



*Inviata all'indirizzo PEC:
npv@pec.bancaditalia.it*

Prot. 58/12
CP/gc

Milano, 23 luglio 2012

Spettabile
Banca d'Italia
Servizio Normativa e Politiche di
Vigilanza
Divisione Normativa Prudenziale
Via Nazionale, 91
00184 – ROMA

OGGETTO: Risposta alla Consultazione – Disposizioni di vigilanza in materia di sanzioni e procedura sanzionatoria amministrativa

Si fa riferimento alle disposizioni in oggetto (di seguito, le **Disposizioni**) e alla relativa consultazione pubblica promossa dalla Banca d'Italia nello scorso mese di maggio.

Previa consultazione con le proprie associate, Assosim, ringraziando per l'opportunità di offrire il proprio contributo alla predetta consultazione, rileva quanto segue.

* * *

In via preliminare, la scrivente Associazione esprime pieno apprezzamento per la scelta di politica legislativa adottata, volta a racchiudere in un unico *corpus* documentale previsioni applicabili alle varie categorie di soggetti vigilati, in tal modo evitando il rischio di possibili sperequazioni disciplinari dovute anche allo stratificarsi di disposizioni succedutesi nel tempo.

Ciò premesso, Assosim ritiene opportuno formulare alcune osservazioni sul tenore delle Disposizioni, la prima delle quali rilevante sotto il profilo della mera opportunità politica e le altre attinenti, invece, ad aspetti più strettamente tecnico-normativi.

ASSOSIM

Quanto al primo aspetto, Assosim ritiene di dover sottoporre all'attenzione dell'Autorità un'osservazione di principio concernente l'articolazione dell'impianto procedurale delineato dalle Disposizioni.

La procedura sanzionatoria configurata nel documento si snoda, in sintesi, nelle seguenti fasi:

1. accertamento;
2. contestazione formale delle violazioni riscontrate mediante apposita notifica;
3. presentazione delle controdeduzioni ed eventuale audizione personale;
4. valutazione degli elementi istruttori;
5. proposta al Direttorio di irrogazione delle sanzioni o archiviazione del procedimento;
6. adozione del provvedimento sanzionatorio o archiviazione del procedimento da parte del Direttorio;
7. notifica e pubblicazione del provvedimento.

Al riguardo, la scrivente Associazione chiede che si valuti l'opportunità di far precedere la "contestazione formale" da una fase interlocutoria, che potremmo definire "mediana", tale da permettere una sorta di "ravvedimento operoso" da parte dell'intermediario. L'eventuale introduzione di tale fase potrebbe rivelarsi di particolare utilità qualora le violazioni riscontrate siano di lieve entità e tali da poter essere sanate attraverso un intervento correttivo immediato dell'intermediario, concordato con l'Autorità e realizzato sotto il suo controllo.

A tal fine, si suggerisce di considerare l'ipotesi di far seguire la fase 1. non già dalla notifica della contestazione formale che instaura il procedimento sanzionatorio (cfr. paragrafo 1.2 (*Contestazione delle violazioni*)), bensì dall'invio agli interessati del verbale di accertamento (recante i rilievi di vigilanza) corredato da un avviso di convocazione degli esponenti aziendali (i.e., in via esemplificativa, membri dell'organo di supervisione strategica, di quello di vigilanza, responsabile/i della *compliance*). A ciò seguirebbe un incontro tra i suddetti esponenti e l'Autorità nel corso del quale presentare e discutere un "*course of action*" esplicativo dei rimedi e delle azioni correttive già poste in essere o da realizzare ai fini della tempestiva rimozione dei suddetti rilievi. La valutazione di tale "*course of action*" - la cui implementazione avverrebbe sotto il controllo dell'Autorità - andrebbe inevitabilmente a incidere sulle successive fasi del procedimento: qualora, infatti, il giudizio di Banca d'Italia circa il piano presentato fosse positivo e lo stesso fosse effettivamente e compiutamente realizzato in tempi ragionevoli, l'Autorità medesima potrebbe procedere all'applicazione di sanzioni più lievi o, addirittura, all'archiviazione del procedimento.

ASSOSIM

A giudizio della scrivente Associazione, la previsione di una “fase mediana” di stampo simile a quella sopra tratteggiata incoraggerebbe quella fattiva collaborazione tra le parti sempre auspicata e auspicabile e produrrebbe effetti positivi per il sistema in sé considerato: l’intermediario non dovrebbe infatti attendere la notifica del verbale ispettivo per eventualmente assumere i necessari e/o opportuni provvedimenti e sarebbe anzi incentivato a intraprendere immediate misure correttive onde limitare, se non addirittura evitare, le conseguenze dell’apertura formale del procedimento sanzionatorio.

Passando ora all’esame delle Disposizioni in commento, Assosim ritiene doveroso segnalare l’esigenza degli intermediari di conoscere con esattezza il momento di chiusura della fase di accertamento di eventuali violazioni: da tale data infatti - come peraltro previsto anche nelle Disposizioni (cfr. paragrafo 1.1 (*Accertamento delle violazioni*)) - “*decorrono i termini per la notifica della contestazione delle violazioni agli interessati*”. Dal testo delle Disposizioni si evince che tale data è conosciuta solo da parte dell’Autorità di Vigilanza in quanto viene previsto che “*l’accertamento si perfeziona con l’apposizione agli atti del visto del Direttore Centrale per la Vigilanza bancaria e finanziaria*”. Si suggerisce pertanto di prevedere l’invio all’intermediario interessato di una comunicazione *ad hoc* (da recapitarsi anche a mezzo PEC) con la quale viene formalmente resa nota la data di apposizione del sopra menzionato visto e, in ogni caso, della chiusura della fase di accertamento.

Con specifico riferimento alle previsioni delle Disposizioni, rileviamo che, ai sensi del **paragrafo 1.3** (*Presentazione delle controdeduzioni*), i destinatari del procedimento sanzionatorio hanno facoltà di presentare documenti difensivi entro 30 giorni dalla data di notifica della lettera di contestazione; tale termine non è perentorio, in quanto il paragrafo in esame prevede che tali soggetti “*possono richiedere, con specifica istanza debitamente motivata e firmata dagli interessati, una breve proroga (di norma non superiore a 15 giorni)*”. Pur riconoscendo che, a livello testuale, la previsione non fissa in maniera tassativa il possibile periodo di proroga quindicinale, si suggerisce tuttavia una maggiore flessibilità, in considerazione del fatto che le dimensioni di alcuni intermediari (tenuto conto dei relativi assetti organizzativi) potrebbero necessitare – ovviamente sulla base di plausibili e ragionevoli motivazioni – di un periodo di tempo più ampio. Pertanto, si propone di introdurre un linguaggio temporalmente meno definito, sostituendo parte della previsione sopra riportata (i.e., “*(di norma non superiore a 15 giorni)*”) con una di simile tenore: “*la cui durata è valutata dalla Banca d’Italia sulla base delle ragioni addotte dai soggetti interessati*”.

Ulteriori riflessioni emergono dall’esame del **paragrafo 1.6** (*Irrogazione della sanzione*), il quale declina alcuni elementi alla luce dei quali viene valutata la gravità della

violazione riscontrata nell'ambito del procedimento di accertamento. A tal proposito, Assosim rileva l'opportunità di:

- A. inserire nell'elenco di cui al predetto paragrafo - quale ulteriore criterio alla cui luce ponderare la gravità della violazione - anche un espresso riferimento alla **difficoltà interpretativa e applicativa della normativa** oggetto di asserito inadempimento. Costituisce infatti dato di esperienza il fatto che, soprattutto in sede di primo recepimento di nuove normative, gli intermediari abbiamo talora riscontrato difficoltà interpretative tali da richiedere l'intervento delle stesse Autorità volto a fornire chiarimenti tecnici anche attraverso la diffusione di c.d. *Frequently Asked Questions* (FAQ). D'altronde, le stesse Disposizioni considerano la possibilità di successivi interventi chiarificatori laddove prevedono che *“nelle materie disciplinate da norme di principio (di carattere generale o gestionale), in coerenza con esigenze di certezza e prevedibilità della sanzione, la Banca d'Italia valuta la condotta tenendo anche in considerazione eventuali provvedimenti a carattere generale emanati allo scopo di precisare il contenuto del precetto”* (cfr. paragrafo 1.1 (Accertamento delle violazioni));
- B. considerare, sempre ai fini della valutazione della gravità della violazione e della conseguente quantificazione della sanzione personale, anche **la durata degli incarichi** ricoperti dai destinatari. L'ultimo alinea del paragrafo in commento – nel prevedere che la gravità della violazione vada commisurata anche al *“grado di responsabilità personale dei soggetti sottoposti alla procedura sanzionatoria, in relazione all'effettivo assetto dei poteri ed alle condotte concretamente tenute”* - dimostra già un'attenzione dell'Autorità verso l'effettività del ruolo ricoperto dal soggetto interessato dal provvedimento sanzionatorio. In linea con tale previsione e a maggiore specificazione della stessa, si ritiene opportuna l'introduzione di un autonomo riferimento anche alla *“durata dell'incarico”*.

Infine, alla luce del recente pronunciamento con il quale la Corte Costituzionale ha sancito l'illegittimità di alcune disposizioni del D. Lgs. 104/2010 (c.d. “Codice del processo amministrativo”) nella parte in cui attribuiscono (*rectius*, attribuivano) alla giurisdizione esclusiva del TAR del Lazio, sede di Roma, le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Consob (sentenza n° 162/2012), ci sia consentito esprimere un dubbio in relazione all'opportunità di quanto previsto nel paragrafo 4. (*Impugnazione del provvedimento sanzionatorio*) relativamente alla competenza del predetto giudice amministrativo a conoscere delle impugnazioni dei provvedimenti sanzionatori della Banca d'Italia. Benché la Suprema Corte si sia in tale circostanza pronunciata unicamente in relazione alle controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Consob, senza nulla stabilire con riferimento a quelle aventi a oggetto invece le sanzioni irrogate da Banca d'Italia,

ASSOSIM

nell'incertezza del quadro normativo di riferimento e onde evitare il rischio di una rapida obsolescenza delle Disposizioni (qualora, come prevedibile, nel prossimo futuro il legislatore ordinario dovesse modificare o abrogare le norme sopra citate o la Corte Costituzionale si dovesse pronunciare anche con riferimento ai poteri sanzionatori della Banca d'Italia), si suggerisce di non prevedere espressamente nel paragrafo 4. la competenza del TAR del Lazio, sede di Roma, bensì di optare per un generale riferimento alle “**disposizioni di legge applicabili**”. Tale ultima formulazione pare suscettibile di includere sia la (per ora attuale) competenza del TAR del Lazio, sede di Roma, sia la competenza del giudice ordinario che dovesse eventualmente essere in futuro prevista.

* * *

Si resta a disposizione per ogni chiarimento e si coglie l'occasione per porgere i migliori saluti.

Il Segretario Generale
Gianluigi Gugliotta

