

28° VENTOTTESIMO ARGOMENTO**CONTROLLI - L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA CONSOB ED IL TESTO UNICO FINANZIARIO**

Come per qualificare l'attività della Banca d'Italia, anche per valutare l'azione della Consob non c'è lettura più illuminante delle norme in vigore.

Dal TESTO UNICO DELLA FINANZA

[:::]:]

Art. 4

Collaborazione tra autorità e segreto d'ufficio

1. La Banca d'Italia, la CONSOB, la Commissione di vigilanza sui fondi pensione, l'ISVAP e l'Ufficio italiano dei cambi collaborano tra loro, anche mediante scambio di informazioni, al fine di agevolare le rispettive funzioni. Dette autorità non possono reciprocamente opporsi il segreto d'ufficio.
2. La Banca d'Italia e la CONSOB collaborano, anche mediante scambio di informazioni, con le autorità competenti dell'Unione Europea e dei singoli Stati comunitari, al fine di agevolare le rispettive funzioni.
3. Al medesimo fine, la Banca d'Italia e la CONSOB possono cooperare, anche mediante scambio di informazioni, con le autorità competenti degli Stati extracomunitari.
4. Le informazioni ricevute dalla Banca d'Italia e dalla CONSOB ai sensi dei commi 2 e 3 non possono essere trasmesse ad altre autorità italiane nè a terzi senza il consenso dell'autorità che le ha fornite.
5. La Banca d'Italia e la CONSOB possono scambiare informazioni:
 - a) con autorità amministrative e giudiziarie nell'ambito di procedimenti di liquidazione o di fallimento, in Italia o all'estero, relativi a soggetti abilitati;
 - b) con gli organismi preposti all'amministrazione dei sistemi di indennizzo;
 - c) con gli organismi preposti alla compensazione o al regolamento delle negoziazioni dei mercati;
 - d) con le società di gestione dei mercati, al fine di garantire il regolare funzionamento nei mercati da esse gestiti.

6. Le informazioni indicate nel comma 5, lettere b), c) e d), possono essere rivelate a terzi con il consenso del soggetto che le ha fornite. Si può prescindere dal consenso se le informazioni siano fornite in ottemperanza a obblighi di cooperazione e collaborazione internazionale.

7. La Banca d'Italia e la CONSOB possono esercitare i poteri a esse assegnati dall'ordinamento anche ai fini della cooperazione con altre autorità e su richiesta delle medesime.

8. Restano ferme le norme che disciplinano il segreto d'ufficio sulle notizie, i dati e le informazioni in possesso della Banca d'Italia.

9. La Banca d'Italia può concordare con le autorità di vigilanza di altri Stati comunitari forme di collaborazione, ivi compresa la ripartizione dei compiti di ciascuna autorità, per l'esercizio della vigilanza su base consolidata nei confronti di gruppi operanti in più paesi.

10. Tutte le notizie, le informazioni e i dati in possesso della CONSOB in ragione della sua attività di vigilanza sono coperti dal segreto d'ufficio anche nei confronti delle pubbliche amministrazioni, a eccezione del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Sono fatti salvi i casi previsti dalla legge per le indagini relative a violazioni sanzionate penalmente.

11. I dipendenti della CONSOB, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, sono pubblici ufficiali e hanno l'obbligo di riferire esclusivamente alla Commissione tutte le irregolarità constatate, anche quando integrino ipotesi di reato.

12. I dipendenti della CONSOB, i consulenti e gli esperti dei quali la stessa si avvale sono vincolati dal segreto d'ufficio.

13. Le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici forniscono dati, notizie e documenti e ogni ulteriore collaborazione richiesta dalla CONSOB, in conformità delle leggi disciplinanti i rispettivi ordinamenti.

Ed ecco la posizione della Consob attraverso le considerazioni di Berlanda (ex presidente)

Di Enzo Berlanda

PER IL MERCATO, PIU' POTERI

Di importanza rilevante appaiono i poteri normativi della Consob, seppur con livelli di autonomia differenziati. Mentre, infatti, al pari di altre autorità, il potere di disciplinare la propria organizzazione interna, la contabilità e la gestione del personale rende necessario l'intervento di altri organi dello Stato per rendere esecutivi tali rego-

lamenti, l'autonomia della Consob è piena, e quindi non è necessario l'intervento di altri soggetti, ad esempio, nel caso dei regolamenti di disciplina di settore: questi diventano immediatamente operativi senza controlli di legittimità o visti di alcun genere. Tale ultima possibilità non è concessa, ad esempio, all'Antitrust, che non ha poteri normativi. Un aspetto che differenzia la Consob esaltandone la fisionomia di Autorità indipendente è la sua parziale autonomia finanziaria. Infatti, a partire dallo scorso esercizio, si è realizzata una sostanziale riduzione dello stanziamento a carico del Ministero del Tesoro, compensata da un sistema contributivo per il suo finanziamento. Formule di questo tipo, che si riscontrano in molti altri Paesi con riguardo alle agenzie di regolamentazione dei mercati mobiliari, concorrono a qualificare ulteriormente la natura indipendente di questi organismi. Esse inoltre possono facilitare la valutazione da parte degli stessi "controllati/contribuenti" del rapporto costi/benefici della regolamentazione: in tal senso la sempre più stretta collaborazione con i soggetti escossi potrebbe sfociare in una qualche forma di rappresentatività all'interno delle stesse autorità. In tal senso, ove possibile, il finanziamento con risorse diverse da quelle pubbliche è auspicabile anche per le altre Autorità indipendenti. Ciò peraltro dovrebbe portare a un ripensamento degli stessi controlli in materia di amministrazione e spesa, pur necessari in quanto anche fonti di finanziamento esterne derivano comunque da "potestà impositive" consustanziali al ruolo pubblicistico delle stesse. Un ulteriore aspetto che rileva ai fini della efficace e autonoma operatività delle Autorità indipendenti concerne i poteri di decisione, normazione e di azione sanzionatoria loro attribuiti. Soprattutto con riferimento alla disciplina delle sanzioni, l'attribuzione in via principale alle autorità in parola di poteri comminatori sembrerebbe un necessario ed efficiente strumento diretto di intervento nella repressione di comportamenti non corretti. Pertanto, tali prerogative andrebbero estese - con particolare riguardo alla Consob - rispetto a quelle attualmente già previste. Lo stesso strumentario a disposizione delle autorità indipendenti, e in particolare della Consob, deve essere meglio definito e articolato. I poteri sanzionatori dovrebbero avere come necessaria premessa la previsione di modalità istruttorie predeterminate e, se del caso, rafforzate: la contestazione degli addebiti, la audizione delle parti, i poteri strumentali di indagine e di ispezione. L'efficacia dell'azione amministrativa e la stessa tutela degli interessi che la legge mira a proteggere si doteranno così di quel rigore e di quella trasparenza che ne renderanno più propria l'esplicazione nei settori di riferimento. L'occasione per l'adeguamento "normativo" della Consob potrebbe essere il Testo Unico sulla finanza di prossima emanazione mentre un riordino generale in tema di autorità indipendenti potrebbe essere oggetto di apposite iniziative legislative se non addirittura entrare nel dibattito sulle riforme della Costituzione.

Convegno su **Funzionamento e organizzazione delle Authorities**: esperienze a confronto
 "La Consob come autorità indipendente: origini, sviluppi e prospettive future"
 Intervento del dott. Massimo Tezzon Direttore Generale Forum P.A. 2004

Roma, 10 maggio 2004

La Consob è la prima nata nel panorama delle autorità indipendenti. In realtà la legge istitutiva, risalente al 1974, non attribuiva al nostro Istituto i requisiti di efficienza, indipendenza e autonomia, considerati tipici delle Autorità indipendenti e indispensabili per la tutela di interessi "sensibili" della collettività, quali sono, nel caso della Consob, quelli afferenti il pubblico risparmio, bene tutelato già a livello di norme costituzionali. La legge istitutiva, infatti, configurava la Consob semplicemente come organo dello Stato, non dotato di personalità giuridica e incardinato nell'allora Ministero del tesoro.

La qualificazione di Autorità indipendente è stata acquisita nel corso di un trentennio, attraverso la successione di vari interventi legislativi. Momenti salienti di tale processo evolutivo, tuttora in corso, sono stati;

la legge n. 281 del 1985 con cui viene finalmente attribuita personalità giuridica alla Consob, riconoscendole piena autonomia, sia per gli aspetti organizzativi, sia, soprattutto, per quelli concernenti l'esercizio dei poteri attribuiti;

la legge n. 724 del 1994 che rappresenta un passaggio importante, perché riconoscendo alla Consob la possibilità di autofinanziarsi, sia pure in parte, tramite contribuzioni a carico del mercato mobiliare, rafforza l'autonomia dell'Istituto rispetto ad altri organi dello Stato;

il Testo Unico della finanza, del 1998, che ha consolidato e disciplinato in modo più organico le competenze della Consob in materia di intermediazione mobiliare, di mercati e di emittenti.

Nel panorama delle Autorità indipendenti operanti in Italia, la Consob viene classificata fra le Autorità di controllo, le cui funzioni, come noto, consistono nell'"amministrare" in senso ampio il settore affidato. Caratteristica distintiva di queste Autorità è l'esercizio - oltre che di poteri autoritativi a contenuto discrezionale - di poteri di normazione secondaria, che concorrono a definire il quadro normativo del settore governato. Il Testo Unico della finanza ha spinto molto verso la regolamentazione secondaria. La stesura dei regolamenti è stata molto impegnativa ed attenta ai suggerimenti provenienti dalla consultazione. Questa attività, ovviamente, si è aggiunta alla quotidiana attività di vigilanza sugli operatori svolta dagli Uffici.

Il notevole impegno richiesto dall'Ordinamento è stato sinora profuso dalla Consob, pur in presenza di oggettivi vincoli sui quali mi soffermerò nel seguito dell'interven-

to. L'attuale contesto in cui opera l'Istituto presenta però evoluzioni e fermenti che stanno già mutando, e ancora di più lo faranno nel futuro, gli scenari che la Consob deve fronteggiare.

Stiamo assistendo, infatti, ad una profonda evoluzione che sta interessando i mercati finanziari, sempre più integrati a livello mondiale e caratterizzati da nuovi servizi e prodotti, talora fortemente innovativi.

Questa situazione comporta un duplice effetto: da un lato, la crescente globalizzazione dei mercati instaura un clima di competizione fra i sistemi di regolamentazione, aprendo la strada al fenomeno del cosiddetto arbitraggio regolamentare; sotto altro profilo, l'evoluzione in corso pone nuove esigenze di tutela degli investitori, richiedendo una sempre più elevata qualificazione professionale ed un continuo aggiornamento, fattori necessari per operare interventi efficaci e tempestivi.

In questo contesto, le funzioni della Consob si sono progressivamente sviluppate, in parallelo all'evolversi della legislazione.

Innanzitutto la legislazione nazionale, che ha affidato, nel tempo, nuovi compiti alla Consob. Il campo operativo dell'Istituto è quindi passato dai ristretti confini fissati dalla legge istitutiva del 1974, che affidava alle cure della Consob solo le borse valori ed il mercato ristretto, le società quotate ed alcune competenze in materia di sollecitazione, all'organico disegno delineato dal Testo Unico della Finanza, che conferma in capo alla Consob una articolata serie di compiti, funzioni e poteri riguardanti le materie dei degli intermediari, dei mercati e degli intermediari. E già sono in fase di definizione nuovi provvedimenti legislativi che estenderanno ulteriormente le competenze istituzionali.

Ad accelerare questa tendenza espansiva contribuirà, a breve e in maniera decisiva, il recepimento di importanti direttive comunitarie.

A livello comunitario, infatti, si è manifestato negli ultimi anni un forte incremento della produzione normativa. In particolare, con l'adozione nel 1999 da parte della Commissione europea del Piano d'Azione per i Servizi Finanziari (da attuare entro il 2005), si è registrata la definizione di tutta una serie di direttive che hanno profondamente modificato lo scenario di riferimento in cui si trovano ad operare gli Stati membri. E questo con riferimento sia alla disciplina sostanziale del mercato, sia alle procedure di attuazione delle nuove disposizioni comunitarie, rese più incisive, flessibili e rapide attraverso l'adozione del cosiddetto metodo "Lamfalussy".

L'impetuosa attività normativa comunitaria richiede oggi, agli Stati membri, uno sforzo assai concentrato ed impegnativo nel recepimento delle nuove normative e nella loro concreta attuazione. Inutile sottolineare come da questo mutato quadro normativo discenderà l'attribuzione alla Consob di nuove funzioni e poteri, da esercita-

re, in alcuni casi, anche nei confronti di soggetti non sottoposti in via ordinaria alla vigilanza dell'Istituto.

A fianco di nuovi compiti attribuiti formalmente da disposizioni normative, il mutato contesto dei mercati ha spinto la Consob ad interpretare diversamente, ed in modo più impegnativo, funzioni già svolte, se non addirittura a individuarne di nuove.

La programmazione delle attività di vigilanza e lo stesso loro svolgimento impone la preventiva raccolta, elaborazione ed interpretazione di flussi informativi di dimensioni assolutamente considerevoli. Occorrono nuove figure professionali in grado di gestire, a livello informatico e statistico, tali flussi e mettere a disposizione di coloro che devono controllare il rischio finanziario dei prodotti, ed i correlati comportamenti degli operatori, un quadro completo di informazioni.

Sotto altro aspetto, le nuove esigenze di tutela degli investitori, connesse all'esistenza di prodotti finanziari sempre più sofisticati e complessi, richiedono l'attivazione di funzioni nuove, atipiche rispetto al consueto modo di intendere l'attività di vigilanza. Ad esempio, l'investor education, attività finalizzata a favorire lo sviluppo della cultura finanziaria del pubblico ed a rafforzare, così, la capacità di autotutela degli investitori. I nuovi compiti cui è già chiamata la Consob, e quelli ulteriori che deriveranno dall'attuale fermento normativo, hanno però reso palese l'insufficienza delle risorse, soprattutto umane, che condizionano negativamente l'operatività del nostro Istituto. La cronica insufficienza di risorse umane ha portato alla continua ricerca di soluzioni idonee a razionalizzare la struttura della Consob.

Attualmente la struttura organizzativa dell'Istituto si fonda, essenzialmente, su tre pilastri, diretti a replicare le tre principali aree di intervento indicate dal Testo Unico della finanza: Intermediari, Mercati e Emittenti. Questa struttura è sicuramente funzionale, allo stato, ad aggregare in modo omogeneo le competenze attribuite all'Istituto, anche se la nuova fisionomia dell'industria finanziaria e le sue tendenze evolutive rendono meno netta la distinzione fra queste tre aree. Ad esempio, intermediari di grandi dimensioni stanno organizzando la negoziazione con la clientela secondo modalità che vanno in diretta concorrenza con le attività tipiche dei gestori di mercati regolamentati. La nuova Direttiva sui servizi di investimento disciplina questo fenomeno. Le ricadute organizzative saranno non marginali.

L'intento di razionalizzare la struttura, essenziale per conseguire gli obiettivi fissati dall'Ordinamento, ha portato nel tempo a concentrare le risorse verso i compiti più propriamente istituzionali. In quest'ottica, si è provveduto ad un rafforzamento della sede secondaria operativa di Milano, aumentando significativamente il numero dei dipendenti assegnati. Ma, più in generale, si è realizzato un costante aumento della percentuale dei dipendenti impegnati nello svolgimento dei compiti istituzionali, a

scapito di quelli assegnati a funzioni meramente strumentali, quali la gestione del personale, la gestione finanziaria e l'acquisizione di beni e servizi. Attualmente, i funzionari dedicati all'istruttoria di pratiche concernenti l'attività propriamente istituzionale sono pari ad oltre l'88% del totale.

Ma queste misure, di fronte alla vastità ed alla complessità dei compiti assegnati ed alla loro continua evoluzione, non sono ancora sufficienti. E' stato pertanto necessario indirizzare in modo selettivo l'attività di vigilanza, massimizzando così l'efficacia dell'azione della Consob.

In primo luogo, si è provveduto, ormai da alcuni anni, ad impostare l'azione dell'Istituto nel suo complesso sulla base di piani strategici, favorendo in tal modo un approccio ed una cultura dell'azione amministrativa orientata alla programmazione di obiettivi. Solo attraverso tecniche di programmazione delle attività è possibile una allocazione ottimale delle risorse, in coerenza con predefiniti obiettivi di vigilanza. Del resto, visioni organizzative statiche sono assolutamente inadeguate a fronteggiare situazioni in continua evoluzione.

Ma anche il concreto esercizio dell'attività di vigilanza è orientato attraverso la costruzione di modelli di individuazione e graduazione dei rischi di insuccesso del mercato finanziario, per i quali l'ordinamento prevede l'intervento della Consob. Intendo riferirmi ai rischi che minacciano la correttezza dei comportamenti dei soggetti vigilati, l'ordinato svolgimento delle contrattazioni, la trasparenza e l'integrità del mercato. La conoscenza del mercato, dei suoi punti di forza e di debolezza, è infatti indispensabile per indirizzare in modo selettivo l'attività di sorveglianza e regolamentazione.

L'attenzione dedicata ai profili organizzativi è stata e continua ad essere assidua. Ciò ha consentito di arginare, ma non superare, le difficoltà create dall'insufficienza dell'attuale dotazione organica. Problemi che diverranno sempre più gravi con i nuovi compiti che verranno, a breve, attribuiti al nostro Istituto.

L'organico della Consob è attualmente stabilito, per legge, in 450 unità. Ciò costituisce un obiettivo vincolo alla definizione di un assetto organizzativo dell'Istituto adeguato ai compiti attribuiti ed all'evoluzione del quadro normativo nazionale ed europeo. E' da aggiungere, poi, che eventi eccezionali, come crisi di importanti gruppi societari, possono comportare la necessità di destinare un considerevole numero di risorse alla loro trattazione, con immaginabili effetti negativi sulle restanti attività.

Queste difficoltà sono enfatizzate dalla circostanza che in concreto, attualmente, il personale ammonta a 406 unità. Le difficoltà nel realizzare l'integrale copertura dell'organico derivano essenzialmente da due fattori, che hanno comportato una continua rincorsa al completamento dell'organico stesso.

Il primo fattore è costituito dalle complessità delle procedure connesse all'espletamento dei concorsi pubblici, necessari per il reclutamento di risorse adeguatamente selezionate ma che comportano tempi di svolgimento non brevi.

Il secondo, più importante, è rappresentato dal continuo esodo di personale, quasi sempre di alto profilo professionale e assegnato a settori strategici della struttura. Un solo dato penso sia sufficiente a definire l'entità del fenomeno: con i programmi di reclutamento realizzati, e partendo dal 1 gennaio 1998, se la Consob non fosse stata interessata da un così rilevante *turn over* di personale, il suo organico sarebbe oggi formato da 524 dipendenti, ben al di sopra del limite di 450 fissato per legge. Solo nel corso del 2003 sono stati ben 17 i dipendenti che si sono dimessi dalla Consob per seguire altre strade professionali.

Sotto il profilo funzionale, una più adeguata dotazione organica è ormai una misura improcrastinabile. Sotto il profilo finanziario, il costo della maggiore incisività dell'azione dell'Istituto deve confrontarsi con la possibilità di finanziamento dell'erario e con la capacità contributiva dei soggetti vigilati. Con l'attuale regime di autofinanziamento, infatti, circa il 60% delle risorse finanziarie necessarie per il funzionamento dell'Istituto sono a carico degli operatori.

Nello scenario che ho sommariamente descritto va ora a calarsi la riforma in corso riguardante la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati. Sul punto non entro nel merito del provvedimento. Altri lo faranno. Mi limiterò ad alcune sommarie considerazioni.

Una prima considerazione riguarda la circostanza che il disegno di legge prevede il trasferimento alla nuova Autorità di una serie di competenze attualmente attribuite ad altre Istituzioni, nonché l'attribuzione di nuove funzioni e nuovi poteri da cui derivano compiti importanti ed impegnativi.

L'attribuzione di nuovi compiti, specialmente se di rilevante entità, è sempre un momento delicato nella vita di un'organizzazione. Abbiamo una recente esperienza, quella della FSA inglese, che dimostra come questi eventi siano tutt'altro che indolori per lo svolgimento dell'azione amministrativa. Il mercato non si ferma in attesa dei tempi necessari per la realizzazione delle riforme amministrative.

Inoltre, mentre per le competenze trasferite da altre Autorità, la proposta di riforma prevede che l'esercizio delle relative funzioni sia accompagnato, fin dall'inizio, dall'acquisizione delle risorse (umane e strumentali) necessarie, per le competenze di nuova attribuzione la disciplina prevista non consente un immediato e corrispondente incremento delle dotazioni.

Per fronteggiare questi inconvenienti è necessaria un'attenta disciplina della fase transitoria, che differisca l'entrata in vigore delle norme attributive di nuovi compiti

di un periodo temporale adeguato per predisporre efficaci strumenti di vigilanza. Infine, è apprezzabile l'abrogazione dell'attuale previsione per cui i regolamenti interni della Consob sono resi esecutivi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, una volta verificatane la legittimità. Si tratta di una previsione oggettivamente tesa a rafforzare l'autonomia riconosciuta all'Istituto anche se, in senso apparentemente opposto, il disegno di legge prevede una complessa procedura per l'approvazione dello statuto dell'Autorità, procedura che culmina con un decreto del Presidente della repubblica. Si tratta, comunque, di una procedura che trova giustificazione nella rilevanza dell'atto da approvare.