

# La Corte Ue scioglie i nodi che la politica non sa affrontare

ANGELO DE MATTIA

Due decisioni che vengono dall' Europa o meglio, una adottata e l' altra in corso di adozione, la prima certa, la seconda aperta a sbocchi diversi proprio perché in fieri, dovrebbero aprire, nei prossimi giorni, un dibattito in Italia. La prima è della Corte europea dei diritti dell' uomo (Cedu) che sostanzialmente ribadisce l' intangibilità del principio ne bis in idem per quel che riguarda i reati di manipolazione del mercato (ed evidentemente anche l' insider trading) con riferimento al doppio binario sanzionatorio, quello amministrativo della Consob, e quello penale della giustizia ordinaria. La sentenza Grande Stevens aveva già stabilito il principio in base al quale una sanzione amministrativa irrogata dall' Authority che, per il suo ammontare, possa ritenersi sostanzialmente penale non avrebbe potuto essere seguita da un giudizio in sede, appunto, penale perché ciò avrebbe leso il principio di civiltà giuridica del ne bis in idem. Ora la Cedu, confermando con la riunione di alcune cause questa storica decisione che all' epoca comportò l' ordine allo Stato italiano di cessare l' avviato procedimento nella giurisdizione ordinaria successivo all' irrogazione di sanzioni da parte della Consob, stabilisce che, dopo un giudizio penale (che nella specie aveva riguardato Stefano Ricucci e si era concluso con una condanna a 3 anni di reclusione beneficiando comunque dell' indulto) non può essere iniziato un procedimento amministrativo che comporta la comminazione di pesanti sanzioni pecuniarie. Le argomentazioni della Cedu sulla natura sostanzialmente penale della sanzione amministrativa sono rigorose e difficilmente contestabili. A questo punto non si può dimenticare che la sentenza Grande Stevens si completava con la rappresentazione dell' obbligo, pure nel procedimento amministrativo, di assicurare le regole del giusto processo, benché si soggiungesse che il completo soddisfacimento di questa esigenza vada riscontrato nell' intero procedimento, nel tratto cioè delle decisioni della Consob e in quello, eventuale, della Corte di appello alla quale si può ricorrere contro le decisioni dell' Authority,



sempre nell' ambito del procedimento amministrativo. Fondamentale al riguardo è il contraddittorio tra l' Istituzione e l' incolpato, nonché un contesto di assoluta trasparenza e di par condicio. La Consob ha adottato alcune misure che vanno nella direzione del giusto processo. Ma altro ancora dovrebbe e potrebbe essere fatto, a cominciare dall' ammissione della trattazione anche orale, da parte del soggetto sanzionando, del ricorso contro l' avvio del procedimento sanzionatorio e dalla netta distinzione, non solo funzionale, bensì organizzativa dell' unità, fino alla sua autonomia, che svolge il compito della contestazione da quella che poi decide sulla proposta da sottoporre al collegio dei commissari. La ricostituzione del collegio di vertice in corso, con Paolo Cioccae il presidente Mario Nava, potrà dare impulso anche a questa esigenza riformatrice. Ma la sentenza in questione fa sorgere ulteriori interrogativi: ci si deve chiedere se i principi fissati riguardino anche altri rapporti tra organi che hanno il potere di irrogare sanzioni pecuniarie amministrative e giustizia ordinaria (per esempio in materia fiscale), nonché l' esercizio delle attribuzioni in materia da parte di altre Authority e della stessa Vigilanza bancaria, italiana ed europea. Insomma, sarebbe grave se non si riflettesse approfonditamente, da parte delle istituzioni competenti, sulle conseguenze di questa importante decisione della Cedu. L' altra decisione è quella che si attende dal Tribunale della Corte europea di Giustizia sul caso Tercas al quale il governo italiano, il Fondo interbancario di tutela dei depositi e la Popolare di Bari (che ha acquisito la proprietà di Tercas) hanno presentato ricorso contro la decisione della Commissione Ue di ritenere l' intervento del Fondo anzidetto aiuto di Stato e, quindi, di vietare sostanzialmente un suo intervento per concorrere al salvataggio della **banca** in questione (cosa che poi è stata fatta dal braccio volontario dello stesso Fondo). Contro l' attribuzione della natura pubblica a quest' ultimo, con la conseguenza di ritenere paradossalmente i suoi interventi aiuti di Stato quando, all' opposto, sono effettuati con risorse private, esistono fior di argomentazioni. Le abbiamo abbondantemente esposte su queste colonne allorché la stessa posizione della Commissione Ue traspariva chiaramente a proposito delle quattro banche dissestate. Allora si piegò la testa e si escluse, da parte del Governo e poi dello stesso Fondo, la possibilità di intervenire ugualmente, anche per il timore delle reazioni di Bruxelles che avrebbe potuto imporre l' accantonamento delle somme impiegate per l' intervento del Fondo nei bilanci delle banche interessate. Dominarono, allora, incertezze e pavidità. Fare deflagrare la questione con un intervento al massimo livello dell' Esecutivo avrebbe aperto una pagina nuova, insieme con la richiesta della trattazione urgente del ricorso alla predetta Corte che avrebbe potuto essere presentato se la Commissione avesse risposto con misure rigoristiche. La storia di quelle vicende sarebbe stata diversa. Quando è scoppiato il caso Tercas non si è potuto non rispondere, invece, con il ricorso in sede giurisdizionale. Vedremo gli sviluppi, ferma restando l' accennata assurdità di ritenere pubblici apporti che sono privati, di proprietà delle banche aderenti al Fondo. Ci si chiede se, questa volta, prevarrà la razionalità oppure una ragion di Stato favorevole alla Commissione. (riproduzione riservata)