



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 21

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

INTERROGAZIONI

319<sup>a</sup> seduta: giovedì 4 febbraio 2016

Presidenza del presidente Mauro Maria MARINO

**I N D I C E****INTERROGAZIONI**

PRESIDENTE .....	Pag. 3,7
* BOTTICI (M5S) .....	7
* ZANETTI, <i>vice ministro dell'economia e delle finanze</i> .....	3
ALLEGATO ( <i>contiene i testi di seduta</i> ) .....	8

---

**N.B.** L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Liberalpopolare-Autonomie: AL-A; Area Popolare (NCD-UDC): AP (NCD-UDC); Conservatori e Riformisti: CoR; Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà (Grande Sud, Popolari per l'Italia, Moderati, Movimento Base Italia, Idea, Euro-Exit): GAL (GS, PpI, M, MBI, Id, E-E); Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Misto: Misto; Misto-Fare!: Misto-Fare!; Misto-Italia dei valori: Misto-Idv; Misto-L'Altra Europa con Tsipras: Misto-AEcT; Misto-La Puglia in Più-Sel: Misto-PugliaPiù-Sel; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.*

*Interviene il vice ministro dell'economia e delle finanze Zanetti.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14,35.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

##### **Interrogazioni**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca lo svolgimento dell'interrogazione 3-02534, presentata dalla senatrice Bottici e da altri senatori.

ZANETTI, *vice ministro dell'economia e delle finanze*. Signor Presidente, con l'interrogazione a risposta scritta 4-05147 – trasformata in interrogazione a risposta orale 3-02534 – la senatrice Laura Bottici ed altri senatori, dopo aver richiamato le vicende che hanno riguardato le quattro banche sottoposte a risoluzione, chiedono, tra l'altro, quali misure si intendano adottare, nell'ambito delle proprie competenze, affinché venga riscontrata la veridicità dei dati riportati nei *test* di adeguatezza e appropriatezza MIFID delle banche italiane e quali misure si intendano adottare per scongiurare in futuro il verificarsi di situazioni simili.

Al riguardo, sulla base degli elementi forniti dalla Commissione nazionale per le società e la borsa, si fa presente quanto segue.

Con riferimento alla disciplina in materia di valutazione di adeguatezza e appropriatezza, si precisa che la medesima è contenuta negli articoli dal 39 al 42 del regolamento CONSOB n. 16190 del 29 ottobre 2007. Attraverso tali disposizioni è stata data attuazione nel nostro ordinamento alla disciplina di cui all'articolo 19, paragrafi 4 e 5, della direttiva 2004/39/CE, nonché agli articoli 35 e 37 della direttiva 2006/73/CE.

La valutazione di adeguatezza trova applicazione nei casi in cui siano prestati i servizi di consulenza in materia di investimenti e di gestione di portafogli; in tutti gli altri casi, deve invece essere condotto il giudizio di appropriatezza. In particolare, per la valutazione di adeguatezza, l'articolo 39 del regolamento degli intermediari dispone che, nella prestazione dei servizi di consulenza in materia di investimenti o di gestione di portafoglio, gli intermediari ottengano dal cliente o potenziale cliente le informazioni necessarie in merito: *a)* alla conoscenza ed esperienza nel settore di investimento rilevante per il tipo di strumento o di servizio; *b)* alla situazione finanziaria; *c)* agli obiettivi di investimento. Laddove il cliente non fornisca le informazioni in questione, l'intermediario si deve astenere dalla prestazione del servizio di consulenza. L'articolo 40 del regolamento degli intermediari dispone a sua volta che «sulla base delle informazioni ricevute dal cliente, e tenuto conto della natura e delle caratteristiche del ser-

vizio fornito, gli intermediari valutano che la specifica operazione consigliata – e dunque il prodotto consigliato – o realizzata nel quadro della prestazione del servizio di gestione di portafogli soddisfi i seguenti criteri: *a)* corrisponda agli obiettivi di investimento del cliente; *b)* sia di natura tale che il cliente sia finanziariamente in grado di sopportare qualsiasi rischio connesso all'investimento compatibilmente con i suoi obiettivi di investimento; *c)* sia di natura tale per cui il cliente possieda la necessaria esperienza e conoscenza per comprendere i rischi inerenti all'operazione o alla gestione del suo portafoglio».

La valutazione di adeguatezza si sostanzia dunque attraverso tre momenti: il profilo del cliente; il profilo del prodotto oggetto dell'operazione consigliata o realizzata nel quadro della prestazione del servizio di gestione; il raffronto fra il profilo del cliente e quello del prodotto.

Con riferimento alla valutazione di appropriatezza, ai sensi dell'articolo 41, comma 1, del regolamento degli intermediari, nella prestazione dei servizi diversi dalla consulenza in materia di investimenti e dalla gestione di portafogli, gli intermediari «richiedono al cliente o potenziale cliente di fornire informazioni in merito alla sua conoscenza e esperienza nel settore d'investimento rilevante per il tipo di strumento o di servizio proposto o chiesto». Anche in detta fattispecie, per effetto del richiamo operato all'articolo 39, comma 5, del regolamento medesimo, «gli intermediari possono fare affidamento sulle informazioni fornite dai clienti o potenziali clienti a meno che esse non siano manifestamente superate, inesatte o incomplete». L'articolo 42 del regolamento medesimo dispone poi che «gli intermediari verificano che il cliente abbia il livello di esperienza e conoscenza necessario per comprendere i rischi che lo strumento o il servizio di investimento offerto o richiesto comporta». Peraltro, «qualora il cliente o potenziale cliente scelga di non fornire le informazioni di cui all'articolo 41, o qualora tali informazioni non siano sufficienti, gli intermediari avvertono il cliente o potenziale cliente che tale decisione impedirà loro di determinare se il servizio o lo strumento sia per lui appropriato». Ne deriva che, laddove il cliente non fornisca le informazioni in questione, l'intermediario non è tenuto ad astenersi dalla prestazione del servizio d'investimento. Anche la valutazione di appropriatezza, dunque, si sostanzia nei tre momenti individuati con riguardo al giudizio di adeguatezza, ma con un perimetro meno esteso rispetto a quest'ultimo.

Per quanto riguarda l'attività di vigilanza della CONSOB, essa è sempre stata caratterizzata, già prima dell'entrata in vigore della disciplina di matrice MIFID, da una particolare attenzione al tema della valutazione di adeguatezza e appropriatezza, considerata presupposto indefettibile per assicurare che la prestazione dei servizi d'investimento sia svolta nell'effettivo interesse del cliente. Il recepimento nel nostro ordinamento delle direttive 2004/39/CE e 2006/73/CE ha dato luogo a una rinnovata attenzione al tema in questione. Giova precisare che per la CONSOB è rilevante l'interesse pubblico alla tutela degli investitori: il rapporto del singolo risparmiatore con l'intermediario, che si sostanzia in singole operazioni, può risultare significativo per la vigilanza della CONSOB solo

quale possibile indice di circostanze che possono turbare il generale interesse al corretto e trasparente funzionamento del mercato dell'intermediazione mobiliare per la tutela del pubblico risparmio. Le singole controversie fra cliente e intermediario formano infatti oggetto dell'intervento giurisdizionale. In tale contesto di riferimento, l'attività di vigilanza dell'istituto – che deve svolgersi nel rispetto dei principi generali di buon andamento dell'amministrazione, di economicità ed efficacia dell'azione amministrativa – si traduce sia in interventi di carattere generale (comunicazioni), sia in specifiche iniziative di *enforcement*. Con riferimento alle comunicazioni, si richiamano la comunicazione del 2 marzo 2009, avente ad oggetto il dovere dell'intermediario di comportarsi con correttezza e trasparenza in sede di distribuzione di prodotti finanziari illiquidi, ossia quelli che determinano per l'investitore ostacoli o limitazioni allo smobilizzo entro un lasso di tempo ragionevole, a condizioni di prezzo significative ossia tali da riflettere, direttamente o indirettamente, una pluralità di interessi in acquisto e in vendita. A tale categoria sono di regola riconducibili anche le obbligazioni bancarie, specie quando non quotate su mercati regolamentati o *multilateral trading facilities* (MTF).

Le indicazioni della Commissione hanno riguardato, fra l'altro, la graduazione dell'offerta e presidi di correttezza in relazione alla verifica dell'adeguatezza/appropriatezza degli investimenti. Con comunicazione n. 12084516 del 25 ottobre 2012, la Consob ha richiamato gli «orientamenti su alcuni aspetti dei requisiti di adeguatezza della direttiva MIFID», pubblicati dall'ESMA, nel testo inglese, in data 6 luglio 2012 e, nella traduzione ufficiale in lingua italiana, il 21 agosto 2012, al fine di «promuovere una maggiore convergenza nell'interpretazione e negli approcci di vigilanza dei requisiti di adeguatezza della MIFID» e, in ultima istanza, «un corrispondente rafforzamento della protezione dell'investitore». Gli orientamenti in oggetto sono stati emanati dall'ESMA, al fine di «istituire prassi di vigilanza uniformi, efficienti ed efficaci nell'ambito del Sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziarie (SEVIF) e per assicurare l'applicazione comune, uniforme e coerente del diritto dell'Unione». Successivamente, con comunicazione n. 97996 del 22 dicembre 2014 sulla distribuzione di prodotti finanziari complessi ai clienti *retail*, la CONSOB ha dichiarato che «in linea di continuità con gli approcci di vigilanza maturati in ambito nazionale, intende conformarsi alle indicazioni fornite dall'ESMA» nell'ambito, fra l'altro, dell'*opinion* del 7 febbraio 2014 recante disposizioni in materia di procedure MIFID per la vendita di prodotti complessi. Quest'ultima contiene specifiche declinazioni operative per quanto concerne l'effettuazione dei giudizi di adeguatezza e di appropriatezza. A seguito dell'entrata in vigore della normativa di recepimento della BRRD (*Bank recovery and resolution directive*), è stata poi pubblicata la comunicazione n. 90430 del 24 novembre 2015. In tale sede è stata in particolare rappresentata la necessità che gli intermediari, «in applicazione dei doveri di diligenza, correttezza e trasparenza imposti dalla disciplina in materia di servizi di investimento: (...) riconsiderino le proprie procedure per la formulazione dei giudizi di adeguatezza e di appropriatezza al fine

di valutare l'eventuale impatto sulle stesse delle innovazioni in discorso (...)».

Per quanto concerne l'attività di *enforcement*, dal gennaio 2007 e sino al dicembre 2015, l'attività di vigilanza nei confronti di banche autorizzate alla prestazione di servizi d'investimento si è tradotta in circa 900 interventi di vigilanza non sanzionatoria (richieste di dati e notizie; convocazione di amministratori, sindaci e personale; ordine di convocazione degli organi collegiali, con fissazione dell'ordine del giorno); circa 30 verifiche ispettive condotte dalla CONSOB; circa 25 ispezioni condotte con la collaborazione di Banca d'Italia ai sensi dell'articolo 10, comma 2, del testo unico della finanza (TUF). Le suddette iniziative hanno investito intermediari bancari cui è riferibile oltre il 90 per cento del risparmio amministrato e hanno trattato, nella gran parte dei casi, anche profili concernenti il modello di servizio con il cliente e la valutazione di adeguatezza. Nel medesimo periodo sono stati avviati 33 procedimenti sanzionatori nei confronti di altrettante banche e di 521 persone fisiche per violazione della disciplina concernente la prestazione dei servizi d'investimento. Sui medesimi profili fra il 1° gennaio 2008 e il 31 dicembre 2015 sono state applicate sanzioni a 29 banche e a 316 persone fisiche. A seguito della pubblicazione della comunicazione n. 12084516 del 25 ottobre 2012 l'attività di vigilanza dell'istituto si è ulteriormente focalizzata sui profili concernenti la valutazione di adeguatezza. Essi infatti hanno formato oggetto, dal 1° gennaio 2013 e sino al 31 dicembre 2015, di intensa attività di vigilanza (anche accompagnata dall'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie) i cui contenuti sono però coperti da segreto d'ufficio mentre possono qui richiamarsi le sanzioni amministrative pecuniarie pubblicate sul bollettino della CONSOB e adottate nei confronti degli esponenti aziendali delle seguenti banche, nonché delle banche medesime in qualità di responsabili in solido: Veneto Banca, Banca Monte dei Paschi di Siena, Banca Cassa di Risparmio di Savigliano, Banco Popolare e Poste Italiane.

Sono attualmente in corso altre iniziative di *enforcement* anche attraverso lo svolgimento di verifiche ispettive direttamente da parte della CONSOB o con la collaborazione di Banca d'Italia, nei confronti di soggetti vigilati, tutte coperte dal segreto d'ufficio *ex* articolo 4, comma 10.

Infine, con riferimento alle attuali iniziative, la direttiva 2014/65/UE del 15 maggio 2014 (cosiddetta MIFID 2) e il regolamento n. 600 del 2014 prevedono un rafforzamento degli obblighi gravanti sugli intermediari a presidio della correttezza e trasparenza delle condotte. Le autorità di vigilanza saranno inoltre dotate di poteri, in particolare di *product governance* e di *product intervention*, che consentiranno più incisive forme di intervento. La direttiva prevede l'obbligo per gli Stati membri di adottare, entro il 3 luglio 2016, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva. Tali disposizioni si applicheranno, in linea generale, a decorrere dal 3 gennaio 2017. In proposito, la legge 9 luglio 2015, n. 114, fra i principi e i criteri direttivi per l'attuazione della MIFID 2 e l'adeguamento della disciplina nazionale al

MIFIR, prevede di «designare, ai sensi degli articoli 67 e 68 della direttiva 2014/65/UE, la Banca d'Italia e la CONSOB quali autorità competenti per lo svolgimento delle funzioni previste dalla direttiva e dal regolamento»; «attribuire alle Autorità designate i poteri di vigilanza e di indagine previsti dalla direttiva 2014/65/UE e dal regolamento n. 600 del 2014, avuto riguardo all'esigenza di semplificare, ove possibile, gli oneri per i soggetti vigilati e indicando i casi in cui è necessaria l'acquisizione del parere dell'altra autorità; «apportare al codice delle assicurazioni private, di cui al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, e al testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, le modifiche e le integrazioni necessarie al corretto e integrale recepimento dell'articolo 91 della direttiva 2014/65/UE, che emenda la direttiva 2002/92/CE sull'intermediazione assicurativa, prevedendo anche il ricorso alla disciplina secondaria adottata dall'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS) e dalla CONSOB. La CONSOB, dunque, con specifico riferimento ai poteri di *product intervention*, sarà competente per i profili di tutela degli investitori e di integrità dei mercati.

BOTTICI (M5S). Signor Presidente, ringrazio il Vice Ministro per la risposta.

La questione mi sembra molto complicata e mi auguro che, anche prendendo spunto dalle parole del rappresentante del Governo, si possa verificare quali possano essere i nostri margini di azione. Infatti, la complessità di norme e i continui rimandi da un istituto all'altro non aumentano la fiducia dei risparmiatori nel sistema bancario e di investimento italiano.

Ed è da rivedere, secondo me, anche la mancata previsione di un obbligo per l'intermediario di sospendere l'operazione quando emerge che il risparmiatore non è informato. È questo un passaggio determinante perché molti problemi sorti con le quattro banche ora sotto osservazione, ma anche con altre, sono nati proprio dalla disinformazione del risparmiatore.

Infine, l'entrata in vigore del *bail in*, che prevede la responsabilità diretta del risparmiatore-investitore in caso di crisi dell'istituto bancario, ci obbliga a riesaminare il sistema MIFID.

PRESIDENTE. Ringrazio il rappresentante del Governo e gli interroganti.

Lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno è così esaurito.

*I lavori terminano alle ore 14,55.*

ALLEGATO

**INTERROGAZIONE**

BOTTICI, DONNO, CAPPELLETTI, SERRA, SANTANGELO, MORONESE, CASTALDI, CATALFO, BULGARELLI, MONTEVECCHI, BUCCARELLA, PAGLINI, PUGLIA, TAVERNA. – *Al Ministro dell'economia e delle finanze.* – Premesso che:

la direttiva 2004/39/CE, anche nota come MIFID (markets in financial instruments directive), recepita nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo n. 164 del 17 settembre 2007, allo scopo di tutelare i risparmiatori, prevedeva, tra le altre cose, l'obbligo per le banche di classificare gli investitori in base alle caratteristiche e alla competenza finanziaria degli stessi, così da garantire l'adeguatezza e l'appropriatezza del profilo di rischio connesso all'investimento con il profilo finanziario dell'investitore;

gli eventi degli ultimi mesi, concernenti la crisi e il successivo piano di salvataggio di Cassa di risparmio di Ferrara SpA, Banca delle Marche SpA, Banca popolare dell'Etruria e del Lazio società cooperativa e Cassa di risparmio di Chieti SpA, hanno fatto emergere che uno dei fattori determinanti nel coinvolgimento di un elevato numero di risparmiatori sarebbe stato l'errata o, addirittura, la fraudolenta compilazione dei test di adeguatezza e appropriatezza MIFID;

considerato che risulta agli interroganti che la compilazione di test di adeguatezza e appropriatezza MIFID, non corrispondenti al vero, sia una pratica non limitata solo alle 4 banche, oggetto del recente intervento del legislatore, ma sembrerebbe essere piuttosto diffusa anche nelle altre banche italiane,

si chiede di sapere:

se il Ministro in indirizzo sia a conoscenza dei fatti esposti in premessa;

a chi sia da ascrivere la responsabilità per il mancato controllo;

quali misure intenda adottare, nell'ambito delle proprie competenze, affinché venga riscontrata la veridicità dei dati riportati nei test di adeguatezza e appropriatezza MIFID delle banche italiane e, nel caso siano appurate irregolarità, applicate le dovute sanzioni nei confronti dei soggetti responsabili dell'inadempimento;

quali misure intenda adottare per scongiurare in futuro il verificarsi di altre situazioni simili.

(3-02534)