappiano fruire senza svantaggi del sistema nuovo, richiede un massiccio investimento in termini di *know how*. In Inghilterra, ad esempio, vi è stata la sottoscrizione di un contratto pubblico di appalto di servizi tra la FSA e uno degli organismi principali di risoluzione delle controversie.

In Italia, poiché esiste un registro di questi organismi accreditati nella materia societaria, ove la CONSOB non avesse le risorse anche intellettuali da dedicare inizialmente a questa materia (si pensi al solo gestire 12.000 richieste, all'istruire 12.000 pratiche, siano esse di conciliazione o arbitrato), si potrebbe ipotizzare la possibilità di andare a selezionare alcune tra queste organizzazioni già iscritte (quindi già vagliate e accreditate), ovvero di richiedere che nel novero di questi organismi quelli che posseggono certe caratteristiche di trasparenza, di serietà, di esperienza, di fatturato e quant'altro, possano essere selezionati. Questa potrebbe essere una soluzione.

Analoga è stata l'esperienza degli Stati Uniti. Per i primi cinque anni, quando il servizio di risoluzione delle controversie è partito, più di quaranta anni fa, è stato appaltato all'*American Arbitration Association* (al momento il secondo organismo per dimensione negli Stati Uniti), che ha gestito queste procedure, a tariffe controllate, con sistemi di verifica e di controllo della qualità, fino a quando il NASD ha creato la propria struttura, autofinanziata dagli onorari e dai costi del servizio, che ora mar-

cia autonomamente, senza bisogno di questo finanziamento sotto forma di contributo degli operatori.

«Dinanzi alla CONSOB». Perché ho menzionato la possibilità che la CONSOB si associ o si avvalga dell'aiuto, quantomeno in una fase iniziale, di soggetti terzi? Penso alle Camere di commercio e a tutti gli altri soggetti attivi nel settore. Traggo lo spunto letterale da dove si dice che il Governo è chiamato ad adottare un decreto legislativo per l'istituzione di procedure di conciliazione; non si parla dell'istituzione di organismi di conciliazione. Il diritto societario parla invece di organismi già creati, già in funzione. Quindi, l'idea che sia la procedura a dover essere creata potrebbe portare la CONSOB, secondo questa interpretazione, a creare un proprio regolamento, un gruppo di persone, un *panel*, come si dice, di conciliatori e di arbitri accreditati che potrebbero operare sotto l'egida della CONSOB stessa: penso ad esempio ad una omologazione dei verbali per controllare che gli operativi, ossia i conciliatori e gli arbitri, abbiano fatto un buon lavoro, in modo da rispettare, da un lato, il dettato dell'articolo 27 e riconoscere, dall'altro, che è difficilmente pensabile che l'organismo regolatorio si trasformi anche in organismo di conciliazione e arbitrato. Non è il caso del NASD, che è distinto dalla SEC, né della FSA che per la resa del servizio si rivolge ad altri organismi.

PRESIDENTE. Ringraziamo i nostri ospiti per la collaborazione e per il contributo ai nostri lavori.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 14,50.*