

Senato della Repubblica

Sesta Commissione permanente (Finanze e tesoro)

Indagine conoscitiva sulle condizioni del sistema bancario e finanziario italiano e la tutela del risparmio, anche con riferimento alla vigilanza, la risoluzione delle crisi e la garanzia dei depositi. - Valutazione degli elementi di criticità del sistema bancario e finanziario nella prospettiva del magistrato penale.

Roma, 15 settembre 2016

Luigi Orsi – Sostituto Procuratore generale presso la Corte di Cassazione

1. PREMESSA.

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

voglio innanzitutto rivolgere Loro il mio ringraziamento per l'invito a tenere questa audizione sulle criticità del sistema bancario e finanziario italiano quale si manifesta nella prospettiva del diritto penale.

Sono lusingato per l'invito, ma anche consapevole della vastità e complessità della materia che sono chiamato a trattare.

Provo a svolgere il compito affidatomi, non prima di avere condiviso con Loro alcuni punti di metodo e una traccia dell'esposizione.

In primo luogo, non ho né posso coltivare la pretesa di una trattazione esaustiva, ciò che imporrebbe un'analisi a largo raggio dell'esperienza giudiziaria italiana in materia penale finanziaria quale non si rinviene nella migliore letteratura penalistica. Baserò dunque la seguente esposizione prevalentemente attingendo ai materiali sui quali ho avuto la ventura di lavorare – dal 1989 ad oggi – nell'esercizio della funzione di magistrato inquirente.

In secondo luogo, se è vero che l'indagata *criticità* del sistema bancario e finanziario dipende certamente dai *comportamenti degli operatori di mercato*, la devianza in parola dipende anche - e non poco - dai meccanismi di prevenzione e repressione dei comportamenti illeciti. Non a caso il tema di questa indagine conoscitiva è integrato dalla considerazione dell'efficacia della *vigilanza amministrativa*, il cui adeguato svolgimento ha indubbiamente una funzione preventiva delle violazioni della legge penale.

In terzo luogo, in connessione con quanto appena rilevato al punto che precede, sulla corretta funzionalità del sistema bancario e finanziario ha influenza l'efficace esercizio della funzione preventiva e repressiva della *giurisdizione penale*.

Su queste premesse si basa il programma di trattazione del tema assegnatomi.

Il paragrafo 2 sarà dedicato all'analisi dei reati che risultano accertati nell'ambito delle indagini in materia di attività bancaria-finanziaria. Si porterà l'attenzione sulle violazioni di maggior significato considerando tanto quelle più frequentemente indagate quanto quelle che – per gravità della condotta e lesività del danno – risultano comunque indicative dello stato in cui versa il sistema finanziario.

Il paragrafo 3 tratteggerà alcuni degli aspetti caratteristici dell'esercizio della vigilanza amministrativa sull'attività bancaria e finanziaria e dei rapporti tra i vigilatori amministrativi e l'autorità giudiziaria.

Il paragrafo 4, infine, si propone di considerare le condizioni nelle quali la giurisdizione penale è chiamata ad affrontare la criminalità economica.

2. I REATI ACCERTATI NELL'AMBITO DELL'ATTIVITÀ BANCARIA E FINANZIARIA.

2.1. Abusivismo bancario e finanziario.

La legge penale sanziona, innanzitutto, l'*attività bancaria abusiva* perché svolta senza le necessarie autorizzazioni.

Il Testo Unico Bancario (TUB) punisce le attività di raccolta del risparmio tra il pubblico (articolo 130), di esercizio del credito (art. 131), di abusiva emissione di moneta elettronica (art. 131 bis), di abusiva prestazione di servizi di pagamento (art. 131 ter) e di abusiva attività finanziaria intesa nel senso di concessione di finanziamenti (art. 132).

Il Testo Unico Finanziario (TUF) punisce poi chi svolge servizi o attività d'investimento o di gestione collettiva del risparmio senza abilitazione (articolo 166).

Considerando l'esperienza giudiziaria a partire dalle sentenze della Cassazione, si evidenzia che la Corte di legittimità – il terminale ultimo dei processi - negli ultimi vent'anni ha deciso complessivi 39 casi di violazione dell'art. 166 TUF e degli artt. 130-132 TUB, non più di due per anno. Relativamente pochi, dunque.

Una valutazione qualitativa di questo contenzioso chiarisce che la massima parte dei condannati per abusivismo creditizio è costituita da usurai i quali già appartengono al circuito dell'economia criminale, talora quella propria delle organizzazioni mafiose.

Svolgendo analoga indagine sull'abusivo svolgimento di servizi di investimento, emerge che i processi si riferiscono principalmente alla condotta del promotore finanziario che, anziché limitarsi ai compiti a lui ordinariamente spettanti (quali la promozione dei prodotti finanziari e le connesse attività materiali volte a favorire la conclusione del contratto tra cliente e intermediario, per conto del quale opera, nonché la limitata attività di consulenza, intesa ad orientare le scelte del risparmiatore), stipula con il cliente un contratto di gestione degli investimenti finanziari e percepisce le somme all'uopo destinate.

Si può concludere sul punto escludendo che l'abusivismo costituisca una significativa criticità del sistema bancario e finanziario italiano.

2.2. La banca autorizzata alla raccolta di liquidità e all'erogazione di finanziamenti.

La giustizia penale si interessa della condotta di chi esercita attività bancaria *autorizzata*. Esiste una casistica che può essere sistematizzata secondo le tre specifiche funzioni svolte ordinariamente dalla banca: quella di *deposito della liquidità raccolta* dalla clientela; quella di *erogazione di finanziamenti*; quella di *intermediario sul mercato dei valori mobiliari*.

2.2.1. Reati commessi in sede di *raccolta del denaro*.

Si tratta del fenomeno, assai marginale, dell'impossessamento di valori della clientela da parte del dipendente della banca. Il reato è quello di appropriazione indebita (art. 646 codice penale) se il bancario si impossessa del denaro del cliente prima che approdi sul conto corrente mentre è di furto (art. 624 codice penale) se l'impossessamento riguarda denaro già depositato.

A comprova della assoluta marginalità di questo fenomeno basti ricordare che la Cassazione penale ha pronunciato cinque sentenze negli ultimi vent'anni in questa materia.

2.2.2. Reati commessi in sede di *erogazione del credito*.

La funzione creditizia esercitata dalle banche è nevralgica per l'economia nazionale. Non a caso la legge penale punisce, come si è visto, l'esercizio abusivo del credito in favore del pubblico.

La legge penale, peraltro, non sanziona la modalità di erogazione del credito da parte del soggetto autorizzato. Non vige, in sostanza, un reato di *corretta erogazione del credito* da parte degli operatori abilitati.

Ciò non implica che la legge penale si disinteressi sempre della corretta erogazione del credito da parte del soggetto abilitato.

Vi sono almeno due ambiti in cui la condotta del banchiere erogatore del credito può essere penalmente rilevante.

Il primo ambito è quello in cui un dipendente della banca, in combutta con il cliente, inganni i suoi superiori gerarchici ed eroghi il prestito scavalcando le competenze interne. In questo caso, il dipendente risponde del reato di appropriazione indebita in danno della banca (Cass. Sez. 2, sentenza n. 3332 del 5 ottobre 2012). Si tratta di casi assai rari riguardanti importi relativamente modesti che certamente non costituiscono una significativa criticità del sistema bancario.

Il secondo ambito è quello in cui il cliente debitore della banca venga dichiarato fallito e il giudice penale debba verificare se il debito sia stato assunto in circostanze pregiudizievoli per la massa dei creditori. Questa casistica è rilevante perché coinvolge i settori apicali della banca, riguarda normalmente operazioni per importi cospicui e si ritrova spesso nei più rilevanti e noti dissesti finanziari.

Si può provare a proporre una casistica di questo fenomeno di erogazione del credito illecita. Come si vedrà, si tratta di una fenomenologia che rappresenta una delle più rilevanti e note criticità del sistema bancario e finanziario quali si registrano dal punto di vista del diritto penale.

2.2.2.1. Erogazione di credito condizionata all'acquisto di beni "problematici" della banca.

La pratica giudiziaria conosce questa modalità di illecita erogazione del credito: la banca ha interesse a disfarsi di beni non particolarmente appetibili e quindi non facilmente liquidabili. In genere si tratta di cespiti acquisiti a garanzia di crediti vantati verso soggetti in stato di dissimulata difficoltà finanziaria.

In questo caso la banca si accorda con il cliente (solitamente un imprenditore a sua volta in difficoltà e quindi con scarse possibilità di accesso al credito) nel senso che l'erogazione di nuova finanza sia almeno parzialmente devoluta all'acquisizione – da parte del finanziato – del cespite di dubbio valore.

Nell'ipotesi in cui il cliente fallisca (o sia ammesso al concordato preventivo, ciò che è lo stesso per integrare gli estremi del reato fallimentare di bancarotta) gli organi della procedura concorsuale e l'autorità giudiziaria (anche penale) sono chiamati a verificare se l'assunzione del debito risponda all'interesse del debitore. Nel caso in cui il cespite acquisito sia effettivamente minusvalente rispetto all'impiego di risorse per l'acquisto, si pongono le premesse per ipotizzare il reato di bancarotta fraudolenta patrimoniale consumato in danno dei creditori del fallito. Reato nel quale concorre – a condizioni date – anche il banchiere.

2.2.2.2. Erogazione di credito condizionata all'acquisto sul mercato borsistico di azioni emesse dalla banca.

In più occasioni la pratica giudiziaria ha registrato casi – noti alle cronache – di banchieri che hanno condizionato l'erogazione di finanza in favore del cliente al fatto che questo impieghi parte del ricevuto nel sostegno borsistico del titolo emesso dalla stessa banca. La finalità perseguita dal cliente è di accedere al credito, quella della banca (ma più propriamente, dei suoi vertici interessati a un qualche bonus retributivo) è quella di sostenere artificiosamente il corso del titolo in borsa.

La rilevanza penale di queste operazioni è potenzialmente duplice.

Il sostegno del titolo emesso dalla banca ma condotto da suoi clienti da questa finanziati può integrare gli estremi del delitto di manipolazione del mercato (articolo 185 TUF). L'artificio consiste nel fatto che il mercato ritiene il titolo appetibile in funzione degli acquisti che in realtà sono condotti con risorse della stessa emittente. Acquisti, dunque, non segnaletici di una genuina fiducia nella bontà dell'investimento.

Questa operatività può altresì integrare gli estremi del reato di bancarotta fraudolenta. Nell'ipotesi in cui il cliente fallisca o sia ammesso al concordato preventivo il giudice penale deve verificare se l'investimento borsistico risponda all'interesse del cliente della banca o se invece prevalga quello del *management* di quest'ultima. La risposta affermativa pone le premesse per ipotizzare il reato di bancarotta fraudolenta patrimoniale consumato in danno dei creditori del fallito. Reato nel quale concorre – a condizioni date – anche il banchiere che abbia istigato l'investimento.

2.2.2.3. Erogazione di credito condizionata all'impiego di quanto ricevuto in favore di altro cliente della banca, insolvente.

Il debitore A non è in grado di restituire il dovuto. La banca deve fare i conti con la svalutazione del credito. Per evitare di segnalare alla vigilanza la sofferenza, la banca concerta con il cliente in difficoltà quello che si definisce un "*cambio di cavallo*". Un soggetto B, diverso dal debitore e normalmente a questo asservito, assume il debito e acquisisce finanza pari al debito inadempito da A. Quindi B versa l'importo ad A normalmente con una transazione priva di valore effettivo per B) che estingue il suo debito verso la banca, la quale è ora creditrice del nuovo arrivato. L'importo

del credito ancora inadempito rimane il medesimo ma l'ottenuto "rinverdimento" del credito erogato la solleva dalla segnalazione di sofferenza.

Anche in questo caso, come in quelli prima esaminati, nell'ipotesi in cui B fallisca o sia ammesso al concordato preventivo gli organi della procedura concorsuale e l'autorità giudiziaria (anche penale) verificheranno se l'assunzione del debito risponda all'interesse di B. Nel caso in cui il debito sia stato assunto nell'interesse pressoché esclusivo di terzi (il sovvenuto A e la banca creditrice), si porranno le premesse per ipotizzare il reato di bancarotta fraudolenta patrimoniale consumato in danno dei creditori di B diversi dalla banca.

2.2.2.4. Erogazione di credito condizionata alla prestazione di una garanzia a supporto del debito di altro cliente della banca, insolvente.

Si tratta di un caso sostanzialmente analogo al precedente: il debitore A non può ripagare il debito e lo sovviene il sodale B. La variante rispetto a quanto si è detto prima consiste nel fatto che B alternativamente: si rende garante del debito di A; si sostituisca ad A costituendosi debitore della banca laddove il suo debito è però garantito da un cespite di congruo valore.

In questo caso, se B fallisce o accede al concordato preventivo la verifica riguarderà la consistenza effettiva dell'interesse di B a fare queste operazioni. La dazione di garanzia per il solo interesse del debitore sovvenuto integra la bancarotta fraudolenta patrimoniale distrattiva.

2.2.2.5. Rimborso del debito mediante l'impiego dei ricavi di obbligazioni emesse dal debitore e commercializzate al dettaglio dalla banca creditrice.

Il caso che qui si presenta è una ulteriore variante dei precedenti: il debitore non ha le risorse per rimborsare quanto dovuto e peraltro non trova – per la notevole entità del debito – un soggetto a lui vicino che, indebitandosi o prestando garanzia alla banca creditrice, lo aiuti a onorare l'adempimento. La ricerca di un terzo che sovvenga il debitore è condotta rivolgendosi al mercato, anziché ad un sovventore individuato. In breve: il debitore emette obbligazioni; queste sono commercializzate dalla banca allo sportello; il debitore impiega quindi il ricavo dell'emissione rimborsando la banca; questa chiude la sua posizione creditoria; il debitore sostituisce il suo creditore che non è più la banca ma sono i sottoscrittori delle obbligazioni, tipicamente piccoli risparmiatori che ignorano la condizione di difficoltà dell'emittente. Così operando, il debitore e la banca sua creditrice ribaltano sui sottoscrittori delle obbligazioni emesse dal primo e commercializzate dalla seconda il rischio dell'inadempimento del debitore.

Questa meccanica, gravemente pericolosa per la platea dei piccoli risparmiatori, non è mai stata praticabile impiegando lo strumento delle comuni obbligazioni. Lo schema è stato invece utilizzato più volte – con risultati esiziali per la credibilità del sistema bancario e finanziario – ricorrendo a quella specifica tipologia di obbligazioni che denominati *eurobonds*. A questi strumenti hanno fatto ricorso alcuni dei più importanti gruppi dichiarati insolventi alla metà dello scorso decennio, notoriamente Parmalat, Cirio e Finpart.

All'epoca in cui questi strumenti finanziari sono stati così perniciosamente utilizzati, esisteva una rilevante differenza tra obbligazioni comuni e *eurobonds*.

Una società italiana poteva, all'epoca, emettere le comuni obbligazioni entro limiti severi, sino all'ammontare proporzionato al proprio patrimonio. L'emissione era attuata sotto il controllo degli organismi di vigilanza del mercato e delle banche. Questi titoli potevano essere direttamente sottoscritti dai piccoli investitori.

Gli *eurobonds*, invece, erano obbligazioni emesse da società lussemburghesi controllate dalle capogruppo italiane sostanzialmente interessate all'emissione, erano trattate alla Borsa del Lussemburgo, non erano soggette ad alcun limite di emissione né erano controllate da Consob o da Banca d'Italia. L'unico aspetto che avrebbe dovuto garantire i risparmiatori italiani che investivano in *eurobonds* consisteva nella regola secondo la quale, a differenza delle obbligazioni emesse in Italia, questi titoli non potevano essere proposti direttamente agli investitori privati (clientela *retail*) ma l'emittente doveva negoziarli in favore di operatori professionali. Da notare, però, che dagli investitori professionali questi titoli finivano direttamente allo sportello in Italia, commercializzate dalle banche *retail*.

Per il resto, gli emittenti di siffatte obbligazioni estero-vestite potevano aggirare ogni limite che non fosse la disponibilità delle banche che sostenevano le emissioni e di quelle che negoziavano i titoli alla loro clientela.

In realtà l'ordinamento italiano prevedeva un controllo amministrativo, disciplinato dall'art. 129 del Testo Unico Bancario. Questa norma prescriveva, per le emissioni e le offerte in Italia di valori mobiliari esteri superiori ad un determinato importo, l'obbligo di comunicazione alla Banca d'Italia. L'istituto di vigilanza, ricevuta detta comunicazione, era chiamato ad esercitare un poterdovere di controllo che poteva sfociare alternativamente in un tacito nulla-osta piuttosto che nel divieto o nel differimento dell'operazione. La Banca d'Italia ha all'epoca interpretata questa norma nel senso ch'essa non istituiva un controllo di merito sulle emissioni.

Nessuna istituzione pubblica nazionale ha quindi eccepito alcunché sulle emissioni e sui collocamenti di *eurobonds* sino al 5 novembre 2002, quando una delle emissioni di *eurobond* (operata dalla nota Cirio) andò in *default*.

Le vicende giudiziarie dalle quali emerge che migliaia di risparmiatori hanno subito danni investendo in questi prodotti sono estremamente note e non esigono ulteriori dettagli.

Il riflesso penale di questi comportamenti va dalla truffa (in danno dei sottoscrittori inconsapevoli della precaria o compromessa situazione dell'emittente) alla bancarotta fraudolenta (in danno dei creditori dell'emittente che così operando ha implementato il passivo).

2.2.3. Reati commessi nell'esercizio della *intermediazione sul mercato dei valori mobiliari*.

Il triste *exploit* degli *eurobonds* manifesta due patologie ad un tempo: la critica modalità di saldare un debito bancario; l'opaca proposta di investimento ad un pubblico pressoché inconsapevole delle reali condizioni dell'emittente.

Se la prima patologia attiene alle anomalie nella concessione di credito, la seconda riguarda altra funzione della banca (ma non esclusiva della banca), quella di *intermediario sul mercato mobiliare*. Di questo specifico aspetto è ora il momento di trattare.

La storia finanziaria italiana, anche recente, è costellata da numerosi episodi di danno per i risparmiatori. Se si vuole, anche qui, sistematizzare la fenomenologia del danno al risparmiatore si può distinguere:

- il caso in cui l'investitore acquista sulla base delle indicazioni informali acquisite dall'intermediario al quale affida l'ordine di acquisto;

- il caso in cui l'investitore dispone l'ordine di acquisto secondo una sua scelta, maturata sulla base di fonti informative pubbliche (bilanci, report di analisti finanziari, stampa specializzata) inidonee a rappresentare la rischiosità dell'investimento.

2.2.3.1. Investimenti “spinti” allo sportello.

Abbiamo già accennato alla prima tipologia casistica, costituita dagli acquisti *consigliati* allo sportello di banche che promuovono l'investimento su certi titoli. La forma contrattuale vuole che il cliente si sia autonomamente determinato e abbia selezionato l'acquisto (c.d. *cliente amministrato* e non *gestito*). La sostanza operativa dice invece che il cliente ha seguito pedissequamente i suggerimenti del suo intermediario. Spesso questi consigli hanno riguardato titoli estremamente rischiosi. Il danno che ne è conseguito per un numero elevato di investitori ha suscitato clamorose reazioni di opinione pubblica. Molti hanno confidato, a ragione, nell'intervento dell'autorità giudiziaria. Ma occorre qui chiarire che questi casi costituiscono poco meno che un *rebus* per la giustizia penale. Indagini pure estremamente approfondite non riescono a individuare l'esatta responsabilità personale all'interno delle complesse filiere organizzative delle banche intermediarie. Chi consiglia il prodotto allo sportello è, a sua volta, spesso scarsamente informato della sua rischiosità. La gerarchia che da questo soggetto risale ai vertici dell'azienda ha normalmente buon gioco nel dichiararsi estranea alla esatta nozione di quanto risulta il cliente abbia reclamato di acquistare. Chi, pure all'interno della banca, ha concorso a strutturare il prodotto, farà valere la sua totale estraneità rispetto alla vendita dello stesso richiamando la prassi della *chinese wall* che divide i comparti dell'azienda bancaria. In definitiva, lo strumento della responsabilità penale (notoriamente *personale*) è arma piuttosto spuntata rispetto a questi abusi.

2.2.3.2. Investimenti effettuati dall'investitore “autodeterminato”. Frodi nella comunicazione finanziaria.

Considerando ora la seconda tipologia casistica, quella dell'investitore che si è formato un'errata opinione del rischio assunto sulla base delle informazioni circolanti sul mercato, si tocca il vasto e complesso tema della correttezza dell'informazione finanziaria e del connesso tema della cultura finanziaria del pubblico degli investitori.

Molti lamentano che in Italia latita un'adeguata cultura finanziaria. L'osservazione viene ribadita quante volte si assista ad uno dei molti casi in cui numerosi risparmiatori abbiano subito una qualche frode. A questo proposito si può convenire sul fatto che l'esercizio dell'attività di investimento borsistico è fin troppo più complesso di quanto sia adeguato il set di competenze proprie del pubblico indistinto dei risparmiatori. Ma occorre anche chiarire che una pure accettabile cultura finanziaria, ove fosse mai posseduta da investitori non professionali, non eliderebbe il rischio di incorrere nelle frodi montate ad arte.

Il tema centrale è allora quello dell'*informazione finanziaria*, che si vuole corretta perché *veritiera*. Chi investe risorse acquistando strumenti finanziari dovrebbe sapere esattamente quanto è credibile il valore rappresentato sul mercato, quanto veri siano i dati patrimoniali, economici e finanziari esposti a bilancio, quanto in definitiva sia affidabile l'emittente.

Su questo versante la giustizia penale avrebbe molto da dire. Ma le norme-cardine a presidio della corretta informazione societaria, l'art. 2621 c.c. che punisce il c.d. *falso in bilancio* e gli articoli 185 TUF e 2637 codice civile che puniscono l'*aggiotaggio* rispettivamente consumato ingannando il mercato sul valore delle azioni emesse da imprese quotate e, rispettivamente, non quotate, hanno mostrato di risultare strumenti difficilmente azionabili e quindi alquanto spuntati.

2.2.3.2.1. Disinformazione mediante falsi bilanci.

Consideriamo il *falso in bilancio*. Non è questa la sede per ripercorrerne la modesta vicenda applicativa ma basterà ricordare che:

- dalla sua entrata in vigore (1942) e sino agli anni novanta, il falso in bilancio è stato al centro di pochissime decisioni;
- negli anni del fenomeno giudiziario definito “*Mani pulite*”, la norma ha avuto un picco di applicazione, sostanzialmente riferito alla pratica di occultare in bilancio l’impiego di risorse per il pagamento di tangenti;
- questo specifico impiego della norma penale è stato ridimensionato dalla riforma introdotta con il DL 11 aprile 2002 n. 61, che ha notevolmente ristretto l’area della condotta punibile introducendo, tra l’altro, soglie percentuali di rilevanza del falso. Questa innovazione ha eliso la rilevanza penale di quei falsi che riguardano l’occultamento di pagamenti di tangenti il cui importo notoriamente non rappresenta mai percentuali significative rispetto ai numeri totali del bilancio;
- l’ultimo intervento legislativo, quello entrato in vigore con la legge 27 maggio 2015 n. 69, ha per un verso nuovamente esteso la portata della norma incriminatrice, fondamentalmente elidendo le anzidette soglie percentuali introdotte nel 2002, ma ha innescato un vistoso problema interpretativo quanto alla definizione della natura dei dati che, se falsi, integrano l’illecito e particolarmente se debbano essere soli *fatti materiali* o anche le *valutazioni*. Dilemma assurdo solo che si consideri che ogni numero del bilancio è sempre frutto della valutazione di un dato materiale, come ha dovuto sancire la Cassazione (Sezioni Unite, 27 maggio 2016, ud. 31 marzo 2016, n. 22474).

2.2.3.2.2. Ulteriori frodi informative: l’aggiotaggio.

L’*aggiotaggio* (definito con questo termine se riguarda titoli non quotati e *manipolazione del mercato* se riguarda titoli quotati) è il reato commesso da chi inganna il mercato mediante una condotta che risulti concretamente idonea a provocare una sensibile alterazione del prezzo di strumenti finanziari. La manovra fraudolenta può essere attuata in due modi: mediante la diffusione di notizie false; oppure mediante operazioni simulate o altri artifici. Se un soggetto emittente, o chiunque altro abbia interesse alla frode, propala notizie falsamente positive o negative sul valore di un titolo, avremo il c.d. *aggiotaggio informativo*. Se lo stesso obiettivo è perseguito con una condotta non dichiarativa, come può essere un massiccio rastrellamento di titoli secondo tempistiche che sorprendono il meccanismo di formazione automatica del prezzo di borsa, avremo il c.d. *aggiotaggio operativo*. A rigore, anche i comportamenti non dichiarativi si propongono una funzione comunicativa, rivolta alla disinformazione.

Tra i comportamenti che possono integrare aggiotaggio può esserci l’emissione di un bilancio falso quando il documento emesso dall’emittente sia concretamente idoneo ad alterare il prezzo del relativo titolo sul mercato.

La considerazione della vicenda applicativa del reato di *aggiotaggio* mostra importanti limiti nel prevenire e sanzionare condotte fraudolente a danno del mercato. Le criticità sono di natura diversa rispetto a quelle riscontrabili rispetto al falso in bilancio.

L’aggiotaggio non ha subito quel ciclico stravolgimento normativo che abbiamo registrato nella disciplina del falso in bilancio. Ad un primo approccio, le frodi di mercato dovrebbero essere molto più agilmente perseguite a titolo di aggiotaggio che di falso in bilancio. Innanzitutto la condotta è definita in termini più ampi di quella propria del falso in bilancio, ricomprendendo qualsivoglia attività che sia concretamente idonea a pervertire il prezzo di mercato del titolo “*bersaglio*”. In

secondo luogo, l'aggiotaggio non è reato *proprio*, cioè riferibile ad una specifica categoria di soggetti (gli amministratori dell'emittente che approvano il bilancio) ma è reato *comune* che quindi può essere commesso da chiunque. In terzo luogo, la condotta aggiotatrice è descritta in termini non così tassativi come quella del falso in bilancio ma ricomprende qualsivoglia attività che sia concretamente idonea ad alterare il prezzo di mercato del titolo "*bersaglio*". In quarto luogo, finalmente, il dolo caratteristico dell'aggiotaggio è quello *generico* e non quello *specifico* e *intenzionale* proprio del falso in bilancio.

Insomma, si tratta di una figura di reato che offre molte frecce all'arco di chi sia tenuto a presidiare l'integrità dell'informazione finanziaria al mercato.

La prassi giudiziaria individua tuttavia una rilevante criticità: la sempre controversa individuazione del Tribunale e quindi del PM competente per territorio. La legge non offre appigli sicuri per sciogliere i dubbi in proposito. Non c'è indagine né conseguente processo per aggiotaggio in cui non si debba assistere al balletto di snervanti questioni di competenza territoriale. Quando l'incertezza domina, tutto vale. Per alcuni anni si è radicata, prevalentemente, l'interpretazione secondo la quale il momento di consumazione del reato è quello in cui la falsa notizia o la manovra di acquisto giungano – dal terminale dal quale l'impulso elettronico parte – presso i server della società che gestisce le transazioni di borsa perché da questo momento il mercato legge e conosce l'iniziativa decettiva. Questa opinione, che radica la competenza territoriale presso il Tribunale e la Procura di Milano, è avversata da quanti ritengono che si crei così una inammissibile competenza esclusiva di quell'ufficio giudiziario. Emergono così altre opzioni: il reato si consumerebbe nel luogo e nel momento in cui l'impulso informativo parte verso il network borsistico.

Le due opzioni rimangono ancora in ballo. Non è ancora sicuro, quando un'indagine si avvia, dove approderà. L'incertezza è tale che è notorio il fatto che alcuni uffici giudiziari procedano per aggiotaggio per il solo fatto di avere iscritto il reato per primi, secondo l'art. 9 comma 3 del codice di procedura penale. Lo spostamento di competenza in corso di indagini ritarda inevitabilmente la definizione dei procedimenti. Ma è ancora più grave che lo spostamento intervenga quando le indagini sono state definite e si sta celebrando il processo.

3. LA VIGILANZA DELLE *AUTORITIES* IN AMBITO BANCARIO E FINANZIARIO. RAPPORTI CON LA GIURISDIZIONE PENALE.

3.1. La vigilanza bancaria e quella di Consob.

La definizione delle competenze ripartite tra la vigilanza bancaria e quella di mercato è disciplinata dalla legge.

Il sistema di *vigilanza bancaria*, come è noto, si articola attualmente su due livelli. Spettano alla Banca centrale europea e al personale della Banca d'Italia compiti di vigilanza sui gruppi bancari italiani "rilevanti" attraverso la valutazione periodica della loro situazione economico-patrimoniale, la verifica del rispetto delle regole prudenziali, l'adozione degli interventi di vigilanza eventualmente necessari, l'effettuazione degli stress test. La vigilanza sulle banche ed i gruppi bancari "non rilevanti" è invece materialmente condotta dalla Banca d'Italia in un'ottica di supervisione unitaria guidata dagli orientamenti e dalle istruzioni generali impartite dalla BCE. La vigilanza bancaria si estende ad altri operatori del mercato finanziario: le società di intermediazione mobiliare (SIM); le società di gestione del risparmio (SGR), le società di investimento a capitale variabile (SICAV); gli intermediari finanziari; gli istituti di moneta elettronica (IMEL). La vigilanza bancaria nei confronti di questi operatori si focalizza sulla coerenza degli assetti

organizzativi, sulla qualità della gestione, del controllo dei rischi, sull'adeguatezza del patrimonio a fronteggiare eventuali perdite, sulla trasparenza e sulla correttezza nei confronti della clientela.

La vigilanza della Consob si esercita sui soggetti che operano sul mercato mobiliare, in particolare, nei confronti degli *emittenti* di prodotti finanziari e degli *intermediari*. La vigilanza nei confronti degli emittenti è finalizzata a verificare la qualità dell'informativa resa al mercato da parte di chi confeziona il prodotto finanziario; la verifica sugli intermediari si propone di controllare che questi operatori agiscano correttamente e quindi perseguano l'interesse del cliente assicurando trasparenza sui rischi dell'investimento.

Non è questa la sede per approfondire il delicato tema del conflitto di interessi che si propone allorché l'emittente è contemporaneamente intermediario che commercializza sul mercato il prodotto finanziario che ha confezionato. Ma si tenga conto della centralità di questa questione.

3.2. Rapporti della vigilanza bancaria con l'autorità giudiziaria.

Banca d'Italia e Consob dispongono di poteri di accertamento di illeciti amministrativi che possono anche sanzionare, sempre in via amministrativa.

Le indagini e i processi penali che riguardano le categorie di soggetti sottoposti alla vigilanza bancaria non possono prescindere dalla acquisizione degli accertamenti eventualmente svolti in sede amministrativa. Questo assunto merita alcune precisazioni.

La prima attiene al segreto d'ufficio in relazione agli accertamenti condotti dalla Banca d'Italia. Il principio secondo il quale la vigilanza bancaria deve mettere a disposizione della giustizia penale ogni documento e informazione, senza riserve, si è affermato nel tempo. L'art. 7 del TUB dispone oggi che *“tutte le notizie, le informazioni e i dati in possesso della Banca d'Italia in ragione della sua attività di vigilanza sono coperti da segreto d'ufficio anche nei confronti delle pubbliche amministrazioni, a eccezione del Ministro dell'economia e delle finanze, Presidente del CICR. Il segreto non può essere opposto all'autorità giudiziaria quando le informazioni richieste siano necessarie per le indagini o i procedimenti relativi a violazioni sanzionate penalmente”*. Questo ultimo inciso, che rende inopponibile il segreto d'ufficio al magistrato penale, è stato introdotto con il decreto legislativo n. 333 del 1999. Prima di allora, mi è capitato di vedermi in un primo momento rifiutata la richiesta di copia di una relazione “riservata” condotta dalla vigilanza su una banca al centro di indagini preliminari. Nel 1993, quando ancora la legge non esplicitava che il segreto non è tale nei confronti dell'autorità giudiziaria, ho comunque potuto ottenere il documento sulla base dell'interpretazione sistematica dell'art. 7 TUB, prima ancora che fosse integrato con l'inciso detto.

La seconda precisazione si impone quanto al rapporto tra accertamenti condotti in sede amministrativa e quelli condotti in sede penale. La necessità che il Pubblico Ministero acquisisca quanto emerge in sede amministrativa non implica che l'autorità giudiziaria rimette a quella amministrativa la trattazione di questi casi e se ne fa passivo recettore.

In realtà, innanzitutto il Pubblico Ministero acquisisce questi elementi avendo chiaro che non potranno essere di per sé esaustivi del perimetro delle indagini penali, se non per altro per il fatto che la potestà accertativa del vigilatore bancario non dispone di strumenti così penetranti come quelli tipici dell'indagine penale.

In secondo luogo, anche l'ottica con la quale i fatti vengono esaminati in sede giudiziaria penale e in sede amministrativa risulta diversa: la finalità dell'accertamento e il canone di giudizio che orienta il vigilatore bancario è determinato dalla sua funzione precipua che è quella di verificare la saldezza economico-patrimoniale dei soggetti vigilati. Sfugge al vigilatore bancario lo scopo dello stretto accertamento di fatti illeciti, proprio della giurisdizione penale.

3.3. Rapporti della Consob con l'autorità giudiziaria penale.

La collaborazione della Consob con l'autorità giudiziaria non è meno essenziale di quella che si è rilevata a proposito della Banca d'Italia. Non a caso l'art. 187 *decies* c. 3 TUF dispone che la Consob e l'autorità giudiziaria collaborano tra loro anche mediante scambio di informazioni.

Questa norma specifica la regola di collaborazione gravando il Presidente della Consob del dovere di trasmettere al PM, con una relazione motivata, la documentazione raccolta nello svolgimento dell'attività di accertamento nel caso in cui emergano elementi che facciano presumere la esistenza di un reato, quale che sia e quindi non esclusivamente riferito alla materia del *market abuse*. La medesima norma impone al PM di informare senza ritardo il vigilatore del mercato quante volte abbia acquisito notizia di un reato di *market abuse* (abuso di informazioni privilegiate e manipolazione di mercato).

La disciplina dei rapporti tra Consob e magistrato penale, evidentemente riferita alla fase delle indagini preliminari, non specifica quale impiego possa e debba fare il PM dei materiali acquisiti presso la Consob. Deve tuttavia ritenersi pacifico quanto osservato con riferimento agli accertamenti che il PM acquisisca dalla vigilanza bancaria. Quindi: doveroso acquisire i dati e i documenti del procedimento amministrativo; inopportuno ritenere di per sé esaustivi gli accertamenti condotti in sede amministrativa laddove i più ampi margini di investigazione penale consentano un più pieno accertamento dei fatti indagati; necessario valutare i fatti accertati alla luce della legge penale e della sua più convincente interpretazione.

Questa precisazione – piuttosto ovvia, in verità – si impone laddove un commentatore ha ritenuto lamentare che l'individuazione del fatto tipico di aggio "appare legata all'esercizio di poteri discrezionali da parte della Consob" (M. Vizzardi, *La manipolazione del mercato: un doppio binario da ripensare?*, in Rivista italiana di diritto e procedura penale, 2006, 731) e addirittura la Cassazione penale ha statuito, in una isolata decisione, che la nozione di aggio sia individuabile esclusivamente attraverso la lente valutativa della Consob (sezione quinta, 24 maggio 2007 n. 770, ricorrente Magiste International SA).

Più controversa è invece la disciplina del ruolo della Commissione nell'ambito del processo penale, la fase del giudizio che consegue alle indagini.

La dottrina penalistica pressoché unanime non manca di registrare ferme critiche all'impianto normativo dettato in proposito dal TUF (cfr. F. D'Alessandro, *Regolatori del mercato, enforcement e sistema penale*, Torino, 2014, p. 311 e ss. ove sono esaurientemente riportate le fondamentali notazioni di uno dei fondatori del diritto penale commerciale italiano quale è Alberto Crespi).

La sostanza delle censure si riassume in una essenziale osservazione: la Consob recita, nelle vicende che riguardano illeciti di borsa (c.d. *market abuse*) troppe parti in commedia contemporaneamente.

La Commissione infatti:

- a) esercita il *potere di accertamento* delle violazioni in sede amministrativa (art. 187 *octies* TUF) utilizzando penetranti poteri ispettivi quali richieste di notizie, audizioni, acquisizioni di registrazioni di dialoghi telefonici, perquisizioni, ispezioni nonché può disporre il sequestro di beni suscettibili di confisca amministrativa;
- b) esercita il *potere di applicare sanzioni amministrative* nei confronti degli autori degli illeciti amministrativi accertati (art. 195 TUF);
- c) esercita, nei procedimenti per i reati di *market abuse* – la cui condotta sostanzialmente coincide con quella dei più significativi tra i detti illeciti amministrativi - *i diritti e le facoltà* attribuiti dal codice di procedura penale agli *enti rappresentativi di interessi lesi* dal reato (articolo 187 *undecies* TUF e articolo 91 codice di procedura penale);
- d) esercita il potere di *costituirsi parte civile* e richiedere, a titolo di riparazione dei danni cagionati dal reato all'integrità del mercato, una somma determinata dal giudice, anche in via equitativa, tenendo comunque conto dell'offensività del fatto, delle qualità personali del colpevole e dell'entità del prodotto o del profitto conseguito dal reato.

Può quindi capitare, e accade effettivamente, che rispetto al medesimo fatto di *market abuse* la Commissione avvii accertamenti (spontaneamente o su segnalazione del PM) e sanzioni le condotte sul piano amministrativo. Contemporaneamente, la Commissione può trovarsi a svolgere il ruolo di denunciante in sede penale, di teste principale d'accusa proposto dal PM e altresì di persona offesa che in sede di processo può costituirsi parte civile. Questo lo statuto del TUF in materia.

Pare innanzitutto critico il “*doppio binario*” secondo il quale la medesima condotta è oggetto di paralleli procedimenti e di doppie sanzioni. Questa censura non riguarda esclusivamente la materia del *market abuse* perché l'ordinamento conosce ampi ambiti di impiego della doppia responsabilità, penale e amministrativa, per lo stesso fatto. Tutti sappiamo però quanto la giurisprudenza CEDU sia contraria a siffatto raddoppio di pena per la medesima condotta.

Pare, in secondo luogo, logicamente implausibile la norma che identifica nella Consob il solo soggetto automaticamente e necessariamente titolare del risarcimento per la lesione inferta dalla condotta di *market abuse*. Su questo versante sono stati spesi plurimi argomenti:

- si è ritenuto in primo luogo che il soggetto leso da manovre che interferiscono sulla corretta formazione dei prezzi di mercato è il risparmiatore che ha subito il danno laddove la Consob è semmai il “*poliziotto del mercato*”, non il titolare di diritto risarcitorio rispetto alla violazione delle regole di trasparenza. Se la Consob può vantare questo diritto, nulla allora osta a che la Polizia di Stato e i Carabinieri – per fare esempio grossolano ma non privo di significato – si costituiscano parte civile in tutti i processi nei confronti di chi ha violato la legge penale nei settori di competenza di queste forze dell'ordine;
- si è osservato in secondo luogo che la Consob è l'istituzione cui è devoluto il compito di presidiare la trasparenza del mercato dei valori mobiliari, quanto implica ch'essa è tenuta responsabile per il diligente esercizio di questo compito. In sostanza, in presenza di abusi di mercato non è automatico che la frode abbia sorpreso la più adeguata vigilanza sul mercato. La prassi giudiziaria conosce iniziative risarcitorie avviate da risparmiatori nei confronti della Commissione;
- si è rilevato in terzo luogo che il diritto risarcitorio vantato dalla Consob in sede giudiziaria risulta implausibile alla luce del fatto la Commissione già in sede amministrativa sanziona l'autore del fatto.

Forse è considerando enfaticamente questo ventaglio di pervasivi poteri che alcuni commentatori e la citata sentenza della Cassazione penale ritengono che l'accertamento dell'agguato in sede penale dipende in modo preponderante dall'iniziativa della Consob. Assunto che non risponde alla

realtà dei fatti per un dato empirico che la cronaca giudiziaria documenta: la maggior parte dei più rilevanti procedimenti penali in materia di manipolazione del mercato nasce da iniziative del PM a seguito di denuncia di soggetti diversi dalla Commissione.

4. CONDIZIONE DELLA GIURISDIZIONE PENALE IN AMBITO BANCARIO E FINANZIARIO.

4.1. Crescente interesse per il diritto penale dell'economia.

Quando ho assunto le funzioni di magistrato, presso la Procura di Milano nel corso del 1990, quell'ufficio aveva già costituito un gruppo di lavoro specializzato in materia economica. A quell'epoca era il solo esperimento di questo genere in Italia. Il clima, allora, era quello della sperimentazione e della messa a punto di una cultura giuridica e di un'organizzazione investigativa adeguate ai tempi. Se si eccettua il clamoroso caso del dissesto del Banco Ambrosiano, le poche indagini allora pendenti non risultavano così significative. Di lì a poco, sulla scia di *Mani pulite*, la giustizia italiana ha preso confidenza con la criminalità dei colletti bianchi. Si è così aperta una stagione, tuttora viva, in cui la magistratura ha smesso di considerare la criminalità economica qualcosa di eterodosso o addirittura estraneo al *vero* diritto penale.

Oggi l'attenzione della giurisdizione penale verso la materia economica deve essere e di fatto è più viva che in passato. Si avviano più indagini e si celebrano più processi di vent'anni fa. L'esigenza di dotarsi di una cultura giuridica e investigativa più affinata è testimoniata da plurimi dati: la Scuola Superiore della Magistratura, chiamata a formare e aggiornare professionalmente i magistrati, promuove un notevole e crescente numero di corsi in questa materia; parallelamente alla formazione istituzionalmente erogata dalla Scuola, sempre più spesso magistrati provenienti da quasi tutti i distretti d'Italia si organizzano in gruppi di studio che propongono convegni e pubblicazioni; sul piano operativo, pressoché tutte le Procure della Repubblica che dispongono di un numero di magistrati sufficiente, destinano un gruppo di lavoro dedicato ai reati societari e fallimentari.

Questi apprezzabili progressi non rendono ancora il meccanismo giudiziario penale compiutamente adeguato all'esigenza di prevenire e sanzionare efficacemente la criminalità finanziaria.

Due aspetti critici che sono stati accennati devono essere più specificamente evidenziati: il primo riguarda la difficoltà che i magistrati incontrano laddove la legge da applicare sia formulata in termini oscuri o contraddittori; il secondo riguarda la difficoltà operativa nella quale vengono a trovarsi larga parte degli uffici giudiziari al cospetto di casi particolarmente impegnativi.

4.2. Riforme mancate e riforme problematiche.

Quanto al primo aspetto, si è già riferito che le vicissitudini del reato di falso in bilancio – variamente modificato negli ultimi quindi anni – non hanno giovato alla chiarezza dei fatti da imputare e alla speditezza dei processi.

Pure si è visto come l'incerta determinazione del luogo di consumazione dell'agiotaggio costituisca una spada di Damocle per larga parte dei procedimenti per il reato di agiotaggio.

Il falso in bilancio e l'agiotaggio non costituiscono casi isolati.

La legge penale fallimentare propone un problema meno noto ed eclatante ma non meno rilevante. Si assiste da circa un decennio alla crescente divaricazione tra la disciplina civilistica delle procedure concorsuali (che mira a definire le crisi d'impresa scongiurando il fallimento ricorrendo a nuovi strumenti di composizione degli interessi creditori) e quella penale che è sostanzialmente rimasta ferma alle norme entrate in vigore nel 1942. Di più: i soli interventi innovativi del diritto penale fallimentare (si vedano gli articoli 217 bis e 236 bis della legge fallimentare) risultano innesti che non sembrano risolvere i problemi proposti dai nuovi tempi.

Se guardiamo alle norme da ultimo citate, balzerà chiaro quale sia l'imbarazzo del magistrato penale in questa materia.

Cominciamo dall'art. 217 bis della legge fallimentare.

A tenore dell'art. 217 bis l.f. *“le disposizioni di cui all'articolo 216, terzo comma, e 217 non si applicano ai pagamenti e alle operazioni compiuti in esecuzione di un concordato preventivo di cui all'articolo 160...”*.

Lo scenario di possibile applicazione di questa norma è quello di un concordato preventivo ammesso la cui esecuzione consiste, necessariamente, nella disposizione di operazioni negoziali e pagamenti. In virtù dell'art. 217 bis l.f., questi comportamenti sarebbero esenti dalla qualificazione alla stregua della bancarotta semplice e della bancarotta preferenziale.

La dottrina (Mucciarelli) ha già osservato che in tanto l'esclusione opera in quanto la proposta concordataria sia *ex ante* idonea a superare lo stato di crisi. Non esclude la responsabilità per bancarotta semplice e preferenziale un concordato che, pure ammesso dal giudice fallimentare risulti, secondo la rivalutazione del giudice penale, viziato da inidoneità.

Questa osservazione limita seriamente la portata della esclusione da responsabilità penale. Ma, prima ancora che sotto questo profilo, la norma dell'art. 217 bis l.f. presenta una più fondamentale ragione che forse ne spiega la nulla applicazione.

Il legislatore ha voluto esentare da responsabilità penale le parti che negoziano la proposta concordataria. Se è questa la *ratio* della norma, lascia innanzitutto perplessi l'elisione della responsabilità per *bancarotta semplice* ex art. 224 l.f. Questa norma richiama i fatti preveduti dall'art. 217 l.f. e vi aggiunge l'ulteriore condotta di *“avere concorso a cagionare od aggravare il dissesto della società con inosservanza degli obblighi imposti dalla legge”*. Non risulta chiaro in quale caso operazioni e pagamenti esecutivi di un concordato ammesso possano integrare le tipiche figure della bancarotta semplice: il compimento di operazioni di pura sorte; gli espedienti gravemente imprudenti che ritardano il fallimento; l'aggravio del dissesto determinato dalla ritardata richiesta di fallimento in proprio: il cagionamento o aggravio del dissesto mediante violazione di altro obbligo di legge.

Intuitivamente meno implausibile pare ipotizzare che operazioni e pagamenti esecutivi di un concordato ledano la *par condicio creditorum* e quindi integrino episodi di *bancarotta preferenziale*. Ma anche su questo versante si possono fare alcune osservazioni critiche. I pagamenti preferenziali sono normalmente atti segreti che maturano nel sottobosco di accordi occulti tra il debitore e il creditore illecitamente preferito. Laddove, invece, i pagamenti esecutivi di un concordato preventivo sono progettati, proposti e approvati all'esito di un dibattito tra debitore e creditori sotto la vigilanza del Tribunale e del PM. Come allora è possibile che nell'esecuzione dell'ammesso concordato si annidi l'offesa alla pari condizione dei creditori? La sola possibilità risiede nella circostanza che la proposta concordataria rivolta dal debitore ai creditori e al Tribunale

sia *truccata*. La manipolazione dei dati sottoposti con la proposta concordataria deve avere la specifica finalità di attribuire ad uno o più creditori una posizione preferenziale rispetto a quella degli altri. Se il piano è truccato ma allo scopo che la proposta sia ammessa (per l'interesse del debitore di evitare il fallimento, per esempio), non siamo in presenza del dolo specifico della bancarotta preferenziale. Se il piano è truccato all'origine allo scopo di preferire taluno dei creditori, non c'è modo di escludere la bancarotta preferenziale ai sensi dell'art. 217 bis l.f.

Conclusivamente, pare di poter affermare che l'esclusione prevista dall'art. 217 bis l.f. è destinata a non potere essere mai applicata.

Veniamo ora al secondo recente intervento riformatore in materia di bancarotta fallimentare, quello disciplinato dall'art. 236 bis legge fallimentare.

Il legislatore del 2012 ha invece pensato di moralizzare l'accesso al concordato preventivo con l'introduzione di un nuovo reato proprio del professionista designato dal debitore, l'attestatore. L'art. 236 bis l.f. dispone che *“Il professionista che nelle relazioni o attestazioni di cui agli articoli ...161, terzo comma ... espone informazioni false ovvero omette di riferire informazioni rilevanti, è punito con la reclusione da due a cinque anni e con la multa da 50.000 a 100.000 euro. Se il fatto è commesso al fine di conseguire un ingiusto profitto per sé o per altri, la pena è aumentata. Se dal fatto consegue un danno per i creditori la pena è aumentata fino alla metà”*.

La vistosa incongruenza di questa norma sta nel fatto che la legge fallimentare punisce l'attestatore che verifica i dati aziendali in un modo estremamente più severo rispetto a quanto preveda nei confronti di colui che forma e custodisce i documenti societari, il debitore. Il quale, semmai, incorre nella violazione dell'art. 236 c. 1 legge fallimentare (per avere *“truccato”* l'istanza di ammissione al concordato) a condizioni più restrittive di quelle sufficienti ad incriminare il suo professionista e cioè a patto che: sia imprenditore individuale (figura in via di estinzione essendo ormai l'impresa normalmente societaria); la manipolazione documentale sia assistita dal *dolo specifico* di perseguire l'intento di essere ammesso al concordato laddove il professionista attestatore può essere incolpato in presenza della mera consapevolezza e volontà della condotta (dolo generico).

Non è questa la sede per rassegnare ulteriori aporie del sistema del diritto penale commerciale, indubbiamente presenti nell'ordinamento e scarsamente considerate come elemento di efficacia della giurisdizione in questa nevralgica materia.

4.3. L'efficienza organizzativa della giurisdizione penale in materia finanziaria.

Il problema della dotazione organizzativa della giustizia italiana è sempre all'ordine del giorno: pressoché ogni settore della giurisdizione lamenta insufficienze organizzative. Ogni ambito è pienamente legittimato a reclamare attenzione e risorse. La voce di quanti operano in ambito finanziario non pare particolarmente avvertita.

I magistrati chiamati a rendere il servizio in questo settore sono gravati in modo eccezionale. Uffici giudiziari con dotazioni relativamente più strutturate della media, come la Procura di Milano, registra aumenti esponenziali dei procedimenti aperti di anno in anno per reati societari, fallimentari e tributari. Basti rilevare che i fallimenti nel 2009 erano meno di 400. L'anno scorso le procedure superavano il numero di 1600. Gli organici sono rimasti immutati.

Ancor più si deve apprezzare il fatto che Procure della Repubblica dotate di organici al di sotto delle dieci unità (come notoriamente Parma e Siena, ad esempio) abbiano potuto affrontare

indagini vaste e complesse come quelle che hanno svolto negli ultimi anni. Questi uffici giudiziari hanno assolto compiti che sarebbero straordinari anche se assunti da organizzazioni più dotate.

Non si vuol dire che la materia finanziaria meriti un trattamento privilegiato. Ma dobbiamo sapere che l'insufficiente dotazione organizzativa di questo settore della giurisdizione si riflette senza dubbio sull'efficienza del sistema finanziario nazionale.

Vi ringrazio per l'attenzione.