



“Sanzioni Consob e Banca d’Italia”

(14 ottobre 2018, ore 15)

Resoconto del seminario a cura di Stefano Bargiacchi*

Il 14 dicembre nell’Aula Romani del Plesso San Francesco si è svolta la presentazione del libro *Sanzioni Consob e Banca d’Italia. Procedimenti e doppio binario al vaglio della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo*, scritto da Elena Bindi e Andrea Pisaneschi. L’incontro si è svolto nel quadro delle attività del Dottorato in Scienze Giuridiche e del Modulo Jean Monnet EUCOLAW - The Europeanization of Constitutional Law. The Impact of EU Law on national sources of law, form of government, rights and freedoms (Coordinatrice: Prof.ssa Tania Groppi).

Nel corso della presentazione, avvenuta alla presenza degli autori e moderata dal professor Angelo Barba, sono intervenuti il professor **Gian Domenico Comporti**, l’Avvocato **Marino Ottavio Perassi**, l’Avvocato Paolo Luccarelli, la professoressa Nicoletta Vettori e il dottor Salvatore Provardenti. Le conclusioni sono state affidate al professor Andrea Zoppini.

Il volume oggetto della presentazione ha come obiettivo quello di analizzare le sanzioni amministrative emanate da CONSOB e Banca d’Italia alla luce dell’evoluzione giurisprudenziale della Corte europea dei diritti dell’uomo, della Corte di Giustizia, della Corte costituzionale e dei giudici nazionali. Nel volume viene posta una particolare attenzione al rapporto esistente tra sanzione amministrativa (categoria all’interno della quale ricadono le sanzioni di CONSOB e Banca d’Italia) e sanzione penale. Successivamente all’approvazione della l. n. 689 del 1981 che stabiliva i principi generali relativi alle sanzioni amministrative, conseguenza di procedimenti di depenalizzazione, si formò immediatamente una copiosa giurisprudenza che tendeva ad escludere per tale tipo di sanzioni le principali garanzie del diritto penale, sia in relazione al procedimento di irrogazione che in relazione ai corollari sostanziali (divieto di retroattività, retroattività in *mitius*). Fulcro di tale giurisprudenza era la considerazione che le sanzioni irrogate per via amministrativa avevano un impatto molto limitato, in termini di afflizione

* Dottorando di ricerca in Scienze giuridiche, Università di Siena

personale, rispetto a quelle erogate in via penale. Il progressivo aumento della portata afflittiva delle sanzioni amministrative pecuniarie in materia finanziaria irrogate da CONSOB e Banca d'Italia ha contribuito ad aumentare le garanzie processuali inerenti alla loro irrogazione. Sul punto risulta in primo luogo rilevante la giurisprudenza della Corte EDU che, sin dal 1976, ritiene che in presenza di determinati criteri alle sanzioni amministrative di natura afflittiva siano applicabili i principi dell'equo processo. Si osservi in particolare la sentenza Grande Stevens del 2014 che ha ribadito, con riferimento ai procedimenti sanzionatori della CONSOB, l'applicazione dell'art. 6 CEDU alle sanzioni amministrative afflittive e sostanzialmente penali.

Partendo da queste premesse si è sviluppata un'approfondita discussione in cui i nodi toccati sono stati sostanzialmente tre. In primo luogo si è cercato di capire se attualmente le misure sanzionatorie emesse da CONSOB e Banca d'Italia abbiano, da un punto di vista sostanzialistico, una portata afflittiva tale da dover richiedere il rispetto delle garanzie dell'equo processo. Dando una risposta generalmente favorevole al primo quesito i relatori hanno discusso se le garanzie processuali previste all'interno del procedimento sanzionatorio di natura amministrativa di CONSOB e Banca d'Italia siano sufficienti a garantire una tutela dei diritti dei singoli equiparabile alle parti del processo penale. La Corte EDU, come noto, sin dal caso Engel del 1976 aveva formulato criteri per qualificare come sostanzialmente penale una sanzione che un ordinamento interno non qualificava invece come tale. Tali criteri, comunemente noti come criteri *Engel*, *definiscono* il carattere penale della sanzione amministrativa. Tali criteri, alternativi e non cumulativi, sono: la qualificazione *formale* della sanzione nell'ordinamento interno, *la natura* della sanzione il cui scopo può essere punitivo, deterrente e repressivo o infine il grado di *severità* della medesima. Nel corso della discussione è emerso come le posizioni dei vari oratori sulla qualificazione delle sanzioni delle autorità di vigilanza prese in esame alla luce della giurisprudenza della Corte EDU non fossero unanimi. In particolare, l'avvocato Provvidenti ha evidenziato nella propria relazione come la qualificazione delle sanzioni amministrative come sostanzialmente penali potrebbe arrecare alcuni problemi alla garanzia di una loro effettiva applicazione.

Nel corso del dibattito sono emerse inoltre alcune possibili proposte al fine di rafforzare le garanzie difensive della parte oggetto di procedimento sanzionatorio al fine di garantire un'effettiva tutela del principio di "*parità delle armi*" tra i vari soggetti coinvolti. Tra i suggerimenti proposti vi è la necessità di una maggiore separazione, soprattutto con riferimento al caso di Banca d'Italia, tra l'organo chiamato a svolgere l'istruttoria dell'provvedimento sanzionatorio e l'organo chiamato ad esprimere un giudizio su di esso, valorizzando al contempo il contraddittorio. Sul punto si osservi che una valorizzazione sostanziale dell'istituto appare difficile nella misura in cui la ricostruzione del fatto operata dall'autorità di controllo o vigilanza è difficilmente sindacabile dal soggetto oggetto della proposta di provvedimento sanzionatorio.

Nel complesso il volume presentato, nell'analizzare le sanzioni amministrative di CONSOB e Banca d'Italia facendo riferimento ai diritti fondamentali dei soggetti sottoposti ad un procedimento

amministrativo che potrebbe portare all'emanazione di un provvedimento sanzionatorio, fornisce un utile e originale contributo alla dottrina.

Come detto, sin dal 1976 la barriera che distingueva la sanzione amministrativa da quella penale è stata infranta sia in linea di principio che da un punto di vista giurisprudenziale; il dialogo tra corti che è scaturito da tali presupposti ha visto i giudici nazionali muoversi tra timide aperture e inflessibili resistenze. Come è stato osservato nel corso del dibattito, richiamando con particolare enfasi il sesto capitolo del volume esaminato, l'applicazione della recente sentenza della Corte EDU della sentenza Grande Stevens, la tutela dei principi dell'equo processo nei procedimenti sanzionatori di CONSOB e di Banca d'Italia è diventato un tema con il quale la giurisprudenza interna ha dovuto confrontarsi apertamente. Se prima di tale sentenza i giudici di merito e la Corte di Cassazione avevano da tempo rilevato come il diritto al contraddittorio fosse da ritenersi già sufficientemente garantito, come la separazione tra funzione istruttoria e decisoria fosse rispettata e come, conseguentemente, non si potesse prospettare alcun problema di lesione del diritto di difesa, successivamente alla pronuncia della Corte EDU i giudici nazionali e il legislatore hanno dovuto modificare le proprie posizioni. In questo frangente è stato evidenziato come se da un lato le principali novità introdotte dalla sentenza Grande Stevens siano state recepite, seppur non completamente e con qualche incertezza, dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, la Cassazione mantiene un approccio più formalistico di netta separazione tra sanzione amministrativa e sanzione penale; è stato rilevato in questa prospettiva una sorta di "fastidio" della Suprema Corte nel dover affrontare alcune problematiche in una prospettiva diversa da quella tradizionale e in una ottica di collaborazione con le giurisdizioni internazionali.

Al termine della presentazione del volume è stato rilevato come anche se lo iato esistente tra giurisprudenza europea e nazionale sia in progressiva riduzione non sono pochi gli elementi che suggerirebbero, in primo luogo al legislatore nazionale, nuove misure idonee a mutare il quadro normativo di riferimento secondo il quale le sanzioni di CONSOB e Banca d'Italia vengono erogate; si tratta però di un compito non facile soprattutto quando operato in un contesto in cui la tutela del diritto ad un giusto processo del singolo subisce un triplice ordine di resistenze. Le autorità di regolazione difendono un modello sostanzialmente amministrativo, che certamente presenta indubbi vantaggi nella gestione dei procedimenti. Gli organi giurisdizionali, legati ad una giurisprudenza risalente nel tempo, difendono un modello processuale che sostanzialmente prevede un sindacato solo sulle linee esterne del provvedimento. Infine, l'opinione pubblica, soprattutto successivamente alla crisi finanziaria del 2008, non disapprova certo, in questo campo, un modello punitivo anche meno garantista, purché efficace.