

SENATO DELLA REPUBBLICA
XIV LEGISLATURA

COMMISSIONI 6^a e 10^a RIUNITE
6^a (Finanze e tesoro)
10^a (Industria, commercio, turismo)

GIOVEDÌ 14 APRILE 2005
11^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 petizione n. 808 ad essi attinente.

Si riprende l'esame congiunto, sospeso nella seduta di ieri.

Interviene in discussione generale il senatore CAMBURSANO (*Mar-DL-U*), che riepiloga innanzitutto i dati dimensionali relativi alle crisi industriali e finanziarie verificatesi negli scorsi anni, che hanno coinvolto un significativo numero di risparmiatori. A fronte del susseguirsi dei ricordati dissesti, ritiene che responsabilità debbano essere individuate non solo in capo agli esponenti societari e ai soggetti deputati al controllo interno ed esterno alle imprese, ma anche alle autorità di vigilanza sul mercato bancario e finanziario e, in ultima analisi, al legislatore, cui sarebbe spettato il compito di intervenire normativamente introducendo prescrizioni maggiormente stringenti. A tale ultimo proposito ricorda che l'attività della Commissione di studio presieduta dal professor Galgano, la quale aveva elaborato una serie di ipotesi di riforma in particolare in materia di revisione contabile, non ha avuto seguito in termini di proposte legislative; inoltre, non hanno trovato riscontro le raccomandazioni comunitarie in tema di revisori contabili, mentre la direttiva europea sugli abusi di mercato è stata recepita con notevole ritardo, nonostante la propria proposta a

suo tempo formulata di inserimento già nel disegno di legge comunitaria 2004; infine, rileva criticamente che il disegno di legge n. 3058 in materia di azioni collettive a tutela dei consumatori, già approvato dalla Camera dei deputati, non è ancora stato esaminato dal Senato.

Il ritardo nell'intervenire legislativamente sul settore del risparmio si è determinato, a suo avviso, per la mancanza in seno al Governo e alla maggioranza di un effettivo intento politico di riforma, soprattutto per quanto concerne la problematica del riassetto dei poteri della Banca d'Italia e la disciplina del reato di falso in bilancio: da un lato, infatti, vi è la volontà di non ingenerare conflitti con il Governatore della Banca d'Italia nell'attuale difficile congiuntura di finanza pubblica e alla luce delle recenti vicende del settore bancario; dall'altro, l'Esecutivo non intende intervenire con decisione in materia di false comunicazioni sociali per le ripercussioni concrete che potrebbero prodursi su vicende giudiziarie in corso.

Rileva peraltro criticamente come tale condotta non si traduca in un'adeguata tutela degli interessi dei risparmiatori e, in definitiva, rischi di ripercuotersi negativamente sul sistema economico e finanziario del Paese, ricordando inoltre la differente impostazione seguita nell'esperienza statunitense dopo il verificarsi di gravi dissesti finanziari.

Ritiene pertanto indispensabile un'azione legislativa mirata a riformare il settore del risparmio introducendo una normativa più severa, restituendo in tal modo fiducia agli investitori e favorendo il rilancio della competitività del sistema produttivo nazionale. Analogamente, auspica un riassetto del sistema bancario che ne consenta il consolidamento e la crescita, superando l'attuale situazione di frammentazione e debolezza degli istituti di credito. Ritiene, infatti, che solo favorendo la creazione di banche nazionali solide possano essere scongiurati rischi di acquisizione da parte di gruppi stranieri, valutando negativamente l'impostazione sinora seguita dalla Banca d'Italia. In tale ambito, giudica indispensabile una riforma delle autorità di vigilanza sul settore bancario secondo un'articolazione per funzioni, ricordando tuttavia criticamente le considerazioni di diverso tenore svolte dal Ministro dell'economia e delle finanze nel corso dell'esame del disegno di legge da parte della Camera dei deputati, laddove è stato ritenuto preferibile non riformare le competenze attualmente esistenti in materia di concorrenza in ambito bancario e non intervenire legislativamente sul tema della durata temporale del mandato del Governatore della Banca d'Italia, affidando tale decisione alla valutazione dell'Istituto medesimo.

Passa quindi a commentare nel dettaglio talune disposizioni recate dal provvedimento.

Riguardo la disciplina del governo societario e della tutela delle minoranze, fa osservare come tale materia non fosse affrontata analiticamente nella versione originaria del provvedimento, che si occupava principalmente delle problematiche attinenti l'assetto della Banca d'Italia. Si sofferma poi sulla disciplina degli amministratori eletti dalle minoranze azionarie, apprezzandone l'introduzione ma manifestando perplessità sull'elevatezza del *quorum* previsto per la presentazione di liste di minoranza, ritenendo preferibile l'attribuzione alla Consob della potestà di stabilire tale requisito in relazione alle dimensioni della società.

Con riferimento alla previsione di amministratori indipendenti nell'ambito dei consigli di amministrazione che raggiungano un determinato numero di membri, evidenzia il rischio che vengano posti in essere comportamenti elusivi e suggerisce, quindi, di stabilire un obbligo di nomina indipendente dal numero dei componenti del consiglio stesso.

Dopo aver espresso apprezzamento per l'introduzione della possibilità per le minoranze di chiedere l'integrazione dell'ordine del giorno dell'assemblea, manifestando perplessità sull'elevatezza del relativo *quorum*, svolge talune considerazioni sul nuovo assetto dell'attività di revisione contabile. Pur condividendo alcune disposizioni finalizzate a garantire l'indipendenza dei revisori dei conti, ritiene che la tutela di tale indipendenza debba necessariamente accompagnarsi a misure volte all'apertura del mercato della revisione contabile, favorendo la concorrenza: giudica pertanto necessario incentivare la crescita di nuove società di revisione, anche mediante la fissazione di un limite massimo al numero di incarichi assunti in relazione a società quotate. Preannuncia quindi la presentazione di proposte emendative in tal senso, oltre che finalizzate a conferire esclusivamente alla Consob il compito di assegnare gli incarichi di revisione.

Per quanto concerne, inoltre, la problematica del conflitto di interessi, auspica l'introduzione di una normativa maggiormente stringente in tema di rapporti tra settore industriale e bancario. Ritiene infatti che tale tema rivesta un'importanza fondamentale per il corretto funzionamento del sistema economico e reputa indispensabile stabilire una totale separazione tra amministrazione delle imprese e gestione degli istituti di credito. Con riferimento, poi, ai conflitti di interesse all'interno delle singole banche, apprezza l'accoglimento della proposta, avanzata dalla propria parte politica in sede di prima lettura, dell'introduzione di misure volte a separare i diversi comparti di attività. Sottolinea peraltro come sia rimasta impregiudicata la questione della riforma dell'assetto proprietario della Banca d'Italia oltre che, più in generale, la problematica del riassetto dei poteri di tale autorità di vigilanza; un'ulteriore tematica non affrontata dal provvedimento è costituita dalla riforma della legislazione fallimentare, strettamente connessa alla disciplina del mercato creditizio e finanziario, in un'ottica di migliore coordinamento, in modo tale da favorire il corretto svolgimento delle attività economiche.

Con riguardo all'apparato sanzionatorio previsto, fa osservare come i recenti scandali finanziari abbiano evidenziato l'inadeguatezza dei rimedi risarcitori individuali sia sotto il profilo degli effetti deterrenti che del ristoro dei danni. In particolare, osserva che gli operatori economici nazionali saranno necessariamente indotti a perseguire comportamenti non corretti, sino a che i costi delle sanzioni e dei risarcimenti saranno compensati e superati dai benefici derivanti dalle violazioni. E' per tali ragioni che ritiene necessario, con particolare riguardo all'introduzione della *class action* nel nostro ordinamento, prevedere strumenti di tutela più moderni ed efficienti.

Sottolinea fortemente la necessità di reintrodurre il rimedio della nullità relativa del contratto in caso di violazione dei doveri di comportamento imposti ad intermediari, a suo avviso ingiustificatamente eliminata dal testo definitivo approvato dalla Camera dei deputati. In tal modo verrebbero consolidati i risultati ai quali sta già pervenendo la giurisprudenza di merito con riguardo alla negoziazione dei *bonds* in *default* in violazione dei doveri informativi. In relazione poi al dovere di consegnare il prospetto informativo, ritiene tecnicamente scorretta la previsione di una sanzione di annullabilità, che dovrebbe invece essere sostituita dalla previsione della nullità del contratto per violazione di norme imperative, conformemente a quanto più volte chiarito dalla dottrina e dalla giurisprudenza.

Ritiene inoltre del tutto inadeguate le sanzioni previste per il reato di false comunicazioni sociali, in palese contrasto con il rigore che ha invece caratterizzato il contenuto del *Sarbanes Oxley Act*, varato negli Stati Uniti a seguito delle note vicende collegate alla Heron. Tale inadeguatezza – prosegue l'oratore – risulta tanto più evidente ove si consideri che sono state mantenute le soglie di non punibilità e la perseguibilità a querela per le società non quotate. Inoltre, l'aggravante del grave nocumento ai risparmiatori non potrà risolvere i problemi connessi alla necessità di un efficace e deterrente sistema sanzionatorio sia per l'imprecisione degli elementi costitutivi di tale circostanza, che per la difficoltà del suo verificarsi.

L'inadeguatezza del sistema sanzionatorio potrebbe offrire un messaggio distorto ai risparmiatori e ai mercati, in quanto il valore della trasparenza non sembra ancora sufficientemente tutelato; sotto questo profilo sottolinea altresì l'opportunità di prevedere adeguate misure di sostegno finanziario in favore della Consob anche per quanto attiene alle attività di accertamento finalizzate all'erogazione delle sanzioni amministrative.

Si sofferma poi sulle disposizioni concernenti i doveri di informazione degli intermediari nella prestazione dei servizi di investimento, ripercorrendo le vicende che nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati hanno poi portato all'abrogazione dell'articolo 16 del testo licenziato dalle Commissioni riunite. A tale proposito, ritiene insufficiente la previsione di una delega al Governo per l'approvazione di uno statuto dei risparmiatori, in quanto foriera di possibili difficoltà di qualificazione giuridica e di applicazione. Auspica pertanto la reintroduzione del citato articolo 16, ovvero l'introduzione, nei criteri direttivi della delega, dell'obbligo di informare preventivamente i risparmiatori per iscritto delle caratteristiche di rischio dei rapporti finanziari, nonché dell'eventuali perdite verificatesi nel corso dell'esecuzione del rapporto.

Sottolinea quindi la necessità di ridefinire l'assetto delle autorità di vigilanza e l'introduzione di un termine per il mandato al Governatore della Banca d'Italia. A suo avviso, infatti, occorre provvedere rapidamente ad una chiara ridefinizione delle competenze in materia di concorrenza bancaria, anche a causa della persistenza di condotte protezionistiche; inoltre la previsione di un termine definito per il mandato del Governatore non toccherebbe in alcun modo l'indipendenza della Banca d'Italia, introducendo invece una chiara misura di ragionevolezza.

Nel ribadire la necessità di preservare la libertà e l'autonomia di giudizio del Parlamento nella predisposizione di un provvedimento di grande importanza per il sistema produttivo e per i mercati finanziari, dichiara il proprio impegno affinché la conclusione dell'esame possa avvenire in tempi rapidi, senza dare spazio a nuove e dannose ipotesi di rinvio. Dichiara inoltre la propria disponibilità a verificare i possibili margini di convergenza tra le diverse forze politiche, ferme restando le posizioni sostenute dall'opposizione.