



DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori DE PETRIS, PETRAGLIA, MINEO, BOCCHINO,
BAROZZINO, CERVELLINI e DE CRISTOFARO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 NOVEMBRE 2017

Istituzione dell’Autorità indipendente per la tutela del risparmio e delega al
Governo per la redazione di un testo unico per la tutela del risparmio

ONOREVOLI SENATORI. – Le recenti polemiche tra le Autorità di vigilanza dei mercati finanziari nel corso delle audizioni presso la Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario rappresentano un campanello d'allarme sulle carenze normative ed istituzionali per quanto concerne la tutela del risparmio.

Il quadro emerso dalle audizioni è desolante. È composto di autorità che non si parlano, che si trincerano dietro ai cavilli procedurali per difendere il proprio operato e scaricare sull'altra autorità la responsabilità di quanto accaduto. E chi ci va di mezzo è il risparmiatore.

Ci troviamo in un sistema dove la trasparenza è sempre messa in secondo piano. Prima vengono la riservatezza e il rispetto formalistico delle regole. Sarebbe ora di superare questo approccio, passando a uno che punti di più alla protezione sostanziale del risparmiatore. Questa richiederebbe un maggiore spirito di collaborazione tra le diverse autorità, una trasmissione tempestiva e chiara ai risparmiatori delle informazioni rilevanti, nonché severe limitazioni ai prodotti finanziari da collocare al dettaglio.

Come messo in luce dagli economisti Luigi Guiso e Luigi Zingales in un loro articolo del gennaio 2016: «la sfiducia è la risposta agli inganni finanziari direttamente sperimentati o osservati tramite i *media*. Ma rischia di essere accresciuta dalla consapevolezza che in Italia nessuna autorità è preposta specificamente alla protezione del risparmiatore.

Non lo è Consob che accanto alla "Tutela degli investitori", annovera la "Stabilità e il buon funzionamento del sistema finanziario". Ancor meno lo è Banca d'Italia che

ha come mandato principale la stabilità del sistema bancario.

La Consob, ad esempio, eliminò l'obbligo di riportare nei prospetti delle emissioni obbligazionarie le probabilità dei vari scenari, che allertano i risparmiatori del rischio specifico di ogni strumento. Questa decisione fu giustificata con l'esigenza di favorire il ricorso delle banche al mercato. Il potenziale rischio di abusi fu ignorato perché non essendoci nessuna istituzione che avesse il compito di ergersi a protezione dei risparmiatori era più facile cedere alla pressione delle banche.

Questo non vuol dire che a queste due istituzioni, in particolare alla Consob, non siano stati assegnati vari compiti a difesa dei risparmiatori. Ma significa che entrambe non hanno la difesa dei risparmiatori nel loro Dna. Sarebbe sciocco pensare di poter risolvere questo problema semplicemente rimpiazzando i vertici dei due istituti. È la cultura di entrambe queste istituzioni che andrebbe cambiata. Ma non è possibile cambiarla senza cambiare la loro missione fondamentale e questo sarebbe pericoloso. Il buon funzionamento dei mercati finanziari e la stabilità del sistema bancario sono obiettivi essenziali, che non possono essere eliminati e vanno anzi rafforzati. Ergo la necessità di una nuova istituzione unicamente dedicata alla difesa dei risparmiatori».

Gli autori richiamano l'istituzione del *Consumer financial protection bureau* negli Stati Uniti dopo la crisi del 2008, la cui funzione è di «rendere le regole più efficaci, farle rispettare in modo coerente ed equo, e di ... mettere i consumatori nelle condizioni di prendere un maggiore controllo sulla loro vita economica». A tal fine il

detto *bureau* fa sì che «i prezzi siano esibiti in modo cristallino, che i rischi siano ben visibili e che niente sia sepolto nelle postille di moduli e prospetti cosicché nessun venditore di prodotti finanziari possa usare pratiche abusive, scorrette o ingannevoli».

L'Ufficio per la protezione dei consumatori (CFPB) è un'agenzia indipendente responsabile della protezione dei consumatori nel settore finanziario. La giurisdizione della CFPB include banche, fondi d'investimento e altre società finanziarie operanti negli Stati Uniti. La creazione della CFPB è stata autorizzata dalla legge di riforma e protezione dei consumatori, il *Dodd-Frank Act*, la cui approvazione nel 2010 è stata una risposta legislativa alla crisi finanziaria del 2007-08 e alla successiva grande recessione.

La riforma di Wall Street nota come *Dodd-Frank Act* è un complesso intervento voluto dall'amministrazione di Barack Obama per promuovere una più stretta e completa regolazione della finanza statunitense incentivando al tempo stesso la tutela dei consumatori e del sistema economico statunitensi.

Uno degli interventi più importanti del *Dodd-Frank Act* riguarda il consolidamento di diverse agenzie nella *Consumer Financial Protection Agency*, che ora fa riferimento al Dipartimento del tesoro, e ha il compito di proteggere i consumatori tramite il monitoraggio e la regolazione dei settori delle carte di credito, del debito e dei mutui immobiliari.

Per cui Guiso e Zingales concludono: «avere un singolo obiettivo rende un'istituzione più efficace e più politicamente responsabile. Più efficace perché è più facile gestire un'organizzazione quando c'è un singolo e ben identificato obiettivo. Più politicamente responsabile perché è immediata l'identificazione della responsabilità rendendo impossibile lo scaricabarile tra istituzioni cui si assiste quando le funzioni sono condivise o sovrapposte». Non si può che concordare.

Riacquistare la fiducia dei cittadini è la priorità, come ha rilevato Roberto Napoletano, il direttore del Sole24Ore: «Si finisce con il costruire pietra dopo pietra, tra manone finanziarie interessate, manine superficiali e prese di posizione politiche emotivo-mediatiche, quasi sempre immotivate e non meditate, un muro di paure e di dubbi ingiustificati capace di abbattere il "cemento armato" di un patrimonio che non ha pari al mondo, il risparmio degli italiani, e che ha nel credito e nella fiducia i suoi capisaldi».

Prevediamo dunque l'istituzione di un'Autorità indipendente per la tutela del risparmio (articolo 1), per superare le attuali falle del sistema dei controlli, sul modello dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Pertanto chiediamo l'abolizione dell'inutile Commissione per la tutela del risparmio (articolo 1, comma 9).

Anche per il personale dell'Autorità (articolo 2) ci ispiriamo a ciò che prevede la legge 10 ottobre 1990, n. 287, (all'articolo 11 di tale legge), salva la previsione (di cui all'articolo 3, comma 1, lettera f)) che l'Autorità possa avvalersi anche del supporto di dipendenti della Banca d'Italia, della CONSOB, dell'IVASS, della COVIP e delle altre amministrazioni pubbliche.

Diamo poi una delega al Governo (articolo 3) per redigere un Testo unico per la tutela del risparmio e per modificare ed integrare il testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo n. 58 del 1998, nonché il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, al fine di definire le funzioni dell'Autorità per la tutela del risparmio attribuendo le i poteri di vigilanza e di indagine necessari anche modificando le attuali competenze in materia di vigilanza delle attività finanziarie della Banca d'Italia, della CONSOB, dell'IVASS e della COVIP.

Introduciamo il divieto di assumere come dipendenti o come consulenti membri e dipendenti delle Autorità di vigilanza sulle at-

tività finanziarie, da parte di soggetti sottoposti alla vigilanza delle medesime Autorità, per tre anni a far data dalla conclusione del loro rapporto di lavoro.

Si prevede altresì che l'Autorità svolga le proprie funzioni d'ufficio e su istanza dei risparmiatori e che essa relazioni con cadenza semestrale sulla propria attività il Parlamento. L'Autorità avrà l'obbligo di rendere rapporto all'autorità giudiziaria nei casi previsti dalla legge.

Proponiamo anche di trasferire alla nuova Autorità la funzione di *ombudsman* e le attuali funzioni dell'Arbitro per le controversie finanziarie (ACF) gestito dalla CONSOB e dell'Arbitro bancario finanziario (ABF) presso la Banca d'Italia che coinvolgono i singoli risparmiatori.

Fin dal 1993, sulla scorta della positiva esperienza maturata nel mondo anglosassone le banche e gli intermediari finanziari hanno costituito l'*ombudsman* - Giurì bancario, organismo indipendente, per consentire ai propri clienti di ottenere una soluzione rapida, efficace e gratuita alle controversie. La parola «*ombudsman*» è un termine che prende il nome da un ufficio di garanzia costituzionale istituito in Svezia nel 1809 e letteralmente significa «uomo che funge da tramite». Individua quindi un difensore civico, una figura di garanzia a tutela del cittadino; che ha il compito di valutare (ed eventualmente accogliere) i reclami non accolti in prima istanza dall'ufficio reclami del soggetto che eroga un servizio.

L'attività dell'*ombudsman* - Giurì bancario è cessata nel 2017 quando ha preso avvio l'ACF gestito dalla CONSOB, organismo presso il quale possono essere presentati gli stessi ricorsi che i clienti degli intermediari finanziari avrebbero potuto proporre all'*ombudsman* - Giurì bancario.

Chiediamo che sia sancito per legge - dopo che la CONSOB nel 2010 lo ha abolito - l'obbligo di fornire al risparmiatore un prospetto sintetico nel quale di indichi

la percentuale di rischio del prodotto acquistato.

Inoltre, prevediamo che nei confronti dei soggetti che con la loro condotta abbiano indotto l'investitore non professionale, nell'ambito dell'esercizio della vendita, del collocamento o della distribuzione di prodotti finanziari, a modificare il proprio profilo di rischio, attraverso l'omissione della comunicazione di informazioni necessarie o la comunicazione di informazioni non corrette, al fine di vendere, collocare o distribuire prodotti finanziari inadeguati per l'investitore stesso, si applichi una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 5.000 fino ad almeno euro 5.000.000.

Chiediamo che si introduca un fondo di garanzia nazionale a tutela dei sottoscrittori di prestito sociale, volto al risarcimento automatico con un limite di rimborso per ciascun richiedente pari a 100.000 euro, sul modello di quanto già previsto per la tutela dei depositi bancari dal testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, alla cui dotazione finanziaria provvedono, con versamento pro-quota obbligatorio, tutte le cooperative che ricorrono al prestito sociale quale modalità di autofinanziamento.

Il prestito sociale di cui agli articoli 12 della legge n. 127 del 1971 e 13 del decreto del Presidente della Repubblica n. 601 del 1973, è un importante canale di autofinanziamento del sistema cooperativo italiano, la cui equa remunerazione dovrebbe incentivare lo spirito di previdenza e di risparmio dei soci. Tanto il CICR quanto la Banca d'Italia hanno nel tempo regolamentato sotto diversi profili l'istituto del prestito sociale nell'ambito più generale della disciplina della raccolta del risparmio ad opera dei soggetti non bancari.

Stante il mancato recupero delle somme prestate in caso di *default* di una cooperativa, lo schema di garanzia dei prestiti sociali costituito in ambito cooperativo si è dimostrato inadeguato.

Infatti riguardo alle garanzie il prestito sociale non è paragonabile con il libretto postale, né con i conti deposito: i sottoscrittori del prestito sociale sono infatti tutelati solamente dal patrimonio della cooperativa, mentre nel caso del libretto postale, oltre al patrimonio di Poste spa, i risparmiatori godono della garanzia dello Stato italiano sulla propria giacenza. Analogamente, il conto deposito bancario gode della tutela del Fondo interbancario di tutela dei depositi. Invece, in termini di rischio, il prestito sociale dovrebbe essere confrontato più con le obbligazioni che con libretti e conti deposito, trattandosi di debiti chirografari, e quindi con una gerarchia di rimborso in linea con i cosiddetti *bond senior*.

In tutti i casi riscontrati sul territorio nazionale ove si sono verificate crisi economico-finanziarie delle cooperative è, inoltre, emerso che i soci prestatori non fossero stati puntualmente informati in merito ai rischi sottesi al prestito. Infatti lo strumento del

prestito viene parificato, nella presentazione al socio, al deposito bancario sottacendo il differente regime di garanzie, vigilanze e tutele: una circostanza che li rende sensibilmente diversi.

Infine (articolo 4), per quanto concerne la copertura finanziaria della nostra proposta, che ha un costo massimo di 50 milioni annui (l'Antitrust spende ogni anno circa 62 milioni di euro), si provvede mediante il maggior gettito derivante dall'incremento dell'aliquota della tassazione separata in vigore sui redditi da capitale, innalzando tale aliquota dal 26 per cento attuale al 26,5 per cento a decorrere dal 1° gennaio 2018 (circa 240 milioni di euro annui).

Le maggiori entrate derivanti da tale aumento di aliquota eccedenti le spese per l'Autorità proponiamo siano versate al Fondo per la riduzione della pressione fiscale di cui all'articolo 1, comma 431, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Istituzione di un'Autorità indipendente
per la tutela del risparmio)*

1. È istituita l'Autorità indipendente per la tutela del risparmio, di seguito denominata «Autorità», per dare completa attuazione all'articolo 47 della Costituzione, con sede in Roma.

2. L'Autorità opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione ed è organo collegiale costituito dal presidente e da quattro membri, nominati con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Il presidente è scelto tra persone di notoria indipendenza che abbiano ricoperto incarichi istituzionali di grande responsabilità e rilievo. I quattro membri sono scelti tra persone di notoria indipendenza da individuare tra magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti o della Corte di cassazione, professori universitari ordinari di materie economiche o giuridiche e personalità provenienti da settori economici dotate di alta e riconosciuta professionalità.

3. I membri dell'Autorità sono nominati per sette anni e non possono essere confermati. Essi non possono esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività professionale o di consulenza, né possono essere amministratori o dipendenti di enti pubblici o privati, né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura. I dipendenti statali sono collocati fuori ruolo per l'intera durata del mandato.

4. L'Autorità ha diritto di corrispondere con tutte le pubbliche amministrazioni e con gli enti di diritto pubblico e di chiedere

ad essi, oltre a notizie e informazioni, la collaborazione per l'adempimento delle sue funzioni. L'Autorità, in quanto autorità nazionale competente per la tutela del risparmio, intrattiene con gli organi dell'Unione europea i rapporti previsti dalla normativa europea in materia.

5. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, sono stabilite procedure istruttorie che garantiscono agli interessati la piena conoscenza degli atti istruttori.

6. L'Autorità delibera con proprio regolamento le norme concernenti la propria organizzazione e il proprio funzionamento, quelle concernenti il trattamento giuridico ed economico del personale e l'ordinamento delle carriere, nonché quelle dirette a disciplinare la gestione delle spese nei limiti previsti dalla presente legge, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato.

7. L'Autorità provvede all'autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento nei limiti delle risorse di cui all'articolo 4. La gestione finanziaria si svolge in base al bilancio di previsione approvato dall'Autorità entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello cui il bilancio si riferisce. Il contenuto e la struttura del bilancio di previsione, il quale deve comunque contenere le spese indicate entro i limiti delle entrate previste, sono stabiliti dal regolamento di cui al comma 6, che disciplina anche le modalità per le eventuali variazioni. Il rendiconto della gestione finanziaria, approvato entro il 30 aprile dell'anno successivo, è soggetto al controllo della Corte dei conti. Il bilancio preventivo e il rendiconto della gestione finanziaria sono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*.

8. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro

dell'economia e delle finanze, sono determinate le indennità spettanti al presidente e ai membri dell'Autorità.

9. I commi 3, 4, 5 e 6 dell'articolo 30 della legge 28 dicembre 2005, n. 262, sono abrogati.

Art. 2.

(Personale dell'Autorità)

1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è istituito un apposito ruolo del personale dipendente dell'Autorità. Il numero dei posti previsti dalla pianta organica non può eccedere le 200 unità. L'assunzione del personale avviene per pubblico concorso ad eccezione delle categorie per le quali sono previste assunzioni in base all'articolo 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56, e salvo quanto previsto all'articolo 3, comma 1, lettera f), della presente legge.

2. Il trattamento giuridico ed economico del personale e l'ordinamento delle carriere sono stabiliti in base ai criteri fissati dal contratto collettivo di lavoro in vigore per la Banca d'Italia, tenuto conto delle specifiche esigenze funzionali e organizzative dell'Autorità.

3. Al personale in servizio presso l'Autorità è in ogni caso fatto divieto di assumere altro impiego o incarico o esercitare attività professionali, commerciali e industriali.

4. L'Autorità può assumere direttamente dipendenti con contratto a tempo determinato, disciplinato dalle norme di diritto privato, in numero di cinquanta unità. L'Autorità può inoltre avvalersi, quando necessario, di esperti da consultare su specifici temi e problemi.

5. Al funzionamento dei servizi e degli uffici dell'Autorità sovrintende il segretario generale, che ne risponde al presidente, e che è nominato dal Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del presidente dell'Autorità.

Art. 3.

(Delega al Governo per la tutela dei risparmiatori titolari di prodotti finanziari)

1. Al fine di attuare pienamente l'articolo 47 della Costituzione, di superare i limiti riscontrati a tale scopo dalle attuali autorità proposte alla vigilanza delle attività finanziarie, di tutelare pienamente i risparmiatori titolari di prodotti finanziari e di garantire la salvaguardia della fiducia nel sistema finanziario, il Governo è delegato ad adottare, ai sensi dell'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) redigere un testo unico per la tutela del risparmio (TUR) apportando al testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, ed al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, le modifiche e le integrazioni necessarie a definire le funzioni dell'Autorità, attribuendole i poteri di vigilanza e di indagine necessari, anche modificando le attuali competenze in materia di vigilanza delle attività finanziarie della Banca d'Italia, della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS) e della Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP);

b) introdurre norme di coordinamento della vigilanza tra le autorità di cui alla lettera *a)* e l'Autorità;

c) prevedere il divieto di assumere come dipendenti o come consulenti membri e dipendenti delle autorità di cui alla lettera *b)* da parte di soggetti sottoposti alla vigilanza delle medesime autorità, per tre anni

a far data dalla conclusione del loro rapporto di lavoro;

d) prevedere che l'Autorità svolga le proprie funzioni d'ufficio e su istanza dei risparmiatori;

e) prevedere che l'Autorità presenti con cadenza semestrale una relazione sulla propria attività alle Camere;

f) prevedere che l'Autorità si avvalga anche del supporto di dipendenti della Banca d'Italia, della CONSOB, dell'IVASS, della COVIP e delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in posizione di comando secondo i rispettivi ordinamenti, il cui servizio presso il medesimo ufficio è equiparato ad ogni effetto a quello prestato presso le amministrazioni di appartenenza;

g) prevedere che l'Autorità abbia l'obbligo di rendere rapporto all'autorità giudiziaria nei casi previsti dalla legge;

h) prevedere che l'Autorità svolga la funzione di *ombudsman*, trasferendo le attuali funzioni dell'Arbitro per le controversie finanziarie (ACF) istituito dalla CONSOB e dell'Arbitro bancario finanziario (ABF) presso la Banca d'Italia;

i) apportare al testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, le modifiche e le integrazioni necessarie a:

1) prevedere l'obbligo della consegna al risparmiatore di un atto specifico, sintetico e motivato, come informativa obbligatoria prima dell'acquisto, che indichi la percentuale di rischio dei prodotti bancari, assicurativi e finanziari, anche dematerializzati, per la sicurezza del risparmio popolare, collocati anche per conto di terzi;

2) prevedere che nei confronti dei soggetti che con la loro condotta abbiamo indotto l'investitore non professionale, nell'ambito dell'esercizio della vendita, del collocamento o della distribuzione di prodotti

finanziari, a modificare il proprio profilo di rischio, attraverso l'omissione della comunicazione di informazioni necessarie o la comunicazione di informazioni non corrette, al fine di vendere, collocare o distribuire prodotti finanziari inadeguati per l'investitore stesso, si applichi la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 5.000 ad almeno euro 5.000.000;

l) prevedere l'istituzione di un fondo di garanzia nazionale a tutela dei sottoscrittori di prestito sociale, volto al risarcimento automatico con un limite di rimborso per ciascun richiedente pari a 100.000 euro, sul modello di quanto già previsto per la tutela dei depositi bancari dal titolo IV, capo I, sezione IV, del citato testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, alla cui dotazione finanziaria provvedono, con versamento *pro quota* obbligatorio, tutte le cooperative che ricorrano al prestito sociale quale modalità di autofinanziamento.

2. Lo schema del decreto legislativo di cui al comma 1 è trasmesso, dopo l'acquisizione degli altri pareri previsti dalla legge, alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per l'espressione del parere delle competenti Commissioni parlamentari. Decorso quaranta giorni dalla data di trasmissione, il decreto è emanato anche in mancanza del parere.

3. Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1, il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo medesimo, nel rispetto dei principi e criteri direttivi definiti al comma 1 e con la procedura di cui al comma 2.

4. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri né minori entrate a carico della finanza pubblica, salvo quanto previsto dall'articolo 4.

Art. 4.

*(Risorse per il funzionamento dell'Autorità
per la tutela del risparmio)*

1. All'onere derivante dal funzionamento dell'Autorità si provvede, nel limite di 50 milioni annui, mediante quota parte delle maggiori entrate derivanti a decorrere dal 1° gennaio 2018 dalla disposizione di cui al comma 2 del presente articolo.

2. A decorrere dal 1° gennaio 2018, all'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 26 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, le parole: «nella misura del 26 per cento» sono sostituite dalle seguenti: «nella misura del 26,5 per cento».

3. Le maggiori entrate derivanti dalle disposizioni di cui al presente articolo eccedenti la quota parte di cui al comma 1 sono versate al Fondo per la riduzione della pressione fiscale di cui all'articolo 1, comma 431, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.