

SENATO DELLA REPUBBLICA
XIV LEGISLATURA

Commissioni riunite 6^a (Finanze e tesoro) e
10^a (Industria, commercio, turismo)

Mercoledì 13 aprile 2005
10^a Seduta

Presidenza del Presidente della 10^a Commissione
PONTONE

Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Maria Teresa Armosino.

IN SEDE REFERENTE

(3328) Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari, approvato dalla Camera dei deputati, in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Armani ed altri; Benvenuto ed altri; Lettieri e Benvenuto; La Malfa ed altri; Diliberto ed altri; Fassino ed altri; del disegno di legge d'iniziativa governativa; dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Antonio Pepe ed altri; Letta ed altri; Lettieri ed altri; Cossa ed altri; del disegno di legge d'iniziativa governativa e del disegno di legge d'iniziativa del deputato Grandi ed altri.

(2759) CAMBURSANO ed altri. - Riforma degli strumenti di controllo e vigilanza sulla trasparenza e correttezza dei mercati finanziari

(3308) PETERLINI ed altri. - Norme in materia di risparmio e di depositi bancari e finanziari non rivendicati giacenti presso le banche e le imprese di investimento

(2202) PEDRIZZI. - Disposizioni sul regime della responsabilita' e delle incompatibilita' delle societa' di revisione

(2680) PASSIGLI ed altri. - Norme a tutela degli investitori relative alla emissione, collocamento e quotazione in Italia di valori mobiliari emessi da societa' italiane o estere

(2760) CAMBURSANO ed altri. - Nuove norme in materia di tutela dei diritti dei risparmiatori e degli investitori e di prevenzione e contrasto dei conflitti di interessi tra i soggetti operanti nei mercati finanziari

(2765) MANZIONE. - Istituzione del Fondo di garanzia degli acquirenti di strumenti finanziari - e della petizione n. 808 ad essi attinente.

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Si riprende l'esame congiunto, sospeso nella seduta del 21 marzo scorso.

Intervenendo in discussione generale, il senatore CASTELLANI (*Mar-DL-U*) sottolinea anzitutto come il provvedimento in esame giunga dopo un significativo lasso temporale rispetto al verificarsi degli scandali finanziari che ne hanno determinato la genesi. Ricorda inoltre come l'indagine conoscitiva svolta congiuntamente con le Commissioni VI e X dell'altro ramo del Parlamento sui rapporti tra il sistema delle imprese, i mercati finanziari e la tutela del risparmio avesse già individuato le principali problematiche attinenti la riforma del settore del risparmio e le possibili misure da adottare: a tale proposito, ritiene il provvedimento insufficiente rispetto agli interventi attesi da parte dei risparmiatori e degli operatori finanziari.

Passa quindi a commentare nel dettaglio taluni aspetti del disegno di legge. Relativamente all'impianto sanzionatorio, sottolinea l'esigenza di un inasprimento delle pene, soprattutto con

riferimento al reato di falso in bilancio, in un'ottica di maggiore deterrenza, richiamando in proposito l'esperienza statunitense.

Auspica inoltre l'introduzione di previsioni maggiormente stringenti relativamente alla disciplina dei conflitti di interesse degli intermediari finanziari. Per quanto concerne, poi, l'articolo 8 del disegno di legge, in materia di rapporti tra sistema bancario e sistema industriale, fa osservare come nel Paese sia invalsa una tendenza alla crescita dell'erogazione del credito a favore delle imprese di grandi dimensioni a scapito di quelle piccole e medie e come non possa essere condivisa l'opinione dei relatori che considerano tale disposizione eccessivamente limitativa delle partecipazioni industriali nel capitale delle banche. Al contrario, ritiene che tale norma debba essere mantenuta e meglio dettagliata, onde garantire che il sistema bancario operi principalmente al fine di tutelare gli interessi dei risparmiatori. Con riferimento peraltro, in generale, all'assetto del sistema bancario medesimo, ne rileva la scarsa competitività, come dimostrato dalle recenti operazioni finalizzate all'acquisizione di importanti istituti di credito italiani da parte di banche straniere. Pur prendendo atto del fatto che la tematica del mandato del Governatore è stata accantonata, resta sul tappeto la questione dell'eliminazione dal provvedimento delle norme riguardanti le competenze in materia di concorrenza bancaria.

Tali questioni, infatti, vanno correlate al fatto che i costi dei servizi forniti dagli istituti di credito sono molto alti, e che esiste certamente un problema di scarsa concorrenza tra banche.

Pur rilevando la presenza di disposizioni condivisibili, ritiene altresì opportuno affrontare nell'ambito del provvedimento la problematica delle azioni collettive a tutela dei risparmiatori, ricordando come il disegno di legge n. 3058, recante disposizioni per l'introduzione dell'azione di gruppo a tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti, già approvato dalla Camera dei deputati, non sia stato sinora esaminato. Inoltre, auspica che nella presente sede vengano introdotte misure di tutela preventiva degli investitori, mediante la corretta informazione degli stessi sulle caratteristiche degli strumenti finanziari, oltre al ripristino della previsione, originariamente contenuta nel disegno di legge prima delle modifiche apportate dalla Camera dei deputati, della nullità dei contratti di investimento stipulati tra risparmiatori e intermediari in caso di violazione degli obblighi di comportamento di tali ultimi, dando in tal modo un segnale significativo ai mercati finanziari e assicurando una maggiore efficacia deterrente.

In conclusione, ritiene che il provvedimento dovrebbe essere essenzialmente improntato alla tutela dei risparmiatori mediante prescrizioni maggiormente incisive.

Interviene il senatore PASQUINI (*DS-U*) il quale rileva criticamente il notevole ritardo dell'Esecutivo nell'intervenire normativamente sulla materia dell'assetto del sistema del risparmio, riferendosi non solo al provvedimento in esame ma anche al tardivo recepimento della direttiva comunitaria sugli abusi di mercato. Riepiloga quindi i fattori politici alla base della differente impostazione del testo in esame rispetto all'originaria versione presentata dal Governo alla Camera dei deputati: mentre inizialmente la principale materia da disciplinare era costituita dall'assetto delle autorità di vigilanza, anche sotto il profilo dei rapporti con il potere politico, rimanendo in secondo piano le problematiche attinenti al governo societario, la formulazione attuale si muove in un'ottica molto diversa. Osserva che l'esperienza ha evidenziato l'insufficienza dell'autoregolamentazione dei soggetti che operano sui mercati finanziari, nonché elementi di problematicità nell'ambito del sistema di valutazione del merito di credito; le crisi finanziarie hanno messo in luce, inoltre, l'esigenza di prevenire l'effettuazione di operazioni societarie poco trasparenti, nonché di una più stringente regolamentazione della circolazione dei titoli obbligazionari e di un'analisi del funzionamento del sistema di segnalazione dei rischi nell'erogazione del credito. Rileva pertanto criticamente l'eliminazione nel testo approvato dalla Camera dei deputati di disposizioni di notevole importanza quali quelle concernenti l'assetto della Banca d'Italia, le competenze in tema di concorrenza bancaria e la disciplina del reato di falso in bilancio: con specifico riferimento alla durata dell'incarico di Governatore della Banca d'Italia, ritiene che un allineamento con le regole vigenti negli altri Paesi europei, nel senso di una limitazione temporale, avrebbe dovuto essere

stabilito autonomamente dalla Banca d'Italia medesima; riguardo ai rapporti tra le autorità di vigilanza sul settore del risparmio, non condivide il mantenimento dell'assetto attuale, rilevando peraltro come le misure stabilite per il coordinamento dell'attività delle stesse possano rivelarsi problematiche; giudica infine negativamente l'affievolimento della portata della fattispecie incriminatrice del falso in bilancio.

Per quanto concerne, in generale, l'assetto del sistema bancario, ritiene che l'attività e le decisioni della Banca d'Italia dovrebbero essere ispirate ad una maggiore trasparenza, poiché ciò consentirebbe una migliore efficienza del mercato creditizio e finanziario vigilato e quindi favorirebbe la competitività degli istituti di credito nazionali dal punto di vista della concorrenza. Inoltre, reputa controproducente perseguire politiche di tipo protezionistico in ambito bancario proprio sotto il profilo della garanzia della concorrenza nel settore, ricordando peraltro come analogo atteggiamento non sia stato seguito con riferimento alle imprese industriali. Rileva altresì criticamente come il sistema bancario italiano sia incentrato sul settore del credito al dettaglio rispetto al finanziamento alle imprese e alle operazioni di investimento e come tale circostanza si ripercuota negativamente sulle possibilità di crescita delle piccole e medie imprese. Ravvisa ulteriori elementi di criticità nel fatto che numerose emissioni di obbligazioni da parte di imprese italiane siano collocate avvalendosi di banche straniere e nell'elevato costo della prestazione dei servizi bancari, dovuto alla mancata liberalizzazione e all'insufficiente livello di concorrenza nel settore creditizio.

Con riguardo ai profili di merito, ritiene che il disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati contenga alcuni aspetti positivi, come la previsione di nuovi principi e regole di *governance* e di revisione contabile, oltre alle disposizioni volte ad contrastare più efficacemente le manovre elusive poste in essere con il ricorso a società collegate o controllate operanti nei cosiddetti paradisi fiscali; sono altresì condivisibili le nuove norme in tema di obblighi di trasparenza. Non vanno poi trascurati gli obblighi in tema di redazione e presentazione dei prospetti informativi, nonché il divieto di collocazione di strumenti finanziari ad alto rischio presso investitori non istituzionali. Analogamente, ritiene condivisibile la ricorribilità e la maggiore trasparenza delle decisioni delle autorità di controllo. Ritiene quindi che il disegno di legge risulti senz'altro apprezzabile - in quanto mira a rinnovare profondamente principi, regole e procedure inefficienti e gravemente anacronistici - ma ciò rende anche più evidente il fatto che si sia persa l'occasione per giungere ad un provvedimento realmente completo ed efficace: l'articolato in commento presenta ancora numerose lacune ed aporie.

In particolare, non è stato risolto il problema del limite temporale al mandato del Governatore della Banca d'Italia e viene proposta una formulazione del reato di falso in bilancio non accettabile. Esprime inoltre perplessità riguardo alla cosiddetta vigilanza per funzioni, in quanto il coordinamento tra le tre Autorità attualmente previste non sembra sufficientemente definito e potrebbe risultare gravemente problematico.

Richiama l'attenzione delle Commissioni riunite sul fatto che le modifiche del TUF previste all'articolo 15 sono state svuotate dei contenuti maggiormente significativi, lamentando inoltre la soppressione, a suo avviso ingiustificata, delle disposizioni relative alla tutela preventiva dei risparmiatori.

Esprime altresì forti dubbi sull'opportunità di predeterminare rigidi limiti legali con riguardo alle cosiddette operazioni con parti correlate, in quanto ritiene che tali aspetti non si prestino adeguatamente ad una predeterminazione in via normativa ma debbano, diversamente, essere valutate caso per caso.

Da ultimo, ritiene che l'attuale regolamentazione dei conflitti di interesse nella prestazione dei servizi di investimento risulti non convincente, auspicando pertanto i necessari approfondimenti sul punto.

Per tali ragioni, ritiene necessario svolgere un esame estremamente accurato dei disegni di legge in titolo, senza forzate restrizioni dei tempi necessari per l'esame parlamentare, al fine di restituire un quadro di certezze alla regolamentazione al sistema creditizio e di tutelare gli interessi dei

risparmiatori, delle imprese, e degli stessi istituti di credito.

Il senatore DEBENEDETTI (*DS-U*) osserva preliminarmente che il risparmio costituisce un valore fondamentale la cui salvaguardia è nell'interesse comune non solo dei risparmiatori, ma altresì delle banche e delle imprese, atteso che, in un sistema di mercato efficiente, un'attenta opera di selezione del credito e delle sue modalità di gestione e di erogazione consente di perseguire al contempo l'interesse degli istituti di credito e di coloro che ad esso ricorrono, sia che si tratti di piccoli risparmiatori o di imprese.

In tale contesto - nel quale del resto emerge un generale riconoscimento della necessità di tutelare il diritto *lato sensu* di proprietà - occorre individuare un punto di incontro per realizzare un equilibrato temperamento tra lo sviluppo della concorrenza e la vigilanza prudenziale: e tuttavia, a suo avviso, il sistema creditizio nazionale avrebbe bisogno di un maggiore tasso di concorrenzialità.

Con riguardo alle recenti vicende della possibile acquisizione del controllo della Banca nazionale del lavoro e della Banca Antonveneta, non è stato un caso, a suo avviso, che tali questioni si siano poste in concomitanza con l'esame parlamentare di un testo che potrebbe riformare radicalmente i principi di concorrenza, di tutela e di vigilanza.

Sottolinea pertanto la necessità di esaminare con attenzione tutti gli aspetti evocati dai provvedimenti, senza trascurare i problemi relativi alla durata del mandato del Governatore e alla ripartizione dei poteri tra le varie autorità di controllo: a tale proposito, appare evidente che su tali questioni si sono registrate posizioni per certi versi pregiudiziali e aprioristiche.

D'altro canto egli rimarca il patrimonio di credibilità e indipendenza di giudizio acquisito dall'Istituto di vigilanza nel corso della sua lunga storia, auspicando che le Commissioni riunite deliberino con senso di responsabilità e spirito critico proprio per preservare tale patrimonio.