

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## XIV LEGISLATURA

### COMMISSIONI 6<sup>a</sup> e 10<sup>a</sup> RIUNITE

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

**10<sup>a</sup> (Industria, commercio, turismo)**

MERCOLEDI' 17 MARZO 2004

**3<sup>a</sup> Seduta (pomeridiana)**

*Presidenza del Presidente della 6<sup>a</sup> Commissione*  
PEDRIZZI

*indi del Presidente della 10<sup>a</sup> Commissione*  
PONTONE

*La seduta inizia alle ore 15,20.*

#### *SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI*

Il presidente PEDRIZZI avverte che il Presidente del Senato ha autorizzato la pubblicità dei lavori della seduta attraverso l'attivazione della trasmissione radiofonica. Avverte altresì che è garantita ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, la pubblicità dei lavori mediante impianti televisivi a circuito chiuso, già autorizzata dal Presidente del Senato.

#### *PROCEDURE INFORMATIVE*

**Seguito dell'indagine conoscitiva sui rapporti tra il sistema delle imprese, i mercati finanziari e la tutela del risparmio: esame del documento conclusivo.**

Riprende l'esame, sospeso nella seduta antimeridiana.

Il presidente PEDRIZZI informa che il Presidente del Senato ha trasmesso un documento elaborato congiuntamente da ABI, ANIA, ASSONIME e CONFINDUSTRIA, recante la descrizione delle iniziative coordinate individuate per il miglioramento della fiducia dei risparmiatori: dispone che tale documento sia quindi messo a disposizione dei senatori.

Interviene in discussione generale il senatore Paolo FRANCO (*LP*), il quale specifica che le proposte di modifica elaborate a nome della propria parte politica, sono le

medesime che sono state presentate in sede di esame dello schema di documento presso la Camera dei deputati.

Esprime peraltro l'auspicio che il documento conclusivo fornisca un adeguato supporto informativo nei confronti dell'attività legislativa, riguardando il complesso delle problematiche attinenti la riforma del settore del risparmio, e sottolinea l'opportunità che si possa giungere all'approvazione di un documento del medesimo tenore in entrambi i rami del Parlamento e secondo la medesima tempistica.

Con specifico riferimento ai contenuti del documento, esprime il proprio apprezzamento per l'impostazione di fondo dello stesso, specificando peraltro che le proposte di modifica della propria parte politica devono intendersi finalizzate al conseguimento di una maggiore completezza dell'analisi, sviluppando suggerimenti relativi a problematiche strutturali del settore del risparmio.

Condivide i rilievi relativi alla individuazione di responsabilità diffuse su tutti i livelli di controllo sul mercato finanziario, auspicando che da tale premessa discendano concrete iniziative di riforma.

Ritiene inoltre che taluni passaggi del documento necessitino di una riformulazione in termini maggiormente precisi. Con riferimento, invece, alle parti relative alle problematiche dei paradisi fiscali e alla struttura proprietaria delle società, ritiene preferibile approfondire tali tematiche anche mediante lo svolgimento di una nuova procedura informativa.

Relativamente al riassetto del riparto di competenze tra le autorità di vigilanza sul settore del risparmio secondo il principio per finalità, esprime l'avviso che l'ISVAP e la COVIP non debbano più operare come organismi autonomi.

Per quanto concerne l'assetto delle autorità di vigilanza, condivide la valutazione per cui dovrebbero essere elaborati criteri uniformi, anche con riferimento alle modalità di nomina degli organi di vertice, includendo in tale ambito anche la Banca d'Italia: a tale proposito esprime la preferenza per l'introduzione di un mandato a termine, anche superando l'articolazione monocratica attualmente vigente.

Si sofferma quindi sull'opportunità di valorizzare il ruolo svolto dalle associazioni dei consumatori, anche mediante l'introduzione di un organismo istituzionale di consultazione che si faccia portatore degli interessi degli investitori. Sottopone poi alla valutazione delle Commissioni la proposta di affidare l'attività ispettiva di vigilanza a elementi esterni alle stesse autorità, eventualmente istituendo un reparto speciale ispettivo presso la Guardia di Finanza. Suggerisce poi che, contestualmente all'entrata in vigore delle modifiche concernenti assetto e criteri di nomina dei vertici delle autorità di tutela del risparmio, si proceda al rinnovo dei vertici delle istituzioni medesime, rimanendo peraltro escluso qualsiasi rilievo attinente alle persone attualmente in carica. Con riferimento alla problematica dell'eventuale introduzione nell'ordinamento dell'istituto della *class action*, auspica un orientamento meno cauto, onde garantire le prerogative dei risparmiatori danneggiati e scoraggiare comportamenti scorretti. Conclude svolgendo considerazioni sul tema delle garanzie prestate a fronte dell'emissione di strumenti finanziari e dei correlativi indennizzi. A tale proposito, reputa opportuna l'eventuale introduzione di garanzie da parte del collocatore, fornendo la relativa indicazione nei prospetti informativi.

Preannuncia infine la presentazione di proposte di modifica che recepiscano le valutazioni espresse, auspicando la sollecita approvazione di un documento ampiamente condiviso, che consentirebbe il ristabilirsi di un clima di fiducia sul mercato finanziario.

Il senatore CHIUSOLI (*DS-U*) ritiene che un'ampia intesa fra i Gruppi parlamentari sul documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sia certamente utile e auspicabile. A suo avviso lo schema proposto dai Presidenti è una buona base di partenza, ma è anche qualcosa di più, perché contiene risposte accettabili ad esigenze e richieste avanzate nel corso delle audizioni.

In particolare, considera condivisibili le parti del documento relative al falso in bilancio, alla valutazione sul nuovo reato di documento al risparmio, alle sezioni specializzate dei tribunali in materia finanziaria e alla *class action*, anche se su questo punto occorrerebbe essere più decisi.

A suo avviso, tuttavia, lo schema non rappresenta una risposta sufficientemente chiara ai risparmiatori. Il giudizio complessivo dovrebbe essere di maggiore preoccupazione e non condivide l'impressione, che si ricava dalla lettura del testo, che quanto è avvenuto nelle recenti crisi finanziarie sia da considerare come una eccezione. Ritiene, viceversa, che l'inquietante frequenza di casi, pur diversi tra loro, faccia piuttosto pensare alla esistenza di problemi di carattere generale.

Analogamente, più severi dovrebbero essere i rilievi critici nei confronti del comportamento e del ruolo delle società di revisione e di *rating*. Sarebbe necessario affermare con nettezza che, se le cose non cambiano, le società di *rating*, in particolare, svolgono un'attività sostanzialmente inutile.

E' giusto, viceversa, accogliere l'impostazione del documento secondo cui i vari soggetti e organi coinvolti nelle vicende in esame sono responsabili, a vario titolo, di quanto è avvenuto. E' l'esatto contrario di quanto affermato nelle audizioni, in cui vi è stato il tentativo da parte di tutti di escludere la propria responsabilità. A suo giudizio anche il Governo è sicuramente da considerare colpevole per evidenti omissioni di controllo. Da ciò discende che i vari soggetti coinvolti devono modificare sostanzialmente il loro modo di operare.

Considera troppo debole la parte del documento relativa ai cosiddetti paradisi fiscali e legali: è indispensabile affermare in modo deciso che l'Italia nelle diverse sedi europee e internazionali debba porre questa questione come prioritaria, anche per i legami che sussistono con la lotta al terrorismo. Da rafforzare è anche il paragrafo concernente il rapporto banche-impresе, al fine di affrontare i relativi conflitti di interesse. Si sofferma inoltre su un punto che considera decisivo: l'opinione pubblica si chiede perché fino al mese di dicembre nessuno abbia dato l'allarme sul rischio connesso a determinati investimenti finanziari. E ciò, nonostante fossero state aperte delle indagini ad esempio dalla Consob. Nel documento, quindi, occorre chiarire qual è il soggetto che ha il compito, per il futuro, di avvisare i risparmiatori sui rischi cui vanno incontro e le sanzioni che derivano dall'eventuale mancata attivazione. Del resto, l'intera parte sulle sanzioni va resa più incisiva, anche puntando sugli effetti per la reputazione dei soggetti interessati, considerando quanto ciò sia rilevante in campo finanziario.

A titolo personale, osserva che il criterio di competenza per funzioni tra le autorità di vigilanza debba essere applicato integralmente e quindi riferirsi anche ad ISVAP e

COVIP, eccezion fatta per le competenze previdenziali di quest'ultima. Si deve chiedere inoltre l'attuazione immediata delle norme sul *market abuse*.

Conclude sottolineando l'esigenza di approvare in tempi il più possibile rapidi, non oltre l'autunno, la nuova legge sulla tutela del risparmio. La maggioranza ha dimostrato che quando è realmente interessata all'approvazione di una legge, ottiene il suo obiettivo. Si augura che ciò accada anche in questo caso.

A giudizio del senatore TAROLLI (*UDC*) lo schema di documento conclusivo dovrebbe essere integrato con una serie di osservazioni concernenti, in generale, la tutela dei risparmiatori, con la specifica indicazione ad introdurre nell'ordinamento uno Statuto del risparmiatore, in modo da specificare tutte le forme di tutela da attivare in relazione all'attività di tutti i soggetti che operano sui mercati finanziari.

Per quanto riguarda il capitolo concernente i paradisi legali e fiscali, non condivide la cautela e le incertezze del documento, proponendo una riscrittura di tale testo, indicando analiticamente le misure per ridurre i fattori di instabilità dei mercati, direttamente o indirettamente riferibili all'utilizzazione di sedi collocate nei paesi *off shore*. Accanto ad un'affermazione decisa del dovere di collaborazione tra gli organismi internazionali, occorrerebbe prevedere una disciplina di rigoroso controllo sui paradisi fiscali e legali, impedendo l'operatività delle aziende che fanno capo sostanzialmente a tali Paesi nei mercati nazionali, ovvero ponendo delle precise limitazioni agli imprenditori e alle aziende nazionali nel fare ricorso a tali strumenti.

Per quanto riguarda l'ISVAP e la COVIP richiama l'esigenza di tenere fermo, in maniera più coerente rispetto a quanto proposto dal documento, il progetto di riassetto degli organismi di vigilanza secondo il principio funzionale, pena la perdita di omogeneità nell'indirizzo proposto dalle Commissioni riunite, ritenendo quindi più opportuno formulare un indirizzo volto a ricomprendere gli organismi citati all'interno delle tre autorità previste.

Per quanto riguarda, invece, la problematica del riassetto della Banca d'Italia, ricorda come la tradizione di indipendenza e di competenza da sempre riconosciuta all'Istituto di Vigilanza aveva suggerito, in sede dei lavori della Commissione bicamerale per la riforma costituzionale, di far assurgere la Banca d'Italia a organo di rilevanza costituzionale. Tale valutazione sembra oggi essere stata messa da parte e sembra invece prevalere un clima di svalutazione di tale tradizione, con il tentativo di modificare completamente le competenze e gli assetti della vigilanza bancaria. A suo parere, invece, la riflessione sulle modalità di vigilanza sui mercati finanziari, come pure i mutamenti intervenuti nei mercati finanziari internazionali, impongono in tutti i Paesi economicamente sviluppati una riflessione che non può essere certamente guidata da uno spirito di rivalsa nei confronti della Banca d'Italia.

A suo modo di vedere, i compiti della banca centrale ne contraddistinguono lo *status* giuridico, in modo tale da non poterla assimilare *sic et simpliciter* ad un'autorità indipendente. Di conseguenza, giudica erronea l'assimilazione della stessa alle altre autorità indipendenti e di conseguenza anche l'indicazione a procedere omogeneamente nella revisione degli assetti, come invece propone il documento conclusivo. Ritiene emblematica, da tale punto di vista, la questione concernente le modalità di nomina e il mandato al Governatore della Banca d'Italia, rilevando come le proposte in merito appaiano, in alcuni casi, eccessivamente sbrigative. La normativa vigente ha finora

garantito l'indipendenza del Governatore e la piena efficacia dell'azione di vigilanza. Per quanto concerne poi la competenza in materia di concorrenza nel settore bancario, paventa il rischio che una sottrazione della stessa alla Banca d'Italia possa indebolire il controllo sulla stabilità degli intermediari finanziari e creditizi.

A giudizio del senatore BONAVITA (*DS-U*) le critiche formulate dal senatore Chiusoli allo schema di documento in esame appaiono pienamente condivisibili, ma inducono al contempo ad una valutazione pessimistica rispetto alla possibilità di un'effettiva tutela dei risparmiatori. A suo parere, lo schema di documento conclusivo appare lacunoso e poco omogeneo.

In generale, ritiene che la crisi dei mercati finanziari che ha colpito negli ultimi anni l'economia mondiale, del resto in maniera non inaspettata, avrebbe dovuto consigliare misure e indirizzi decisamente rivolti a creare più fiducia nei risparmiatori. Rispetto alla crisi di credibilità, al contrario, il Governo nel corso della legislatura ha modificato la disciplina dei reati societari, ha favorito il rientro dei capitali illecitamente esportati, dando quindi un segnale di affievolimento dei presidi a tutela della legalità. Discorso a parte merita invece la tutela e la salvaguardia dell'indipendenza della Banca d'Italia, che giudica un valore da preservare, sia per la stabilità del sistema bancario che per la credibilità del sistema economico nazionale.

Il presidente PONTONE, in considerazione del numero di iscritti ancora a parlare in discussione generale, propone di convocare un'ulteriore seduta alle ore 21 al fine di consentire l'esame delle proposte di modifica del documento nella seduta antimeridiana di domani.

Il senatore D'AMICO (*Mar-DL-U*) non condivide tale proposta.

Il senatore COVIELLO (*Mar-DL-U*), giudicando inopportuna una modifica del calendario già stabilito, auspica altresì una maggiore collegialità nella definizione dei tempi di esame del documento.

Il presidente PONTONE si riserva di riesaminare la questione al termine della seduta.

Il senatore DEBENEDETTI (*DS-U*), dopo aver ricordato le previsioni dei Regolamenti parlamentari concernenti lo svolgimento e i compiti delle indagini conoscitive, si chiede se nello schema di documento conclusivo proposto sia stato raggiunto un giusto equilibrio tra acquisizioni conoscitive e proposte. A suo avviso la tendenza a considerare prioritario il momento della proposta rispetto a quello dell'analisi può alterare questo equilibrio. Da ciò deriva, del resto, l'alto numero di leggi vigenti nel nostro ordinamento. Ritiene viceversa che sia, in linea generale, preferibile una buona legge in meno ad una legge cattiva in più. La parte conclusiva del documento, quindi, risente della volontà, più o meno esplicita, di voler influire sulle norme legislative che dovranno essere approvate. Sarebbe stato meglio, invece, concentrarsi sull'analisi critica delle audizioni, in quanto questa costituisce senz'altro una base utile anche per il futuro esame legislativo. In considerazione di quanto affermato preannuncia, quindi, che non avanzerà ulteriori

proposte.

A suo avviso non è stata individuata una ragione precisa delle crisi finanziarie che si sono registrate e non si è tenuto sufficientemente conto del fatto che si è di fronte a difetti sistemici che hanno anche un'origine culturale. Per questo, invita a non enfatizzare la portata innovativa di proposte come quelle sugli amministratori indipendenti o sul voto di lista del consiglio di amministrazione che anzi è da respingere perchè altererebbe l'unità di intenti delle società. E' negativo anche il suo giudizio sulla proposta relativa a nomine da parte della Consob e ad attribuire alla stessa il compito di *listing*. Si dichiara decisamente contrario alla *class action* e all'intervento della Guardia di finanza nelle aziende, che determinerebbe gravi conflitti di interesse tra le competenze ad essa attribuita dalla legge.

Esprime perplessità anche sulle proposte concernenti gli incrementi delle sanzioni, anche se su questo aspetto il documento è contraddittorio ed osserva che, per ciò che concerne i paradisi fiscali e legali, sia indispensabile un atteggiamento realistico, che tenga conto del fatto che gli operatori si rivolgono verso le situazioni più propizie. Occorre, in definitiva, considerare che il carattere culturale che è alla base delle difficoltà del sistema rende difficile affrontarle attraverso norme legislative. Cita, ad esempio, il caso dei conflitti di interesse derivanti dalla partecipazione delle banche alla proprietà dei giornali. D'altra parte anche il ruolo delle autorità di vigilanza non è agevole, come è dimostrato dal non facile reclutamento di funzionari di livello adeguato. A suo avviso il tenore delle proposte avanzate dal Governo e la reazione che si profila da parte dei Gruppi di opposizione non lascia molto spazio alla speranza di ottenere risposte soddisfacenti.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 16,50.*