

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1771

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**DELMASTRO DELLE VEDOVE, ARRIGHI, BELLOTTI, BUTTI,
CARDIELLO, GALLO, GHIGLIA, GIANNI MANCUSO, LUIGI
MARTINI, MEROI, MESSA**

Modifiche all'articolo 501 del codice penale e agli articoli 180 e 181 del testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, in materia di sanzioni per reati recanti turbative ai mercati finanziari

Presentata il 16 ottobre 2001

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il delitto previsto e punito dall'articolo 501 del codice penale, inserito nel titolo VIII del libro II del codice medesimo, fa parte del discusso compendio di norme che puniscono i delitti contro l'economia pubblica, l'industria ed il commercio.

La costruzione di un apposito titolo accorpante la normativa penale in materia economica, anche se sostanzialmente eterogenea, esprimeva l'esigenza di dare corpo, come dichiarato nella stessa relazione ministeriale al progetto del codice, alla visione politica dominante all'epoca della sua emanazione, che individuava nell'economia nazionale, unitariamente intesa, l'oggetto giuridico della tutela penale.

Venuto meno il sistema corporativo, non è stata esclusa la possibilità di utiliz-

zare le stesse previsioni nella diversa situazione politica ed economica, sulla base della ovvia considerazione che il presidio e la tutela degli interessi economici generali rispondono alle esigenze di qualsiasi ordinamento.

L'economia pubblica viene intesa, codicisticamente, non già in contrapposizione a quella privata, ma come insieme delle attività economiche che si svolgono nella nazione (si veda Pedrazzi, *Economia pubblica, industria e commercio*, ed. XIV, 278).

All'interno del titolo convivono fattispecie che, per il loro gigantismo, e cioè per connotati macroeconomici del danno o del pericolo penalmente rilevante, non hanno trovato una previsione nelle fattispecie relative a rapporti di natura mi-

croeconomica tra singoli soggetti: nella relazione al progetto definitivo al codice (parte II, 1929) si fa riferimento a delitti che « prevalentemente offendono l'interesse sociale al mantenimento di una salda economia pubblica, ed al normale ed ordinato svolgimento delle industrie e dei commerci nazionali ».

Il cosiddetto « mercato globale » e l'impressionante « finanziarizzazione » dell'economia hanno riconferito attualità ai delitti contro l'economia pubblica, l'industria ed il commercio, rilanciando una normativa che, ai più, sembrava « datata » e che tutti consideravano una « scoria » residuale della visione corporativa generale dell'ordinamento.

La fase che stiamo attraversando è caratterizzata dall'allontanamento del piccolo risparmiatore dai titoli di Stato che, se da una parte contribuisce al contenimento del debito pubblico *sub specie* di compressione degli spaventosi interessi che lo Stato doveva riconoscere all'investitore-risparmiatore, dall'altra ha generato una nuova gamma di problemi, derivanti dallo spostamento del risparmio sui titoli quotati in borsa e sulla vastissima gamma di prodotti finanziari offerti da un mercato che ogni giorno si arricchisce e che, nel contempo, si complica.

È noto che l'accesso alla borsa non è caratterizzato fortemente (ma forse non lo è mai stato del tutto caratterizzato!) dal rispetto del principio istituzionale del mercato borsistico, nato — è bene ricordarlo e sottolinearlo — per finanziare le imprese caratterizzate da grandi e positive progettualità, essendo invece fortissima la tentazione speculativa pura e semplice, e cioè quel « mordi e fuggi » che consente di sperare in una rapida e, contemporaneamente, forte remunerazione del capitale investito.

La platea degli investitori, in ogni caso, ha raggiunto dimensioni ragguardevolissime ed il volume degli scambi, oggi, costituisce un dato importante dell'economia nazionale, ancorché distante dai volumi che caratterizzano le grandi borse dei Paesi occidentali. Se a tale considerazione si aggiungono i difetti strutturali della

borsa italiana, i cui valori tendono ad essere, spesso, virtuali e certamente non ancorati alla sostanziale solidità dei titoli ammessi e quotati, è evidente che il legislatore deve intervenire per reprimere in modo adeguato quelle « incursioni speculative » che, esorbitando dalla legittimità, rischiano di creare veri e propri disastri sociali, coinvolgenti milioni di piccoli risparmiatori.

La libera circolazione dei capitali ha accentuato oltre ogni limite l'iniziativa finanziaria che, pur essendo caratterizzata da un rischio fisiologico, deve allestire una strumentazione giuridica in grado di prevenire o comunque di reprimere le attività creanti il rischio patologico. Per così dire, la « forbice » si è allargata: da una parte operano grandi potentati finanziari, spesso sorretti da un contiguo e compiacente potere politico, e dall'altra il cosiddetto « parco buoi », alimentato dalla comprensibile e legittima esigenza di trovare allocazione redditualmente soddisfacente per la propria massa di risparmio ma certamente non attrezzato per comprendere i grandi movimenti delle borse mondiali e della borsa italiana: regolarmente le risorse della seconda categoria di investitori, polverizzata in milioni di soggetti che investono somme modeste (ma importanti nell'economia della loro vita), alimentano e irrobustiscono le risorse della prima categoria, organizzata in circolo ristretto ed assolutamente impermeabile.

Il problema non è semplicemente sociale o morale o scolastico o accademico, ma terribilmente reale. Il presidente della Commissione nazionale per la società e la borsa (CONSOB), professor Luigi Spaventa, in occasione dell'annuale presentazione del bilancio sulle attività della Borsa italiana, svoltasi a Milano in data 10 aprile 2000, ha denunciato gravissime turbative di mercato ed altrettanto gravi manipolazioni dei prezzi, affermando testualmente: « Le anomalie di prezzo restano un fenomeno diffuso, nonostante abuso di informazioni privilegiate (*insider trading*) e manipolazione (agiotaggio) siano reati nel nostro ordinamento ».

Il professor Luigi Spaventa, scendendo nel particolare, ha riferito che monitorando le offerte pubbliche di acquisto e le cessioni di pacchetti di controllo avvenute nel corso del 1999, la CONSOB ha rilevato sistematicamente anomali e sospetti incrementi dei corsi nell'8 per cento dei casi di OPA e nel 10 per cento dei casi di cessione del controllo.

La presente proposta di legge nasce appunto dalle considerazioni autorevoli provenienti dal presidente della CONSOB, semplicemente confermatrice, peraltro, di ciò che può considerarsi a tutti gli effetti un « fatto notorio ». La metodicità nella commissione di tali reati, la loro reiterazione quotidiana e la sostanziale impunità di cui godono gli agenti, certamente derivano dalla evidente inadeguatezza della normativa penale vigente nel nostro ordinamento.

L'allarme sociale che generano queste fattispecie delittuose è grande: le anomale fluttuazioni dei mercati borsistici ci pongono ogni volta, di fronte a perdite di decine di migliaia di miliardi di lire, subite non già dagli apparati finanziari internazionali e globalizzati (autentica élite planetaria che si pone al riparo attraverso il meccanismo del trasferimento rigorosamente discreto ed interno, in tempi reali, delle « informazioni preziose » necessarie e sufficienti a consentire il conseguimento di utili giganteschi di natura meramente speculativa), ma dai milioni di risparmiatori già componenti dello smembrato *Bot people* ed ora affacciatisi con spirito troppo spesso diletantistico nei delicati, imperscrutabili e difficili mercati borsistici.

Il frazionamento e la parcellizzazione degli investimenti dei piccoli risparmiatori non consentono una corretta difesa dei loro interessi e dunque a ciò deve provvedere un legislatore saggio, prudente, coerente ed imparziale che, in tale modo, ha il compito di provvedere seriamente alla tutela del più generale interesse dell'economia nazionale.

Vale la pena di ricordare come Paesi amici (emblematico il caso degli Stati Uniti) siano attentissimi a questa sfera di problematiche, affrontate con ferree legi-

slazioni che, per la gravità delle pene previste, esprimono importanti tendenze « dissuasive » nei confronti degli speculatori d'assalto.

È dunque necessario provvedere ad un serio inasprimento delle pene per riportare, nel sistema borsistico-finanziario, un clima di serietà di comportamenti e di rispetto del risparmio popolare.

Viene innanzi tutto in rilievo l'articolo 501 del codice penale, avente per oggetto il « rialzo e ribasso fraudolento di prezzi sul pubblico mercato o nelle borse di commercio ». Il primo comma prevede, per coloro che, al fine di turbare il mercato interno dei valori e delle merci, pubblicano o altrimenti divulgano notizie false, esagerate o tendenziose o adoperano altri artifici atti a cagionare un aumento o una diminuzione del prezzo delle merci ovvero dei valori ammessi nelle liste di borsa o negoziabili nel pubblico mercato, la reclusione fino a tre anni e la multa da uno a cinquanta milioni di lire.

Tale previsione penale prescinde dall'effettivo aumento o diminuzione del prezzo delle merci e dei valori: se tale aumento o diminuzione si verifica, il secondo comma del citato articolo 501 del codice penale prevede che « le pene sono aumentate ».

Soffermandoci sulla struttura dell'articolo 501, occorre precisare e ricordare che, ai sensi dell'articolo 23 del codice penale, in assenza di una previsione editale minima, per quanto concerne la pena detentiva prevista dal primo comma, la reclusione può essere di soli quindici giorni mentre la multa può essere contenuta nella misura irrisoria di un milione di lire: cosicché, colui o coloro che si rendono responsabili di un reato che potenzialmente può produrre autentici disastri nazionali, con l'ordinamento vigente se la cava certamente a buon mercato: con pochi giorni di reclusione e con la ovvia sospensione condizionale della pena la pretesa punitiva dello Stato è « saziata »!

Si ritiene dunque che equità esiga che la pena editale debba trovare un congruo adeguamento, muovendo da un minimo di due anni ad un massimo di sei anni, in tal

modo assolvendosi anche alla necessità di un riequilibrio della previsione di pena con altri reati, di natura diversa, ma di allarme sociale infinitamente inferiore, che, al contrario, prevedono pene edittali estremamente dissuasive.

Anche la congiunta pena della multa deve abbandonare la previsione, letteralmente risibile, da uno a cinquanta milioni di lire per passare da 26 mila a 260 mila euro (e cioè da circa cinquanta a circa cinquecento milioni di lire) e ciò per un duplice ordine di ragioni: *a)* la già ricordata capacità di creare gravi dissesti alla generalità dei piccoli investitori; *b)* la correlazione con l'utile che si propone l'agente con la commissione di un reato di tale genere.

Nei confronti dell'autore di un reato che si propone, spesso, il conseguimento di vantaggi miliardari, è assurdo pensare che possa esprimere un carattere dissuasivo una pena che, come detto, può essere contenuta, in ipotesi di sentenza pronunciata tenendo conto dei minimi edittali assoluti, in poco più di due milioni di lire (mille euro circa)!

Il secondo ed il terzo comma dell'articolo 501 del codice penale possono essere mantenuti essendo le pene ivi previste correlate direttamente a quelle indicate nel primo comma.

Ulteriore profilo che la presente proposta di legge prende in considerazione è quello della previsione penale, già preveduta dalla legge 17 maggio 1991 n. 157, abrogata, ad eccezione dell'articolo 10, dal decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, recante il testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996 n. 52.

La nuova previsione è quella contenuta nell'articolo 180 e nell'articolo 181 del citato testo unico.

L'articolo 180 — « Abuso di informazioni privilegiate » — prevede la pena della reclusione fino a due anni e la multa da venti a seicento milioni di lire per chiunque, essendo in possesso di informazioni privilegiate in ragione della partecipazione al capitale di una società, ovvero dell'eser-

cizio di una funzione, anche pubblica, di una professione o di un ufficio:

a) acquista, vende o compie altre operazioni, anche per interposta persona, su strumenti finanziari avvalendosi delle informazioni medesime;

b) senza giustificato motivo, dà comunicazione delle informazioni, ovvero consiglia ad altri, sulla base di esse, il compimento di taluna delle operazioni indicate nella lettera *a)*.

La stessa pena è prevista per chiunque, avendo ottenuto direttamente o indirettamente informazioni privilegiate dai soggetti indicati nel comma 1 dell'articolo 180 compie taluno dei fatti descritti nella lettera *a)* del medesimo comma.

Anche in questo caso si ritiene che la previsione di base relativamente alla pena detentiva (pena senza minimi edittali e con massimo edittale fino a due anni) sia del tutto inadeguata e ciò pur nella considerazione del contenuto del comma 4 che offre al giudice la possibilità di aumentare la pena (ma solo la multa!) fino al triplo quando, per la rilevante offensività del fatto, le qualità personali del colpevole o l'entità del profitto che è derivato, essa appare inadeguata anche se applicata nel massimo.

La previsione del comma 4 dell'articolo 180, infatti, sanziona in modo adeguato sotto il profilo pecuniario l'autore del reato, ma lo « grazia » dal punto di vista della dissuasione più efficace, e cioè dal punto di vista della pena detentiva.

Anche in questo caso la presente proposta di legge tende a modificare la previsione della pena detentiva portandola dall'attuale previsione della reclusione fino a due anni alla più pesante previsione della pena da due a sei anni.

L'articolo 181 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 58 del 1998 — « Aggiotaggio su strumenti finanziari » — punisce con la pena della reclusione sino a tre anni e con la multa da uno a cinquanta milioni di lire chiunque divulga notizie false, esagerate o tendenziose, ovvero pone in essere operazioni simulate o altri artifici idonei a provocare una sen-

sibile alterazione del prezzo di strumenti finanziari o l'apparenza di un mercato attivo dei medesimi.

Anche in questo caso valgono le considerazioni già svolte circa l'assenza pericolosa di una pena edittale minima, circa l'inadeguatezza della pena edittale massima e l'assoluta inadeguatezza della pena pecuniaria.

Con la presente proposta di legge, e per le ragioni già indicate, la pena viene elevata prevedendosi un minimo di due anni ed un massimo di sei anni di reclusione, mentre la multa viene portata da ventiseimila a trecentosessantamila euro (pari, rispettivamente a circa cinquanta e settecento milioni di lire).

I commi 2 e 3 del medesimo articolo 181, in quanto correlati al comma 1, possono evidentemente restare invariati.

La presente proposta di legge, per concludere, si offre come il tentativo di adeguare la previsione del nostro ordinamento alle mutate esigenze dei mercati finanziari, alla necessità di tutelare il complesso dell'economia nazionale anche nel comparto rigorosamente finanziario ed alla indispensabilità di una amplissima tutela nei confronti dei risparmiatori (e soprattutto dei piccoli risparmiatori) che a tali mercati accedono senza disporre delle conoscenze sufficienti e quindi esponendosi a manovre speculative di tremenda incidenza finanziaria.

Si confida pertanto che gli onorevoli colleghi, colta la rilevanza sociale e la portata « politica » dell'intervento normativo, si compiacciano di voler approvare la presente proposta di legge.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Al primo comma dell'articolo 501 del codice penale, le parole « fino a tre anni e con la multa da uno a cinquanta milioni di lire » sono sostituite dalle seguenti: « da due a sei anni e con la multa da ventisemila a duecentosessantamila euro ».

ART. 2.

1. Al comma 1 dell'articolo 180 del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998 n. 58, le parole: « fino a due anni e con la multa da venti a seicento milioni di lire » sono sostituite dalle seguenti: « da due a sei anni e con la multa da ventisemila a trecentosessantamila euro ».

ART. 3.

1. Al comma 1 dell'articolo 181 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, le parole « fino a tre anni e con la multa da uno a cinquanta milioni di lire » sono sostituite dalle seguenti: « da due a sei anni e con la multa da ventisemila a trecentosessantamila euro ».

Lire 500 = € 0,26



14PDL0021220