

Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale
II Convegno Nazionale – “Economia e diritto penale nel tempo della crisi”

Attività di vigilanza e giurisdizione penale
Luigi Federico Signorini
Vice Direttore Generale della Banca d'Italia

Palermo 15 Novembre 2013

Legalità e sviluppo

Il nesso tra assetto e qualità delle istituzioni e possibilità di crescita di un Paese è ormai da decenni riconosciuto come un tema centrale. I principali organismi internazionali e la letteratura accademica hanno sempre più sottolineato il ruolo fondamentale svolto da buone istituzioni nell'assicurare adeguate condizioni per lo sviluppo.

Per menzionare solo un esempio recente, un fortunato libro di Daron Acemoglu e James Robinson¹ sostiene che, in una prospettiva storica che si estende attraverso i secoli, la principale chiave della prosperità economica e dello sviluppo sociale di una collettività organizzata, il motore stesso delle sue dinamiche di crescita, è la buona qualità delle sue istituzioni, che promuove gli scambi, gli investimenti e l'innovazione, favorisce una crescita stabile e sostenibile.

Componenti essenziali di un buon sistema istituzionale sono la tutela dei diritti fondamentali e della proprietà, una regolamentazione equa, una buona amministrazione, la fornitura efficiente dei servizi pubblici essenziali. Non vi è però buongoverno senza legalità: la capacità di prevenire, reprimere e sanzionare i comportamenti illeciti è parte integrante di un quadro istituzionale favorevole, così come alla crescita civile, anche a uno sviluppo economico equilibrato.

Anche se non è facile isolare la rilevanza di quest'ultimo elemento rispetto a quella del resto del quadro istituzionale e di altri fattori essenziali per la crescita (come il capitale umano e sociale), alcune valutazioni degli effetti che esso esercitano sullo sviluppo economico e sociale cominciano a essere disponibili anche per il nostro paese. A livello macro-economico, per esempio, un lavoro svolto dalla Banca d'Italia² propone una stima complessiva delle perdite – in termini di prodotto interno lordo – che possono essere direttamente associate alla criminalità organizzata.

Per isolare l'effetto della presenza mafiosa sulla crescita economica da quello di ogni altra causa, si è concentrata l'attenzione sulle due regioni del Mezzogiorno oggetto di più recente infiltrazione, Puglia e Basilicata, confrontandone lo sviluppo economico nei decenni precedenti e successivi al diffondersi del contagio mafioso, avvenuto verso la fine degli anni '70, con quello di un gruppo di regioni del Centro Nord che avevano simili condizioni socio-economiche iniziali. I risultati empirici mostrano che, in concomitanza con il contagio, Puglia e Basilicata si sono spostate da un sentiero di crescita che era superiore a quello del gruppo di regioni inizialmente simili, ma non contagiate, a uno inferiore. La diminuzione della crescita del PIL pro capite attribuibile all'insorgere della criminalità organizzata può essere stimata in 20 punti percentuali in trenta anni, e riflette principalmente minori investimenti privati.

La relazione tra legalità e sviluppo del resto non è a senso unico né riguarda solo il lunghissimo periodo. Il prolungarsi della crisi economica accresce la preoccupazione che la congiuntura possa riflettersi sulle attività criminose³ e sul fatto che tale effetto possa essere particolarmente severo nei territori caratterizzati da scarsa qualità delle istituzioni, difficoltà

¹ Cfr. Daron Acemoglu e James A. Robinson (2012), *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Barnes & Noble.

² Cfr. P. Pinotti (2012), *The economic costs of organized crime: evidence from southern Italy*, Tema di discussione N. 868, Banca d'Italia.

³ Ad esempio, un'indagine del 2010 dell'ufficio studi della camera di commercio di Monza e Brianza trova che il 90 per cento degli imprenditori lombardi condivide tale opinione (cfr. <http://tuttocamera.mb.camcom.it/upload/repos/stampa/3/1889/consigliocrimin.pdf>).

nel garantire un efficace rispetto della legge e scarso sviluppo. Sin dai contributi di Gary Becker⁴, gli economisti hanno mostrato – prima da un punto di vista teorico e, negli anni più recenti, con numerose conferme empiriche – che la riduzione delle possibilità di impiego rende relativamente più vantaggioso il perseguimento di attività criminose.

Un recente lavoro di ricerca condotto in Banca d'Italia⁵ ha analizzato la relazione tra il rallentamento dell'attività economica in Italia negli anni della crisi – dal 2008 e al 2011 – e l'intensificazione di episodi criminosi⁶. I risultati mostrano che la crisi economica ha avuto un impatto solo su alcune tipologie di attività criminose, ossia sui reati di natura patrimoniale e specialmente su quelli che non richiedono particolari abilità criminali, come i furti.

Le stime indicano che una riduzione dell'attività economica del 10 per cento a livello locale causerebbe un aumento dei furti pari a circa il 6 per cento. Non vi sarebbe, invece, alcun legame tra l'andamento dell'attività economica e la diffusione di alcuni reati di tipo non strettamente economico, quali i crimini violenti e i crimini di natura sessuale. Le analisi mostrano anche che gli effetti della crisi economica sui furti appaiono maggiori nei territori in cui la forza lavoro è più giovane e dove vi è una prevalenza di piccole imprese. Gli effetti risultano meno evidenti nelle quattro regioni maggiormente caratterizzate da una presenza più radicata della criminalità organizzata (Campania, Calabria, Puglia, Sicilia)⁷.

Anche se i nessi di causalità sono difficili da identificare per i molti effetti di retroazione, analisi ed esperienze di *policy* suggeriscono che tra i fattori che influiscono sulla possibilità di assicurare un sistema di legalità hanno un ruolo importante il contesto socio-economico, il grado di *enforcement* della legge, la qualità delle pubbliche amministrazioni, la capacità di repressione della criminalità.

La disponibilità di “capitale sociale”, il livello di istruzione, la qualità dell'ambiente urbano, la disponibilità o carenza di servizi pubblici hanno un peso rilevante nel contribuire a orientare alla legalità l'ambiente istituzionale⁸. In particolare il capitale sociale, nella sua duplice accezione di “senso civico” e “attitudine alle relazioni e alla cooperazione”, rappresenta un fattore essenziale, così come il livello di istruzione. Su entrambi i fronti, il nostro Paese presenta nel confronto internazionale una posizione arretrata e nello stesso

⁴ Gary S. Becker (1968), *Crime and punishment: an economic approach*, *Journal of Political Economy*, Vol. 76, No. 2, 169-217.

⁵ De Blasio, Guido e Menon, Carlo (2013), *Down and out in Italian towns: measuring the impact of economic downturns on crime*, Tema di discussione n. 925, luglio 2013, Banca d'Italia (*versione aggiornata a settembre 2013*).

⁶ Lo studio è condotto a livello dei sistemi locali del lavoro e l'andamento della congiuntura a livello locale viene rappresentato sulla base di informazioni provenienti da un archivio di dati sui bilanci sulle imprese (CERVED). Le misure di criminalità utilizzate si basano sulle notizie di reato pervenute all'Autorità giudiziaria da parte della Polizia di Stato.

⁷ Tale risultato potrebbe indicare che, in queste zone, la criminalità organizzata detenga il “monopolio” dell'attività illegale, per cui risulterebbe difficoltoso per un individuo improvvisare un'attività criminosa a seguito delle sopravvenute difficoltà economiche, rispetto ad altre parti del Paese dove il controllo del territorio è meno capillare.

⁸ Il Programma Operativo Nazionale (PON) Sicurezza considera, tra le variabili rilevanti nel valutare la necessità di interventi: il grado di istruzione, il tasso di immigrazione irregolare, il degrado urbano, la disponibilità di servizi di pubblica utilità, la percezione del rischio di criminalità, la diffusione dell'associazionismo, le pari opportunità.

tempo divari significativi al suo interno, soprattutto – ma non unicamente – tra il Nord e il Sud.

Una seconda componente – che si associa e interagisce con la prima – riguarda il il costo di applicazione dei contratti, tipicamente associato a un efficiente funzionamento della giustizia civile. Quest’ultima presenta in Italia obiettive carenze, sintetizzate – sia pure in modo grezzo – nel confronto internazionale dal posizionamento arretrato degli indicatori disponibili (Doing Business, World Justice Project, Cepej). Nell’ambito del rapporto “Doing Business” della Banca Mondiale, l’Italia si è collocata per molti anni al 160° posto (su 185 paesi) relativamente all’indicatore “*enforcing contracts*”. Anche in questo caso gli indicatori mostrano all’interno del Paese un’elevata disomogeneità territoriale, che non si esaurisce nel contrasto tra Nord e Sud. Gli interventi di riforma recenti – volti a incidere sia sulla litigiosità, sia sull’organizzazione dell’offerta – hanno iniziato a produrre alcuni progressi, riconosciuti anche nelle classifiche internazionali.

Nel rapporto “Doing Business” del 2013, l’Italia mostra un miglioramento significativo con riferimento all’indicatore enforcing contracts, collocandosi alla 103° posizione. Un quadro simile emerge sulla base dell’indicatore prodotto per la giustizia civile dal World Justice Project.

Un terzo fattore significativo è rappresentato dalla qualità istituzionale delle amministrazioni e in particolare dalla percezione del grado di corruzione presente nel sistema. Anche questa è un’area in cui il confronto internazionale non è favorevole all’Italia: gli indicatori prodotti da Transparency International e dalla Banca Mondiale sulla percezione della corruzione nei diversi paesi collocano il nostro Paese tra quelli in cui il problema è più rilevante. Le poche evidenze disponibili (ad esempio gli indicatori prodotti dal “Quality of government Institute” per le regioni europee) suggeriscono che, mentre alcune aree del Paese non sono distanti dai livelli medi europei per qualità delle istituzioni e grado di corruzione percepita, altre si collocano nelle posizioni più basse.

Infine, l’attività specificamente diretta alla prevenzione e repressione della criminalità richiede strumenti normativi adeguati, e un’efficace azione delle forze dell’ordine da un lato e della magistratura penale dall’altro. Su quest’ultimo fronte i confronti internazionali (in particolare quello prodotto dal World Justice Project, che misura l’efficacia del sistema investigativo, la possibilità di accesso e la durata delle procedure, l’imparzialità e l’assenza di corruzione) collocano l’Italia al 24° posto su 97 paesi.

Nel campo finanziario è importante il ruolo delle autorità di vigilanza e l’interazione tra esse e l’apparato repressivo penale, tema che si ricollega direttamente agli obiettivi del convegno di oggi e sarà oggetto del resto di questo intervento.

Vigilanza e tutela della legalità

L'attività di vigilanza della Banca d'Italia è un complesso coordinato che include regolamentazione, acquisizione di informazioni, analisi, ispezioni, attività di gestione delle crisi bancarie e sanzionatorie. L'insieme delle attività è finalizzato al raggiungimento di obiettivi stabiliti dalla legge, che li individua nella "sana e prudente gestione dei soggetti vigilati", nella stabilità complessiva, nell'efficienza e nella competitività del sistema finanziario, nonché nell'osservanza delle disposizioni in materia creditizia (art. 5, comma 1, Testo unico bancario⁹).

Il rispetto della legalità nell'attività finanziaria è un presupposto della sana e prudente gestione delle istituzioni finanziarie. Se non c'è legalità non c'è gestione sana, perché nell'azienda criminale l'obiettivo imprenditoriale è inquinato da interessi estranei; non c'è gestione prudente, perché strategie e condotte devianti dalla legge comportano l'assunzione di gravi rischi legali e di reputazione. A loro volta, intermediari sani e prudenti costituiscono una barriera alla penetrazione criminale nell'economia legale. La Banca d'Italia considera l'adozione di comportamenti coerenti con il rispetto della legalità come un elemento costituente nella valutazione di vigilanza degli intermediari. Ciò, naturalmente, non deve far perdere di vista le caratteristiche proprie, e anche i limiti, della vigilanza amministrativa: essa agisce nell'ambito delle finalità e con i poteri che l'ordinamento le attribuisce.

La normativa di vigilanza dettata dalla Banca d'Italia, anche sulla scorta di quella europea e internazionale, contempla specifici strumenti a presidio del rispetto della legalità da parte degli intermediari finanziari. Ciascun intermediario è tenuto a istituire al proprio interno una funzione di *compliance*, per prevenire il rischio di incorrere in violazioni di regole. Viene richiesto alle banche di promuovere una cultura aziendale improntata a principi di onestà, correttezza e rispetto, non solo formale delle norme.

Nell'esercizio delle proprie funzioni di controllo la Banca d'Italia vigila affinché gli intermediari si dotino di una struttura organizzativa idonea ad assicurare il rispetto delle norme e, dunque, a prevenire comportamenti illeciti. Dove l'assetto organizzativo interno non è adeguato – indipendentemente dalla circostanza che siano stati o no accertati comportamenti illeciti – la Banca d'Italia, oltre a imporne la ristrutturazione, sanziona i responsabili aziendali in via amministrativa.

In certi casi, le regole prudenziali – e, più in generale, “le disposizioni in materia creditizia” (quali richiamate dall’art. 5 del TUB) – presidiano esse stesse interessi aventi rilievo penale. Un esempio è rappresentato dalle norme in materia di separazione dei beni dei clienti in rapporto al reato di confusione di patrimoni. Trattandosi di disposizioni alla verifica del cui rispetto è rivolta la vigilanza tecnica della Banca d'Italia, in questi casi fisiologicamente il controllo tecnico della Banca d'Italia ha come risolto l'emersione di comportamenti penalmente illeciti e, dunque, rappresenta un importante presidio contro tali comportamenti.

⁹ Analoghe previsioni sono contenute nell'art. 5 del Testo unico della finanza.

Reati che coinvolgono gli intermediari finanziari

Per esaminare in maggior dettaglio i reati che coinvolgono le banche e gli altri intermediari finanziari in rapporto all'attività della Vigilanza, può essere utile distinguerli a seconda del ruolo che la Banca d'Italia ricopre in relazione a essi e del genere di interazione che essi producono tra la Vigilanza e la giustizia penale. Senza pretese di classificazione sistematica, ma ricorrendo a criteri operativi e a scopo espositivo, si possono elencare quattro gruppi di reati.

1. In una prima categoria rientrano alcuni reati che, indipendentemente dagli interessi tutelati, hanno l'effetto di porre ostacoli o sottrarsi all'esercizio dei poteri di supervisione e quindi non di non consentire alla Vigilanza di svolgere correttamente le proprie funzioni. Mi riferisco in primo luogo appunto al reato di ostacolo alle funzioni di vigilanza – e, per chi ritenga che essi continuano ad avere una loro autonomia, ai reati di falso che coinvolgono l'Organo di vigilanza¹⁰ – e in secondo luogo ai reati di abusivismo.

Nel reato di ostacolo, la Banca d'Italia è persona offesa e di regola si costituisce parte civile. Essa svolge un ruolo importante nell'accertamento della condotta di reato. Può succedere che sia proprio l'Organo di vigilanza ad accertare i fatti che costituiscono l'ostacolo; in ogni caso, quale che sia la strada attraverso la quale tali fatti emergono, la cooperazione tra la Vigilanza e l'Autorità giudiziaria penale è essenziale per verificare se il comportamento incriminato integra gli estremi dell'ostacolo. Per la Banca d'Italia l'individuazione e la repressione di questo tipo di condotte illecite è fondamentale, perché esse mettono in discussione i presupposti stessi su cui si basa l'azione di supervisione e minano la fiducia del mercato nell'efficacia dei controlli. Spesso, poi, la comunicazione non veritiera di dati e informazioni all'Organo di vigilanza si accompagna a una corrispondente comunicazione non veritiera ai soci o al pubblico, così che nel reprimere la prima si colpisce anche la seconda.

Quanto ai reati di abusivismo, esercitando attività regolamentate senza chiedere autorizzazioni né iscriversi agli albi o elenchi previsti, gli autori dei comportamenti illeciti si sottraggono interamente al sistema dei controlli previsti dalla normativa di settore. La Banca d'Italia non ha infatti modo di richiedere dati né di intervenire con le proprie attività tipiche di vigilanza (autorizzazioni, requisiti patrimoniali o d'altro genere, ispezioni, interventi) su chi si pone all'esterno del novero dei soggetti regolati. Naturalmente, se viene a conoscenza di un sospetto di abusiva attività di raccolta del risparmio, bancaria, finanziaria, di emissione di moneta elettronica, di prestazione di servizi di pagamento, di servizi o attività di investimento o di gestione collettiva del risparmio, la Banca d'Italia può denunciare i fatti al pubblico

¹⁰ Ad esempio, artt. 139 e 140. Testo unico bancario.

ministero ai fini dei provvedimenti di cui all'art. 2409 cod. civ. o chiedere direttamente al tribunale l'adozione dei medesimi provvedimenti¹¹. Anche con riferimento a questi reati, quando le circostanze lo richiedono, la Banca d'Italia si costituisce parte civile.

La legislazione europea di recente introduzione mostra un favor verso la previsione anche di misure amministrative per la repressione dell'abusivismo: è infatti prescritto che gli Stati membri prevedano "sanzioni amministrative e altre misure amministrative" almeno nei casi di raccolta abusiva del risparmio e di abusivismo bancario. Le sanzioni amministrative e le altre misure amministrative applicabili dovranno includere "almeno": 1) una dichiarazione pubblica che identifica il responsabile e la natura della violazione; 2) un ordine di cessazione e desistenza dal comportamento; 3) sanzioni amministrative pecuniarie che nel caso di una persona giuridica, arrivino fino al 10 per cento del fatturato netto totale annuo, e, nel caso di una persona fisica, fino a 5 milioni di euro o valuta equivalente, e "fino al doppio dell'ammontare del beneficio derivante dalla violazione, qualora tale beneficio possa essere determinato"; 4) la sospensione dei diritti di voto dell'azionista o degli azionisti ritenuti responsabili delle violazioni¹².

2. In una seconda categoria possono invece essere fatti rientrare quei reati che hanno un impatto immediato sulla sana e prudente gestione. Meglio: considerato che tutti i comportamenti illeciti hanno, almeno indirettamente, impatto sulla sana e prudente gestione degli intermediari, anche soltanto per i rischi legali e di reputazione ai quali essi li espongono, in questa categoria si possono fare rientrare quei reati – come l'infedeltà patrimoniale, i reati connessi a un conflitto di interessi, l'appropriazione indebita – che costituiscono, in sostanza, una violazione della normativa che regola l'attività dell'intermediario o che, comunque, hanno un effetto diretto sulla gestione o sulla situazione della banca o sul modo in cui essa è rappresentata all'esterno.

Per presidiare le potenziali situazioni di conflitto di interessi alle quali sono esposte le banche, salvaguardare l'efficiente allocazione delle risorse che esse amministrano ed evitare che la loro attività imprenditoriale sia condizionata da interessi estranei, la Banca d'Italia ha recentemente emanato nuove regole sulle operazioni con soggetti collegati¹³. La disciplina delle operazioni con parti correlate, entrata in vigore nel gennaio 2013, prevede sia limiti quantitativi alle esposizioni verso soggetti collegati, sia regole sul processo di decisione e sull'organizzazione interna volte ad assicurare la correttezza sostanziale e procedurale di queste operazioni, nonché il loro monitoraggio. Si tratta di regole la cui adeguatezza sarà attentamente verificata in questa fase di prima applicazione, anche al fine di valutare l'opportunità di un loro ulteriore rafforzamento.

Queste regole amministrative si pongono al confine con quelle, la cui violazione è sanzionata penalmente, di cui all'art. 136 del Testo unico bancario, il quale regola l'assunzione di obbligazioni con la banca da parte di coloro che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso gli intermediari; e, ciò, a tutela proprio dell'interesse – del tutto omogeneo rispetto a quello sotteso alla disciplina di vigilanza sulle

¹¹ Art. 132-bis Testo unico bancario; art. 166, comma 3, Testo unico della finanza.

¹² Art. 66 Direttiva CRDIV.

¹³ Banca d'Italia, Circolare n. 263, Titolo V, Capitolo 5.

operazioni con parti correlate – a reprimere eventuali infedeltà o eccessi di potere degli organi delle banche o delle società di un gruppo bancario. In sostanza, le due discipline, in forma graduata, intervengono sulla medesima area. Conseguentemente, la Banca d'Italia ha un ruolo importante ai fini dell'accertamento dell'eventuale reato; le relative condotte illecite spesso infatti emergono per effetto di analisi di vigilanza, cartolare o ispettiva.

Per alcuni reati le regole di vigilanza concorrono a definire i parametri di condotta cui devono attenersi gli intermediari e che integrano la sostanza del precetto penale; ad esempio, la giurisprudenza ha ritenuto che gli affidamenti effettuati senza rispettare le regole di sana e prudente gestione possono dar luogo a bancarotta fraudolenta per distrazione, qualora la banca venga dichiarata insolvente¹⁴. Inoltre, i rilievi ispettivi della Banca d'Italia – così come i rilievi tecnici che esperti della Banca d'Italia possono essere chiamati a svolgere su incarico dell'Autorità giudiziaria – possono costituire un elemento importante nella determinazione delle perdite e, quindi, nell'accertamento dello stato d'insolvenza dell'intermediario da parte del tribunale fallimentare.

Si possono far rientrare in questa categoria anche reati, quali il falso in bilancio o le false comunicazioni sociali, in cui l'illecito assume rilievo dal punto di vista dell'attività di vigilanza soprattutto perché gli istituti di vigilanza prudenziale, a partire dai coefficienti patrimoniali, e molti aspetti dell'analisi della situazione tecnica delle banche (liquidità, rischi di credito e di mercato, stress test, etc.) si basano sui dati contabili e altri dati comunicati all'esterno, o sono a essi strettamente collegati. Se i dati non sono veritieri, l'azione di vigilanza ne risulta inficiata, come nel caso del reato di ostacolo, che ho elencato nel primo gruppo in quanto commesso direttamente contro l'autorità di vigilanza. Anche se la Banca d'Italia non ha specifici compiti di verifica al riguardo, in sede di accertamento del reato essa svolge, spesso, un ruolo importante, principalmente in seguito a ispezioni, per esempio con riferimento alla valutazione degli attivi. Quando emerge la necessità di rettifiche tali da alterare in modo sensibile la rappresentazione di bilancio, la Banca d'Italia informa l'Autorità giudiziaria.

3. Sempre puntando l'attenzione sul ruolo svolto dalla Banca d'Italia, in una terza categoria possono essere inclusi quei reati per cui la legge attribuisce alla stessa Banca d'Italia determinate responsabilità. I due casi più importanti sono il riciclaggio e l'usura.

Nel caso del riciclaggio l'integrazione tra regole di vigilanza e disposizioni a prevenzione della commissione di illeciti è molto forte¹⁵.

Come è noto, all'interno della Banca d'Italia è stata costituita e opera, in posizione di autonomia e indipendenza come richiesto dagli standard internazionali, l'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) alla quale è assegnato un compito centrale nell'analisi dei flussi finanziari e nell'approfondimento, anche mediante ispezioni, delle operazioni sospette. La UIF è la struttura incaricata di ricevere e analizzare le segnalazioni di operazioni sospette

¹⁴ Tribunale penale Palermo, sentenza 14 febbraio-1° agosto 2013, n. 992, Adonia e altri, riguardante fatti relativi alla bancarotta della Sicilcassa.

¹⁵ In virtù delle specifiche previsioni del d.lgs. n. 231/2007.

trasmesse da tutti i destinatari della disciplina antiriciclaggio (intermediari finanziari, professionisti, notai e altri ancora) e di comunicare agli organi investigativi le informazioni che denotano ipotesi di riciclaggio o di finanziamento al terrorismo. Ha poteri regolamentari, ispettivi e informativi. Le relazioni tra UIF e organi investigativi sono intense.

Per quanto riguarda la Vigilanza prudenziale, l'attività antiriciclaggio è integrata nel sistema di gestione del rischio delle banche, per presidiare la correttezza dei comportamenti e preservare la struttura aziendale da infiltrazioni criminali. Le norme della Banca d'Italia impongono alle banche di costituire un'apposita funzione antiriciclaggio, cui spetta verificare che i modelli organizzativi si mantengano all'altezza delle esigenze e che i controlli sulle procedure siano attuati come previsto. In base agli esiti dei controlli, se necessario la Banca d'Italia adotta le iniziative più opportune, anche applicando sanzioni amministrative pecuniarie. Nel caso dei gruppi *cross-border* la Banca d'Italia chiede che le procedure adottate presso le filiali e filiazioni estere siano in linea con gli standard italiani e assicurino la condivisione delle informazioni a livello consolidato. La Banca d'Italia esamina sempre i profili antiriciclaggio degli intermediari interessati nel valutare i provvedimenti di vigilanza.

Nell'esercizio delle proprie responsabilità di prevenzione del riciclaggio, la Banca d'Italia utilizza tutte le informazioni disponibili per programmare l'attività di supervisione, specie ispettiva, focalizzandola su intermediari, aree e settori particolarmente esposti a questo rischio. Tra il 2007 e il 2011 abbiamo condotto oltre 860 accertamenti ispettivi di vigilanza a carattere generale nel corso dei quali è stato anche verificato il rispetto della normativa antiriciclaggio. Nello stesso periodo sono stati effettuati 23 accertamenti mirati al rispetto della normativa antiriciclaggio presso le direzioni generali di intermediari vigilati. Dal maggio del 2008 abbiamo avviato un esteso programma di controlli su singole dipendenze bancarie appartenenti a specifiche aree territoriali ritenute "a rischio"; essi hanno interessato fino a oggi più di 300 sportelli.

In questo campo l'esperienza suggerisce che l'apparato sanzionatorio a corredo della normativa antiriciclaggio potrebbe essere utilmente rivisto per rendere più proporzionata ed efficace la repressione dei comportamenti illeciti.

Vi sono sanzioni penali che colpiscono carenze di tipo organizzativo o procedurale riguardanti, ad esempio, gli obblighi di registrazione negli appositi archivi, anche in assenza di condotte più o meno consapevolmente finalizzate a nascondere effettivi atti di riciclaggio. Vi sono numerosi illeciti amministrativi, disciplinati in modo disomogeneo sia sotto il profilo dei soggetti responsabili (persone fisiche o giuridiche) sia nei meccanismi di quantificazione delle sanzioni. Sarebbe opportuno rivedere la materia trovando tra l'altro un diverso equilibrio tra sanzioni penali e amministrative; queste ultime dovrebbero costituire lo strumento ordinario di repressione delle violazioni delle norme sulle procedure, l'organizzazione e i controlli, mentre le sanzioni penali andrebbero applicate ai comportamenti che vedono l'utilizzo di dati o documenti falsi o altri mezzi fraudolenti e, più in generale, che sono indice di condotte di riciclaggio.

Per l'usura, la Banca d'Italia, in base alla legge, rileva i dati sulla base dei quali vengono emanati ogni tre mesi i decreti ministeriali che stabiliscono i tassi soglia. Non v'è poi dubbio che il complesso delle norme di contrasto all'usura sono parte di quelle "disposizioni in materia creditizia" il rispetto delle quali è presidiato anche dall'attività della Banca d'Italia, ai sensi dell'art. 5, comma 1, del Testo unico bancario. La Banca d'Italia, nel corso delle ispezioni che verificano il rispetto delle norme sulla trasparenza, controlla che l'informazione sui tassi soglia sia fornita con l'evidenza prevista e pienamente accessibile alla clientela; esamina gli esposti (fermo restando che, in base alla legge, non può pronunciarsi nel merito delle controversie, che spetta all'Autorità giudiziaria); segnala all'Autorità giudiziaria gli aspetti di possibile rilevanza penale; tiene conto di eventuali violazioni nella propria attività di vigilanza prudenziale.

4. Vi sono infine reati, ad esempio quelli correlati all'evasione fiscale o alla corruzione, che di per sé possono non riguardare specificamente l'attività finanziaria, ma che possono coinvolgere talune istituzioni finanziarie, solitamente uno o più esponenti delle medesime. Sebbene l'accertamento di questi reati non rientri tra i compiti della Banca d'Italia, essi hanno – sia pure indirettamente – impatto sulla sana e prudente gestione. La Banca d'Italia, quindi, non li considera affatto come secondari e se, nell'esercizio delle proprie funzioni di vigilanza, essa si imbatte occasionalmente anche in elementi di fatto riconducibili alla commissione di simili reati, riferisce i fatti all'Autorità giudiziaria, affinché ne valuti la portata criminale.

Le forme di collaborazione con l'Autorità giudiziaria

Sono dunque molteplici i casi in cui l'attività di vigilanza si può intersecare con fatti di rilevanza penale. La collaborazione tra Banca d'Italia e Autorità giudiziaria è intensa, nel rispetto rigoroso dei ruoli di ciascuno.

Nel nostro assetto normativo la Banca d'Italia non ha compiti di ricerca o di accertamento di qualsiasi comportamento illecito posto in essere dalle banche, né dispone dei poteri di acquisizione delle fonti di prova e di individuazione dei responsabili che spettano invece agli organi inquirenti.

Anche in sede ispettiva essa può soltanto chiedere informazioni e documenti agli intermediari, rimanendo però esclusa la possibilità di ricercarli e quindi acquisirli direttamente.

Quando però nello svolgimento dell'attività di controllo cartolare e ispettivo, la Banca d'Italia si imbatte in ipotesi di reato, l'art. 7 del TUB prevede l'obbligo di riferire esclusivamente al Governatore (oggi al Direttorio) "tutte le irregolarità constatate". Oltre alla notizia informale immediata, nei casi più significativi le strutture forniscono ai vertici della Banca d'Italia gli approfondimenti del caso, tesi a corroborare sul piano tecnico-giuridico la

rilevanza penale dei fatti, allo scopo di pervenire a denunce accurate e circostanziate e di coordinare in modo efficace l'azione di vigilanza con eventuali provvedimenti dell'Autorità giudiziaria, sempre nell'ambito delle rispettive responsabilità. Nell'interpretazione della Banca d'Italia l'articolo 7 del TUB, pur prevedendo un'eccezione procedurale alla regola della denuncia diretta da parte dei pubblici ufficiali, non configura una deroga all'articolo 331 del codice di procedura penale né riguardo alla sussistenza dell'obbligo né riguardo ai tempi della denuncia. Una recente riforma delle prassi interne, ispirata al principio di proporzionalità, ha semplificato considerevolmente l'iter interno, soprattutto per le denunce relative a fattispecie ricorrenti e nei casi di urgenza, consentendoci di accelerare il processo di segnalazione di fatti di reato.

La collaborazione offerta dalla Banca d'Italia all'Autorità giudiziaria si è ulteriormente intensificata nell'ultimo biennio e ha anche assunto forme diverse dalle tradizionali e collaudate consulenze tecniche, perizie e deposizioni testimoniali. In casi eccezionali sono state introdotte forme strutturate di cooperazione al fine di assicurare assistenza tecnica in via continuativa alle Procure, mediante l'istituzione di Nuclei di supporto all'Autorità giudiziaria.

Le informazioni che la Vigilanza acquisisce anche informalmente dall'Autorità giudiziaria, nel rispetto del segreto istruttorio e senza che vengano compromessi i diritti della difesa, rivestono una notevole utilità sul piano di vigilanza. In molti casi sono stati avviati contatti con gli uffici giudiziari già nella fase iniziale delle indagini; ciò ha consentito di avviare forme di monitoraggio più strette nei confronti di singoli intermediari, anche attraverso accessi ispettivi. Nei casi più gravi, la collaborazione ha reso possibile l'adozione immediata di provvedimenti straordinari.

In presenza di questioni di carattere generale, come nel caso dei rapporti tra intermediari italiani e controparti sammarinesi, sono state diramate comunicazioni agli operatori e avviate campagne ispettive mirate. Nell'ambito dei controlli antiriciclaggio, nella selezione delle aree o dei settori maggiormente esposti al rischio di money laundering, da sottoporre prioritariamente a verifica, indicatori di tipo quantitativo si affiancano alle informazioni sulla diffusione dei fenomeni criminali acquisite nel corso dei contatti con l'Autorità giudiziaria.

L'esistenza di sinergie fra attività di prevenzione e di contrasto è riconosciuta dallo stesso legislatore, che in certi casi ha previsto espressamente meccanismi di scambio di informazioni tra potere giudiziario e autorità di vigilanza. Ciò è accaduto, per lo più, in ambiti – come quello della disciplina antiriciclaggio e della responsabilità amministrativa degli enti per i reati commessi dal proprio personale – nei quali è più evidente il collegamento tra l'adeguatezza degli assetti organizzativi e la possibilità di utilizzo, anche inconsapevole, degli stessi intermediari per finalità di commissione di reati.

L'art. 9, comma 7, del d.lgs. 231/07 stabilisce che l'Autorità giudiziaria informi la Vigilanza, ai fini delle valutazioni di competenza, quando ha fondato motivo di ritenere che il riciclaggio avvenga attraverso operazioni effettuate presso gli intermediari vigilati.

In caso di responsabilità amministrativa l'interazione tra l'Autorità giudiziaria penale e la Banca d'Italia è particolarmente intensa: in particolare, il pubblico ministero può sentire l'autorità di vigilanza, la quale può comunque presentare relazioni scritte, essenzialmente al fine di contribuire a fornire all'Autorità giudiziaria un quadro completo della situazione tecnico-organizzativa dell'intermediario. Per le stesse finalità il giudice può disporre "l'acquisizione dalla Banca d'Italia e dalla CONSOB, per i profili di specifica competenza, di aggiornate informazioni sulla situazione della banca, con particolare riguardo alla struttura organizzativa e

di controllo". L'accertamento di una responsabilità amministrativa della persona giuridica, infine, può portare all'adozione di una misura di crisi da parte della Banca d'Italia (art. 97-bis del TUB).

La collaborazione tra la Banca d'Italia e l'Autorità giudiziaria penale continuerà a essere uno snodo centrale per la tutela della legalità nell'attività finanziaria anche a seguito dell'entrata in vigore del sistema unico di vigilanza sulle banche.

Intanto, la Banca centrale europea vigilerà direttamente soltanto sulle banche rilevanti. Sulle altre, la Banca d'Italia continuerà a esercitare – nell'ambito del sistema unico di supervisione – i poteri e le responsabilità della vigilanza prudenziale. Inoltre la Banca d'Italia manterrà inalterati i propri poteri di vigilanza sugli intermediari non bancari e tutti i compiti che non attengono alla stretta vigilanza prudenziale (ad esempio, riciclaggio o correttezza e trasparenza nei rapporti con i clienti).

Anche con riguardo alle banche rilevanti la Banca d'Italia, autorità competente nazionale, collaborerà strettamente con la Banca centrale europea per l'esercizio della vigilanza; le analisi e le ispezioni verranno condotte da *team* a cui parteciperanno intensamente funzionari della Banca d'Italia. In questa situazione, ci si sta orientando verso un assetto in base al quale – qualora venga a conoscenza di fatti per i quali sussista un *fumus* di reato – la Banca centrale europea è tenuta a rivolgersi all'autorità competente nazionale (nel nostro caso, la Banca d'Italia) per la successiva denuncia all'Autorità giudiziaria penale, in conformità a quanto prescritto dalla disciplina nazionale.

Il regime sanzionatorio applicabile alle violazioni delle norme di vigilanza prudenziale sarà significativamente rafforzato con l'entrata in vigore, a fine anno, delle norme di recepimento della Quarta direttiva sul capitale¹⁶. Per accrescere l'efficacia e la capacità dissuasiva delle sanzioni, essa introduce significative innovazioni sul fronte dei destinatari delle sanzioni, del tipo di misure applicabili e dell'importo monetario delle sanzioni.

Nel nuovo regime le sanzioni pecuniarie potranno essere inflitte a persone fisiche e giuridiche. Saranno significativamente innalzati gli importi delle sanzioni, che potranno arrivare fino a un massimo di 5 milioni di euro per le persone fisiche o del 10% del fatturato per gli intermediari. Sarà prevista, inoltre, la possibilità di escludere temporaneamente dal sistema finanziario i soggetti responsabili di gravi violazioni.

Va da sé che il rafforzamento del sistema sanzionatorio si dovrà realizzare nel rispetto delle garanzie procedimentali che l'ordinamento prevede a tutela del diritto di difesa dei destinatari dei provvedimenti amministrativi e degli altri diritti previsti dalla legge sulla trasparenza amministrativa. La normativa secondaria della Banca d'Italia in tema di procedura

¹⁶ 2013/36/UE (c.d. CRDIV).

sanzionatoria è stata recentemente rivista secondo principi di proporzionalità e di pieno contraddittorio tra l'organo di vigilanza e i soggetti destinatari degli atti di contestazione di addebiti.

* * *

Legalità e sviluppo economico sono interdipendenti. Un efficiente Stato di diritto, dotato di una regolamentazione equilibrata e della capacità effettiva di farla rispettare, crea un ambiente favorevole allo sviluppo, favorisce gli investimenti, attrae le migliori energie umane. L'illegalità diffusa altera i meccanismi di mercato e stravolge gli incentivi a favore di attività improduttive o dannose; rallenta la crescita riducendo il benessere collettivo. Ne conseguono ingiustizie e inefficienze che vanno a danno di tutti, ma specialmente dei più onesti e dei più deboli.

Nel settore finanziario in particolare, le interferenze di tipo illecito e criminale mettono in pericolo la stabilità degli operatori coinvolti e la libertà ed efficienza del mercato. La prevenzione e il contrasto dei reati finanziari sono quindi parte essenziale dell'attività imprenditoriale. Il rigoroso rispetto della legge è cardine della sana e prudente gestione, sulla quale vigila la Banca d'Italia.

Purtroppo, periodi prolungati di recessione offrono un'occasione in più al crimine. Si accresce l'incidenza di alcuni reati contro il patrimonio. Può accrescersi la vulnerabilità di individui e imprese all'usura, consentendo così alla criminalità di estendere il proprio controllo sull'economia legale. La caduta di fiducia nel sistema finanziario e nelle attività che esso offre incrementa l'uso del contante e il ricorso a beni rifugio quali l'oro e gli altri metalli preziosi, facilitando l'uso di mezzi di pagamento meno tracciabili.

La Banca d'Italia è fortemente impegnata a combattere l'illegalità nel campo finanziario, secondo le competenze e con gli strumenti che la legge le assegna. Reati come il falso in bilancio, il riciclaggio, le infedeltà patrimoniali, mettono in pericolo l'integrità dell'attività bancaria, interferiscono con la vigilanza, alterano i meccanismi competitivi.

La collaborazione con la magistratura aiuta ciascuna delle due parti a perseguire in modo migliore i propri obiettivi istituzionali. Essa avviene nella consapevolezza della diversità dei ruoli svolti e nel pieno rispetto delle garanzie e dei diritti di difesa dei soggetti interessati, a sua volta pietra angolare dello Stato di diritto, presidio imprescindibile di legalità.