

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

COMMISSIONI 6^a e 10^a RIUNITE

6^a (Finanze e tesoro)

10^a (Industria, commercio, turismo)

INDAGINE CONOSCITIVA SUI RAPPORTI TRA IL
SISTEMA DELLE IMPRESE, I MERCATI FINANZIARI
E LA TUTELA DEL RISPARMIO

4^o Resoconto stenografico

(Fa seguito alle sedute svolte dalle Commissioni riunite 6^a e 10^a del Senato congiunte con le Commissioni riunite VI e X della Camera dei deputati, pubblicate in autonoma serie di Resoconti stenografici)

SEDUTA DI GIOVEDÌ 18 MARZO 2004

**Presidenza del presidente della 6^a Commissione permanente PEDRIZZI,
indi del presidente della 10^a Commissione permanente PONTONE**

INDICE**Documento conclusivo**
(Seguito dell'esame e rinvio)

| | | |
|--------------------------------|--------------------------------|--|
| * PRESIDENTE | Pag. 3, 10, 12 e <i>passim</i> | |
| * BETTAMIO (FI) | 12 | |
| COSTA (FI) | 6 | |
| COVIELLO (Mar-DL-U) | 3, 10, 13 | |
| * D'AMICO (Mar-DL-U) | 8, 10, 11 e <i>passim</i> | |
| TURCI (DS-U) | 11 | |

N.B. Gli interventi contrassegnati con l'asterisco sono stati rivisti dall'oratore.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democratica e di Centro: UDC; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti Italiani: Misto-Com; Misto-Indipendenti della Casa delle Libertà: Misto-Ind-CdL; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto Alleanza Popolare-Udeur: Misto-AP-Udeur.

I lavori hanno inizio alle ore 8,50.

PROCEDURE INFORMATIVE

Documento conclusivo

(Seguito dell'esame e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame dello schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sui rapporti tra il sistema delle imprese, i mercati finanziari e la tutela del risparmio, sospeso nella seduta pomeridiana di ieri.

Avverto che il Presidente del Senato ha autorizzato la pubblicità dei lavori della seduta attraverso l'attivazione sia della trasmissione radiofonica, sia di quella televisiva tramite il canale satellitare del Senato.

È altresì garantita, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, la pubblicità dei lavori mediante impianto televisivo a circuito chiuso, già autorizzata dal Presidente del Senato.

Riprendiamo la discussione.

COVIELLO (*Mar-DL-U*). Signor Presidente, riteniamo che il documento sia apprezzabile, perché riporta con completezza le cause della crisi finanziaria di Cirio e Parmalat, ma anche le più recondite condizioni in cui il sistema creditizio e finanziario ha operato negli ultimi anni.

Registriamo nella prima parte qualche eccesso e qualche asimmetria, soprattutto in quelle pagine in cui si prendono in considerazione, come riferimento dell'indagine, ad esempio, le indicazioni delle soluzioni solo della proposta governativa e si trascurano, almeno come base conoscitiva, i contributi presentati in Parlamento da alcuni senatori e dai Gruppi di opposizione, che formeranno però oggetto del lavoro legislativo a cui l'indagine è finalizzata. Delle due l'una: o, come è stato chiesto dal senatore Turci, si integra il documento nella prima parte con un paragrafo specifico che riporti i contributi dei vari Gruppi, oppure è necessario soprassedere alla citazione delle proposte governative. Il caso più eclatante è quello del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, per il quale per un verso si parla di un rafforzamento del testo governativo e, per l'altro, nella relazione dei Presidenti ci si esprime in modo contrario. Si fa riferimento a due questioni in qualche modo estranee all'indagine, per questo parliamo di asimmetria.

Le conclusioni sono complessivamente apprezzabili, in generale vanno nella linea giusta, anche se non sono prive di contraddizioni e di ambiguità che risentono del dibattito esterno al Parlamento di gruppi ristretti specializzati, così come dell'equilibrio delle opinioni dei Presidenti che hanno faticato a trovare una precisa quadratura. Tali ambiguità sono

state già rilevate da molti interventi e i numerosi emendamenti presentati non solo dall'opposizione, ma anche da qualificati esponenti della maggioranza ne sono testimonianza.

Vi sono poi talune omissioni e qualche giudizio duro, come, ad esempio, quello espresso sui controlli interni ed esterni, che condividiamo. Più equilibrati i giudizi sulle istituzioni di controllo. Ma su tutti i livelli viene denunciata una responsabilità diffusa. Riprendo il testo: «(...) nessuno dei presidi a tutela della legalità, della correttezza e della trasparenza (ha) funzionato: non hanno funzionato certamente i controlli interni alle imprese, né quelli delle autorità di vigilanza sul mercato finanziario ovvero sul comportamento delle banche». Questo giudizio di responsabilità, a mio parere, risente della posizione che ha voluto allontanare le responsabilità politiche dagli scandali finanziari, attuando un attacco ad alcune istituzioni, cercando di seminare zizzania tra loro senza piegarsi a riflettere sul clima di rilassamento morale provocato da una legislazione, quella degli ultimi anni, volta ad abbassare il livello di legalità. Mi riferisco alle norme sul falso in bilancio e sul rientro dei capitali illegalmente esportati all'estero e alla copertura delle illegalità edilizie attuata con i condoni. Al riguardo, come afferma il documento in altre parti, deve imporsi un cambiamento di rotta; noi siamo su questa linea, a partire dalla sottolineatura e dall'attribuzione delle diverse responsabilità.

Concordiamo con quanto affermato in materia di tutela del risparmio, soprattutto per quanto concerne i controlli interni ed esterni alle imprese. All'interno occorre accrescere le responsabilità degli amministratori e la trasparenza ed enfatizzare il ruolo delle minoranze nel consiglio di amministrazione, così come è necessario esaltare la responsabilità degli organi sindacali di controllo e dei soggetti certificatori.

Per quanto concerne la riforma delle modalità di controllo, dovrebbe essere eliminato il riferimento alla delega del Governo per la modifica del testo unico della finanza, previsto dal paragrafo 13.2.4. Riteniamo indispensabile rimodulare le sanzioni, accentuando quelle previste dall'articolo 2624 del codice civile a proposito dei reati di falsità nelle relazioni o nelle comunicazioni delle società di revisione, coordinandole con la normativa sulle responsabilità amministrative delle società. Il Gruppo della Margherita è favorevole all'inasprimento delle pene previste per i reati di falsità e per gli illeciti commessi dagli amministratori mediante omissioni, ma anche all'introduzione, per quegli stessi reati, della disciplina del patteggiamento nel caso in cui il danno sia stato integralmente risarcito. Signor Presidente, su questa linea stanno alcuni emendamenti da noi presentati.

Siamo pienamente favorevoli a una più precisa individuazione del conflitto di interessi tra banche e imprese, così come tra imprese e società di revisione.

Dopo di me parlerà il senatore D'Amico, che integrerà e tratterà approfonditamente alcune altre questioni. Mi limito a sottolineare che il nostro Gruppo ha presentato un disegno di legge – che verrà esaminato insieme ad altri quando il testo passerà dalla Camera al Senato – volto a sottolineare l'interesse primario della tutela dei risparmiatori e degli inve-

stitori in titoli obbligazionari, sperando di sciogliere le contrarietà e le ambiguità di cui al paragrafo 13.7 del documento conclusivo. Credo che i rapporti tra banche e risparmiatori e tra banche e imprese siano a un punto critico. Noi vorremmo che questa iniziativa venisse accelerata. Lavoreremo per una posizione unitaria, sia nel documento sia nel testo legislativo, proprio per ripristinare quel clima positivo qui così ben descritto, che ha visto il protagonismo diretto dei risparmiatori e delle imprese, che ha rappresentato il dato nuovo di un ciclo di sviluppo del Paese che va consolidato ed esaltato.

Dobbiamo partire proprio dalla tutela dei risparmiatori. Proprio in considerazione dei gravi fatti che hanno dato vita alla presente indagine è necessario dare più rilievo ad un complesso di norme che vadano a tutela del risparmio, in attuazione dell'articolo 47 della Costituzione. Tali norme dovrebbero fare riferimento all'ordinamento comunitario e operare in stretto raccordo con le istituzioni internazionali – come è stato osservato ieri in alcuni interventi – proprio al fine di salvaguardare gli interessi diffusi, garantire la trasparenza, rimuovere le asimmetrie informative, ma anche per assicurare la stabilità degli operatori e tutelare i diritti dei risparmiatori e degli investitori nei titoli finanziari.

Le conclusioni del documento in esame dovrebbero fare riferimento esplicito e positivo – al riguardo rileviamo una lieve ombra nel testo – ai diritti dei risparmiatori e degli investitori, così come veniva richiesto anche dal senatore Tarolli, attraverso uno statuto dei risparmiatori che concerna aspetti anche di tipo economico. È perciò necessario rafforzare i diritti individuali, disciplinando nuovi istituti giuridici capaci di meglio tutelare i cittadini, i risparmiatori e gli investitori nei titoli finanziari.

A questo fine avanziamo tre proposte, a cominciare dall'adozione di uno statuto dei diritti dei risparmiatori che abbia rango legislativo; al riguardo concordiamo con i senatori Paolo Franco e Tarolli (quindi con la maggioranza, a dimostrazione che non siamo chiusi in noi stessi), ma anche con le proposte avanzate dall'opposizione, sia dal mio Gruppo che dai Democratici di Sinistra. Sarebbe altresì importante prevedere clausole penali sanzionatorie in caso di violazione degli obblighi di correttezza e di informazione con indennizzi automatici e introdurre il regime della *class action*. Siamo infine dell'opinione dell'utilità di istituire un fondo di garanzia per gli investitori e i risparmiatori, al fine di una loro tutela anche sotto il profilo economico. A tale scopo è opportuno prevedere che i proventi delle sanzioni amministrative comminate alle società (ovvero agli amministratori, ai direttori generali, ai sindaci, ai liquidatori, ai revisori) siano devoluti ad un fondo che assicuri il risarcimento dei danni causati dai soggetti che non hanno adempiuto ai propri doveri. Tale fondo dovrebbe essere gestito dalla nuova CONSOB.

Infine, sempre in materia di tutela dei risparmiatori, per quanto riguarda la circolazione di strumenti privi di *rating* o per i quali non siano previsti obblighi di prospetto, è necessario tutelare i risparmiatori in relazione agli strumenti finanziari inizialmente collocati solo presso gli investitori istituzionali.

COSTA (*FI*). Signor Presidente, dal momento che non avrò modo di intervenire ulteriormente, mi consenta di ringraziare lei e il presidente Pontone per l'equilibrio che ha informato la vostra azione nella conduzione dell'indagine conoscitiva, che ha consentito a tutti i colleghi, nessuno escluso, di esprimersi al meglio nel comune obiettivo di accertare la verità.

Ricordo a me stesso che questa è un'indagine conoscitiva e non una Commissione di inchiesta; pertanto non abbiamo facoltà di orientare i nostri comportamenti finalizzandoli alla ricerca di una verità da sanzionare, né ci è data facoltà di esprimere sanzioni. Come Commissioni che stanno svolgendo un'indagine abbiamo l'esigenza morale di pervenire a una verità, perlomeno quella che riterremo tale, e auspico che a questa verità condivisa si pervenga unanimemente, anche per non dare all'esterno, a chi attende dal Parlamento un'opinione verosimile, la sensazione che tanti senatori e tanti deputati non sono riusciti ad ottenere un risultato univoco. Se ciò si verificasse sarebbe gravissimo per il Parlamento e non potremmo certo lamentarci se a quel punto i cittadini dovessero rivolgersi ad altri cercatori di verità.

Con questa consapevolezza mi permetto soltanto di segnalare all'attenzione della Commissione e dei presidenti Pedrizzi e Pontone due osservazioni con riferimento al terzo e al nono capoverso delle conclusioni (paragrafo 13.1).

Anche per l'esperienza che mi deriva dall'attività professionale esercitata per ben 35 anni sono portato a ritenere che leggerezze e responsabilità – che non definisco dolose perché questo è un aspetto che dovrà essere accertato dall'autorità giudiziaria che sta indagando – siano da ricercarsi negli organi di gestione delle società, ai quali è data la facoltà di provvedere ai mezzi finanziari. Deve essere chiaro che i mezzi finanziari si cercano presso le banche e poi presso i cittadini. Ne consegue che diventa importante dire una parola chiara anche ai cittadini, ricordando loro che se si perseguono investimenti lucrosi si corrono rischi ovviamente maggiori rispetto a quelli che si corrono quando si investe in titoli dello Stato. Con ciò non voglio bacchettare i risparmiatori, ma soltanto sottolineare che non è possibile che l'Italia sia diventato un «Paese di vecchiette».

A questo proposito, vorrei rilevare che la frase delle conclusioni in cui si afferma che «suscita grave preoccupazione il fatto che le responsabilità emerse appaiono diffuse a tutti i livelli» sembra essere stata involontariamente estrapolata dall'articolo di un giornale. Noi, però, non siamo la redazione di un giornale e gli atti che produrremo non sono quelli di un quotidiano che il giorno dopo nessuno legge più, ma rimarranno nella storia del Parlamento. Nessuno deve poter trattare il prossimo dimenticando che non si può fare agli altri ciò che non si vorrebbe fosse fatto a noi!

Quanto poi alla frase riportata al nono capoverso del paragrafo 13.1 delle conclusioni, in cui si afferma che «non hanno funzionato certamente i controlli interni alle imprese, né quelli delle autorità di vigilanza sul

mercato finanziario ovvero sul comportamento delle banche», debbo dire in tutta coscienza che fino a questo momento, pur avendo sentito molte opinioni, non sarei in grado – ammesso che fossi chiamato a svolgere il ruolo di giudice, ma questo non è dato giacché questa è una Commissione d'indagine e non d'inchiesta – di allestire né un lodo, né una sentenza contro le autorità cui si fa riferimento, fermo restando che è troppo facile concludere affermando che sono tutti responsabili.

Richiamo altresì l'attenzione sulla necessità di disciplinare meglio i controlli. Con riferimento alla funzione dei sindaci delle società, è evidente che bisognerebbe studiare – ma non è facile – una soluzione che consentisse ai sindaci di non trovarsi in una condizione di soggezione, sia pure di carattere psicologico e morale, così come di fatto accade, nei confronti del soggetto aziendale che li esprime. Immagino che in un atto parlamentare si debba prevedere che per la nomina di un sindaco, oltre al gradimento del soggetto aziendale, ci debba essere anche quello di un'altra autorità, proprio per sollevare il sindaco da una sorta di sudditanza psicologica dalla quale non sa uscire quando dovrebbe invece evidenziare una manchevolezza o una violazione normativa da parte dell'azienda. In tal modo si affida però ad un'altra sede la necessità di ricercare una soluzione che consenta questa autonomia, che pure è necessaria anche per evitare che nella migliore delle ipotesi il sindaco, rilevata la situazione di disagio dell'azienda, fugga come farebbe un vigile del fuoco che decide di scappare di fronte a un incendio. Non è possibile che ciò accada, perché il sindaco deve rimanere al suo posto. Quindi, anche con riferimento all'attività dell'autorità giudiziaria, auspico che prima o poi si riesca a pervenire a una sorta di «indifferenza» – per lo meno nella preliminare – nei confronti dei sindaci di società fallite, evitando loro di essere processati soltanto in ragione di quel fallimento.

Quanto poi alle società di revisione e di consulenza è evidente la necessità di stabilire una netta separazione tra loro. Infatti fino a quando ci saranno società di revisione che hanno sede al primo piano dello stesso stabile in cui ha sede anche la società di consulenza o solo a un numero civico di distanza, non sarà possibile ottenere quella sorta di asetticità cui si punta, con grave nocumento e disagio soprattutto per coloro che involontariamente vengono a trovarsi in condizioni di conflitto di interessi.

Auguro alle Commissioni Finanze e Industria del Senato di pervenire a una decisione unitaria, che non sia una sentenza, ma un messaggio di chiarezza e di serenità per i risparmiatori che a momenti si troveranno a rinnovare i *bond*. Non vorrei che tale rinnovo non avvenisse non a iniziativa dei risparmiatori ma delle banche, con grave nocumento e sottrazione di ricchezze alle piccole e medie imprese che pure sono in attesa delle nostre determinazioni.

Presidenza del presidente della 10^a Commissione PONTONE

D'AMICO (*Mar-DL-U*). Signor Presidente, esprimo la mia piena adesione alle considerazioni del collega Coviello e quindi eviterò di soffermarmi su temi già toccati, limitandomi a fare solo una riflessione di carattere generale e alcune osservazioni più di dettaglio.

Sul piano generale, prendendo le mosse da questa vicenda di fallimenti e di *default* che hanno riguardato grandi aziende, la domanda che ci si dovrebbe porre è se la finalità illecita, la truffa dei risparmiatori, sia stata raggiunta utilizzando strumenti anch'essi illeciti ovvero sia stata realizzata utilizzando strumenti leciti che l'ordinamento, magari per errore o per dimenticanza, non ha interdetto al comportamento degli operatori. Sotto il profilo fiscale, per analogia, la domanda sarebbe stata: il fine di non pagare le tasse è stato raggiunto attraverso l'evasione, cioè una violazione delle norme, o attraverso l'elusione, ossia un aggiramento delle norme, utilizzando strumenti in sé leciti che però si prestavano al perseguimento del fine illecito? Questa domanda è rilevante, perché la risposta influenza il modo di affrontare la questione.

A me pare di poter affermare che con l'attuale sistema di regole e di controlli non ci si è dimenticati di proibire strumenti o l'utilizzazione di procedure e prassi che poi hanno reso possibile il raggiungimento del fine illecito. La verità è che gli strumenti utilizzati per realizzare queste truffe ai risparmiatori sono stati anch'essi illeciti. Non è successo che qualcuno ha aggirato le norme e dunque le norme si prestavano ad essere aggirate: semplicemente, è stata violata una serie di norme. Se questo è il problema, non si può rispondere che è necessario ricostruire complessivamente il sistema di divieti. Il problema è accrescere l'effettività delle norme: ciò vuol dire introdurre incentivi per il rispetto delle norme e disincentivi più pesanti in caso di violazione e prevedere meccanismi per scoprire in tempi più brevi l'avvenuta violazione delle norme stesse.

Mi sembra che in questa accesa e confusa discussione non si stia tenendo sufficientemente presente la differenza fra queste due categorie di problemi. C'è quindi il rischio che questa indagine conoscitiva non sia abbastanza netta nelle sue conclusioni su tale aspetto: non era sbagliato il nostro sistema di norme, non si era trascurato di considerare le possibilità di un suo aggiramento. Nel complesso – sebbene, a mio avviso, con alcune eccezioni – il problema è che non si è stati in grado di fare applicare le norme, perché non c'erano sufficienti incentivi a rispettarle, oppure non c'erano sufficienti disincentivi a violarle.

Spero che sia a tutti evidente che la situazione determinatasi sui mercati finanziari italiani può causare un danno elevato al sistema economico nazionale, anche perché nel complesso la reazione della politica, a partire da quella del Governo e soprattutto del Ministro dell'economia, è andata in un'altra direzione, giungendo alla conclusione che in Italia nulla funziona. Quest'anno non avremo un tasso di crescita del PIL dell'1,9 per

cento (quello considerato nei documenti del Governo) e forse neanche dell'1 per cento. La parte che manca, non solo rispetto alle previsioni ma anche rispetto alla media europea, è conseguenza anche di questa vicenda e in particolare del modo in cui essa è stata gestita dal Governo, con un grande impatto sulla fiducia dei risparmiatori e del mercato nei confronti delle istituzioni e delle imprese italiane.

A tale proposito vorrei dare un messaggio chiaro a nome, credo, dell'intera opposizione. Dopo questa indagine conoscitiva possiamo dire che siamo di fronte a una vicenda davvero molto simile al caso Enron, rispetto al quale un grande Paese come gli Stati Uniti d'America ha reagito abbastanza velocemente, in sei mesi, approvando il *Sarbanes Oxley Act*, con il quale sostanzialmente sono stati previsti incentivi a rispettare le norme e disincentivi a violarle e sono stati rafforzati alcuni poteri di controllo dell'autorità sui mercati. Questo provvedimento ha funzionato. Nel 2003 il mercato di borsa degli Stati Uniti è cresciuto in termini reali come mai era accaduto negli ultimi cinquant'anni. Quindi quel provvedimento è stato idoneo a ricostruire la fiducia nel mercato dei capitali degli Stati Uniti, visto che l'afflusso di capitali internazionali e di investimenti finanziari ha raggiunto livelli *record* nella storia dell'umanità. Dunque, il *Sarbanes Oxley Act* ha certamente ricostruito la fiducia degli investitori.

Ebbene, noi siamo pronti ad approvare un provvedimento analogo non in sei mesi, ma in sette giorni. Dopo questa indagine possiamo dire che sia in queste Commissioni, sia in quelle omologhe della Camera esiste l'accordo per varare in pochi giorni l'equivalente del *Sarbanes Oxley Act*. Se non si va in questa direzione ciascuno deve assumersi le proprie responsabilità.

In realtà non stiamo operando per approvare un provvedimento analogo a quello che negli Stati Uniti è stato idoneo a ricostruire la fiducia, producendo quei risultati sul mercato dei capitali e finanziario che ho citato, perché la maggioranza non è in condizione di procedere su questa strada, dal momento che per iniziativa del Ministro dell'economia si è tentato di utilizzare la vicenda oggetto dell'indagine con obiettivi diversi dalla ricostruzione della fiducia dei risparmiatori e degli intermediari finanziari.

Richiamo la vostra attenzione su alcune delicate affermazioni contenute nel documento conclusivo. Ne cito una in particolare: «L'osservazione che desta maggiore preoccupazione e che accomuna tutti i casi citati è che nessuno dei presidi a tutela della legalità, della correttezza e della trasparenza abbia funzionato: non hanno funzionato certamente i controlli interni alle imprese, né quelli delle autorità di vigilanza sul mercato finanziario ovvero sul comportamento delle banche».

Se fossi un investitore internazionale, di fronte ad una conclusione del genere, rassegnata dal Parlamento italiano, francamente scapperei, andrei da un'altra parte. Se in Italia i controlli sui mercati non funzionano per nulla e se questo lo afferma il Parlamento italiano, il gestore di un fondo che ha sede a Dublino non può fare altro che andarsene, ad esempio, in Olanda.

Allora, farei molta attenzione. Non capisco come la maggioranza, che ha la responsabilità di Governo, possa proporre un documento di questo tipo: è un suicidio per l'economia nazionale fare queste affermazioni in un testo parlamentare. Fra l'altro credo che ciò non sia vero, perché al-

trove è successo di peggio, come negli Stati Uniti, dove però hanno reagito con il *Sarbanes Oxley Act*.

Presidenza del presidente della 6^a Commissione PEDRIZZI

PRESIDENTE. Senatore D'Amico, per sua tranquillità, la informo che sul passaggio del documento da lei citato sono stati presentati emendamenti da tutti i Gruppi, dai DS ad Alleanza nazionale, dall'UDC alla Margherita.

D'AMICO (*DS-U*). Volevo rilevare questo paradosso. Lasciamo che questa conclusione la raggiunga qualcun altro e non il Parlamento italiano.

COVIELLO (*MAR-DL-U*). Comunque quella del Presidente è una anticipazione positiva per i lavori di questa Commissione. Però si deve imporre, Presidente, anche se sappiamo che non dipende solo da lei.

D'AMICO (*DS-U*). Affrontiamo ora la questione del CICR. Possiamo farlo da diversi punti di vista. Personalmente ne discuterei anche sotto il profilo teorico: sui mercati finanziari meno ci mette le mani la politica – e ci sono motivi perché debba essere così – e meglio è. Comunque, voi credete che si possa rispondere in modo ragionevole alla crisi di fiducia nei confronti dell'economia nazionale prevedendo un Comitato di cinque ministri che dà direttive alle singole istituzioni e che può accedere addirittura alle informazioni che queste si scambiano con le istituzioni internazionali? Sapete che la SEC non comunicherebbe più i propri dati alla CONSOB se risultasse che quei dati vengono trasmessi a un Ministro? Si sta ostacolando la circolazione delle informazioni fra le autorità. Ripeto, la SEC non fornirà i numeri se non c'è l'impegno a non trasmetterli ad altri. C'è addirittura un problema con l'autorità giudiziaria, come forse qualcuno sa. Pensate sia possibile ricostruire la fiducia nei mercati finanziari italiani prevedendo un Comitato di cinque ministri che dà direttive? È irresponsabile immaginare che la politica italiana possa dare queste risposte.

La questione, affrontata nel documento, della responsabilità di tutelare la concorrenza nei vari settori ci porta a fare alcune osservazioni. Dall'indagine conoscitiva svolta è emerso con chiarezza che nessuno dei poteri relativi alla tutela della concorrenza nel settore del credito è entrato in ballo in questa vicenda. Lo vogliamo dire o no? Se avessimo verificato che qualcuno di questi poteri era entrato in ballo, avremmo poi potuto giudicare del suo utilizzo, ma non è andata così. Il Parlamento può scegliere di occuparsene, ma la conclusione dell'indagine conoscitiva è che quei poteri non c'entrano. Poi si può fare una discussione teorica sulle possibilità di conflitto esistenti fra tutela della concorrenza e tutela della stabilità con riferimento agli intermediari finanziari, su cosa sia bene che prevalga nel caso in cui i due obiettivi entrino in conflitto. Ovviamente non è vero che tutti siano d'accordo sul fatto che è bene che prevalga solo la concorrenza e che vigilanza e tutela della concorrenza siano svolte da soggetti diversi. La tutela della concorrenza è stata inventata negli Stati Uniti nel 1890,

quando con lo *Sherman Act* venne trovata una soluzione identica a quella poi adottata dall'Italia. Il Paese che ha inventato la tutela della concorrenza non ha adottato la soluzione che molti danno per necessaria in Italia, cioè che nel settore del credito chi fa la vigilanza non si occupi della tutela della concorrenza. Dal punto di vista della distribuzione delle competenze gli Stati Uniti hanno adottato la nostra stessa soluzione.

TURCI (*DS-U*). Ma non è così, perché il loro Ministro della giustizia può impugnare gli atti...

D'AMICO (*Mar-DL-U*). Anche in Italia ci sono i TAR. Io insisto solo sul fatto che la ripartizione di competenze tra le autorità negli USA è esattamente uguale alla nostra. Ma non voglio prendere il problema da questo punto di vista. Noi tutti nell'Unione Europea abbiamo riconosciuto che il cosiddetto controllo degli assetti proprietari è strumento essenziale nella funzione di vigilanza a fini di stabilità degli intermediari finanziari. La seconda direttiva dell'Unione in materia di attività bancaria prevede espressamente che le autorità di vigilanza di ciascun Paese debbano avere un controllo sugli assetti proprietari, cioè debbano – dice la direttiva, forse esagerando – autorizzare non solo l'assunzione del controllo di una banca, ma anche l'assunzione di partecipazioni qualificate nelle banche, perché è bene accertarsi che chi possiede una banca non sia un bandito, abbia requisiti di professionalità e non comprometta una sana e prudente gestione.

Quello è un limite esterno al nostro ordinamento, che noi abbiamo accettato. Qualunque soluzione immaginiamo, il controllo sugli assetti proprietari sarà competenza dell'autorità incaricata della vigilanza di stabilità. La sovrapposizione a questo potere di un autonomo potere di un'autorità a tutela della concorrenza va discussa; la mia personale opinione è che rimarrebbe un problema. Chi ha presente il caso dell'Ambrosiano, ricorderà che il vecchio Ambrosiano chiuse il venerdì pomeriggio e il Nuovo Ambrosiano aprì il lunedì mattina: i depositanti non se ne accorsero nemmeno e furono tutelati. In quel caso non so se ci fosse una contraddizione tra salvaguardia di stabilità e salvaguardia di concorrenza, però so che con l'ipotesi che viene fatta nel disegno di legge governativo il Nuovo Banco Ambrosiano non avrebbe aperto il lunedì e centinaia di migliaia di depositanti si sarebbero trovati nella condizione di non avere più la disponibilità dei propri soldi. Non so cosa sarebbe successo quel lunedì mattina se centinaia di migliaia di depositanti si fossero trovati nell'impossibilità di prelevare soldi dai propri conti correnti!

Vengo ora alla questione relativa al mercato dei capitali e finanziario e alla tutela dei risparmiatori inconsapevoli. Nella redazione del documento bisogna tenere presente la normativa comunitaria – sulla quale è stata raggiunta una posizione comune – in materia di servizi di investimento, perché secondo i suoi dettami alcune cose che noi ipotizziamo di fare non sono più possibili, piaccia o no. È una normativa che segna una radicale liberalizzazione nell'organizzazione degli scambi sugli strumenti finanziari. In particolare, i tentativi proibizionistici, che il documento opportunamente rifiuta ma che qualcuno avanza, diventano impossibili.

Bisogna poi fare i conti con la vera anomalia italiana: mentre nel resto del mondo sviluppato – do dei numeri approssimativi – solo un terzo dei capitali finanziari in possesso delle famiglie viene investito direttamente dai singoli risparmiatori, in Italia quel rapporto sale a due terzi. I due terzi degli italiani si muovono autonomamente e scelgono obbligazioni Parmalat piuttosto che Deutsche Telecom. Questa differenza di quantità è anche una differenza di qualità. Infatti nel resto del mondo quel terzo che va direttamente all'investimento è un terzo ricco, che gestisce un patrimonio di dimensioni elevate, rilevanti ai fini della diversificazione del rischio. In Italia, invece, il fatto che si arrivi a due terzi vuol dire che ci si spinge fino a patrimoni molto piccoli, con impossibilità di diversificazione. Anche con riferimento all'assetto fiscale complessivo della disciplina dei redditi da capitale penso si possa spingere il sistema italiano verso un assetto nel quale nella scelta dei titoli i singoli risparmiatori si affidino ad investitori professionali e non facciano da soli. Se andiamo a guardare tutti i fondi comuni di investimento italiani sui quali molti di noi avevano il pregiudizio che, essendo partecipati dalle banche, queste li avessero riempiti di titoli Parmalat, scopriamo che possedevano appena 60 milioni di quei titoli! Infine, un'ultima proposta. Nel caso di titoli riservati esclusivamente ad investitori istituzionali, a mio parere, bisognerebbe prevedere un ammontare minimo di investimento, perché se questo fosse alto (pensiamo a un milione di euro) non li comprerebbe di sicuro una vecchietta. È vero che tutte le norme possono essere aggregate, ma questo potrebbe essere uno strumento per non far circolare tali titoli presso i risparmiatori inconsapevoli. Tra le tante proposte avanzate un ammontare minimo adeguato, assistito dal divieto di frazionamento, con sanzioni annesse, sarebbe il rimedio più efficace.

PRESIDENTE. Quale potrebbe essere questo limite?

D'AMICO (*Mar-DL-U*). Un milione di euro.

BETTAMIO (*FI*). Signor Presidente, quel che ha detto il senatore D'Amico è interessante, sia dal punto di vista politico sia dal punto di vista tecnico. Lo invito però a riflettere sullo scopo del documento che stiamo esaminando, perché si tratta di un'indagine conoscitiva «in vista dell'adozione delle misure legislative che abbiano a palesarsi necessarie, così com'è accaduto in altri Stati in conseguenza di somiglianti fenomeni».

Il documento evidenzia una situazione che si protrae da anni e che nessuno ha avuto mai il coraggio di denunciare, cosa che oggi è invece necessario fare, sia perché il nuovo corso dell'economia mondiale non permette più cortocircuiti tra imprese e finanza, sia perché il capitalismo italiano, in realtà costituito da famiglie capitaliste, non ha più luogo di esistere in un diverso contesto economico mondiale. Questa è la ragione per cui si sono denunciate situazioni, quali quelle evidenziate dal collega D'Amico, in termini anche abbastanza crudi, situazioni che nell'ambito di un provvedimento legislativo vanno però tradotte diversamente. Questo

è infatti il *back-ground* di cui noi siamo in possesso e che non va trasmesso al pubblico, ma che se lo fosse necessiterebbe di aggiustamenti per quanto riguarda alcune frasi e determinati concetti. Ritengo comunque positivo che queste situazioni siano emerse e siano state denunciate; in caso contrario avremmo continuato per anni a credere che il nostro sistema tutto sommato marciasse bene, pur con qualche disfunzione e la conseguente necessità di aggiustamenti. In realtà le disfunzioni sono molte, le abbiamo indagate e fatte emergere in superficie e oggi siamo anche in possesso di un provvedimento del Governo che, ovviamente, è suscettibile di modifiche e miglioramenti, ma che comunque tenta di porre rimedio alla situazione.

Ribadisco che è positivo che siano state denunciate problematiche che a mio avviso non hanno più cittadinanza nel contesto mondiale, né in quello di un capitalismo italiano che ormai ha fatto il suo tempo.

PRESIDENTE. Onorevoli senatori, in attesa di nuove determinazioni, propongo alle Commissioni di mantenere invariata la convocazione della seduta pomeridiana.

Informo che in mattinata è previsto un incontro tra il sottoscritto e i presidenti Pontone, Tabacci e La Malfa, a seguito del quale, qualora si pervenisse alla redazione di un testo aggiuntivo che recepisce le indicazioni contenute negli emendamenti e su cui convergere unitariamente come tutti auspicano, maggioranza e opposizione, chiederò ai Presidenti delle omologhe Commissioni della Camera di rinviare la votazione del documento conclusivo alla settimana prossima. Oggi, infatti, vi sarebbe qualche difficoltà a votare tale documento sia per la necessaria presenza del numero legale, sia perché il tempo a nostra disposizione è veramente esiguo, considerato che gli emendamenti da esaminare e da condensare nell'ambito del documento sono circa 140.

COVIELLO (*Mar-DL-U*). Signor Presidente, ciò vuol dire che non è prevista la votazione dei singoli emendamenti, ma che verrà presentata da lei e dal presidente Pontone una proposta che tragga spunto dalle modifiche presentate da tutti i Gruppi politici? Qualora si insistesse sugli emendamenti, si potrebbe arrivare alla votazione degli stessi?

PRESIDENTE. L'osservazione del senatore Coviello è giustissima. Se non ci sarà l'accordo su un documento unitario, evidentemente dovremo esaminare e votare i singoli emendamenti.

Se non ci sono osservazioni, così resta stabilito.

Rinvio il seguito dell'esame dello schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 9,30.

