



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVII LEGISLATURA

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 3

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
sul sistema bancario e finanziario**

AUDIZIONE DEL DOTTOR LUIGI ORSI, SOSTITUTO  
PROCURATORE GENERALE PRESSO LA CORTE DI  
CASSAZIONE

4<sup>a</sup> seduta: martedì 17 ottobre 2017

Presidenza del Presidente CASINI

## I N D I C E

**Audizione del dottor Luigi Orsi, sostituto procuratore generale presso la Corte di cassazione**

PRESIDENTE, CASINI (AP-CpE-NCD), senatore . . . . .	Pag. 3, 12, 13 e 22	ORSI . . . . .	Pag. 5, 12, 18 e 22
TANCREDI (AP-CpE-NCD), deputato . . . . .	13	ALLEGATO (contiene i testi di seduta) . . . . .	23
SIBILIA (M5S), deputato . . . . .	14		
VILLAROSA (M5S), deputato . . . . .	14, 22		
PAGLIA (SI-SEL-POS), deputato . . . . .	15		
MOLINARI (Misto-Idv), senatore . . . . .	16		
GIROTTA (M5S), senatore . . . . .	16, 22		
CAPEZZONE (Misto-DI), deputato . . . . .	16		
VAZIO (PD), deputato . . . . .	17		
BELLOT (Misto-Fare!), senatore . . . . .	18		

*N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: ALA-Scelta Civica per la Costituente Liberale e Popolare: ALA-SCCLP; Alternativa Popolare-Centristi per l'Europa-NCD: AP-CpE-NCD; Articolo 1 – Movimento democratico e progressista: Art.1-MDP; Federazione della Libertà (Idea-Popolo e Libertà, PLI): FL (Id-PL, PLI); Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà (Direzione Italia, Grande Sud, M.P.L. – Movimento politico Libertas, Riscossa Italia: GAL (DI, GS, MPL, RI); Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Misto: Misto; Misto-Campo Progressista-Sardegna: Misto-CP-S; Misto-Fare!: Misto-Fare!; Misto-Federazione dei Verdi: Misto-FdV; Misto-Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: Misto-FdI-AN; Misto-Insieme per l'Italia: Misto-IpI; Misto-Italia dei valori: Misto-Idv; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento la Puglia in Più: Misto-MovPugliaPiù; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà: Misto-SI-SEL; Misto-UDC: Misto-UDC.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Partito Democratico: Pd; Movimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia – Il Popolo della Libertà – Berlusconi Presidente: FI-PDL; Articolo 1-Movimento Democratico e Progressista: MDP; Alternativa Popolare-Centristi per L'Europa-NCD: AP-CPE-NCD; Lega Nord e Autonomie – Lega dei Popoli – Noi con Salvini: LNA; Sinistra Italiana – Sinistra Ecologia Libertà – Possibile: SI-SEL-POS; Scelta Civica-ALA per la costituente liberale e popolare-MAIE: SC-ALA CLP-MAIE; Democrazia Solidale – Centro Democratico: DES-CD; Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: FDI-AN; Misto: Misto; Misto-Civici e Innovatori per l'Italia: Misto-CIPI; Misto-Direzione Italia: Misto-DI; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-MIN.LING.; MISTO-UDC-IDEA: Misto-UDC-IDEA; Misto-Alternativa Libera-Tutti Insieme per l'Italia: Misto-AL-TIPI; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) – Liberali per l'Italia (PLI) – Indipendenti: Misto-PSI-PLI-i; Misto-Fare!-Pri-Liberali: Misto-Fare!-PRIL.*

*Interviene il dottor Luigi Orsi, sostituto procuratore generale presso la Corte di cassazione.*

*I lavori hanno inizio alle ore 13,30.*

#### COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

PRESIDENTE. Comunico che l'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi della Commissione, nella riunione del 5 ottobre, ha adottato una deliberazione sul regime di classificazione degli atti e di acquisizione della documentazione, che sarà pubblicata in allegato al Resoconto della seduta odierna.

Propongo di deliberare la collaborazione, ai fini della gestione e tenuta dell'archivio della Commissione, dei seguenti militari della Guardia di Finanza: maresciallo aiutante Domenico Cuomo; maresciallo aiutante Vincenzo Di Rubbo; maresciallo ordinario Dania Braidotti.

Propongo inoltre la nomina a titolo temporaneo del maresciallo aiutante Andrea Casertano, attualmente collaboratore della Commissione Moro, che contestualmente al mantenimento del proprio incarico provvederà all'affiancamento degli altri collaboratori.

Poiché non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

L'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi è convocato domani, 18 ottobre, alle ore 12. Invito a tal fine i Gruppi che non lo abbiano ancora fatto a far pervenire alla Presidenza entro la giornata di oggi le eventuali proposte di nomina di consulenti della Commissione.

#### SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

Poiché non vi sono osservazioni, così rimane stabilito.

#### **Audizione del dottor Luigi Orsi, sostituto procuratore generale presso la Corte di cassazione**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del dottor Luigi Orsi, sostituto procuratore generale presso la Corte di cassazione, che ringrazio e saluto a nome della Commissione.

L'audizione del dottor Orsi è stata concordata con i rappresentanti dei Gruppi per svolgere un primo approfondimento di carattere generale sui

temi che la legge istitutiva ha prescritto alla Commissione di verificare. Successivamente, insieme ai rappresentanti dei Gruppi, si è convenuto di approfondire le singole situazioni di crisi bancaria, a partire dalle più recenti, procedendo in ordine cronologico inverso. Allo stesso tempo, la Commissione si riserverà altre audizioni di carattere generale con i diversi attori istituzionali competenti.

Procedendo, dunque, con l'audizione odierna, evidenzio in particolare, dottor Orsi, che la Commissione è interessata a comprendere se le situazioni di crisi bancaria su cui si è dovuti intervenire pongono in luce anche l'esigenza di modifiche della legge penale ed eventualmente sotto quali profili: sanzionatorio, di definizione delle fattispecie, degli strumenti di indagine o delle regole processuali.

Due dei reati cardine del sistema sono il falso in bilancio e l'aggiotaggio. In merito alla prima fattispecie, le sezioni unite della Corte di cassazione, con decisione del 2016, hanno chiarito come anche le valutazioni rientrino nella norma incriminatrice. A tale proposito sarebbe interessante sapere se siamo arrivati ad una delimitazione del reato soddisfacente sotto il profilo della tutela.

Per quanto concerne il reato di aggiotaggio il dottor Orsi, in una precedente audizione presso la Commissione finanze del Senato che abbiamo acquisito agli atti, aveva segnalato il problema della controversa individuazione del tribunale della procura competente per territorio. Ci preme, quindi, capire se occorra un'espressa norma legislativa o se tale problema possa essere definito in modo chiaro dalla giurisprudenza.

A partire dalla sentenza «Grande Stevens» della Corte europea dei diritti dell'uomo è poi emersa la criticità del doppio binario sanzionatorio: da una parte, amministrativo, con Banca d'Italia e CONSOB a svolgere il ruolo repressivo; dall'altra, penale, attribuito a procure e tribunali. È quindi utile per la Commissione capire se la giurisprudenza si sia ormai consolidata o se, anche in questo caso, vi sia la necessità di un chiarimento legislativo.

La legge istitutiva della Commissione fa esplicito riferimento alle pratiche scorrette di abbinamento tra erogazione del credito e vendita di azioni o altri strumenti finanziari. Vorremmo, quindi, sapere se in tal caso siano configurabili reati e se la legge penale offra di conseguenza adeguate tutele. D'altra parte, si potrebbe ritenere anche che la tutela in questi casi sia spesso da rinvenire soprattutto in sede civile.

Le situazioni di crisi bancaria hanno fatto emergere anche violazioni degli obblighi di diligenza, trasparenza, correttezza nell'allocazione dei prodotti finanziari, nonché il tema della corretta informazione agli investitori. Rilevante è anche il tema del mancato funzionamento dei controlli interni. Anche in questo caso si tratta di capire se tali violazioni siano adeguatamente sanzionabili in sede amministrativa da parte delle autorità di vigilanza o se vi siano spazi per la procedura penale.

Anche se il tema dell'audizione non dovrebbe richiederlo, ricordo al nostro audito che è possibile svolgere i nostri lavori in seduta segreta, ove fosse necessario.

Ringrazio nuovamente il dottor Orsi, che è veramente uno dei magistrati più competenti e più impegnati in questo ambito, di tutto l'aiuto che vorrà darci, e gli cedo la parola.

*ORSI.* Signor Presidente, sono io che ringrazio voi. Sono lusingato per questo invito e spero di poter definire un quadro minimo di temi che possano essere utili ai vostri importanti lavori.

Comincerei osservando che nell'occasione in cui sono stato auditato dalla 6<sup>a</sup> Commissione del Senato avevo tracciato fundamentalmente una fenomenologia della criminalità in ambito bancario e avevamo avuto in quell'occasione la possibilità di stabilire, sulla base dell'esperienza concreta, che la crisi del rapporto creditizio nell'ambito del diritto penale viene si matura nel momento in cui il cliente fallisce. Vero è che ci sono tutta una serie di ipotesi di reato che scattano a prescindere dal fallimento della banca o del cliente (falso in bilancio, aggio, abusivismo finanziario), però, come avevo spiegato in occasione di quella audizione, numeri alla mano, i reati propriamente bancari, ovvero l'attività bancaria abusiva, hanno maturato negli ultimi vent'anni 39 processi portati a conclusione, quindi meno di due processi l'anno. Siamo allo scarsamente rilevante.

Il primo punto che mi sembra oggi di dover ribadire, partendo da quanto ho già detto, è quindi che il diritto penale commerciale, quella parte, cioè, del diritto penale che si occupa, tra gli altri, del diritto societario, del diritto fallimentare, del diritto tributario, si basa fundamentalmente sul diritto penale fallimentare. I reati che si riscontrano nell'esperienza giudiziaria in maniera più significativa sono propriamente quelli fallimentari.

Se dunque la bancarotta è la porta di accesso delle indagini e dei processi all'interno della relazione creditizia tra cliente fallito e banca, e abbiamo una serie veramente cospicua di esempi (ricordo, per citare i casi più eclatanti, il Banco Ambrosiano, il fallimento del Gruppo Sasea, la Cirio, la Parmalat; tutti i più grandi dissesti che abbiamo conosciuto in questi decenni nascono proprio dall'insolvenza del cliente debitore); se è così, dobbiamo dire che il nostro ordinamento penale è «fallimentocentrico»: se cioè non fallisce il debitore – tipicamente l'imprenditore, in questi casi – qualsiasi attività in violazione di norme di fiducia contrattuale (la truffa, le attività appropriative, l'appropriazione indebita e qualunque altra forma di devianza societaria borsistica) viene confinata nell'irrelevanza.

Vi voglio proporre una sorta di gioco empirico: se andate a controllare su Internet i primi venti grandi processi per *default*, per truffe di mercato importanti negli ultimi vent'anni, vedrete come vi ho appena detto che si tratta sempre di imprese che sono state dichiarate insolventi o ammesse al concordato preventivo, perché c'è una norma della legge fallimentare che equipara il concordato preventivo al fallimento. Il San Raffaele, per esempio, era una fondazione d'impresa che, ammessa al concordato preventivo a norma dell'articolo 236 della legge fallimentare, ha fatto scattare la bancarotta.

Se andate sul sito della FBI o della SEC – le agenzie americane, rispettivamente, d'investigazione e di controllo della Borsa – troverete una sorta di galleria dei criminali molti dei quali condannati a cento o centocinquant'anni di pena non per reati fallimentari, ma per le truffe di mercato. Da noi, la truffa è un reato costruito e sanzionato in un modo così poco significativo da non poter apprestare una misura cautelare carceraria. Cosa succede, quindi, ai truffatori del mercato borsistico? Che possono stare sul mercato fino a quando regge il gioco e vengono puniti esclusivamente se falliscono. Quindi, a seguito di un «accidente» – a costruire il quale possono partecipare la condotta fraudolenta, la solerzia della vigilanza, la proattività dell'autorità giudiziaria e forse anche un po' di sfortuna – voi vedete che da noi, in Italia, esclusivamente con la dichiarazione d'insolvenza una frode di mercato viene punita alla stregua e similamente a quanto accade all'estero. Abbiamo casi di malgoverno di imprese importanti, con truffe di mercato molto significative, nei quali non si è proceduto fin tanto che l'amministratore dell'impresa autore di tali fatti non è stato dichiarato fallito, pur avendo ricevuto magari cento o mille denunce; come voi sapete un reato come la truffa, che ha una fattispecie molto complicata da dimostrare e con un termine di prescrizione molto breve, costituisce una sfida molto significativa, per riuscire a fare prevenzione con strumenti tanto sottili.

Ora, se è vero che l'accertamento penale *hard* – vero, pesante, forte, efficiente – passa attraverso il fallimento o la misura del concordato preventivo dell'imprenditore fraudolento, dobbiamo chiederci come funziona la legge fallimentare penale. Qui voglio aprire una parentesi, a mio giudizio molto significativa, sulle incongruenze degli interventi legislativi negli ultimi dodici anni in questa materia.

La legge fallimentare fu emanata durante il fascismo, con il regio decreto n. 267 del 1942. Tale legge puniva in maniera molto severa l'autore della bancarotta fraudolenta (da tre a dieci anni e anche molto di più con le aggravanti). Ad un certo punto, nel 2005, il legislatore italiano ha giustamente ritenuto che – sotto il profilo non penale, ma civile – al fallimento dovessero preferirsi soluzioni di continuità aziendale come concordati e ristrutturazioni di debito. Questo è giusto, perché il fallimento significa vendita a prezzo vile, liquidazione massiva e automatica dei valori d'azienda.

Il diritto penale, però, non ha accompagnato questa modificazione del diritto fallimentare civile, al punto che ci siamo ritrovati in presenza di una legge civile molto larga, variegata, duttile, e di una legge penale rigorosissima. Dal 2005, infatti, il legislatore è intervenuto tre o quattro volte e lo ha fatto anche la settimana scorsa: l'*iter* è in corso, ma è molto significativo il fatto che si lasci al debitore e ai suoi creditori di articolare nella maniera più adeguata il destino del valore aziendale che rimane sul terreno. La legge civile prescrive che il debitore si possa accordare con i creditori a certe condizioni, anche violando la *par condicio creditorum*; la legge penale prevede invece che, appena tocchi di un millimetro la *par condicio creditorum*, commetti un reato.

Insomma, per non stare a raccontarvela lunga e sintetizzare il discorso, c'è una divaricazione tra la liberalizzazione privatistica della definizione delle crisi aziendali e il rigore della legge penale fallimentare. Il legislatore, anziché formulare un'armonica ridefinizione e composizione di questi due rami del diritto fallimentare che devono camminare di pari passo e che sono due elementi portanti della disciplina, è intervenuto in ambito penale a *spot*. Non è possibile, ad esempio, che il legislatore civile mi consenta di fare tranquillamente una ristrutturazione, mentre quello penale mi avverta che, se la faccio a certe condizioni, finisco in manette.

Per evitare quindi che un concordato stipulato sotto l'egida del giudice potesse implicare la bancarotta preferenziale, è stata introdotta una norma (all'articolo 217-*bis* della legge fallimentare) che esenta da responsabilità. Per sanzionare il professionista che presenta concordati «farlocchi» si è prevista, all'articolo 236-*bis* della stessa legge, una disciplina di responsabilità specifica. Ne ho già parlato in occasione della mia audizione in 6<sup>a</sup> Commissione, ma oggi voglio aggiungere quanto segue: due anni fa, quindi nel 2015 – nella totale disattenzione di tutti, comprese l'Accademia e l'ampia schiera di giuristi italiani, tra cui anche i giudici – il legislatore ha introdotto una norma all'ultimo comma dell'articolo 236 della legge fallimentare. A costo di apparire pedante, voglio dirvi che l'introduzione di tale norma segnala da sola la confusione pazzesca che caratterizza la trattazione della materia. Tale norma – l'ultimo comma dell'articolo 236 – prevede quanto segue: «Nel caso di accordo di ristrutturazione con intermediari finanziari, si applicano le disposizioni previste dalla legge penale fallimentare». Cosa significa? S'introduce la responsabilità per bancarotta nel caso di un non fallito, non ammesso al concordato preventivo. Il presupposto secolare della bancarotta è che l'autore dei fatti di bancarotta sia stato dichiarato fallito; in caso contrario, sarà un truffatore, un falsificatore di bilanci o quello che si vuole, ma non è un bancarottiere; l'alternativa è che sia ammesso al concordato preventivo. Queste sono le due ipotesi. Adesso il legislatore ricollega la bancarotta alla stipulazione di un accordo di ristrutturazione con banche.

Come sapete, oltre al fallimento e al concordato preventivo, vi è una terza forma di definizione della crisi aziendale che è la ristrutturazione del debito. Non si tratta di una procedura concorsuale e non fa scattare la bancarotta, ma è un contratto privato che viene omologato dai giudici. La prima stranezza, quindi, è che il legislatore del 2015, in maniera assolutamente sorprendente, applica a chi ricorre a questo strumento la stessa sorte del fallito o del debitore ammesso al concordato preventivo. Ma la cosa più straordinaria è che questa sorte così iniqua tocca chi abbia tra i suoi creditori le banche perché se invece ha dei pizzaioli o degli elettrauto non gli si applica questa norma. Ci sono due tipi di ristrutturazione del debito: quella normale (*ex* articolo 182-*bis*) e quella con le banche (*ex* articolo 182-*septies*). Se un debitore ha come creditori le banche e fa una ristrutturazione rischia di andare in prigione per bancarotta. Ditemi qual è il motivo per il quale la presenza prevalente nel ceto creditorio di inter-

mediari finanziari, cioè di banche, determina questa sanzione penale? Non ha una logica. È una norma palesemente irrazionale. Mi sono informato e di ristrutturazioni di questo genere in giro ce ne sono poche, forse perché è passato poco tempo o, forse, perché qualcuno ha capito che così rischia esattamente come con il fallimento.

In sostanza, gli interventi che dal 2010 in poi hanno caratterizzato la legislazione in materia penale fallimentare sono veramente poco utili. Pensate al caso di un debitore che si presenta in tribunale con il suo ragioniere e questi trucca i conti per essere ammesso al concordato: per il ragioniere, cioè per il consulente professionale, è prevista una sanzione, *ex* articolo 236-*bis* (falso in attestazioni); per il cliente, che è il mandante di questo falso, no. È vero che il diritto penale prevede il concorso dell'estraneo nel reato proprio, però ribaltare la realtà al punto che il mandatario risponde come autore proprio di un reato che non può che essere originato dal debitore voi capite che crea una grossa difficoltà.

Questo ragionamento ci serve perché dovremmo poter risolvere due questioni: la prima è relativa al malgoverno di un'impresa, specialmente se quotata in borsa e se operativa in un settore nevralgico come quello del credito. Mi permetto di ricordarvi qualcosa che sicuramente sapete: l'articolo 47 della Costituzione assegna alla tutela ma anche al controllo dell'erogazione del credito un particolare valore costituzionale. Quindi, è fondamentale che la tutela di un mondo così importante non passi attraverso il fallimento: l'autorità giudiziaria, la vigilanza amministrativa e l'ordinamento dovrebbero poter efficacemente prevenire le crisi più rilevanti che abbiamo prima indicato – magari ce ne sono altre che non sono così grosse, ma che sui territori sono proporzionalmente rilevanti – con dei meccanismi che non siano innescati dalla bomba atomica del fallimento. Truffare migliaia di persone sul mercato è brutto e poco commendevole sia che l'imprenditore, autore di questa truffa, fallisca sia che l'imprenditore non fallisca. Il danno per i truffati è uguale. Da questo punto di vista, quindi, il primo punto è riorganizzare, ripensare, il diritto penale commerciale non su base meramente fallimentare.

Nel 2003, un bel po' di anni fa, ho avuto la fortuna di essere stato invitato a un *visitor program* negli Stati Uniti, cioè uno scambio di visite istituzionali, e ho fatto un giro all'interno dei tribunali delle corti americane. Sono stato, pertanto, alle procure di New York e di Los Angeles e ricordo che, quando ho incontrato l'allora procuratore federale di Los Angeles ci siamo confrontati sui diversi sistemi. Senza entrare nei dettagli troppo specifici che sono anche un po' accademici, in sostanza la collega mi ha chiesto: a partire da quale soglia intervenite con il penale nel caso di un reato patrimoniale, di un reato finanziario o di una truffa? Io ho risposto: nessuna soglia. A questo punto la collega mi ha chiesto: ma come fate? E infatti abbiamo 60.000 ricorsi penali l'anno in Cassazione e siamo 70 procuratori ad occuparcene. Quando si spalma l'intervento penale paritariamente e con le stesse risorse sul caso Parmalat, sul caso Cirio e sul caso di una persona che ha comprato un'automobile e si sente truffata perché il modello di autoradio non è quello che aveva ordinato – quindi



siamo nel bagatellare assoluto – il primo problema che si pone è che non si trattano a livello migliore i casi più banali e bagatellari, ma che si trattano a un livello inevitabilmente meno approfondito i casi più gravi. Quindi, il primo punto è sganciare dall'esito mortale del fallimento – il fallimento è la morte dell'impresa – un approccio di controllo, di vigilanza e di prevenzione. Questo dovrebbe essere il primo impegno.

Vengo ora al secondo impegno, che definisce per così dire un cerchio concentrico più stretto: quando un imprenditore fraudolento fallisce, bisogna definire delle regole che siano coerenti con la Costituzione. Mi spiego: il fatto che il nostro sistema penale commerciale sia incentrato sul fallimento determina che il valore del credito – la legge fallimentare tutela il credito – è prevalente rispetto al valore del risparmio. Dico questo perché se un imprenditore lede i risparmiatori ma non fallisce, difficilmente verrà perseguito in maniera efficace, e ricordo che il risparmio è un valore costituzionale, secondo l'articolo 47 della Costituzione. Lo stesso imprenditore, se viene dichiarato fallito, viene perseguito in maniera molto puntuale; ma il valore del credito non è costituzionale. La Costituzione, all'articolo 47, assegna al risparmio una connotazione di valore fondamentale, ma assegna al credito la sorte di essere disciplinato, coordinato e controllato. Quindi, il risparmio è un valore che la Repubblica promuove e incoraggia e il credito è un'attività che la Repubblica controlla. Come è possibile che con questo sistema fallimentocentrico il rapporto si inverta per cui è solo la lesione del credito che fa scattare la lesione del risparmio? Un valore minusvalente o meno importante è la precondizione per tutelare il valore principale. Come vedete, c'è un'inversione che probabilmente ci sfugge nel marasma delle nostre burocrazie ma che va, secondo me, posta al centro della nostra riflessione.

Adesso esco dal tema esegetico, che è un po' pesante e pedante, per fare una riflessione di carattere pratico. Se davvero vogliamo che da qui e per il futuro vi sia una reale prevenzione di quei *default* e delle crisi di mercato che sono così significative da far costituire una Commissione di questa importanza, allora dobbiamo intervenire sugli aspetti realmente funzionali ad ottenere un risultato. Se il Parlamento decidesse di mettere l'ergastolo sul fallimento e sulla bancarotta fallimentare, probabilmente non risolverebbe un granché perché la gran parte degli imprenditori non pensa di fallire, ma di poter fare di tutto e di più fino al momento in cui può fallire.

Questo è il macro problema e, secondo me, il dato di maggiore allarme.

Vi dico queste cose come portatore della mia esperienza personale, dal 1989 fino ad oggi, ma anche delle opinioni che sono non maggioritarie, ma sostanzialmente unanimi nella dottrina giuridica e anche all'interno della magistratura che si occupa di questa materia. Quindi non sto dicendo niente di nuovo: mi sto facendo portatore, in termini spero comprensibili, di quello che si ripete da molti anni.

Affacciamoci fuori dallo schema del fallimento e della bancarotta e parliamo dei reati di cui il Presidente ha fatto cenno, cioè falso in bilancio e aggio.

Certamente non si può dire che l'imprenditore, al di là della bancarotta, non possa rischiare di rispondere di qualunque altro reato possibile e immaginabile. Come ogni cittadino, infatti, l'imprenditore può incorrere in qualunque altra forma di reato previsto dalla legge. Quello che voi mi chiedete, immagino, non è però di fare un'esegesi, cioè un'interpretazione del codice, perché ci sono tanti libri in giro che lo fanno meglio di me. Quello che immagino voi vogliate sapere da me è cosa succede nelle aule di tribunale a partire da queste norme. Ebbene, l'incidenza del falso in bilancio e dell'aggio in questa materia, non dico che sia limitata, ma per una ragione o per l'altra rimane comunque marginale. Ciò accade innanzi tutto perché il falso in bilancio condivide con l'aggio la circostanza di essere un reato che si consuma all'interno di una *technicality* molto sofisticata. In pratica, io posso falsificare un bilancio valorizzando secondo un criterio piuttosto che un altro determinate risorse. Se ho in pancia degli immobili, dei crediti o un *software*, è tutta roba che posso far valutare in un modo o in un altro. Il falso consiste nel rappresentare un criterio e nel non rispettarlo. Se io dico che iscrivo una penna a 1.000 euro perché è mia e mi piace particolarmente questo non è un criterio di mercato, faccio una sciocchezza ma non un falso in bilancio perché sto rappresentando il modo, magari irrituale, con il quale valorizzo il mio bene.

Al di là di questo esempio banale, non è facile scoprire nelle pieghe di un bilancio dove sta la frode. Inoltre, i bilanci delle imprese più grandi sono composti da centinaia, alcune volte migliaia di pagine. Avete mai visto i prospetti di quotazione in Borsa? Ci sono una serie di *warning* per i quali praticamente non ci si dovrebbe avvicinare. Quindi come si fa, poi, in presenza di tutti questi *caveat*, di questi allarmi, a dire che è stato truffato qualcuno? Quindi, cominciamo col dire che si tratta di una frode comunicativa che non è ancora una frode patrimoniale perché si racconta una balla con un bilancio o con una falsa notizia aggio senza mettere le mani in tasca a nessuno e senza appropriarsi di nulla. Si esprime una comunicazione, una valutazione.

Quindi il primo problema è che una frode che sia consumata in questo ambito richiede da parte di chi previene, quindi l'autorità di vigilanza e l'autorità giudiziaria, due caratteristiche imprescindibili, cioè una *expertise* professionale e un'assoluta indipendenza. Deve essere certo che l'uno e l'altro requisito assistano chi fa questi mestieri. Questo, forse, spiega perché di processi per falso in bilancio e per aggio ce ne sono pochissimi. Sono processi molto difficili, nei quali, quindi, gli apparati dello Stato di prevenzione amministrativa e di prevenzione giudiziaria dovrebbero poter lavorare al meglio.

Per quanto riguarda l'aggio, che è punito con una pena pari, anzi più alta rispetto a quella della bancarotta, quindi sarebbe il reato più significativo, come è stato ricordato prima, il vero problema è dato,

in termini operativi processuali, dalla definizione della competenza territoriale. Tutte le volte che c'è un caso di aggioaggio il lavoro viene aperto da almeno due procure. Uno dei compiti della Cassazione è quello di definire i contrasti. Tutte le volte che capita Parmalat, Cirio o una delle crisi bancarie di cui vi dovrete occupare nelle prossime settimane, si pone il problema di chi lavora su questi *dossier*.

Ora, questo è un problema molto serio perché nel momento in cui un'indagine parte intanto si fanno delle spese, si nominano dei consulenti, si prendono dei documenti e si comincia ad analizzarli. Personalmente, alcune volte ho ricevuto gli atti da altri uffici giudiziari per competenza, per attrazione, e altre volte, invece, ho dato via dei documenti per competenza territoriale. È tempo che va, sono risorse che vanno. Ma soprattutto l'impostazione perde fluidità. Questa non è una scienza esatta, è una tipologia di reato che si basa su valutazioni tecnicamente complesse, quindi il modo di vedere l'evento, il fatto, la condotta, il reato, può essere molto diverso. Addirittura abbiamo assistito al caso in cui una procura ha iniziato le indagini su una banca, su una vicenda di aggioaggio bancario, e poi ha dovuto trasmettere gli atti ad un'altra procura che poi, a distanza di quattro o cinque anni, li ha restituiti. Voi capite che se in un ristorante un piatto viene mandato avanti e indietro dalla cucina, la fragranza ne perde; in questo caso la fragranza è la linearità, la logica rigorosa della ricostruzione dei fatti.

Quale soluzione adottare in questo caso? Non saprei dirvi adesso, *d'emblée*, cosa fare. Dubito che nella disciplina penale si debba inserire una indicazione precisa sulla Procura competente ma nella disciplina extra penale dovrebbe poter essere chiaro quando quell'evento di reato si consuma. Voi sapete che l'aggioaggio è la propalazione di false notizie. Quando la falsa notizia è idonea ad ingannare il mercato? Secondo qualcuno, quando parte dal computer di colui che la manda. Quindi io sono al largo delle Isole Eolie, per esempio, o sono a Capri, mando nel *network* della Borsa una comunicazione falsa e dunque la competenza sarà di Messina o di Napoli a seconda di dove ho attraccato con la barca. Voi capite che è un criterio che si assoggetta a manipolazioni molto importanti. L'alternativa secca è che sia competente sempre Milano, perché a Milano c'è la Borsa ma soprattutto c'è la sede del *network* dal quale poi la notizia viene irradiata.

Mi rendo conto che definire in termini di esclusiva competenza funzionale una competenza territoriale sia un problema, non c'è dubbio. Però, la legge, sulla base anche di acquisizioni tecniche, cioè dove realmente l'informazione diventa pubblica, potrebbe aiutare a definire quale che sia poi la definizione, la soluzione. Intanto eviteremmo di perdere quei due, tre anni. Alcune volte mi sono trovato a lavorare con dei colleghi sulla stessa vicenda dove la ripartizione di competenza era definita in termini temporali contigui: io lavoro fino al 2005, tu dal 2006 in poi. Cosa succede poi nei processi? La duplicazione delle sorti implica che gli imputati facciano valere legittimamente le *nuance* di differenziazione tra un processo e l'altro.

PRESIDENTE. Solo per integrare: quante di queste procure che sono sul campo sono poi in condizione di fare analisi di tale sofisticatezza? Chiaramente non potrà darmi una risposta precisa sul punto.

ORSI. Posso provarci, invece.

PRESIDENTE. Me la dia, allora.

ORSI. Abbiamo avuto il caso della Parmalat a Parma e del Monte dei Paschi di Siena a Siena. I validissimi colleghi di quelle due procure, nel momento in cui l'una e l'altra vicenda sono rispettivamente piombate loro addosso, si sono trovati in una difficoltà straordinaria. La procura e il tribunale di Parma hanno vissuto per anni con la richiesta di supporto di personale, altrimenti non potevano svolgere i processi ordinari. L'impatto, sotto questo profilo, è sicuramente molto significativo; ma è rimediabile, perché l'organizzazione giudiziaria può mettere a disposizione un *plus*. Quello che fa la differenza è lo *skill* professionale: se una persona è in forza ad un ufficio giudiziario che ha addirittura un dipartimento dedicato a questa materia – un gruppo o un *pool*, chiamatelo come volete – come per esempio a Milano, dove si svolgono duemila procedure l'anno, anche se non vuole e la cosa gli fa proprio antipatia, per così dire, dopo un po' di anni ne avrà viste tante. Il che non significa che non vi siano, perché ci sono, colleghi di straordinario valore che stanno in procure con cinque sostituti e devono cantare e portare la croce, ossia occuparsi dell'ordinario e, in più, fare anche questo. Su tale versante, dunque, la differenza è di continuità, di omogenea interpretazione della legge e di risorsa investigativa.

Questo è il tema del legislatore, che – me ne rendo conto – è estremamente sfidante. Bisognerebbe avere innanzi tutto un quadro costituzionale, per capire quali valori vogliamo tutelare, poi omogeneizzare e armonizzare le discipline, onde evitare contraddizioni come quelle che vi ho poc'anzi riferito.

Un altro aspetto rilevante è quello della vigilanza amministrativa, di cui ho già parlato in occasione dell'audizione davanti alla 6<sup>a</sup> Commissione. La vigilanza amministrativa, le *authority*, a differenza dell'autorità giudiziaria, hanno una continuità d'intervento e una professionalità definite dal fatto che mentre i magistrati si occupano di furti, stupri, rapine e quant'altro, chi vi lavora si occupa esclusivamente di quella materia e quindi vi è chiaramente uno *skill* professionale molto specifico. A titolo di esperienza personale, però, il tipo di apporto che da parte di queste competenze e attività arriva all'autorità giudiziaria – che è l'unica che posso valutare, perché conosco la CONSOB, la Banca d'Italia e l'IVASS in relazione alla dialettica intervenuta in questi anni – dipende molto dall'interpretazione che i vertici di tali autorità perseguono. Abbiamo avuto degli anni molto bui, nei quali il rapporto con la vigilanza di borsa era praticamente inesistente. A partire dal 1992, cominciarono ad arrivare le prime denunce della CONSOB alla procura di Milano, quando fu inquisito

per corruzione il presidente che fino a quel momento era stato in carica. Il nuovo presidente interpretò il suo ruolo in termini diversi, quindi alcuni dei processi più importanti che ho potuto istruire e vedere istruire in quegli anni a Milano sono nati proprio dallo spirito di legalità che lo animava.

Il rapporto con l'autorità di vigilanza dipende quindi da questo e deve fare i conti con la struttura normativa che definisce le relazioni. Oggi il legislatore ha stabilito che l'autorità giudiziaria e la CONSOB collaborano, ma, come ho detto in una precedente occasione, la seconda ha troppe parti in commedia e quindi deve esporsi a fare troppe cose. La CONSOB infatti è il vigilatore amministrativo, e questo è già un gran lavoro; è il giudice delle sanzioni amministrative, e questo è un importante lavoro; è il denunciante penale, e questo è un importantissimo lavoro; è la persona offesa nel processo penale nato dalla denuncia sua o di altri; infine, è la parte civile nel processo.

L'atteggiamento che credo l'autorità giudiziaria debba assumere nei confronti delle *authority* in genere – e, in questo caso, della CONSOB – dev'essere sempre di differenziazione dialettica: la procura non è il luogo che sottoscrive e vidima tutto quello che le viene denunciato. Nell'ultimo processo di cui mi sono occupato prima di lasciare Milano, mi è capitato di chiedere l'assoluzione in un processo per aggio-taggio in cui si era costituita la CONSOB: credo che, oltre alla collaborazione, quest'autonomia dialettica sia fondamentale e anche tale assunto trova l'unanimità dei consensi nella dottrina penalistica.

Nell'intento di non gravarvi di eccessive considerazioni, se siete d'accordo, mi fermerei qui, rimanendo a disposizione per ulteriori questioni.

PRESIDENTE. Le sue riflessioni sono state particolarmente interessanti, specifiche e stimolanti per il legislatore, dottor Orsi, poiché abbiamo il compito preciso di valutare l'adeguatezza della disciplina legislativa e regolamentare, nazionale ed europea, sul sistema bancario e finanziario.

Do ora la parola ai colleghi che desiderino sottoporle osservazioni o domande.

TANCREDI (*AP-CpE-NCD*). Signor Presidente, desidero formulare una breve domanda sulla prima questione che il dottor Orsi ha posto e che mi sembra venga percepita anche dall'opinione pubblica, dal dibattito pubblico e dall'osservatorio parlamentare. L'autorità giudiziaria, per i fatti contingenti, per lo stato della legislazione, nonché per l'uso, si trova ad intervenire effettivamente solo a morte avvenuta, ossia a fronte della dichiarazione di fallimento.

In questo – passando così anche all'ultima questione – non potrebbe forse essere una risorsa immaginare un rapporto più formalizzato con le *authority* e in particolare con la Banca d'Italia? Si tratta di un problema che esiste anche con riferimento alla loro attività ispettiva: senza voler fare nomi né citare casi, spesso troviamo incongruenze fra rapporti della Banca d'Italia che pochi mesi prima descrivono una certa situazione e

l'atteggiamento successivo all'esplosione della questione per cui si diventa più realisti del re. Non potrebbe essere una chiave di volta e una soluzione un rapporto più formalizzato e stretto tra l'autorità giudiziaria e quella di vigilanza, che, con la sua capacità ispettiva, ha modo d'individuare ipotesi di reato nella conduzione ordinaria di un istituto?

SIBILIA (M5S). Procuratore Orsi, nel ringraziarla per il suo intervento, le chiedo: lei conferma quanto ha detto in una parte della sua audizione, cioè che non è sempre quello cronologico il criterio migliore per affrontare un'inchiesta di manipolazione del mercato, aggrottaggio o falso in bilancio? Vorrei una conferma di questo concetto della cronologia, perché poco fa ha detto che, a volte, trattavate dei casi bancari fino al 2005 e poi le capitava di lavorare a quelli relativi al periodo dal 2006 in poi: questo criterio cronologico è utile a livello d'inchiesta?

Ha poi parlato di una vigilanza che deve avere l'*expertise* e l'indipendenza giusta e di come i vertici di queste vigilanze debbano interpretare e perseguire i loro obiettivi. Ci avviciniamo al rinnovo della carica del Governatore della Banca d'Italia: in qualità di osservatore attento e molto più esperto di tanti di noi qui presenti in questa Commissione, se avesse questo ruolo, cosa farebbe? Rinnoverebbe la carica al governatore Visco? Come giudica il ruolo della vigilanza bancaria negli ultimi anni? Infine, vorrei sapere quante cose diverse ha detto oggi, rispetto alle audizioni a cui ha partecipato in altre Commissioni.

VILLAROSA (M5S). Dottor Orsi, lei ha veramente centrato il punto che stiamo cercando di capire e rispetto al quale ci impegneremo a riformare la normativa in materia. Come dice bene lei, infatti, il diritto penale commerciale non si può basare solo ed esclusivamente sull'eventuale fallimento.

Grazie anche alle inchieste giornalistiche, oltre che al nostro lavoro, stiamo notando che in quasi tutte le banche, soprattutto quando si avvicinava la crisi, era consuetudine effettuare le famose operazioni di mutuo baciato. Ora, il mutuo baciato ha alla base un piano industriale che prevede una determinata somma (ad esempio 3 milioni di euro) per far sì che quel piano industriale vada bene e quindi che l'impresa possa restituire la somma. D'altra parte, l'impresa riceve, ad esempio, 1,5 milioni di euro anziché 3, quindi è abbastanza ovvio che quel credito diventi deteriorato e che l'impresa non lo possa pagare. Avendo dunque che questa operazione già di per sé crea un azzardo di credito, quindi un possibile credito deteriorato, e che il patrimonio viene gonfiato fittiziamente perché quei soldi non vengono dall'esterno ma dall'interno della banca, quanto queste operazioni possono concorrere all'eventuale bancarotta fraudolenta? Si è già verificato qualche caso? Cosa possiamo migliorare? Perché in futuro potremo modificare la norma, ma oggi, purtroppo, i reati previsti sono la bancarotta fraudolenta o la manipolazione del mercato perché, facendo in modo che la banca continui ad operare e che gli investitori inve-

stano pensando che sia solida quando in realtà è basata su un patrimonio fittizio, si manipola anche il mercato.

Secondo lei, perché molti magistrati, tra i quali ricordo Davigo in un'intervista, sollevano il problema – lo sollevo anche io, ma preferisco che lo facciano i magistrati – della eventuale bancarotta fraudolenta nel caso in cui si metta in piedi una di queste nuove risoluzioni previste dal nuovo impianto normativo della BRRD (*Bank recovery and resolution directive*)? Faccio l'esempio delle quattro banche: nel caso in cui vado a fare una risoluzione, quindi il responsabile diventa Banca d'Italia che mette le mani nei bilanci, e quindi azzerando gli NPL e tutte le operazioni concorrenti alla risoluzione mi crea un danno in bilancio, molti magistrati hanno evidenziato che questo è un problema perché per loro è più complicato riuscire a dichiarare una eventuale bancarotta soprattutto fraudolenta.

Nelle varie inchieste sul sistema bancario, lei ha notato se ci sono stati attacchi da parte di fondi internazionali, *hedge fund* – ricordo che i nostri 007 nell'ultima relazione del 2016 ci informano di queste preoccupazioni – che con vendite allo scoperto massicce danneggiano il capitale e l'azionariato delle banche? Quali potrebbero essere le eventuali ipotesi di reato in questo caso?

In ultima istanza, le chiedo se ha consigli da dare a questa Commissione per riuscire a portare avanti un'indagine importante e seria.

PAGLIA (*SI-SEL-POS*). Ringrazio anche io il dottor Orsi per il contributo. A me pare che lei sia partito dicendo che negli Stati Uniti c'è una sorta di *hall of fame* dei truffatori o comunque di chi si è macchiato di reati finanziari e che questi possono esibire *curricula* con pene scontate piuttosto elevate. Mi sembra che, per quanto concerne l'Italia, il problema da cui partire è che, al contrario, quando si parla di reati finanziari, c'è quasi la certezza dell'impunità, certamente dal punto di vista del rischio di scontare la pena in carcere, ma spesso persino del rischio di pagare un prezzo patrimoniale. Come ci dice la cronaca recente, infatti, a volte non esiste più nemmeno il patrimonio individuale su cui eventualmente rivalersi.

Lei si è soffermato in modo significativo sulle fattispecie di reato, meno sull'adequazione della pena; ebbene, a me pare che il problema sia piuttosto questo, perché – se volesse tornare sulle fattispecie del reato gliene sarei grato – se abbiamo un sistema, come diceva lei, centrato sul fallimento è perché prima che si sviluppi il fallimento sostanzialmente spesso mancano gli interessi che attivano il procedimento. Voglio dire che quando l'impresa non c'è più e smette di produrre reddito, di pagare i creditori, tutto viene in qualche modo a cadere, ma finché l'impresa è in piedi e paga i creditori, tutela i propri risparmiatori, fa felici i propri azionisti, è difficile che la questione precipiti. Sarebbe forse più compito delle *authority* che delle procure perché loro avrebbero il compito istituzionale di vigilare in modo costante sull'andamento delle imprese, indipendentemente dal fatto che queste stiano andando bene o male. Se volesse ritor-

nare su questo punto gliene sarei grato, poiché mi è parso di capire che sul finale adombrasse in qualche modo l'opportunità che esistano procure specializzate rispetto ai reati finanziari. Questa potrebbe essere una chiave, cioè che, al pari dei tribunali delle imprese, possano esistere anche procure che si occupano solo di questo, di modo tale che i cittadini sappiano esattamente a chi rivolgersi.

MOLINARI (*Misto-Idv*). Ringrazio anch'io il dottor Orsi.

Posto che anch'io ritengo doverose le osservazioni che faceva il collega Paglia, in attesa che il legislatore (e in parte la dottrina) ripensi il diritto penale dell'impresa e del mercato finanziario – secondo i suggerimenti che lei ci ha dato – vorrei sapere se da parte sua ci sono indicazioni su una riorganizzazione, appunto, dell'ordinamento giudiziario partendo dai famosi tribunali delle imprese che abbiamo istituito. Forse si potrebbe pensare a una procura o a una sezione della procura dedicata proprio ai reati conseguenti e, collegato a questo, un albo nazionale di esperti, così come lo abbiamo realizzato in Commissione antimafia per quanto riguarda la cessione dei beni confiscati, che diano un aiuto nel momento in cui si verificano questi fatti.

GIROTTO (*M5S*). Dottor Orsi, lei prima spiegava come negli Stati Uniti esista una soglia limite; noi non ce l'abbiamo. Avete individuato come procuratori una soglia limite o avete dei suggerimenti in tal senso?

La settimana scorsa abbiamo riformato la legge sul fallimento. Avete già avuto modo di esaminarla? Questa riforma vi aiuterà o anche in questo caso ci sono suggerimenti che può darci per correggerla ulteriormente?

CAPEZZONE (*Misto-DI*). Ringrazio anch'io il dottor Orsi per la sua relazione così qualificata e acuta, direi in molti passaggi chirurgica.

Se interpreto bene, per alcune piste collaterali di riflessione rispetto all'albero principale del ragionamento, a me ha molto colpito, nella ultima parte della relazione del dottor Orsi, l'osservazione, a mio avviso assai condivisibile, sui troppi mestieri che fa la CONSOB. Questo mi porta a un tema che, come fanno alcuni colleghi, mi è caro e potrebbe aiutare il lavoro della Commissione avere come criterio sempre l'idea sana e igienica della separazione delle funzioni. Penso, con riferimento alla Banca d'Italia, alla separazione delle funzioni di vigilanza da quelle di risoluzione delle crisi. Sovrapporre troppe funzioni nelle stesse mani può portare a esiti pericolosi.

Vengo a un dubbio dal quale però faccio scaturire la domanda. Da liberale, ho qualche dubbio sull'estensione degli interventi penali. È naturale che un operatore del diritto penale proponga strumenti sempre più accurati, ma io ho una sana diffidenza verso l'idea di altre norme penali, altre incertezze interpretative, altra alea giudiziaria sull'attività economica, altro rischio – lo dico al magistrato di Cassazione – di trattamenti diversi di cose simili, ma questo è un dibattito che appartiene a noi e non a lei. Venendo però alla domanda, le chiederei di esercitarsi proprio sulla parte



non penale, di riflettere ancora un poco con noi – non è il suo mestiere in questo momento – sulla vigilanza e anche su un tema che mi è caro. Piuttosto che avere un approccio di protezione giudiziaria del cittadino-consumatore-investitore-risparmiatore, le chiedo di darci, dal suo punto di vista, una chiave non penale su come migliorare l'attività di informazione preventiva al cittadino-consumatore-investitore-risparmiatore, in questo caso con un'impostazione meno paternalistica – del tipo: papà ti protegge con l'intervento penale contro il truffatore – e, invece, con una chiave di aiuto alla libertà di scelta del singolo.

VAZIO (*PD*). Signor Presidente, vorrei trattare brevemente di tre questioni.

Per quanto riguarda la prima, lei ha parlato di una sostanziale divaricazione tra la politica penale della legge fallimentare e la politica civile della legge fallimentare, che oggi è stata approvata al Senato e tornerà alla Camera. Ha rappresentato questa situazione sotto il profilo degli effetti della complessità di questa divaricazione a comprenderne anche i fattori patologici. Il problema è che, sotto questo profilo, la rappresentazione ci è chiara, ma sulle soluzioni che devono essere rappresentate forse sarebbe preferibile comprendere.

Vi è poi la questione della specificità e della funzione. Il collega e anche lei, nel suo intervento, prima parlavate di una maggiore competenza delle procure e sotto questo profilo il collega le agganciava ai tribunali dell'impresa. Dal punto di vista del giudice penale diventa un problema. Anche l'individuazione del giudice naturale non credo sia così semplice perché nel tribunale dell'impresa abbiamo gli effetti civili della vicenda e quindi una specificità e una competenza delle procure certamente è auspicabile, ma addentrarsi nell'individuazione di giudici penali speciali è un tema abbastanza arduo.

Lei ha parlato di tutta una serie di reati bagatellari collegati con i reati fallimentari che bagatellari non sono, perché i reati di truffa hanno dei minimi di pena anche abbastanza importanti in determinati casi; se poi vengono collegati a erogazioni pubbliche cominciano a conseguire una fattispecie importante. Ciò però pone due alternative: un'organizzazione dei tribunali e delle procure sotto il profilo del lavoro per escludere i reati bagatellari e concentrarsi sui reati maggiormente rilevanti – alcuni tribunali e procure lo hanno fatto più di altre – oppure l'obbligatorietà dell'azione penale. Non si esce lamentandosi degli effetti e non ponendosi nelle condizioni di affrontare il tema sotto il profilo delle condizioni di partenza; o l'uno o l'altra: o maggiore organizzazione nella promozione dell'azione penale e, quindi, nella gestione del fattore procedimentale, oppure l'obbligatorietà dell'azione penale. Non credo che da queste due azioni si esca.

L'ultima questione è relativa alla specificità del reato. È una questione sollevata anche da altri colleghi non della maggioranza. Mi riferisco alla circostanza di creare nuove fattispecie e maggiori precisazioni, aumenti di pena o quant'altro e, quindi, mi chiedo: una maggiore specificità

e una cristallizzazione di maggiori specificità della fattispecie non determina una maggiore difficoltà nel punire dei fatti rispetto a un più generale inquadramento che consentirebbe di punire attraverso un'interpretazione saggia da parte dei giudici che applicano la legge? Il codice penale *ab origine* prevedeva fattispecie molto generiche e ampie; poi, però, le modifiche delle condizioni economiche hanno fatto sì che il piano normativo si adeguasse ai fatti. Ma se continuiamo a specificare, poiché, come si dice in gergo, i delinquenti sono più veloci rispetto ai legislatori e, quindi, la dinamica dell'aggiornamento rispetto alla specificità potrebbe essere una rincorsa senza mai tagliare il traguardo, mi domando se chi applica le leggi e giudica l'aggiornamento del piano normativo non arrivi mai a tempo rispetto ai fatti. Il falso in bilancio lo abbiamo fatto e sotto questo profilo la Cassazione ci è venuta incontro, ma ricordo, quando venne approvato, le tante polemiche che vennero a cascata sulle valutazioni.

BELLOT (*Misto-Fare!*). Signor Presidente, ringrazio per l'intervento esaustivo che ci è stato presentato.

Rifacendomi al Testo unico bancario prima del 1993 in materia di attività di vigilanza che la Banca d'Italia svolgeva fino a prima delle modifiche che hanno separato la vigilanza strutturale dalla vigilanza prudenziale, vorrei chiedere se lei non pensa che ciò abbia creato gli eventi che vediamo. Mi riferisco all'alea di potere decisionale e all'assenza di una vigilanza strutturale che dava delle autorizzazioni anche per la quotazione degli istituti con un processo che era controllato fin dal suo inizio e con delle precise linee di autorizzazione che non permettevano di immettere sul mercato queste situazioni, che poi purtroppo sono degenerare. Dovremmo forse a questo punto ritornare ad avere un controllo netto e preciso delle autorizzazioni e non più la discrezionalità che ha portato a questo? Perché se è vero, come lei diceva, che la tutela del risparmio è inserita a livello di Costituzione come un principio imprescindibile, forse dovremmo rivalutare questo tipo di vigilanza che non porta alla discrezionalità che oggi ha prodotto questi effetti. Vorrei un suo parere su questa situazione e su questo cambiamento che dal 1993, tra l'altro, la Banca d'Italia ha voluto.

ORSI. Signor Presidente, sono state poste tante questioni molto interessanti.

Parto con quelle che riguardano la vigilanza bancaria e il rapporto della vigilanza bancaria con l'autorità giudiziaria. L'assetto normativo della vigilanza bancaria è quello dato dalla legge. Si faceva riferimento al Testo Unico prima del 1993: oggi abbiamo un assetto completamente diverso perché oggi c'è una ripartizione di competenze tra grandi gruppi e piccoli vigilati. Si tratta di un tema squisitamente organizzativo-amministrativo e, peraltro, neanche devoluto interamente al legislatore nazionale, dal momento che la BCE sta sopra. È, quindi, materia nella quale difficilmente posso destreggiarmi. Posso dire che nei rapporti con l'autorità giudiziaria la Banca d'Italia – lo avevo raccontato la volta scorsa – ha matu-

rato un atteggiamento più collaborativo. Lo avevo raccontato la volta scorsa, quindi mi limito semplicemente ad accennarlo: quando nel 1993 avevo chiesto al direttore della Banca d'Italia di avere il testo di una relazione ispettiva riservata mi era stato risposto che era segreta. L'articolo 7 del TUB prevedeva la segretezza, ma non certo per l'autorità giudiziaria che svolge indagini. Nel 1999 è intervenuta una legge che ha chiarito questo punto. All'epoca sono riuscito comunque, con una lettera firmata anche dal mio procuratore di allora, ad avere il documento che chiedevo. Potete capire, però, che la definizione del rapporto di collaborazione tra autorità dello Stato che in fondo servono lo stesso obiettivo è legato alla bontà della legge ma anche al buon senso degli interpreti. Quindi io oggi, francamente, non so dire se sia migliore la disciplina attuale o quella di trent'anni fa. Forse non è il caso di tornare indietro.

Mi è stato chiesto come è andata la collaborazione negli ultimi anni. Direi che è andata nei modi più diversi perché ho trovato la massima collaborazione, disponibilità e capacità tecnica e ho trovato anche, nel passato più remoto, qualche timidezza. Le timidezze, però, se almeno una delle parti è proattiva, si superano.

L'altro grande tema riguarda l'azzardo di credito, cioè la relazione bancaria in cui una o entrambe le parti stanno violando le regole. Ora, non si può dare una risposta esaustiva per tutto quello che può succedere in una relazione bancaria. L'esperienza concreta propone diverse possibilità: c'è il caso di un debitore, di un cliente, che è un truffatore e che inganna la sua banca; c'è il caso del cliente che è in combutta con il direttore di filiale piuttosto che con l'amministratore delegato; c'è il caso del banchiere che si innamora del cliente e pensa che sostenendolo a tutti i costi aumenterà il prestigio della banca; c'è poi il caso, ovviamente, in cui cliente e banchiere sono in combutta per realizzare l'interesse di un terzo che viene finanziato. Quindi la combinazione di atteggiamenti e di possibili dinamiche all'interno del rapporto creditizio è varia come la vita.

Tendenzialmente, come ho esposto in maniera un po' più analitica nella mia audizione precedente alla Commissione finanze del Senato, i fatti più gravi sono quelli che riguardano il salvataggio di un cliente della banca con il sacrificio di un altro. Allora, quando il sacrificato fallisce, il banchiere è indifendibile.

Non credo di avere gli elementi per potervi parlare di attacchi internazionali da parte di *hedge fund*. Noi leggiamo sui giornali che ci sono ipotesi di questo genere, ma francamente su questo tema non saprei cosa dirvi.

Un tema molto sfidante, molto importante, è quello della riorganizzazione della disciplina della materia sotto il profilo ordinamentale e del diritto sostanziale. Vorrei chiarire una cosa: non dovete pensare che un magistrato penale voglia tanti reati. Non siamo affamati di reati: ne abbiamo da prendere una indigestione. Sappiate che le cause che vanno davanti alla Corte suprema americana sono cento all'anno. La Corte suprema di un Paese grande come gli Stati Uniti ha dei giudici nominati a vita che quindi possono permettersi, anche a novant'anni, di istruire cento processi l'anno.

La Corte di cassazione italiana, solo nel suo settore penale, come ho detto prima, ha 60.000 processi. Ci sono giorni che vado in udienza e mi trovo centoventi ricorsi, centoventi cause, in un giorno solo. Quindi il nostro atteggiamento, se possibile, come ho esposto nell'intervento iniziale, è anzi deflattivo, cioè vorremmo poterci occupare di questioni che hanno un profilo penale. L'ordinamento conosce mille settori nei quali una violazione fino ad una certa soglia configura un reato amministrativo e oltre tale soglia diventa penale. Sarebbe auspicabile, quindi, che anche in questo caso, dato che le forme tecniche ci sono, i reati meno allarmanti come, ad esempio, l'appropriazione indebita di cinquanta euro dalle casse di una società, fossero considerati definibili in termini che non esigano un pubblico ministero, un giudice per le indagini preliminari, un collegio di tre persone, l'appello e cinque magistrati di Corte di cassazione. Si potrebbe evitare tutto questo. Ma questo sfolemento non si può fare con un tratto di penna, perché richiede un lavoro molto importante di graduazione dell'intervento, di ponderazione degli interessi. Quindi, per intenderci, sono d'accordo sul fatto che quando si introducono nuovi reati si introducono nuovi problemi, ma probabilmente converrebbe cancellarne alcuni e rimodularne altri. A Milano avevo mediamente ogni anno 1.800-2.000 fascicoli. Ogni anno, quindi, ne arrivano 2.000. I giorni dell'anno sono quelli che sappiamo; ciò significa che per chiudere l'anno in tempo avrei dovuto definirne tre o quattro al giorno, nel senso che avrei dovuto svolgere tutte le indagini e poi formulare la richiesta di archiviazione o di rinvio a giudizio. Voi capite che con questi numeri è impossibile. Allora, il vero valore aggiunto di questa sede non è quello di risolvere il tema – credo che sia impossibile – ma di avviare un ragionamento sul modo di consolidare, di ridefinire, di smagrire, se si vuole, il diritto penale.

Negli ordinamenti più evoluti il diritto penale è conosciuto da tutti perché è basato su un numero di reati più definito che da noi. Nessuno in Italia è sicuro di non violare la legge penale proprio per il proliferare di sanzioni penali che sono disseminate da qualunque parte. Questo è il tema che mi sta più a cuore ed è importante.

Il tema successivo è ordinamentale: facciamo dei superuffici, delle superprocure? Affidiamo tutto a pochi magistrati, magari con una rotazione adeguata che già c'è perché – come sapete – non ci si può occupare per più di dieci anni (che sono sempre tanti) della stessa materia, o a tutti tutto quello che può capitare? Si paga un prezzo con entrambe le scelte, però una formula dovrà essere trovata.

Io credo che il tema che si pone per l'aggiotaggio, cioè dove viene consumato il reato, sembra terribile perché si stabilisce che la procura di Milano, la procura di Roma o la procura di Torino siano le uniche che possono occuparsi di questo, ma ciò riguarda alla fine pochissimi processi. Il vantaggio di stare in Cassazione per me, francamente, è stato quello che andando in udienza in sezioni che sono specializzate ho anche avuto modo di vedere, nel piccolo della mia prospettiva, come funziona il sistema sul territorio nazionale. Ci sono distretti che producono di più in certe materie e ci sono distretti che producono di meno; quindi una varia-

zione, una differenza di energia e di risorse esiste. Definire in maniera ordinamentale qual è il modo più adeguato richiede preventivamente una valutazione delle risorse in campo. Ci sono procure che non hanno le risorse per smaltire l'ordinario, tant'è che sono tributarie di applicazioni. Quindi questo tema fa parte di quello più generale delle risorse destinate alla giustizia. Sapete meglio di me – ma comunque ve lo ricordo – che ci sono uffici giudiziari che non hanno più il personale di supporto, la cancelleria; quindi, non basta essere oltremodo specializzati o disporre della polizia giudiziaria più efficiente. Probabilmente è più facile ridefinire i più gravi reati di questa materia che non l'organizzazione per contrastarli.

Una questione che mi è stata posta è quella non già delle figure di reato ma del regime sanzionatorio. Prima ho citato Madoff che negli Stati Uniti è stato condannato a centocinquant'anni. Personalmente non sono fautore del carcere a vita, delle segrete per poi buttare la chiave; ho fatto quell'esempio non per dire che sono contento che lì diano centocinquant'anni di carcere, ma per significare che un reato come la truffa, che da noi mai e in nessun caso può attingere a una gravità così importante, previene il fallimento. Da noi un Madoff, se non fallisce, non prende neanche otto anni. Il regime sanzionatorio è un affare integralmente legislativo: è tutto vostro; e la sanzione è commisurata alla gravità del fatto. Quindi, nel momento in cui si ridefinisce la piattaforma degli illeciti, probabilmente si dovrà tenere conto di quelli che sono, nella coscienza sociale e nella prassi, i più dannosi, perché ovviamente ci sono condotte che creano un allarme sociale particolare, un danno che si ripercuote in maniera più significativa.

Pensate che la bancarotta fraudolenta è punita da tre a dieci anni sia che riguardi l'appropriazione di una rilevante risorsa aziendale sia che riguardi la falsificazione del libro giornale, che magari non danneggia nessuno (se ne accorge giusto il curatore che è un tipo molto attento). È vero, ci sono delle aggravanti e attenuanti ma, alla fine dei conti, il minimo per una bancarotta fraudolenta bagatellare è tre anni. Se facciamo la proporzione, rubare una o due automobili costa molto meno: tre-quattro mesi ad automobile; rubare in strada un'automobile è punito un decimo. Forse c'è una qualche discrasia di valore.

Rispetto, poi, alla maggiore specificità del reato che rende meno perseguibili, dobbiamo intenderci: il diritto penale non può essere generico perché altrimenti è passibile di una violazione di legittimità costituzionale. Una norma penale che sia troppo ampia non è auspicabile perché – è un principio che viene dall'Illuminismo – il diritto penale è tassativo e deve descrivere la condotta alla quale si ricollega la perdita della libertà personale. Il tema oggi, però, non è quello di una maggiore o minore specificità del reato ma di una graduazione di rilevanza rispetto ad altro. Come ho detto prima, se il furto di una, due o tre automobili in strada è punito editorialmente meno che la manipolazione del libro giornale di un'impresa individuale, allora c'è un problema, perché nessuno si allarma così tanto come per un triplice furto. Quindi, direi che, piuttosto che la tecnica giuridica definitoria del reato, quello che dovrebbe preoccupare è la scala di

valore alla quale vogliamo ricollegare la risposta penale. La risposta penale dovrebbe essere, per così dire, l'*extrema ratio*.

Visto che abbiamo assistito alla premiazione dell'economista Thaler per le spinte gentili, diciamo che la «spinta gentile» dell'ordinamento rispetto a questa materia dovrebbe essere quella di promuovere i comportamenti virtuosi e sanzionare quelli devianti. Se, però, si ricollega la stessa risposta «da tre a dieci anni» a qualunque comportamento possibile e immaginabile all'interno della gestione di un'impresa non si fa più paura a nessuno. È come se si dicesse: «Ti do una randellata sia che tossisci sia che distruggi con un piccone il banco».

Rispetto alle nomine della Banca d'Italia non ho niente da dire.

Per quanto riguarda il rapporto con le autorità di vigilanza, io ho un'esperienza di casi concreti. Il magistrato penale non vive di impressioni, vive di casi concreti. Il mio caso concreto è un rapporto che in anni più lontani è stato meno *fair*, diciamo così.

GIROTTO (M5S). Mi scusi; avevo chiesto una sua valutazione sull'ultima riforma della legge fallimentare.

ORSI. È vero, ha ragione. Questa riforma della legge fallimentare non tocca il penale: è l'ennesimo sorpasso del civile sul penale fallimentare. In altri termini, dal 2005, e poi nel 2007, nel 2009, nel 2012, nel 2015 e adesso, il legislatore civile ha reso quanto più flessibili gli strumenti di definizione della crisi d'impresa. Ma non solo ha lasciato la disciplina del 1942 per il penale ma, come vi ho spiegato prima, ha introdotto norme, come l'articolo 236, ultimo comma, che sembrano francamente irrazionali. Quindi, quest'ultima disciplina al penalista non giova, anzi, in un certo senso, la forbice si allarga.

VILLAROSA (M5S). Chiedo scusa, volevo capire se ha risposto alle mie domande sui mutui baciati e sulla BRRD.

ORSI. Come ho detto prima, l'esperienza penale che io ho fatto non riguarda questi episodi, ma riguarda altri. Non sono più magistrato operativo, sono un lettore di sentenze.

PRESIDENTE: Dottor Orsi, la ringrazio per il suo contributo ai nostri lavori e dichiaro conclusa l'audizione.

*I lavori terminano alle ore 15.*

ALLEGATO

**Deliberazione sul regime di divulgazione degli atti e dei documenti**

*(adottata nella riunione dell'Ufficio di Presidenza integrato dai  
rappresentanti dei Gruppi del 5 ottobre 2017)*

## Art. 1.

*(Documenti segreti)*

1. E' prevista la possibilità di consultazione dei documenti segreti per i soli componenti e collaboratori della Commissione, oltre che per il personale amministrativo addetto alla segreteria della Commissione, esclusivamente nei locali d'archivio della Commissione stessa. Non è consentita l'estrazione di copie (articolo 18, comma 5, del regolamento interno). È, tuttavia, consentita, su disposizione del Presidente, la predisposizione di alcuni duplicati numerati, al solo fine di rendere possibili consultazioni contemporanee. I duplicati risultano assoggettati allo stesso regime degli originali. La consultazione dei documenti segreti avviene previa annotazione nominativa su un apposito registro e con espresso avvertimento in ordine alla natura dell'atto ed ai limiti di utilizzabilità che ne derivano.

Sono compresi nella categoria dei documenti segreti:

- a)* atti giudiziari segreti ai sensi dell'articolo 329 del codice di procedura penale (articolo 5, comma 1 e 2 della legge istitutiva);
- b)* resoconti stenografici delle sedute segrete o delle parti dichiarate segrete delle sedute pubbliche della Commissione (articolo 10, comma 5 del regolamento interno);
- c)* documenti su cui la Commissione ha posto il segreto funzionale (articolo 5, comma 2, della legge istitutiva e articolo 13, comma 2, del regolamento interno);
- d)* scritti anonimi (articolo 18, comma 5, del regolamento interno);
- e)* documenti formalmente classificati segreti dalle autorità amministrative e di Governo da cui provengono;
- f)* documenti provenienti da soggetti privati (quali persone fisiche, persone giuridiche e associazioni) che facciano espressa richiesta di uso segreto.

## Art. 2.

*(Documenti riservati)*

1. E' consentita la consultazione dei documenti riservati per i soli componenti e collaboratori della Commissione, oltre che per il personale amministrativo addetto alla segreteria della Commissione, esclusivamente nei locali dell'archivio della Commissione stessa. La consultazione dei documenti riservati avviene previa annotazione nominativa su un apposito registro e con espresso avvertimento della natura dell'atto e dei limiti di utilizzabilità che ne derivano. E' consentito, su disposizione del Presidente, il rilascio di copie dei documenti riservati ai soli componenti e collaboratori esterni della Commissione, nonché alle autorità richiedenti, previa annotazione nominativa su un apposito registro e con espresso avvertimento della natura dell'atto e dei limiti di utilizzabilità che ne derivano.

2. Sono compresi nella categoria dei documenti riservati:

*a)* atti giudiziari compresi nelle ipotesi considerate ai commi 2, 3, 4, 5 e 6 dell'articolo 114 del codice di procedura penale;

*b)* documenti provenienti da autorità amministrative e di Governo, non formalmente classificati, ma per i quali sia raccomandato l'uso riservato;

*c)* documenti provenienti da soggetti privati (quali persone fisiche, persone giuridiche e associazioni) che facciano espressa richiesta di uso riservato.

## Art. 3.

*(Atti liberi)*

1. Sono consentite la consultazione e l'estrazione di copie dei documenti liberi dietro richiesta scritta della documentazione.