

Schema di decreto legislativo di attuazione della delega contenuta all'articolo 27, commi 1 e 2, della legge 28 dicembre 2005, n. 262

Relazione illustrativa

Il presente schema di decreto legislativo reca attuazione della delega contenuta all'articolo 27, commi 1 e 2, della legge 28 dicembre 2005, n. 262, e successive modificazioni e integrazioni, recante disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari.

L'articolo 27, comma 1, in particolare, prevede l'istituzione, in materia di servizi di investimento, di procedure di conciliazione e di arbitrato e di un sistema di indennizzo in favore degli investitori e dei risparmiatori. La disciplina relativa è recata dagli articoli da 1 a 7.

L'articolo 27, comma 2, prevede poi l'istituzione di un fondo di garanzia per i risparmiatori e gli investitori, la cui disciplina è recata dall'articolo 8.

La delega inoltre prevede l'assenza di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Si dispone al riguardo all'articolo 9.

Segue l'illustrazione dei singoli articoli.

Capo I - Procedure di conciliazione e arbitrato presso la Consob e sistema di indennizzo

Articolo 1 (Definizioni)

La delega recata dal più volte citato articolo 27, comma 1, della legge per la tutela del risparmio alla lettera a), prevede "procedure di conciliazione ed arbitrato (...) dinanzi alla Consob, per la decisione di controversie insorte tra i risparmiatori o gli investitori, esclusi gli investitori professionali, e le banche o gli altri intermediari finanziari circa l'adempimento degli obblighi di informazione, correttezza e trasparenza previsti nei rapporti contrattuali con la clientela".

L'articolo 1 contiene le definizioni di investitori non professionali e di intermediari finanziari, rinviando al decreto legislativo 24 febbraio 1998 n. 58 (Testo Unico della Finanza - Tuf), tenendo in considerazione le modifiche che saranno approntate a questo in ragione della prossima attuazione della delega per il recepimento della Direttiva 2004/39/CE (cosiddetta MiFID).

Articolo 2 (Camera di conciliazione e arbitrato)

L'articolo 2 dello schema di decreto legislativo si preoccupa di precisare quali sono le controversie che possono essere oggetto delle procedure di conciliazione e arbitrato presso la Consob e di determinare la cornice organizzativa di queste.

In particolare si prevede l'istituzione di una Camera di conciliazione e arbitrato presso la Consob, la cui struttura sarà definita dall'Autorità di vigilanza, presso cui verranno gestite le procedure previste dalla legge delega. Si è ritenuto quindi di interpretare in senso funzionale la locuzione "dinanzi alla Consob", data l'impraticabilità di soluzioni che prevedano un diretto coinvolgimento della Commissione.

Inoltre, per quanto concerne in particolare la struttura deputata alla conciliazione, si è previsto che la Camera possa avvalersi tanto di conciliatori all'uopo selezionati, quanto, al fine di ovviare all'assenza di una articolazione territoriale, di altri organismi di conciliazione iscritti al registro previsto dall'articolo 38 del decreto legislativo n. 5 del 2003.

L'ultimo comma definisce l'ambito della potestà regolamentare della Consob, prevedendo, come richiesto dalla legge delega, il parere della Banca d'Italia.

Articolo 3 (Indennizzo)

L'articolo 27, comma 1, lettera b), della legge di delega, che prevede la corresponsione di un indennizzo a favore degli investitori qualora risulti l'inadempimento degli intermediari è norma di difficile lettura: da una parte infatti si prevede che l'indennizzo debba esse corrisposto a seguito dell'accertamento dell'inadempimento dell'intermediario da parte della Consob; dall'altra che l'accertamento debba avvenire tramite le procedure di conciliazione e arbitrato.

Fermo restando che si ritiene di dover escludere, come sopra evidenziato, che la Consob possa assumersi essa stessa la veste di conciliatore o di arbitro, e ritenendo che la norma non contempli una terza procedura destinata esclusivamente alla definizione dell'indennizzo, si è data prevalenza all'elemento della corresponsione dell'indennizzo quale risultato eventuale delle procedure di conciliazione ed arbitrato. Al fine comunque di mantener il testo del decreto legislativo quanto più possibile aderente alla delega, è stato previsto che ai fini dell'efficacia del lodo, per il quale si può parlare di accertamento in senso tecnico, la Consob compia una verifica della sua regolarità formale.

E' evidente, e si è ritenuto opportuno sottolinearlo al comma 3, che in sede di conciliazione le parti possono liberamente definire il contenuto dell'accordo. Da'altro canto il conciliatore nel predisporre la propria proposta conciliativa tiene conto dei criteri di determinazione dell'indennizzo individuati dalla Consob.

Come richiesto dalla legge delega è fatta salva la legittimazione dell'investitore ad agire in giudizio per il riconoscimento del maggior danno, ulteriore all'indennizzo già riconosciuto.

Articolo 4 (Conciliazione stragiudiziale)

L'articolo 4 ha ad oggetto il procedimento di conciliazione, che sarà disciplinato in dettaglio con il regolamento di cui all'art.2, comma 5, lett. f).

Nel rispetto della legge delega, il comma 3 ribadisce i principi ai quali deve essere informato il procedimento di conciliazione. La legge delega inoltre richiama il decreto legislativo n. 5 del 2003, che agli articoli 38, 39 e 40 disciplina procedimenti di conciliazione nelle materie individuate all'articolo 1 del decreto medesimo (fra le quali rapporti in materia di intermediazione mobiliare e materie afferenti al testo unico bancario). Si è ritenuto di dovere estendere al procedimento di conciliazione amministrato dalla Camera di conciliazione e arbitrato presso la Consob le misure in materia di esenzione da imposte e tasse (articolo 39), nonché le norme procedurali (articolo 40, commi 1 e 2), le norme relative ai rapporti con il giudizio ordinario (articolo 40, commi 3, 4, 5 e 6) nonché le disposizioni concernenti la forma e l'efficacia quale titolo esecutivo del verbale di conciliazione (articolo 40, comma 8). Infine, per quanto concerne l'importo posto a carico degli utenti per la fruizione del servizio di conciliazione stragiudiziale si è fatto riferimento al decreto di attuazione dell'articolo 39, comma 3, del d.lgs 17 gennaio 2003 n. 5 (attualmente è vigente il decreto del Ministro della giustizia di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze 23 luglio 2004, n. 223).

Si è ritenuto opportuno prevedere, in attuazione del principio di riservatezza del procedimento di conciliazione, che le dichiarazioni rese dalle parti nel procedimento di conciliazione non possono essere utilizzate nel procedimento sanzionatorio a cui eventualmente l'Autorità di vigilanza competente abbia dato avvio per le medesime violazioni che hanno formato l'oggetto della controversia trattata in sede conciliativa.

Articolo 5 (Arbitrato amministrato dalla Consob)

L'articolo 5 ha ad oggetto l'arbitrato amministrato, ai sensi dell'articolo 832 c.p.c., dalla Camera di conciliazione e arbitrato presso la Consob, che sarà disciplinato in dettaglio con il regolamento di cui all'art. 2, comma 5, lett. f).

Nel rispetto del disposto della legge delega, sono stati richiamati gli articoli del decreto legislativo n. 5 del 2003 in materia di arbitrato societario, sebbene con la riforma di cui al decreto legislativo n. 40 del 2006 l'arbitrato comune e quello societario sono sostanzialmente allineati.

E' rilevante sottolineare che il procedimento arbitrale può essere finalizzato alla condanna al risarcimento del danno ovvero al riconoscimento dell'indennizzo, o, ancora, al riconoscimento dell'indennizzo e del maggior danno non risarcito con il primo. Tenuto conto che la legge delega richiama in generale il decreto legislativo n. 5 del 2003, si è ritenuto ammissibile prevedere un

procedimento arbitrale semplificato per il riconoscimento dell'indennizzo, eventualmente anche con lodo non definitivo. Si immagina cioè che, analogamente a quanto avviene nel procedimento sommario di cognizione di cui all'articolo 19 del decreto legislativo medesimo, l'arbitro o il collegio arbitrale possano pronunciare immediatamente un lodo non suscettibile di "autorità di giudicato arbitrale", ma comunque esecutivo a seguito del visto della Consob, con il quale viene riconosciuto l'indennizzo, salva la prosecuzione del giudizio arbitrale.

A fini di tutela dell'investitore (come definito nello schema di decreto legislativo) si è ritenuto di prevedere che l'arbitrato amministrato dalla Camera di conciliazione ed arbitrato presso la Consob ha sempre natura rituale, e che è sempre ammissibile l'impugnazione per motivi di diritto (art. 829, terzo comma, c.p.c.).

Articolo 6 (Clausola compromissoria)

Anche l'articolo 6 prevede una forma di tutela dell'investitore, sancendo che la clausola compromissoria presente nei contratti relativi ai servizi e attività di investimento, nonché alla gestione collettiva del risparmio, è vincolante solo per l'intermediario: ne consegue che l'investitore, al momento in cui sorge effettivamente la controversia, può nuovamente valutare la propria scelta.

Articolo 7 (Legittimazione ad agire delle associazioni dei consumatori e degli utenti)

La disposizione attua l'articolo 27, comma 1, lett. d), della legge delega facendo salva la legittimazione delle associazioni dei consumatori e degli utenti di cui agli articoli 137 e 140 del decreto legislativo n. 206 del 2005 (il Codice del Consumo).

Capo II - Fondo di garanzia per i risparmiatori e gli investitori

Articolo 8 (Fondo di garanzia per i risparmiatori e gli investitori)

La disposizione attua il comma 2 dell'articolo 27 della legge delega istituendo il Fondo di garanzia per i risparmiatori e gli investitori e attribuendone la gestione alla Consob, della quale viene definita la competenza regolamentare prevista dal medesimo comma 2, alla lettera g).

Rispetto alla delega si è ritenuto di precisare che l'accesso al Fondo è consentito anche a seguito di lodo arbitrale non più impugnabile e, comunque, solo dopo l'inutile esperimento delle procedure esecutive nei confronti dell'intermediario.

Si reputa opportuno chiarire che la disciplina di cui all'articolo 8 non interferisce con la normativa di cui all'articolo 1, comma 343, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria

2006), né con quella relativa al sistema di indennizzo a tutela degli investitori di cui all'articolo 59 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58.

* * * * *

Articolo 9 (Norme finali)

L'attuazione delle norme contenute nel decreto legislativo deve avvenire, come richiesto dalla legge di delega, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Da ciò consegue, in particolare, che la Consob dovrà provvedere alle spese relative all'amministrazione delle procedure di conciliazione e arbitrato con risorse autonome, derivanti dai contributi posti a carico dei soggetti vigilati, oltre che con gli importi posti a carico degli utenti di dette procedure.

RELAZIONE TECNICA		
Art. 1	co. 1	reca definizioni . Non rileva sotto il profilo finanziario.
Art. 2	co. 1 e 2	si prevede che la Camera di conciliazione e arbitrato si avvalga delle strutture e risorse individuate dalla Consob. L'utilizzo di strutture esistenti è idoneo a garantire l'assenza di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, tenuto anche conto della previsione di tariffe destinate alla Camera medesima ai sensi dell'art. 4, comma 3.
	co. 4	si prevede che la Camera di conciliazione e arbitrato si avvalga altresì degli organismi di conciliazione iscritti nel registro previsto dall'art. 38, comma 2, del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5. L'utilizzo di strutture esistenti è idoneo a garantire l'assenza di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.
	co. 3 e 5	non rilevano sotto il profilo finanziario.
Art. 3	co. 1	si prevede il riconoscimento di un indennizzo all'esito positivo, per l'investitore, di una procedura di conciliazione o arbitrato. Di norma tale indennizzo è a carico dell'intermediario soccombente, salvo l'ipotesi in cui si applica l'art. 7, più avanti esaminato. Il riconoscimento dell'indennizzo non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.
	co. 5	si prevede l'apposizione, sul lodo arbitrale, di un visto di regolarità formale da parte della Consob. Tale attività amministrativa avviene mediante utilizzo di strutture già esistenti. Non sono da ravvisare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.
	co. 2, 3, 4	non rilevano sotto il profilo finanziario.
Art. 4	co. 7	si prevede che con regolamento venga determinata l'indennità spettante al conciliatore nonché l'importo posto a carico degli utenti per la fruizione del servizio. L'indennità spettante viene posta a carico degli utenti, pur modulandone le quote, nonché a carico della Consob nell'ambito delle risorse proprie in base all'art. 8, più avanti esaminato. Non sono da ravvisare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.
	co. 1, 2, 3, 4, 5, 6	non rilevano sotto il profilo finanziario.
Art. 5	co. 3	si prevede una disciplina degli onorari degli arbitri per le relative prestazioni. Tali onorari gravano sulle parti ovvero sulle risorse proprie incrementali. Non sono da ravvisare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Si prevede altresì, mediante regolamento, la determinazione di una tariffa per il servizio di arbitrato dovuta alla Camera di conciliazione e arbitrato. La disposizione induce effetti finanziari positivi.

	c. 1, 2, 4	non rilevano sotto il profilo finanziario.
Art.6	co. 1	disciplina la clausola compromissoria. Non rileva sotto il profilo finanziario.
Art. 7	co. 1	disciplina la legittimazione ad agire delle associazioni dei consumatori e degli utenti. Non rileva sotto il profilo finanziario.
Art. 8	co. 1 e 5	si prevede l'istituzione di un fondo di garanzia per i risparmiatori e gli investitori, finanziato esclusivamente con il versamento della metà delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate per le violazioni delle norme del testo unico dell'intermediazione finanziaria recanti obblighi di informazione, trasparenza e correttezza. La destinazione della metà delle somme suddette trova fondamento nella legge di delega (articolo 27, comma 2, lettera d, legge n. 262 del 2005) la quale aveva provveduto ad assicurare idonea copertura finanziaria, mediante contestuale aumento delle sanzioni medesime che la citata legge n. 262 del 2005 ha quintuplicato.
	co. 2	attribuisce alla Consob la gestione del Fondo. Tale attività amministrativa avviene mediante utilizzo di strutture già esistenti. Non sono da ravvisare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.
	co. 3	si prevede la rivalsa nei confronti dell'intermediario da parte del Fondo che si surroga nei diritti del danneggiato. La disposizione ha effetti finanziari positivi ed assicura il costante incremento del fondo medesimo.
	co. 4	si prevede, per l'esercizio del diritto di rivalsa, il patrocinio dell'Avvocatura erariale. Si tratta di patrocinio già previsto a regime per la Consob.
	co. 6	non rileva sotto il profilo finanziario.
Art. 9	co. 1	stabilisce il termine per l'emanazione dei regolamenti di attuazione. Non rileva sotto il profilo finanziario.
	co. 2	dispone che la Consob provvede alla copertura delle spese di amministrazione delle procedure di conciliazione ed arbitrato con risorse autonome, oltre che con gli importi posti a carico degli utenti delle procedure medesime. Non sono da ravvisare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Verifica del Ministero dell'economia e delle finanze
Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato ai sensi e per
gli effetti dell'art. 11-ter della legge 5 agosto 1978 n. 468
provvedimento privo di effetti finanziari

IL RAGIONIERE GENERALE DELLO STATO

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO IN ATTUAZIONE DELLA DELEGA CONTENUTA ALL'ARTICOLO 27, COMMI 1 E 2, DELLA LEGGE 28 DICEMBRE 2005, N. 262

ANALISI TECNICO-NORMATIVA (ATN)

A) Aspetti tecnico-normativi in senso stretto

1) Analisi dell'impatto normativo delle norme proposte sulla legislazione vigente

In attuazione della delega recata dall'articolo 27, commi 1 e 2, della legge 28 dicembre 2005 n. 262, recante disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari, sono state previste disposizioni per : a) disciplinare procedure di conciliazione ed arbitrato, per la decisione di controversie insorte tra i risparmiatori o gli investitori, esclusi gli investitori professionali, e le banche o gli altri intermediari finanziari circa l'adempimento degli obblighi di informazione, correttezza e trasparenza previsti nei rapporti contrattuali con la clientela; b) istituire il Fondo di garanzia per i risparmiatori e gli investitori, attribuendone la gestione alla Consob.

Si è tenuto presente il contesto normativo vigente, consentendo l'avvalimento di organismi di cui all'art. 38, comma 2, del decreto legislativo n. 5 del 2003, subordinando l'attivazione delle procedure di conciliazione alla presentazione del reclamo all'intermediario previsto dall'art. dall'art. 59 del regolamento intermediari, rinviando alla legge n. 5 del 2003 per quanto concerne disciplina del procedimento e delle spese, facendo salva la legittimazione delle associazioni dei consumatori e degli utenti ex art. 139 del decreto legislativo n. 206 del 2005, assicurando il coordinamento con i sistemi di indennizzo previsti dall'art. 59 del TUIF, nonché il rispetto dei limiti dell'importo posto a carico degli utenti per la fruizione del servizio di conciliazione dal DM 23 luglio 2004, n. 223.

2) Analisi del quadro normativo e delle situazioni di fatto che giustificano l'innovazione della legislazione vigente; accertamento dell'esistenza, nella materia oggetto dell'intervento, di riserva assoluta o relativa di legge o di precedenti norme di delegificazione

Il quadro normativo in cui l'intervento s'inserisce è quello scaturito, con provvedimenti parlamentari condivisi, da situazioni di grave abuso ai danni dei risparmiatori e degli investitori.

L'esercizio della delega ha limitato al minimo l'impatto della normativa di rango primario demandando la disciplina di dettaglio alla potestà regolamentare dell'Autorità di settore.

3) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario

Il provvedimento è coerente con l'ordinamento comunitario e con le direttive a tutela dei risparmiatori e degli investitori, nonché con i principi di trasparenza, correttezza e informazione nei rapporti contrattuali.

4) Analisi della compatibilità con le competenze costituzionali delle regioni ordinarie ed a statuto speciale

Il provvedimento appare conforme ai principi costituzionali in materia di ripartizione della potestà legislativa tra Stato ed autonomie regionali, trattandosi di disciplina di fenomeni e fattispecie rientranti esclusivamente nella competenza dello Stato.

5) *Verifica della coerenza con le fonti legislative che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali*

Le norme in esame sono pienamente in linea con le fonti di cui sopra.

B) Valutazione dell'impatto amministrativo

1) *Ricognizione degli obiettivi del provvedimento e analisi dei mezzi e dei tempi individuati per il loro perseguimento*

A fronte degli obiettivi perseguiti, le disposizioni appaiono congrue rispetto alle potenzialità delle strutture amministrative alle quali i compiti vengono affidati.

2) *Valutazione dell'esistenza di oneri organizzativi a carico della pubblica amministrazione, anche in relazione alla loro ripartizione fra strutture centrali e periferiche dello Stato, regioni ed enti locali*

V'è stata una positiva valutazione degli oneri organizzativi suddetti.

3) *Valutazione dell'eventuale previsione della creazione di nuove strutture amministrative e del coordinamento delle strutture esistenti*

Si prevede la creazione di una nuova struttura amministrativa coordinata e calibrata con strutture e risorse disponibili.

4) *Verifica dell'esistenza a carico dei cittadini e delle imprese di oneri finanziari organizzativi ed adempimenti burocratici*

Gli adempimenti previsti dallo schema di decreto appaiono congrui con riguardo alle finalità perseguite.

C) Elementi di *drafting* e linguaggio normativo

1) *Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso*

Non si è fatto ricorso a nuove definizioni.

2) *Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel provvedimento, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni dei medesimi*

I riferimenti normativi citati nel provvedimento, sia nelle premesse che nel testo dell'articolo, risultano corretti.

3) *Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti*

Non si è fatto limitato ricorso alla tecnica della novella.

4) *Individuazione di eventuali effetti abrogativi impliciti di disposizioni del progetto e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo*

Lo schema di provvedimento non ha effetti abrogativi impliciti.