

Schema di  
**Decreto legislativo**  
approvato dal Consiglio dei ministri del 6 luglio 2007  
di attuazione della legge delega contenuta  
all' articolo 27, comma 1 e 2 della legge 28 dicembre 2005, n.262

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

Articolo 1  
*(Definizioni)*

Nel presente capo si intendono per :

- a) investitori, gli investitori diversi dai clienti professionali di cui all' articolo 6, commi 2-*quinques* e 2-*sexies* del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n.58 ;
- b) intermediari, i soggetti abilitati alla prestazione di servizi e attività di investimento di cui all' articolo 1, comma 1, lettera r) del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n.58.

Articolo 2  
*(Camera di conciliazione ed arbitrato)*

1-E' istituita una Camera di conciliazione e arbitrato presso la Consob per l'amministrazione, in conformità al presente decreto, dei procedimenti di conciliazione e di arbitrato per la risoluzione di controversie sorte tra gli investitori e gli intermediari per la violazione da parte di questi degli obblighi di informazione, correttezza e trasparenza previsti nei rapporti contrattuali con gli investitori.

2-La Camera di conciliazione e arbitrato svolge la propria attività avvalendosi di strutture e risorse individuate dalla Consob.

3-La Camera di conciliazione e arbitrato istituisce un elenco di conciliatori e arbitri, scelti tra persone di comprovata imparzialità, indipendenza, professionalità ed onorabilità.

4-La Camera di conciliazione e arbitrato può avvalersi di organismi di conciliazione iscritti nel registro previsto dall' articolo 38, comma 2, del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n.5. L'organismo di conciliazione applica il regolamento di procedura e le indennità di cui all' articolo 4 del presente decreto.

5-La Consob definisce con regolamento, sentita la Banca d'Italia :

- a) l'organizzazione della Camera di conciliazione e arbitrato ;
- b) la modalità di nomina dei componenti dell' elenco dei conciliatori e degli arbitri, prevedendo anche forme di consultazione delle associazioni dei consumatori e degli utenti, di cui all' articolo 137 del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e delle categorie interessate, nel rispetto del principio dell'equilibrio di genere ;
- c) i requisiti di imparzialità, indipendenza, professionalità e onorabilità dei componenti dell' elenco dei conciliatori e degli arbitri;
- d) la periodicità dell' aggiornamento dell'elenco dei conciliatori e degli arbitri ;
- e) le altre funzioni attribuite alla Camera di conciliazione e arbitrato ;

- f) le norme per i procedimenti di conciliazione e di arbitrato ;
- g) le altre norme di attuazione del presente Capo .

### Articolo 3 (Indennizzo)

1-Nel caso in cui risulti, a seguito dell'esperienza delle procedure di cui all' articolo 5, l'inadempimento dell' intermediario negli obblighi di cui all' articolo 2, comma 1, l' arbitro o il collegio arbitrale possono riconoscere un indennizzo a favore dell' investitore per il ristoro delle conseguenze pregiudizievoli derivanti dal predetto inadempimento.

2-La Consob con regolamento, sentita la Banca d'Italia, determina i criteri in base ai quali viene stabilito l'indennizzo di cui al comma 1.

3-Il conciliatore tiene conto dei criteri di cui al comma 2 nella proposta conciliativa, Le parti sono in ogni caso libere di assumere autonome determinazioni volontarie.

4-E' fatto salvo il diritto dell'investitore di adire l'autorità giudiziaria ordinaria, anche per il riconoscimento del risarcimento del maggior danno subito in conseguenza dell'inadempimento, oltre all'indennizzo già stabilito.

5-Il lodo arbitrale con il quale viene disposto l'indennizzo di cui al comma 1 acquista efficacia a seguito del visto di regolarità formale della Consob, ferma l' applicabilità dell' articolo 825 del codice di procedura civile.

### Articolo 4 (Conciliazione stragiudiziale)

1-Gli investitori possono attivare la procedura di conciliazione presentando, anche personalmente, istanza alla Camera di conciliazione e arbitrato presso la Consob.

2-L'istanza di conciliazione non può essere presentata qualora :

- a) la controversia sia stata già portata su istanza dell'investitore, ovvero su istanza dell'intermediario a cui l'investitore abbia aderito, all'esame di altro organismo di conciliazione;
- b) non sia stato presentato reclamo all'intermediario ovvero non siano decorsi più di novanta giorni dalla sua presentazione senza che l'intermediario abbia comunicato all'investitore le proprie determinazioni .

3-Il regolamento di cui all'articolo 2, comma 5, lettera f), disciplina il regolamento di procedura nel rispetto dei principi di riservatezza, imparzialità, celerità e di garanzia del contraddittorio, fatta salva la possibilità di sentire le parti separatamente.

4-In ogni caso il procedimento deve essere concluso nel termine massimo di 60 giorni.

5-Si applicano gli articoli 39, commi 1 e 2 e l'articolo 40, commi 2, 3, 4, 5, 6 e 8 del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n.5.

6-Le dichiarazioni rese dalle parti nel procedimento di conciliazione non possono essere utilizzate

nel procedimento sanzionatorio nei confronti dell'intermediario avanti l'Autorità di vigilanza competente per l'irrogazione delle sanzioni amministrative previste per le medesime violazioni.

7-Con il predetto regolamento sono determinate le modalità di nomina del conciliatore per la singola controversia e il compenso a questi spettante, i criteri in base ai quali la Camera di conciliazione e arbitrato può designare un diverso organismo di conciliazione, nonché l'importo posto a carico degli utenti per la fruizione del servizio di conciliazione stragiudiziale nel rispetto dei limiti indicati dal regolamento di cui all' articolo 39, comma 3, del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n.5

#### Articolo 5

##### *(Arbitrato amministrato dalla Consob)*

1-Il regolamento di cui all'articolo 2, comma 5, lett.f) disciplina altresì la procedura di arbitrato amministrato dalla Camera di conciliazione e arbitrato presso la Consob per la risoluzione delle controversie di cui all'articolo 2 del presente decreto, tenendo conto degli artt. 34, 35 e 36 del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n.5, in quanto applicabili, nonché degli articoli 806 e seguenti del codice di procedura civile, fermo in ogni caso il rispetto del contraddittorio.

2-Il regolamento prevede una procedura semplificata per il riconoscimento dell'indennizzo di cui all'articolo 3 comma 1, anche con lodo non definitivo, ferma restando l'applicazione dei commi 4 e 5 del medesimo articolo 3.

3-La Consob determina altresì le modalità di nomina del collegio arbitrale o dell' arbitro unico, i casi di incompatibilità, ricusazione e sostituzione degli arbitri, la responsabilità degli arbitri e gli onorari ad essi dovuti, oltre che le tariffe per il servizio di arbitrato dovute alla Camera di conciliazione e arbitrato..

4-L'arbitrato amministrato dalla Camera di conciliazione e arbitrato presso la Consob ha natura rituale ed è ispirato a criteri di economicità, rapidità ed efficienza. Il lodo è sempre impugnabile per violazione di norme di diritto.

#### Articolo 6

##### *(Clausola compromissoria)*

1-La clausola compromissoria inserita nei contratti, stipulati con gli investitori, relativi ai servizi e attività di investimento, compresi quelli accessori, nonché i contratti di gestione collettiva del risparmio, è vincolante solo per l'intermediario, a meno che quest' ultimo non provi che sia frutto di una trattativa diretta.

#### Articolo 7

##### *( Legittimazione ad agire delle associazioni dei consumatori e degli utenti)*

1-E' fatta salva la legittimazione delle associazioni dei consumatori e degli utenti, di cui all'articolo 137 del decreto legislativo 6 settembre 2005, n.206, ad agire ai sensi dell' articolo 140 del medesimo decreto legislativo 6 settembre 2005, n.206.

## Capo II

## **Fondo di garanzia per i risparmiatori e gli investitori**

### Articolo 8

*(Fondo di garanzia per i risparmiatori e gli investitori)*

1-E' istituito il Fondo di garanzia per i risparmiatori e gli investitori di cui all'articolo 27, comma 2 della legge 28 dicembre 2005, n.262, d'ora in poi denominato Fondo, destinato all' indennizzo dei danni patrimoniali causati dalla violazione, accertata con sentenza passata in giudicato, o con lodo arbitrale non più impugnabile, delle norme che disciplinano le attività di cui alla parte II del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n.58

2-La gestione del fondo è attribuita alla Consob.

3-Il fondo è surrogato nei diritti del soggetto danneggiato, limitatamente all' ammontare dell'indennizzo erogato, e può rivalersi nei confronti della banca o dell'intermediario responsabile.

4-La Consob è legittimata ad agire in giudizio, in rappresentanza del Fondo, per la tutela dei diritti d' esercizio dell'azione di rivalsa di cui al comma precedente; a tal fine la Consob ha facoltà di farsi rappresentare in giudizio a norma dell'articolo 1, decimo comma, del decreto legge 8 aprile 1974, n.95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 giugno 1974, n.216 e successive modificazioni, ovvero anche dai propri funzionari.

5-Il Fondo è finanziato esclusivamente con il versamento della metà degli importi delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate per la violazione delle norme di cui al comma 1.

6-La Consob con regolamento :

- a) individua i soggetti che possono fruire dell'indennizzo da parte del Fondo, escludendo comunque i clienti professionali di cui all'articolo 6, commi 2-*uionquies* e 2-*sexies*, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n.58;
- b) definisce i criteri di determinazione dell'indennizzo, fissandone anche la misura massima; dall'indennizzo così determinato sono detratte tutte le somme percepite per la medesima violazione dal soggetto danneggiato a titolo di risarcimento del danno ovvero l'indennizzo di cui all'articolo 3 del presente decreto;
- c) disciplina le modalità di richieste di indennizzo, prevedendo comunque che è consentito l' accesso al Fondo solo dopo l'inutile esperimento delle procedure esecutive nei confronti della banca o dell'intermediario responsabile;
- d) emana ulteriori disposizioni per l' attuazione del presente articolo .

### Articolo 9

*(Norme finali)*

1-La Consob emana i regolamenti previsti dal presente decreto entro dodici mesi dall' entrata in vigore del decreto medesimo.

2-Dall'attuazione del presente decreto non derivano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica,. La Consob provvede alla copertura delle spese di amministrazione delle procedure di conciliazione ed arbitrato di cui al Capo I con risorse autonome, oltre che con gli importi posti a carico degli utenti delle procedure medesime.

## 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' art. 27, comma 1, in particolare, prevede l' istituzione, in materia di servizi e 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 definizioni di investitori non professionali ed intermediari finanziari, rinviando al decreto legislativo 24 febbraio 1998 n.58 (Testo unico della finanza – TUF), tenendo in considerazione le modifiche che saranno apportate a questo in ragione della prossima attuazione delle delega per il recepimento della Direttiva 12004/39/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 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 essere 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 e 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 mantenere 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. D'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 dover 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 si 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.

Ai fini di tutela dell' investitore (come definito nello schema di decreto legislativo) si è ritenuto di prevedere che l' arbitrato amministrato della Camera di conciliazione e arbitrato presso la Consob ha sempre natura rituale e che è 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, lettera 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).

## **Capitolo 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 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.

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

**6a COMMISSIONE PERMANENTE** (Finanze e tesoro)

**INDAGINE CONOSCITIVA SULLE QUESTIONI ATTINENTI  
ALL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE 28 DICEMBRE 2005, N. 262,  
RECANTE «DISPOSIZIONI PER LA TUTELA DEL RISPARMIO E  
LA DISCIPLINA DEI MERCATI FINANZIARI»**

79a seduta: mercoledì 16 maggio 2007  
Presidenza del presidente BENVENUTO

## INDICE

Audizione di rappresentanti dell'ADR Center S.p.A.

**PRESIDENTE.** *L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulle questioni attinenti all'attuazione della legge 28 dicembre 2005, n. 262, recante «Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari», sospesa nella seduta del 24 ottobre 2006.*

*E' oggi in programma l'audizione del professor Giuseppe De Palo, presidente dell'ADR Center S.p.A., accompagnato dalla dottoressa Alessandra Cesari, case manager della medesima società, che ringrazio per avere accolto il nostro invito.*

*Prima di cedere la parola al professor De Palo, desidero ricordare alla Commissione e ai nostri ospiti che l'articolo 27 della legge oggetto della nostra indagine conoscitiva conferisce al Governo la delega per introdurre procedure di conciliazione e di arbitrato per le controversie nel settore finanziario e che il termine per l'esercizio della delega prevista dall'articolo 27 della legge n. 262 del 2005 scade nel mese di luglio.*

*Do quindi la parola al professor De Paolo che svolgera' una relazione introduttiva.*

**DE PALO.** Signor Presidente, onorevoli membri della Commissione finanze e tesoro del Senato della Repubblica, a titolo personale e in qualità di presidente della società ADR Center S.p.A., vi ringrazio per l'invito a partecipare all'odierna audizione, che ci permette di esprimere i nostri rilievi nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione del provvedimento citato, ossia la legge n. 262 del 2005.

ADR Center S.p.A. è una società specializzata in risoluzione alternativa delle controversie, operante sul mercato italiano da quasi un decennio e su quello internazionale da un quinquennio ed iscritta al n. 1 del Registro degli organismi di conciliazione, tenuto dal Ministero della giustizia in attuazione della riforma del diritto societario.

La legge sulla tutela del risparmio, e segnatamente l'articolo 27, rubricato «Procedure di conciliazione e di arbitrato, sistema di indennizzo e fondo di garanzia per i risparmiatori e gli investitori», è stata quindi considerata con grande attenzione da ADR Center, per via della sua attività.

In primo luogo, va espresso apprezzamento per una legge sicuramente importante e necessaria. In particolare, il citato articolo 27 contiene disposizioni in materia di conciliazione stragiudiziale e arbitrato che aprono nel nostro Paese a procedure diffuse – anche con notevole successo – in altri Paesi.

Il motivo di questo apprezzamento è quantomeno duplice. Da un lato, nell'ottica del risparmiatore, l'importanza socioeconomica delle liti in discorso impone al legislatore di mettere a disposizione del fruitore del servizio giustizia strumenti efficaci ed efficienti per la risoluzione di queste controversie; dall'altro lato, nell'ottica del Sistema Paese, è di tutta evidenza la correlazione che esiste tra la crescita di un sistema finanziario e la fiducia nella sua integrità per tutti coloro che in

esso operano. Quindi, la predisposizione di meccanismi di gestione stragiudiziale delle liti finanziarie aggiuntivi rispetto a quello tribunale, per così dire, è assai importante.

Non è una coincidenza, quindi, che la Commissione europea abbia investito quasi due milioni di euro in un progetto triennale attualmente in corso per promuovere arbitrato e conciliazione nei Paesi dell'area MEDA (quelli della sponda sud del Mediterraneo), proprio al fine di contribuire a creare fiducia nei loro mercati, anche finanziari da parte degli investitori stranieri.

Quindi, se la ratio dell'articolo 27 – la fiducia di cui parlavo – è estremamente condivisibile e sicuramente da sostenere, il testo in esame solleva talune notevoli perplessità, a causa di errori di impostazione, alcuni dei quali a nostro modo di vedere, macroscopici.

Entrando nello specifico, i punti su cui ci soffermeremo sono le lettere a), b) e c) del comma 1 dell'articolo 27, alla lettera a) si nota subito qualcosa di sorprendente, ossia il riferimento alle procedure di conciliazione e arbitrato come: «procedure in contraddittorio». In realtà, proprio per la sua natura di procedimento negoziale stragiudiziale, la conciliazione ha carattere non avversariale. Questa procedura punta a superare il principio del contraddittorio, favorendo la diplomazia della navetta, la spola riservata tra i litiganti, operata dal conciliatore la cui funzione è di agevolare la trattativa tra le parti, non avendo alcun potere decisionale (diversamente dall'arbitro, che invece è tenuto al rispetto del principio del contraddittorio, dell'avversarialità).

Altra espressione che non convince dunque è la «decisione» di tali controversie: il conciliatore, come detto, non decide alcunché (questo anche nei testi normativi, che sono diritto positivo in Italia: pensiamo alla conciliazione societaria cui ho fatto prima un breve cenno); pertanto, l'espressione è quantomeno impropria.

Parimenti difficile da comprendere ed assolutamente non chiara è l'espressione per cui queste procedure si dovranno svolgere «dinanzi alla CONSOB». Peraltro, il provvido richiamo nel testo al decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5, riguardante la riforma del diritto societario, potrebbe consentire di risolvere il problema interpretativamente. L'organismo sarà la CONSOB? Sarà presso la CONSOB? Sarà accreditato dalla CONSOB?

Questi i problemi da risolvere.

Passando alla seconda lettera, la b), in questo contesto, si prevede un indennizzo per i danneggiati, da erogarsi, attingendo ad un fondo, a seguito dell'accertamento di violazioni degli obblighi da parte delle banche o degli intermediari finanziari, anche «mediante le procedure di cui alla lettera a)». Se per procedure di cui alla lettera a) si intende la conciliazione, occorre anche qui sottolineare come questa non abbia lo scopo di accertare violazioni, ma di arrivare ad un componimento, quale esso sia, che le parti ritengano accettabile e soddisfacente. La conciliazione non è legata, come l'arbitrato, al principio della domanda (per cui si chiede di riconoscere di aver commesso un atto o meno), quindi l'espressione andrebbe ritenuta come riferentesi al solo arbitrato. La soluzione tecnica forse qui è abbastanza agevole, distinguendo le due procedure (conciliazione e arbitrato), che hanno in comune la caratteristica di essere alternative, ma sono intimamente, ontologicamente diverse, quanto a procedura, natura ed effetti.

Da ultimo, dubbi interpretativi molto seri presenta la lettera c), indipendentemente dal fatto che si tratti di conciliazione o arbitrato. Infatti, il principio per cui resta salvo il diritto di rivolgersi alla giurisdizione ordinaria, «anche» – e lo sottolineo – «per il risarcimento del danno in misura maggiore rispetto all'indennizzo riconosciuto ai sensi della lettera b)», rischia di frustrare lo scopo dell'introduzione di queste procedure.

Da un lato, si tenta di creare strade, percorsi alternativi, o meglio aggiuntivi, in fase di scelta, rispetto alla giurisdizione, dall'altro – nonostante l'esperimento una procedura quale la conciliazione il cui esito è deciso e accettato dalle parti – si prevede comunque la possibilità di riaprire la via della giurisdizione ordinaria, con il paradosso di non già semplificare il ciclo di vita di queste controversie molto importanti, ma addirittura di allungarlo.

Questi sono i tre punti centrali che il testo alla nostra attenzione, a nostro modo di vedere, pone. Uno spunto interessante può venire, in pochissime battute, dall'esperienza di altri Paesi: in particolare, vorremmo portare all'attenzione della Commissione l'esperienza di due organismi importanti, ossia la statunitense NASD (National Association of Securities Dealers) e la britannica FSA (Financial Services Authority), che hanno entrambe avviato sistemi di risoluzione alternativa delle controversie nel settore finanziario con risultati notevoli.

Il NASD notoriamente è un organismo privato, autoregolamentato ed indipendente anche dalla SEC (la U.S. Securities and Exchange Commission, che è l'autorità regolatrice del mercato). Ogni anno, la NASD amministra e gestisce oltre 10.000 procedure di risoluzione alternativa delle controversie (9.000 tramite arbitrato e 1.000 tramite conciliazione). Di fatto, rappresenta oggi il più grande ed importante forum mondiale per la risoluzione delle liti nel settore degli investimenti finanziari.

Il NASD si occupa di tre tipologie di controversie: liti tra clienti e investitori e associati, quindi le case di investimento finanziario, ad esempio per frode, inosservanza delle direttive, inadempimento del dovere d'informazione, correttezza e trasparenza nei rapporti contrattuali con la clientela; liti tra gli stessi associati alla NASD, quindi, tra due case finanziarie; da ultimo – una peculiarità del sistema americano – persino le liti tra i dipendenti di membri del NASD (ad esempio, degli intermediari finanziari) e i membri stessi.

Come dicevamo, i dati raccolti sono sorprendenti: 12.000 conciliazioni negli ultimi dieci anni (quindi, 1.000 all'anno), con una percentuale di successo pari all'81 per cento (si tratta di dati pubblici rinvenibili sul sito della NASD) e durata della singola procedura da alcune settimane ad alcuni mesi.

Diverso invece è il modello della FSA (Financial Services Authority), dove ad essere mediata non è tanto la lite tra due soggetti del mercato ma tra l'autorità stessa ed i soggetti da essa controllati. A seguito dell'emissione di un warning, cioè di una nota che segnala l'apertura di un procedimento, si può instaurare un procedimento di conciliazione presso la FSA al fine di concordare la sanzione (se vi sarà) e di emanare al mercato le informazioni che possono portare alla correzione di un certo comportamento. Quindi, non è tanto l'organismo FSA a predisporre un forum per i terzi, ma è la FSA stessa ad essere parte delle controversie rilevanti. La conciliazione si svolge al momento presso diversi organismi, con regole procedurali che assicurano l'indipendenza dell'organismo stesso, nonostante la procedura emani dalla stessa autorità di controllo. Va detto, intutta onestà, che questo legame tra FSA ed organismi di conciliazione ha fatto dubitare alcuni circa la terzietà dell'organismo in discussione. In conclusione, crediamo che l'esperienza della FSA sia molto significativa per l'Italia, specie in relazione ai dubbi interpretativi sollevati poc'anzi circa il requisito per cui le procedure di cui all'articolo 27 in Italia si devono svolgere «dinnanzi alla CONSOB».

Sono naturalmente a vostra disposizione per qualsiasi richiesta di chiarimenti. Ringrazio nuovamente per l'attenzione, nella speranza che questi rilievi possano essere di aiuto alla Commissione ed eventualmente nella fase di attuazione della delega, che scade il 12 luglio di

quest'anno.

**PRESIDENTE.** *Siamo noi che la ringraziamo per l'esposizione. Nei limiti di tempo che abbiamo, avrei alcune questioni da formularle. Abbiamo voluto integrare la nostra indagine conoscitiva, perché pensiamo sia importante lavorare alla realizzazione della class action e immaginiamo che avere rapidamente un risultato legislativo possa, anche nel nostro sistema, favorire la diffusione di meccanismi di conciliazione, perché può permettere, con una certa rapidità rispetto a quello che è avvenuto, di individuare delle soluzioni. Avremmo dunque piacere come Commissione, al di là della sua esposizione che è stata molto chiara, di avere da lei elementi conoscitivi più corposi sui due meccanismi di conciliazione, riferiti al Regno Unito e agli Stati Uniti d'America, a cui ha accennato, che hanno avuto una larga eco. Lei ha fornito alcune indicazioni, sarebbe utile se potessimo acquisire agli atti della Commissione qualcosa di più. Lei ha formulato alcune osservazioni sull'articolo 27. In particolare, vorrei che ci chiarisse ulteriormente come interpretate dal punto di vista tecnico la formulazione: «dinanzi alla CONSOB» introdotta dal legislatore.*

**DE PALO.** Signor Presidente, proverò a rispondere alle due domande congiuntamente perché credo che i due aspetti siano in parte collegati: in fondo, stiamo parlando, sulla base delle esperienze NASD e FSA, di quale potrebbe essere il modello di questo organismo desiderabile nell'ordinamento italiano anche alla luce dei limiti posti dall'articolo 27.

L'espressione «dinanzi alla CONSOB» pone, come ho detto, un problema molto serio. In un incontro formale avuto in CONSOB, seguito poi da una corrispondenza con il presidente Cardia, avevo segnalato (anche di fronte al problema della gestione, se non sbaglio, di circa 12.000 ricorsi l'anno) che il finanziamento di quest'organismo è un elemento importante, diversamente si rischia di creare un'entità incapace di operare efficacemente.

Il modello FSA e NASD, per fornire i dati concreti che lei mi chiedeva, funziona grazie ad un finanziamento da parte degli operatori che come diritto di entrata nel sistema contribuiscono al finanziamento di questa struttura indipendente. Ovviamente la creazione di un regolamento di conciliazione e di arbitrato, la formazione del personale, la comunicazione agli operatori che sappiano fruire senza svantaggi del sistema nuovo, richiede un massiccio investimento in termini di know how. In Inghilterra, ad esempio, vi è stata la sottoscrizione di un contratto pubblico di appalto di servizi tra la FSA e uno degli organismi principali di risoluzione delle controversie.

In Italia, poiché esiste un registro di questi organismi accreditati nella material societaria, ove la CONSOB non avesse le risorse anche intellettuali da dedicare inizialmente a questa materia (si pensi al solo gestire 12.000 richieste, all'istruire 12.000 pratiche, siano esse di conciliazione o arbitrato), si potrebbe ipotizzare la possibilità di andare a selezionare alcune tra queste organizzazioni già iscritte (quindi già vagliate e accreditate), ovvero di richiedere che nel novero di questi organismi quelli che posseggono certe caratteristiche di trasparenza, di serietà, di esperienza, di fatturato e quant'altro, possano essere selezionati. Questa potrebbe essere una soluzione.

Analoga è stata l'esperienza degli Stati Uniti. Per i primi cinque anni, quando il servizio di risoluzione delle controversie è partito, più di quaranta anni fa, è stato appaltato all'American Arbitration Association (al momento il secondo organismo per dimensione negli Stati Uniti), che ha gestito queste procedure, a tariffe controllate, con sistemi di verifica e di controllo della qualità, fino a quando il NASD ha creato la propria struttura, autofinanziata dagli onorari e dai costi del

servizio, che ora marcia autonomamente, senza bisogno di questo finanziamento sotto forma di contributo degli operatori.

«Dinanzi alla CONSOB». Perché ho menzionato la possibilità che la CONSOB si associ o si avvalga dell'aiuto, quantomeno in una fase iniziale, di soggetti terzi? Penso alle Camere di commercio e a tutti gli altri soggetti attivi nel settore. Traggo lo spunto letterale da dove si dice che il Governo è chiamato ad adottare un decreto legislativo per l'istituzione di procedure di conciliazione; non si parla dell'istituzione di organismi di conciliazione. Il diritto societario parla invece di organismi già creati, già in funzione. Quindi, l'idea che sia la procedura a dover essere creata potrebbe portare la CONSOB, secondo questa interpretazione, a creare un proprio regolamento, un gruppo di persone, un panel, come si dice, di conciliatori e di arbitri accreditati che potrebbero operare sotto l'egida della CONSOB stessa: penso ad esempio ad una omologazione dei verbali per controllare che gli operativi, ossia i conciliatori e gli arbitri, abbiano fatto un buon lavoro, in modo da rispettare, da un lato, il dettato dell'articolo 27 e riconoscere, dall'altro, che è difficilmente pensabile che l'organismo regolatorio si trasformi anche in organismo di conciliazione e arbitrato. Non è il caso del NASD, che è distinto dalla SEC, né della FSA che per la resa del servizio si rivolge ad altri organismi.

**PRESIDENTE.** *Ringraziamo i nostri ospiti per la collaborazione e per il contributo ai nostri lavori. Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.*

*I lavori terminano alle ore 14,50.*