

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 998

## PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa del deputato ANGELA NAPOLI

Disposizioni per la tutela dei risparmiatori e istituzione del Fondo di garanzia per le vittime di operazioni finanziarie illecite e fraudolente

*Presentata il 13 maggio 2008*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge riprende i contenuti di un testo predisposto alcuni anni fa dalle classi quinte, settore turistico, dell’Istituto professionale per i servizi commerciali e turistici di Reggio Calabria. Condividendo i contenuti di tale testo e ritenendo gli stessi estremamente validi per i risparmiatori, ho ritenuto di presentarlo all’attenzione della Camera dei deputati.

Sono passati quasi cinque anni dallo « scandalo Parmalat » e il Paese è ancora in attesa di un provvedimento di legge in grado di assicurare una reale tutela dei risparmiatori, di quei piccoli risparmiatori, in particolare, che, credendo di avere tra le mani titoli finanziari abbastanza sicuri, si sono ritrovati con delle vere e proprie obbligazioni « spazzatura », ridotte a « carta straccia » nel giro di pochi giorni. Ma il caso Parmalat, purtroppo, è solo uno dei clamorosi casi di « risparmio tradito »: la lista è lunga. Tra le molte vicende che

in questi ultimi anni hanno messo in crisi la fiducia e il patrimonio dei risparmiatori, si ricordano in particolare:

1) il *crac* della Federconsorzi, che ha coinvolto 17.000 lavoratori-creditori privilegiati e creditori chirografari per un totale di 2,32 miliardi di euro persi;

2) il *crac* della Cirio, che ha coinvolto 35.000 risparmiatori per un totale di 1,25 miliardi di euro persi;

3) il *crac* della Bipop, che ha coinvolto 73.500 risparmiatori per un totale di alcuni miliardi di euro persi;

4) la vicenda dei *bond* argentini, che ha coinvolto circa 300.000 risparmiatori italiani per un totale di 12,63 miliardi di euro persi;

5) il *crac* della Giacomelli, che ha coinvolto 6.500 risparmiatori per 250 milioni di euro persi;

6) il *crac* del risparmio gestito, particolarmente nel caso *My Way-For You*, che ha coinvolto 100.000 risparmiatori;

7) il *crac* della Finmatica, che ha coinvolto 25.000 risparmiatori per 350 milioni di euro persi.

Questo lungo elenco può essere considerato l'emblema dei disastri che possono derivare per il risparmio e per i risparmiatori dall'assenza di una regolamentazione organica che disciplini tale settore. Infatti, dall'analisi di questi casi emerge che i danni ingentissimi procurati ai risparmiatori e ai piccoli azionisti sono derivati non solo dai comportamenti penalmente rilevanti degli addetti ai lavori (associazione per delinquere, bancarotta, aggiotaggio, false comunicazioni sociali, eccetera), ma anche da comportamenti correlati ai nodi irrisolti dei conflitti di interesse, dalla scarsa trasparenza degli intermediari finanziari nonché dall'assenza di qualsiasi forma di tutela commerciale dei risparmiatori.

Il troppo tempo che è passato da quando sono venuti alla ribalta gli scandali finanziari ha messo in evidenza il fatto che i risparmiatori truffati sono stati e sono abbandonati a se stessi, in quanto i « poteri forti » non trovano ancora l'accordo necessario per l'introduzione di norme innovative in tale settore. Ma non rispondere positivamente alle ansie legittime dei risparmiatori è un errore !

Il riconoscimento del diritto al risarcimento è già un piccolo passo in avanti, anche se in concreto questo è avvenuto attraverso i tavoli paritetici istituiti da alcune grandi banche con le maggiori associazioni dei consumatori e degli utenti, che hanno consentito una parziale restituzione dei capitali investiti ad alcuni dei risparmiatori truffati. Ma è ancora troppo poco ! Le banche che hanno deciso questa procedura (mi riferisco a Capitalia, Banca Intesa e Unicredit) hanno certamente compiuto un'opera meritoria perché, pur dichiarandosi estranee alla truffa, hanno preferito mettere in primo piano il rapporto di fiducia con i cittadini truffati. È

di tutta evidenza, però, che è la legge che avrebbe dovuto da tempo risolvere un problema così drammatico e delicato.

Ecco dunque che, nel silenzio del legislatore, ancora una volta il compito di far valere i diritti dei cosiddetti « contraenti deboli » davanti ai tribunali italiani è toccato alla classe forense. Cosa fare ? In che modo è possibile rivalersi ? Quali iniziative giudiziarie intraprendere ? Questi sono gli interrogativi più ricorrenti che si pongono i risparmiatori traditi. Le possibilità sono:

1) l'esposto in procura o alla Guardia di finanza, con la consapevolezza però che questa denuncia non significa mettersi in lista per ottenere il risarcimento;

2) l'azione legale contro le banche: ma la responsabilità degli imprenditori finanziari, in molti casi, è talmente limitata che in un processo civile finirebbero per avere ottime probabilità di spuntarla, beffando il risparmiatore.

Per quanto concerne gli azionisti, poi, le speranze sono quasi pari a zero e derivano esclusivamente dall'accertamento della responsabilità di terzi (amministratori, revisori dei conti, eccetera) che dovrebbero quindi provvedere al risarcimento con i loro beni personali.

Per gli obbligazionisti c'è, invece, qualche speranza in più, ma la soddisfazione dei loro crediti è subordinata a quelli che vantano lavoratori, Stato, fornitori e banche.

E i tempi ? Queste vicende durano da anni ! Eppure, dopo i vari confronti giudiziari, le prime sentenze emesse portano alla ribalta le sconosciute regole a tutela dell'investitore previste dal testo unico dell'intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo n. 58 del 1998, e dal regolamento di attuazione del medesimo testo unico, di cui alla deliberazione della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), n. 11522 del 1° luglio 1998.

Nelle norme contenute in tali atti sono consacrati i diritti fondamentali del risparmiatore che intende investire in strumenti finanziari, norme ispirate dalla fi-

nalità di garantire la correttezza, la trasparenza e la diligenza degli operatori nell'interesse dei clienti per l'integrità dei mercati.

La normativa in materia di servizi di investimento non specifica però chiaramente a chi siano dedicate le particolari garanzie da essa previste. In linea di massima si possono individuare due fondamentali categorie: gli investitori professionali e i risparmiatori-consumatori. Tale distinzione è importante per evitare il rischio che il pensionato con qualche esperienza di acquisto di *bond* sia considerato un investitore professionale.

Tra le tutele predisposte dal legislatore del 1998, emerge che la sollecitazione dell'investimento può essere svolta solo da promotori finanziari iscritti nell'apposito elenco tenuto dalla CONSOB, che operino per conto di società — banche, società di intermediazione mobiliare (SIM), società di investimento a capitale variabile (SICAV), società di gestione del risparmio (SGR) — espressamente autorizzate alla sollecitazione e alla gestione del pubblico risparmio. I procuratori, prima di proporre l'affare, devono assumere una serie di informazioni necessarie per capire il profilo del cliente e la sua propensione al rischio, evitando di proporgli acquisti non adeguati alla sua persona per tipologia, oggetto, frequenza e dimensione.

Precise cautele regolano lo svolgimento di operazioni in « conflitto di interesse », situazioni meglio chiarite e ribadite nel citato regolamento CONSOB, all'articolo 27, commi 2 e 3, secondo cui « gli intermediari autorizzati non possono effettuare operazioni con o per conto della propria clientela se hanno direttamente o indirettamente un interesse in conflitto, anche derivante da rapporti di gruppo, dalla prestazione congiunta di più servizi o da altri rapporti di affari propri o di società del gruppo, a meno che non abbiano preventivamente informato per iscritto l'inve-

stitore sulla natura e l'estensione del loro interesse nell'operazione e l'investitore non abbia acconsentito espressamente per iscritto all'effettuazione dell'operazione ».

La conseguenza principale dell'inosservanza dei principi e delle cautele citati è che essa determina la « nullità » dei contratti di acquisto degli strumenti finanziari.

È opportuno ricordare che l'articolo 31 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 58 del 1998 prevede la responsabilità solidale per i danni cagionati a terzi tra il soggetto abilitato alla vendita (banca, SIM, SICAV, SGR, eccetera) e il promotore finanziario che, in nome e per conto della stessa, abbia materialmente stipulato il contratto.

L'articolo 23, comma 6, del medesimo testo unico prevede che nei giudizi per il risarcimento dei danni derivanti da illeciti nei servizi di investimento è onere dell'intermediario provare di avere agito con la dovuta diligenza. Il cliente che promuove l'azione di risarcimento è tenuto infatti a provare esclusivamente il pregiudizio economico subito e il rapporto di casualità tra lo stesso e l'intermediario.

In questo senso si è pronunciata anche la Corte di cassazione a sezioni unite con la sentenza n. 13533 del 2001. Alla luce dell'articolo 1223 del codice civile, gran parte della dottrina e della giurisprudenza di merito ritengono risarcibile il danno emergente, costituito dalle spese sopportate dal risparmiatore per l'investimento, nonché dalla perdita totale o parziale del capitale investito oltre che degli interessi dalla data dell'operazione. Proprio la desuetudine in cui erano cadute le chiare e semplici norme di garanzia per gli investitori, unita alla mancanza dei controlli da parte della CONSOB, sono state alla base dei disastri finanziari di questi anni, le cui conseguenze sono purtroppo ricadute in prevalenza sui piccoli risparmiatori.

## PROPOSTA DI LEGGE

—

## ART. 1.

*(Soggetti beneficiari).*

1. Le persone fisiche che investono i propri risparmi in prodotti finanziari negoziati su mercati regolamentati italiani o esteri hanno diritto alla restituzione del capitale investito o al risarcimento dei danni patrimoniali fino a un massimo di 100.000 euro nei casi previsti dall'articolo 2.

## ART. 2.

*(Condizioni per la restituzione del capitale investito e per il risarcimento dei danni).*

1. La restituzione del capitale investito o il risarcimento dei danni patrimoniali previsti dall'articolo 1 sono dovuti nei casi in cui l'investitore-consumatore è stato indotto all'investimento:

a) da prospetti informativi contenenti dati, informazioni o notizie risultati non veritieri;

b) da omissioni o alterazioni di dati o da informazioni o notizie relativi alla situazione patrimoniale, economica e finanziaria della società tali da indurlo in errore;

c) da omissioni o carenze di informazioni da parte dei promotori finanziari circa il rischio e le reali caratteristiche dei prodotti finanziari sottoscritti, tali da indurre il risparmiatore a effettuare l'investimento.

## ART. 3.

*(Fondo di garanzia).*

1. Presso la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), è istituito

un Fondo di garanzia per le vittime di operazioni finanziarie illecite e fraudolente, di seguito denominato « Fondo ».

2. Il Fondo è gestito, sotto la vigilanza del Ministero dell'economia e delle finanze, dalla CONSOB, con la collaborazione di un comitato presieduto dal presidente della CONSOB e composto da rappresentanti del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, della Banca d'Italia, delle associazioni dei consumatori e degli utenti maggiormente rappresentative a livello nazionale, delle banche e delle imprese di intermediazione finanziaria.

3. Le risorse del Fondo sono costituite:

a) da un contributo *una tantum*, pari all'1 per cento del capitale sociale, versato dalle società al momento della loro prima quotazione in borsa, ovvero, per le società già quotate alla data di entrata in vigore della presente legge, entro un mese dalla data di effettiva costituzione del Fondo;

b) dai contributi dello Stato, determinati annualmente con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze a valere su parte delle risorse di competenza statale della quota dell'otto per mille del gettito IRPEF di cui all'articolo 47 della legge 20 maggio 1985, n. 222.

#### ART. 4.

##### *(Disposizioni procedurali).*

1. La domanda per il risarcimento dei danni o per la restituzione del capitale investito deve essere presentata al Fondo, che provvede ad avviare la procedura, sulla base anche delle risultanze delle attività di controllo e di vigilanza svolte dalla CONSOB nonché delle verifiche effettuate dalla società di revisione coinvolta nel caso specifico.

2. A seguito dell'attività di cui al comma 1 è riconosciuto o meno il diritto alla restituzione del capitale investito o al risarcimento dei danni patrimoniali nei limiti e nei casi stabiliti dagli articoli 1 e 2.

3. Avverso la decisione del Fondo è ammesso il ricorso davanti all'autorità giudiziaria ordinaria.

ART. 5.

*(Azioni collettive).*

1. Qualora un'unica fattispecie rientrante nei casi di cui all'articolo 2 determini la perdita degli investimenti di più soggetti, questi possono presentare la domanda di cui all'articolo 4, comma 1, e promuovere il ricorso di cui all'articolo 4, comma 3, in forma collettiva.

2. Le azioni collettive di cui al comma 1 sono promosse da un comitato costituito dai soggetti che hanno subito i danni maggiori, ai quali è riconosciuto il diritto di rappresentare anche gli altri soggetti danneggiati che aderiscono all'azione. In caso di accoglimento della domanda o del ricorso, le somme recuperate sono ripartite tra tutti i soggetti che hanno aderito all'azione, in misura proporzionale al danno subito da ciascuno di essi.

3. Per i ricorsi di cui all'articolo 4, comma 3, il foro competente per le azioni collettive esercitate ai sensi del presente articolo è il tribunale in cui ha sede la società avverso la quale si agisce.

ART. 6.

*(Regolamento di attuazione).*

1. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, è emanato, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, il relativo regolamento di attuazione.

PAGINA BIANCA

€ 0,35



\*16PDL0009430\*