

(N. 1609)

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro del Tesoro

(ANDREATTA)

di concerto col Ministro delle Finanze

(FORMICA)

col Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato

(MARCORA)

e col Ministro di Grazia e Giustizia

(DARIDA)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 OTTOBRE 1981

Istituzione e disciplina dei fondi comuni d'investimento mobiliare

ONOREVOLI SENATORI. — 1. La regolamentazione normativa dei fondi comuni di investimento mobiliare è un tema che ha conosciuto fin dagli inizi degli anni sessanta una profonda elaborazione sia in sede dottrinale che in sede parlamentare; basti ricordare, per citare i momenti più salienti, gli articoli in tema di fondi di investimento inseriti nello schema di disegno di legge concernente la riforma della disciplina delle società commerciali elaborato dalla commissione presieduta dal professor Alfredo de Gregorio (pubblicato su « Rivista delle Società », anno 1966, pag. 93 ss.), nonchè, fra i numerosi disegni di legge in materia di-

scussi in sede parlamentare, quello presentato dal Governo in Senato nel settembre 1964 (pubblicato su « Rivista delle Società », anno 1964, pagg. 910 ss.), il disegno di legge n. 857, sempre di iniziativa governativa, presentato nell'ottobre del 1969, che, approvato dal Senato nell'aprile del 1970 (dopo aver inglobato il disegno di legge n. 361 di iniziativa dei senatori Belotti, Colleoni e Segnana presentato nel dicembre 1968), non riusciva a pervenire all'approvazione della Camera solo a causa dell'anticipata interruzione della V legislatura. Infine, fra i numerosi disegni di iniziativa parlamentare va ricordato quello a cura dei senatori De Ponti,

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segnana, De Vito e Ricci, presentato in Senato nel febbraio 1976 (n. 2435), che riasorbiva i precedenti disegni n. 140 e 314, e decaduto anch'esso con la fine della VI legislatura.

Si tratta di una serie di progetti che pur variando, anche a volte in modo incisivo, su singoli punti, hanno pur tuttavia molto in comune, tanto da apparire sostanzialmente espressione di un disegno caratterizzato da una linea unitaria, una linea che ha conosciuto una maturazione costante ed omogenea, dal momento che nella stesura dei progetti più recenti si è tenuto conto delle critiche mosse alle stesure precedenti. È per questo che nella redazione del presente progetto non si è voluto e potuto prescindere dal patrimonio costituito da analoghi disegni preesistenti (in particolare modo dal citato disegno di legge n. 2435) e non si è voluto quindi disattendere, pur apportando innovazioni sia di ordine formale che di ordine sostanziale, il livello di elaborazione globalmente raggiunto nella complessa materia.

A differenza però dei precedenti progetti, il presente disegno ha preferito evitare l'appesantimento eccessivo che deriverebbe all'articolato da una disciplina onnicomprensiva dell'attività del fondo e, senza con ciò limitarne il contenuto a una mera indicazione di principi, ha preferito demandare ad una fase successiva, investendone l'organo di vigilanza, la trattazione di quegli aspetti suscettibili di disciplina di ordine più regolamentare che legislativo, anche al fine di assicurare al sistema la dovuta elasticità. Tenuto conto del nesso di continuità che lega il presente progetto al patrimonio finora elaborato in sede legislativa in tema di fondi comuni di investimento mobiliare, appare superfluo ricordare ancora una volta i motivi di ordine economico e finanziario, ampiamente illustrati in sede dottrinale e parlamentare, che sottolineano il ruolo saliente dei fondi comuni nell'intermediazione tra risparmio e mercato mobiliare. Ed è proprio per l'ampiezza del dibattito intervenuto in materia che ci sembra preferibile, presentando il disegno di legge, evidenziare gli

elementi essenziali che caratterizzano il progetto e le motivazioni delle scelte di fondo.

2. Si è inteso regolamentare quella che potremmo definire la forma più evoluta ed efficace di investimento fiduciario, i fondi comuni di investimento mobiliare di tipo aperto (« open end investment trust »), e cioè quelli in cui il fondo è di importo variabile e conseguentemente il numero delle quote di partecipazione cambia in continuazione in relazione a nuove adesioni o a richieste di rimborso. La scelta è dovuta al fatto che tale tipo di fondo, per la sua peculiarità, esige più di ogni altro strumenti giuridici in grado di assicurare ai partecipanti garanzie di gestione corretta e disposizioni di ordine fiscale volte ad assicurare l'operatività dell'istituto.

Anziché delimitare la facoltà di costituire fondi comuni a determinate categorie di soggetti (banche, società fiduciarie), la si è consentita in generale alle società per azioni, prevedendo due requisiti principali: importo minimo di capitale ed esclusività dell'oggetto.

Per quanto riguarda il capitale (importo minimo un miliardo di lire), si tratta di un elemento che se da un lato rappresenta un indispensabile filtro per valutare la serietà delle iniziative, risulta però di ammontare sensibilmente ridotto sia in termini nominali che, soprattutto, in termini reali rispetto a quello previsto in precedenti progetti e che quindi non dovrebbe costituire elemento di discutibile vantaggio per gruppi finanziari di più ampie dimensioni nonché rappresentare un onere troppo rilevante sulla gestione.

L'attività della società gerente deve essere necessariamente confinata alla gestione del fondo di investimento; è stata valutata comunque l'opportunità di non limitare l'attività di gestione ad un solo fondo e si è ritenuto pertanto, al fine di favorire sia un miglioramento dell'efficienza sia un contenimento dei costi, di consentire la gestione di più fondi, sino ad un massimo di tre, demandando in tal caso all'organo di vigilanza la determinazione del capitale minimo della società di gestione. Si è ritenuto

infatti che un'iniziativa che operi nel campo dei fondi di investimento debba necessariamente far fronte ad un'ampia gamma di richieste a seconda delle diverse esigenze di cui è portatore ogni singolo risparmiatore ed offrire pertanto un ventaglio di possibili alternative, caratterizzate da una politica di gestione ispirata a criteri di maggiore o minore dinamicità a seconda dei casi. Inoltre si è voluto mettere in grado la società di gestione, laddove un dato fondo possa incontrare nel tempo dei problemi congiunturali di raccolta, di costituirne un altro senza dover necessariamente liquidare quello già esistente.

Non si è ritenuto opportuno consentire un accesso generalizzato alla partecipazione ai fondi, considerate quali sono le finalità precipue per cui è stato introdotto l'istituto dei fondi comuni di investimento. Come noto, si è oscillato in passato fra soluzioni più rigide, che precludevano la partecipazione delle società (disegno di legge governativo del 1964), ad altre che, oltre ad affiancare alle persone fisiche anche gli enti morali, pubblici e privati, introducevano eccezioni al sistema ammettendo l'investimento in quote del fondo, quale che fosse la natura del soggetto partecipante, anche di particolari disponibilità quali i fondi di quiescenza, di previdenza e di assistenza gestiti in forma autonoma e le riserve obbligatorie delle imprese di assicurazione. A motivazione della soluzione accolta si è tenuta particolarmente presente la peculiare funzione dei fondi comuni di investimento, che è quella di costituire uno strumento quanto mai agile e fluido per convogliare il piccolo risparmio verso le iniziative produttive. È noto infatti come i fondi di investimento, superando le difficoltà che nascono dall'incontro immediato tra risparmio e mercato mobiliare, consentono di impiegare i capitali messi a disposizione dai risparmiatori attraverso il filtro di una gestione professionale in grado di dosare e di graduare gli interventi e pertanto di neutralizzare quei fattori che, a livello del piccolo risparmiatore, rappresentano elementi di ostacolo all'investimento azionario e più in generale finanziario: da un lato la limitatezza del

capitale disponibile, dall'altro la parziale conoscenza sia del mondo economico e finanziario, sia della realtà industriale del paese. Il piccolo risparmiatore si pone pertanto come naturale destinatario di questo particolare strumento di intermediazione fra impresa e privato. Per questo si è vietata la partecipazione agli enti commerciali. Inoltre non va trascurato che la partecipazione ai fondi delle persone giuridiche finirebbe non solo per disattendere le finalità dell'istituto, ma anche per creare possibili condizioni favorevoli ad interventi di mero ordine speculativo. Resta comunque consentita la partecipazione anche agli enti morali non commerciali in considerazione delle loro finalità non speculative e in particolare per consentire l'investimento in fondi di quelle organizzazioni del tipo casse mutue o aziendali che in definitiva raccolgono risparmio di persone fisiche.

La funzione specifica di intermediazione finanziaria dei fondi comuni di investimento mobiliare è alla base delle motivazioni che hanno portato alla scelta dell'organo preposto alla vigilanza delle società di gestione e dei fondi comuni. In tale scelta non si è potuto prescindere dal ruolo saliente dei fondi come strumento di allocazione del risparmio collettivo e della conseguente creazione di un mercato para-bancario in cui opera ed è protagonista la società di gestione. Si è ritenuto che l'interesse pubblico non poteva esaurirsi nel garantire la trasparenza delle comunicazioni e della documentazione fornita, ma doveva comprendere la gestione stessa delle società, escluso naturalmente ogni potere di indirizzo. Per questo si è ritenuta idonea la Banca d'Italia, che già svolge analogo controllo presso le banche. Alla Banca d'Italia spetta non solo il compito di approvare il regolamento del fondo comune, di determinare le modalità di investimento del capitale della società gerente, di stabilire gli schemi del bilancio e del conto dei profitti e delle perdite, del rendiconto e dei prospetti dei fondi comuni nonché i criteri di valutazione delle attività in essi incluse, ma anche quei poteri di vigilanza di cui la stessa Banca è investita nei confronti delle aziende ed isti-

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tuti di credito in base agli articoli 10, 16 e 31 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, convertito nella legge 7 marzo 1938, n. 141, e successive modificazioni: ne derivano in particolare l'obbligo per le società di gestione di trasmettere i bilanci e le situazioni periodiche all'organo di vigilanza, e la possibilità per quest'ultimo di prendere visione di quella documentazione la cui esibizione sia ritenuta opportuna dai funzionari incaricati di eventuali ispezioni. È inoltre previsto che la Banca d'Italia proceda alla nomina del presidente del collegio sindacale della società di gestione e che i sindaci della stessa società di gestione, nonché gli amministratori e i funzionari della banca depositaria dei titoli e delle disponibilità liquide inclusi nel fondo, riferiscano all'organo di vigilanza in merito alle irregolarità riscontrate nell'amministrazione della società gerente e nella gestione del fondo. Sulla base degli elementi di cui viene assicurata la piena disponibilità, l'organo di vigilanza avrà modo di attuare compiutamente gli interventi più appropriati, a partire dalla mera formulazione di rilievi ed osservazioni fino a giungere, in caso di accertamento di gravi irregolarità nella gestione o di gravi perdite patrimoniali della società o del fondo, alla proposta, da rivolgere al Ministro del tesoro, di disporre la decadenza della società stessa dalla gestione del fondo comune.

A completamento dell'attività di vigilanza è previsto che la contabilità della società di gestione e del fondo comune siano soggette a revisione ai sensi dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1975, n. 136, e che la stessa società di revisione sia incaricata della certificazione del bilancio e del conto dei profitti e delle perdite della società di gestione e del rendiconto del fondo comune.

Pur nell'individuazione delle finalità specifiche dei fondi comuni di investimento mobiliare e nella conseguente assegnazione alla Banca d'Italia dei relativi compiti di vigilanza, non si è trascurato il fatto che l'attività della società di gestione è attività di investimento nel mercato mobiliare, che si concreta nella creazione di un patrimonio comune costituito da titoli ed atti-

vità finanziarie e nella correlativa emissione di titoli di partecipazione al fondo stesso. Si è ritenuto pertanto pienamente giustificato assoggettare la società di gestione agli obblighi previsti dagli articoli 3 e 4 del decreto-legge 8 aprile 1974, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 giugno 1974, n. 216, prevedendo quindi in particolare sia la possibilità per la Commissione nazionale per le società e la borsa di effettuare controlli e ispezioni, di ottenere documentazioni o di richiedere dati e notizie presso la società di gestione, sia l'obbligo per la stessa società di gestione di trasmettere a detta Commissione, al fine di renderne completa l'informativa, il progetto di bilancio approvato, le proposte che importino modifiche dell'atto costitutivo e le deliberazioni adottate in materia, nonché più in generale le comunicazioni previste al citato articolo 4.

Per conciliare l'attività di controllo e di ispezione, consentita alla Commissione nazionale per le società e la borsa nei confronti della società di gestione, con i poteri di vigilanza attribuiti alla Banca d'Italia, si è richiamato l'articolo 18 del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1975, numero 138, laddove si coordinano l'esercizio dei poteri di ispezione e controllo della Commissione nei confronti di aziende ed istituti di credito (oltre che nei confronti di enti pubblici dipendenti dal Ministero delle partecipazioni statali) con gli analoghi poteri spettanti nei confronti delle stesse aziende o istituti di credito alla Banca d'Italia (oltre che, nei confronti di detti enti, al Ministero delle partecipazioni statali). Ne discenderà in particolare l'obbligo per la Commissione di informare l'organo di vigilanza di eventuali ispezioni o di richieste di notizie o chiarimenti e di comunicare alla Banca d'Italia eventuali irregolarità riscontrate nell'esercizio delle proprie funzioni nonché il potere di richiedere a detto organo di effettuare ispezioni e di assumere notizie presso le società di gestione. Correlativamente l'organo di vigilanza sarà tenuto a prestare ogni collaborazione con la Commissione e a comunicare alla stessa dati e notizie nonché a trasmetterle quegli atti e quei documenti di cui sia venuto in posses-

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

so nell'esercizio della propria attività istituzionale.

In materia tributaria si è voluto soddisfare, e contemperare tra loro, due esigenze ritenute di carattere fondamentale ai fini di una precisa, puntuale configurazione giuridica del fondo e di una sua corretta operatività. Si sono a tal fine accolti il principio della trasparenza e quello della sottoposizione ad imposta delle plusvalenze eventualmente realizzate dai partecipanti attraverso il fondo.

Invero, data la natura di comunione del fondo, la soggezione ad imposta del fondo medesimo e, distintamente, dei singoli partecipanti costituirebbe un duplicato di imposta nei confronti dello stesso soggetto, e cioè del partecipante. Si considera, infatti, il fondo comune quale un semplice veicolo di trasmissione degli utili dal patrimonio comune a quello dei singoli partecipanti e pertanto la sottoscrizione delle relative quote di partecipazione ne viene configurata come strumento per consentire l'investimento di risparmio collettivo in titoli ed attività finanziarie in genere.

In considerazione, tuttavia, della peculiarità organizzativa e operativa del fondo comune di investimento mobiliare si è ritenuto che le plusvalenze realizzate dalla negoziazione dei titoli e valori compresi nel fondo siano sottoposte ad un prelievo del 15 per cento a titolo di imposta, che si pone come sostitutivo di ogni eventuale accertamento circa la presenza delle condizioni poste dall'articolo 76 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597, per la tassabilità delle plusvalenze in capo alle persone fisiche, le sole autorizzate a partecipare ai fondi. Ed invero l'imposizione delle plusvalenze viene definita attraverso una imposta cedolare del 15 per cento in considerazione del fatto che solo eccezionalmente ricorreranno i requisiti della speculazione nella negoziazione dei titoli, essendo interdette al fondo le principali operazioni tipicamente speculative (vedi articolo 4).

La disciplina fiscale dei fondi comuni risponde pertanto ad esigenze strutturali del fondo che ne condizionano sia l'esistenza sia l'operatività. In conformità alla tendenzia-

le neutralità fiscale del fondo si è disposto che lo stesso non costituisca soggetto passivo di imposta, che i proventi che affluiscono al fondo siano soggetti a ritenuta a titolo di imposta, che i proventi distribuiti ai partecipanti non concorrano a formare il relativo reddito imponibile.

Occorre ancora precisare, a conclusione dell'esposizione delle linee fondamentali del progetto, che è stato implicitamente adottato il principio per cui tutte le attività di intermediazione del risparmio che rivestano caratteristiche analoghe a quella che si esplica nella gestione dei fondi comuni di investimento mobiliare (ad esempio associazione in partecipazione) debbano necessariamente uniformarsi alle prescrizioni della presente legge. Questa soluzione risulta dal contenuto della delega legislativa attribuita al Governo ed in particolare dalla lettera d) dell'articolo 11 che prevede l'emanazione di disposizioni volte a sottoporre le imprese già esistenti, e che esercitano dette attività, alle prescrizioni sui fondi comuni. Si è preferito ad un sistema di tipo aperto, che consentisse, a fianco della disciplina delle società di gestione e dei fondi comuni, la sussistenza di strumenti alternativi, oggetto di specifica regolamentazione, finalizzati all'investimento del risparmio collettivo nel mercato mobiliare al di fuori di intenti speculativi o di obiettivi di controllo, un sistema di tipo chiuso in grado di omogeneizzare e di sottoporre a disciplina comune strumenti che perseguono obiettivi fra loro identici.

Per gli altri aspetti del progetto, con le osservazioni che seguiranno, il disegno di legge si adegua sostanzialmente a soluzioni già ampiamente approfondite nella precedente elaborazione e collaudate in altri ordinamenti. Si tratta della natura del fondo come patrimonio di destinazione privo di personalità giuridica e separato dal patrimonio sia della società di gestione sia dei partecipanti e pertanto insensibile alle azioni dei rispettivi creditori, del regolamento del fondo comune e dei relativi contenuti, della presenza e dei compiti della banca depositaria.

Si tratta inoltre dei numerosi vincoli a garanzia dei partecipanti: a tale proposito occorrerà citare, oltre alla previsione dell'organo di vigilanza nonchè dell'importo minimo del capitale delle società di gestione e dell'esclusività dell'oggetto sociale (di cui si è già parlato), anche l'attribuzione di uguale valore e uguali diritti a tutte le quote di partecipazione e quindi ai certificati che le rappresentano, il diritto di richiedere in qualsiasi tempo (salvo le limitate eccezioni previste) il rimborso delle quote, da eseguire necessariamente in denaro, la possibilità per ciascun partecipante di esercitare l'azione di responsabilità nei confronti della società di gestione nei limiti del proprio interesse, le scritture contabili che debbono essere redatte dalla società di gestione (in particolare il prospetto giornaliero recante indicazione del valore unitario delle quote di partecipazione nonchè del valore complessivo del fondo comune ed il rendiconto della gestione del fondo) e la pubblicità data alle scritture stesse. Allo stesso fine rispondono i divieti di operazioni speculative e i limiti alle partecipazioni in una medesima società, sia allo scopo di diversificare i rischi sia al fine di evitare la trasformazione del fondo in uno strumento di controllo attraverso l'acquisizione di maggioranze tramite azioni con diritto di voto.

3. Degli articoli 1 e 2 si è già detto ampiamente in precedenza.

Nell'articolo 3 si è chiaramente esplicitato, a differenza di precedenti progetti, che i beni conferiti dai singoli sottoscrittori possono essere investiti oltre che in titoli anche in attività finanziarie in senso lato. Si è in sostanza voluto chiaramente dilatare, pur nell'ambito dell'attività finanziaria, la gamma di investimenti attuabili nella gestione del fondo, nell'obiettivo di consentire un'ampia diversificazione degli investimenti stessi al di là di quella tradizionalmente esercitata all'interno del portafoglio titoli.

Con l'articolo 3 è stata inoltre prevista la possibilità, per le società di gestione, di rilasciare i certificati rappresentativi delle quote di partecipazione sia in forma nomina-

tiva che al portatore, a seconda di quanto sarà in concreto stabilito dai singoli regolamenti dei fondi; in effetti, alla luce di quanto previsto in sede di disposizioni tributarie, non sembrano sussistere motivi sufficienti per imporre la nominatività dei detti certificati.

Con l'articolo 4 sono state individuate le operazioni precluse nell'ambito dell'attività di gestione al fine di evitare che i partecipanti possano trovarsi esposti ai rischi inerenti a operazioni a carattere speculativo e che la società di gestione possa utilizzare i conferimenti dei sottoscrittori a finalità di controllo delle società emittenti i titoli inclusi nel fondo. Ai fini dell'osservanza dei limiti percentuali dei titoli di una stessa società (anche con specifico riferimento alle azioni munite di diritto di voto) che possano essere inclusi nel fondo, si è adottata una soluzione improntata a criteri di rigidità prevedendo che i detti limiti non possano essere superati se non dietro autorizzazione dell'organo di vigilanza e per un periodo limitato, a fronte di eventi specificamente determinati (esercizio dei diritti di opzione, distribuzione di azioni gratuite, aumenti gratuiti del valore nominale delle azioni, esercizio dei diritti di conversione relativi ad obbligazioni convertibili). Non si è voluta seguire la soluzione alternativa, pure esaminata, che consenta di superare, sempre in presenza dei suddetti eventi, i limiti previsti, salva la necessità di autorizzazione dell'organo di vigilanza trascorso un determinato periodo di tempo.

Degli articoli 5, in tema di scritture contabili prescritte per la società di gestione, 6, in tema di revisione contabile e 7, in tema di vigilanza, si è già ampiamente trattato in precedenza.

In tema di liquidazione della società di gestione (articolo 8), va richiamata l'attenzione sul fatto che la possibilità di assoggettare la società di gestione ad amministrazione straordinaria e a liquidazione, ai sensi di quanto disposto dagli articoli 57 e seguenti della « legge bancaria », rappresenta non una disposizione di ordine coattivo, ma una semplice alternativa rispetto all'assoggetta-

bilità della società di gestione alla procedura fallimentare.

Delle disposizioni contenute nell'articolo 9 si è già parlato.

Le disposizioni di ordine penale sono contenute nell'articolo 10. Sono state previste in particolare sanzioni, non diversamente da quanto disposto dal decreto-legge 8 aprile 1974, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 giugno 1974, n. 216, in caso di analoghi comportamenti nei confronti della Commissione nazionale per le società e la borsa, nel caso in cui gli amministratori, i sindaci o revisori e i direttori generali di società o enti non ottemperino alle richieste e non si uniformino a quanto prescritto dall'organo di vigilanza ovvero intralcino lo svolgimento delle relative funzioni.

4. Per la compiutezza del sistema assumo particolare importanza le deleghe legislative contenute nell'articolo 11. Come si è già detto, uno degli obiettivi del disegno di legge è di ricondurre ad unità, ai fini di una più compiuta ed estesa tutela del risparmio, quelle forme di raccolta collettiva del risparmio stesso che si sono sviluppate a fianco dei fondi di investimento ma che in sostanza, al di là delle specifiche modalità tecnico-giuridiche, sono ad essi riconducibili. È in questo quadro pertanto che deve essere vista l'emanazione di disposizioni, comprensive dei profili tributari, volte ad assoggettare alla disciplina di cui al presente disegno quegli strumenti di intermediazione del risparmio le cui funzioni sono assorbite dal fondo comune.

Per quanto concerne le ulteriori deleghe inserite nell'articolo in oggetto (già contenute in parte nello schema di disegno di legge per la ristrutturazione finanziaria delle imprese, predisposto dal Ministro del tesoro Stammati nel 1977 e pubblicato su « Il Sole-24 Ore » il 22 ottobre di quell'anno), occorre evidenziare come, vista l'analogia delle finalità e degli obiettivi, si sia inteso sottoporre a una disciplina ispirata sostanzialmente a quella elaborata nel presente disegno l'attività di gestione dei valori mobiliari sia pubblici che privati svolta dagli istituti che sono abilitati, in tutto il territorio nazionale, all'esercizio del credito a medio e a lungo termine.

Si è inoltre inteso disciplinare, con il conferimento della relativa delega, l'attività dei fondi comuni esteri nel territorio italiano, nell'obiettivo di creare condizioni paritarie, anche ai fini fiscali, rispetto ai fondi nazionali; l'esigenza di evitare discriminazioni dovrà ovviamente tener conto da un lato della necessità di assicurare ai fondi esteri la capacità di operare sul territorio nazionale senza subire vincoli più stringenti di quelli previsti per i fondi italiani, dall'altro dell'esigenza di fornire ai piccoli risparmiatori, sottoscrittori di quote di partecipazione a fondi esteri, quello stesso sistema di garanzie e di tutele assicurato ai sottoscrittori di quote di partecipazioni a fondi nazionali, che si concreta non solo con lo strumento normativo e regolamentare ma anche attraverso l'attività dell'organo di vigilanza.

Si è tenuto conto infine del recente sviluppo dell'attività degli enti di gestione fiduciaria di cui all'articolo 45 del testo unico delle leggi sulle assicurazioni private e dell'esigenza di una loro migliore regolamentazione in relazione ad una definita ed operante disciplina dei fondi comuni di investimento. Si è ritenuta in particolare giustificata l'operatività degli enti di gestione fiduciaria pur in presenza dei fondi comuni, e questo più che per le differenti connotazioni tecnico-giuridiche dello strumento (che si riassumono sostanzialmente nella diversa posizione dell'investitore, non titolare di un diritto di proprietà sui beni conferiti ma creditore dell'ente di gestione, nonchè, di norma, nella finalizzazione dell'investimento), in base invece alla constatazione di una non completa riconducibilità, nonostante le innegabili analogie, dell'attività degli enti di gestione fiduciaria a quella dei fondi comuni di investimento.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Autorizzazione alla istituzione
di fondi comuni)*

Le società per azioni con capitale sociale versato non inferiore a un miliardo di lire, aventi per oggetto esclusivo la gestione di fondi comuni, possono essere autorizzate dal Ministro del tesoro, ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n. 691, e su proposta della Banca d'Italia, ad istituire fondi comuni d'investimento mobiliare aperti.

Nel caso in cui la società di gestione richieda di essere autorizzata a gestire più fondi, il cui numero non può essere superiore a tre, l'ammontare del capitale è determinato dalla Banca d'Italia.

Art. 2.

(Istituzione e regolamento del fondo)

Il fondo è costituito dalla società gerente con deliberazione dell'assemblea ordinaria la quale contestualmente approva il regolamento del fondo stesso.

Il regolamento stabilisce:

a) la denominazione e la durata del fondo;

b) la banca incaricata dell'esecuzione delle operazioni disposte dalla società per la gestione del fondo. La banca, presso la quale devono essere depositati i titoli inclusi nel fondo e le disponibilità liquide, deve essere scelta fra le aziende e gli istituti di credito che amministrano una massa di depositi per un importo non inferiore a 1.000 miliardi di lire;

c) le modalità di partecipazione al fondo, le caratteristiche dei certificati di partecipazione, i termini e le modalità dell'emis-

sione dei certificati e del rimborso delle quote e le modalità di liquidazione del fondo;

d) i criteri relativi alla scelta dei titoli e alla ripartizione degli investimenti;

e) i criteri relativi alla determinazione dei proventi di gestione, indicando se si tratta di fondo ad accumulazione ovvero con distribuzione totale o parziale dei proventi e in questo caso i criteri relativi alla distribuzione;

f) le spese a carico del fondo e quelle a carico della società di gestione, indicandole specificamente. Le spese di propaganda non possono essere a carico del fondo;

g) la misura o i criteri di determinazione delle provvigioni spettanti alla società di gestione e degli oneri a carico dei partecipanti per la sottoscrizione e il rimborso delle quote.

Art. 3.

(Costituzione dei fondi comuni)

La società gerente costituisce il fondo comune mediante l'investimento in titoli e altre attività finanziarie delle somme versate dai partecipanti, verso i quali risponde per la gestione secondo le regole del mandato.

Il fondo è patrimonio comune dei partecipanti, distinto dal patrimonio della società gerente e da quello dei partecipanti. Sul fondo non sono ammesse azioni dei creditori della società gerente. Le azioni dei creditori dei singoli partecipanti sono ammesse soltanto sulle quote di partecipazione dei medesimi.

Le quote di partecipazione ai fondi comuni, tutte di eguale valore e con uguali diritti, sono rappresentate da certificati nominativi o al portatore. I certificati debbono essere predisposti e sottoscritti secondo il modello approvato e le indicazioni date dalla Banca d'Italia.

I partecipanti hanno diritto di chiedere, in qualsiasi tempo, il rimborso delle quote, tranne nei giorni di chiusura delle borse nazionali, e fatto salvo il termine di decor-

renza dalla sottoscrizione eventualmente fissato dal regolamento del fondo, in misura comunque non superiore a sei mesi. Il rimborso deve essere eseguito in denaro, entro quindici giorni dalla richiesta, salvo proroga non superiore ad un mese da parte della Banca d'Italia. Questa, in circostanze eccezionali attinenti all'andamento del mercato finanziario, può sospendere o limitare temporaneamente sia l'emissione di nuove quote di partecipazione sia il rimborso delle quote emesse.

La Banca d'Italia può esercitare l'azione di responsabilità nei confronti della società di gestione, nell'interesse comune dei partecipanti e a spese del fondo. La stessa azione può essere esercitata da ciascun partecipante nei limiti del proprio interesse.

Non è ammessa la partecipazione a fondi comuni da parte delle società e degli enti aventi per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciale.

Art. 4.

(Gestione del fondo)

La società di gestione provvede nell'interesse dei partecipanti agli investimenti, alle alienazioni e alle negoziazioni, all'esercizio dei diritti inerenti ai titoli e di ogni altro diritto compreso nel fondo comune, alla distribuzione dei proventi, al rimborso delle quote di partecipazione e ad ogni altra attività di gestione.

Nell'esercizio dell'attività di gestione la società non può vendere titoli allo scoperto, acquistarne a credito nè operare a premio o a riporto e non può assumere nè concedere prestiti sotto qualsiasi forma.

Nel fondo non possono essere inclusi titoli emessi da una stessa società o ente per un valore superiore al 5 per cento del valore netto complessivo del fondo indicato nell'ultimo prospetto trimestrale, nè azioni con diritto di voto emesse da una stessa società per un valore nominale superiore al 5 per cento del valore nominale complessivo di tutte le azioni con diritto di voto emesse dalla società medesima, se quotate in borsa o al mercato ristretto, ovvero al

20 per cento se non quotate, nè, comunque, azioni con diritto di voto per un ammontare tale da consentire di esercitare il controllo sulla società emittente.

I limiti percentuali stabiliti nel precedente comma possono essere superati, su autorizzazione della Banca d'Italia e comunque per un periodo di tempo non eccedente i sei mesi, in conseguenza dell'esercizio dei diritti di opzione, delle distribuzioni di azioni gratuite, degli aumenti gratuiti del valore nominale delle azioni e dell'esercizio dei diritti di conversione relativi ad obbligazioni convertibili.

È vietato l'investimento in quote di partecipazione ad altri fondi comuni, in azioni emesse dalla società gerente e in azioni o obbligazioni emesse da società controllate o controllanti, nonchè in titoli emessi da società o enti dei cui organi facciano parte gli amministratori della società di gestione.

Art. 5.

(Scritture contabili)

In aggiunta alle scritture prescritte dal codice civile, e con le stesse modalità, la società di gestione deve redigere:

a) il libro giornale del fondo comune, nel quale devono essere annotate, giorno per giorno, le operazioni di emissione e di rimborso delle quote di partecipazione e le operazioni relative alla gestione;

b) entro sessanta giorni dalla fine di ogni anno, o del minor periodo in relazione al quale si procede alla distribuzione dei proventi, il rendiconto della gestione del fondo comune;

c) entro trenta giorni dalla fine di ciascun trimestre, il prospetto della composizione e del valore del fondo comune;

d) giornalmente, tranne nei giorni di chiusura delle borse nazionali, un prospetto recante l'indicazione del valore unitario delle quote di partecipazione e del valore complessivo netto del fondo comune.

Il rendiconto della gestione del fondo comune, la relazione e i prospetti trimestrali e giornalieri sono depositati e affissi per

almeno trenta giorni, a partire da quello successivo alla data di redazione, nelle sedi della società di gestione e della banca depositaria e nelle filiali, succursali e agenzie della banca stessa indicate nel regolamento. I partecipanti hanno diritto di esaminarli e di averne copia a loro spese.

Art. 6.

(Revisione contabile e controllo)

Le contabilità della società di gestione e del fondo comune sono soggette a revisione ai sensi dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1975, n. 136. La società incaricata della revisione provvede altresì alla certificazione del bilancio e del conto dei profitti e delle perdite della società di gestione e del rendiconto del fondo comune, ai sensi dell'articolo 4 dello stesso decreto.

La Banca d'Italia nomina il presidente del collegio sindacale, da scegliere, in una terna di nomi proposta dalla società di gestione, tra gli iscritti nel ruolo dei revisori ufficiali dei conti.

I sindaci della società di gestione, anche individualmente, e gli amministratori e i funzionari della banca depositaria devono riferire alla Banca d'Italia sulle irregolarità riscontrate nell'amministrazione della società stessa e nella gestione del fondo comune.

Art. 7.

(Vigilanza)

Le società autorizzate alla gestione dei fondi comuni d'investimento sono iscritte in un apposito albo tenuto a cura della Banca d'Italia.

La Banca d'Italia esercita la vigilanza sulle società iscritte nell'albo di cui al precedente comma e sulla gestione dei fondi, ai sensi degli articoli 10, 16 e 31 del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, convertito nella legge 7 marzo 1938, n. 141, e successive modificazioni e integrazioni.

Nell'esercizio della vigilanza la Banca d'Italia:

a) determina le modalità d'investimento del capitale delle società di gestione;

b) approva il regolamento del fondo comune e le sue modificazioni;

c) stabilisce lo schema-tipo del bilancio e del conto dei profitti e delle perdite delle società di gestione, lo schema-tipo del rendiconto e dei prospetti dei fondi comuni e i criteri di valutazione delle attività che lo compongono.

Le società di gestione sono soggette, anche per l'attività del fondo, alla disciplina di cui agli articoli 3 e 4 del decreto-legge 8 aprile 1974, n. 95, convertito nella legge 7 giugno 1974, n. 216, e successive modificazioni, ancorchè non abbiano emesso titoli quotati in borsa. Si applica la disciplina di cui all'articolo 18 del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1975, n. 138.

Art. 8.

(Decadenza della società dalla gestione del fondo; amministrazione straordinaria e liquidazione della società)

Il Ministro del tesoro, su proposta della Banca d'Italia, sentito il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, pronuncia la decadenza della società dalla gestione del fondo comune quando la Banca d'Italia, previa contestazione degli addebiti, abbia accertato gravi irregolarità nella gestione della medesima, o gravi perdite patrimoniali della società o del fondo. La decadenza deve essere pronunciata in caso di fallimento della società.

Contestualmente alla decadenza, il Ministro del tesoro, se non autorizza la prosecuzione della gestione del fondo comune a cura di altra società, nomina un commissario per la liquidazione del fondo.

Può essere disposta l'amministrazione straordinaria e la liquidazione della società di gestione ai sensi degli articoli 57 e seguenti del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, convertito nella legge 7 marzo 1938,

n. 141, e successive modificazioni e integrazioni. Si applica l'articolo 196 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, e successive modificazioni e integrazioni.

Art. 9.

(Disposizioni tributarie)

Il fondo non è soggetto passivo d'imposta. Le ritenute operate sui redditi di capitale ad esso corrisposti sono a titolo di imposta.

Le plusvalenze derivanti dalla negoziazione dei valori compresi nel fondo sono soggette ad imposta sostitutiva nella misura del 15 per cento. Il relativo importo è riscosso mediante versamento diretto alle sezioni di tesoreria provinciale dello Stato da effettuare, a cura della società di gestione, entro i primi quindici giorni del mese successivo a quello in cui è redatto il rendiconto.

La società di gestione presenta entro il 30 aprile di ciascun anno la dichiarazione, redatta e sottoscritta ai sensi dell'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, delle plusvalenze risultanti dai rendiconti dell'anno precedente e delle somme versate. Alla dichiarazione devono essere allegati i relativi rendiconti e le attestazioni comprovanti i versamenti eseguiti.

Nei confronti della società di gestione, per quanto concerne l'imposta sostitutiva, si applicano le disposizioni relative ai sostituti d'imposta contenute nei decreti del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, nn. 600 e 602, e nelle altre leggi d'imposta.

I proventi delle partecipazioni ai fondi, tranne di quelle assunte in violazione dell'ultimo comma dell'articolo 3 della presente legge, non concorrono a formare il reddito imponibile dei partecipanti.

Art. 10.

(Disposizioni penali)

Gli amministratori, i sindaci o revisori e i direttori generali di società o enti che non ottemperano alle richieste o non si unifor-

mano alle prescrizioni della Banca d'Italia sono puniti con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda da lire un milione a lire venti milioni.

Salvo che il fatto costituisca più grave reato, sono puniti con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da lire due milioni a lire trenta milioni gli amministratori, i sindaci o revisori e i direttori generali che impediscono il controllo da parte della Banca d'Italia o che forniscono alla medesima informazioni false.

Il rendiconto e i prospetti di cui all'articolo 5 della presente legge sono compresi tra le comunicazioni sociali agli effetti dell'articolo 2621, numero 1), del codice civile.

Sono puniti con la reclusione fino ad un anno e con la multa da lire un milione a lire venti milioni gli amministratori che violano le disposizioni dell'ultimo comma dell'articolo 3 e dei commi terzo, quarto e quinto dell'articolo 4 della presente legge.

Ai commissari liquidatori nominati ai sensi del secondo comma dell'articolo 8 della presente legge si applicano le disposizioni contenute nei commi precedenti.

Art. 11.

(Disposizioni di delega al Governo)

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, con uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri di grazia e giustizia, del tesoro, delle finanze, del bilancio e della programmazione economica e dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentito il parere, da esprimersi entro il trentesimo giorno successivo alla richiesta, di una Commissione parlamentare composta da dieci deputati e dieci senatori, nominati dai Presidenti delle rispettive Assemblee:

a) disposizioni intese a disciplinare, con principi e criteri analoghi a quelli stabiliti per i fondi comuni, le gestioni fiduciarie di valori mobiliari pubblici e privati da parte

di istituti abilitati all'esercizio del credito a medio e lungo termine nell'intero territorio nazionale;

b) disposizioni intese a regolare l'attività dei fondi comuni esteri nel territorio nazionale in modo da evitare distorsioni e discriminazioni contrarie al principio della parità di trattamento anche agli effetti tributari;

c) disposizioni intese a chiarire la disciplina degli enti di gestione fiduciaria di cui all'articolo 45 del testo unico delle leggi sull'esercizio delle assicurazioni private, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1959, n. 449, riconfermandone le caratteristiche di enti simili agli enti di capitalizzazione da ricondurre alla medesima disciplina tenuto conto della direttiva del Consiglio delle Comunità europee 5 marzo 1979, n. 79/267, al fine di distinguerli da quelli che svolgono attività analoghe ai fondi comuni di investimento da ricondurre alla disciplina della presente legge;

d) disposizioni intese a sottoporre alla disciplina prevista dalla presente legge le imprese già esistenti che esercitano attività ad essa riconducibili, stabilendo un termine per la loro regolarizzazione e prevedendo la messa in liquidazione a norma dell'articolo 8 delle imprese che dopo la scadenza del termine operano in violazione della presente legge.