

Articolo 4

Collaborazione tra autorità e segreto d'ufficio

1. La Banca d'Italia, la Consob, la Commissione di vigilanza sui fondi pensione, l'Isvap e l'Ufficio italiano dei cambi collaborano tra loro, anche mediante scambio di informazioni, al fine di agevolare le rispettive funzioni. Dette autorità non possono reciprocamente opporsi il segreto d'ufficio.

2. La Banca d'Italia e la Consob collaborano, anche mediante scambio di informazioni, con le autorità competenti dell'Unione Europea e dei singoli Stati comunitari, al fine di agevolare le rispettive funzioni.

2-bis. Ai fini indicati al comma 2, la Consob e la Banca d'Italia possono concludere con le autorità competenti degli Stati membri dell'Unione europea accordi di collaborazione, che possono prevedere la delega reciproca di compiti di vigilanza.

2-ter. La Consob è il punto di contatto per la ricezione delle richieste di informazioni provenienti da autorità competenti di Stati membri dell'Unione europea in materia di servizi e attività di investimento svolti da soggetti abilitati e di mercati regolamentati. La Consob interessa la Banca d'Italia per gli aspetti di competenza di questa ultima. La Banca d'Italia trasmette le informazioni contestualmente all'autorità competente dello Stato membro dell'Unione europea che le ha richieste e alla Consob.

3. La Banca d'Italia e la Consob possono cooperare, anche mediante scambio di informazioni, con le autorità competenti degli Stati extracomunitari.

4. Le informazioni ricevute dalla Banca d'Italia e dalla Consob ai sensi dei commi 1, 2 e 3 non possono essere trasmesse a terzi né ad altre autorità italiane, ivi incluso il Ministro dell'economia e delle finanze, senza il consenso dell'autorità che le ha fornite.

5. La Banca d'Italia e la Consob possono scambiare informazioni:

- a)* con autorità amministrative e giudiziarie nell'ambito di procedimenti di liquidazione o di fallimento, in Italia o all'estero, relativi a soggetti abilitati;
- b)* con gli organismi preposti all'amministrazione dei sistemi di indennizzo;
- c)* con gli organismi preposti alla compensazione o al regolamento delle negoziazioni dei mercati;
- d)* con le società di gestione dei mercati, al fine di garantire il regolare funzionamento dei mercati da esse gestiti.

5-bis. Lo scambio di informazioni con autorità di Paesi extracomunitari è subordinato all'esistenza di norme in materia di segreto di ufficio.

6. Le informazioni indicate nel comma 5, lettere *b)*, *c)* e *d)*, possono essere rivelate a terzi con il consenso del soggetto che le ha fornite. Si può prescindere dal consenso se le informazioni siano fornite in ottemperanza a obblighi di cooperazione e collaborazione internazionale.

7. La Banca d'Italia e la Consob possono esercitare i poteri a esse assegnati dall'ordinamento anche ai fini della cooperazione con altre autorità e su richiesta delle medesime. Le autorità competenti di Stati comunitari o extracomunitari possono chiedere alla Banca d'Italia e alla Consob di effettuare per loro conto, secondo le norme previste nel presente decreto, un'indagine sul territorio dello Stato,

nonché di eseguire, per loro conto, notifiche sul territorio dello Stato inerenti ai provvedimenti da esse adottati. Le predette autorità possono chiedere che venga consentito ad alcuni membri del loro personale di accompagnare il personale della Banca d'Italia e della Consob durante l'espletamento dell'indagine.

8. Restano ferme le norme che disciplinano il segreto d'ufficio sulle notizie, i dati e le informazioni in possesso della Banca d'Italia.

9. Al fine di agevolare l'esercizio della vigilanza su base consolidata nei confronti di gruppi operanti in più Stati comunitari la Banca d'Italia, sulla base di accordi con le autorità competenti, definisce forme di collaborazione e coordinamento, istituisce collegi di supervisor e partecipa ai collegi istituiti da altre autorità. In tale ambito, la Banca d'Italia può concordare specifiche ripartizioni di compiti e deleghe di funzioni.

10. Tutte le notizie, le informazioni e i dati in possesso della Consob in ragione della sua attività di vigilanza sono coperti dal segreto d'ufficio anche nei confronti delle pubbliche amministrazioni, a eccezione del Ministro dell'economia e delle finanze. Sono fatti salvi i casi previsti dalla legge per le indagini relative a violazioni sanzionate penalmente.

11. I dipendenti della Consob, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, sono pubblici ufficiali e hanno l'obbligo di riferire esclusivamente alla Commissione tutte le irregolarità constatate, anche quando integrino ipotesi di reato.

12. I dipendenti della Consob, i consulenti e gli esperti dei quali la stessa si avvale sono vincolati dal segreto d'ufficio.

13. Le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici forniscono dati, notizie e documenti e ogni ulteriore collaborazione richiesta dalla Consob, in conformità delle leggi disciplinanti i rispettivi ordinamenti.

SOMMARIO: 1. Collaborazione tra autorità. – 2. Segreto d'ufficio.

Commento di
Gabriele Grosso

1. La norma, posta a chiusura della Parte I del Tuf rubricata "disposizioni comuni", concerne la collaborazione tra autorità nazionali preposte alla vigilanza del mercato finanziario, tra queste e le autorità comunitarie ed extracomunitarie, nonché il segreto d'ufficio.

La necessità di prevedere una apposita norma sul coordinamento funzionale tra le autorità di settore è stata dettata dal recepimento della direttiva 93/22/CE (c.d. *Investment Services Directive*), che prevedeva espressamente, agli artt. 23 e 25, in ragione del frazionamento delle competenze ad esse affidate, il vincolo di collaborazione tra le di-

verse autorità competenti ed il segreto d'ufficio per tutte le persone che lavorano o hanno lavorato per conto delle medesime¹.

Le disposizioni sono state dapprima accorpate e trasfuse nell'art. 30, d.lgs. n. 415 del 1996 di recepimento della direttiva, ed in seguito quasi pedissequamente riprodotte nei primi otto comma della norma.

La scelta legislativa è quella di affidare ad un sistema di vigilanza integrata, anche a livello sovranazionale, la realizzazione delle

¹ La direttiva 93/22/CEE è stata abrogata dalla direttiva 2004/39/CE (c.d. MiFID).

condizioni di efficienza del mercato, al fine di garantire la trasparenza e la regolarità degli scambi nell'ambito della crescente integrazione tra mercati, e, nel contempo, di assicurare l'effettività dei controlli².

Le forme di collaborazione tra autorità consentono di approntare un modello di vigilanza trasversale, con l'incrocio di interventi molteplici, con il superamento della tradizionale forma di vigilanza per soggetti (legata al destinatario della stessa), a favore di una vigilanza per finalità.

Il dibattito sul sistema dei controlli pubblici rimane da sempre acceso e si caratterizza per i continui interventi da parte del legislatore, volti a modificare l'assetto dei poteri di vigilanza, nel tentativo di adeguarli alla crescente complessità dei prodotti offerti ed alla dimensione ormai internazionale dei mercati³.

Il venir meno della forte segmentazione dei mercati ha comportato la necessità di adeguare i sistemi di vigilanza, alla ricerca di nuove modalità per garantire la tutela del risparmio⁴. Il modello ad oggi adottato, che contempla diverse autorità di vigilanza le cui competenze sono ripartite per finalità, consente di ovviare agli inconvenienti legati da un lato ad un sistema di vigilanza per "soggetti", non più idonea alla luce della integrazione dei mercati e delle esigenze di riordino e semplificazione del quadro delle autorità, e dall'altro ad un sistema di vigilanza per "attività", il quale attribuisce il controllo a distinte autorità in relazione ai diversi servizi finanziari resi, che comporta un'eccessiva proliferazione delle autorità coinvolte, a discapito di una visione d'insieme sulla qualità del soggetto vigilato⁵.

La vigilanza per finalità, pur comportando il rischio di una non sempre chiara delimitazione delle sfere di intervento, assicura una

applicazione uniforme delle regole, affidando a ciascuna autorità la tutela di uno specifico obiettivo, la prevenzione di un ben individuato possibile «fallimento del mercato»⁶.

L'interazione informativa tra le amministrazioni di settore appare come necessaria al fine di eliminare possibili anomalie e contrasti e, di conseguenza, garantire l'efficacia della supervisione⁷.

In generale la norma detta una disciplina a contenuto aperto, volta a creare condizioni favorevoli per la realizzazione di un sistema di controlli sui mercati finanziari che sia in grado di operare con tempestività ed efficacia, pur in presenza delle difficoltà emergenti dall'accentuato livello di internazionalizzazione degli scambi⁸.

Le autorità di controllo, alla luce dei fattori di instabilità dei mercati finanziari internazionali, si sono orientate verso percorsi di più intenso coordinamento delle scelte di vigilanza, nella consapevolezza che la semplice consultazione non può essere da sola sufficiente a prevenire i fenomeni di crisi⁹.

⁶ ONADO, *Mercati e intermediari finanziari*, 416. Il modello di vigilanza per finalità non risulta tuttavia coerentemente applicato: per le imprese assicurative e per i fondi pensione sia i controlli di stabilità che quelli di trasparenza sono rimessi alla stessa autorità, rispettivamente all'Isvap ed alla Covip, secondo il modello della vigilanza per soggetti, cfr. COSTI, *Il mercato mobiliare*, 385. Per le banche e gli intermediari del mercato mobiliare la l. n. 262 del 2005 ha attribuito anche alla Consob competenze in materia di contratti bancari. Il modello attuale si profila, pertanto, come "ibrido", dal momento che non segue nettamente e univocamente uno dei possibili criteri di ripartizione (per finalità, per soggetti o per attività), cfr. COSTI, *CONSOB, Banca d'Italia, società di gestione del mercato nella riforma della tutela del risparmio*, 41.

⁷ CAPRIGLIONE, *L'ordinamento finanziario italiano*, 219.

⁸ CONTI, *La disciplina*, 68.

⁹ VELLA, *Coordinamento e integrazione*, 10.

Il modello proposto non si discosta molto da quello approntato in ambito bancario e creditizio dall'art. 7 Tub, così come modificato dal d.lgs. 4 agosto 1999, n. 333, cfr. MEZZACAPO, *Art. 7*, 66 ss. La crisi finanziaria del 2007 e del 2008 ha evidenziato una serie di lacune nella vigilanza finanziaria, sia in casi specifici che in relazione al sistema finanziario nel suo complesso. I modelli di vigilanza su base nazionale non sono riusciti a stare al passo con la globalizzazione finanziaria e la realtà integrata e interconnessa dei mercati finanziari europei, nei quali numerosi istituti finanziari operano a livello transnazionale. La crisi ha evidenziato lacune in materia di cooperazione, coordinamento, applicazione

² COLANTUONI, KRASNA, *Art. 4*, 42 ss.

³ Cfr., CAPOLINO, *Le Autorità*, 167.

⁴ Sul punto, VELLA, *La riforma della vigilanza*, 117 ss. Vivo è in dottrina il dibattito circa la scelta di un modello di autorità unica di vigilanza ovvero un modello che contempla autorità diverse, ma si rileva come non esista ad oggi un argomento in grado di giustificare l'adozione dell'una o dell'altra soluzione, cfr. CAPOLINO, *Diritto delle banche*, 168.

⁵ CAPOLINO, *Diritto delle banche*, 169.

Non vengono posti limiti alle forme di collaborazione fra le Autorità. Il novero delle attività collaborative si è andato, anzi, ampliando, comprendendo attività atipiche ed informali, audizioni, consultazioni, accordi politico-amministrativi, intese, conferenze di servizi, accordi di programma, creazione di

coerente del diritto dell'Unione e fiducia tra le autorità nazionali competenti Considerando 1, direttiva 2010/78/UE, la quale riguarda i poteri dell'Autorità bancaria europea, dell'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali e dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati. Nel novembre 2008, la Commissione ha incaricato un gruppo di esperti ad alto livello presieduto da Jacques de Larosière di formulare delle raccomandazioni su come rafforzare i meccanismi di vigilanza europei al fine di proteggere i cittadini in modo più efficace e ripristinare la fiducia nel sistema finanziario. Nella relazione finale presentata il 25 febbraio 2009 (la "relazione de Larosière"), il gruppo di esperti ad alto livello ha raccomandato che il quadro di vigilanza fosse rafforzato per ridurre il rischio e la gravità di crisi finanziarie future. Il gruppo ha raccomandato riforme di ampia portata della struttura della vigilanza del settore finanziario nell'Unione. La relazione de Larosière ha inoltre consigliato di creare un Sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziaria (SEVIF), comprendente tre autorità europee di vigilanza (AEV), una per il settore bancario, una per il settore degli strumenti finanziari e una per il settore delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali, e ha raccomandato l'istituzione di un Consiglio europeo per il rischio sistemico. Nella comunicazione del 4 marzo 2009 dal titolo "Guidare la ripresa in Europa", la Commissione ha proposto di presentare un progetto legislativo per l'istituzione del SEVIF e nella comunicazione del 27 maggio 2009 dal titolo "Vigilanza finanziaria europea" ha fornito maggiori dettagli sulla possibile struttura di questo nuovo quadro di vigilanza. Il 23 settembre 2009 la Commissione Europea ha adottato le proposte dei tre regolamenti istitutivi del SEVIF, che creano altresì le tre AEV.

I regolamenti istitutivi del SEVIF prevedono, altresì, un meccanismo di risoluzione delle controversie tra autorità nazionali competenti. Se un'autorità competente è in disaccordo con la procedura seguita o con il contenuto di una misura adottata da un'altra autorità competente o con l'assenza di intervento da parte di quest'ultima su settori specificati negli atti giuridici dell'Unione a norma del reg. (UE) n. 1093 del 2010, del reg. (UE) n. 1094 del 2010 e del reg. (UE) n. 1095 del 2010 e in merito alle quali la normativa impone la cooperazione, il coordinamento o la presa di decisione congiunta da parte delle autorità nazionali competenti di più di uno Stato membro, le AEV, su richiesta di una delle autorità competenti interessate, dovrebbero potere prestare assistenza alle autorità per trovare un accordo entro il termine fissato dalle AEV, che dovrebbe tener conto di eventuali termini fissati nella normativa in materia e dell'urgenza e della complessità della controversia. Qualora la controversia persista, le AEV dovrebbero poter decidere sul caso.

strutture operative di collegamento, scambi di informazioni, ecc. il sistema lascia, pertanto, i soggetti liberi di interloquire tra loro al di fuori di forme tipizzate di collaborazione e in deroga al segreto d'ufficio che in generale grava sulle amministrazioni pubbliche¹⁰.

La *ratio* è quella di promuovere modelli procedurali connotati da ampia informalità e di stimolare forme di cooperazione che vanno ormai oltre le tradizionali nozioni di concerto e di coordinamento¹¹, con l'unico limite del criterio generale di leale collaborazione¹².

La collaborazione tra autorità si struttura in diversi livelli, nazionale, comunitario ed internazionale, per consentire quello scambio di informazioni tra Autorità di differenti paesi, che costituisce il mezzo più idoneo per quegli interventi di tipo preventivo che costituiscono il modo per evitare o ridurre le probabilità di effettuazione di operazioni rischiose per gli investitori¹³.

¹⁰ Si veda il Protocollo d'intesa tra Banca d'Italia e Consob del 31 ottobre 2007, ai sensi dell'art. 5, comma 5-bis, d.lgs. n. 58 del 1998, nonché il protocollo d'intesa per lo scambio dati tra la Banca d'Italia e la Consob del 8 settembre 2009. Le due Autorità in ambito di vigilanza informativa si scambiano informazioni, anche in occasione di incontri periodici, in ordine alle iniziative di vigilanza rilevanti ovvero, in ambito di vigilanza ispettiva, concordano modalità di collaborazione e procedure di effettuazione delle verifiche richieste secondo criteri di efficienza. La Banca d'Italia e la Consob possono stabilire forme di collaborazione ispettive variamente articolate, avendo cura di concordare, di volta in volta, le modalità di coordinamento del gruppo ispettivo e di svolgimento degli accertamenti. Le autorità possono costituire organizzazioni permanenti od occasionali composte da rappresentanti di Consob e banca d'Italia al fine di corroborare la collaborazione. Il protocollo prevede, infatti, la costituzione di due comitati permanenti e di eventuali unità temporanee di analisi: il Comitato strategico ed il Comitato tecnico. Il primo ha come obiettivi l'approfondimento e lo scambio informativo su temi rilevanti per il coordinamento su iniziative regolamentari di reciproco interesse, il secondo ha come obiettivi la valutazione dei requisiti a risposta congiunta (cfr. Regolamento congiunto Banca d'Italia-Consob del 27 ottobre 2007) ed una serie di attività connesse con la manutenzione del regolamento congiunto, sul punto TAMBUCCI, *Il ruolo della Consob*, 235 ss., per una disamina dei rapporti tra Banca d'Italia e Consob e della ripartizione delle rispettive competenze.

¹¹ MONTEDORO, *Art.* 30, 271.

¹² SCOGNAMIGLIO, *Art.* 4, 29.

¹³ CONTI, *La disciplina*, 69.

Le autorità nazionali investite dell'obbligo di collaborazione sono elencate al primo comma della norma¹⁴.

Accanto alla Consob ed alla Banca d'Italia, figurano chiamate a compiti di vigilanza sui mercati finanziari anche l'Isvap, l'Ufficio italiano dei cambi (UIC)¹⁵ e la Commissione di vigilanza sui fondi pensione (Covip)¹⁶.

Questa ultima, benché non riconducibile alle "autorità amministrative indipendenti" (dal momento che trova il proprio referente nel Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, e non già nel Ministero del Tesoro) condivide, tuttavia, la medesima disciplina delle altre autorità alla luce della natura delle funzioni da svolgere in materia di tutela del risparmio.

È stato riproposto in modo pressoché invariato rispetto all'abrogato art. 30, d.lgs. 23 luglio 1996, n. 415 il novero delle autorità di vigilanza che sono chiamate a collaborare tra loro, anche se oggi, alla luce del Protocollo d'intesa del 25 luglio 2007, in attuazione della l. n. 262 del 2005, la Banca d'Italia collabora altresì con la Guardia di Finanza ai fini del corretto svolgimento dell'attività bancaria, creditizia e di intermediazione finanziaria, oltre che curare l'acquisizione e l'elaborazione di dati, notizie e informazioni utili per l'esercizio delle sue funzioni di vigilanza¹⁷.

¹⁴ La dottrina è unanime nel riconoscere un vero e proprio «obbligo di collaborazione», cfr. CAPRIGLIONE, *L'ordinamento finanziario*, 990.

¹⁵ Dall'1 gennaio 2008 l'Ufficio Italiano dei Cambi è soppresso e le sue funzioni sono esercitate dalla Banca d'Italia, che succede in tutti i diritti e rapporti giuridici di cui l'UIC è titolare (cfr., art. 62, d.lgs. n. 231 del 2007).

¹⁶ Si segnala che la l. n. 262 del 2005 ha previsto la creazione di una nuova Commissione per la tutela del risparmio, la quale dovrebbe operare alle dirette dipendenze funzionali del Presidente del Consiglio dei Ministri, esser composta da tre membri nominati con decreto del Presidente del Consiglio su proposta del Ministro dell'economia, di concerto con il Ministro della funzione pubblica. La previsione di tale Commissione è stata accolta criticamente dalla dottrina in quanto introduce nel quadro delle autorità di vigilanza un nuovo organo a composizione politica, i cui poteri e funzioni risultano incomprensibili, cfr. VELLA, *La riforma della vigilanza*, 126. L'individuazione delle funzioni viene interamente rimessa ad un regolamento governativo, con forti dubbi di costituzionalità.

¹⁷ Dispone l'art. 22, l. n. 262 del 2005 che «nell'esercizio dei poteri di vigilanza informativa e ispettiva, la

La ripartizione delle competenze segna, nel quadro degli assetti regolamentari e degli organismi di vigilanza, il superamento della tradizionale tripartizione del mercato finanziario in bancario, mobiliare ed assicurativo, alla quale corrispondeva la tripartizione degli intermediari e, di conseguenza delle Autorità di vigilanza (Banca d'Italia, Consob e Isvap)¹⁸. Parte della dottrina ha tuttavia criticato l'ampiezza del numero dei soggetti chiamati a collaborare ai fini della vigilanza integrata, invocando maggiori esigenze di semplificazione¹⁹.

Nella bozza predisposta dalla Commissione Draghi l'obbligo di collaborazione era stato esteso anche al Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica, ma tale previsione non è stata accolta nel testo definitivo del testo unico e da ciò deve presumersi che l'obbligo di collaborazione sia stato ristretto alle sole autorità tecniche indipendenti e non sia stato invece esteso a quelle autorità che hanno natura e responsabilità politica (il Ministro del Tesoro

Banca d'Italia, la CONSOB, l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP), la Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP) e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato possono avvalersi, in relazione alle specifiche finalità degli accertamenti, del Corpo della guardia di finanza, che agisce con i poteri ad esso attribuiti per l'accertamento dell'imposta sul valore aggiunto e delle imposte sui redditi, utilizzando strutture e personale esistenti in modo da non determinare oneri aggiuntivi. Tutte le notizie, le informazioni e i dati acquisiti dal Corpo della guardia di finanza nell'assolvimento dei compiti previsti dal comma 1 sono coperti dal segreto d'ufficio e vengono senza indugio comunicati esclusivamente alle Autorità competenti». La Consob, inoltre, collabora con l'Autorità per l'energia elettrica e il gas con la quale condivide poteri di vigilanza nei mercati di strumenti finanziari derivati sull'energia elettrica e il gas, senza che sia tra loro opponibile il segreto d'ufficio, cfr. art. 66-bis, comma 7, Tuf.

¹⁸ CONTI, *La disciplina*, 62.

¹⁹ MONTEDORO, *Art. 30*, 271. Per una disamina circa la questione della istituzione di un'autorità unica di vigilanza nel settore finanziario, cfr. CAPRIGLIONE, *L'ordinamento finanziario*, 203. La tendenza alla coesistenza di diverse autorità sembra segnare di recente un'inversione di rotta, segnata in modo eclatante dalla nascita in Inghilterra della *Financial Services Authority* (FSA), nel 1997, e numerosi sono gli Stati europei ed extra europei in cui è nato il regolatore unico, specie in quei sistemi finanziari caratterizzati da un più elevato sviluppo e da una minore ingerenza della banca centrale, sul punto TAMBUCCI, *Il ruolo della Consob*, 275 ss.

sarebbe, infatti, da considerarsi "autorità" essendo inserito tra le autorità creditizie, ai sensi dell'art. 3 Tub)²⁰.

Dal novero delle autorità è stata esclusa l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nonostante la stessa sia investita di compiti anche nel settore finanziario ed abbia competenza esclusiva in materia di individuazione e repressione delle ipotesi di pubblicità ingannevole, ai sensi del d.lgs. n. 74 del 1992 (cfr. le ipotesi di collaborazione di detta autorità previste dall'art. 10, comma 4, l. n. 287 del 1990). La collaborazione con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato è stata successivamente disciplinata dall'art. 21, l. n. 262 del 2005, che contempla, altresì, il regime di inopponibilità del segreto d'ufficio²¹.

²⁰ BELLI, MAZZINI, TEDESCHI (a cura di), *Art. 4*, 9.

²¹ Dispone l'art. 21, l. n. 262 del 2005 (rubricato "collaborazione fra le Autorità"): «*La Banca d'Italia, la CONSOB, l'ISVAP, la COVIP e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato collaborano tra loro, anche mediante scambio di informazioni, per agevolare l'esercizio delle rispettive funzioni. Le Autorità non possono reciprocamente opporsi il segreto d'ufficio. Tutti i dati, le informazioni e i documenti comunque comunicati da una ad altra Autorità, anche attraverso l'inserimento in archivi gestiti congiuntamente, restano sottoposti al segreto d'ufficio secondo le disposizioni previste dalla legge per l'Autorità che li ha prodotti o acquisiti per prima*». Si segnala, inoltre, che il 2 aprile 2007 la Banca d'Italia e l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato hanno stipulato un apposito Protocollo di collaborazione, al fine di agevolare lo svolgimento delle funzioni attribuite a ciascuna Istituzione, il quale fa salve, conformemente alla normativa vigente, tutte le forme di collaborazione e scambio di informazioni ulteriori rispetto a quanto previsto dal protocollo stesso. Forme di coordinamento sono, inoltre, previste dall'art. 20, l. n. 262 del 2005 il quale prevede che «*La Banca d'Italia, la CONSOB, l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP), la Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP) e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nel rispetto della reciproca indipendenza, individuano forme di coordinamento per l'esercizio delle competenze ad essi attribuite anche attraverso protocolli d'intesa o l'istituzione, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, di comitati di coordinamento*». In materia di mercati bancari, il 2 aprile 2007 un Protocollo d'intesa è stato concluso tra la Banca d'Italia e l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. La dottrina segnala tuttavia l'insufficienza dell'impianto dispositivo seguito dai protocolli d'intesa, come finora stipulati, i quali «*sembrano lontani dai prototipi di accordo che il legislatore comunitario ha reputato idoneo ai fini di una effettiva integrazione delle forme di supervisione facenti capo alle differenti autorità di vertice del settore*

Al comma 2 è previsto l'obbligo di collaborazione della Banca d'Italia e della Consob con le autorità competenti degli Stati membri appartenenti all'Unione Europea, in aderenza alle disposizioni comunitarie²², e si riconosce comunque all'autorità nazionale la facoltà di opporre un diniego motivato²³.

La collaborazione tra autorità di diversi paesi è resa necessaria dalle attuali modalità di prestazione di servizi finanziari che, grazie alle innovazioni tecnologiche, tendono a travalicare ogni confine spaziale. La prestazione di servizi finanziari offerti a distanza è, infatti, oramai un fenomeno sempre meno circoscritto ad un singolo mercato e, dunque, ad un singolo paese: ciò rende indispensabile la cooperazione ed il coordinamento dei controlli tra le autorità di vigilanza a livello internazionale, in particolare con riguardo alla tempestività ed alla coerenza degli interventi da adottare.

L'obiettivo è, pertanto, quello di creare un sistema di vigilanza idoneo a fronteggiare

finanziario», così CAPRIGLIONE, *L'ordinamento finanziario*, 285. Lo stesso Autore rileva i limiti dei comitati di coordinamento, i quali si risolverebbero in «*inutili e gravosi burocratici*».

²² Cfr. direttiva 2004/39/CE, relativa ai mercati degli strumenti finanziari, o l'art. 50, direttiva n. 85/611/CEE sugli OICVM. In un'ottica di coordinamento e di collaborazione a livello comunitario, al fine di realizzare un mercato unico dei servizi finanziari, si segnala l'istituzione di comitati consultivi, CEVM (comitato europeo dei valori mobiliari, istituito con decisione della Commissione 2001/528/CE) e CERVM (comitato delle autorità europee di regolamentazione dei valori mobiliari, istituito con decisione della Commissione 2009/77/CE), il cui compito è quello di prestare consulenza alla Commissione europea. Essi intervengono nell'elaborazione e nell'applicazione delle misure di esecuzione dei principi quadro definiti dalle direttive e dai regolamenti. Il CERVM funge, altresì, da intermediario fra la Commissione e le autorità nazionali e ha il compito di promuovere gli scambi bilaterali e multilaterali di informazione tra le autorità di vigilanza, affiancandosi ai Comitati di contatto già previsti in altre direttive europee.

²³ Cfr. i casi di cui all'art. 16, direttiva 2003/6/CE, relativa all'abuso di informazioni privilegiate ed alla manipolazione del mercato. L'incremento delle attività transfrontaliere impone che venga migliorata la cooperazione e che venga adottato un insieme di disposizioni di ampia portata per lo scambio di informazioni tra le autorità competenti nazionali. L'organizzazione della vigilanza e dei poteri d'indagine in ogni Stato membro non deve ostacolare la cooperazione tra le autorità nazionali competenti (considerando 40, direttiva 2003/6/CE).

le “sfide” della finanza globale, in grado di prevenirne i possibili effetti destabilizzanti, adeguando l’attività di controllo alla nuova realtà di mercato²⁴.

L’esigenza di maggiore coordinamento tra autorità è stata trasfusa anche nella direttiva 2004/39/CE (c.d. direttiva MIFID) il cui recepimento nel nostro paese, con d.lgs. 17 settembre 2007 n. 164, ha comportato l’introduzione all’art. 4 Tuf dei commi 2-*bis* e 2-*ter*, i quali riguardano le sole Consob e Banca d’Italia²⁵.

²⁴ F. VELLA, *Coordinamento e integrazione*, 6. Il 7 marzo del 2008 è stato istituito in Italia il *Financial Stability Committee* (Comitato per la salvaguardia della stabilità finanziaria – CSSF), con la firma di un Protocollo congiunto tra ministero dell’Economia e delle Finanze, Banca d’Italia, Consob e Isvap. Il Comitato è presieduto dal ministro dell’Economia e composto dal Governatore della Banca d’Italia, dal Presidente della Consob e dal Presidente dell’Isvap. Con il suddetto Protocollo le Parti hanno inteso disciplinare, su base volontaria e nel rispetto delle rispettive competenze, la cooperazione e lo scambio di informazioni e valutazioni per la salvaguardia della stabilità del sistema finanziario italiano, la prevenzione e la gestione delle crisi finanziarie con potenziali effetti di natura sistemica, incluse quelle con ripercussioni rilevanti in altri paesi, in particolare negli altri Stati membri dell’area dell’euro, dell’Unione Europea (UE) e dello Spazio Economico Europeo.

A livello comunitario si segnala la sempre maggiore sentita esigenza di raccordare l’operato delle autorità di supervisione al fine di favorire il dialogo ed in confronto tra le stesse, considerati gli strumenti più idonei a contrastare i fenomeni di crisi. Al fine della creazione di un sistema di vigilanza integrato a livello comunitario, assumono articolare rilievo i lavori del Gruppo *de Larosière*, istituito nel 2008 volti ad elaborare proposte in materia di supervisione in ambito finanziario. Sulla base delle proposte del Gruppo, il 22 settembre 2010 il Parlamento Europeo ha approvato il nuovo sistema di supervisione finanziario europeo (*European system of financial supervisors*, ESFS), strutturato in tre *supervisory authorities* (*European Banking Authority*, *European Securities and Markets Authority*, and *European Insurance and Occupational Pensions Authority*) che dal gennaio 2011 prendono il posto dei precedenti organismi di controllo.

A livello internazionale si segnala la costituzione, nell’aprile del 2009, del *Financial Stability Board*, con sede a Basilea, che prende il posto del *Financial Stability Forum*, tra i cui compiti rientra la promozione del coordinamento e dello scambio di informazioni tra le autorità responsabili della stabilità finanziaria.

²⁵ L’art. 49 della direttiva MiFID, in materia di collaborazione tra autorità nello stesso stato membro, prevede che siano definiti con chiarezza i ruoli delle diverse autorità eventualmente preposte all’applicazione di una medesima disposizione della direttiva e che le autorità,

Il primo prevede che dette autorità possano concludere con le autorità competenti degli Stati membri dell’Unione europea accordi di collaborazione (che possono prevedere la delega reciproca di compiti di vigilanza), il secondo individua nella Consob il punto di contatto per la ricezione delle richieste di informazioni provenienti da autorità competenti di Stati membri dell’Unione europea in materia di servizi e attività di investimento svolti da soggetti abilitati e di mercati regolamentati.

Per gli aspetti di competenza della Banca d’Italia sarà la Consob ad interessare quest’ultima e la Banca d’Italia trasmetterà le informazioni sia all’autorità competente dello Stato membro dell’Unione europea che le ha richieste sia alla Consob.

La legislazione sembra dunque orientarsi verso forme di collaborazione tra le autorità di controllo dell’ordinamento finanziario, predisponendo innovative modalità di contatto tra le medesime, dovendosi cercare in tale direzione la soluzione ottimale per un sistema integrato di vigilanza²⁶.

La norma prevede, al comma 3, la possibilità di collaborare con le autorità competenti di Stati extracomunitari nei confronti dei quali vi è in tal caso una mera facoltà e non un obbligo, a meno che tali impegni non derivino dalla stipula di accordi bilaterali di cooperazione, sotto forma di *memorandum of understanding*, ovvero di appositi accordi multilaterali²⁷. In tal senso il legislatore ita-

in questo caso collaborino strettamente. Le autorità scambiano le informazioni essenziali o pertinenti ai fini dell’espletamento delle loro funzioni e dei loro compiti.

²⁶ CAPRIGLIONE, *L’ordinamento finanziario*, 281.

²⁷ Cfr., l’Accordo di Boca Raton del 15 marzo 1996 e la Dichiarazione di Windsor del 16-17 maggio 1995 sullo scambio di informazioni sull’operatività dei mercati regolamentati di strumenti derivati, ovvero il più recente *memorandum of understanding on cooperation between the Financial Supervisory Authorities, Central Banks and Finance Ministries of the European Union on cross-border financial stability* del 25 giugno 2008. Nel corso del 2010 la cooperazione internazionale della Banca d’Italia in ambito di vigilanza si è incentrata sulla approvazione della riforma dei requisiti di capitale e di liquidità delle banche (Basilea 3) e sull’attuazione delle raccomandazioni del *Financial Stability Board* per ridurre l’azzardo delle istituzioni sistemica-

liano detta condizioni più rigorose rispetto alla realtà comunitaria, ove risultano già codificati e recepiti principi chiave dell'armonizzazione dei rispettivi sistemi di regolamentazione bancaria. La trasmissione di informazioni a terzi o ad altre autorità deve, infatti, aver luogo soltanto con l'assenso dell'autorità che le ha fornite e lo scambio deve essere subordinato all'esistenza di norme in materia di segreto d'ufficio, comma 5-bis. Analogamente l'art. 7, comma 7, Tub che lo scambio di informazioni avvenga nell'ambito di appositi accordi di collaborazione che ne disciplinino le modalità anche garantendo presidi di riservatezza equivalenti²⁸.

mente rilevanti. La Banca d'Italia ha partecipato ai comitati internazionali supportando il rafforzamento del sistema finanziario e la promozione della convergenza delle regole e delle prassi di vigilanza; ha fornito supporto e consulenza al MEF sui progetti legislativi avviati dalla Commissione e dal Consiglio europei in materia bancaria e finanziaria.

Prosegue l'attività di collaborazione prestata dalla Banca d'Italia per corrispondere alle richieste del Governo su atti di indirizzo e controllo formulati dal Parlamento; si è intensificata quella all'autorità giudiziaria impegnata nell'attività di contrasto e repressione della criminalità economica (le segnalazioni concernenti fatti di possibile rilievo penale sono più che raddoppiate, da 70 a 165) ed è cresciuto lo scambio di informazioni con la Guardia di Finanza. È continuata la collaborazione con la Consob e l'Isvap. Sono state definite le modalità di collaborazione tra la Banca d'Italia e la Covip. Il 22 febbraio del 2011 è stato stipulato con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato un protocollo d'intesa per la tutela dei consumatori (fonte, relazione della banca d'Italia al governo ed al parlamento, 2011).

Nell'ambito della cooperazione internazionale la Banca d'Italia ha preso parte ai lavori condotti dalle banche centrali e dalle autorità di controllo dei mercati finanziari per la revisione degli standard sul funzionamento, la gestione e l'organizzazione delle infrastrutture del *post-trading* e del sistema dei pagamenti. I nuovi standard, che entreranno in vigore dal 2012, formano un insieme di principi e raccomandazioni tale da favorire a livello internazionale un esercizio armonizzato delle attività di regolamentazione e di supervisione delle infrastrutture di mercato.

La Banca d'Italia, la Consob e la *Financial Services Authority* hanno concluso un *memorandum of understanding* a sostegno dell'attività di supervisione sulle società appartenenti al gruppo *London Stock Exchange* che ricadono nell'ambito delle responsabilità delle autorità italiane ed inglesi.

Tuttavia sulle "debolezze" dei *memoranda of understanding*, cfr. F. CAPRIGLIONE, *L'ordinamento finanziario*, 364. A livello internazionale, si segnala che la IOSCO (*International organisation of Securities Commissions*) ha adottato nel 1994 una risoluzione che impone *standards* minimi di cooperazione tra le varie autorità.

²⁸ Cfr., IPPOLITO, MORGANTE, *La trasparenza*, 654 s.

La rilevanza della cooperazione con le autorità extracomunitarie emerge, ad esempio, ai fini della operatività in Italia di imprese di investimento per la quale costituisce condizione per il conseguimento della autorizzazione allo stabilimento della succursale extracomunitarie la conclusione di apposite intese con le competenti autorità del Paese di origine [art. 28, comma 1, lett. *d*), Tuf]; oppure ancora ai fini del riconoscimento in Italia di mercati esteri. La Banca d'Italia e la Consob pubblicano in modo unitario e aggiornano l'elenco delle autorità dei paesi extracomunitari con le quali sussistono accordi di cooperazione ai fini della esternalizzazione del servizio di gestione di portafogli a soggetti extracomunitari²⁹.

Ai fini della cooperazione con le autorità comunitarie o extracomunitarie, e su richiesta delle autorità stesse, la Banca d'Italia e la Consob possono, altresì, attivare i propri poteri di intervento nei confronti dei soggetti vigilati; si ritiene che in questo caso sia ravvisabile una facoltà, e non un obbligo, di intervento.

Rispetto alla formulazione originaria, la norma specifica alcune delle richieste che le autorità estere possono formulare alla Banca d'Italia ed alla Consob ed, in particolare, prevede espressamente che possa richiedersi l'espletamento di indagini nel territorio del nostro Stato, ovvero l'esecuzione di notifiche e l'affiancamento del personale straniero a quello della Banca d'Italia e della Consob.

Alla Banca d'Italia, comma 9, viene attribuita la facoltà di concludere accordi con le autorità di vigilanza di altri Stati comunitari per prevedere forme di collaborazione e per la ripartizione dei compiti di vigilanza su base consolidata. Tale norma, che oggi contempla espressamente la possibilità di delega di funzioni³⁰, si integra con le disposizioni di cui agli art. 65 ss. Tub sulla vigilanza consolidata di gruppi bancari e con l'apposita norma sulla collaborazione della Banca d'Italia con le competenti autorità comunitarie, *ex*

²⁹ Cfr. Protocollo d'intesa tra Banca d'Italia e Consob, nota 10.

³⁰ A seguito delle modifiche apportate dall'art. 2, d.lgs. 30 dicembre 2010, n. 239.

art. 69 Tub. Destinataria è la Banca d'Italia, quale autorità investita della vigilanza su base consolidata dei c.d. conglomerati finanziari³¹. La norma prevede che la Banca d'Italia possa istituire collegi di supervisori, nonché partecipare ai collegi istituiti da altre autorità. In tale ambito la stessa può concordare specifiche ripartizioni di compiti e deleghe di funzioni.

La norma, come visto, prevede che le autorità non possano reciprocamente opporsi al segreto d'ufficio, nulla specificando per il caso in cui una di esse si opponga o rifiuti di collaborare.

La dottrina ha distinto tra l'impedimento momentaneo di fornire informazioni, dettato dall'esigenza di concludere accertamenti in corso, ed il rifiuto di collaborazione diversa da quella informativa, da ritenersi ammissibi-

³¹ A livello comunitario, si registrano forti esigenze di collaborazione tra autorità, si veda la direttiva 87/2002/CE, recepita in Italia con d.lgs. n. 142 del 2005, relativa alla vigilanza supplementare sugli enti creditizi, sulle imprese di assicurazione e sulle imprese di investimento appartenenti ad un conglomerato finanziario, la quale al 12° considerando esplicita quanto sia urgente accrescere la collaborazione tra le autorità preposte alla vigilanza sugli enti creditizi, sulle imprese di assicurazione e sulle imprese di investimento, ivi compresa l'elaborazione di accordi di cooperazione ad hoc tra le autorità incaricate della vigilanza su imprese appartenenti allo stesso conglomerato finanziario.

La direttiva prevede che sia individuata un'autorità competente preposta all'esercizio della vigilanza supplementare (c.d. coordinatore) la quale avrà, tra gli altri, il compito di pianificare e coordinare le attività di vigilanza sia nel quadro del normale esercizio delle proprie funzioni sia in situazioni di emergenza, in collaborazione con le autorità competenti rilevanti [cfr. art. 11, comma 1, lett. e)].

Al fine di agevolare la vigilanza supplementare e di fondarla su un'ampia base giuridica, il coordinatore e le altre autorità competenti rilevanti e, ove necessario, altre autorità competenti interessate concludono accordi di coordinamento [cfr. art. 11, comma 1, lett. f)].

L'art. 12 della suddetta direttiva dispone che «*le autorità competenti preposte all'esercizio della vigilanza sulle imprese regolamentate appartenenti ad un conglomerato finanziario e l'autorità competente designata come coordinatore di detto conglomerato cooperano strettamente tra loro. (...) tali autorità (...) si forniscono reciprocamente tutte le informazioni essenziali o pertinenti all'esercizio dei rispettivi compiti di vigilanza, ai sensi delle norme settoriali e della presente direttiva*».

Uno specifico Accordo di coordinamento in materia di identificazione e adeguatezza patrimoniale dei conglomerati finanziari è stato stipulato tra Banca d'Italia, Consob ed ISVAP nel 31 marzo 2006.

le in casi del tutto eccezionali e solo al fine di garantire la stabilità del sistema finanziario³².

Si segnala la circostanza che nessuna sanzione è stata predisposta per il caso in cui non venga prestata la prescritta collaborazione: unico strumento attivabile in caso di reiterati ed immotivati rifiuti sembra essere quello di carattere disciplinare ovvero, per i casi più gravi, quello *ex art. 328*, comma 2, c.p. ove si ammetta che la diffida a compiere un atto del proprio ufficio possa provenire anche da altre amministrazioni e non solo da privati³³.

2. Il legislatore impone il segreto d'ufficio sui dati e le notizie acquisiti dagli organi di vigilanza, acquisiti in ragione dell'attività svolta, dal momento che gli stessi vengono normalmente in possesso di informazioni riservate relative ad imprese, che, se rese pubbliche, potrebbero falsare la concorrenza e compromettere la stabilità dei mercati e la garanzia degli investitori³⁴.

Il Tuf conferma la regola del segreto, con formulazione analoga a quella contenuta nella l. n. 216 del 1974, istitutiva della Consob.

La norma in esame ribadisce, infatti, il principio generale del segreto sui dati e sulle informazioni in possesso della Banca d'Italia, comma 8, e della Consob, comma 10, e subordina lo scambio di informazioni con Paesi extracomunitari all'esistenza di norme in materia di segreto d'ufficio, comma 5-bis. La collaborazione tra le autorità comporta tuttavia che le stesse non possano reciprocamente opporsi tra loro il segreto d'ufficio, comma 1³⁵.

Al centro della norma si pone la collaborazione tra autorità ed il segreto è destinato a svolgere una funzione sussidiaria e di chiusura, anche alla luce di esigenze di protezione del mercato e degli operatori.

³² MONTEDORO, *Art. 4*, 59.

³³ MONTEDORO, *Art. 4*, 59.

³⁴ CAPRIGLIONE, MONTEDORO, voce *Consob*.

³⁵ L'art. 7 Tub nella sua originaria formulazione contemplava il segreto anche tra le autorità di vigilanza. Esso è stato successivamente modificato con d.lgs. 4 agosto 1999, n. 333 con previsione analoga al Tuf «*Viene meno nell'attuale disegno legislativo l'esigenza di costruire il segreto come elemento qualificante della posizione soggettiva dell'autorità di settore, sì com'era stato sottolineato con riguardo alla normativa del d.lgs. n.385 del 1993*», così CAPRIGLIONE, MONTEDORO, voce *Consob*.

Critica è la dottrina nel ritenere che il segreto d'ufficio sia rimasto in tal senso indifferente ai mutamenti strutturali intervenuti nel sistema creditizio liberalizzato e "sovrannazionalizzato"³⁶.

Il segreto vincola i dipendenti della Consob (al pari dei dipendenti della Banca d'Italia ex art. 7 Tub), ma anche i consulenti e gli esperti dei quale la stessa si avvale³⁷. I dipendenti sono tenuti, inoltre, a riferire esclusivamente alla Commissione le irregolarità constatate, anche qualora le stesse integrino ipotesi di reato, commi 10 e 11, in deroga all'obbligo di cui all'art. 331 c.p.p. di denuncia della *notitia criminis* al pubblico ministero o a un ufficiale di polizia giudiziaria.

La violazione del segreto è comunque punita ai sensi dell'art. 326 c.p. e ciò indipendentemente dalla rilevanza pubblicistica delle notizie acquisite³⁸.

La Banca d'Italia e la Consob possono rivelare le informazioni ricevute a soggetti terzi o ad altre autorità italiane, ma solo con il consenso dell'autorità che le ha fornite, comma 4. Detta disposizione costituiva una novità rispetto a quanto previsto dall'art. 7 Tub e la dottrina non ha mancato di rilevare come essa prospetti alle autorità di vigilanza la possibilità di richiedere in via amministrativa alle autorità estere, attraverso strumenti di cooperazione e collaborazione internazionale, notizie utili alla repressione di illeciti finanziari (ad es. in tema di riciclaggio) a livello sovranazionale ed in via più rapida rispetto al procedimento per rogatoria³⁹. Diversamente

rispetto alla sua formulazione originaria, la norma riguarda sia le informazioni provenienti dalle autorità dei paesi europei ed extracomunitari sia quelle scambiate con le autorità nazionali di cui al comma 1.

È, infine, prevista al comma 5 la collaborazione della Banca d'Italia e della Consob con autorità investite della crisi di soggetti abilitati alla prestazione di servizi, con gli organismi preposti all'amministrazione dei sistemi di indennizzo e con quelli preposti alla compensazione o al regolamento delle negoziazioni dei mercati, nonché con le società di gestione dei mercati stessi.

Queste informazioni, ad eccezione di quelle scambiate con le autorità amministrative e giudiziarie nell'ambito di procedimenti di liquidazione o di fallimento, possono essere rivelate a terzi solo con il consenso del soggetto che le ha fornite, fanno eccezione le informazioni che la Consob e la Banca d'Italia sono tenute a comunicare ad autorità estere per gli obblighi di cooperazione internazionale e quelle trasmesse alle autorità di cui al comma 1, per le quali non si è stabilita una deroga al dovere di collaborazione (come invece prevista al comma 4).

Con l'introduzione della l. n. 241 del 1990, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di accesso agli atti, il sistema ha previsto una maggiore trasparenza dell'*agere* delle amministrazioni pubbliche, riconoscendo, in favore di chiunque vi abbia interesse, il diritto di prendere visione e di richiedere copia di atti e documenti per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti. La stessa l. n. 241 del 1990, così come modificata dalla l. n. 15 del 2005, prevede all'art. 22 che l'accesso deve essere consentito a «*tutti i documenti amministrativi*

³⁶ STAMMATI, *Segreto d'ufficio e collaborazione tra autorità*, 217.

³⁷ La dottrina rileva come il legislatore abbia trasposto l'obbligo soggettivo al segreto d'ufficio, così come previsto dalla direttiva 93/22/CEE, sul piano oggettivo, riferendo indiscriminatamente la qualifica della segretezza a tutti i dati relativi alla attività di vigilanza, cfr. SCOGNAMIGLIO, *Art. 4*, 32.

³⁸ MONTEDORO, *Art. 30*, 274.

³⁹ MONTEDORO, *Art. 4*, 59, sui rapporti tra autorità giudiziaria penale e pubblico ministero, nonché sulla valenza processuale delle informazioni acquisite in tal modo.

La norma, già prevista al comma 2, seconda parte dell'art. 30, d.lgs. n. 415 del 1996, è stata sostituita dapprima dall'art. 3, d.lgs. 1 agosto 2003, n. 274, in attuazione delle direttive 2001/107/CE e 2001/108/CE (che modificano la direttiva 85/611/CEE del Consiglio

concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative in materia di taluni organismi d'investimento collettivo in valori mobiliari, OICVM), e successivamente dall'art. 9, l. 8 aprile 2005, n. 62.

L'art. 30, d.lgs. n. 415 del 1996 prevedeva che il consenso alla trasmissione delle informazioni dovesse essere prestato dall'autorità dell'Unione Europea e dello Stato comunitario che le avesse fornite, l'art. 4 Tuf invece opera un generico riferimento all'autorità che le ha fornite, senza richiamare la conformità alla disciplina comunitaria.

... ad eccezione di quelli indicati all'art. 24 ...». Tale norma esclude dal diritto di accesso i casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge, ai quali viene ricondotto il segreto d'ufficio della Banca d'Italia e della Consob, anche in relazione all'esplicito richiamo operato dall'art. 23, comma 1, con riguardo alle *Autorità di garanzia e vigilanza*. L'esclusione del diritto di accesso deve aver tuttavia luogo nell'ambito e nei limiti della connessione agli interessi specifici che giustificano tale speciale regime di segreto e le amministrazioni sono tenute ad individuare per ogni categoria di documenti l'eventuale periodo di tempo per il quale gli stessi sono sottratti all'accesso (art. 23, comma 5, l. n. 241 del 1990)⁴⁰.

L'art. 24, comma 7, infine prevede che «*deve comunque essere garantito ai richiedenti l'accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici*».

Si rende quindi necessario il contemperamento di opposti interessi, onde evitare il crearsi di una «*zona franca dall'applicazione della normativa sull'accesso, essendo essa direttamente attuativa dei principi di imparzialità e buon andamento enunciati dall'art. 97 Cost., i quali riguardano allo stesso modo tutta l'attività amministrativa, ivi compresa quella di vigilanza*»⁴¹.

Verrebbe dunque meno in tal senso l'assolutezza del segreto d'ufficio, a favore di una maggiore trasparenza ed obblighi informativi, anche al fine di garantire comportamenti più attenti da parte degli operatori e forme di risparmio più consapevoli.

Occorre, però non trascurare l'altra finalità del controllo di stabilità, ossia la tutela degli intermediari, la quale esigerebbe in certi casi l'osservanza del segreto d'ufficio⁴².

Sulla delicata questione relativa all'accesso ed ai limiti del segreto sulle notizie in possesso della Consob, è intervenuta la Corte costi-

tuzionale con le sentenze n. 460 del 2000⁴³ e n. 32 del 2005⁴⁴. Con la sua prima pronunzia Corte ha ritenuto che il segreto non ha valore assoluto, dovendo essere bilanciato con altre esigenze ricavabili dal complesso delle disposizioni applicabili alla nominata autorità. Con la sua ultima pronunzia la Corte ha invece offerto un'interpretazione dell'art. 4 Tuf opposta, negando il diritto di accesso agli atti in possesso della Consob, in quanto non diretto nel caso concreto a contrastare un provvedimento sanzionatorio dell'Autorità stessa, ma volto ad utilizzare gli atti in un altro processo. La posizione da ultimo assunta dalla Corte si scontra con la tendenza evolutiva dei rapporti tra Amministrazione pubblica e cittadini, che da tempo è in atto nel nostro ordinamento, nel senso di realizzare un più intenso ruolo partecipativo dei cittadini all'Amministrazione. La possibilità di disporre di strumenti informativi completi viene visto come il mezzo tecnico più adeguato a conferire effettività al «diritto di difesa»⁴⁵. L'accesso alla documentazione assurge ad imprescindibile strumento di organizzazione democratica, contribuendo in maniera particolarmente significativa a controbilanciare la posizione di potere delle Amministrazioni di controllo, impedendo che le medesime, in ragione della esclusività dell'informativa, divengano autoreferenziali nella gestione di poteri che, in linea con il tecnicismo del mondo degli affari, è bene che siano, e restino, neutrali⁴⁶.

La Banca d'Italia ha di recente emanato due Regolamenti per la disciplina delle modalità di esercizio accesso, rispettivamente ai documenti amministrativi non attinenti all'attività di vigilanza in materia bancaria e finanziaria (Provvedimento del 29 ottobre 2007) e a quelli concernenti tale attività (Deliberazione dell'11 dicembre 2007).

⁴³ Corte cost., 3 novembre 2000, n. 460, in *Foro it.*, ed in *Giornale dir. Amm.*

⁴⁴ Corte cost., 26 gennaio 2005, n. 32, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2005, 6, 605, con nota critica di CAPRIGLIONE, *Accesso ex lege n. 241 del 1990 e "diritto di difesa"*.

⁴⁵ Cfr. CAPRIGLIONE, *Accesso ex lege n. 241 del 1990*, 606.

⁴⁶ CAPRIGLIONE, *Accesso ex lege n. 241 del 1990*, 607.

⁴⁰ Sul punto, IPPOLITO, MORGANTE, *Diritto delle banche*, 640.

⁴¹ Cons. Stato, ad. plen., sentenza 28 aprile 1999, n. 6.

⁴² MONTEDORO, *Art. 4*, 60.

Detti provvedimenti regolano le richieste, il procedimento e le modalità di accesso ai documenti in possesso della Banca d'Italia, disciplinando l'informativa dei soggetti controinteressati (quelli che dall'esercizio del diritto di accesso vedrebbero compromesso il proprio diritto alla riservatezza), nonché l'eventuale differimento (motivato) dell'accesso per esigenze di tutela del buon andamento dell'azione di vigilanza.

Bibliografia

- BELLI F., MAZZINI F., TEDESCHI R. (a cura di), Sub art. 4, in *Il Testo Unico della Finanza. Commento breve al D.Lgs. 58/1998* a cura di F. Belli, F. Mazzini, R. Tedeschi, Il Sole 24 Ore, Milano, 1998.
- CAPOLINO O., *Le Autorità*, in *Diritto delle banche e degli intermediari finanziari* a cura di E. Galanti, in *Trattato di diritto dell'economia* diretto da E. Picozza, E. Gabrielli, Cedam, Padova, 2008, V.
- CAPRIGLIONE F., *Accesso ex lege n. 241 del 1990 e "diritto di difesa"*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2005, 6.
- CAPRIGLIONE F., *L'ordinamento finanziario italiano*, Cedam, Padova, 2010.
- CAPRIGLIONE F., MONTEDORO G., voce *Consob*, in *Enc. dir.*, 2002.
- COLANTUONI V., KRASNA T., Art. 4, in *Il Testo Unico della intermediazione finanziaria. Commentario al D.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58* a cura di Rabitti Bedogni, Giuffrè, Milano, 1998.
- CONTI C., *La disciplina del mercato mobiliare*, Cedam, Padova, 2001.
- COSTI R., *Il mercato mobiliare*, Giappichelli, Torino, 2006.
- COSTI R., *CONSOB, Banca d'Italia, società di gestione del mercato nella riforma della tutela del risparmio*, in *Mercati finanziari e sistema dei controlli: atti del convegno*, Giuffrè, Milano, 2005.
- IPPOLITO R., MORGANTE D., *La trasparenza del procedimento amministrativo e il segreto d'ufficio*, in *Diritto delle banche e degli intermediari finanziari* a cura di E. Galanti, in *Trattato di diritto dell'economia* diretto da E. Picozza, E. Gabrielli, Cedam, Padova, 2008, V.
- MEZZACAPO V., Sub art. 7, in *Testo unico bancario. Commentario* a cura di M. Porzio, F. Belli, G. Losappio, M. Rispoli Farina, V. Santoro, Giuffrè, Milano, 2010.
- MONTEDORO G., Sub art. 30, in *La disciplina degli intermediari e dei mercati finanziari. Commento al D.lgs. 23 luglio 1996, n. 415 di recepimento della direttiva EUROSIM* a cura di F. Capriglione, Cedam, Padova, 1997.
- MONTEDORO G., Sub art. 4, in *Commentario al Tuf* a cura di G. Alpa, F. Capriglione, Cedam, Padova, 1998, 59.
- ONADO M., *Mercati e intermediari finanziari: economia e regolamentazione*, Il Mulino, Bologna, 2000.
- SCOGNAMIGLIO A., Art. 4, in *Commentario al Tuf* diretto da G.F. Campobasso, Utet, Torino, 2002.
- STAMMATI G., *Segreto d'ufficio e collaborazione tra autorità nel t.u. delle leggi in materia bancaria e creditizia*, in *Dir. banca e mercato fin.*, 1997.
- TAMBUCCI M., *Il ruolo della Consob e il rapporto con la Banca d'Italia*, in F. DEL BENE (a cura di), *Strumenti finanziari e regole Mifid*, Ipsoa, Milano, 2009, 235 ss.
- VELLA F., *Coordinamento e integrazione nella organizzazione della vigilanza sui mercati finanziari: prospettive di riforma*, in *Quaderni della finanza Consob*, n. 36, 1999, 10.
- VELLA F., *La riforma della vigilanza: tanto rumore per nulla*, in *AGE*, 2006.