

Seminari giuridici della Consulenza legale della Banca d'Italia

Il sistema sanzionatorio bancario europeo e nazionale

Indirizzo di saluto di Ignazio Visco

Governatore della Banca d'Italia

Roma, 4 dicembre 2015

Saluto tutti i partecipanti a questo seminario su un tema che ha implicazioni importanti per l'efficacia dell'azione dell'autorità di supervisione e la fiducia nel sistema finanziario. Il ciclo di studi organizzato nel 2015 dalla Consulenza legale della Banca d'Italia ha trattato, tempestivamente e con il riscontro di un'ampia e qualificata partecipazione, le più recenti innovazioni del diritto bancario europeo. L'incontro di oggi, a chiusura del ciclo, offre l'occasione per discutere con la più autorevole Magistratura e dottrina le linee evolutive dell'apparato normativo in materia di sanzioni bancarie e le problematiche connesse con l'esercizio dell'azione sanzionatoria nell'ambito della repressione dei comportamenti contrari alle regole di vigilanza.

Negli ultimi anni il sistema bancario italiano è stato interessato da importanti cambiamenti anche per effetto di interventi del legislatore dell'Unione europea e di quello nazionale.

La crisi finanziaria globale del 2008-09 e successivamente la crisi dei debiti sovrani nell'area dell'euro hanno reso evidente la necessità di una regolamentazione finanziaria il più possibile armonizzata e condivisa. Nell'Unione europea, pur con le difficoltà proprie di un processo unitario complesso e non privo di contrasti, con le direttive in materia finanziaria, l'unione bancaria e il progetto di unione dei mercati dei capitali certamente si procede in questa direzione. Il superamento della differenziazione tra gli assetti di vigilanza dei paesi dell'Unione comporta la necessità di pervenire a un ordinamento sanzionatorio uniforme, in grado di contribuire con efficacia all'azione di contrasto delle condotte illecite degli operatori.

Di fronte a una crisi che è arrivata a minacciare l'integrità della moneta unica e del mercato interno, la linea di azione dell'Unione europea in campo finanziario si è sviluppata in una duplice prospettiva: da un lato, la creazione di nuove autorità per l'esercizio comune della vigilanza sugli intermediari finanziari; dall'altro, la riforma delle regole per intermediari e operatori del mercato, allo scopo di rafforzare i presidi prudenziali sull'attività da questi svolta e di introdurre efficaci strumenti di risoluzione delle crisi bancarie.

Con la Comunicazione 716 sul rafforzamento dei regimi sanzionatori, nel dicembre del 2010 la Commissione Europea aveva posto l'attenzione sulla scarsa omogeneità delle sanzioni nel settore finanziario e sulla conseguente diversità delle prassi seguite nella repressione dei comportamenti di violazione della normativa. A parità di infrazioni, il livello delle sanzioni amministrative pecuniarie variava notevolmente negli Stati membri

dell'Unione, con evidenti riflessi per la loro capacità dissuasiva nei confronti degli intermediari, in particolare quelli di più grandi dimensioni. Mancavano in alcuni ordinamenti sanzioni diverse da quelle pecuniarie, come la revoca dell'autorizzazione all'attività, in determinati casi essenziali per la repressione di comportamenti scorretti. Anche le differenze nazionali nel colpire con sanzioni amministrative o penali i medesimi comportamenti creavano disomogeneità e comportavano effetti di diversa efficacia nel contrasto di comportamenti scorretti. La Commissione esprimeva quindi la necessità di una maggiore convergenza dei sistemi sanzionatori per migliorare lo stesso funzionamento del sistema bancario e finanziario dell'Unione.

La creazione del Meccanismo di vigilanza unico (MVU), diventato operativo dal 4 novembre 2014, è stato il punto di partenza verso l'Unione bancaria. Il nuovo modello di vigilanza bancaria è basato sull'esercizio dei poteri, di regolazione e amministrativi in senso stretto, da parte di un supervisore unico, l'autorità sovranazionale, in una interrelazione continua e nell'ambito di un sistema di responsabilità condivise con le autorità nazionali.

Nel disegno per realizzare l'Unione bancaria, alla riforma dell'assetto istituzionale della vigilanza si è affiancato un sostanzioso rafforzamento della regolamentazione da parte del legislatore europeo.

Un primo intervento normativo ha investito la vigilanza prudenziale. Trasfondendo nell'Unione gli Accordi di Basilea III assunti nel 2010 sotto la pressione della crisi finanziaria, la Direttiva (CRD IV, 2013/36/UE) e il Regolamento del Consiglio dell'Unione sui requisiti patrimoniali (CRR, 2013/575/UE) del 26 giugno 2013 hanno dettato le nuove regole per l'accesso all'attività creditizia e per la vigilanza prudenziale sul settore bancario. I due testi normativi costituiscono un *corpus* di regole, un “*single rulebook*” fondamentale per l'esercizio della vigilanza comune e necessario per assicurare in tutta l'Unione condizioni uniformi per l'attività bancaria.

Il legislatore sovranazionale dedica particolare attenzione all'apparato sanzionatorio sia nella Direttiva sia nel Regolamento istitutivo del MVU (2013/1024/UE). In sintonia con la visione di un sistema normativo armonizzato, la CRD IV definisce un articolato apparato di sanzioni amministrative per assicurare l'osservanza degli obblighi della Direttiva stessa e del Regolamento sui requisiti di capitale. Lo strumentario a disposizione delle autorità nazionali, solitamente limitato alle sanzioni pecuniarie, si arricchisce così di “altre misure

amministrative”, che devono rispondere tutte ai caratteri essenziali per il legislatore europeo dell’essere “effettive, proporzionate e dissuasive”.

Le sanzioni pecuniarie, che possono raggiungere importi rilevanti sia per gli enti creditizi sia per le persone fisiche, devono tendere ad annullare il vantaggio che i responsabili possono trarre dalla violazione, esercitando così un concreto effetto deterrente di condotte illecite da parte degli operatori. Gli altri provvedimenti – reprimenda pubblica, ordine di cessare la violazione, interdizione temporanea dall’esercizio delle funzioni, sospensione dell’autorizzazione all’attività e dei diritti di voto degli azionisti – hanno le medesime finalità repressive e dissuasive. Agli Stati membri è riservata la scelta di inasprire le sanzioni amministrative pecuniarie o di prevederne di aggiuntive, così come di introdurre sanzioni penali. Il rilievo assunto dalle sanzioni per la valutazione dell’onorabilità degli esponenti aziendali secondo le linee guida dell’Autorità bancaria europea motiva la creazione presso questa autorità di una banca dati centralizzata di tutti i provvedimenti sanzionatori amministrativi.

Anche il Regolamento istitutivo del MVU prevede l’applicazione di sanzioni “efficaci, proporzionate e dissuasive” in caso di violazione delle norme di vigilanza. A tutela degli interessi dell’Unione si è ritenuto necessario che anche le autorità nazionali possano infliggere sanzioni in caso di mancato rispetto degli obblighi imposti dal diritto nazionale di recepimento delle direttive europee. L’articolato riparto di competenze tra la BCE e le autorità nazionali per l’applicazione delle sanzioni rende evidente la necessità di una loro stretta cooperazione e si riflette sulla tutela giurisdizionale, anch’essa ripartita tra giudici nazionali ed europei.

Il complesso normativo che costituisce il secondo pilastro dell’Unione bancaria – il Regolamento che istituisce il Meccanismo di risoluzione unico (MRU, 2014/806/UE), fissando norme e procedure uniformi per la risoluzione delle enti creditizi, e la Direttiva che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione per le banche (BRRD, 2014/59/UE) – prevede anche esso un robusto apparato sanzionatorio per assicurare la conformità delle decisioni adottate nell’ambito del MRU. Alle sanzioni pecuniarie e alle penalità di mora si affiancano “altre misure amministrative”, riproducendo la tassonomia dei provvedimenti amministrativi sanzionatori della Direttiva sui requisiti di capitale, connotati dagli stessi caratteri di efficacia, proporzionalità e capacità dissuasiva. È volutamente lasciata agli Stati nazionali l’opzione della punizione penale delle violazioni più gravi.

A livello europeo, il ravvicinamento dei regimi sanzionatori appare realizzato. Sebbene non sia ipotizzabile una convergenza totale, l'apparato sanzionatorio amministrativo ha raggiunto un assetto che appare adeguato a garantire il rispetto e la corretta applicazione in via generalizzata delle regole del mercato finanziario. Non essendo invece il legislatore europeo competente ad armonizzare totalmente le sanzioni penali, problemi ancora si pongono per la tutela penale dell'attività di vigilanza, che l'ordinamento italiano però garantisce.

A livello nazionale, le sanzioni amministrative pecuniarie a carico degli esponenti aziendali e dei dipendenti delle banche hanno finora costituito lo strumento sanzionatorio previsto dal Testo unico bancario e utilizzato dalla Banca d'Italia per punire i comportamenti scorretti degli intermediari. La maggior parte dei provvedimenti sanzionatori emanati negli ultimi dieci anni ha riguardato irregolarità concernenti le carenze organizzative e dei controlli interni e il processo di concessione del credito.

Il legislatore ha recepito nell'ordinamento interno la Direttiva sui requisiti di capitale con il decreto legislativo n.72 del 12 maggio 2015, completando così anche nell'ordinamento italiano la riforma della vigilanza prudenziale apportata dal "pacchetto CRD IV/CRR". Le modifiche al Testo unico bancario – oltre che a quello della finanza per i profili attinenti alle imprese di investimento – che solo la norma di rango primario poteva apportare, sono state particolarmente necessarie proprio nell'ambito sanzionatorio, che è stato radicalmente riformato secondo le linee segnate dalla normativa europea e le scelte operate dal legislatore nazionale nella legge delega.

Lo strumentario che il Testo unico bancario mette ora a disposizione della Banca d'Italia per la repressione in via amministrativa delle condotte illecite degli operatori si è significativamente arricchito. Le principali novità, l'applicabilità delle sanzioni alle persone giuridiche e non solo agli esponenti aziendali o ai dipendenti degli enti creditizi e il considerevole innalzamento della misura massima delle sanzioni pecuniarie, allineano l'ordinamento bancario italiano a quello europeo e mirano a stimolare gli intermediari a una maggiore attenzione a un'adeguata organizzazione aziendale e a un efficace sistema di controlli interni per impedire condotte illecite. La possibilità di ordinare agli enti creditizi di cessare la violazione e la sospensione temporanea dalla carica degli esponenti aziendali rendono l'azione punitiva amministrativa modulabile in relazione alla gravità e alla tipologia della violazione.

Sanzioni, pecuniarie e non, saranno applicabili dalla Banca d'Italia quale Autorità di risoluzione, grazie alle modifiche apportate al Testo unico bancario dai recentissimi decreti legislativi, n. 180 e n. 181 del 16 novembre 2015, di recepimento della Direttiva che istituisce il nuovo quadro europeo di risoluzione delle crisi.

Il nuovo sistema sanzionatorio bancario risultante dalla riforma non si limita a recepire le istanze di convergenza del legislatore europeo, ma tiene conto dei principi enunciati dalla giurisprudenza, nazionale ed europea, che si è occupata delle sanzioni bancarie e finanziarie.

Concluso nel 2014 dalla Corte Costituzionale a favore del Giudice ordinario il contrasto sulla giurisdizione in ordine alle controversie in materia di sanzioni bancarie, il recente dibattito giurisprudenziale si è concentrato in particolare sul contraddittorio che deve essere assicurato, in ossequio al principio enunciato dall'art. 24 della legge sul risparmio, in fase procedimentale tra l'incolpato e l'autorità amministrativa.

Nelle Disposizioni in materia di sanzioni e procedura sanzionatoria in via di emanazione la Banca d'Italia, attenta alle sollecitazioni della giurisprudenza, ha introdotto nel procedimento una forma di contraddittorio rafforzato, in considerazione della maggiore afflittività e della diversificazione delle misure sanzionatorie previste dal nuovo regime. Gli interessati potranno quindi presentare proprie difese scritte anche al Direttorio della Banca d'Italia, cui spetta la decisione, in ordine alla proposta di sanzione avanzata dall'Ufficio istruttorio competente.

Con la riforma del Testo unico bancario si è inoltre colta l'occasione per rivedere il giudizio di impugnazione dei provvedimenti sanzionatori, per tenere conto dei principi enunciati dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nella nota sentenza del 4 marzo 2014 (sentenza Grande Stevens): il rito processuale, non più camerale, prevede ora la discussione delle parti in una udienza pubblica.

Il sistema sanzionatorio del Testo unico bancario, come delineato dal recente intervento riformatore, si mostra quindi nel complesso ben articolato negli strumenti a disposizione dell'autorità di vigilanza per ostacolare le condotte illecite dagli intermediari, in un'azione di contrasto che, per essere efficace, l'Unione europea vuole fortemente omogenea.

Il confronto con la giurisprudenza, espressa dalla più alta Magistratura, e con la dottrina dà modo oggi di riflettere sui nuovi scenari in cui tale azione è destinata a esplicarsi.