

## **Documento della Federconsumatori presentato in audizione alla Commissione Finanza del Senato sul disegno di legge per "la riforma del risparmio"**

La Legge di tutela del risparmio e, in particolare, le modifiche introdotte dal Governo nel decreto legislativo in discussione rafforzando indubbiamente in modo incisivo le cd Regole di Governance societarie, regole che, come è evidente, sono suscettibili di garantire, quanto meno, indirettamente i risparmiatori.

Le regole di governance, tuttavia, riguardano, in massima parte, il campo azionario e il maggior potere di partecipazione e controllo che è attribuito agli azionisti di cd minoranza, anche se tramite i patti di sindacato un limitato numero di azionisti potrà sempre governare realmente le società, in particolare quelle quotate in borsa.

La legge, quindi, più che operare nella reale difesa dei risparmiatori, opera verso un rafforzamento degli azionisti di minoranza, che, tuttavia, nel nostro Paese, in assenza di fenomeni aggregativi societari come le public company, non sono, di solito interessati direttamente alla società di cui sono episodici azionisti, ma sono interessati al differenziale di prezzo realizzato tra l'acquisto e la vendita dei titoli nel breve-medio periodo.

La figura del risparmiatore, quindi, nel nostro Paese non si identifica, il più delle volte, con l'azionista di minoranza, ma con il soggetto che intende realizzare un accrescimento del proprio risparmio con forme maggiormente stabili del proprio investimento.

In tal senso la Federconsumatori, pur apprezzando le regole di governance, nell'ambito di un auspicabile futuro accrescimento dell'azionariato diffuso, esprime ancor più apprezzamento per le regole che attengono il risparmio gestito, pur nell'attesa del recepimento della Direttiva mifid, del 2004 e delle nuove regole inerenti il conflitto di interessi ivi contenute.

Nell'ambito della reale tutela dei risparmiatori, quindi, la Federconsumatori auspicherebbe, nelle more appunto dell'eventuale formazione di azionariato diffuso, una partecipazione diretta di soggetti indicati, per esperienza e reale professionalità, dal CNCU nei Bord delle Società quotate in borsa e in particolare nei Bord delle Società di pubblica utilità o in quelle società ove è realmente gestito il risparmio dei cittadini-consumatori, o nei collegi sindacali delle suddette società.

I passati scandali finanziari, infatti, hanno dimostrato, al di là di ogni misura che la funzione dei cd Amministratori indipendenti, sia stata del tutto inefficace a scongiurare la commissione di gravi illeciti societari a danno degli azionisti, dei risparmiatori e di tutti i soggetti che hanno rapporto con le società.

Per quanto attiene il CICR, la Federconsumatori prende atto che tale Organismo non verrà abolito, e anche se in un primo momento il Governo avrebbe inteso allargarne la composizione, con l'inserimento della Consob, dell'Isvap e dell'Antitrust, la riforma contenuta nel decreto di modifica della legge sul risparmio è molto più equilibrata, anche se vi si può riscontrare un legame troppo stretto tra Organi Politici e Autorità di Vigilanza, come hanno, a suo tempo, evidenziato BCE e FMI.

Ma andiamo alle disposizioni della legge di tutela del risparmio che dovrebbero essere quelle, secondo il legislatore, più suscettibili di incidere nell'interesse dei risparmiatori. Ci riferiamo agli artt. 27 e 26.

Anche con l'art. 27 il Governo viene delegato ad emanare, entro 18 mesi, un decreto Lgs. Per l'istituzione in materia di servizi di investimento di procedure conciliative e di arbitrato. Orbene, prima di tutto, c'è da chiedersi se la procedura conciliativa sia obbligatoria o meno, non essendo certamente concepibile come obbligatoria l'altra procedura e cioè quella arbitrale. In altre parole la procedura conciliativa sarà come in altre materie (contenzioso del lavoro, telecomunicazioni) obbligatoria per poter procedere alla successiva eventuale procedura giudiziale o sarà meramente facoltativa?

Sempre l'art. 27 poi delega il Governo a istituire sistemi di indennizzo ai risparmiatori secondo i seguenti principi e criteri:

a. come già detto con procedure di arbitrato innanzi alla Consob e per la decisione della

controversia tra risparmiatori investitori e le banche e gli intermediari finanziari relative l'adempimento e gli obblighi di informazione, correttezza e trasparenza previsti nei rapporti contrattuali con la clientela;

b. previsione di un indennizzo a favore dei risparmiatori e investitori da parte delle banche o intermediari, nei casi in cui mediante le procedure di cui alla lett. a) (conciliazione ed arbitrato) l'Consob abbia accertato l'inadempimento degli obiettivi ivi indicati restando ferme le sanzioni amministrative.

Orbene, non può sfuggire all'interprete l'estrema contraddizione ed illogicità delle disposizioni sopra riportate in quanto è evidente, che se la procedura di conciliazione, sarà facoltativa come lo sarà senz'altro l'arbitrato non si vede il motivo per cui l'intermediario finanziario debba sciorinare tutte le sue carte avanti alla Consob per poi farsi pesantemente sanzionare. E' allora evidente che l'intermediario non potrà che, giustamente, prescegliere la strada giudiziale, rifiutando il tentativo di conciliazione se non obbligatorio e rifiutando senz'altro l'arbitrato.

Non si vede poi perchè l'indennizzo in favore del risparmiatore debba essere erogato da un fondo che in quanto tale ha un evidente contenuto mutualistico, quando in base ai normali criteri di responsabilità civile l'intermediario che non ha rispettato le regole di comportamento potrà essere ritenuto responsabile del risarcimento.

Opportuna invece la disposizione di cui alla lett. c) dell'art. in commento che salvaguarda il diritto del risparmiatore di azione davanti all'AGO per il risarcimento del danno in misura maggiore rispetto all'indennizzo riconosciuto con la procedura di conciliazione o arbitrato nonché la salvaguardia ex lett. d) del diritto di agire davanti all'AGO per la violazione della normativa di cui alla legge 981/98 relativa la tutela dei consumatori e utenti.

In base sempre all'art. 27 il Governo è altresì delegato ad adottare, entro 18 mesi, 1 o più D.Lgs. per l'istituzione di un fondo di garanzia per i risparmiatori e gli investitori, per l'indennizzo dei danni causati dalla violazione, accertato con sentenza passata in giudicato, delle norme che disciplinano le attività di negoziazione di strumenti finanziari.

Dall'ammontare dell'indennizzo verranno detratte le somme già percepite in virtù della procedura di conciliazione o arbitrato e comunque gli importi percepiti a titolo di risarcimento. Il predetto fondo si potrà surrogare nel diritto dell'indennizzato limitatamente all'ammontare dell'indennizzo erogato e con facoltà di rivalsa nei riguardi dell'indennizzato; mentre la Consob avrà legittimazione di agire in giudizio in rappresentanza del fondo per la tutela dei diritti e l'esercizio di rivalsa e gestirà il fondo stesso.

Come si può ben constatare il legislatore anche questa volta di porre in essere un tipo di tutela degli investitori snella e rapida ha messo in atto un sistema illogico e inefficiente.

Infatti, non si vede il motivo per cui il fondo istituendo debba rispondere in tutto o in parte per danni causati all'investitore dalla violazione delle norme di comportamento, violazione messa in atto dagli intermediari.

L'indennizzo, poi, avrebbe avuto una sua logicità in caso di default dell'emittente in una situazione di incolpevolezza comunque dell'intermediario che abbia negoziato i titoli.

Probabilmente il legislatore italiano avrebbe allora potuto e dovuto stabilire, al pari della FSE, efficiente agenzia per la tutela del risparmio inglese, una procedura ingiuntiva immediata che consentisse all'investitore un risarcimento in pochi mesi, senza complicazioni procedurali e pastoie burocratiche.

Assai modesta è poi l'idea di varare un decreto legislativo per la redazione del codice di comportamento degli operatori finanziari: produzione di carta su carta senza un principio di effettiva tutela per i risparmiatori.

L'art.29, infine, incentiva sistemi di risoluzioni stragiudiziale delle controversie con procedure mese a punto dal CICR e dalla Banca d'Italia.

Tali procedure non pregiudicano il ricorso al giudice ordinario.

La Federconsumatori, infine, sottolinea come nelle more dell'approvazione di una vera class

action anche nel nostro paese, venga, quanto meno inserito nel decreto quanto stabilito dal disegno di legge Benvenuto, che consente ai risparmiatori, colpiti dai default, di adeguatamente ricorrere in giudizio senza oneri, grazie all'abolizione del contributo unificato, e con pattuizioni con legali che leghino i compensi agli effettivi risultati raggiunti, come il recente decreto Bersani permette.