

**Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio che modifica le Direttive 77/780/CEE e 89/646/CEE relative agli enti creditizi, le Direttive 73/239/CEE e 92/49/CEE relative alle assicurazioni diverse dalle assicurazioni sulla vita, le Direttive 79/267/CEE e 92/96/CEE relative alle assicurazioni sulla vita e la Direttiva 93/22/CEE del Consiglio relativa ai servizi di investimento al fine di rafforzare la vigilanza prudenziale<sup>(1)</sup>**

(94/C 52/05)

Il Consiglio, in data 1° settembre 1993, ha deciso, conformemente all'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Industria, commercio, artigianato e servizi», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Moreland, in data 3 dicembre 1993.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 21 dicembre 1993, nel corso della 311<sup>a</sup> sessione plenaria, il seguente parere.

## 1. Sintesi della proposta della Commissione

1.1. La proposta di direttiva concerne il settore bancario, quello delle assicurazioni e quello dei valori mobiliari. Essa mira a rafforzare i poteri delle autorità preposte alla vigilanza mettendo a disposizione delle medesime strumenti più adeguati per prevenire frodi ed altre irregolarità nel settore dei servizi finanziari.

1.2. La Commissione, per avvalorare la sua proposta, cita una serie di casi di frode nel settore dei servizi finanziari, in particolare quello della *Bank for Credit and Commerce International* (BCCI) (La proposta viene quindi spesso denominata direttiva «BCCI»)

1.3. Su questo caso sono state fatte alcune indagini, in particolare lo studio effettuato dal Comitato consultivo bancario della CE, il rapporto elaborato dal Comitato di Basilea per le regolamentazioni bancarie e le pratiche di vigilanza ed il rapporto Bingham nel Regno Unito.

1.4. La proposta di direttiva, che si basa sulle conclusioni di tali indagini, propone di apportare le seguenti modifiche alla normativa:

- a) se un'impresa finanziaria fa parte di un gruppo, la struttura del gruppo deve essere sufficientemente trasparente da consentire un controllo efficace dell'impresa finanziaria stessa;
- b) al fine di consentire uno stretto contatto tra le autorità di vigilanza e l'organo decisionale dell'impresa finanziaria, l'amministrazione centrale dell'impresa finanziaria deve essere situata nello Stato membro in cui è ubicata la sede statutaria. [In materia di controllo bancario, trattasi di un rafforzamento della normativa in vigore, in quanto la seconda direttiva del Consiglio del 15 dicembre 1989 relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo eserci-

zio e recante modifica della Direttiva 77/780/CEE (89/646/CEE)<sup>(2)</sup> affermava unicamente in un considerando, l'ottavo, che «per l'applicazione della presente direttiva un ente creditizio si considera situato nello Stato membro in cui si trova la sede statutaria e che gli Stati membri devono esigere che l'amministrazione centrale sia situata nello Stato membro della sede statutaria». Tuttavia la misura è già prevista all'articolo 3, par. 2 della Direttiva 93/22/CEE relativa ai servizi d'investimento e mirante al rafforzamento della vigilanza prudenziale<sup>(3)</sup>;

- c) è consentito lo scambio di informazioni riservate tra le autorità che vigilano rispettivamente sui liquidatori e sui revisori dei conti. L'elenco dei potenziali beneficiari di informazioni riservate dovrebbe inoltre includere gli ispettori incaricati di vigilare sull'osservanza del diritto societario e gli organismi responsabili della supervisione dei sistemi di pagamento e dei servizi di compensazione e regolamento;
- d) i revisori dei conti devono segnalare alle autorità competenti qualsiasi irregolarità riscontrata nella contabilità dell'impresa.

Sostanzialmente la direttiva mira a rafforzare i poteri delle autorità preposte alla vigilanza, mettendo a disposizione delle medesime strumenti più adeguati per prevenire frodi ed altre irregolarità nel settore dei servizi finanziari, assicurando una migliore informazione delle autorità stesse.

## 2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato prende atto con soddisfazione della volontà della Commissione di rafforzare i poteri delle autorità preposte alla vigilanza, mettendo a disposizione delle medesime strumenti più adeguati per prevenire frodi ed altre irregolarità e per correggere, in tempo utile, taluni errori di gestione pregiudizievoli all'interesse generale.

<sup>(1)</sup> GU n. C 229 del 25. 8. 1993, pag. 10.

<sup>(2)</sup> GU n. L 386 del 30. 12. 1989, pag. 1.

<sup>(3)</sup> GU n. L 141 dell'11. 6. 93, pag. 27.

2.2. La Direttiva avrà un effetto limitato sulla prevenzione delle frodi e di altre irregolarità, da un lato perché si propone unicamente di « riordinare » la vigente struttura regolamentare e, dall'altro, perché la repressione delle frodi è di competenza delle autorità nazionali, responsabili per l'applicazione del diritto penale.

2.3. Il Comitato è preoccupato per la mancanza di precisione di taluni articoli che potrebbe dare adito ad interpretazioni discordanti. Di conseguenza, la trasposizione della direttiva nel diritto nazionale e l'applicazione della normativa vanno attentamente seguiti per eliminare le incoerenze ed evitare regolamentazioni inutili.

2.4. La direttiva mette in luce la situazione di conflitto in cui si trovano i revisori dei conti, da un canto responsabili nei confronti degli azionisti e da loro nominati, e dall'altro sempre più utilizzati come braccio degli organi di vigilanza. Sancire per legge le responsabilità dei revisori dei conti presenta dei vantaggi (come indicato nel rapporto Bingham, pag. 189, punto 3.45). Tuttavia, il ruolo dei revisori, i loro obblighi professionali e l'indicazione degli organi nei cui confronti essi sono responsabili andrebbero riveduti a fondo. Occorrerebbe specificare esplicitamente che il compito affidato ai revisori legali deve restare nei limiti necessari al controllo degli enti finanziari.

### 3. Osservazioni specifiche

#### 3.1. Preambolo: penultimo considerando

3.1.1. A tale considerando si legge: « Considerando ... che è auspicabile che un unico revisore dei conti sia responsabile, se possibile, dell'organizzazione e del coordinamento dei diversi lavori di revisione, che non è tuttavia opportuno prevedere nella presente direttiva che ciò debba avvenire obbligatoriamente ». Il rapporto Bingham afferma (pag. 188, punto 3.39) che il fatto di avere un unico revisore presenta non solo vantaggi, ma anche inconvenienti. In ogni caso, ciò significa privilegiare le grandi imprese internazionali di revisione dei conti. Il considerando andrebbe quindi depennato.

#### 3.2. Articolo 1 — Definizione

3.2.1. Nel contesto della vigilanza prudenziale, è il « controllo » e non la « partecipazione » che conta. L'articolo 1 della Direttiva 83/349/CEE di cui alla lettera b) è completo. In altri termini, la lettera a) relativa alla partecipazione risulta superflua.

3.2.2. La definizione di « gruppo » dovrebbe includere esplicitamente le imprese extracomunitarie che operano nella Comunità.

#### 3.3. Articolo 2 — Struttura di gruppo

3.3.1. Nel rapporto Bingham (pag. 184, punto 3.16) si afferma che la struttura della BCCI e l'incapacità degli organi di vigilanza di capire esattamente la situazione hanno consentito le frodi. Di conseguenza, il Comitato appoggia l'iniziativa volta a rimuovere gli ostacoli che impediscono agli organi di vigilanza una chiara visione della struttura di gruppo. La partecipazione del 20 % è tuttavia bassa e ciò potrebbe sommergere gli organi di vigilanza con maggiori informazioni del necessario, intralciando forse l'agevole individuazione dei casi critici.

3.3.2. Il primo, il secondo ed il terzo paragrafo dell'articolo 2 sono eccessivamente vaghi. In particolare, espressioni quali « facciano luce in misura sufficiente » andrebbero precisate (cfr. le osservazioni formulate al punto 2.3).

3.3.3. Le lettere a) e b) del quarto paragrafo dell'articolo 2 andrebbero semplificate alla luce della nuova definizione dell'articolo 1 (cfr. il punto 3.2).

#### 3.4. Articolo 3 — Amministrazione centrale e sede statutaria

3.4.1. Il Comitato approva tale disposizione che dovrebbe fornire un più utile contatto tra le autorità competenti e gli organi decisionali. Ciò non costituisce un ostacolo all'espansione delle imprese nel mercato unico.

#### 3.5. Articolo 4 — Scambio di informazioni

3.5.1. Il Comitato ritiene che detta disposizione sia intesa principalmente a coprire la situazione del Regno Unito.

3.5.2. Cosa s'intende per « membri degli organi amministrativi, direttivi e di sorveglianza delle società » ?

3.5.3. Bisognerebbe esaminare l'opportunità di definire un quadro originale nell'ambito del quale armonizzare una serie di canali per la trasmissione di informazioni tra le autorità comunitarie competenti e da queste ad altri organismi riconosciuti. Se le informazioni provengono dall'autorità competente di un altro Stato membro, la loro divulgazione potrebbe comunque avvenire attraverso i canali nazionali, ma solo con il consenso dell'autorità in questione.

3.5.4. Il testo dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), andrebbe così modificato: « — le persone incaricate della revisione legale dei conti delle imprese finanziarie e, se del caso, le autorità responsabili per l'approvazione dei revisori legali ».

3.5.5. L'aggiunta di un quarto trattino all'articolo 12, par. 5, della Direttiva 77/780/CEE modificato dall'articolo 16 della Direttiva 89/646/CEE, all'articolo 16, par. 5, della Direttiva 92/49/CEE, all'articolo 15, par. 5, della Direttiva 92/96/CEE, nonché

all'articolo 25, par. 5, lett. b), della Direttiva 93/22/CEE, che consiste nel prevedere la trasmissione d'informazioni alle autorità bancarie di vigilanza per individuare le violazioni commesse al diritto delle società, pare inaccettabile, almeno nel caso in cui tali informazioni non riguardino il controllo bancario. Le autorità preposte al controllo bancario non hanno per missione quella di smascherare le violazioni al codice penale per poi denunciarle. Il compito principale di tali autorità è cercare di regolarizzare le situazioni irregolari, nei limiti necessari al controllo degli enti finanziari.

### 3.6. *Articolo 5 — Ruolo dei revisori legali*

3.6.1. Le implicazioni a lungo termine per il ruolo dei revisori sono considerevoli (cfr. il punto 2.4) e vanno esaminate attentamente da tutti gli interessati.

3.6.2. È comprensibile che in un settore in cui la disciplina è strutturata in maniera diversa a seconda degli Stati membri, la Commissione non abbia voluto essere eccessivamente normativa. Nondimeno, l'articolo è formulato in termini molto generici e lascia ampio margine ad un'interpretazione soggettiva da parte dei revisori dei conti. Ad esempio, non è chiaro quando, dal momento in cui comincia a nutrire forti sospetti di

irregolarità sino a quando dispone di elementi di fatto, il revisore dovrebbe riferire alle autorità competenti. Bisognerebbe prendere in considerazione l'elaborazione di un codice di condotta, in collaborazione con l'ordine dei contabili, in modo da fornire ragionevoli orientamenti per la denuncia delle frodi.

3.6.3. La Commissione ha affermato che è ragionevole che il revisore discuta le irregolarità con il cliente ai fini di una maggiore chiarezza. In tali circostanze, il termine « immediatamente » è fuorviante e va eliminato.

### 4. *Ulteriori osservazioni*

4.1. Bisognerebbe tener conto di altre osservazioni formulate nel rapporto Bingham, in particolare quella secondo cui il coinvolgimento di istituti finanziari con taluni centri finanziari che garantiscano segretezza assoluta, e che pertanto sono particolarmente ricercati da chi ha qualcosa da nascondere, dovrebbe, in determinate circostanze costituire un motivo sufficiente per il rifiuto o la revoca dell'autorizzazione (cfr. pag. 186, punto 3.28).

4.2. La Comunità dovrebbe prendere l'iniziativa e promuovere proposte in materia di vigilanza internazionale.

Bruxelles, 21 dicembre 1993.

*Il Presidente  
del Comitato economico e sociale*

Susanne TIEMANN