

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

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

MARTEDÌ 24 MAGGIO 2005
19^a Seduta

Presidenza del Presidente della 6^a Commissione
PEDRIZZI

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

(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

(2202) PEDRIZZI. - Disposizioni sul regime della responsabilit  e delle incompatibilit  delle societ  di revisione

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

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

(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

(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
- e petizione n. 808 ad essi attinente

Si riprende l'esame congiunto dei disegni di legge in titolo sospeso nella seduta del 18 maggio.

Si passa allo svolgimento degli interventi di replica.

Il senatore EUFEMI (UDC), relatore per la Commissione Finanze e tesoro, esprime anzitutto apprezzamento per il lavoro svolto dalle Commissioni riunite, compiuto anche grazie all'acquisizione del punto di vista dei soggetti interessati dal disegno di legge di riforma del risparmio, senza che ci  prolungasse l'iter del provvedimento. Auspica quindi che le Commissioni concludano sollecitamente l'esame del provvedimento, apportando ad esso, peraltro, talune indispensabili correzioni rispetto al testo approvato dall'altro ramo del Parlamento.

Dopo aver evidenziato l'ampiezza del dibattito e l'articolazione e rilevanza delle valutazioni svolte dai commissari, respinge le critiche concernenti il ritardo del Parlamento nell'approvare le nuove norme in commento, originate come noto dai recenti scandali finanziari. Viceversa, rivendica l'impegno da parte della maggioranza ad evitare condizionamenti sull'attivit  legislativa da parte di

fattori esterni e a compiere valutazioni senza farsi influenzare da vicende attuali sugli assetti proprietari di alcune banche.

Rispetto alle problematiche concernenti la durata del mandato del Governatore della Banca d'Italia e l'attribuzione di competenza in materia di concorrenza bancaria, sottolinea come proprio tali dibattute questioni abbiano determinato rallentamenti dell'*iter* del provvedimento nel corso dell'esame da parte della Camera dei deputati: reputa pertanto opportuno che il disegno di legge non contenga più alcune disposizioni in proposito e auspica che non vengano riproposte come emendamenti al testo; rileva peraltro come fosse, a proprio giudizio, errato soffermare l'attenzione sui profili attinenti la disciplina del settore bancario, anziché di quello societario e industriale, in relazione all'analisi delle citate crisi finanziarie. Fa poi notare che il disegno di legge non evita di intervenire in relazione all'assetto delle autorità di vigilanza sul settore del risparmio, operando al contrario una riforma sistematica che costituisce una valida risposta all'esigenza di tutela dei risparmiatori e di fiducia emersa nell'ambito del mercato finanziario.

L'oratore replica poi ai rilievi critici rispetto alla difesa degli assetti societari delle banche italiane facendo osservare la contraddittorietà di tale atteggiamento rispetto alle scelte effettuate negli anni scorsi da esponenti della medesima parte politica in relazione a importanti imprese industriali del Paese.

Dopo aver richiamato le riflessioni svolte dai senatori Tarolli e Grillo sulle vicende che hanno condotto all'introduzione del testo unico bancario e al successivo riassetto normativo dei settori bancario e finanziario, sottolinea la validità del sistema nel suo complesso così come progressivamente delineatosi. Inoltre ritiene essenziale riflettere sul ruolo delle banche nell'economia italiana, soprattutto dal punto di vista della loro essenziale funzione di erogazione del credito alle imprese, più che con riferimento alla ipotizzata scarsa concorrenza nel settore, ovvero, alle condizioni praticate e ai costi dei servizi erogati. Proprio in tale funzione allocativa e di sostegno alla crescita delle aziende risiede, infatti, la motivazione principale dell'attenzione che deve essere riservata al settore bancario, anche in relazione al possibile ruolo delle banche straniere, giudicando, di contro, non condivisibili le diverse valutazioni svolte dal senatore Debenedetti.

Ricordando il rammarico espresso dai senatori Cantoni e Debenedetti per la mancata disciplina del mandato del Governatore e del riparto di competenze in materia di concorrenza bancaria - dopo aver sottolineato come nella scorsa legislatura il centro-sinistra non abbia attuato alcun intervento in merito - ricorda che le previsioni attinenti tali problematiche non hanno superato il vaglio della Camera dei deputati. Giudica favorevolmente la mancata introduzione di disposizioni incidenti sull'assetto normativo attuale del sistema di vigilanza sul settore bancario, rilevando come esso si sia dimostrato idoneo a garantire l'indipendenza della funzione di vigilanza e la crescita del comparto bancario anche a seguito del processo di privatizzazione degli istituti di credito. Ritiene inoltre che l'attribuzione alla Banca d'Italia del duplice ruolo di autorità di vigilanza (volta a garantire la stabilità e la sana e prudente gestione) e di regolazione della concorrenza in ambito bancario risulta efficace e funzionale all'operatività dell'Istituto. Dopo aver citato i dati concernenti la crescita di concorrenza nel sistema bancario, sottolinea l'esigenza di distinguere con chiarezza tra la problematica dell'attribuzione dei compiti in tema di concentrazioni bancarie e quella della possibilità per gli operatori esteri di acquisire quote di controllo nel capitale di istituti di credito nazionali: tali procedure, infatti, sono regolate da normative diverse e rispondono a differenti finalità, ragion per cui non ritiene possa sussistere alcun conflitto tra compiti di vigilanza sulla stabilità del sistema bancario interno e valutazioni dal punto di vista della concorrenza tra operatori. L'oratore non condivide quindi le critiche rivolte alla correttezza dell'operato della Banca d'Italia su entrambi i versanti, citando, da un lato, l'assenza di provvedimenti giudiziari di annullamento di atti della stessa quale autorità di vigilanza e, dall'altro - con riferimento cioè ai sospetti di atteggiamenti protezionistici della Banca d'Italia in veste di autorità preposta alla concorrenza nel settore bancario - i dati relativi alla presenza di gruppi esteri nel capitale delle principali banche italiane rispetto alla situazione degli altri Stati membri dell'Unione Europea.

Conclusivamente rispetto a tali tematiche ribadisce la propria preferenza per la non introduzione di modifiche al disegno di legge che rischierebbero di compromettere il patrimonio di credibilità e indipendenza dell'Istituto.

Soffermandosi poi su talune tematiche emerse nella discussione, con riferimento alla disciplina delle società di revisione contabile, sottolinea l'esigenza di fissare un limite massimo alla responsabilità civile per comportamenti non dolosi, onde consentire un meccanismo di tipo assicurativo. Ritiene inoltre opportuno garantire l'indipendenza dell'attività di revisione limitando i possibili conflitti di interesse tra la società cliente e la rete cui appartiene la società di revisione, prevedendo misure omogenee rispetto agli indirizzi in via di definizione in sede comunitaria.

Quanto al problema della contendibilità sul piano internazionale delle banche nazionali, evidenzia i rischi che potrebbero derivare da mutamenti della proprietà delle banche per i fruitori dei servizi finanziari e, soprattutto, dal punto di vista dell'erogazione del credito e della scelta degli investimenti da effettuare, rispetto alle esigenze delle imprese italiane ovvero dei territori in cui operano gli istituti di credito.

Ritiene inoltre che sia necessario prevedere una normativa maggiormente severa relativamente ai cosiddetti paradisi fiscali, per contrastare efficacemente comportamenti elusivi, subordinando alla valutazione della Consob la possibilità, per le società italiane quotate o con titoli diffusi tra il pubblico, di detenere il controllo di società estere aventi sede legale in Stati che non garantiscono la trasparenza societaria.

Reputa altresì opportuno intervenire in materia di azioni attribuite a esponenti aziendali dipendenti o collaboratori, estendendo l'ambito di applicazione della nuova normativa a tutti i casi di remunerazione basata su azioni o strumenti finanziari, ampliando altresì gli oneri di comunicazione non solo al mercato ma anche all'assemblea degli azionisti. Ritiene inoltre necessario affidare alla normativa secondaria della Consob l'individuazione di misure che impediscano che siano poste in essere strategie aziendali meramente speculative e finalizzate all'attribuzione di *stock option* anziché alla crescita produttiva.

In materia di conflitti di interesse nella prestazione dei servizi di investimento, giudica preferibile l'applicazione di sanzioni per l'inosservanza della normativa a carico dei responsabili e non direttamente delle società di appartenenza, onde evitare che l'entità delle sanzioni possa essere considerata un costo di impresa.

Per quanto concerne le disposizioni sulla concessione di credito in favore di azionisti e di obbligazioni degli esponenti bancari, ritiene opportuno affidare interamente alla normativa di attuazione delle Autorità creditizie il compito di dettare la disciplina dei limiti per la concessione di credito, anziché operare una ripartizione tra norme di rango primario e secondario. Giudica peraltro necessario eliminare la disposizione legislativa che individua una soglia debitoria fissa, in quanto facilmente eludibile e contraria all'efficienza gestionale delle banche.

In relazione all'apparato sanzionatorio, sottolinea l'esigenza di procedere ad un coordinamento tra le disposizioni del disegno di legge e le modifiche recentemente introdotte dalla legge comunitaria per il 2004 - che ha recepito, tra l'altro, la normativa comunitaria sugli abusi di mercato - nonché con la riforma del diritto societario in via di attuazione.

Conclude sottolineando l'esigenza di un esame del provvedimento in tempi ristretti, apportando solo talune limitate modifiche che non ne mettano in discussione l'impianto essenziale.

Il relatore SEMERARO (AN), nell'associarsi alle considerazioni testé svolte dal relatore per la 6^a Commissione Eufemi, esprime preliminarmente apprezzamento per gli interventi svolti in discussione generale, che hanno offerto un utile contributo alla comprensione delle complesse problematiche relative al risparmio ed ai mercati finanziari.

Sotto il profilo politico ritiene di non condividere l'imputazione di responsabilità in merito al ritardo nella emanazione dei provvedimenti di riforma, che da alcune parti è stata rivolta al Governo e all'attuale maggioranza, in quanto i servizi e i mercati finanziari vengono gestiti nello stesso modo da diverso tempo e la precedente maggioranza non ha ritenuto, a suo avviso, di voler intervenire in

proposito. Non è la prima volta - prosegue il relatore Semeraro - che al Governo ed alla sua maggioranza viene attribuita la responsabilità di eventi e situazioni assolutamente non imputabili al loro operato. Al contrario, va dato atto al Governo e al Parlamento del tempestivo intervento posto in essere subito dopo il verificarsi di eventi che hanno interessato il sistema di risparmio nazionale e, soprattutto, danneggiato i risparmiatori. Al riguardo, esprime la propria soddisfazione per il fatto che il disegno di legge già approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati, presenta fra i primi firmatari alcuni esponenti della sua parte politica.

Sempre in riferimento all'aspetto politico, precisa che da parte dell'attuale maggioranza vi è la ferma volontà di giungere in tempi brevi all'approvazione in Assemblea del disegno di legge.

Con riguardo ai profili di merito, richiama le argomentazioni che le varie autorità invitate ad intervenire hanno esposto nelle proprie relazioni, osservando che ciascuna di esse ha posto in evidenza gli aspetti condivisi, ed ha altresì suggerito alcune modifiche all'attuale testo licenziato dalla Camera. Al riguardo, ritiene arduo distinguere gli aspetti più o meno condivisibili in quanto tutte le argomentazioni proposte risultano di particolare aderenza e colgono aspetti significativi per la tutela del risparmio e per la disciplina dei mercati finanziari. Ricorda in proposito che da più parti è stato sollevato il problema della totale indipendenza o meno degli organi di amministrazione, ed è stato altresì affrontato il problema dell'entità del possibile affidamento ad amministratori di istituto di credito. Precisa inoltre che la scelta in ordine alla creazione della figura del coordinatore fra le autorità di controllo non ha ricevuto unanimi consensi in quanto alcuni hanno ritenuto tale figura inutile, altri adeguata alle attuali necessità ed altri ancora suscettibile di comprimere le attuali esigenze di segretezza. La stessa varietà di giudizi si è verificata in relazione al tema della collaborazione disposta dalla Guardia di Finanza.

Fa quindi osservare che tutte le autorità interpellate hanno trattato delle varie problematiche riferite all'intermediazione e all'assoluta necessità di grande trasparenza.

Il disegno di legge approvato dalla Camera ha la precipua finalità di realizzare la maggiore e migliore trasparenza possibile, in quanto è con l'esaltazione della trasparenza che si realizza la possibilità per l'operatore di scegliere consapevolmente tra le varie offerte e, conseguentemente, si accrescono le dinamiche competitive dei mercati. Il risparmiatore - prosegue il relatore Semeraro - deve essere posto nelle condizioni non solo di conoscere, ma anche di avere un'informazione completa e assolutamente chiara, che possa consentirgli, di conseguenza, le scelte più opportune: di qui la necessità di un complesso sistema di controlli attraverso un ben congegnato rapporto di reciproche integrazioni. A tal riguardo, a presidio della primaria esigenza di trasparenza, rileva l'opportunità di valutare l'introduzione di una specifica tutela cautelare, posto che assai di frequente l'effetto repressivo, realizzato dal provvedimento giudiziale giunge in ritardo per i tempi occorrenti alle esigenze istruttorie. Occorrerebbe, a suo avviso, individuare un sistema capace di interrompere tempestivamente l'eventuale amministrazione inadeguata, al fine di evitare l'aggravarsi della situazione medesima per tutto il tempo occorrente al detto espletamento istruttorio, ovviamente in presenza di risultanze sufficientemente indicative.

Richiama quindi l'attenzione sul fatto che la pur necessaria esaltazione della trasparenza non deve indurre all'attuazione di precetti che mal si collocherebbero nel nostro ordinamento, come l'ipotizzata previsione, in alcune ipotesi di potenziale danno, di una non precisata nullità contrattuale che, com'è noto, può esistere soltanto in assenza di elementi essenziali del contratto. Ritiene inoltre che il riferimento a soggetti di amministrazione caratterizzati per la loro indipendenza, anziché per l'appartenenza alla minoranza, non si traduca in un pregiudizio alle esigenze di trasparenza: l'obbligo di necessaria appartenenza alla minoranza vincola anzi ingiustificatamente la volontà sociale nell'esercizio di un potere di scelta che è e deve essere specifica espressione della sovranità assembleare.

Ritiene inoltre necessario definire un equo temperamento di interessi nel rapporto banche-imprese, sottolineando come l'eccessiva limitazione creditizia nei confronti di soggetti che, in quanto soci, rivestano cariche apicali nell'istituto bancario o partecipino a patti di sindacato di voto potrebbe, a suo avviso, determinare un improvviso obbligo di riassetto dell'azionariato di varie

banche, con la conseguente possibilità di un più agevole ingresso nel nostro sistema economico di banche estere. A suo avviso, è doveroso evidenziare che l'Italia è la nazione nel mondo dove si registra la maggiore partecipazione di banche straniere.

Ritiene pertanto che gli interventi, pur nel massimo rispetto dell'esigenza di correttezza e trasparenza, non debbano sacrificare senza utile vantaggio esigenze di carattere economico e produttivo, sottolineando in proposito che la configurazione di un rapido sistema cautelare, come prima specificato, può essere una soluzione idonea per eliminare le pregiudizievoli conseguenze di un sistema eventualmente di maggior favore per soggetti più inseriti nel complesso amministrativo e gestionale di una specifica banca. Ribadisce inoltre la rilevanza delle attività di controllo svolte da appositi enti ed autorità, che costituiscono un'ulteriore forma di sicurezza operativa.

Fa osservare che il risparmio costituisce il primo comparto dell'economia nazionale ed è un elemento di sicuro affidamento specie ove si consideri che in Italia si registra il livello di risparmio più alto del mondo. Tale considerazione unitamente al fatto che l'Italia è caratterizzata da un sistema bancocentrico, che individua nel ricorso alle banche il primario modo di finanziamento, fa ritenere necessaria una gestione univoca del sistema per evitare brusche interruzioni e necessità di diverso adattamento.

Nel sottolineare i meriti del Parlamento, che ha approvato in prima lettura un provvedimento di riforma in materia di risparmio in gran parte adeguato alle necessità, ritiene tuttavia che sia opportuno introdurre alcune modifiche. Da un lato, ciò consentirebbe ad esempio di evitare penalizzazioni eccessive con possibili conseguenze pregiudizievoli e, dall'altro, permetterebbe di evitare forme di indebito vincolo alle libere manifestazioni di volontà. Sotto altro profilo, sottolinea la necessità di introdurre ulteriori modifiche per rendere il provvedimento legislativo di più facile applicabilità ed adesione ai complessi aspetti della gestione e difesa del risparmio, oltreché alle normali esigenze di carattere bancario.

Infine, rileva la necessità di individuare una specializzazione giudiziaria con conseguente creazione di sezioni giurisdizionali *ad hoc*.

Il sottosegretario ARMOSINO, espresso preliminarmente apprezzamento per gli utili contributi propositivi emersi in discussione generale, sottolinea la necessità di pervenire in tempi rapidi alla approvazione del provvedimento in esame, al fine di introdurre regole certe per gli operatori del settore e per tutti i risparmiatori. Pur dichiarando di non condividere alcune delle considerazioni dei relatori, ritiene infatti che l'esigenza di assicurare l'entrata in vigore della riforma risulti assolutamente prevalente.

Con riguardo ai profili di merito fa presente che relativamente alla ridefinizione dei poteri di vigilanza e alla durata del mandato al Governatore della Banca d'Italia si è determinato un acceso dibattito tra le varie parti politiche, animato anche dal confronto tra due figure istituzionali di spiccata personalità. In considerazione della delicatezza delle questioni sottese, ritiene che su tali aspetti non vi sia lo spazio per approvare modifiche rispetto all'attuale formulazione del testo. Tuttavia, considera altresì che nell'attuale connotazione dei sistemi economici e bancari, anche in ambito europeo e internazionale, non sia più ipotizzabile un mandato del Governatore *sine die* e che la modifica di tale principio dovrà essere regolamentata dalla stessa Banca d'Italia.

Dichiara quindi la piena disponibilità del Governo a valutare con attenzione tutte le altre proposte emendative che possano risultare utili ad un miglioramento del testo.

Il presidente PEDRIZZI esprime soddisfazione per l'ampia e approfondita discussione, auspicando una sollecita conclusione dell'esame del provvedimento, in modo tale da consentirne l'approvazione da parte dell'Assemblea entro il mese luglio. Assicura inoltre un'attenta valutazione anche delle istanze provenienti dall'opposizione e dei disegni di legge abbinati, auspicando l'individuazione di soluzioni normative ampiamente condivise.