



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 4

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

1^a COMMISSIONE PERMANENTE (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA IN TEMA DI AUTORITÀ
AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI

127^a seduta (pomeridiana): giovedì 14 giugno 2007

Presidenza del presidente BIANCO

I N D I C E

Audizione del Presidente della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB)

PRESIDENTE	Pag. 3, 13, 15 e <i>passim</i>	* CARDIA	Pag. 4, 14, 15 e <i>passim</i>
* SAPORITO (AN)	17, 18		
SINISI (Ulivo)	18		
VILLONE (SDSE)	13, 14, 17		

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

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; Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo: SDSE; 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-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur; Misto-Sinistra Critica: Misto-SC.

Interviene il Presidente della CONSOB, dottor Lamberto Cardia, accompagnato dal vice direttore generale, Antonio Rosati, dal responsabile dell'Ufficio studi giuridici e rapporti con il Parlamento, Simone Alvaro, dal funzionario dello stesso Ufficio, Vito Riccardo Carriero e dal responsabile dell'Ufficio rapporti con la stampa, Manlio Pisu.

I lavori hanno inizio alle ore 14,10.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Presidente della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva in tema di Autorità amministrative indipendenti, sospesa nella seduta del 31 maggio.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già fatto preventivamente conoscere il proprio assenso. Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È in programma oggi l'audizione del Presidente della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB). A nome della Commissione Affari costituzionali del Senato, desidero salutare e ringraziare il dottor Lamberto Cardia, presidente della CONSOB, il dottor Rosati, vice direttore generale, il dottor Simone Alvaro, responsabile dell'Ufficio studi giuridici e rapporti con il Parlamento, il dottor Vito Riccardo Carriero, funzionario dello stesso Ufficio e il dottor Manlio Pisu, responsabile dell'Ufficio rapporti con la stampa, per essere qui intervenuti.

Come certamente saprà, dottor Cardia, è all'esame della Commissione affari costituzionali il disegno di legge n. 1366, in materia di riordino delle Autorità indipendenti. A tale proposito il Presidente del Senato, per consentire a questa Commissione di essere suffragata, nell'esaminare il testo del disegno di legge in sede referente, dall'autorevole parere di chi opera nel settore, ha autorizzato lo svolgimento di un'indagine conoscitiva.

Assumono, pertanto, particolare rilievo per noi le valutazioni che il dottor Cardia sottoporrà oggi all'esame della Commissione. È per questo motivo che cedo immediatamente la parola al nostro ospite per una esposizione introduttiva sulle tematiche di nostro interesse.

CARDIA. Anzitutto, desidero ringraziare lei, signor Presidente, e tutti i commissari per avermi fatto l'onore di chiedere il contributo della CONSOB.

Svolgerò il mio intervento basandomi su un atto scritto, che consegno alla Commissione, che contiene compiutamente la posizione della CONSOB e mia personale sulle tematiche all'attenzione.

Il disegno di legge *in itinere*, come è noto, è l'ultimo di una serie di progetti che hanno affrontato il tema della riforma delle Autorità indipendenti, divenute ormai una componente necessaria, seppur a volte dai tratti non ancora compiutamente definiti, dei sistemi istituzionali moderni. La loro evoluzione è frutto dell'interazione di un complesso di fenomeni politici, istituzionali ed economici che trova oggi una ragione comune nel progressivo sviluppo e nella crescente globalizzazione dell'economia di mercato.

In generale, le Autorità indipendenti hanno corrisposto all'esigenza di ripensare l'organizzazione dell'amministrazione statale nei rapporti interni tra Stato e cittadini e, successivamente, nei rapporti esterni tra i singoli Paesi e tra essi e gli organismi sopranazionali.

Sul piano interno hanno interagito alcune dinamiche convergenti, tra le quali: l'abbandono di un modello di amministrazione di tipo piramidale a favore di un modello di organizzazione statale policentrica e multiorganizzata nel cui ambito l'operato di organi tecnici, neutrali e indipendenti dagli indirizzi politici, consente di preservare stabilmente la tutela di beni e interessi primari riconosciuti dalla Costituzione; il progressivo affermarsi dell'idea che, proprio per la rilevanza degli interessi in gioco, settori di amministrazione attiva debbano essere sottratti alla direzione e all'indirizzo del Governo, nelle loro strutture organizzative e nell'esercizio delle loro funzioni, per essere sottoposte esclusivamente alla legge e per operare in posizione di terzietà; la crescente importanza del principio di tutela del risparmiatore-consumatore e, in senso lato, dell'iniziativa economica, da assicurare principalmente attraverso il buon funzionamento del mercato e la correttezza dei comportamenti di chi vi opera.

Sul piano internazionale, come è ugualmente noto, la crescente intensità delle relazioni fra Stati e sistema economici ha portato all'affermazione di reti istituzionali transnazionali, alla moltiplicazione delle fonti del diritto (non più solo lo Stato sovrano, ma le istituzioni europee, le corti internazionali, gli organismi internazionali). Potremmo dire che a livello internazionale si va affermando una sorta di *ius commune* mercantile che vive accanto agli *iura propria* dei singoli Stati.

Il quadro legislativo europeo assegna alle Autorità indipendenti un ruolo di grande rilevanza, sia nell'elaborazione del *corpus* normativo, sia nell'amministrazione delle norme negli ordinamenti nazionali, prevedendo che le Autorità siano poste nelle condizioni di garantire in piena autonomia l'attuazione dei principi comunitari, traducendoli in coerenti norme regolamentari e in azioni di vigilanza conformi agli *standard* europei. In campo internazionale vi è un'azione rilevante che si svolge attraverso il CESR, che riunisce i presidenti delle CONSOB dell'Unione euro-

pea, e attraverso la IOSCO (*International organization of securities commissions*), che riunisce invece i presidenti di tutte le Commissioni mondiali (oltre 125 componenti).

Sono dell'opinione, peraltro da tempo maturata, che sia giunto il momento di dare alle Autorità indipendenti un radicamento costituzionale. Sono convinto che lo stesso senso di responsabilità che si deve avere postuli questa esigenza. Esse, infatti, quali organi tecnici, neutrali e indipendenti dagli indirizzi politici che derivano la maggior parte dei propri poteri da norme sovranazionali, consentono di preservare stabilmente la tutela di beni e interessi primari riconosciuti dalla Costituzione.

La CONSOB, ad esempio, ha assunto poteri sanzionatori diretti e piechezza di strumenti di indagine grazie al recepimento della direttiva sugli abusi di mercato che ne ha davvero rivoluzionato il modo, la potenzialità, nonché la responsabilità di operare. Anche per questo motivo un radicamento costituzionale renderebbe le Autorità responsabili non solo come soggetti agenti, ma anche come soggetti che rendono conto del loro operare, che deve essere previsto – a mio parere – non solo da norme nazionali collegate e connesse con norme internazionali, ma anche da un richiamo costituzionale per il quale – come ho già detto – il momento mi sembra maturo. Peraltro, già nel 1997 (dunque, 10 anni or sono) la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali accolse l'idea di introdurre nella Costituzione una norma dedicata alle Autorità indipendenti. Questa è una mia semplice, ma radicata convinzione.

Il comparto delle Autorità indipendenti italiane non è un insieme omogeneo: vi sono diverse leggi istitutive approvate in tempi anche lontani tra loro, diversi sono i modelli di *governance*, diverse le regole procedurali, diversa la natura dei poteri assegnati.

La riforma contenuta nel disegno di legge n. 1366 rappresenta una valida risposta alle esigenze di razionalizzazione e di qualificazione poste dall'evoluzione degli scenari economici ed istituzionali e persegue il condivisibile obiettivo di riconoscere, rafforzandone l'autorevolezza, le Autorità che possono qualificarsi come indipendenti.

In questa prospettiva, viene completato il quadro normativo di regolazione dei servizi di pubblica utilità con l'istituzione di una nuova Autorità per i trasporti, con l'affidamento all'Autorità per le comunicazioni di competenze in materia di servizi postali e all'Autorità per l'energia e il gas di competenze in materia di acqua.

Vanno salutate con sostanziale favore tali innovazioni che, in settori con prospettive progressive di liberalizzazione, allineano l'Italia ai Paesi più evoluti. Sono consapevole che ci sono opinioni diverse in materia, come sono consapevole che il proliferare di molte Autorità può essere visto in modo critico e certamente, in una certa misura, ciò è condivisibile. Tuttavia, credo che i principi fondamentali affidati alle varie Autorità di settore giustifichino pienamente la loro esistenza e confermino – non vorrei essere ripetitivo – la necessità di un loro radicamento nella Costituzione, anche per meglio definirne la responsabilità e dellimitarne i poteri.

Il disegno di legge n. 1366 prevede la ripartizione di competenze tra Banca d'Italia e CONSOB, per quanto riguarda il settore più di appartenenza e di vicinanza, in base alla ripartizione per finalità. Questa realizza un'allocazione efficiente dei compiti, evitando potenziali conflittualità, duplicazioni di costi e, al contempo, garantendo pari dignità ad interessi generali, quali la stabilità e la trasparenza dei mercati.

Ritengo che sia uno dei punti di forza del disegno di legge – sempre con riferimento alla parte dedicata alla finanza – l'aver separato nettamente e completamente la responsabilità e i compiti di un'Autorità qual è la CONSOB, che persegue finalità di trasparenza e correttezza, da quelle della Banca d'Italia che persegue – come è a tutti noto – finalità di stabilità patrimoniale e di contenimento del rischio.

In questo nuovo assetto, la soppressione di ISVAP e COVIP, le cui competenze saranno trasferite a CONSOB e Banca d'Italia sulla base del principio della suddivisione per finalità, mi sembra chiuda questo sistema in un modo da tempo indicato e perseguito da esperti di settore e da coloro che in esso operano. A questo fine, e premessa questa ripartizione per finalità, che è certamente il modello migliore che si può immaginare, si è aperta e si sta sviluppando una stagione di collaborazione tra CONSOB e Banca d'Italia che ci vedrà impegnati – ed è la prima volta che accade – anche nell'elaborazione di un regolamento unico, come previsto dalla bozza di decreto legislativo delegato per l'attuazione della direttiva sui mercati e gli intermediari finanziari (MiFID), che – se non sbaglio – è stata approvata proprio ieri in via definitiva.

L'elaborazione di un regolamento unico è il primo esempio di collaborazione che tende ad evitare duplicazioni d'interventi e duplicazioni di costi nonché a fare chiarezza; infatti, dato che il regolamento unico sarà emanato a doppia firma da Banca d'Italia e CONSOB, certamente l'interpretazione e la normativa saranno uniche e il costo che sopporteranno i soggetti regolamentati sarà pertanto minore. Quindi, considerando anche la linea di collaborazione esistente, e in continuo sviluppo, nonché l'ipotesi di unificazione, per quanto possibile, della regolamentazione nelle materie che possono avere sovrapposizioni, ritengo che la chiarificazione per finalità e l'unificazione d'intenti e di collaborazione sia uno dei grandi vantaggi per i mercati dato che, peraltro, mette anche in condizione di essere più in linea con le direttive europee, che ormai stanno influenzando la regolamentazione e la normazione sia primaria che secondaria del Paese e delle Autorità.

In questi giorni ben tre direttive fondamentali, la MiFID, l'OPA e la «*Transparency*» sono in dirittura d'arrivo. Almeno due di esse potrebbero essere recepite nel nostro ordinamento entro l'anno. È opinione della CONSOB che esse certamente apporteranno notevoli vantaggi e contribuiranno a livellare una normativa che, allo stato, non è ancora equivalente e, anzi, talvolta pone coloro che operano sul mercato in uno stato di soggezione nei confronti di altri. Infatti, come è a tutti noto, sistemi normativi diversi esistono già: la *common law* inglese e dei Paesi anglosassoni ha una normazione composta da un numero ridotto di articoli, mentre la nor-

mativa italiana e dei Paesi con la stessa matrice di *civil law* fa riferimento ad un numero di norme particolarmente consistente.

Se la finalità perseguita è anche quella di cercare di ridurre le norme, allo stesso tempo noi non possiamo non renderci conto – e dico questo per esperienza vissuta – che quando una norma manca si sviluppano comportamenti che non sempre sono conformi al sistema normativo nel suo insieme. Siamo abituati, dunque, ad avere una norma primaria, o secondaria, che, da un lato, definisca l'attività che devono svolgere e che, dell'atto deve essere rispettata da tutti coloro che operano nel mercato.

Per quanto riguarda il problema del coordinamento, il nuovo assetto istituzionale prevede la sostituzione del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (CICR) con il Comitato per la stabilità finanziaria, che ha una sfera di competenze predefinite dalla legge e nel quale è prevista, oltre alla presenza del Ministro dell'economia, la presenza del Governatore della Banca d'Italia e del Presidente della CONSOB, con facoltà di allargare l'intervento a dei soggetti di cui si ritenga opportuna la consultazione. A questo proposito, personalmente mi esprimo in termini favorevoli, non per la banale considerazione che la CONSOB è compresa, quanto perché il mondo della finanza, racchiuso poi nelle due Autorità di cui prima abbiamo parlato, può trovare anche in quella sede una composizione e un approfondimento certamente utili al sistema.

Per quanto riguarda la procedura di nomina, l'articolo 16 disciplina la composizione del collegio e le modalità di designazione e nomina. Ogni Autorità, come è noto – devo partire richiamando questi dati per poi esprimere il mio contributo –, è composta dal Presidente e da quattro membri, tutti nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta dei ministri competenti, al termine di un'apposita procedura – e questa è l'innovazione – che prevede il parere vincolante di una costituenda Commissione parlamentare bicamerale.

Condivisibile appare la scelta di affidare la nomina del Presidente e dei quattro membri al Governo, organo politico dotato di competenze tecniche adeguate alla conoscenza e alla valutazione dei requisiti professionali e della competenza. Devo dire che anche in precedenti studi – tra i quali ricordo quelli effettuati quando ho fatto parte di una commissione che ha approvato la riforma delle Autorità – ci si è posti il problema se fosse preferibile lasciare tale scelta unicamente al Parlamento, con varie modalità di designazione, oppure radicarla in una iniziativa di Governo, naturalmente con l'intervento determinante del Parlamento. La conclusione di allora, conforme anche al mio convincimento personale, è che per le Autorità di contenuto tecnico la selezione che il Governo può fare consente un apporto migliore di competenze specifiche. Nella CONSOB l'apporto di competenze tecniche è assolutamente necessario e quindi la selezione deve effettuarsi nella piena conoscenza delle varie componenti.

Ieri la Corte dei conti ha registrato la nomina del quinto commissario CONSOB e tale nomina, a mio parere, aggiunge un *quid pluris* rispetto

alle altre competenze che già esistevano e forse copre uno spazio che aveva maggiore bisogno di apporto. Dico questo per affermare che solo una scelta di Governo può portare a tale risultato, naturalmente, però, con il parere determinante di un Parlamento che può anche essere di contrario avviso, come il sistema prevede. Perciò particolarmente interessante per il suo contenuto innovativo è la disciplina della cosiddetta autocandidatura, secondo cui possono essere designati soltanto soggetti che abbiano presentato la propria candidatura nell'ambito di un'apposita procedura di sollecitazione pubblica, avviata con la pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* di un apposito bando predisposto dalla Presidenza del Consiglio. In proposito, pur se in linea di principio appare condivisibile ed apprezzabile la scelta di introdurre una procedura di sollecitazione pubblica della candidatura, in quanto aumenta il grado di trasparenza delle nomine, può fondatamente dubitarsi che tale procedura, ove costituisca la sola via di accesso per entrare a far parte degli organi collegiali, porti sempre alle scelte migliori. Potrebbero infatti non essere valorizzate competenze e capacità presenti nel Paese, pur se particolarmente idonee, ma non disponibili, per vari motivi, a partecipare ad una selezione pubblica.

È peraltro da immaginare che non tutti siano disponibili, per *status*, per età e per convinzione propria, a porsi in una gara dalla quale magari si può uscire non vincitori, e io credo che questo «disagio» potrebbe privare di apporti di alta qualificazione. Mi appare difficile immaginare che, ad esempio, un direttore di un ufficio studi della Banca d'Italia o di un'altra banca di grande rilevanza si possa esporre al rischio di candidarsi e di non riuscire. Questa è la mia personale convinzione.

Sembra perciò necessario che, se del caso, le scelte del Governo possano cadere anche su personalità diverse da quelle che hanno posto la loro candidatura, fermo restando, ovviamente, che anche per tali personalità resti la previsione delle ulteriori fasi della procedura di nomina (pubblicazione del *curriculum*, audizione delle persone designate e parere a maggioranza qualificata della Commissione parlamentare bicamerale).

L'esperienza degli ordinamenti più evoluti dimostra che le competenze e l'indipendenza sono requisiti sostanziali e non formali delle persone, che spesso ricorrono anche laddove le nomine sono affidate in via esclusiva a soggetti singoli. L'indipendenza e la competenza sono infatti elementi che possono essere riflessi nei *curricula*, ma la cui sostanza si realizza soprattutto nelle modalità del concreto operare dei singoli, nel non essere soggetti idonei ad essere captati dai regolati, e questo è un qualcosa che dai *curricula* difficilmente risulta.

Per quanto riguarda il regime di ineleggibilità e incompatibilità, qualche dubbio interpretativo esiste e andrebbe chiarito cioè – come ho esposto nella relazione scritta – sarebbe opportuno specificare meglio le cause di ineleggibilità e incompatibilità. Infatti, laddove il comma 4 dell'articolo 16, introduce il divieto di nomina per «coloro che sono stati titolari di organi di vertice di altra Autorità indipendente», sarebbe opportuna una migliore e più precisa formulazione, in modo da chiarire se il divieto abbia carattere assoluto ovvero duri solo per un anno, analogamente a quanto

stabilito per le ipotesi di incompatibilità previste nella prima parte dello stesso comma.

Sono altresì introdotte regole sulle incompatibilità successive alla cessazione del mandato (articolo 16, comma 6). Nell'anno successivo alla scadenza del mandato, i componenti del collegio non possono intrattenere rapporti di collaborazione, di consulenza o di impiego o esercitare funzioni societarie in imprese nei cui confronti sono state adottate misure regolatorie specifiche o aperte istruttorie di vigilanza (e questo è più che giusto).

Nel caso della CONSOB – ma non solo – considerato l'ampio spettro dei soggetti vigilati, esteso a quasi tutti i principali operatori economici del Paese, i divieti previsti potrebbero costituire un serio deterrente alla candidatura di soggetti, specie se provenienti dal mercato, pur caratterizzati da requisiti particolarmente adatti alla carica.

Occorrerebbe forse immaginare, quanto meno per CONSOB e *Anti-trust*, una disciplina che tenga conto delle caratteristiche professionali del soggetto investito del mandato e quindi della possibilità di un suo corretto reinserimento nel settore di provenienza. Nella CONSOB vi sono soggetti che provengono dal mercato; credo che se, per un certo periodo dopo la cessazione dell'attività presso la CONSOB, queste persone non potessero reinserirsi nel mercato, probabilmente si verrebbero a trovare in una situazione di grave disagio. Questa previsione normativa, ove non temperata da una valutazione aggiuntiva, potrebbe privilegiare di fatto coloro che provengono dalla magistratura o dall'università, che al termine del mandato, essendo reintegrati nei loro ruoli, non si troverebbero ad avere problemi di reinserimento.

Risulta inoltre indeterminato l'intervallo temporale entro il quale sono stati adottati gli interventi ostativi all'assunzione di rapporti di collaborazione o di impiego da parte dei soggetti interessati nell'anno successivo alla cessazione dall'incarico, intervallo che potrebbe, al limite essere riferito all'intero settennio di svolgimento del mandato presso l'Autorità. Per temperare la portata interdittiva della disposizione, si potrebbe introdurre un limite temporale riferito agli ultimi due anni o all'ultimo anno del mandato.

In merito alla durata del mandato, sempre il comma 4 dell'articolo 16 dispone che l'incarico duri per i componenti delle Autorità indipendenti sette anni non rinnovabili. Al tempo stesso l'articolo 16, comma 10, dello schema di disegno di legge pone un problema interpretativo in tema di durata degli incarichi presso le Autorità nelle quali il mandato è oggi previsto in cinque anni, rinnovabili per altri cinque. Tale disposizione, infatti, così come formulata, potrebbe legittimamente far ritenere che, con riferimento a quelle Autorità (come la CONSOB) per le quali la legge prevede un mandato quinquennale rinnovabile una sola volta, possa ancora trovare applicazione l'istituto del rinnovo e che quindi, ad esempio, un componente di recente nomina possa legittimamente venire confermato per ulteriori cinque anni al termine del primo mandato quinquennale.

Tenendo anche conto delle differenze attualmente presenti nella durata degli incarichi presso le diverse Autorità, per assicurare quell'uniformità di trattamento che molto giustamente il disegno di legge persegue, si renderebbe opportuno prevedere, per gli incarichi in corso, con una norma di carattere transitorio, che gli attuali incarichi di durata quinquennale siano prorogati *ope legis* a sette anni. In questo modo non vi sarebbe differenza tra i soggetti in carica e quelli non in carica. Diversamente, quelli che sono in carica per il primo quinquennio potrebbero essere nominati per un ulteriore quinquennio, e ciò mi sembra distorsivo delle finalità che vuole perseguire il disegno di legge, mentre mi appare conforme alle aspettative di chi ha ricevuto un mandato per cinque anni, con la possibilità di una proroga di cinque anni, il fatto che si possa avere una proroga a sette anni, estesa a tutti i soggetti. Occorre quindi tener presente la legittima aspettativa di chi, essendo stato nominato per cinque anni, ha accettato la nomina pur non escludendo la possibilità di un rinnovo.

Per quanto riguarda il potere di revoca dei componenti, mi limito a dare un piccolo contributo. Mi pare che con un ampliamento dei poteri di revoca, rispetto a quelli che, ad esempio, oggi vi sono per la CONSOB, si potrebbe verificare un *vulnus* alla piena indipendenza delle Autorità; viceversa si potrebbe prevedere la possibilità di revoca solo in caso di impossibilità di funzionamento o di continuata (e non anche di prolungata) inattività dell'organo.

Per quanto riguarda l'organizzazione e il funzionamento delle Autorità, il successivo articolo 17 delinea l'organizzazione delle Autorità, prescrivendone l'autonomia organizzativa, contabile e amministrativa.

Nel documento che ho consegnato, potrete trovare contributi di esperienza ed anche la comparazione con le esperienze francese e soprattutto inglese (quella storicamente più rilevante). Si tratta di valutazioni ed ipotesi di perfezionamenti tecnici.

Per quanto riguarda il sistema di finanziamento, esso può avvenire in linea generale in tre modi: a carico dell'erario (un esempio tipico è quello dell'Autorità per la *privacy* – a mio parere motivatamente – posto a carico dell'erario, perché persegue interessi dell'intera collettività), finanziamenti posti a carico dei soggetti vigilati, finanziamento di duplice provenienza, ossia, parte a carico dell'erario e parte a carico dei soggetti vigilati.

La CONSOB appartiene a questa terza categoria perché riceve dall'erario una quota abbastanza modesta, che equivale ad un ottavo del suo fabbisogno, ma allo stesso tempo, attraverso questo radicamento a carico dell'erario, legittima il perseguimento di quegli interessi dell'intera collettività che sono propri dello Stato, mentre negli altri casi persegue interessi che sono delle categorie vigilate, e quindi pone a carico di queste l'onere di mantenimento. Tale onere – mi piace ricordarlo – è posto a consuntivo, noi in CONSOB esaminiamo nell'anno precedente quale è stato il costo sopportato per le varie categorie e poi dividiamo questo costo tra le stesse categorie per far fronte a quella quota di fabbisogno; mi pare un sistema adeguato.

Vorrei fare alcune considerazioni – che spero possano trovare apprezzamento – anche per quanto riguarda il controllo. È da condividere il previsto controllo sulla gestione finanziaria da parte della Corte dei conti, per altro già in essere con riferimento alla CONSOB. A mio parere, sarebbe utile che nelle Autorità, che in tutto o in parte usufruiscono di finanziamenti da parte del mercato, sia anche presente un organo di controllo interno, quale potrebbe essere un collegio di revisori snello, la cui composizione potrebbe essere prevista nella stessa legge. Visto che una quota non piccola di finanziamento proviene dal mercato – pur se la Corte dei conti ha titolo ad esaminare l'intera gestione finanziaria – potrebbe darsi voce ad un controllo che faccia in qualche modo capo anche a coloro che, operando nel mercato, finanziano in parte un'Autorità. Potrebbe pertanto prevedersi nelle norme di legge anche un collegio di revisori snello, composto da soggetti competenti che svolgano le loro funzioni non controllando ogni singolo atto, ma esaminando ed esprimendo il loro parere sull'utilizzo dei fondi provenienti da soggetti vigilati.

Mi permetto una considerazione che spero non suoni immodesta: l'attività di gestione della CONSOB (lo dico da magistrato della Corte dei conti) è assolutamente conforme a legge. Ci sono spese fisse sostanzialmente obbligatorie, tutte puntualmente documentate, ed altre spese, di ridotta entità, per la maggior parte effettuate attraverso gare, derivanti da necessità contingenti o da esigenze connesse con l'attività di vigilanza o per la tutela di interessi CONSOB.

A proposito di remunerazione del personale, la CONSOB lega le sue retribuzioni e la sua normativa a quelle della Banca d'Italia; in passato forse –esprimo solo un'opinione – poteva apparire una retribuzione elevata, oggi vi è stato un livellamento notevole con le retribuzioni del settore pubblico. Considero però un grande vantaggio il fatto che nella CONSOB, come nelle altre Autorità che hanno un aggancio retributivo predefinito, non vi siano ricorsi nè conflitti o retributivi. Quando è stabilita una norma, un aggancio (in questo caso alla Banca d'Italia), quali che siano le normative della Banca d'Italia, queste vengono automaticamente trasferite in CONSOB, quindi non si verificano contrasti. Ciò è – se mi consentite – il miglior modo di operare. Da questo punto di vista riterrei opportuno che venga garantito a tutte le Autorità un aggancio retributivo ad un altro soggetto. Ho citato la Banca d'Italia perché mi sembrerebbe molto difficile poter dire a coloro che lavorano in CONSOB, 600 dipendenti circa, che viene mutato, non so se in *pejus*, il loro trattamento giuridico ed economico. Il radicamento ad un sistema esterno esistente e collaudato (la Banca d'Italia ha più di un secolo di vita), secondo me è un aspetto da tenere in particolare considerazione.

Vorrei aggiungere, infine, alcune considerazioni sulla questione dell'alta vigilanza del Governo e dei ministri. È un argomento un po' delicato. L'attribuzione dei poteri all'Esecutivo, se esulasse dai limiti in cui essa è già prevista dalle leggi istitutive delle diverse Autorità, potrebbe essere considerata in grado di produrre riflessi sulla loro indipendenza. Analoghe considerazioni sono possibili a proposito dei casi di revoca dei com-

ponenti delle Autorità che, almeno per quanto riguarda la CONSOB, appaiono più ampi di quelli attualmente previsti dalla legge.

La positiva esperienza nell'applicazione della norma che regola i rapporti della CONSOB con l'Esecutivo, che prevede che il Presidente dell'Autorità tenga informato il Ministro dell'economia sugli atti e sugli eventi di maggior rilievo e sugli atti regolamentari adottati (con successiva informativa al Parlamento da parte del Ministro, laddove tali atti o eventi siano rilevanti per il corretto funzionamento del mercato mobiliare), induce a considerare con cautela l'introduzione di un nuovo sistema che, peraltro, presenta il rischio di essere considerato – magari solo potenzialmente – lesivo dell'indipendenza dell'Autorità.

È utile, peraltro, ricordare che i principi internazionali posti dall'IOSCO, che, come ho già ricordato, vede la partecipazione di tutti i presidenti di ben 125 Autorità esistenti nel mondo, prevedono che le Autorità di vigilanza competenti esercitino le proprie funzioni in un contesto di indipendenza anche operativa, che potrebbe essere considerato non in linea con l'attribuzione di poteri di alta vigilanza e di indirizzo agli organi di Governo.

Lo stesso Fondo monetario internazionale nei suoi programmi periodici di valutazione degli ordinamenti finanziari dei diversi Paesi considera con attenzione l'autonomia e l'indipendenza delle Autorità nella realizzazione di programmi di vigilanza sul rispetto delle regole da parte di tutti gli attori del mercato, nonché nell'irrogazione delle conseguenti sanzioni.

Potrebbe, quindi, essere quantomeno opportuno che con norma esplicita si sancisca il principio di piena indipendenza delle Autorità. Se l'altra previsione normativa vuole esistere, quantomeno che ci sia da contraltare un'affermazione puntuale.

Un'ultima annotazione merita l'articolo 20, in base al quale le Autorità indipendenti riferiscono al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti presentando una relazione annuale alla Commissione di cui all'articolo 21.

Ho già fatto presente che la CONSOB presenta entro il 31 marzo di ogni anno al Ministro dell'economia e delle finanze una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente e sui primi mesi dell'anno in corso; non solo sull'attività svolta, ma sulle linee guida sulla base delle quali intende sviluppare la propria attività e sui doveri e compiti da svolgere. Nell'ultima presentata è stato detto che la CONSOB doveva produrre ben 18 regolamenti in conseguenza della intervenuta normativa (sia direttiva *market abuse*, sia la legge sul risparmio, sia il cosiddetto decreto Pinza), che alcuni giorni fa abbiamo ultimato.

Direi, quindi, che questo rapporto con l'Esecutivo che, peraltro, trasferisce al Parlamento con considerazioni, critiche, suggerimenti il prodotto dell'attività svolta e dell'attività che si intende svolgere, secondo me è un sistema che funziona bene. Naturalmente, un diverso sistema sarà ugualmente accolto con il rispetto che merita la norma e con la consapevolezza che ci si può adattare ad un sistema diverso.

Concludendo, aggiungo che è peraltro da considerare con il massimo apprezzamento la facoltà delle Commissioni parlamentari di chiamare in audizione i rappresentanti delle Autorità per ascoltare i loro pareri su atti normativi in corso d'esame, cosa che per la CONSOB è avvenuto con frequenza e che, pur con l'impegno che richiede nella preparazione e puntualità del referto, la CONSOB ed io stesso consideriamo con assoluto favore e con grande apprezzamento.

PRESIDENTE. La ringrazio, presidente Cardia, per il suo contributo e per la relazione scritta che contiene ulteriori valutazioni, in particolare sul tema dell'autonomia organizzativa della Commissione.

Dispongo che il documento consegnatoci dal Presidente della CONSOB sia ammesso alla pubblica consultazione.

Invito ora i colleghi senatori che intendano rivolgere domande o richieste di chiarimento a prendere la parola.

VILLONE (*SDSE*). Ringrazio il Presidente della CONSOB per la sua ampia esposizione, di cui terremo ovviamente il dovuto conto.

Per la verità, non voglio porre una domanda sulle cose che ha egli detto circa il provvedimento, perché su molte di esse mi trovo su una posizione di consenso. Peraltro, su molti aspetti mi sono già pronunciato nel corso delle precedenti audizioni, quindi ora non credo serva a molto ripetermi; le mie opinioni in proposito sono già agli atti.

Vorrei, invece, porre una domanda su una questione che non compare nella relazione, ma che è implicita in ciò che il Presidente ci ha detto. Anche il dottor Cardia, infatti, come forse era ragionevole aspettarsi, ha sottolineato la rilevanza delle Autorità, richiamando a tal proposito il radicamento in Costituzione, la Commissione bicamerale presieduta dall'onorevole D'Alema (la ricordo bene poiché anch'io vi presi parte) e, in effetti, quel che dice riflette anche un filone dottrinario non marginale: ci sono miei autorevoli colleghi che pensano che il modello di *governance* per Autorità sia la risposta del terzo millennio (personalmente non lo credo, ma c'è chi lo dice).

Il punto è che secondo me rimane valido l'assunto per cui in un sistema equilibrato si devono avere tutte le Autorità indispensabili, solo le Autorità indispensabili, e solo per le funzioni per le quali sia indispensabile avere un'Autorità. Come infatti il presidente Cardia comprende bene, l'indipendenza dell'Autorità è il punto di forza, ma anche il punto di debolezza. Possono sempre sorgere le domande: quali interessi esprime? Chi è? A chi risponde? Domande, giustamente, senza risposta nel caso di un'Autorità indipendente. Ecco perché l'Autorità indipendente si giustifica solo se è necessaria un'insularità rispetto alle scelte di indirizzo politico, dove c'è oggettivamente un rischio nella contiguità con le scelte della politica. Solo lì si giustifica.

Vorrei porre poi una domanda sull'efficacia e l'effettività. Se un'Autorità sbaglia, chi paga? Chi risponde a chi? Magari si risponderà che è il

destino cinico e baro, come probabilmente devono pensare coloro che sono stati coinvolti nei *crack* Parmalat e Cirio.

Più nel dettaglio, a proposito della CONSOB, il fondamento concettuale del modello CONSOB è che ci sia un risparmiatore-consumatore – come ricordava il dottor Cardia – che decide essendo stato compiutamente informato. Cioè il risparmiatore-consumatore può decidere di assumere un rischio straordinariamente elevato, per esempio: è una libera scelta. L'importante è che abbia l'informazione che gli consenta di assumere questa decisione con piena consapevolezza.

Questo è il modello al quale risponde una Autorità del tipo della CONSOB, perché ovviamente non è soltanto un problema nostro. In generale, quindi, tali Autorità sono costruite su un impianto concettuale di questo tipo. Dunque, è necessaria la pienezza dell'informazione al risparmiatore-consumatore, quella che lo rende pienamente consapevole della scelta, poco o molto rischiosa che sia, che va a fare.

Ebbene, qual è il compito della CONSOB? La CONSOB esegue il controllo dell'informazione, certifica, cioè, che l'informazione sia prospettata secondo le regole perché questo è il suo compito fondamentale. Ma qual'è il punto debole? Il punto debole è che si tratta di un controllo di regolarità formale che lascia in piedi la domanda: ma l'informazione fornita, pur fornita secondo le regole, con completezza e completezza, è vera? Questa è la domanda che resta. È un po' come con la *privacy*, perché noi ci troviamo di fronte ad un mare di carte, ma la questione vera della tutela non sappiamo se trovi o meno risposta. Noi firmiamo – come ho detto in altre occasioni – moltissime autorizzazioni, talvolta le firmiamo per forza perché quando siamo davanti al *computer* e ci appare la schermata: «accetto- non accetto», se non si accetta il programma non va avanti e quindi si accetta per andare oltre. Alla fine, però, non abbiamo nessuna certezza di essere tutelati nella nostra *privacy*.

Allo stesso modo, per quanto riguarda la CONSOB, vi è una grande quantità di carte regolari e complete, ma, in sostanza, non sappiamo con precisione quale sia e come si prospetti la situazione. Il testo unico del 1998 e successive modificazioni pongono un punto di ambiguità perché dicono – se non ricordo male, il Presidente mi corregga nel caso – che solo l'autore del prospetto risponde della veridicità. Mi pare che sia questa, più o meno, la formula.

CARDIA. È così.

VILLONE (SDSE). Dunque, vi è un'imputazione di responsabilità e la CONSOB da questo desume che non può verificare la veridicità delle informazioni. Ne siamo sicuri? Perché attribuire la responsabilità a qualcuno per una informazione non veritiera non significa negare il potere a qualcun altro di verificare. Tanto è vero che la Corte di cassazione, come sa il Presidente, ha condannato la CONSOB al risarcimento del danno un po' di tempo fa. Con sentenza della prima sezione civile del 3 marzo 2001, numero 3132, la CONSOB è stata condannata al risarci-

mento del danno per mancato controllo, non perché il controllo non ci fosse stato – dato che la CONSOB aveva fatto regolarmente ciò che doveva, o almeno così pare e il giudice sembra dire questo – però, assumendo che ci dovesse essere anche un controllo sotto il profilo sostanziale, in quel caso, disse il giudice, si determina un illecito extracontrattuale. Questa fu la pronuncia della Cassazione.

Poi ci sono state altre pronunce minori ed esiste un piccolo filone giurisprudenziale che si va formando. La CONSOB non se n'è data molto pensiero, probabilmente fidando sulla lentezza della giustizia civile – lo fanno tutti, può darsi che sia stato così anche per la CONSOB –; il problema però è che è in questo modo che poi accadono i casi Cirio e Parmalat perché il controllo formale, puramente estrinseco e cartolare, Presidente – lo voglio dire in maniera pacata – coglie i pesci piccoli mentre i grandi lestofanti le carte le hanno sempre a posto, com'è noto.

Allora non si può dire, come talvolta si sente, che comunque, se poi accade, si va davanti al giudice, perché se l'ultima tutela è il giudice allora a che serve tutto questo sofisticato, complesso meccanismo? Un'altra obiezione riguarda il fatto che, se il controllo fosse sostanziale, si rallenterebbero i processi e sarebbe troppo oneroso. Ma se il controllo coglie solo i pesci piccoli perché la griglia solo quelli riesce a scoprire, allora a cosa serve questa complessa architettura? Basterebbe una squadra di buoni commercialisti.

A questo punto vorrei sapere, tra le altre cose, se fosse possibile una rivisitazione della definizione del controllo della CONSOB, verificando con attenzione se è il caso di fargli fare un salto di qualità e di spostarlo dal confine del controllo di mera regolarità formale. Altrimenti rimango dell'idea che oggi la vera tutela del consumatore-risparmiatore richiamata dal Presidente sia, come ho detto in altra occasione, una bella *class action*, una forte rete di associazioni di consumatori e una giustizia penale che funzioni con un minimo di veloce regolarità, perché questo ci assicura che poi alla fine gli interessi degni di tutela trovino, appunto, una tutela nelle sedi nelle quali sono efficacemente garantiti.

PRESIDENTE. In considerazione della delicatezza della domanda, il presidente Cardia può rispondere immediatamente; poi ci saranno gli interventi degli altri colleghi senatori.

CARDIA. La ringrazio molto, senatore Villone, perché lei ha posto certamente una domanda di rilevante contenuto che trova, dal mio punto di vista, completa risposta in quello che vado a dire. Premetto questo: la CONSOB oggi vigila sulla trasparenza e la correttezza dei comportamenti; la trasparenza può essere intesa come «dire tutto», la correttezza può essere intesa come «dire tutto e dirlo correttamente». In più, le norme che il Parlamento ha fornito, tra queste quelle di *market abuse*, consentono interventi particolarmente incisivi e rapporti anche di scambio di atti e notizie con l'autorità giudiziaria. Quindi, da questo punto di vista, diciamo che

l'attività della CONSOB non è soltanto quella di richiedere documenti scritti e basta.

Premesso questo, faccio riferimento al caso da lei citato, che avrei ricordato io stesso se lei non lo avesse fatto. Ci sono stati alcuni casi, non credo che questo sia l'unico – parlo in senso storico – in cui la magistratura ha riscontrato carenze operative da parte della CONSOB. Di ciò la CONSOB ha risposto davanti all'autorità giudiziaria, in uno di questi casi, è stata condannata con pronuncia definitiva della Cassazione. Io, essendomi andato a rileggere gli atti, e nulla volendo aggiungere a quanto dagli stessi è risultato, ritengo che in quel caso si quindi si è trattato di un problema affrontato male.

Oggi esistono tre possibilità per verificare la correttezza e completezza dell'operare della istituzione. Innanzi tutto, i provvedimenti della CONSOB sono impugnabili davanti al TAR; fortunatamente, se consideriamo gli ultimi 4-5 anni, abbiamo avuto di fronte al TAR – per quanto ricordo a memoria – un solo caso di soccombenza per una questione di personale e forse alcuni casi legati in genere a sanzioni inflitte a promotori finanziari sospesi o radiati, comunque questioni veramente di scarso rilievo. Tutti gli altri casi si sono risolti a favore della CONSOB. In seconda istanza vi è la possibilità di ricorrere al Consiglio di Stato, quindi chi non è soddisfatto dall'esito del ricorso al TAR può rivolgersi al livello superiore. Oltre a ciò, tutte le sanzioni comminate (eccetto nei casi dei promotori finanziari) possono essere impugunate davanti alla Corte d'appello, che può condannare la CONSOB al risarcimento dei danni. Quindi non accade che la CONSOB non risponda.

Inoltre aggiungo – lo cito non per compiacermene, ma perché è una notizia di questi giorni – che abbiamo avuto davanti alla corte d'appello di Torino la discussione di una vicenda che ha riguardato una impresa di grande rilevanza alla quale la CONSOB ha comminato sanzioni consistenti, in denaro, sia attraverso la sospensione dalle funzioni dei soggetti che occupavano posizioni di primo piano; la corte d'appello di Torino ha riconosciuto che la linea interpretativa seguita dalla CONSOB era conforme a legge. Per quanto riguarda le sospensioni comminate (non le sanzioni pecuniarie), ha accolto le istanze di sospensiva del provvedimento e ha rinviato il caso al merito, con inizio della trattazione il giorno 11 luglio. Quindi – ripeto – non è vero che la CONSOB non risponde, perché risponde a chiunque si ritenga insoddisfatto del suo operato, sia che questi si rivolga al TAR, al Consiglio di Stato o alla corte d'appello, che poi a sua volta non esclude la Cassazione.

Quindi esistono varie possibilità e più piani d'intervento a difesa di coloro che si sentono insoddisfatti dal comportamento o danneggiati dalle sanzioni comminate: costoro hanno vie giudiziarie particolarmente qualificate e consistenti a disposizione. Potrei aggiungere, ma lo dico molto sommariamente, che in talune recenti e note vicende che hanno riguardato alcune aziende di credito, la CONSOB ha sanzionato se ben ricordo 300-400 amministratori. Non mi risulta, ad oggi, che tra tutti i ricorsi pre-

sentati vi siano state pronunce che abbiano affermato il non corretto operare della CONSOB.

VILLONE (*SDSE*). Vede, è il quattrocentounesimo che ci preoccupa, Presidente, quello che non prendete.

CARDIA. Da questo punto di vista, senatore, può anche essercene più di uno di provvedimenti che non prendiamo. Sempre – ricordo a memoria – mi sembra siano 380 i casi di ricorso. Io credo che l'attività della CONSOB sia svolta con attenta neutralità, ma, come le gravi vicende avvenute dimostrano, anche con particolare fermezza e incisività.

VILLONE (*SDSE*). Presidente, nessuno discute che voi facciate bene il vostro lavoro, il problema è se sia orientato nel modo giusto il meccanismo complessivo per reggere la vostra azione. Per questo parlavo di controllo formale o controllo sostanziale. Nessuno vi accusa di non saper agire, il problema è se si lavora nel modo giusto e nella direzione giusta.

SAPORITO (*AN*). Signor Presidente, certo l'intervento del relatore del disegno di legge, senatore Villone, che è ancora una volta intervenuto con molta chiarezza, come nelle altre occasioni, è sempre molto interessante e in direzione comunque di richieste di chiarimenti che, a mio giudizio, sono importanti.

Vede, presidente Cardia, il limite delle Autorità indipendenti è dato dal fatto che si tratta di istituzioni che nel nostro Paese sono arrivate in ritardo, sono state imposte da una sorta di emulazione del sistema americano e non hanno avuto la funzione di mettersi accanto ad un'amministrazione pubblica di per sé già efficiente che necessitasse della specializzazione di enti indipendenti. Sono andate, talvolta, a supplire la pubblica amministrazione in alcuni settori, sovrapponendosi alle strutture preposte, ancora esistenti.

È un vizio di fondo che evidentemente poteva essere superato. Concordo con lei sulla necessità di un fondamento costituzionale che in qualche modo avesse offerto un quadro normativo ed organizzativo chiaro della *governance* delle Autorità indipendenti; in mancanza di tale fondamento, con questa legge tentiamo di fare tardivamente qualcosa che avremmo dovuto fare nel passato.

Ho tuttavia la sensazione che si stiano rafforzando l'Autorità delle comunicazioni, la CONSOB e l'*Antitrust*, tre grandi istituzioni che raccolgono tutte le fila di una rete che riguarda poi settori delicati della vita del Paese anche con problemi, come ricordava il senatore Villone, di democrazia, di diritti, di aspettative dei cittadini. Da questo punto di vista, non sono mai stato d'accordo sulla soppressione dell'ISVAP e della COVIP, ma ritengo che semmai occorra trovare una forma di accordo come quello nato cinque anni fa fra CONSOB e *Antitrust* con la Banca d'Italia per trovare una linea di collaborazione utile per il nostro Paese.

Vedrei, ad esempio, con grande soddisfazione ed interesse se l'accordo che c'è tra Banca d'Italia e CONSOB potesse riguardare anche l'aiuto e la collaborazione con il Parlamento e con il Governo su un settore che rappresenta il grande male del nostro Paese, cioè i buchi della finanza locale. Sono stati distrutti comitati, commissioni, organismi di controllo; la Banca d'Italia, anziché chiudere le sue direzioni provinciali, le sue sedi locali, potrebbe utilizzare la propria esperienza, unita a quella della CONSOB, e con altri organismi fare sul territorio un monitoraggio delle spese locali, che sono i veri costi della politica.

Sono contrario, inoltre, alla costituzione del Comitato per la stabilità finanziaria e al fatto che si costituisca una Commissione bicamerale quando vi sono due Commissioni tecniche molto importanti, quella delle finanze e quella del bilancio, che hanno una tradizione significativa nel nostro Paese. Ho dei dubbi per quanto riguarda le procedure su cui – ahimè – lei, presidente Cardia, si è forse dilungato troppo: nomine, anni di servizio, decadenza, norme transitorie.

Le faccio osservare che è prassi in tutti gli altri settori dell'amministrazione che quando sopravviene una nuova normativa tutti i consiglieri decadano dalle proprie cariche. Il problema lei non lo ha posto in questi termini; si tratta di far decadere veramente tutti quanti. Del resto, come si può pensare che il componente di un'Autorità possa avere un mandato di sette anni, lo stesso del Presidente della Repubblica? Non le sembra un po' strano e fuori luogo pensare a norme transitorie che prevadono la proroga dei mandati di cinque anni a sette? Proporrò un emendamento proprio in questo senso perché tutti i soggetti decadano dalle cariche attuali e si inizi da capo. La soluzione che viene accennata, e che credo debba essere incoraggiata, è di fare con trasparenza le assunzioni dei migliori cervelli. Non le pare che sia per lo meno strano per il nostro Paese che tutte le Autorità siano in mano a consiglieri di Stato e consiglieri della Corte dei conti? Cosa ne è di tutta l'intelligenza economica, finanziaria, giuridica del Paese?

Le Autorità sono guidate prevalentemente da Presidenti che provengono dalle magistrature. Auspico che possano essere posti regolamenti chiari per quanto riguarda l'assunzione, la selezione e quindi la scelta dei componenti futuri.

PRESIDENTE. Senatore Saporito, lei sta svolgendo argomenti di grande interesse, ma che avremo modo di affrontare in altre sedute della nostra Commissione. Devo invitarla a concludere il suo intervento perché dobbiamo ancora svolgere un'altra audizione dopo questa.

SAPORITO (AN). Presidente, capisco. Le questioni che ancora desideravo trattare le troverete negli emendamenti che presenterò.

SINISI (Ulivo). Presidente Cardia, vorrei chiedere se non le sembra un po' ingenua la norma che fissa un'incompatibilità (soprattutto quella in uscita) soltanto verso le società che non sono state oggetto di misure

regolatorie di vigilanza, perché è ovvio che il peccato più grande è quello di omissione.

Volevo poi chiederle se si ritiene opportuno rafforzare i poteri d'indagine, di controllo e investigativi da parte della CONSOB.

Ho avuto incontri con rappresentanti della *Securities and exchange commission* americana (la SEC), che è il più potente strumento a disposizione di quel Paese nella lotta al crimine organizzato, per tutto quello che concerne attività di riciclaggio e infiltrazioni all'interno degli *asset* delle società. Lei ha difeso opportunamente il trattamento salariale all'interno della CONSOB, ma vorrei chiederle se avete la possibilità di far conoscere qual è il trattamento salariale all'interno delle Autorità di altri Paesi raggruppate in quella grande associazione che è la *International organization of securities commissions* (IOSCO).

PRESIDENTE. Desidero innanzitutto esprimere a titolo personale e come componente della Commissione un apprezzamento per l'attività svolta dalla CONSOB in questi anni, in una condizione di grande difficoltà, come testimonia l'altissimo numero di iniziative avviate.

L'osservazione che desidero fare, Presidente, è questa: lei ha detto che legare l'attività delle Autorità al Governo potrebbe presentare profili di contrasto anche rispetto alle direttive internazionali in materia. Come valuta la possibilità che, viceversa, siano intensificati i rapporti con il Parlamento?

Sotto questo profilo, l'istituzione di una Commissione bicamerale (tralasciamo la questione delle norme, che richiede una discussione più delicata), dunque la possibilità che venga ulteriormente intensificato il rapporto con il Parlamento, può essere un argine rispetto ad un legame istituzionale con l'Esecutivo che potrebbe presentare quei profili che lei ha opportunamente ricordato?

CARDIA. In merito alle questioni poste dal senatore Saporito, premetto che, per quanto riguarda la CONSOB e me personalmente, se il Parlamento approvasse una norma che prevedesse la decadenza di tutte le cariche, questa verrebbe accolta con la più totale serenità. Devo dire, per oggettiva valutazione e per esperienza personale – avendo iniziato a svolgere quest'attività dopo una lunga attività svolta nello Stato, sia come magistrato che con numerose collaborazioni prestate ai massimi livelli politici, ed anche, in un caso, in una impegnativa posizione di Governo – che nei primi anni si passa da uno stato di quasi apprendisti a quello di esperti.

Si può discutere se il mandato debba durare cinque anni più cinque, sette anni, o tre anni: il Parlamento non solo è sovrano, ma può scegliere quello che ritiene più opportuno. Il mio parere personale è che sette anni sia la misura giusta e che cinque anni, soprattutto per la funzione di Presidente, siano assolutamente necessari, perché vi sono tante norme da conoscere, ed anche di quelle malizie, di quelle difficoltà da comprendere e superare che, se non si arriva ad essere ben esperti e se non ci si avvale della collaborazione di funzionari formati in lungo periodo di lavoro co-

mune, non si è assolutamente in grado di affrontare un mondo che a mio parere è il più difficile che esiste. Il mondo dell'alta finanza, infatti, è il settore che in assoluto necessita di maggiore esperienza. Se siamo riusciti a stanare casi come quello della Cirio e della Parmalat, con tutto ciò che ne è conseguito, è perché abbiamo progredito nell'apprendistato e nella determinazione e perché, pur rispettando tutti, non abbiamo avuto soggezione né abbiamo mancato di esperienza.

Quindi, per quanto mi riguarda, ritengo sia più opportuno prevedere un lungo periodo di mandato. Questo vale, in particolar modo, per chi riveste la carica di Presidente, al di là della persona, perché, per quanto possa essere competente e preparato, senza un'adeguata esperienza potrebbe sentirsi ed essere non adeguato, per mancanza di conoscenza o di confidenza con la materia.

Spesse volte mi trovo a ricevere persone che vengono a segnalare vicende o particolari aspetti sui quali è opportuno vigilare, sapendo di poter contare sia sull'assoluto, totale riserbo, e sia su un approfondimento conforme a legge – neutrale ma non ostile né viziato da preconcetti – che potrà portare a risultati utili al mercato ed a coloro che vi operano, specie per i soggetti più deboli. Questo modo di agire fermo e *super partes* è a me congeniale, anche perché sono magistrato da 36 anni.

Se l'ISVAP e la COVIP non dovessero essere soppresse, non potrei che prenderne atto. Se devo considerare la questione in termini di razionalizzazione del sistema, direi che oggi, quando in particolare i prodotti finanziari ed assicurativi sono quasi equivalenti, ciò comporterebbe una sovrapposizione di norme, di compiti, di costi, ma, peggio ancora, una sovrapposizione di impegni sui soggetti vigilati i quali, alla fine, non sapranno con chiarezza a chi rispondere, oppure daranno retta a chi meno chiede. Questo è semplice opinione.

Al senatore Sinisi rispondo che abbiamo la possibilità di eseguire ispezioni, unitamente alla Banca d'Italia o da soli, o anche con il supporto della Guardia di finanza, delle quali possiamo informare la stessa Banca d'Italia. In virtù di una norma effettivamente rivoluzionaria, in senso positivo, introdotta dalla direttiva sugli abusi di mercato, l'autorità giudiziaria può inviarci il referto di ciò che è stato dalla stessa rinvenuto nel corso delle indagini effettuate (che naturalmente sono più pervasive delle nostre), mettendoci così in condizione di sanzionare, anche due anni dopo, società che magari prima avevano omesso di comunicare atti, successivamente acquisiti dall'autorità giudiziaria attraverso sequestri o altri mezzi. Una volta messi a nostra disposizione, ci è possibile dare puntualmente un seguito a richieste prima inevase per mancanza di possibilità di più specifici approfondimenti.

Per quanto riguarda poi le norme sull'incompatibilità, credo che un'Autorità che funzioni correttamente non commetta omissioni nella propria attività. Può non riuscire a fare tutto, questo può accadere: non solo siamo tutti esseri umani, ma abbiamo i nostri limiti.

La CONSOB – lo dico sempre con molta semplicità – arriva ad analizzare settimanalmente 50-60 vicende, cui vanno aggiunte vicende a volte

di particolare rilevanza che ci occupano continuamente per mesi e che richiedono spesso approfondimenti e contatti con l'autorità giudiziaria.

Il dottor Rosati, qui presente, ad esempio, il giorno 19 prossimo dovrà recarsi a Torino per corrispondere a esigenze di chiarimenti tecnici dell'autorità giudiziaria su una vicenda di particolare importanza, ed io gli sono grato perché va al mio posto, consentendomi di continuare a svolgere senza interruzioni le funzioni che mi competono. Questo per dire che l'attività che svolgiamo non ammette omissioni, semmai può ammettere il non riuscire a fare tutto ed a farlo in tempi brevi.

Per quanto riguarda la richiesta di conoscere il trattamento retributivo applicato dai membri IOSCO, faccio presente che si tratta di un organismo rappresentativo di ben 125 Paesi. Posso certamente chiedere notizia dei sistemi retributivi applicati dalla *Financial service authority* di Londra, o dalle Autorità francese e spagnola. Questi dati spero che potranno essere acquisiti in tempi non troppo lunghi; ritengo comunque che non si tratti di retribuzioni modeste.

A tale riguardo, vorrei sottolineare che, in passato, in un solo anno la CONSOB ha perso circa 50 dipendenti, molti dei quali attratti dal mercato. Si tratta di personale difficilmente sostituibile. Per fortuna, oggi esiste uno spirito di corpo per cui molti sono più soddisfatti di essere dirigenti CONSOB che di essere dirigenti meglio retribuiti di organismi diversi e privati.

Esiste, quindi, uno spirito di corpo che si è formato con il tempo e che rappresenta un bene prezioso. Ma la situazione retributiva deve comunque essere fatta salva, soprattutto se si considera che si tratta di personale che sta fuori casa dal lunedì al sabato, certe volte anche la domenica (chiunque venisse alla CONSOB di sabato vedrebbe quante macchine sono presenti nel parcheggio, cosa non frequente altrove, e peraltro non certo obbligatoria). Dunque, il livello retributivo deve essere dignitoso, altrimenti il rischio è che personale di alta specializzazione venga sottratto alla CONSOB dal mercato.

Per quanto riguarda le domande poste dal presidente Bianco in merito al tema del potenziale contrasto con il Governo e la possibilità di intensificare i rapporti con il Parlamento, premetto che i rapporti con il Parlamento, ogni qual volta esistono nelle forme che il Parlamento ritiene di considerare, sono sempre di grande soddisfazione. Possono essere onerosi nella loro preparazione, nel dovere di riferire in modo esaustivo e non superficiale, ma sono certamente apprezzabili, di piena soddisfazione e di vivo interesse. L'idea di individuare nella Commissione bicamerale prevista dal disegno di legge un interlocutore stabile può fornire un utile contributo alla dialettica istituzionale; compete al Parlamento valutarne tutti gli aspetti, compresi quelli di opposto segno.

Per quanto riguarda il potenziale contrasto con l'attività di Governo, devo dire che non abbiamo soggezione del Governo. I nostri rapporti sono quelli previsti dalla legge e la CONSOB ha per legge il diritto-dovere di informare il Ministro dell'economia dei problemi che ritiene importante sottoporre alla sua attenzione affinché abbia la tempestiva conoscenza di

elementi utili allo svolgimento più idoneo e completo delle sue funzioni. Tale rapporto – riservato e senza reciproche soggezioni – da quando sono in CONSOB, è da me considerato proficuo; sia con i precedenti Ministri che con l'attuale il rapporto è stato ed è ottimo e di grande, spero reciproca, utilità, ed improntato ad un assoluto riserbo e reciproco rispetto.

Quindi, non posso che guardare al rapporto con il Parlamento in maniera positiva, sia esso più o meno frequente, o come il Parlamento desidera e stabilisce. Quello che intratteniamo oggi con il Governo – come ho detto – è un rapporto di pieno rispetto, ma di uguale parità; non ci sono soggezioni, né personali, né istituzionali; questa verità è a prova di smentita.

PRESIDENTE. Ringrazio lei, presidente Cardia, e i suoi collaboratori per essere qui intervenuti e per il proficuo apporto offerto alla nostra indagine. Quando ai dati cui ha fatto riferimento, le saremo grati se ce li potesse far avere, quando dovessero essere disponibili. Ogni ulteriore riflessione che volesse eventualmente far conoscere a questa Commissione, anche in futuro, sarà gradita.

Dichiaro conclusa l'odierna audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,20.

