



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

DISPOSIZIONI DI VIGILANZA IN MATERIA DI SANZIONI E PROCEDURA SANZIONATORIA AMMINISTRATIVA

Osservazioni, commenti e proposte possono essere trasmessi, entro 60 giorni dalla data di pubblicazione, all'indirizzo di posta elettronica certificata npv@pec.bancaditalia.it; in alternativa, l'invio può avvenire per posta cartacea al Servizio Normativa e politiche di vigilanza, Divisione Normativa prudenziale, via Nazionale 91, 00184 ROMA.

I commenti ricevuti durante la consultazione saranno pubblicati sul sito web della Banca d'Italia. I partecipanti alla consultazione possono chiedere che, per esigenze di riservatezza, i propri commenti non siano pubblicati oppure siano pubblicati in forma anonima; una generica indicazione di confidenzialità presente nelle comunicazioni inviate per posta elettronica non sarà considerata una richiesta di non divulgare i commenti.

Documento per la consultazione

Maggio 2012

1. Premessa

Il documento che si sottopone alla consultazione pubblica contiene lo schema delle disposizioni di vigilanza che disciplinano l'esercizio del potere sanzionatorio della Banca d'Italia.

Tale provvedimento - contenente i principi generali e le regole procedurali di esercizio del potere sanzionatorio - risponde all'esigenza di razionalizzare la disciplina complessiva in materia, dettando in un unico *corpus* le disposizioni sinora frammentate in più atti normativi diretti alle diverse categorie di intermediari vigilati, che verranno di conseguenza abrogati e sostituiti dalle presenti disposizioni ⁽¹⁾. Sono stati, inoltre, apportati gli aggiornamenti resi necessari dalle numerose modifiche normative che hanno interessato la materia nell'ultimo decennio ⁽²⁾.

Al fine di garantire il buon funzionamento e l'efficacia dell'azione amministrativa della Banca d'Italia anche con riguardo all'esercizio del potere sanzionatorio, la disciplina della procedura sanzionatoria è stata sottoposta a una complessiva revisione. In particolare, con le disposizioni:

- viene chiarito, in coerenza con esigenze di certezza e prevedibilità della sanzione, che, specialmente nelle materie disciplinate da norme di principio, la Banca d'Italia valuta la condotta tenendo conto anche di eventuali provvedimenti volti a precisare il contenuto del precetto o a disporre specifiche misure correttive; si ha altresì riguardo agli effetti che i comportamenti hanno determinato sulla complessiva situazione dell'intermediario o sull'esposizione ai diversi profili di rischio;
- viene incentivata la collaborazione attiva e l'adozione di misure correttive da parte dei soggetti vigilati; in tal modo, l'esercizio del potere sanzionatorio diventa maggiormente funzionale al perseguimento delle finalità stesse dell'attività di vigilanza;
- viene dato ampio risalto all'esercizio del diritto di difesa dei soggetti sottoposti al procedimento, prevedendo modalità di interlocuzione che salvaguardino al tempo stesso il pieno contraddittorio tra le parti e l'economicità dell'istruttoria;
- viene semplificato l'*iter* istruttorio, prevedendo che il vaglio collegiale sia limitato ai casi di maggiore complessità.

2. Ambito di applicazione

Le disposizioni hanno un ambito di applicazione **oggettivo** generale: esse si applicano, infatti, a tutte le violazioni accertate dalla Banca d'Italia nell'esercizio dei propri compiti in materia di vigilanza sulla sana e prudente gestione dell'attività bancaria e finanziaria, di trasparenza delle operazioni e correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti nonché di prevenzione dell'utilizzo

⁽¹⁾ Per le banche, la Circolare n. 229 del 21 aprile 1999; per le SIM, SGR, SICAV, IMEL e intermediari ex art. 107 *ante* riforma del Titolo V del TUB, le Disposizioni di Vigilanza del 3 settembre 2003.

⁽²⁾ Cfr., in particolare: i principi generali per i procedimenti sanzionatori della Banca d'Italia di cui alla legge 262/2005 (Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari); il Provvedimento della Banca d'Italia del 25 giugno 2008, che ha definito le modalità applicative della legge n. 241/90 per i procedimenti amministrativi di competenza della Banca d'Italia in materia di vigilanza e ha individuato i termini e le unità organizzative responsabili dei relativi procedimenti; il Provvedimento della Banca d'Italia dell'11.12.2007 sull'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi; il d.lgs. n. 104/2010, recante la riforma del processo amministrativo.

del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo ⁽³⁾.

Nelle suddette materie, come accennato in Premessa, le disposizioni sono rivolte a tutte le categorie di soggetti sottoposti ai poteri sanzionatori della Banca d'Italia (ambito di applicazione **soggettivo**): banche, intermediari finanziari, SGR, SIM, SICAV, istituti di pagamento, IMEL, confidi, Poste Italiane spa, agenti in attività finanziaria, mediatori creditizi, nonché i soggetti (persone fisiche e giuridiche) destinatari delle disposizioni in materia di partecipazioni, abuso di denominazione e contrasto del riciclaggio.

3. Principali contenuti

3.1 Principi generali

Al fine di consentire una migliore comprensione delle finalità perseguite dalla Banca d'Italia nell'esercizio della potestà sanzionatoria, rafforzandone l'efficacia general-preventiva, viene effettuata *disclosure* dei principi generali che ispirano l'esercizio del potere sanzionatorio. In particolare, vengono declinati i principi di dissuasività, proporzionalità, oggettività e trasparenza della disciplina e dell'attività sanzionatoria.

Le valutazioni che la Banca d'Italia effettua nell'esame delle irregolarità tengono conto anche delle informazioni rivenienti dalla complessiva attività di supervisione; in tale ambito, assumono rilievo l'inottemperanza a specifici richiami o interventi correttivi adottati dall'Organo di Vigilanza, nonché comportamenti che abbiano determinato effetti negativi sulla situazione tecnica aziendale o sull'esposizione ai diversi profili di rischio.

3.2 Procedura sanzionatoria. Fasi della procedura

La procedura sanzionatoria si articola nelle seguenti fasi:

- accertamento delle violazioni;
- contestazione delle violazioni;
- presentazione delle controdeduzioni ed eventuale audizione personale;
- valutazione del complesso degli elementi istruttori;
- proposta al Direttorio di irrogazione delle sanzioni o di archiviazione del procedimento;
- adozione del provvedimento sanzionatorio o archiviazione del procedimento da parte del Direttorio;
- notifica e pubblicazione del provvedimento.

Si riassumono di seguito i principali contenuti delle disposizioni relative al procedimento sanzionatorio.

3.2.1. Accertamento

Con specifico riguardo alle banche di maggiori dimensioni, è altresì precisato che, laddove le condotte osservate non siano apprezzabili isolatamente, la Banca d'Italia può valutare unitariamente gli esiti delle verifiche, al termine dell'ultima prevista nell'anno solare sul gruppo bancario interessato oppure a conclusione del ciclo di valutazione annuale.

⁽³⁾ Restano escluse dall'ambito applicativo le sanzioni in materia di diritti e obblighi delle parti nella prestazione di servizi di pagamento, pagamenti transfrontalieri, trattamento del contante.

Con riferimento alle irregolarità in materia di trasparenza delle operazioni e di correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti, sono stati inoltre specificati i criteri per la valutazione della “rilevanza” delle violazioni, necessaria ai fini dell’applicazione della sanzione.

3.2.2. Contestazione delle violazioni

Sono state semplificate le modalità di notificazione, anche attraverso un esteso ricorso alla posta elettronica certificata (PEC).

3.2.3. Presentazione delle controdeduzioni

Anche per questa fase, in un’ottica di semplificazione procedurale, è stato valorizzato l’uso della PEC nell’interlocuzione con il responsabile del procedimento.

Per l’esigenza di assicurare l’economicità dell’azione amministrativa, senza comunque pregiudicare la pienezza del contraddittorio delle parti, sono stati dettati dei “criteri guida” cui i soggetti interessati dovranno attenersi per lo svolgimento delle proprie difese nel procedimento. In particolare viene richiesto che le controdeduzioni siano svolte in modo essenziale e siano pertinenti con i fatti contestati e le argomentazioni svolte.

3.2.4. Istruttoria

La fase istruttoria è stata snellita. Essa, infatti, viene condotta per lo più in via “monocratica”; tuttavia, in coerenza con i criteri di proporzionalità ed efficienza, è rimessa a un organo collegiale (la Commissione per l’esame delle irregolarità - CEI) la valutazione delle fattispecie di maggiore complessità, ovvero aventi carattere di novità o di rilevanza sistemica.

Nel rispetto del principio di separazione tra la fase istruttoria e la fase decisoria, l’applicazione della sanzione o l’archiviazione viene disposta da un organo diverso da quello che ha curato l’istruttoria, ossia il Direttorio della Banca d’Italia.

Viene fatta salva, comunque, la possibilità per la Banca d’Italia di adottare, in ogni fase del procedimento, interventi di vigilanza quali lettere di richiamo o provvedimenti specifici nei confronti dell’intermediario.

Nell’esame delle difese presentate dall’intermediario e degli altri elementi informativi disponibili, la Banca d’Italia valuta in particolare se vi sia stata una tempestiva e completa rimozione degli effetti della violazione da parte dell’interessato. Qualora la Banca d’Italia riscontri che i fatti oggetto di contestazione risultino giustificati o che gli interventi posti in essere abbiano portato alla completa eliminazione delle violazioni rilevate, ne tiene conto ai fini di un’eventuale pronuncia di archiviazione.

3.2.5. Irrogazione della sanzione

Vengono specificati i criteri per la valutazione della gravità della violazione ai fini della determinazione della misura della sanzione, che tengono conto sia del principio di proporzionalità che di quello di offensività della condotta. In particolare, si terrà conto della durata della condotta, delle dimensioni dell’intermediario, dei riflessi - anche potenziali - dell’irregolarità sulla situazione tecnica dell’intermediario nonché sugli interessi degli *stakeholder*.

**SANZIONI
E
PROCEDURA SANZIONATORIA AMMINISTRATIVA**

**SANZIONI
E
PROCEDURA SANZIONATORIA AMMINISTRATIVA**

SEZIONE I

DISPOSIZIONI DI CARATTERE GENERALE

1. Premessa

La disciplina sanzionatoria risponde all'esigenza di censurare il mancato rispetto delle norme poste a presidio della sana e prudente gestione dell'attività bancaria e finanziaria, della correttezza e trasparenza dei comportamenti e della prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo.

Le misure sanzionatorie tendono ad assicurare l'effettività delle regole; esse hanno non solo carattere afflittivo nei confronti dell'autore della violazione ma anche correttivo della lesione dello specifico interesse amministrativo.

La Banca d'Italia accerta le violazioni, conduce l'istruttoria, irroga le sanzioni ovvero comunica agli interessati di non avere dato seguito alla procedura sanzionatoria avviata nei loro confronti.

La disciplina e l'attività sanzionatoria sono ispirate a un approccio:

- dissuasivo, tale da scoraggiare la violazione delle regole e la reiterazione del comportamento anomalo;
- proporzionale, al fine di graduare l'intervento sanzionatorio in relazione alla gravità delle violazioni;
- oggettivo, per assicurare omogeneità di giudizio nella concreta valutazione delle diverse fattispecie;
- trasparente, nei confronti dell'intermediario e degli esponenti aziendali, le cui controdeduzioni integrano il quadro conoscitivo, completando gli elementi acquisiti nel corso dell'analisi documentale e ispettiva.

Le valutazioni della Banca d'Italia tengono conto, secondo criteri di proporzionalità, della natura e della gravità della violazione accertata, nonché degli effetti che questa determina sulla complessiva situazione dell'intermediario o sull'esposizione ai diversi profili di rischio. Si tiene altresì conto dell'inottemperanza a specifici richiami o interventi correttivi adottati dall'Organo di Vigilanza.

La collaborazione attiva dei soggetti vigilati, anche con riferimento all'autonoma rilevazione e segnalazione di eventuali irregolarità, è espressione di

lealtà e correttezza nei rapporti con l'Autorità di Vigilanza ed è funzionale al raggiungimento degli obiettivi di vigilanza.

2. Fonti normative

La materia è disciplinata dai seguenti articoli del Testo unico bancario (d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385 - "T.U."):

- art. 133, che prevede l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie in materia di abuso di denominazione;
- artt. 139 e 140, che prevedono l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie per la violazione delle disposizioni in materia di partecipazioni;
- art. 144, che indica le norme del medesimo T.U. la cui violazione - estesa anche alle relative disposizioni generali o particolari impartite dalle autorità creditizie - determina l'applicabilità di sanzioni amministrative pecuniarie, i soggetti destinatari nonché gli importi minimi e massimi delle sanzioni medesime;
- art. 145, che disciplina la procedura sanzionatoria amministrativa.

La materia è, altresì, disciplinata dai seguenti articoli del Testo unico della finanza (d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 - "T.U.F."):

- artt. 188 e 189, che prevedono l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie per la violazione delle disposizioni in materia di abuso di denominazione e di partecipazioni al capitale di SIM, SGR e SICAV;
- art. 190, che indica le norme del medesimo T.U.F. la cui violazione, estesa anche alle relative disposizioni generali o particolari emanate dalla Banca d'Italia o dalla Consob, determina l'applicabilità delle sanzioni amministrative pecuniarie, i soggetti destinatari nonché gli importi minimi e massimi delle sanzioni medesime;
- art. 195, che disciplina la procedura sanzionatoria amministrativa.

Si richiamano, inoltre:

- le disposizioni della l. 24 novembre 1981, n. 689 ("Modifiche al sistema penale"), e successive modificazioni, che trovano applicazione per gli aspetti della procedura sanzionatoria non disciplinati dall'art. 145 del T.U.;
- l'art. 45 del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 87 ("Attuazione della direttiva n. 86/635/CEE, relativa ai conti annuali ed ai conti consolidati delle banche e degli altri istituti finanziari, e della direttiva n. 89/117/CEE, relativa agli obblighi in materia di pubblicità dei documenti contabili delle succursali, stabilite in uno Stato membro, di enti creditizi ed istituti finanziari con sede sociale fuori di tale Stato membro"), che indica le norme del medesimo decreto legislativo la cui violazione determina l'applicabilità di sanzioni amministrative pecuniarie, i soggetti destinatari nonché gli importi minimi e massimi delle sanzioni e che prevede l'applicabilità dell'art. 145 del T.U.;

- l'art. 2 del d.p.r. 14 marzo 2001, n. 144 ("Regolamento recante norme sui servizi di bancoposta"), per ciò che concerne le attività di bancoposta svolte da Poste Italiane s.p.a.;
- l'art. 67-*septies decies* del d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 ("Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della l. 29 luglio 2003, n. 229"), che prevede l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie per la violazione delle disposizioni in materia di commercializzazione a distanza di servizi finanziari ai consumatori contenute nel medesimo decreto legislativo;
- l'art. 24 della l. 28 dicembre 2005, n. 262 ("Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari") relativo ai procedimenti della Banca d'Italia per l'adozione di provvedimenti individuali;
- l'art. 56 del d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231 ("Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione"), che indica le norme del medesimo decreto legislativo la cui violazione determina l'applicabilità di sanzioni amministrative pecuniarie, i soggetti destinatari nonché gli importi minimi e massimi delle sanzioni e che prevede l'applicabilità dell'art. 145 del T.U.;
- l'art. 60 del d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231, che stabilisce la procedura per l'accertamento e la contestazione delle violazioni di cui agli artt. 57 e 58 del medesimo d.lgs. e per l'irrogazione delle sanzioni;
- il regolamento della Banca d'Italia dell'11 dicembre 2007, che disciplina le modalità di esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi concernenti l'attività di vigilanza della Banca d'Italia;
- il regolamento della Banca d'Italia del 25 giugno 2008, recante l'individuazione dei termini e delle unità organizzative responsabili dei procedimenti amministrativi di competenza della Banca d'Italia relativi all'esercizio delle funzioni di vigilanza in materia bancaria e finanziaria, ai sensi degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni;
- il provvedimento della Banca d'Italia del 27 giugno 2011, che disciplina la procedura sanzionatoria amministrativa ai sensi degli artt. 145 del T.U. e 195 del T.U.F. e definisce le modalità organizzative per attuare il principio della distinzione tra funzioni istruttorie e funzioni decisorie.

3. Ambito di applicazione e destinatari della disciplina

Le presenti disposizioni disciplinano la procedura sanzionatoria per le violazioni accertate dalla Banca d'Italia nell'esercizio dei propri compiti in materia di vigilanza sulla sana e prudente gestione dell'attività bancaria e finanziaria, sulla correttezza e trasparenza dei comportamenti e di prevenzione

dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo (1).

Esse sono dirette ai soggetti sottoposti alla potestà sanzionatoria della Banca d'Italia ai sensi degli artt. 145 del T.U. e 195 del T.U.F., in particolare:

- alle banche italiane, comunitarie ed extracomunitarie;
- ai soggetti abilitati di cui all'art. 1, comma 1, lettera r) del T.U.F. (2);
- a società capogruppo di gruppi bancari e di SIM, società appartenenti a tali gruppi e società incluse nell'ambito della vigilanza consolidata di cui all'art. 65 del T.U. e all'art. 12 del T.U.F.;
- agli intermediari finanziari iscritti nell'albo di cui all'art. 106 del T.U. (3);
- alle società finanziarie capogruppo di gruppi finanziari, alle società appartenenti a tali gruppi e società incluse nell'ambito della vigilanza consolidata di cui all'art. 109 del T.U.;
- agli istituti di moneta elettronica italiani, comunitari ed extracomunitari;
- agli istituti di pagamento italiani, comunitari ed extracomunitari;
- ai confidi (4);
- a Poste Italiane spa, per l'attività di bancoposta.

Sono sottoposti alla procedura sanzionatoria:

- coloro che svolgono funzioni di amministrazione, direzione o di controllo;
- i dipendenti ai quali è affidata, nell'ambito della struttura aziendale, la responsabilità di specifiche funzioni presso aree o settori operativi, purché i fatti siano riconducibili all'ambito di responsabilità proprio dei soggetti ai quali la violazione viene contestata;
- coloro che operano sulla base di rapporti, anche diversi dal rapporto di lavoro subordinato, che ne determinano l'inserimento nella struttura organizzativa, purché i fatti siano riconducibili all'ambito di responsabilità proprio dei soggetti ai quali la violazione viene contestata;
- i soggetti incaricati della revisione legale dei conti, per la violazione delle proprie responsabilità in materia di contabilità, per la mancata comunicazione alla Banca d'Italia di atti o fatti, rilevati nello svolgimento dell'incarico, che possano costituire grave violazione delle norme disciplinanti l'attività bancaria

(1) Restano escluse dall'ambito delle presenti disposizioni le sanzioni in materia di diritti e obblighi delle parti nella prestazione di servizi di pagamento, bonifici transfrontalieri, trattamento del contante.

(2) Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera r) del T.U.F. "soggetti abilitati" sono le SIM, le imprese di investimento comunitarie con succursale in Italia, le imprese di investimento extracomunitarie, le SGR, le società di gestione armonizzate, le SICAV nonché gli intermediari finanziari iscritti nell'elenco previsto dall'articolo 107 del T.U. e le banche italiane, le banche comunitarie con succursale in Italia e le banche extracomunitarie, autorizzati all'esercizio dei servizi o delle attività di investimento.

(3) Fino alla compiuta attuazione della riforma del Titolo V del T.U., il riferimento è da intendersi agli intermediari finanziari iscritti negli elenchi di cui agli articoli 106 e 107 del T.U., nel testo precedente all'entrata in vigore del Titolo III del d.lgs. 141/2010.

(4) Fino alla compiuta attuazione della riforma del Titolo V del T.U., il riferimento è da intendersi ai confidi previsti dall'art. 155 del T.U., nel testo precedente all'entrata in vigore del Titolo III del d.lgs. 141/2010.

ovvero che possano pregiudicare la continuità dell'impresa o comportare un giudizio negativo, un giudizio con rilievi o una dichiarazione di impossibilità di esprimere un giudizio sul bilancio, nonché per il mancato invio alla Banca d'Italia di ogni altro dato o documento richiesto.

In relazione alle violazioni per essi previste dall'art. 144 del T.U., la medesima procedura si applica nei confronti:

- degli agenti in attività finanziaria e di coloro che svolgono funzioni di amministrazione o di direzione dei mediatori creditizi (1) e degli agenti in attività finanziaria diversi dalle persone fisiche, nonché degli altri intermediari del credito;
- dell'agente, del legale rappresentante della società di agenzia in attività finanziaria o del legale rappresentante della società di mediazione creditizia, nonché dei dipendenti.

La medesima procedura trova applicazione, altresì, nei confronti delle persone fisiche e giuridiche destinatarie delle disposizioni in materia di abuso di denominazione (artt. 133 del T.U. e 188 del T.U.F.), partecipazioni (artt. 139 e 140 del T.U., nonché art. 189 del T.U.F.) e prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminali e di finanziamento del terrorismo (art. 56, d.lgs. 231/2007).

(1) Fino alla compiuta attuazione della riforma del Titolo V del T.U., rientrano tra i soggetti sanzionabili anche i mediatori creditizi persone fisiche.

SEZIONE II

PROCEDURA SANZIONATORIA

1. Fasi della procedura

La procedura sanzionatoria si articola nelle seguenti fasi:

- accertamento delle violazioni;
- contestazione delle violazioni;
- presentazione delle controdeduzioni ed eventuale audizione personale;
- valutazione del complesso degli elementi istruttori;
- proposta al Direttorio di irrogazione delle sanzioni o di archiviazione del procedimento;
- adozione del provvedimento sanzionatorio o archiviazione del procedimento da parte del Direttorio;
- notifica e pubblicazione del provvedimento.

1.1 *Accertamento delle violazioni*

La Banca d'Italia avvia la procedura sanzionatoria amministrativa nei casi in cui accerta la violazione delle norme per le quali è prevista l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie.

La Banca d'Italia accerta la violazione una volta acquisiti gli elementi necessari a valutare la sussistenza di un'irregolarità sanzionabile.

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. La Banca d'Italia valuta la fattispecie anche alla luce degli interventi correttivi eventualmente adottati nei confronti degli intermediari, inclusi richiami, ordini, divieti e altri provvedimenti particolari.

Nei casi in cui fatti di possibile rilievo sanzionatorio siano stati riscontrati nell'ambito di verifiche condotte da parte della Guardia di Finanza, dell'UIF o di altre Autorità, la Banca d'Italia esamina la segnalazione ai fini dell'eventuale accertamento della sussistenza di una violazione sanzionabile. Ove sia necessario, ai fini dell'accertamento di una violazione, acquisisce ulteriori elementi.

L'accertamento si perfeziona con l'apposizione agli atti del visto del Direttore Centrale per la Vigilanza bancaria e finanziaria. Da tale data decorrono i termini per la notifica della contestazione delle violazioni agli interessati.

L'accertamento delle violazioni è condotto dalla Banca d'Italia secondo un approccio unitario, inquadrando le potenziali irregolarità nell'ambito della complessiva azione di vigilanza e, ove del caso, del processo di revisione e valutazione prudenziale per gli intermediari sottoposti allo SREP (1).

Con specifico riguardo alle società capogruppo di gruppi bancari inquadrati nelle prime due classi a più intensa supervisione in ambito SREP, nel caso di verifiche – a distanza o ispettive – facenti parte di un processo valutativo unitario, la Banca d'Italia, laddove le condotte accertate non siano apprezzabili isolatamente, previa formale comunicazione all'intermediario e ai soggetti interessati, può valutare gli esiti delle predette verifiche, tenendo conto di tutte le informazioni acquisite, al termine dell'ultima verifica prevista nell'anno solare sul gruppo bancario interessato oppure a conclusione del ciclo di valutazione annuale.

Nell'esame delle fattispecie relative alla trasparenza delle condizioni contrattuali e alla correttezza dei rapporti con i clienti di cui all'art. 144, commi 3 e 3-bis del T.U., ai fini dell'avvio della procedura sanzionatoria, la rilevanza delle violazioni può essere desunta:

- dall'idoneità della condotta a esporre l'intermediario a significativi rischi legali o reputazionali;
- dal carattere diffuso o sistematico delle violazioni in relazione all'articolazione territoriale o all'operatività dell'intermediario;
- dalla mancata ottemperanza a richiami o indicazioni dell'Autorità di Vigilanza;
- dall'inadeguatezza dei presidi organizzativi e di controllo adottati dall'intermediario ad assicurare il rispetto della normativa in materia di trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari e correttezza delle relazioni con la clientela.

1.2 *Contestazione delle violazioni*

Il procedimento sanzionatorio ha inizio con la contestazione formale da parte della Banca d'Italia, nei confronti dei soggetti ritenuti responsabili, delle violazioni riscontrate (2). La contestazione è effettuata da parte del Servizio o della Filiale competente della Banca d'Italia.

La contestazione avviene mediante apposita notifica, entro 90 o 180 giorni dall'accertamento, rispettivamente per le procedure avviate ai sensi dell'art. 145 del T.U. e dell'art. 195 del T.U.F.. In entrambi i casi, il termine è di 360 giorni per i soggetti residenti all'estero.

(1) Cfr. Circolare n. 263, Titolo III, Capitolo 1, Sezione III e Circolare n. 269, Parte Prima, Sezione I, Capitolo II.

(2) Ai sensi dell'art. 60, comma 1, del d.lgs. 231/2007 la Banca d'Italia cura la contestazione agli interessati delle violazioni delle disposizioni del medesimo decreto riscontrate nell'esercizio dell'attività di vigilanza per le quali il Ministero dell'Economia e delle Finanze è competente per l'irrogazione della sanzione. La Banca d'Italia inoltra al Ministero, per il seguito di competenza, gli atti relativi all'accertamento della violazione nonché le relative contestazioni.

La lettera di contestazione, oltre agli elementi formali idonei a qualificarla come atto di contestazione introduttivo della procedura sanzionatoria amministrativa, contiene:

- il riferimento all'accertamento ispettivo, all'attività di vigilanza o alla documentazione acquisita, dalla quale sia emersa la violazione;
- la data in cui si è concluso l'accertamento della violazione;
- la descrizione della violazione;
- l'indicazione delle disposizioni violate e delle relative norme sanzionatorie;
- l'indicazione dell'unità organizzativa presso la quale può essere presa visione dei documenti istruttori;
- l'invito, nei confronti dei soggetti cui sono contestate le violazioni e dell'ente civilmente responsabile, a far pervenire al Servizio Rapporti esterni e affari generali ("REA") della Banca d'Italia (1), unità organizzativa responsabile del procedimento, eventuali controdeduzioni nel termine di 30 giorni;
- il termine di conclusione del procedimento amministrativo.

La lettera di contestazione viene notificata secondo le modalità previste dall'ordinamento. In base all'art. 14 della l. 689/1981, la notificazione può essere effettuata, con le forme previste dal codice di procedura civile, anche da un funzionario dell'amministrazione che ha accertato la violazione (2).

Di norma, la notifica della contestazione viene effettuata a mani degli interessati nel corso di una riunione presso l'intermediario interessato o presso la Filiale competente della Banca d'Italia. La contestazione alle persone fisiche e agli esponenti non più in carica può avvenire anche, nei casi e nelle forme previsti dalle disposizioni vigenti, presso la casella di posta elettronica certificata (PEC) indicata dagli interessati ai fini delle comunicazioni con la Banca d'Italia.

Le banche, le società, gli enti o i soggetti interessati forniscono tempestivamente le informazioni richieste dalla Banca d'Italia, relative al luogo e alla data di nascita, alla residenza e al codice fiscale dei possibili destinatari delle contestazioni, verificandone esattezza e completezza, indicando altresì le domiciliazioni, le deleghe degli interessati e il relativo indirizzo di PEC; comunicano, inoltre, eventuali variazioni delle informazioni fornite.

La sanzione pecuniaria, quando indirizzata alle persone fisiche, ha carattere personale. Peraltro, ai sensi dell'art. 145 del T.U. e dell'art. 195 del T.U.F., le banche, le società o gli enti ai quali appartengono gli autori delle violazioni rispondono in solido del pagamento della sanzione e sono tenuti a esercitare il diritto di regresso verso i responsabili. La Banca d'Italia procede, pertanto, alla contestazione anche nei confronti del legale rappresentante dell'ente di appartenenza dei soggetti responsabili delle violazioni.

(1) Nel caso di violazioni delle disposizioni del d.lgs. 231/2007 per le quali il potere sanzionatorio è attribuito al Ministero dell'Economia e delle Finanze, le controdeduzioni e ogni ulteriore atto istruttorio vanno indirizzati a detto Ministero.

(2) Ai sensi dell'art. 14, comma 5, della l. 689/1981, per i soggetti residenti all'estero, qualora la residenza, la dimora o il domicilio non siano noti, la notifica della contestazione non è obbligatoria.

1.3 *Presentazione delle controdeduzioni*

I destinatari del procedimento sanzionatorio e le banche, le società o gli enti di appartenenza esercitano il diritto di difesa attraverso la partecipazione al procedimento. Essi pertanto hanno la facoltà di presentare, in ordine agli addebiti contestati, deduzioni scritte e documenti, che la Banca d'Italia valuta con riguardo all'oggetto del procedimento.

Il termine di 30 giorni per la presentazione dei documenti difensivi - che vanno trasmessi al Servizio REA (1), responsabile del procedimento sanzionatorio, preferibilmente tramite PEC all'indirizzo rea@pec.bancaditalia.it - decorre dalla data di notifica della lettera di contestazione. Gli intermediari che si sono dotati di un indirizzo di PEC inviano ogni documento difensivo esclusivamente tramite PEC.

I soggetti interessati possono richiedere, con specifica istanza debitamente motivata e firmata dagli interessati, una breve proroga (di norma non superiore a 15 giorni).

La mancata presentazione di documenti difensivi non pregiudica il seguito della procedura sanzionatoria.

Le controdeduzioni possono avere carattere individuale ovvero essere sottoscritte da tutti i soggetti interessati (ivi compreso il legale rappresentante della banca, della società o dell'ente) o da alcuni di essi.

Gli interessati indicano nelle controdeduzioni l'indirizzo, preferibilmente di PEC, al quale inviare le comunicazioni relative alla procedura sanzionatoria.

In caso di trasmissione cartacea, il testo dei documenti difensivi va trasmesso anche su supporto informatico fisico (ad es. CD, DVD etc.) munito di attestazione di conformità all'originale (cfr. allegato A).

Ferma restando la pienezza del diritto di difesa, l'attività difensiva si svolge nel rispetto del principio della leale collaborazione delle parti nel procedimento amministrativo. In tale ottica, tenuto conto dell'esigenza di assicurare l'economicità dell'azione amministrativa, le controdeduzioni devono essere svolte, anche al fine di favorire la migliore comprensione delle argomentazioni difensive presentate, in modo essenziale, rispecchiando l'ordine delle contestazioni; ove superiori alle 50 pagine, devono concludersi con una sintesi delle principali argomentazioni difensive presentate.

La documentazione eventualmente allegata deve essere pertinente ai fatti contestati e alle argomentazioni difensive svolte. In via generale, non è necessaria la produzione di documentazione aziendale, specialmente se già nota all'Autorità di Vigilanza ovvero antecedente la data di conclusione degli accertamenti ispettivi. Gli allegati vanno presentati in modo ordinato e corredati da un elenco, evitando la produzione di documentazione sovrabbondante, disordinata o inconferente.

(1) Le controdeduzioni vanno trasmesse in copia all'Unità (Servizio o Filiale) competente per la vigilanza sull'intermediario e, nel caso di procedure sanzionatorie amministrative avviate in relazione a violazioni riscontrate in sede ispettiva, anche al Servizio Ispettorato Vigilanza.

Entro il medesimo termine di 30 giorni i soggetti destinatari delle contestazioni possono chiedere, con specifica istanza indirizzata al Servizio REA, un'audizione personale (1). Le audizioni, che hanno carattere strettamente personale e non possono quindi svolgersi per delega, di norma hanno luogo nei 30 giorni successivi presso le Filiali della Banca d'Italia con compiti di vigilanza. Nel caso in cui l'audizione si svolga oltre il termine previsto per l'invio delle controdeduzioni, non è possibile produrre in tale sede materiale integrativo delle controdeduzioni. Delle audizioni personali viene redatto un sintetico verbale. L'eventuale rinuncia all'audizione deve essere comunicata tempestivamente in forma scritta, preferibilmente tramite PEC, al Servizio REA e alla Filiale indicata per lo svolgimento dell'audizione.

1.4 *Sospensione della procedura e integrazione delle contestazioni*

La sospensione del procedimento è disciplinata dall'art. 8 del provvedimento della Banca d'Italia del 25 giugno 2008.

Ferme restando le ipotesi di sospensione dei termini di conclusione del procedimento sanzionatorio, nel caso in cui nel corso di ulteriori accertamenti siano riscontrati fatti nuovi che costituiscono violazione delle medesime disposizioni contestate nell'ambito della procedura sanzionatoria, la Banca d'Italia può integrare le contestazioni già formulate nei confronti dei soggetti responsabili; in tale ipotesi restano fermi i termini di conclusione del procedimento iniziale. Con riferimento alle contestazioni integrative, gli interessati presentano le proprie controdeduzioni e hanno facoltà di chiedere una breve proroga e avanzare istanza di audizione nei tempi e con le modalità sopra previste.

1.5 *Istruttoria del Servizio REA e proposta al Direttorio*

Il Servizio REA è l'unità responsabile dei procedimenti **sanzionatori avviati dalla Banca d'Italia ai sensi delle presenti disposizioni; in tale qualità** cura la tenuta di tutti gli atti e documenti utilizzati nel corso della procedura sanzionatoria.

In particolare, verifica che sia correttamente instaurato il contraddittorio con i destinatari delle contestazioni e sia salvaguardata la possibilità degli stessi di partecipare al procedimento amministrativo; consente inoltre agli interessati – nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità ed economicità dell'azione amministrativa – l'accesso agli atti del procedimento, con le modalità e nei limiti previsti dalla l. 241/1990 e dal Regolamento della Banca d'Italia recante la disciplina delle modalità dell'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi concernenti l'attività di vigilanza in materia bancaria e finanziaria (cfr. par. 2).

Il Servizio REA procede quindi all'analisi di tutti gli elementi istruttori acquisiti agli atti del procedimento sanzionatorio; in particolare, alla luce delle

(1) Al fine di consentire un tempestivo svolgimento dell'audizione, la richiesta deve essere presentata con atto distinto rispetto a ogni altro atto presentato nel corso della procedura sanzionatoria (controdeduzioni, documentazione a supporto, richieste di proroga, ecc.).

difese svolte dagli interessati e dei documenti di parte, nonché del complesso delle informazioni raccolte, effettua una ponderata valutazione degli addebiti contestati, della rilevanza delle violazioni e della responsabilità personale, secondo i criteri contenuti nelle presenti disposizioni.

L'accentramento della fase istruttoria è preordinato ad assicurare omogeneità di valutazione nell'esame delle fattispecie, nel rispetto della parità di trattamento.

Le conclusioni istruttorie confluiscono in una proposta motivata per il Direttorio.

Nei casi di particolare complessità, di novità delle questioni emerse o di rilevanza sistemica, anche su indicazione del Direttore Centrale per l'Area Vigilanza bancaria e finanziaria, il Servizio REA trasmette gli atti del procedimento alla Commissione per l'Esame delle Irregolarità, che formula un parere vincolante ai fini della successiva proposta al Direttorio da parte del Servizio REA.

Nel rispetto del principio di separazione tra la fase istruttoria e la fase decisoria, il Direttorio della Banca d'Italia, acquisito il parere dell'Avvocato Generale o, in caso di sua assenza o impedimento, dell'Avvocato Capo, adotta un provvedimento motivato con il quale viene disposta l'applicazione della sanzione o l'archiviazione. Ove del caso, il Direttorio può richiedere supplementi d'istruttoria.

L'eventuale provvedimento di irrogazione delle sanzioni è adottato dal Direttorio dalla Banca d'Italia entro 240 giorni dalla scadenza del termine per la presentazione delle controdeduzioni da parte del soggetto che ha ricevuto per ultimo la notifica della contestazione. Il termine si considera unico per tutti i destinatari delle contestazioni relative a uno stesso intermediario, anche a prescindere dal concorso nella medesima violazione.

Resta ferma, in ogni fase del procedimento, la possibilità per la Banca d'Italia di adottare, ai sensi delle vigenti disposizioni, provvedimenti specifici nei confronti degli intermediari vigilati, anche volti alla cessazione dei comportamenti non conformi al principio di sana e prudente gestione, nonché lettere di richiamo.

Nell'ambito dell'istruttoria la Banca d'Italia esamina le argomentazioni difensive presentate e il complesso degli altri elementi informativi disponibili, valutando in particolare se vi sia stata una tempestiva e completa rimozione degli effetti della violazione da parte dell'interessato. Qualora riscontri che i fatti oggetto di contestazione risultino giustificati o che gli interventi posti in essere abbiano portato alla eliminazione delle carenze rilevate, la Banca d'Italia ne tiene conto ai fini della conclusione del procedimento con provvedimento di archiviazione (1).

(1) Ai sensi dell'art. 7 della l. 689/1981, che sancisce l'intrasmissibilità agli eredi dell'obbligazione relativa alla sanzione irrogata, la procedura sanzionatoria si estingue in caso di decesso del soggetto interessato.

1.6 *Irrogazione della sanzione*

L'importo della sanzione, stabilito entro i limiti previsti dalla legge, viene fissato avendo riguardo ai criteri definiti dalla l. 689/1981. A questi fini, anche in relazione alla tipologia della violazione, la gravità della violazione viene valutata tenendo conto, tra l'altro, dei seguenti elementi:

- la durata della violazione;
- le dimensioni dell'intermediario e del gruppo di appartenenza;
- i riflessi, anche potenziali, della violazione sulla situazione tecnica, organizzativa e gestionale dell'azienda e del gruppo di appartenenza nonché l'eventuale assunzione nei confronti degli intermediari, ai quali i responsabili appartengono, di misure inibitorie ovvero di provvedimenti specifici, straordinari, ingiuntivi o di crisi;
- l'attendibilità della rappresentazione della situazione aziendale fornita all'Autorità di Vigilanza;
- le ipotesi in cui, con un'unica azione od omissione, sia commessa la violazione di diverse disposizioni o più violazioni della medesima disposizione;
- i casi di reiterazione della violazione;
- i riflessi, anche potenziali, sulla clientela, su altri portatori di interessi qualificati o sui mercati.

Nella determinazione della sanzione la Banca d'Italia tiene anche conto:

- dell'attività svolta dai soggetti sottoposti alla procedura sanzionatoria per eliminare o attenuare le conseguenze dell'infrazione, anche cooperando con l'Autorità di Vigilanza;
- del grado di responsabilità personale dei soggetti sottoposti alla procedura sanzionatoria, in relazione all'effettivo assetto dei poteri e alle condotte concretamente tenute.

1.7 *Notifica e pubblicazione del provvedimento*

La Banca d'Italia notifica i provvedimenti sanzionatori agli interessati e agli intermediari, società o enti solidalmente responsabili.

Il provvedimento sanzionatorio è pubblicato per estratto nel *Bollettino di Vigilanza* con indicazione delle violazioni accertate, delle disposizioni violate, dei soggetti sanzionati e delle sanzioni rispettivamente applicate.

Il provvedimento di applicazione delle sanzioni previste dall'art. 144, commi 3, 3-bis e 4 del T.U. va pubblicato per estratto, entro 30 giorni dalla data della notificazione, a cura e spese dell'intermediario, della società o dell'ente ai quali appartengono i responsabili delle violazioni, su almeno due quotidiani a diffusione nazionale, di cui uno economico. Dell'avvenuta pubblicazione è data immediata comunicazione alla Banca d'Italia, inviando copia, anche elettronica, delle pagine dei quotidiani sui quali è stata effettuata.

Nel caso di procedura sanzionatoria disciplinata dall'art. 195 del T.U.F., la Banca d'Italia, tenuto conto della natura della violazione e degli interessi coinvolti, può stabilire modalità ulteriori per dare pubblicità al provvedimento, ponendo le relative spese a carico dell'autore della violazione.

2. Accesso agli atti del procedimento sanzionatorio

I soggetti sottoposti al procedimento sanzionatorio possono accedere ai documenti del procedimento nella parte in cui li riguardano, in base alle disposizioni della l. 7 agosto 1990, n. 241.

Il diritto di accesso è riconosciuto, con le limitazioni e le esclusioni previste in base alla l. 241/1990 e avuta anche presente la tutela assicurata dall'ordinamento ai dati personali e alla riservatezza dei terzi, ai titolari di interessi diretti, concreti e attuali, corrispondenti a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso. Ai sensi dell'art. 25 della l. 241/1990, le richieste di accesso devono essere motivate, al fine di consentire in particolare di verificare la sussistenza dei predetti interessi.

L'esercizio del diritto di accesso è disciplinato dal regolamento della Banca d'Italia adottato con provvedimento dell'11 dicembre 2007. Le istanze di accesso devono essere presentate, con le modalità stabilite dal citato regolamento e preferibilmente tramite PEC, al Servizio REA, responsabile del procedimento.

Al fine di consentire una tempestiva disamina delle istanze, esse devono essere presentate con atto distinto rispetto a ogni altro atto presentato nel corso della procedura sanzionatoria (controdeduzioni, documentazione a supporto, richieste di audizione, ecc.); devono inoltre essere formulate mediante l'apposito modulo, disponibile presso le Strutture o nel sito internet della Banca d'Italia, o comunque recare nell'oggetto la dicitura "Procedimento sanzionatorio a carico di ... – Istanza di accesso a documenti amministrativi".

3. Pagamento della sanzione

Il pagamento è effettuato entro il termine di 30 giorni (cfr. art. 18, comma 4, l. 689/1981) dalla notifica del provvedimento.

I soggetti sanzionati danno tempestiva comunicazione del pagamento effettuato alla banca, alla società o all'ente di appartenenza, nonché alla Banca d'Italia attraverso la trasmissione del modello F23.

Le banche, le società o gli enti, ai quali appartengono le persone fisiche responsabili delle violazioni, rispondono in solido del pagamento della sanzione e delle spese di pubblicità a carico dei responsabili e sono tenuti a esercitare il diritto di regresso.

Alle sanzioni amministrative non si applica l'art. 16 della l. 689/1981, che ammette il pagamento in misura ridotta.

Il mancato pagamento della sanzione nei termini determina l'applicazione degli interessi a norma di legge.

4. Impugnazione del provvedimento sanzionatorio

Il provvedimento sanzionatorio può essere impugnato entro 60 giorni dalla notifica con ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, sede di Roma, nelle forme previste dal codice del processo amministrativo. Può essere inoltre impugnato entro 120 giorni mediante ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, nelle forme previste dal d.p.r. 24 novembre 1971, n. 1199.

La proposizione del ricorso non sospende il pagamento della sanzione.

La Banca d'Italia, nel costituirsi in giudizio e nel corso di esso, presenta le memorie e produce gli atti e documenti a difesa della legittimità del provvedimento sanzionatorio, ai sensi del codice del processo amministrativo.

5. Informativa

Annualmente la Banca d'Italia pubblica un'analisi delle tipologie dei provvedimenti emanati, finalizzata a rendere ulteriormente consapevoli gli intermediari delle violazioni ritenute meritevoli di sanzione.

Allegato A

FAC-SIMILE LETTERA DI ATTESTAZIONE DI CONFORMITÀ (1)

Alla Banca d'Italia – Amministrazione Centrale
Servizio Rapporti Esterni e Affari Generali

_____ (denominazione dell'intermediario)

_____ (codice)

Con la presente comunicazione la/il/i sottoscritta/o/i, consapevole/i delle pene previste dal DPR n. 445 del 2000, attesta/no che il materiale difensivo trasmesso a codesto Istituto ai sensi delle vigenti istruzioni su supporto informatico è identico a quello trasmesso in forma cartacea.

Data _____

Il legale rappresentante dell'intermediario _____

OVVERO

L'esponente aziendale _____

Carica _____(2)

Firma _____

(1) Utilizzare questo allegato per l'invio delle controdeduzioni ai procedimenti sanzionatori indirizzati all'intermediario ovvero all'esponente aziendale.

(2) Indicare la carica sociale ricoperta e le eventuali deleghe; per il personale dipendente, indicare la funzione (ad es. responsabile della conformità, responsabile della redazione dei conti etc.). Per i soggetti non più in carica o non più alle dipendenze dell'intermediario, indicare la carica/funzione per la quale è stata avviata la procedura sanzionatoria.