

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4543

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BENVENUTO, LETTIERI, GRANDI, PINZA, PISTONE

Introduzione dell'articolo 25-*bis* della legge 31 ottobre 2003, n. 306, in materia di disciplina del contrasto degli abusi di mercato finanziario

Presentata il 5 dicembre 2003

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge introduce i principi e criteri direttivi validi per il recepimento della direttiva 2003/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, relativa all'abuso di informazioni privilegiate e alla manipolazione del mercato (abusi di mercato), la cui attuazione è bensì stata recentemente prevista dalla legge 31 ottobre 2003, n. 306 — legge comunitaria 2003 — ma, per l'appunto, senza l'esplicitazione di principi e criteri direttivi. Il termine per il recepimento della direttiva in riferimento scade il 12 ottobre 2004.

La questione ha già formato oggetto di ampio dibattito in sede di Commissione finanze della Camera dei deputati, al mo-

mento del passaggio in terza e ultima lettura della legge comunitaria 2003. Su questi stessi principi e criteri direttivi, suggeriti fin dall'inizio dai firmatari della presente proposta di legge, si riscontrò allora un totale consenso di merito che coinvolgeva anche Governo e maggioranza parlamentare, ma che non poté concretarsi in quella sede a causa di asseriti problemi di tempistica dell'*iter* del provvedimento.

Ricordiamo ancora che la correttezza e la fondatezza di questi stessi indirizzi attuativi hanno trovato riscontro nel ciclo di audizioni delle associazioni rappresentative degli operatori del mercato, svoltosi in Commissione finanze della Camera dei

deputati nel settembre scorso e concluso il 7 ottobre dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB).

Rileviamo pertanto che la mancata indicazione in questo caso dei principi e criteri direttivi appare tanto più grave, tenuto conto della importanza e della delicatezza della materia che costituisce oggetto della direttiva e del profondo impatto che essa determinerà sul nostro ordinamento finanziario.

L'importanza della direttiva sugli abusi di mercato discende, anzitutto, dal fatto che l'adozione di efficaci misure di contrasto agli abusi di mercato costituisce un presupposto fondamentale, come più volte sottolineato dalle istituzioni europee, per garantire la trasparenza dei mercati e, quindi, per recuperare la fiducia dei risparmiatori scossa, nel nostro come in altri Paesi, dai numerosi scandali finanziari degli ultimi anni e degli ultimi mesi.

Occorre poi considerare che il recepimento della direttiva implicherà la sostituzione o l'integrazione di numerose e importanti disposizioni del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo n. 58 del 1998, nonché delle relative disposizioni di attuazione contenute nel regolamento emittenti della CONSOB.

Le disposizioni della citata direttiva 2003/6/CE sulle quali appare particolarmente evidente la necessità che il Parlamento definisca precise linee-guida per il legislatore delegato sono le seguenti:

l'articolo 11, che prevede la designazione da parte di ogni Stato membro di un'unica autorità amministrativa competente a vigilare sull'applicazione delle disposizioni adottate in recepimento della direttiva, autorità alla quale devono essere attribuiti tutti i poteri di vigilanza e di indagine necessari per l'esercizio delle sue funzioni. Tenuto conto che nel nostro ordinamento le competenze di vigilanza relative ai mercati finanziari sono ripartite tra CONSOB, Banca d'Italia e, per certi aspetti, Ministero dell'economia e delle finanze, sarebbe quanto mai opportuno

individuare già nella delega l'autorità competente di cui all'articolo 11 della direttiva;

l'articolo 12, che contiene un elenco minimo di poteri che devono essere attribuiti all'autorità competente. Si tratta di poteri ispettivi e interdittivi di particolare estensione e incidenza, per la cui precisa individuazione appare necessario prevedere criteri puntuali nella delega;

l'articolo 14, il quale stabilisce che le violazioni delle disposizioni adottate in attuazione della direttiva devono essere punite da ciascun ordinamento nazionale con sanzioni o con misure amministrative efficaci, proporzionate e dissuasive, fatta salva la facoltà per gli Stati membri di imporre sanzioni penali.

L'omessa previsione di principi e di criteri direttivi per il recepimento della direttiva 2003/6/CE risulta, inoltre, in contrasto con le prassi del passato. In tutti gli analoghi casi in cui il Governo è stato delegato a recepire nel nostro ordinamento atti comunitari che implicavano rilevanti modifiche alla disciplina dei mercati finanziari, il Parlamento infatti ha sempre esercitato pienamente le proprie prerogative indicando con chiarezza e puntualità l'oggetto e i criteri per l'esercizio dei poteri delegati.

Come già indicato, l'opportunità di inserire nella legge comunitaria specifici principi e criteri direttivi per il recepimento della direttiva sugli abusi di mercato è stata del resto evidenziata da tutti i soggetti auditi dalla VI Commissione finanze della Camera dei deputati sul tema del processo di integrazione finanziaria europea.

In particolare, i soggetti intervenuti hanno sottolineato come una delega in bianco possa creare forti complicazioni e conseguenti ritardi per il Governo, soprattutto in relazione alla attuazione degli aspetti più delicati della direttiva, quali l'individuazione dell'unica autorità competente e dei relativi poteri.

L'articolo 1 della presente proposta di legge, che introduce l'articolo 25-*bis* della legge n. 306 del 2003 (legge comunitaria

2003), detta pertanto una serie di principi e criteri direttivi chiari, precisi e allo stesso tempo flessibili che discendono essenzialmente dall'esigenza di assicurare una organica e effettiva applicazione delle regole in materia di abusi di mercato.

In particolare, i principi e criteri direttivi in questione, indicati nel comma 3, prevedono:

l'individuazione della CONSOB quale autorità nazionale competente, ai sensi dell'articolo 11 della direttiva, e la definizione delle modalità per la cooperazione tra la CONSOB stessa e le altre autorità nazionali competenti in materia di vigilanza sul sistema finanziario. Questa soluzione appare pienamente coerente con l'attuale assetto dei poteri di vigilanza sui mercati finanziari, che prevede l'attribuzione alla CONSOB delle funzioni di controllo della trasparenza dei mercati e di tutela degli investitori;

la determinazione del contenuto e dei limiti dei poteri ispettivi e di vigilanza attribuiti alla CONSOB in relazione agli abusi di mercato;

l'introduzione a carico di chi opera professionalmente su strumenti finanziari, qualora abbia ragionevoli motivi per sospettare che le transazioni costituiscano un abuso di informazioni privilegiate o una manipolazione del mercato, dell'obbligo di segnalare la circostanza alla CONSOB;

la fissazione per le violazioni delle disposizioni in materia di abusi di mercato di sanzioni e di misure amministrative efficaci, proporzionate e dissuasive nonché, per le ipotesi di maggiore gravità, da individuare sulla base di criteri quantitativi e qualitativi, anche di adeguate sanzioni penali.

Il comma 2 intende prevenire il rischio di un futuro inadempimento agli obblighi comunitari in relazione alla direttiva 2003/6/CE, considerando che numerose disposizioni delegano alla Commissione europea, in coerenza con il cosiddetto « modello decisionale Lamfalussy », l'adozione di rilevanti misure di attuazione della direttiva stessa, alcune delle quali risultano peraltro in fase avanzata di preparazione. La durata complessiva di tale delega alla Commissione è di quattro anni dalla data di entrata in vigore della direttiva, dunque sino al 18 aprile 2007.

La legge comunitaria 2003, viceversa, non contiene alcuna disposizione che consenta di modificare i decreti legislativi con i quali sarà recepita la direttiva 2003/6/CE al fine di tenere conto delle successive norme poste in essere dalla Commissione europea.

Appare quindi evidente il rischio di una mancanza o di un ritardo nell'adeguamento del nostro ordinamento a quello comunitario.

A tale situazione pone appunto rimedio il comma 2, stabilendo che entro tre anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di recepimento della direttiva, il Governo possa emanare disposizioni correttive ed integrative, anche al fine di tenere conto delle eventuali disposizioni di attuazione della direttiva stessa adottate dalla Commissione europea.

Per i motivi esposti, raccomandiamo la più sollecita approvazione della presente proposta di legge, in tempo utile per fornire le necessarie linee-guida al decreto legislativo di recepimento della direttiva 2003/6/CE.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Dopo l'articolo 25 della legge 31 ottobre 2003, n. 306, è aggiunto il seguente:

« ART. 25-bis. (*Delega al Governo per il recepimento della direttiva 2003/6/CE relativa all'abuso di informazioni privilegiate e alla manipolazione del mercato*). — 1. Il Governo è delegato ad adottare su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, entro il 30 settembre 2004, un decreto legislativo recante le norme per il recepimento della direttiva 2003/6/CE relativa all'abuso di informazioni privilegiate e alla manipolazione del mercato (abusi di mercato).

2. Entro tre anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1, il Governo, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 3 e con la procedura prevista dall'articolo 1, comma 3, può emanare disposizioni correttive ed integrative, anche al fine di tenere conto delle eventuali disposizioni di attuazione adottate dalla Commissione europea secondo la procedura di cui all'articolo 17, paragrafo 2, della direttiva.

3. I decreti legislativi di cui ai commi 1 e 2 sono informati ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) individuare l'ambito di applicazione della normativa di recepimento definendo le nozioni di informazione privilegiata, abuso di informazione privilegiata e manipolazione del mercato, nonché i tipi di strumenti finanziari ed i soggetti ai quali si applicano le prescrizioni e i divieti della direttiva, tenendo conto delle disposizioni di attuazione eventualmente adottate dalla Commissione europea secondo la procedura di cui all'articolo 17, paragrafo 2, della direttiva;

b) ai sensi dell'articolo 11 della direttiva, individuare nella Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) l'autorità nazionale competente, disciplinare le modalità per la cooperazione tra la stessa e le autorità competenti in materia di vigilanza sul sistema finanziario ed istituire presso la stessa un comitato consultivo con la partecipazione delle associazioni rappresentative degli emittenti di strumenti finanziari, dei prestatori di servizi finanziari e dei consumatori;

c) disciplinare le modalità per la cooperazione tra la CONSOB e le autorità estere al fine della repressione delle violazioni della normativa della direttiva e della circolazione delle informazioni, nonché dell'opposizione del segreto di ufficio;

d) disciplinare, anche mediante l'attribuzione alla CONSOB del relativo potere regolamentare, i seguenti aspetti, tenendo conto delle disposizioni di applicazione eventualmente adottate dalla Commissione europea secondo la procedura di cui all'articolo 17, paragrafo 2, della direttiva:

1) l'adeguamento delle definizioni di cui alla lettera a), anche in relazione all'individuazione delle prassi di mercato ammesse;

2) per gli emittenti di strumenti finanziari ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato o per i quali è stata chiesta l'ammissione alla negoziazione:

2.1) gli obblighi di comunicazione al pubblico di informazioni privilegiate;

2.2) le conseguenze del ritardo della divulgazione al pubblico, fermi restando l'obbligo di informare la CONSOB e il potere della medesima autorità di adottare le misure necessarie a garantire la corretta informazione del pubblico;

2.3) i casi in cui è possibile la comunicazione a terzi di informazioni privilegiate senza obbligo di comunicazione al pubblico;

2.4) la tenuta di registri delle persone che lavorano o svolgono incarichi per gli emittenti e che hanno accesso a informazioni privilegiate;

2.5) gli obblighi di comunicazione alla CONSOB e al pubblico delle informazioni relative ad operazioni effettuate da, o per conto di, persone che esercitano responsabilità di direzione nonché da, o per conto di, soggetti a queste ultime strettamente collegati, individuandone a tale fine la nozione;

3) le responsabilità e gli obblighi di correttezza e di trasparenza a carico di chiunque produce o diffonde ricerche riguardanti strumenti finanziari o emittenti di strumenti finanziari, ovvero altre informazioni concernenti strategie di investimento;

4) l'adozione da parte dei gestori di mercato di disposizioni strutturali intese a prevenire pratiche di abuso di mercato;

5) l'introduzione, a carico di chi opera professionalmente su strumenti finanziari, qualora abbia ragionevoli motivi per sospettare che le transazioni costituiscano un abuso di informazioni privilegiate o una manipolazione del mercato, dell'obbligo di segnalare la circostanza alla CONSOB;

6) le modalità di diffusione da parte di istituzioni pubbliche di statistiche suscettibili di influire in modo sensibile sui mercati finanziari in modo conforme ai principi di trasparenza e di correttezza;

7) i casi di inapplicabilità delle disposizioni adottate in recepimento della direttiva in relazione sia alle operazioni attinenti alla politica monetaria, alla politica dei cambi o alla gestione del debito pubblico, sia alle negoziazioni di azioni proprie effettuate nell'ambito di programmi di riacquisto di azioni proprie, nonché alle operazioni di stabilizzazione di uno strumento finanziario;

e) fermi restando i poteri di cui all'articolo 185, comma 3, del testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio

1998, n. 58, attribuire alla CONSOB gli ulteriori poteri di vigilanza e di indagine di cui all'articolo 12 della direttiva, prevedendo che tali poteri possano essere esercitati nei confronti dei soggetti vigilati e, mediante ricorso all'autorità giudiziaria, nei confronti degli altri soggetti non vigilati, stabilendo tra l'altro che la CONSOB possa:

1) per l'esercizio dei poteri di cui all'articolo 12, paragrafo 2, lettera c), della direttiva, avvalersi della collaborazione del Corpo della guardia di finanza;

2) richiedere, mediante ricorso all'autorità giudiziaria, informazioni relative al traffico telefonico, via INTERNET o per via telematica;

3) delegare ai gestori di mercati regolamentati il potere di sospendere la negoziazione degli strumenti finanziari oggetto di indagine;

f) prevedere la pena dell'arresto fino ad un massimo di due anni per i soggetti che ostacolano l'esercizio dei poteri di vigilanza e di indagine della CONSOB previsti dalla direttiva e la pena dell'ammenda non inferiore a 1.000 euro e non superiore a 25 mila euro per i soggetti che non ottemperano nei termini alle richieste della CONSOB ovvero ne ritardano l'esercizio delle funzioni, con aggravio della pena per i soggetti indicati nell'articolo 2638 del codice civile;

g) prevedere sanzioni e misure amministrative efficaci, proporzionate e dissuasive, che la CONSOB applica in caso di violazione delle norme primarie e secondarie di recepimento, tenendo conto dei principi indicati nella legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni;

h) prevedere in particolare, per l'abuso di informazioni privilegiate e per la manipolazione del mercato, sanzioni amministrative pecuniarie non inferiori a 20 mila euro e non superiori a un milione di euro, da aumentare fino al triplo quando, in relazione all'entità del profitto conseguito o conseguibile ovvero per gli effetti prodotti sul mercato, esse appaiano

inadeguate anche se applicate nel massimo. Prevedere per le altre violazioni sanzioni amministrative pecuniarie non inferiori a 10 mila euro e non superiori a 200 mila euro. Per tali sanzioni escludere la facoltà di pagamento in misura ridotta di cui all'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni;

i) disciplinare i casi e le modalità con le quali dare pubblicità alle sanzioni irrogate;

l) prevedere che le misure e le sanzioni amministrative relative all'abuso di informazioni privilegiate e alla manipolazione del mercato includono la perdita temporanea dei requisiti di onorabilità degli esponenti aziendali dei soggetti vigilati, l'incapacità temporanea ad assumere incarichi di amministrazione, direzione e controllo nell'ambito di società quotate e di società appartenenti al medesimo gruppo di società quotate e la confisca obbligatoria del prodotto o del profitto dell'illecito e dei beni utilizzati per commetterlo;

m) per gli abusi di informazioni privilegiate e per le manipolazioni del mercato di maggiore gravità, da individuare sulla base di criteri quantitativi e qualitativi, in aggiunta alle sanzioni amministrative, prevedere la sanzione penale della reclusione non inferiore nel minimo ad un anno e non superiore nel massimo a cinque anni;

n) stabilire il principio dell'autonomia reciproca dei procedimenti sanzionatori, amministrativo e penale, e fissare norme di coordinamento dell'attività della CONSOB con quella dell'autorità giudiziaria, nonché disciplinare le forme di ricorso giurisdizionale avverso i provvedimenti sanzionatori adottati dalla CONSOB;

o) disciplinare l'imputazione della responsabilità delle violazioni di cui al presente comma, anche in relazione all'attribuzione di vantaggi alle società cui appartengono gli autori delle stesse;

p) prevedere norme transitorie che disciplinano gli effetti sostanziali e procedurali delle nuove disposizioni relativamente alle ipotesi di abuso di mercato depenalizzate commesse prima della data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1 ».

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 0,26



14PDL0052750