

Le sanzioni amministrative della Banca d'Italia: principi generali, procedura e tempi

Principi generali

La regolazione e la supervisione prudenziale nei confronti delle banche e degli altri intermediari finanziari è un'azione di natura pubblicistica, che presuppone poteri autoritativi per la Vigilanza della Banca d'Italia a cui è nel nostro paese demandata. Essa è perciò strettamente regolata dai principi fondamentali che delimitano i pubblici poteri negli ordinamenti democratici, principi da tempo consolidati in Europa e in Italia.

Principio di tassatività dei poteri. La Vigilanza può assumere solo le misure amministrative previste per legge; qualora si trovi di fronte a ipotesi di irregolarità di competenza di altre autorità o a ipotesi di illeciti penali trasmette le informazioni alle altre autorità o alla magistratura inquirente. Presta ovviamente a queste ultime la propria collaborazione per le questioni di sua competenza.

Principio di trasparenza e sue limitazioni. In linea generale l'attività amministrativa deve essere pienamente trasparente nei confronti dei soggetti interessati. È quindi consentito l'accesso agli atti amministrativi ai soggetti portatori di legittimi interessi tutelati, destinatari dell'azione di vigilanza, ma la legge limita l'accesso di terze parti, a tutela delle informazioni sensibili relative alle attività economiche sottoposte alla funzione di vigilanza. L'ordinamento prevede inoltre il segreto d'ufficio, che può essere superato, in caso di indagini penali, solo nell'ambito della collaborazione fra la Vigilanza e la magistratura.

Principio di proporzionalità. Gli interventi di vigilanza, incluse le sanzioni, devono essere dosati in funzione delle diverse situazioni in cui si trovano gli intermediari sottoposti a supervisione. La Vigilanza è perciò tenuta ad assumere misure di intensità e portata proporzionali alla gravità dei casi. I contenuti dei provvedimenti amministrativi vanno adeguatamente esposti e il relativo livello di incisività deve trovare adeguata motivazione nel rispetto del generale *principio di motivazione* degli atti amministrativi.

Principio del contraddittorio. I provvedimenti di vigilanza limitano le libere azioni economiche di soggetti privati, possono imporre misure di contenuto patrimoniale anche molto significativo e irrogare sanzioni pecuniarie. Pertanto, l'ordinamento ha progressivamente rafforzato le regole che tutelano il diritto dei destinatari dei provvedimenti di far valere le proprie ragioni, non solo con l'accesso agli atti (cfr. il principio di trasparenza), ma anche con note scritte o personalmente con apposite audizioni. I procedimenti di vigilanza tendono oggi a somigliare a quelli che si svolgono di fronte alla magistratura giudicante.

Principio della separazione dell'istruttoria dalla decisione. Ulteriore garanzia per i destinatari dell'azione amministrativa è la netta separazione fra la fase in cui le strutture della Vigilanza valutano la situazione dell'intermediario, tengono conto delle sue ragioni e propongono di adottare provvedimenti (fase istruttoria) e quella in cui si decidono le misure da assumere (fase decisoria). Tale separazione si realizza non solo fra le persone fisiche responsabili delle due fasi, ma soprattutto nelle procedure interne, e assicura ai destinatari che l'organo chiamato a decidere sia in posizione di piena terzietà rispetto alle proposte formulate in esito all'istruttoria, permettendo così una decisione serena ed equilibrata.

Principio del controllo giurisdizionale. Per regola costituzionale tutti gli atti della pubblica amministrazione, inclusi quindi i provvedimenti della Vigilanza, sono sottoposti al vaglio del giudice su ricorso di chi ne ha interesse. Competente è il giudice amministrativo; per i provvedimenti sanzionatori si è in attesa di una decisione della Corte Costituzionale sulla competenza.

Procedura e tempi delle sanzioni

Una sanzione amministrativa implica per chi la subisce il pagamento di una somma di denaro che può anche essere consistente e, soprattutto, una perdita di reputazione. Pertanto, il procedimento che porta alla irrogazione di una sanzione deve ubbidire a regole stringenti fissate dall'ordinamento a garanzia dei soggetti interessati. Tali regole impongono tempi cadenzati e non brevi, tali da consentire un ampio contraddittorio fra la Vigilanza e i soggetti suscettibili di essere sanzionati.

Le sanzioni nascono normalmente, anche se non esclusivamente, da accertamenti ispettivi, uno strumento che l'ordinamento mette a disposizione della Banca d'Italia per raccogliere *in loco* informazioni e dati sulla situazione e sull'andamento della gestione degli intermediari.

I rapporti compilati dagli ispettori al termine di una di queste indagini contengono rilievi e osservazioni che vengono resi noti ai vertici della banca ispezionata entro 90 giorni dalla fine dell'indagine. Da quel momento la banca ha a disposizione 30 giorni per formulare le proprie osservazioni e illustrare gli interventi che intende adottare a fronte dei rilievi critici degli ispettori.

Entro 90 giorni va anche notificato alle persone interessate l'apertura eventuale di un procedimento di accertamento della presenza di illeciti amministrativi sanzionabili. La decisione relativa all'apertura di tale procedimento può coinvolgere, nei casi di maggior rilievo, un organo collegiale interno della Banca d'Italia, il Gruppo per l'esame delle irregolarità. Il termine di legge per la notifica dell'accertamento (90 giorni) è considerato dalla giurisprudenza come inderogabile ed è posto come limite di decadenza della pubblica amministrazione dal potere di esercizio dell'azione punitiva.

Sino al 1° febbraio scorso i 90 giorni per la notifica decorrevano per la Banca d'Italia dalla chiusura dell'ispezione. Per effetto di nuove disposizioni della Vigilanza oggi il termine decorre dalla data di chiusura della fase preliminare di valutazione del rapporto ispettivo (termine mobile), certificata dal visto del Direttore centrale della Vigilanza; tale data è comunicata nella lettera di contestazione.

Dopo la contestazione formale inizia l'istruttoria. Dalla data della contestazione i destinatari hanno 30 giorni per presentare le loro deduzioni, termine che può essere prorogato a domanda per un periodo variabile da 15 a 30 giorni. Per prassi vengono tuttavia prese in considerazione, per quanto ragionevolmente possibile, anche le deduzioni presentate fuori termine. In questa fase gli interessati possono chiedere l'accesso agli atti o un'audizione personale, in piena attuazione delle regole di trasparenza e contraddittorio.

Una recente revisione delle procedure interne snellisce alcuni passaggi al fine di una maggiore celerità. Non può essere tuttavia ridotto oltre certi limiti il tempo necessario per l'esame delle argomentazioni degli interessati, che possono essere voluminose e tecnicamente complesse e riguardare molteplici posizioni individuali, senza comprimere indebitamente il diritto alla difesa.

Valutate le controdeduzioni difensive la Vigilanza chiude l'istruttoria e formula una proposta al Direttorio della Banca d'Italia, nel rispetto della distinzione fra fasi istruttoria e decisoria. Per i casi di maggior rilievo la proposta è munita del preventivo parere di un altro organo collegiale: la Commissione per l'esame delle irregolarità.

Il Direttorio può accogliere la proposta irrogando le sanzioni, può discostarsene motivando, può chiedere integrazioni dell'istruttoria.

La durata della fase che inizia dalla notifica dell'accertamento e si chiude con la decisione del Direttorio è stata fissata dalla Banca d'Italia, con un proprio provvedimento, in un massimo di 240 giorni, in aggiunta ai 90 entro cui va effettuata la notifica, oltre ovviamente ai termini per la presentazione delle controdeduzioni.

Roma, 9 febbraio 2013