



**XVII SESSIONE PROGRAMMATICA CNCU – REGIONI
MACERATA 25-26 Maggio 2018
EDUCAZIONE E TRASPARENZA FINANZIARIA: un investimento per i cittadini/utenti**

**Secondo Workshop - Teatro la Filarmonica
Trasparenza e regolazione**

**IL RUOLO DI CONSOB E BANCA D'ITALIA A GARANZIA DI
TRASPARENZA E RISPETTO DELLE REGOLE**

**Nota introduttiva di Mara Colla, Presidente Confconsumatori
coordinatore Workshop**

I fatti

Gli scandali che hanno ripetutamente riguardato diverse banche, intermediari finanziari e società quotate, hanno alimentato pesanti e motivate critiche nei confronti dei sistemi di controllo.

Come mai irregolarità e condotte illegittime tanto gravi possano essere sfuggite a ogni sorta di verifica? Eppure la legge attribuisce numerosi e penetranti poteri di vigilanza (informativi, ispettivi, regolamentari, ecc.) in massima parte a Consob («la trasparenza e la correttezza dei comportamenti») e a Banca d'Italia («contenimento del rischio, la stabilità patrimoniale e la sana e prudente gestione»).

A poco è servito il sistema di rapporti tra queste due *authorities* e gli altri soggetti tenuti a controllare gli intermediari e gli emittenti su base privatistica. Banca d'Italia e Consob, infatti, **possono avvalersi** della collaborazione dell'organo di controllo interno alle società (collegio sindacale tradizionale) e del soggetto incaricato della revisione legale dei conti. **Le stesse Autorità hanno inoltre il potere di vigilare sull'operato di questi controllori privati** nonché quello, se del caso, **di sanzionarne le eventuali mancanze in termini di serietà, impegno e attenzione**. Non risulta che questi "controllori" privati abbiano temuto o patito i poteri sanzionatori delle Autorità.

Nè risulta siano state generalmente rispettate le norme che impongono ai Collegi sindacali e alle società di revisione una serie di obblighi di informazione, riguardanti banche, società quotate, Sim, Sgr e Sicav di comunicare alle autorità di vigilanza ogni atto o fatto che possa (o potrebbe) costituire una violazione di norme ovvero un'irregolarità nella gestione.

Da ultimo, segnalo che la relazione conclusiva (30.1.2018) della Commissione d'inchiesta parlamentare incaricata di verificare «l'efficacia delle attività di vigilanza sul sistema bancario e sui mercati finanziari» recita che «le attività di vigilanza sia sul sistema bancario



(Banca d'Italia) che sui mercati finanziari (Consob) si siano rivelate non sufficientemente efficaci ai fini della tutela del risparmio».

L'attualità

La storia recente ci documenta, per esempio, il caso di una banca vigilata che ha visto aggravare la propria situazione economico-patrimoniale a seguito di importanti operazioni di aggregazione (rispetto alle quali i privati controllori nulla hanno osservato), gestite sulla base di insostenibili ipotesi, vagliate anche dalle autorità di vigilanza; o, per fare un altro esempio, il caso di una società che approvi un bilancio con la valutazione palesemente impropria di talune poste, senza che i controllori privati ne abbiano messo in forse la correttezza ma senza che, a fronte di pur palesi carenze informative, neppure la Consob – il cui controllo contabile notoriamente si aggiunge a quello dei revisori – abbia agito al fine di ottenere raggugli ai sensi degli artt. 114 e 115 t.u.f., magari richiedendo un'apposita informativa o anche, nei casi più gravi, impugnando giudizialmente il bilancio sulla base di quanto consentito dall'art. 157, comma 2, t.u.f.; ovvero ancora, per fare un ulteriore esempio, il caso di una società la cui situazione finanziaria, per quanto avallata da sindaci e revisori, risulti da tempo messa in discussione da fonti più o meno qualificate (le società di rating), e pertanto con un'attendibilità tutta da verificare, ma non per questo meno preoccupante e meritevole di considerazione.

A fronte di queste situazioni, concrete e non ipotetiche, **è sempre più frequente l'addebito alle Autorità di vigilanza – oltre che ai controllori privati – della responsabilità risarcitoria.**

A partire dalla sentenza della Cassazione 3 marzo 2001 n. 3132 sono intervenute talune decisioni che, ammettendo la responsabilità dell'autorità pubblica per comportamenti omissivi, hanno aperto la strada **all'affermazione di possibili responsabilità (anche) per manchevolezze nell'attività di controllo fino alla configurabilità di una responsabilità delle Autorità di vigilanza, oltre che nelle ipotesi di improprietà o inesattezze nel proprio attivo operato, anche nei casi di mancato esercizio dei poteri di controllo**, soprattutto nelle situazioni di inerzia perpetratesi nonostante sospetti di irregolarità e senza escludere il dovere di attivarsi in virtù dei propri poteri informativi e ispettivi.

Grazie a queste sentenze, in pratica, in capo alle Autorità è stato posto anche il compito di garantire l'interesse dei privati e l'integrità del patrimonio della società controllata. Si è poi raggiunto un punto fermo con la legge sulla tutela del risparmio (legge 28.12.2005 n. 262 e successive modificazioni) che, con riguardo a Banca d'Italia e Consob, ha riconosciuto in modo espresso la possibilità di una loro responsabilità, seppur limitata ai soli casi di dolo e colpa grave. Pertanto, oggi nessuno può più dubitare, all'esito di questa evoluzione, interpretativa e normativa, della possibilità per i privati di agire in giudizio contro le autorità indipendenti in caso di omissioni delle loro funzioni di vigilanza.

L'importanza dell'attività svolta dalle Autorità di controllo per i privati risparmiatori, si desume anche dal fatto che spesso le azioni risarcitorie sono fondate, oltre che sulle eventuali indagini penali, anche sugli esiti dei procedimenti sanzionatori di Banca d'Italia e Consob. Spesso, proprio la ricostruzione delle responsabilità e degli accadimenti operata dalle autorità di vigilanza diventa il punto di partenza delle contestazioni poi mosse in sede civile contro la società vigilata ed i suoi amministratori.



Aspettative

Un tema ancora irrisolto permane quello della piena disponibilità e conoscibilità da parte dei risparmiatori interessati di tutti gli atti e documenti, conseguenti ai controlli eseguiti, stante la discrezione dell'ufficio sanzioni di limitare comunque la conoscibilità della documentazione da parte del pubblico, potendo omettere, addirittura anche al momento della trasmissione della relazione finale, le parti sottratte al diritto di accesso. **E qui la trasparenza cede il passo a non meglio identificate ragioni di segretezza che in alcuni casi però prevalgono ingiustamente sull'interesse dei risparmiatori a conoscere gli atti dell'intera verifica.**

Un altro tema è che se – come ci dicono - i mercati per funzionare bene devono soddisfare requisiti di flessibilità, velocità e trasparenza, allora per poter assolvere una positiva funzione, in chiave preventiva, **anche le sanzioni dovrebbero, a loro volta, risultare flessibili, veloci e trasparenti.**

In situazioni di questo genere, com'è evidente, **le implicazioni finiscono con l'investire l'autorevolezza della decisione assunta**, con ricadute difficilmente limitabili al singolo procedimento e che invece **toccano la fiducia di tutti i risparmiatori nel sistema**. Vanno infatti considerate le generali aspettative che il sistema ripone nei provvedimenti sanzionatori in termini di indirizzo e deterrenza.

Per rispondere alle aspettative basterebbe che le Autorità utilizzassero i propri poteri, ovvero:

1. Adempiere agli obblighi (previsti dagli artt. 195-*bis* t.u.f. e 145, commi 3 e 3-*bis*, t.u.b.) che per finalità di “dissuasione” prevedono la pubblicazione dei provvedimenti sanzionatori della Banca d'Italia e della Consob (anche per questi è prevista l'eventualità di pubblicarli talvolta in forma anonima, tenuto conto delle possibili conseguenze sulla stabilità dei mercati e delle eventuali indagini penali in corso)
2. Per regolare in modo agile e tempestivo i mercati creditizi e finanziari, Banca d'Italia e Consob forniscono spesso indicazioni, anche solo informali che, sebbene sprovviste di azione giuridica diretta, godono tuttavia di una propria autorevolezza e riconoscibilità da parte del mercato. Tali indicazioni, anche se tratte da situazioni particolari, assumono una valenza generale, assolvendo in pratica a una funzione per molti versi affine a quella svolta dalle pronunce giurisprudenziali, di indirizzo e orientamento per il futuro e **sono ausilio ai risparmiatori per censurare l'illegittimità di condotte delle società, laddove si discostino da tali indicazioni** (si pensi ad esempio alla Comunicazione Consob del 2009 in tema di vendita di titoli illiquidi e non quotati, che tanto aiuta i risparmiatori nell'agire contro banche che hanno violato talune indicazioni ivi descritte).

La delicatezza della loro funzione impone che non venga meno la “deferenza” del mercato nei confronti delle Autorità da cui le sanzioni promanano. Tale deferenza e fiducia invece rischia di venir meno, com'è ovvio, nel caso di tardive sanzioni irrogate, peraltro in situazioni di potenziale corresponsabilità. In queste situazioni vi è anzi il rischio di effetti sulla credibilità stessa del sistema, tanto più nei momenti delle crisi di talune banche, quando, nell'incertezza delle responsabilità e sotto i condizionamenti delle risonanze mediatiche, i



risparmiatori traditi non escludono inosservanze da parte dei controllori, immaginando anche, tra le altre, omissioni delle stesse Autorità.

Un obiettivo da perseguire, in ogni caso, è quindi quello della tempestività dell'esercizio delle funzioni di (pubblico) controllo. Potrebbero essere identificate "situazioni" come: scostamenti o anomalie di parametri economico-patrimoniali e finanziari; negativo andamento dei titoli; *rumors* di possibili irregolarità, ecc. al ricorrere delle quali prevedere l'obbligatorio intervento delle Autorità, o mediante l'esercizio di autonomi poteri o anche solo indirettamente per il tramite degli stessi controllori privati, indirizzandone l'operato, fornendo loro direttive, supportandone le iniziative. In modo da ridurre, nei limiti del possibile e quantomeno rispetto a queste "situazioni", il rischio di interventi (solo) sanzionatori in contesti che per loro natura avrebbero invece richiesto e consentito, a monte, tempestivi interventi di controllo. In tal senso, d'altra parte, è già indirizzata la normativa bancaria a seguito dell'introduzione da parte della BRRD-Bank Recovery and Resolution Directive (direttiva 2014/59/CE) della disciplina sulle misure di intervento precoce, già recepita dalla legislazione primaria e regolamentare del nostro ordinamento e che le *linee guida* dell'Autorità Bancaria Europea (EBA) hanno nel frattempo declinato sulla base di una serie di indicatori oggettivi, al ricorrere dei quali l'autorità di vigilanza è chiamata ad attivare la decisione (in merito a se adottare o meno misure) di intervento precoce. In attesa che questa linea di tendenza diventi più marcata, un'altra immaginabile soluzione, della quale discutere con tutta la prudenza del caso, potrebbe essere rappresentata dalla **fissazione di limiti temporali alla durata del procedimento sanzionatorio.**