

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

N. 943

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori FAVILLA, BACCARINI, CARPENEDO,
LADU, DIANA, COSTA, COVIELLO, TAMPONI, DEGAUDENZ,
ZANOLETTI e PALUMBO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 OTTOBRE 1994

Modifiche alla disciplina dei poteri della Commissione
nazionale per le società e la borsa

ONOREVOLI SENATORI. - 1. Con il presente disegno di legge si propongono alcune modifiche normative alla disciplina dei poteri della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) e, in particolare, si prevede la depenalizzazione di alcuni reati minori attinenti alla regolamentazione del mercato dei valori mobiliari. Ciò contribuirà a rendere più efficiente l'esercizio di pubblici poteri e ad eliminare adempimenti a carico di persone fisiche e giuridiche, che non appaiono necessari per il buon funzionamento dell'attività di controllo sul mercato.

2. Il sesto comma dell'articolo 17 del decreto-legge 8 aprile 1974, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 giugno 1974, n. 216, di cui si propone l'abrogazione, impone ad amministratori e sindaci o revisori di società con azioni quotate in borsa o enti pubblici economici con titoli quotati in borsa di comunicare per iscritto alla CONSOB, entro il mese di marzo di ciascun anno, i compensi percepiti nell'anno solare precedente a qualsiasi titolo e sotto qualsiasi forma anche in società controllate. La norma fu adottata, in sede di conversione del decreto-legge 8 aprile 1974, n. 95, in quanto «Risponde... alla esigenza di doverosa informazione per quanto attiene alle forme e all'ammontare dei compensi» suddetti (vedi la relazione della VI Commissione della Camera dei deputati al disegno di legge di conversione del predetto decreto-legge, presentata il 24 maggio 1974, atto Camera 2903-A, pagina 14).

Le suddette informazioni, non destinate al pubblico e coperte dal segreto d'ufficio, non assumono nessun particolare rilievo per la CONSOB nell'esercizio dell'attività di vigilanza sul funzionamento dei mercati

mobiliari e di chi emette i titoli in essi trattati. Ciò comporta, peraltro, l'obbligo da parte della CONSOB di controllare e classificare le segnalazioni ricevute, nonché di comunicare all'Autorità giudiziaria coloro che hanno omesso la comunicazione o l'hanno eseguita con ritardo. In tal modo la Commissione, per mero ossequio alla legge, deve impiegare preziose forze lavorative nell'esercizio di mansioni del tutto marginali, sottraendole ad impieghi ben più importanti.

Per altro verso, poi, i compensi dovuti agli amministratori (non investiti di particolari cariche) e ai sindaci sono tra l'altro deliberati, ai sensi dell'articolo 2364, numero 3, del codice civile e rispettivamente dell'articolo 2389 del codice civile e dell'articolo 2402 del codice civile, dall'assemblea ordinaria, i cui verbali sono trasmessi alla CONSOB ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge n. 95 del 1974, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 216 del 1974. Inoltre, l'articolo 2427, numero 16, del codice civile, come modificato dall'articolo 10 del decreto legislativo 9 aprile 1991, n. 127, stabilisce che la nota integrativa del bilancio d'esercizio deve indicare «l'ammontare dei compensi spettanti agli amministratori ed ai sindaci, cumulativamente per ciascuna categoria»; a ciò aggiungasi che la nota integrativa del bilancio consolidato deve indicare «cumulativamente per ciascuna categoria, l'ammontare dei compensi spettanti agli amministratori e ai sindaci dell'impresa controllante per lo svolgimento di tali funzioni anche in altre imprese incluse nel consolidamento (vedi articolo 38, comma 1, lettera o), del citato decreto-legislativo n. 127 del 1991).

Quindi, alcune delle informazioni sui compensi in questione, da trasmettere alla CONSOB, sono o diverranno tra breve

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tempo di dominio pubblico, fermo restando che la CONSOB è titolare di ampi poteri diretti ad ottenere le informazioni medesime non solo dall'emittente titoli quotati, ma anche da chi le controlla o da chi ne è controllato (vedi l'articolo 13 della legge 23 marzo 1983, n. 77). Tutto ciò rafforza la convinzione che allo stato della legislazione sia eccessivo imporre specifiche comunicazioni alla CONSOB dei compensi in esame e che anzi sia opportuno qualificare i compiti della Commissione, per favorirne la concentrazione degli sforzi nelle funzioni fondamentali, eliminando la norma che impone l'adempimento sopraindicato.

3. L'articolo 19 del citato decreto-legge n. 95 del 1974, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 216 del 1974, di cui si propone l'abrogazione, assoggetta al controllo della CONSOB società ed enti che sono iscritti ad un albo tenuto dalla Banca d'Italia per una finalità fiscale ormai del tutto desueta ovvero che, avendo un patrimonio netto superiore a 20 miliardi, «di fatto svolgono quali attività esclusive o principali l'assunzione di partecipazione in altre società, la compravendita, il possesso, la gestione o il collocamento di titoli pubblici e privati». Già nel corso dell'indagine sul mercato mobiliare, condotta nel 1984 dalla Commissione finanze della Camera, era stata suggerita l'opportunità di escludere il controllo della CONSOB sulle finanziarie che non esercitano funzioni di intermediazione mobiliare (confronta paragrafo 7.2 della relazione).

Oggi però occorre un intervento più radicale in quanto, per un verso, la gran parte dei soggetti di cui all'articolo 19 del decreto-legge n. 95 del 1974 sono *holdings* che controllano società industriali o di servizi e che non svolgono alcuna attività rilevante nel mercato dei valori mobiliari; inoltre l'articolo 13 della legge 23 marzo 1983, n. 77, ha esteso i poteri della CONSOB, previsti dall'articolo 3, lettera c), del più volte citato decreto-legge n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 216 del 1974, alle società che controllano altre società con azioni quotate nei mercati

regolamentari o che ne sono controllate, per cui l'ordinamento già prescrive interventi di controllo nei confronti di quelle *holdings* che è utile assoggettare all'azione di vigilanza della Commissione. Per altro verso, poi, la legge 2 gennaio 1991, n. 1, e successive modificazioni, ha prescritto una disciplina esaustiva per quelle società di intermediazione che negoziando, collocando o gestendo titoli nei confronti del pubblico attraverso una attività di tipo professionale - vengono assoggettate al controllo della CONSOB e della Banca d'Italia, a cui sono conferiti poteri ben più incisivi di quelli previsti dall'articolo 19 del più volte citato decreto-legge n. 95 del 1974.

Infine il capo II del decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 luglio 1991, n. 197, detta una organica disciplina di chiusura dell'ordinamento, in quanto, sottopone a controllo quegli «intermediari operanti nel settore finanziario» che non sono assoggettati a regolamentazione di categoria e che, tra l'altro, esercitano in via prevalente l'attività di assunzione di partecipazioni. Ne consegue che in tal modo è stata eliminata ogni possibile lacuna nel sistema di vigilanza sulle società finanziarie, ma nel contempo è stata resa ulteriormente superflua la disciplina prescritta dall'articolo 19 del citato decreto-legge, n. 95 del 1974, che continua ad applicarsi, nonostante l'entrata in vigore di una regolamentazione più puntuale e incisiva, in quanto la profonda diversità dei controlli previsti dalle due normative non consente di escludere in via interpretativa l'operatività dell'articolo 19.

Le società finanziarie di cui all'articolo 19 del più volte citato decreto-legge n. 95, censite dalla CONSOB, sono ben 556 e sono tra l'altro tenute a comunicare alla Commissione i documenti prescritti dall'articolo 4 del decreto-legge n. 95 del 1974, pena l'applicazione di una sanzione penale. Qualora la proposta formulata venisse accolta le suddette società sarebbero sollevate da adempimenti ormai privi di giustificazione e la CONSOB potrebbe utilizzare in modo più proficuo il proprio personale, per

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

impiegarlo negli onerosi compiti che le sono affidati dalla legge 2 gennaio 1991, n. 1, e successive modificazioni, relativa alle società di intermediazione mobiliare (SIM) e dalle altre leggi di disciplina del mercato mobiliare, recentemente approvate.

4. Gli articoli 2, 3 e 4 prevedono l'assoggettamento a sanzione amministrativa di fatti che sono attualmente configurati come contravvenzioni dagli articoli 3, ultimo comma, 4, ultimo comma (che estende ad altre violazioni le sanzioni previste dall'ultimo comma del predetto articolo 3), 5-*quinquies*, primo comma, e 17, ultimo comma, del più volte citato decreto-legge n. 95 del 1974, convertito, con modificazioni dalla legge n. 216 del 1974, e successive modificazioni, e che di conseguenza sono puniti con l'arresto e l'ammenda ovvero con la sola ammenda.

La proposta depenalizzazione è suggerita dal fatto che i comportamenti in questione non appaiono di gravità tale da giustificare l'intervento del giudice penale, tanto più che una tempestiva azione di repressione amministrativa potrebbe consentire di conseguire risultati immediati ed efficaci. D'altra parte già oggi parte delle contravvenzioni in questione vengono definite mediante oblazione, per cui si ottiene l'estinzione del reato grazie al mero pagamento di una determinata somma di denaro; in tal modo si realizza un effetto sostanzialmente analogo a quello proprio di un procedimento sanzionatorio amministrativo, ma a seguito dell'intervento del giudice penale, che viene così distolto dall'esame di fatti criminali ben più gravi. Naturalmente si conferma l'assoggettamento a sanzione penale dei casi di falsità nelle comunicazioni di parte

cipazioni rilevanti o possedute da esponenti di soggetti con azioni quotate, trattandosi di fatti idonei a fuorviare l'autorità di vigilanza dal corretto esercizio dei suoi compiti e quindi meritevoli di essere prevenuti con la prescrizione di una adeguata sanzione penale; proprio per tale ragione si prevede anzi l'estensione del reato di falsità alle fattispecie di cui all'articolo 3 del decreto-legge n. 95 del 1974, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 216 del 1974, e successive modificazioni.

Al fine di rendere più celere l'applicazione delle sanzioni amministrative ed al fine di ottenere il massimo risultato con il minimo impiego di azione amministrativa, si propone all'articolo 5 di attribuire alla CONSOB il compito di irrogare le pene pecuniarie prescritte, in conformità a quanto già disposto dall'articolo 5, comma 9, della legge 2 gennaio 1991, n. 1, che attribuisce alla Commissione la funzione di applicare le sanzioni amministrative disciplinari e pecuniarie a carico dei promotori di servizi finanziari. Conseguentemente si prescrive che la Commissione proceda all'incasso delle somme relative a tutte le sanzioni amministrative da essa irrogate e al loro utilizzo per fronteggiare (in piccola parte) le spese di funzionamento dell'Istituto.

Perchè si possano valutare gli effetti delle modifiche contenute nel presente disegno di legge, si segnala come dalle relazioni annuali della CONSOB risulti che nell'ultimo triennio sono state presentate 832 denunce all'Autorità giudiziaria per contravvenzione alle norme di cui si propone, nell'articolo 1, l'abrogazione e 333 denunce per le contravvenzioni di cui si chiede la depenalizzazione con gli articoli 2, 3 e 4.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il sesto comma dell'articolo 17 del decreto-legge 8 aprile 1974, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 giugno 1974, n. 216, e l'articolo 19 del citato decreto-legge, come modificato dall'articolo 18 della legge 4 giugno 1985, n. 281, sono abrogati.

Art. 2.

1. Il secondo comma dell'articolo 3 del decreto-legge 8 aprile 1974, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 giugno 1974, n. 216, già modificato dall'articolo 5 della legge 4 giugno 1985, n. 281, è sostituito dal seguente:

«Gli amministratori, i sindaci o revisori e i direttori generali di società o enti che non ottemperano alle richieste, non si uniformano alle prescrizioni generali o particolari della Commissione o comunque ostacolano l'esercizio delle sue funzioni sono puniti con la pena pecuniaria da lire 2 milioni a lire 40 milioni; ove forniscano risposte o informazioni false, sono puniti con l'arresto fino a tre anni, semprechè il fatto non costituisca reato più grave».

Art. 3.

1. Il primo comma dell'articolo 5-*quies* del decreto-legge 8 aprile 1974, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 giugno 1974, n. 216, introdotto dall'articolo 2 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 90, è sostituito dal seguente:

«Chi non esegue le comunicazioni prescritte dagli articoli 4-*bis*, 5 e 5-*bis*, o le esegue con un ritardo superiore a trenta

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

giorni, è punito con la pena pecuniaria da lire 2 milioni a lire 40 milioni; chi le esegue con un ritardo non superiore a trenta giorni è punito con la pena pecuniaria da lire 1 milione a lire 20 milioni; chi esegue comunicazioni false è punito con l'arresto fino a tre anni, semprechè il fatto non costituisca reato più grave».

Art. 4.

1. L'ultimo comma dell'articolo 17 del decreto legge 8 aprile 1974, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 giugno 1974, n. 216, come modificato dall'articolo 14 della legge 4 giugno 1985, n. 281, è sostituito dal seguente:

«Chi non esegue le dichiarazioni prescritte dal presente articolo, o le esegue con un ritardo superiore a trenta giorni, è punito con la pena pecuniaria da lire 2 milioni a lire 40 milioni; chi le esegue con un ritardo non superiore a trenta giorni è punito con la pena pecuniaria da lire 1 milione a lire 20 milioni; chi esegue dichiarazioni false è punito con l'arresto fino a tre anni, semprechè il fatto non costituisca reato più grave».

Art. 5.

1. Le sanzioni pecuniarie amministrative previste dagli articoli 2, 3 e 4 della presente legge sono irrogate dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB); ad esse non si applicano le disposizioni di cui agli articoli 16 e 26 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

2. La Commissione riscuote le somme dovute in pagamento delle sanzioni amministrative dalla stessa irrogate e le utilizza per sostenere spese relative al suo funzionamento.