

**Legalità e buon funzionamento del sistema finanziario
Roma - Martedì 4 febbraio 2014**

Collaborazione informativa e coordinamento

**Intervento del dott. Nello Rossi
Procuratore Aggiunto presso la Procura della Repubblica di Roma**

* * *

1. Collaborazione e coordinamento : gli strumenti di una grande ambizione.

Innanzitutto vi ringrazio di questo invito che trovo particolarmente stimolante perché ci induce a ripensare ed a riflettere con maggiore attenzione e respiro di quanto non ci accada nel quotidiano sul nostro modo di operare come membri di istituzioni diverse.

Ad un osservatore esterno le parole chiave di questa seconda sessione del convegno “*collaborazione informativa*” e “*coordinamento operativo*” potrebbero sembrare parole un po’ grigie, vagamente burocratiche, espressive di logiche tutte interne agli apparati.

Eppure ci sono molte buone ragioni per dimostrare che non è così .

La prima ragione è che collaborazione e coordinamento tra i diversi soggetti istituzionali preposti alla tutela della legalità del mercato finanziario sono strumenti essenziali per la realizzazione di una grande ambizione dell’ordinamento.

Garantire che nel mercato finanziario – cuore e motore del sistema economico – operino meccanismi intelligenti e flessibili di regole e di controlli che rendano il mercato più solido e credibile, senza asfissiarlo e senza comprimerne le potenzialità positive.

Non sono mancate, in questi anni di crisi, critiche appropriate e taglienti ma anche grossolane demonizzazioni del sistema finanziario.

Ma è certo che esso resta l’impalcatura necessaria per la realizzazione di fondamentali obiettivi umani , dai più modesti, individuali e privati come l’inizio di una attività o l’acquisto di una casa di abitazione a quelli collettivi più ambiziosi ed impegnativi.

Per questo occorre garantire che coloro che affollano il mercato finanziario, interessati ed attratti dalle sue molteplici offerte e possibilità , siano tutelati dalla presenza di attori inquinati ed inquinanti, da informazioni false o fuorvianti, da opacità, da giochi ingannevoli e che sia loro assicurato un ragionevole livello di affidabilità nell’azione degli operatori del mercato finanziario.

Per questo risultato è necessaria l’azione coordinata e coerente di regolatori e controllori con ruoli diversi , perché investiti del compito di tutelare diversi aspetti del sistema finanziario

Tra questi regolatori e controllori la legge ha voluto gettare dei ponti.

Ponti per collegarli e potenziare la loro azione.

Ponti per dar vita a luoghi di osservazione che abbiano una visuale più vasta e comprensiva del panorama circostante.

Collaborazione e coordinamento sono le strutture portanti, le arcate centrali di questi ponti di cui è qui necessario analizzare le caratteristiche normative, le potenzialità, i possibili punti deboli.

Sapendo che si tratta di modalità di azione indispensabili e non di fastidiosi accessori dell'azione di ogni singolo controllore.

E sapendo, anche, che vi è una dimensione sovranazionale di crescente rilievo che reclama collaborazione e coordinamento anche in ambito europeo ed internazionale.

La seconda ragione del carattere non burocratico delle parole di cui ci occupiamo è che esse riflettono - anche se non descrivono compiutamente - una realtà viva e pulsante: quella dei rapporti tra uomini delle istituzioni che, nel rispetto dei ruoli, sono chiamati dall'ordinamento a superare una visione circoscritta e limitata per confrontarsi con la complessità ed il carattere unitario dei fenomeni osservati e controllati.

Come è noto non mancano in ambito nazionale e locale, linee guida comuni, atti e protocolli di intesa tra i diversi attori del sistema di regolazione e di controllo

Non ne nego il valore, ma non illudiamoci che possano sostituire la sintonia delle intelligenze e le convergenze delle azioni.

Senza simpatie e sintonie istituzionali, senza un reale spirito di intesa, senza l'abitudine a confrontarsi in sedi formali ma anche in sedi ed in modi informali, nella attività quotidiana, non si va molto lontano.

La leale collaborazione istituzionale, principio cardine dell'ordinamento, si nutre anche di questo.

2. Evoluzione normativa dei modelli di collaborazione: dal modello debole domanda –risposta ai flussi bilaterali di informazione, all'osmosi informativa.

Per non essere astratto e per rimanere fedele al mio ruolo di uomo della prassi nella parte conclusiva del mio intervento farò più di un riferimento ai risultati concreti della collaborazione di cui parliamo senza nascondere i problemi ancora aperti su questo terreno.

Ma prima di parlare di risultati positivi e di punti critici ritengo utile un tentativo di individuazione delle linee di tendenza dell'ordinamento in tema di collaborazione informativa e cooperazione, in particolare tra autorità di settore e autorità giudiziaria.

I dati normativi di riferimento sono rintracciabili nella normativa antiriciclaggio e nei più risalenti testi unici bancario e finanziario che, proprio sul punto della collaborazione tra autorità, hanno subito nel tempo numerose modifiche se non vere e proprie riscritture.

Ed è appunto seguendo il filo di queste modifiche che è possibile cogliere non solo una costante evoluzione dell'ordinamento nel senso dell'ampliamento della collaborazione tra diverse autorità ma anche il succedersi di diversi "modelli" di collaborazione, progressivamente più intensa ravvicinata.

a) Il modello “debole”, incentrato sul meccanismo domanda-risposta e sull’apertura di singole finestre informative .

Il modello di collaborazione informativa tra Banca d’Italia , le altre autorità di settore e l’autorità giudiziaria presente nel testo originario della legge bancaria (che risale al 1993) era nel complesso un modello debole, puntiforme, incentrato su di un meccanismo episodico di domanda-risposta.

Un modello caratterizzato dall’apertura di singole finestre informative a seguito di richieste provenienti dagli altri attori del sistema piuttosto che sull’esistenza di flussi informativi aperti e costanti .

E perciò imperniato su di un elemento di carattere negativo, su di una esclusione: la non opponibilità del segreto di ufficio tra le autorità di settore ed all’autorità giudiziaria a fronte di ipotesi di reato.

Più agili scambi informativi, veri e propri flussi di informazioni erano previsti anche nelle formulazioni originarie del Testo unico bancario.

Ma erano circoscritti alle situazioni di crisi – i procedimenti di liquidazione o di fallimento di banche - nei quali Banca di Italia , da un lato, ed autorità amministrative e giudiziari dall’altro, venivano messi in più diretto e continuo contatto informativo grazie alla previsione di “*scambi di informazioni*”.

b) Il modello dei flussi informativi costanti e bilaterali.

Occorrerà attendere le norme del Testo unico finanziario (e le loro modifiche del 2005) e le successive riscritture delle norme del Testo unico bancario in tema di collaborazione perché all’originario “modello debole” si sostituiscano schemi collaborativi più continui ed aperti, connotati da una duplice apertura : verso gli organismi internazionali ed i partner europei e verso le altre autorità di settore.

Il modello dello scambio informativo incentrato sullo schema domanda - risposta , sorretto dalla non opponibilità del segreto di ufficio, lascia progressivamente il posto all’apertura di veri e propri flussi informativi bilaterali tra diverse istituzioni che hanno lo scopo di “*agevolare le rispettive funzioni*”.

Nei confronti dell’autorità giudiziaria viene ribadita l’esclusione del segreto d’ufficio in caso di indagini (art. 4, comma 10 TUF).

Ma gli artt. 187 octies e decies del testo unico finanziario (introdotti nel 2005) aprono la strada a forme di stretta interazione e sinergia tra Consob e autorità giudiziaria prevedendo che:

a) la Consob chieda al Procuratore della Repubblica l’autorizzazione a compiere atti invasivi come ispezioni, perquisizioni e acquisizione di tabulati telefonici (art. 187 octies TUF);

b) vi siano tra Consob e Procure scambi di informazioni “anche” in caso di violazioni non costituenti reato (art. 187 decies TUF) .

Sotto altro versante si istituisce un collegamento operativo tra pubblico ministero , Banca d'Italia e Consob ai fini dell'accertamento della responsabilità delle persone giuridiche nei casi in cui il pubblico ministero iscriva nel registro delle notizie di reato un illecito amministrativo a carico di una banca (art. 97 bis TUB).

c) Il modello della osmosi informativa.

La terza tappa di questo processo evolutivo – tappa che potremmo chiamare della osmosi informativa - è segnata dalla normativa antiriciclaggio, nel cui ambito il segreto di ufficio delle autorità di settore - l'Unità di informazione finanziaria e le autorità di vigilanza - è soggetto ad una lunga serie di deroghe per consentire la maggiore efficacia delle attività di vigilanza e repressione e la circolazione delle informazioni diviene più intensa e continua (art. 9 del D.L.vo n. 231 del 2007).

In questo contesto l'autorità giudiziaria non è solo il “destinatario” delle notizie di reato e il soggetto cui non può essere opposto il segreto d'ufficio ma è investita, a sua volta, di oneri di comunicazione alle autorità di vigilanza ed alla UIF nei casi in cui fatti di riciclaggio o di impiego di beni di illecita provenienza siano posti in essere attraverso operazioni effettuate presso gli intermediari sottoposti a vigilanza. (art. 9 , comma 7, del D.L.vo n. 231 del 2007) o sia in presenza di operazioni preordinate al compimento di delitti con finalità di terrorismo (art. 9 , comma 8, del D.L.vo n. 231 del 2007).

I limiti più incisivi alla diffusione delle informazioni restano quelli a tutela della riservatezza della identità delle persone fisiche che hanno effettuato le segnalazioni di operazioni sospette; identità che può essere rivelata solo a seguito di un decreto motivato dell'autorità giudiziaria che rappresenti l'indispensabilità di tale rivelazione ai fini dell'accertamento di reati.

La collaborazione informativa si traduce poi in attiva “cooperazione” nel meccanismo di congelamento (previsto dall'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 231 del 2007) che consente all'UIF di sospendere, per cinque giorni lavorativi, operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, autonomamente o su richiesta del Nucleo di polizia valutaria o dell'autorità giudiziaria .

In gergo calcistico lo si definirebbe un *assist* all'autorità giudiziaria per consentirle l'adozione di un sequestro preventivo capace di impedire che l'operazione sospetta sia posta in essere e raggiunga i suoi scopi criminosi.

In conclusione su questo punto : nella successione delle norme in tema di collaborazione e cooperazione è possibile individuare una linea di tendenza di netto favore per scambi di informazioni sempre più intensi e continui e per sinergie operative.

Si è di fronte, dunque, ad un importante dato sistematico che può e deve essere valorizzato come chiave di lettura e di interpretazione di norme che risalgono ad epoche diverse e che serve ad orientare scelte e soluzioni pratiche negli ambiti in cui mancano espresse previsioni normative.

3. Un altro fronte della cooperazione: la normativa penale di sostegno delle attività di vigilanza sul sistema finanziario.

Nel descrivere i rapporti tra autorità giudiziaria e autorità di settore operanti nel mercato finanziario non si può non accennare, sia pure molto brevemente, anche alle norme penali poste a diretta tutela

della attività di vigilanza ed alle norme che sanzionano penalmente violazioni della normativa antiriciclaggio.

Norme discusse e non di rado criticate dalla dottrina e dagli operatori , come avete sentito anche qui nella relazione del dott. Barbagallo con riferimento ad alcune delle disposizioni penali in tema di antiriciclaggio.

In particolare il reato di ostacolo alla vigilanza (art. 2638 c.c.) è stato ed è oggetto di critiche per l'ampiezza e la relativa indeterminatezza della fattispecie incriminatrice, per la severità delle pene previste e per il fatto che il legislatore ha inserito nella fattispecie penale beni di natura istituzionale, beni funzione, beni strumentali assai diversi dai beni giuridici tradizionali , che sono i beni della persona.

Si correrebbe dunque il rischio di sanzionare penalmente comportamenti non perché siano nocivi ma solo perché sono "difformi" dalle regole di funzionamento di un determinato settore economico.

Non mi è possibile , né sarebbe utile in questa sede, discutere approfonditamente queste critiche.

Certo la norma incriminatrice ha uno spettro assai ampio giacchè include tutte le falsità anche per reticenza che sono in grado di *"sviare l'attività di vigilanza, di renderla meno efficace e pronta , di imporre all'autorità (di vigilanza n.d.r) .. uno sforzo aggiuntivo per ottenere le informazioni veridiche o complete , che avrebbe avuto il diritto di ricevere"* (A. Alessandri, Diritto penale e attività economiche , Bologna, 2010 pag. 272) .

Ma essa è comunque temperata, nella sua applicazione, dalla necessità di un dolo specifico - cioè il fine di ostacolare l'esercizio delle funzioni di vigilanza - ed è stata interpretata con rigore dalla Corte di cassazione

Ricordo al riguardo la pronuncia della VI Sezione penale del 24.10.2005 che esclude che l'UIC , predecessore della odierna UIF, fosse da considerare autorità di vigilanza e aggiunse che la semplice omessa segnalazione di una operazione sospetta , peraltro già punita con sanzione amministrativa, non poteva essere considerata ostacolo alla vigilanza.

A mio avviso la tutela penale di un bene funzione , di un bene strumentale come la attività di vigilanza rientra nello strumentario proprio del moderno diritto penale dell'economia, incentrato essenzialmente sul mercato e finalizzato a garantirne l'ordinato svolgimento, anche grazie alla elevata protezione accordata alle autorità che sul mercato vigilano quotidianamente.

Per quanto attiene poi alle sanzioni penali per gli operatori che non applicano la disciplina antiriciclaggio (art. 55 d.l.vo. n. 231 del 2007) vorrei ricordare che esse hanno sino ad ora avuto una applicazione abbastanza oculata e selettiva e che , per il loro carattere di norme per così dire sistemiche , modeste nella sanzione ma suscettibili di applicarsi a tutte le operazioni omissive, scorrette ed infedeli , hanno permesso di contrastare efficacemente alcuni atteggiamenti di sistematica e deliberata inosservanza delle regole antiriciclaggio.

4. Le prassi ed i risultati positivi.

Se i dati normativi sino ad ora richiamati rappresentano la intelaiatura di base della collaborazione e del coordinamento tra autorità , il capitolo più ricco e vivace è certamente quello delle prassi.

a) Penso al proficuo rapporto dell'Autorità giudiziaria con la Vigilanza della Banca d'Italia con riguardo a recenti crisi di istituti bancari di piccole o medie dimensioni.

Di sicuro non sarebbe stato possibile all'autorità giudiziaria affrontare i casi di alcune banche piccole e medie per così dire conquistate e occupate da soggetti che poi hanno da quelle banche hanno ricevuto la contropartita di ingiustificati e talora disastrosi trattamenti di favore, senza lo scambio di informazioni e senza l'utilizzo delle competenze della Banca di Italia .

In taluni casi l'iniziativa è partita dalla Banca d'Italia , in altri dall'autorità giudiziaria ma in entrambi i casi la sintonia si è rivelata produttiva.

In questo contesto si iscrivono anche i rapporti di collaborazione tra funzionari di Banca d'Italia ed i magistrati dei gruppi di lavoro di grandi Procure come quelle di Milano e di Roma già opportunamente richiamati nella relazione del dott. Barbagallo.

Allo stesso modo la stretta cooperazione tra UIF, Nucleo di Polizia valutaria e Procure della Repubblica ha permesso di affrontare , con esiti complessivamente positivi, casi assai noti e casi meno noti sul fronte del riciclaggio , dell'antiriciclaggio e di altri gravi reati .

La crescita numerica e il progressivo affinamento delle segnalazioni di operazioni sospette ed il ruolo prezioso dell'UIF e del Nucleo di Polizia valutaria della GdF hanno fatto sì che alcune delle indagini romane più note su casi di peculato e di appropriazione indebita ad opera di uomini politici di rilievo abbiano preso l'avvio dallo sviluppo in comune di operazioni sospette che sono state fornite alla magistratura già corredate da analisi assai approfondite.

Nè si può dimenticare che nel nostro paese sono presenti delle enclave come San Marino e lo Stato della Città del Vaticano che hanno posto e pongono problemi particolarissimi che controllori e giudici possono portare alla luce ma che devono essere poi affrontati e definitivamente risolti nelle sedi politico-istituzionali.

Così che nell'opera di vigilanza ed in quella di repressione controllori e giudici devono fare fino in fondo il proprio mestiere , come io credo abbiano fatto, ma non essere miopi e sapere che la loro azione sarà davvero feconda se aprirà la strada a soluzioni di sistema.

Infine , sempre sul terreno delle prassi, vanno richiamate le strette relazioni tra Consob ed autorità giudiziaria sul piano della tutela del mercato da manipolazioni e dalla illecita diffusione di informazioni privilegiate.

Relazioni rese necessarie dal parallelismo tra sanzioni amministrative e sanzioni penali che, pur non essendo perfetto in quanto la sfera di intervento della Consob è naturalmente più ampia di quella della autorità giudiziaria, rende non solo utile ma anche necessario il costante confronto dei risultati dei rispettivi accertamenti e delle determinazioni assunte.

Queste esperienze dimostrano, a mio avviso, quanto sia infondato il timore che collaborazione e coordinamento accentuino ed esaltino impropriamente il ruolo del giudiziario.

E' vero esattamente il contrario.

Il coordinamento tra diverse autorità e con l'autorità giudiziaria, quando è serio, costante, effettivo, è forse il più efficace strumento per evitare l'impropria invadenza del giudiziario e per favorire il necessario *self-restraint* del pubblico ministero nell'ambito del sistema finanziario sia perché lo induce a misurarsi con cognizione di causa con tematiche sofisticate sia perché lo rende consapevole della molteplicità degli interventi e del carattere di *extrema ratio* dell'intervento penale.

Un dato, questo, provato dal fatto che sono molto rari gli attriti e le incomprensioni tra le grandi procure e le autorità di settore e che i problemi maggiori nascono spesso nelle sedi più periferiche.

5. I problemi aperti e le prospettive.

In chiusura di questo intervento, per evitare di disegnare un quadro troppo idilliaco, accennerò ai problemi aperti ed ai punti critici sul versante della collaborazione tra autorità, concentrando la mia attenzione sul versante del giudiziario.

Un primo ordine di problemi nasce dal fatto che le autorità di settore sono strutture fortemente centralizzate mentre il potere giudiziario è, opportunamente, un potere diffuso e limitato dalla competenza territoriale.

Ed è proprio nell'ambito della competenza territoriale delle Procure che, a mio avviso, occorre mettere più ordine di quanto non vi sia oggi, per evitare il parallelo svolgimento di indagini da parte di Procure diverse sugli stessi oggetti che, nel settore finanziario, può produrre non pochi danni.

Richiamo al riguardo un illuminante passaggio della Relazione del primo presidente della Corte di cassazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario che indica una interessante soluzione per i contrasti positivi di competenza che oggi si trascinano troppo a lungo.

“Sarebbe auspicabile una modifica dell'art.54-bis cod.proc.pen. diretta ad eliminare la fase di diretta interlocuzione tra gli uffici del pubblico ministero ed a rendere più tempestivo l'intervento del Procuratore generale presso la Corte di appello o del Procuratore generale presso la Corte di cassazione in tutti i casi in cui un ufficio del pubblico ministero riceva “ notizia che presso un altro ufficio sono in corso indagini preliminari a carico della stessa persona e per il medesimo fatto in relazione al quale egli procede”. In tali ipotesi i Procuratori generali dovrebbero essere immediatamente informati del “potenziale” contrasto ed intervenire per constatarne l'insussistenza o per risolvere, con decreto sinteticamente motivato, il contrasto effettivo, assumendo con ogni mezzo le necessarie informazioni ed in particolare promuovendo incontri, da tenersi presso le Procure generali, tra i capi degli uffici interessati o loro delegati.

Un secondo ordine di problemi nasce dalla circostanza che la cultura del mondo economico-finanziario, soprattutto nelle sue più recenti evoluzioni, non appartiene all'ordinario bagaglio formativo dei magistrati.

Un *gap* non insormontabile se si considera la duttilità culturale dei laureati in giurisprudenza dalle cui fila sono usciti alcuni dei maggiori economisti e storici del nostro paese, ma che può e deve essere colmato dalla Scuola della magistratura che ai temi del sistema finanziario sta infatti dedicando uno spazio crescente.

Infine va affrontato il tema della istituzione di pubblici ministeri e giudici penali specializzati in grado di affrontare i temi sempre complessi del sistema economico-finanziario senza dover affannosamente procurarsi *ad hoc* competenze che non hanno.

Sin qui, dunque, alcune riflessioni nate dall'esperienza di una fondamentale collaborazione tra diversi.

Ma da domani l'esperienza prosegue ed è destinata a riservarci, come possiamo facilmente prevedere, sempre nuove sorprese ed occasioni di confronto.

Nel che sta il fascino ed il privilegio del nostro comune lavoro.

Nello Rossi

