



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
**SEZIONE SECONDA**

Composta dagli Ill.mi Sigg. Magistrati:		Oggetto
Giuseppe Tedesco	Presidente	Sanzioni
Chiara Besso Marcheis	Consigliere	amministrative
Cristina Amato	Consigliere	<b>R.G.N.</b>
Remo Caponi	Consigliere	<b>9154/2023</b>
Dario Cavallari	Consigliere-Rel.	CC
		17/02/2026

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

sul ricorso n. 9154/2023 proposto da:

██████████ rappresentato e difeso dagli Avv.ti ██████████ e

██████████

**-ricorrente-**

**contro**

**Banca d'Italia**, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli Avv.ti ██████████

e ██████████

**-controricorrente-**

avverso la sentenza della Corte d'appello di Roma n. 6742/2022 pubblicata il 27 ottobre 2022.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 17 febbraio 2026 dal Consigliere Dario Cavallari.

**SVOLGIMENTO DEL PROCESSO**

Con ricorso in opposizione ai sensi dell'art. 145 TUB ██████████ già componente del CDA di Banca ██████████ ██████████ ha impugnato il provvedimento della Banca d'Italia del 25 maggio 2017 con cui era stata applicata una sanzione amministrativa pecuniaria di € 163.000,00.



Per l'Autorità procedente, in particolare, sarebbe stata accertata una responsabilità colposa degli amministratori (pur) privi di deleghe della Banca [REDACTED] (di seguito anche [REDACTED] per la violazione della disciplina primaria e secondaria, rispettivamente, relativa all'organizzazione, alla gestione dei rischi, dei controlli interni (punto 1), nonché concernente l'organizzazione del governo societario, l'assetto del gruppo, la ripartizione delle deleghe e i flussi informativi (punto 2).

L'atto di contestazione ha prospettato una responsabilità omissiva del ricorrente per aver trascurato fatti indicati come noti o, comunque, conoscibili con l'ordinaria diligenza che era imposta dal ruolo da lui ricoperto nell'ambito del CDA di una società bancaria.

La Corte d'appello di Roma, nel contraddittorio delle parti, con sentenza n. 6742/2022, ha rigettato l'opposizione.

[REDACTED] ha proposto ricorso per cassazione sulla base di 22 motivi.

La Banca d'Italia si è difesa con controricorso.

Le parti hanno depositato memorie.

### **MOTIVI DELLA DECISIONE**

**1)** Con il primo motivo il ricorrente contesta la violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., come ricavabile dall'interposizione dell'art. 6 CEDU nonché degli artt. 41, 47, 48 e 49 della Carta dei diritti fondamentali UE per avere la Corte d'appello di Roma escluso la natura punitiva delle sanzioni. A suo avviso, il potere punitivo della Banca d'Italia sarebbe regolato non solo dagli artt. 24 legge n. 262 del 2005 e 145 TUB, ma anche dagli artt. 6-7 della CEDU. Le garanzie dell'art. 6 CEDU dovrebbero essere rispettate da ogni iniziativa pubblica destinata ad avere un effetto afflittivo per il destinatario dell'esercizio di un potere punitivo. Questa impostazione sarebbe condivisa dalla nostra Corte costituzionale e dal Consiglio di Stato. La Consulta (sentenza 6.7.2016, n. 193, par. 6.1) avrebbe affermato che i procedimenti amministrativi che rispondono ai requisiti della sentenza Engel (Corte EDU, 8.6.1976, C. 5101/71, par. 81-82, cit.) debbano osservare le prescrizioni sostanziali e procedurali previste dalla CEDU. Inoltre, rileverebbe un ulteriore intervento della Consulta, che avrebbe dichiarato illegittimo l'art. 187 sexies TUF e la misura della confisca obbligatoria (Corte



Cost., 10.5.2019, n. 112). Sarebbe così venuta meno la differenza tra la sanzione delle condotte *market abuse* e quelle oggetto delle sanzioni qui contestate, tenendo conto che: - la sanzione irrogata sarebbe di ammontare superiore a quella del caso definito da Corte cost. n. 63/2019 (e superiore o di poco inferiore a quelle delle successive pronunce della S.C. nn. 8782/2020 e 4524/2021); - per gli illeciti *de quibus* sarebbe prevista la sanzione accessoria della perdita dei requisiti di idoneità e dell'incapacità temporanea ad assumere incarichi in società quotate e in quelle del medesimo gruppo, con una formula - contenuta nell'art. 144 ter TUB - che, all'epoca dei fatti, era sostanzialmente omologa a quella dell'art. 187 quater per gli illeciti *market abuse*.

La censura è infondata.

Le sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dalla Banca d'Italia ai sensi degli artt. 144 ss. d.lgs. n. 385 del 1993 (nella formulazione anteriore alle modifiche del d.lgs. n. 72 del 2015) nei confronti di soggetti che svolgono funzioni di direzione, amministrazione o controllo di istituti bancari, non sono equiparabili, per gravosità economica e incidenza sui diritti e libertà fondamentali, avuto riguardo alle concrete estrinsecazioni professionali, imprenditoriali e manageriali della persona, a quelle dell'art. 187 ter TUF per manipolazione del mercato, su cui si è pronunciata la Corte EDU nella sentenza del 4.3.2014 (caso Grande Stevens ed altri contro Italia), sicché non hanno natura sostanzialmente penale e non pongono un problema di compatibilità con le garanzie riservate ai processi penali dall'art. 6 CEDU (Cass. n. 16517/2020).

Nella vicenda esaminata dalla Corte europea, infatti, le sanzioni ex art. 187 ter TUF erano incomparabilmente più gravose economicamente rispetto a quelle delle quali si discute, determinando, inoltre, l'applicazione delle sanzioni accessorie dell'art. 187 quater, così da incidere su diritti e libertà fondamentali riguardo alle concrete estrinsecazioni professionali, imprenditoriali e manageriali della persona. Secondo la giurisprudenza sovranazionale, per stabilire la sussistenza di un'accusa di natura penale, occorre impiegare tre criteri: la qualificazione giuridica della misura secondo il diritto nazionale, la natura nonché il grado di severità della "sanzione". Nel caso in esame, il diritto nazionale attribuisce chiaramente natura amministrativa alla misura adottata e la



medesima qualificazione pare confermata dalle specifiche connotazioni della sanzione, apparendo indirizzata a una platea ristretta di possibili destinatari (i componenti degli organi di amministrazione e controllo delle banche), a conferma che la disposizione non contempla un divieto di generale applicabilità. La S.C. ha escluso, poi, che i principi convenzionali conducano a ritenere che una sanzione qualificata amministrativa dal diritto interno abbia - sempre e a tutti gli effetti - natura sostanzialmente penale (Cass. nn. 1621/2018, 8855/2017, 770/2017 e 13433/2016). Infine, nella sentenza 14.3.2014 Grande Stevens c. Italia, la Corte EDU ha ritenuto, in tema di *market abuse*, che la conformità con l'art. 6 CEDU non venga meno se una sanzione di natura penale sia inflitta da un'autorità amministrativa la cui decisione non soddisfi le condizioni del paragrafo 1 della norma, ove sul provvedimento vi sia un controllo successivo di un organo indipendente e imparziale con giurisdizione piena, non ponendosi, in queste ipotesi, un problema di compatibilità con le garanzie riservate ai processi penali dall'art. 6 CEDU (Cass. nn. 8855/2017, 1621/2018, 4/2019, 5/2019, 31632/2019, 13433/2016, 4114/2016 e 3656/2016).

**2)** Con il secondo motivo il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 24, comma 1, legge n. 262 del 2005, dell'art. 145, comma 1 bis, TUB nonché dell'art. 4, comma 3, TUB, come interpretati alla luce dell'art. 6 CEDU, dell'art. 41, par. 2, lett. a), dell'art. 52, par. 5, della Carta dei diritti fondamentali UE e dell'art. 6 CEDU perché la corte d'appello avrebbe ritenuto non fondata la censura d'illegittimità della sanzione per contrarietà alla dinamica dell'equo procedimento e al principio della necessaria autosufficienza della determinazione afflittiva della Banca d'Italia. Censura il provvedimento afflittivo per contrarietà alla disciplina che prevede la separazione tra funzione istruttoria e decisoria nei procedimenti sanzionatori, che non consentirebbe l'impiego di una motivazione *per relationem*, consistente nel mero rinvio a una proposta *aliunde* formulata. L'art. 3, comma 3, legge n. 241 del 1990, che ammette la motivazione *per relationem*, non troverebbe applicazione nell'ambito dei procedimenti sanzionatori retti dalla legge n. 689 del 1981. Al contrario, l'art. 22, comma 3, dello statuto della Banca d'Italia, assegnerebbe al Direttorio la competenza esclusiva all'assunzione di



provvedimenti a rilevanza esterna. Il ricorrente cita a sostegno della sua tesi giurisprudenza amministrativa, come Cons. Stato, sez. IV, 26.2.2015, n. 966. Errerebbe, poi, la corte capitolina ad ammettere l'applicabilità dell'art. 3, comma 3, legge n. 241 del 1990, a prescindere da qualunque considerazione dell'art. 24 legge n. 262 del 2005, ai provvedimenti sanzionatori della Banca d'Italia, ove il Direttorio aderisca alla proposta di delibera formulata dell'ufficio istruttorio. Infatti, l'art. 24, comma 1, sarebbe norma speciale, che reca una disciplina peculiare per gli atti amministrativi a carattere puntuale delle autorità di vigilanza, tra cui la Banca d'Italia. Nella disposizione speciale non si rinverrebbe la previsione della possibilità per l'autorità emanante di ricorrere al sistema della motivazione "tramite rinvio" L'art. 25, comma 1, legge n. 262 del 2005 effettuerebbe, invece, un rinvio selettivo a dei principi della legge n. 241 del 1990, operanti nei limiti della "compatibilità". Il successivo comma 2, però, in punto di motivazione, ripeterebbe che gli atti delle autorità «devono essere motivati. La motivazione deve indicare le ragioni giuridiche e i presupposti di fatto che hanno determinato la decisione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria». Altresì per il diritto europeo (art. 263 TFUE) gli atti non compiutamente motivati sarebbero illeciti per violazione di una "forma sostanziale" del provvedimento. Infine, l'art. 4, comma 3, TUB, disposizione sui provvedimenti della Banca d'Italia, le imporrebbe in modo espresso e senza deroghe di corredare ogni decisione con una propria ed espressa motivazione.

La censura è infondata.

Come chiarito dalla Suprema Corte, è legittima tecnica di redazione provvedimento il rinvio operato dal Direttorio alla motivazione contenuta nella proposta di irrogazione di sanzioni, il cui testo integrale è stato notificato al ricorrente congiuntamente al provvedimento sanzionatorio, atteso che il detto Direttorio, ove condivide i motivi illustrati dalla commissione, non è tenuto a ribadire e a riportarli per esteso (Cass. nn. 32010/2024, 27127/2024, 4/2019 e 4725/2016). La S.C. (Cass. n. 5743/2004) ha affermato, quindi, che è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 23 e 97 Cost., dell'art. 144 TUB, in relazione ai precedenti artt. 51 e 53, comma 1, per violazione dell'obbligo di tipicità e determinatezza



delle fattispecie soggette a sanzione amministrativa pecuniaria. Infatti, in tema di sanzioni amministrative, l'art. 1 della legge n. 689 del 1981, non contiene - a differenza di quanto avviene per gli illeciti penali, per i quali opera il principio di stretta legalità ex art. 25, comma 2, Cost. - una riserva di legge che escluda la possibilità di integrare il precetto sanzionatorio, avente base nella legge, con norme regolamentari delegate, confacenti all'ambito tecnico-specialistico cui si riferiscono, e le norme indicate non sono qualificabili come norme punitive "in bianco", atteso che i poteri della Banca d'Italia di emanare istruzioni e disposizioni in materia di vigilanza informativa e regolamentare (artt. 51 e 53) non sono lasciati al suo mero arbitrio, ma sono esercitati in conformità a bene individuati principi e direttive (anche di livello europeo), a strumenti normativi primari e secondari e ad altri criteri oggettivi, dettagliati e rigorosi (in termini, Cass. n. 27127/2024). Non fondate, allora, sono le censure legate alla legge n. 262 del 2005 e alla giurisprudenza amministrativa, che non precludono, alle condizioni esposte, la motivazione *per relationem*. Generico, poi, è il richiamo al diritto UE, che non vieta di motivare gli atti amministrativi richiamandone altri. Peraltro, il ricorrente ha certo compreso le contestazioni, tanto da svolgere, davanti alla corte territoriale e in questa sede, una difesa molto articolata.

**3)** Con il terzo motivo il ricorrente lamenta la falsa applicazione dell'art. 14, comma 2, legge n. 689 del 1981, perché la corte d'appello avrebbe correlato il *dies a quo* del termine decadenziale per l'esercizio della potestà punitiva all'apposizione agli atti del visto del direttore centrale per la vigilanza bancaria, con una valutazione della complessità dell'accertamento avulsa dal caso concreto, contrariamente alle indicazioni della giurisprudenza di legittimità. Contesta l'omesso esame di fatto decisivo, ove la corte d'appello avrebbe giustificato la protrazione dei tempi dell'accertamento, senza verificare in fatto la complessità dello stesso. Deduce la nullità per essere il risultato di un procedimento avviato dopo lo spirare del termine perentorio di 90 giorni, decorrenti dall'accertamento o dal momento in cui doveva, ragionevolmente, ritenersi accertato l'illecito sanzionato, atteso che la valutazione della Banca d'Italia si sarebbe sviluppata sulla base della richiesta di attivazione di BCE e dei



documenti da quest'ultima trasmessi, non compiendo ulteriori indagini istruttorie o raccolte di dati diversi. La completezza del fascicolo sul quale la Banca d'Italia avrebbe sviluppato le sue riflessioni indicherebbe come l'esistenza di un illecito amministrativo fosse evidente già a partire dal 28.1.2016. La corte d'appello avrebbe anche trascurato d'esaminare fatti oggetto di segnalazione nel ricorso introduttivo e con le sue note del 4 aprile 2022. Il potere punitivo si sarebbe, dunque, estinto, per violazione del termine decadenziale di novanta giorni dall'accertamento, posto dall'art. 14, legge n. 689 del 1981. La decadenza dell'amministrazione dal potere punitivo non avrebbe potuto essere evitata invocando la previsione della sez. II, 1.1 del regolamento sulle sanzioni della Banca d'Italia, che ancorava il perfezionamento dell'accertamento all'apposizione del visto del direttore centrale per la vigilanza bancaria, se non al prezzo della violazione di un fondamentale principio di parità.

La censura è priva di pregio.

Questa Suprema Corte (Cass. n. 12436/2022), chiamata a pronunciarsi sul ricorso di altro consigliere d'amministrazione della ██████ avverso una delibera sanzionatoria, ha rilevato che la CDA di Roma, con motivazione insindacabile in questa sede, aveva ritenuto tempestiva la contestazione della violazione in quanto l'accertamento si perfezionava con l'apposizione del visto del capo dipartimento della Banca d'Italia, avvenuta il 6 luglio 2016, e perché, nella specie, il tempo intercorso tra la seconda riunione della commissione per l'esame delle irregolarità (29/02/2016) e detto visto era giustificato dalla condivisibile necessità di assicurare, nell'ambito di un procedimento particolarmente complesso nel suo genere, per essere scaturito dalle sollecitazioni della BCE e dalla documentazione da questa inviata all'autorità di vigilanza nazionale, "la completezza dell'istruttoria e la rispondenza di ogni passaggio procedimentale ai principi posti dalla legge a presidio della legalità dell'azione dell'amministrazione, in termini di totale autonomia e indipendenza rispetto alla BCE, potendo quindi convenirsi sulla circostanza che l'accertamento si sia perfezionato il 6 luglio 2016, con l'apposizione del citato visto". La sentenza ha bene applicato il principio di diritto, già espresso da questa S.C. (Cass. nn. 4820/2019 e 29594/2023), secondo cui, in tema di sanzioni amministrative della Banca



d'Italia, il termine di decadenza ex art. 14 legge n. 689 del 1981 per la notifica della violazione decorre dall'apposizione del visto del direttore centrale della vigilanza bancaria e finanziaria, che suggella la conclusione dell'accertamento di tutti gli elementi dell'illecito, comprensiva della valutazione e dell'adeguata ponderazione dei dati acquisiti e degli atti preliminari. Infatti, in tema di sanzioni delle autorità di vigilanza, la giurisprudenza di legittimità (Cass. n. 27242/2024) ha chiarito che il momento dell'accertamento, che presuppone un'attività istruttoria, non coincide con l'acquisizione del fatto nella sua materialità da parte dell'autorità di vigilanza, ma con quello in cui essa completa l'attività istruttoria volta a verificare la sussistenza dell'infrazione. Al giudice compete controllare se il provvedimento sanzionatorio sia stato adottato in un tempo ragionevole e, a tal fine, valuta la superfluità *ex ante* e non la congruità *ex post* dell'indagine amministrativa prodromica all'adozione della sanzione (Cass. n. 32010/2024).

**4)** Con il quarto motivo il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 19, comma 3, legge n. 689 del 1981, perché la corte d'appello avrebbe negato la decadenza del potere punitivo per superamento del termine di conclusione del procedimento sanzionatorio, e l'omesso esame di fatto decisivo, in relazione all'art. 360, n. 5, c.p.c., ove la corte d'appello non avrebbe valorizzato - come avrebbe dovuto in base al Regolamento di Bankitalia - la data del deposito delle controdeduzioni dell'Ing. ██████████ (23.9.2016). Sostiene che avrebbe impugnato il provvedimento affittivo, rappresentando, come motivo della sua invalidità, il vizio di superamento del termine ragionevole di durata del procedimento, quale ricavabile dalla legge n. 689 del 1981, dall'art. 6 CEDU e dall'art. 41 Carta dei diritti fondamentali UE. Rappresenta come l'art. 19, comma 3, legge n. 689 del 1981 indichi in sei mesi il periodo massimo entro il quale concludere l'iniziativa repressiva e, dunque, come il provvedimento impugnato fosse tardivo e nullo sia rispetto al termine di 240 gg. fissato dal regolamento della Banca d'Italia sui procedimenti sanzionatori sia se si fosse rapportata la fine dell'iniziativa della P.A. al termine di sei mesi indicato dal citato art. 19, comma 3. La corte d'appello, poi, avrebbe violato l'obbligo d'esame del motivo, dando per scontato che la P.A. resistente avesse osservato la tempistica per la conclusione del



procedimento. A prescindere dalla validità del termine di 240 giorni per concludere il procedimento, questo sarebbe terminato, comunque, in 248 giorni. Sarebbe stata illegittima, infine, la disposizione regolamentare della Banca d'Italia relativa alla conclusione del provvedimento, secondo la quale il direttorio avrebbe potuto adottare il provvedimento sanzionatorio «(...) entro 240 giorni dalla scadenza del termine per la presentazione delle controdeduzioni da parte del soggetto che ha ricevuto per ultimo la notificazione della contestazione», considerando unico il termine per tutti i destinatari delle contestazioni.

La censura è infondata.

Questa Suprema Corte ha già stabilito che la formulazione finale del provvedimento sanzionatorio, una volta rispettati i termini per la contestazione formale, non è assoggettata dalla *lex generalis* (legge n. 689 del 1981) ad alcuno sbarramento temporale decadenziale, salva la prevalenza di leggi speciali di pari grado (così Cass. n. 9517/2018). In particolare, la legge n. 689 del 1981 prescrive, all'art. 14, un termine perentorio solo per la contestazione differita; oltre a tale indicazione temporale e all'esigenza di rispettare effettivamente il principio del contraddittorio nel corso del procedimento amministrativo che conduce all'irrogazione della sanzione, non vi è altra disposizione cogente in ordine al rispetto di termini endoprocedimentali, salva la disciplina della prescrizione stabilita all'art. 28 della stessa legge. Il termine di 240 giorni non ha, pertanto, natura perentoria e non può determinare una decadenza dall'esercizio della potestà sanzionatoria, attesa la inidoneità del regolamento interno a modificare le disposizioni sul procedimento di irrogazione delle sanzioni amministrative dettate dalla legge n. 689 del 1981 (Cass. n. 29918/2024). Va, perciò, confermato che i procedimenti sanzionatori bancari sono soggetti solo al termine quinquennale di prescrizione della pretesa punitiva ex art. 28 della legge n. 689 del 1981, e non a termini ulteriori di decadenza e/o perenzione, non stabiliti dalla legge stessa (ciò renderebbe irrilevante anche la deduzione concernente i 248 giorni). Inoltre, è stato puntualizzato che, in tema di sanzioni amministrative per violazione delle disposizioni sull'intermediazione finanziaria, avuto riguardo all'art. 21 octies, comma 2, della legge n. 241 del 1990, i vizi del procedimento amministrativo previsto dall'art. 195 del TUF non sono rilevanti.



Nella specie, la corte territoriale ha valutato la congruità del tempo impiegato dalla Banca d'Italia, alla luce della specificità della vicenda, nulla impedendo di dare rilievo al decorso del termine per la presentazione delle controdeduzioni del soggetto che ha ricevuto per ultimo la notificazione della contestazione piuttosto che al momento del deposito delle controdeduzioni del ricorrente.

Quanto al profilo che interessa l'art. 19, comma 3, legge n. 689 del 1981, l'obbligo di emettere il provvedimento nel termine di sei mesi dal sequestro incide esclusivamente sull'efficacia della misura cautelare (Cass. n. 18060/2007). Le considerazioni svolte rendono prive di pregio tutte le questioni relative alla Carta EDU e alla Carta dei diritti fondamentali UE. Pertanto, può affermarsi che il giudice di appello ha esaminato tutte le questioni sollevate.

**5)** Con il quinto motivo il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 5 d.lgs. n. 72 del 2015, come interpretato alla luce dell'art. 7 CEDU, dell'art. 49, par. 1, e dell'art. 52, par. 5, della Carta dei diritti fondamentali UE, perché la corte d'appello avrebbe ritenuto non fondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 6 d.lgs. n. 72/2015 e della previsione che escluderebbe la retroattività della disciplina più favorevole a illeciti compiuti prima della sua entrata in vigore. Tale disciplina (art. 5 d.lgs. n. 72 del 2015) escluderebbe la punizione amministrativa delle persone fisiche, indicando nella società il soggetto passivo dell'azione repressiva, e avrebbe dovuto essere applicata in quanto *lex mitior* rispetto a quella in vigore al tempo del verificarsi delle condotte illecite. a sua immediata applicabilità avrebbe dovuto imporsi, attesa l'incostituzionalità dell'art. 6, comma 2, d.lgs. n. 72 del 2015. Il trattamento migliorativo retroattivamente applicabile sarebbe emerso dalla lettura dell'art. 144 ter TUB. La stessa Consulta (sentenza 6.7.2016, n. 193, par. 6.1) avrebbe affermato che i procedimenti amministrativi che rispondono ai requisiti della sentenza Engel (Corte EDU, 8.6.1976, C. 5101/71, par. 81-82) debbano osservare le prescrizioni sostanziali e procedurali CEDU. L'afflittività delle sanzioni *de quibus* sarebbe stata chiara nel caso odierno, in cui il compasso editale era elevato. Rilevante sarebbe stato pure l'intervento della Consulta che aveva dichiarato illegittimo l'art. 187 sexies TUF e la misura della confisca obbligatoria (Corte cost.,



10.5.2019, n. 112). Sarebbe così venuta meno la differenza tra la sanzione delle condotte *market abuse* e quelle oggetto delle sanzioni contestate, atteso che:

- la sanzione in concreto irrogata sarebbe di ammontare superiore a quella oggetto del caso poi definito da Corte cost. n. 63/2019 (e superiore o di pochissimo inferiore a quelle oggetto delle successive pronunce della Suprema Corte n. 8782/2020 e n. 4524/2021);

- per questi illeciti sarebbe prevista la sanzione accessoria della perdita dei requisiti di idoneità e dell'incapacità temporanea ad assumere incarichi nelle società quotate e in quelle del medesimo gruppo: con una formula - contenuta nell'art. 144 ter TUB - che, all'epoca dei fatti, era sostanzialmente omologa a quella di cui all'art. 187 quater per gli illeciti *market abuse*.

La censura è infondata.

Innanzitutto, si richiamano i principi esposti in ordine al motivo primo, ove si è negata la natura penale delle sanzioni in esame. Questa Corte ha già escluso che le sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia ex artt. 144 ss. del d.lgs. n. 385 del 1993 (nella formulazione anteriore alle modifiche del d.lgs. n. 72 del 2015) nei confronti di soggetti che svolgono funzioni di direzione, amministrazione o controllo di istituti bancari abbiano natura penale e siano incompatibili con le garanzie riservate ai processi penali dall'art. 6 CEDU, agli effetti, in particolare, della violazione del *ne bis in idem* tra sanzione penale ed amministrativa inflitta per i medesimi fatti (cfr. Cass. n. 20689/2018, 10459/2019, 16517/2020 e 29918/2024). Di conseguenza, è stata negata l'operatività del principio di retroattività della *lex mitior*, con manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, d.lgs. n. 72 del 2015 per contrasto con gli artt. 3 e 117 Cost., ove la norma non prevede l'applicazione a tali sanzioni del principio del *favor rei*, non sussistendo una regola generale di prevalenza della legge successiva più favorevole agli autori degli illeciti amministrativi (Cass. n. 17209/2020). Per questi motivi è stato respinto il dubbio di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, d.lgs. n. 72 del 2015 perché il c.d. principio del *favor rei*, di matrice penalistica, non si estende, in assenza di una specifica disposizione normativa, alla materia delle sanzioni amministrative che risponde, invece, al distinto principio del *tempus regit actum* (Cass. n. 12243/2025).



**6)** Con il sesto motivo il ricorrente lamenta la violazione e falsa applicazione dell'art. 144 quater TUB nel quantificare le sanzioni. La Banca d'Italia avrebbe applicato i criteri dell'art. 11 legge n. 689 del 1981 e non, invece, quelli dell'art. 144 quater TUB, non operando una personalizzazione della misura afflittiva.

La censura è inammissibile, in quanto la corte d'appello ha valutato la questione della congruità della sanzione. Eventualmente, il ricorrente avrebbe dovuto indicare i profili indicati dall'art. 144 quater TUB e non considerati.

**7)** Con il settimo motivo il ricorrente contesta la violazione dell'art. 18, par. 5, Reg. UE n. 1024/2013, dell'art. 23 Cost., e dell'art. 1 legge n. 689 del 1981 perché la corte d'appello avrebbe reputato ben esercitato il potere punitivo della Banca d'Italia, in assenza di un accertamento istruttorio proprio e sulla base di un'ispezione della BCE a lui inopponibile e compiuta su fatti per i quali essa sarebbe stata carente, in assoluto, di poteri pubblicistici. Sostiene di non avere potuto partecipare all'accertamento della BCE nei confronti della Banca ██████████ stante il difetto di un'autonoma legittimazione. La Banca d'Italia, pur avviando un proprio autonomo procedimento sanzionatorio su impulso della BCE, avrebbe, poi, omesso di sottoporre a contraddittorio gli accertamenti dell'amministrazione europea. La sanzione sarebbe stata illegittima, quindi, in quanto sarebbe stata applicata la più sfavorevole normativa europea.

La censura è infondata.

Innanzitutto, la corte territoriale evidenzia come l'accertamento sia stato condotto nel contraddittorio delle parti, con la particolarità che la sanzione era stata irrogata dalla Banca d'Italia e che, pertanto, con essa detto contraddittorio si era svolto. Comunque, nulla vieta alla Banca d'Italia di avvalersi delle risultanze dell'attività ispettiva della BCE. Non risulta, poi, che, in sede di opposizione, l'accertamento della BCE sia stato reputato intangibile: semplicemente, il giudice del merito ha rilevato che il ricorrente non aveva allegato circostanze idonee a smentirne le risultanze.



**8)** Con l'ottavo motivo il ricorrente contesta la violazione dell'art. 24 legge n. 262 del 2005, come interpretato sulla base degli artt. 41 della Carta europea dei diritti fondamentali e art. 6 CEDU, avendo la corte d'appello negato la compressione del diritto di difesa dinanzi al diniego della Banca d'Italia di accesso a documenti amministrativi. Inoltre, sarebbe stata usata documentazione in lingua straniera non tradotta e trasmessa solo in parte. L'assenza di limitazioni sulle richieste istruttorie sarebbe una delle precondizioni per ritenere di *full jurisdiction* il processo ove è effettuata la revisione della sanzione e i documenti richiesti avrebbero avuto rilievo in quanto avrebbero confermato il suo atteggiamento incolpevole, poiché confidava nella valutazione positiva delle autorità di vigilanza sulla conduzione e organizzazione della Banca coinvolta.

La censura è infondata.

La corte territoriale ha evidenziato che il ricorrente non si era opposto al diniego di accesso della Banca d'Italia, così facendo acquiescenza; sul punto, non vi è stata una contestazione adeguatamente specifica. Inoltre, ha sottolineato che la mancata ostensione non avrebbe leso il contraddittorio, atteso che il documento non aveva fatto parte del fascicolo istruttorio del procedimento sanzionatorio. Peraltro, l'opponente non aveva chiarito il motivo per il quale detta documentazione avrebbe dovuto essere favorevole e non ne aveva descritto la rilevanza. Quanto alla lingua inglese, il giudice di merito ha affermato che le contestazioni e gli estratti degli allegati erano stati notificati in lingua italiana. Il *Report*, poi, era stato reso accessibile nella sua versione ufficiale, ossia in inglese, trattandosi di atto non formato dalla Banca d'Italia.

**9)** Con il nono motivo il ricorrente prospetta la violazione dell'art. 3 legge n. 689 del 1981, interpretato alla luce degli artt. 6 CEDU, 48 Carta dei diritti fondamentali UE e 7, comma 10, d.lgs. n. 150 del 2011, per essere stato disatteso il principio di presunzione di innocenza. Lamenta di avere censurato la sanzione perché adottata in difetto di prova dell'elemento soggettivo dell'illecito, muovendo dalla presunzione di colpevolezza e negando quella d'innocenza. Sostiene che non vi sarebbe stato un contraddittorio paritario e che la P.A. avrebbe beneficiato di un'agevolazione probatoria.



La censura è infondata.

In tema di sanzioni amministrative per violazione delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, l'opposizione prevista dall'art. 195 del d.lgs. n. 58 del 1998 dà luogo, non diversamente da quella ex artt. 22 e 23 legge n. 689 del 1981, a un ordinario giudizio di cognizione, nel quale l'onere di provare i fatti costitutivi della sanzione è a carico della P.A. che, pertanto, deve provare la condotta illecita. Tale prova può essere offerta anche con presunzioni semplici che, nel caso di illecito omissivo, pongono a carico dell'intimato l'onere di dimostrare di avere tenuto la condotta attiva richiesta o la sussistenza di elementi che rendano inesigibile siffatta condotta (Cass., SU, n. 20930/2009). In particolare, nei confronti di soggetti che svolgono funzioni di direzione, amministrazione o controllo di istituti bancari, il legislatore individua delle fattispecie, destinate a salvaguardare procedure e funzioni e incentrate sulla mera condotta, secondo un criterio di agire o di omettere doveroso, ricollegando il giudizio di colpevolezza a parametri normativi estranei al dato puramente psicologico e limitando l'indagine sull'elemento oggettivo dell'illecito all'accertamento della suità della condotta inosservante (Cass. nn. 9546/2018 e 16517/2020). Così intesa la presunzione di colpa non contrasta con gli artt. 6 CEDU e 27 Cost. anche se la sanzione abbia natura sostanzialmente penale in quanto afflittiva (Cass. n. 1529/2018). La sentenza impugnata ha messo in luce come gli addebiti di cui si discute chiamino in causa le specifiche responsabilità del CDA in materia organizzativa e di controlli interni. Ha rilevato quali fossero gli obblighi del CDA e che gravava, dunque, sui membri dell'organo consiliare un onere di vigilanza relativamente all'attuazione delle direttive strategiche impartite e all'efficace funzionamento dell'assetto definito, non potendosi ridurre l'obbligo di agire informati ad una mera "prestazione di attesa". Non era, quindi, condivisibile la prospettazione dell'opponente secondo cui vi sarebbe stato un assetto dei controlli interni idoneo, ma permeabile all'iniziativa fraudolenta di taluni soggetti (amministratore delegato/direttore generale, direttore finanziario). L'affidamento invocato dall'opponente non era incolpevole, ma strideva con l'obbligo, riferibile anche al CDA, di coltivare un'effettiva dialettica interna all'organizzazione aziendale (risultata carente), sui profili sostanziali di



sostenibilità, adeguatezza, prudenza e immunità da rischi dell'operatività aziendale. In pratica, il giudice ha appurato che il ricorrente non aveva agito in modo informato e non aveva ricondotto a unità la gestione della banca. Nella specie, quindi, non hanno avuto spazio la presunzione di colpevolezza o l'agevolazione probatoria della P.A., ma sono stati applicati i comuni principi sulla responsabilità per colpa, accertata alla luce della tipologia di condotta, principalmente omissiva, e dell'elevata qualifica professionale del ricorrente.

**10)** Con il decimo motivo il ricorrente contesta l'omesso esame di fatto decisivo, in relazione all'art. 360, n. 5, c.p.c., perché la corte d'appello avrebbe giudicato sulla base della presunzione di colpevolezza ex art. 3 legge n. 689 del 1981, non valorizzando l'occultamento dell'illecito operato da un gruppo di dirigenti al livello di Direzione Generale, risultante dagli accertamenti della BCE e della Banca d'Italia. In contrasto con la giurisprudenza (Cass., SU, n. 20930/2009) la corte territoriale non avrebbe considerato il limite all'operatività di tale presunzione, idoneo a concretare l'insussistenza di colpa, consistente nella ricorrenza di una situazione "ordinaria", in presenza di «autori normali che operano in circostanze normali, in un contesto che porta ad escludere circostanze anomale che rendono incolpevole il comportamento trasgressivo». Solo per siffatti autori "normali" la condotta sarebbe rimproverabile, una volta constatata la *suitas* ed esclusa l'esistenza di circostanze anomale che rendano incolpevole il comportamento trasgressivo e inesigibile quello osservante.

Con il dodicesimo motivo il ricorrente prospetta l'omesso esame di fatto decisivo, in relazione all'art. 360, n. 5, c.p.c., per avere la corte d'appello ritenuto irrilevante l'attività dolosa dell'alta dirigenza della Banca. Contesta la fondatezza della sanzione, opponendo l'esimente della buona fede e l'esistenza di un incolpevole affidamento. Elenca una serie di circostanze che avrebbero dimostrato la sua tesi e prospetta che il sistema avrebbe funzionato e si sarebbe inceppato a causa di una scelta di convenienza del responsabile della funzione *audit*: per non porsi in contrasto con il direttore generale, il Dr. ██████ non avrebbe trasmesso informazioni rilevanti agli organi statutari di gestione e controllo, violando i suoi obblighi. Peraltro, al Dr. ██████ sarebbe stato noto



che il personale della rete, tramite la divisione mercati, dipendeva dal direttore generale - Dr. █████ - che aveva interesse a occultare ogni problematica.

Con il tredicesimo motivo il ricorrente lamenta l'omesso esame di fatto decisivo, in relazione all'art. 360, n. 5, c.p.c., perché la corte d'appello avrebbe ritenuto irrilevante, per escludere la colpa, il fatto che, per regolamentazione interna di █████ le domande di acquisto e vendita di azioni erano vagliate prima dal comitato soci, organismo interno composto da consiglieri di amministrazione non delegati, con cui cooperavano addetti all'ufficio soci della banca, chiamato a verificare la compatibilità delle operazioni richieste con lo statuto e le altre discipline definite da █████ in sede di autorganizzazione. Sottolinea come non vi fossero indici d'allarme tali da imporre un obbligo specifico di attivazione.

Con il diciassettesimo motivo lamenta l'omesso esame di fatto decisivo, in relazione all'art. 360, n. 5, c.p.c., perché la corte d'appello avrebbe ritenuto colposa la sua condotta per non avere impedito il fenomeno dei c.d. "storni" e non essersi attivato o non avere contribuito all'adozione ed all'implementazione di procedure e sistemi di controllo interno idonei a evitare quelle operazioni di remunerazione dei soci. Contesta gli addebiti mossi sulla base del *finding* 9 del rapporto della BCE. Oppone l'erroneità della sanzione per difetto dell'elemento soggettivo: un consigliere privo di deleghe non avrebbe potuto verificare la causale delle operazioni contestate, che erano tutte formalmente autorizzate, erano compiute durante l'ordinaria attività d'impresa, erano di importo limitato e non erano mai state segnalate per criticità dalle strutture di controllo interno.

Con il diciottesimo motivo il ricorrente lamenta l'omesso esame di fatto decisivo, in relazione all'art. 360, n. 5, c.p.c., perché la corte d'appello avrebbe ritenuto colposa la sua condotta per non essersi attivato per predisporre procedure di monitoraggio degli impieghi di risorse di █████ in fondi comuni di investimento e non avere riscontrato termini e modalità di verifica dell'andamento degli investimenti c.d. "in monte", anche previa limitazione delle deleghe conferite dal CDA al cessato D.G. di █████ Dr. █████ Contesta gli addebiti mossi sulla base dei *finding* 1, 9 e 11 del rapporto della BCE.

Con il ventesimo motivo il ricorrente lamenta l'omesso esame di fatto decisivo, in relazione all'art. 360, n. 5, c.p.c., perché la corte d'appello avrebbe



ritenuto colposa la sua condotta in riferimento al c.d. portafoglio strategico, ove non sarebbe stata rilevata l'operatività di un dirigente della banca (direttore finanza), in difetto di apposita delega del Direttore Generale, investito della gestione di tale comparto di risorse di ██████. Contesta gli addebiti mossi sulla base del *finding* 13 del rapporto della BCE e censura che la Banca d'Italia gli abbia ascritto di non avere rilevato che gli investimenti erano compiuti dal Vicedirettore generale senza delega formale e di avere mantenuto una società inutile nella repubblica irlandese. Evidenzia che l'attività del Direttore finanza non era conoscibile dal CDA.

Le censure, che possono essere trattate insieme, stante la stretta connessione, sono infondate.

Si premette che ogni questione è stata esaminata dal giudice del merito.

Entrando nel dettaglio, in ordine al limite della presunzione di colpevolezza, la corte territoriale ha accertato che «Analogamente inidonei, in senso scriminante per l'opponente, devono ritenersi gli argomenti dallo stesso svolti in relazione alla presunta impossibilità del sistema di prevenire qualsiasi rischio e di portare alla luce fatti dolosamente occultati da funzioni interne» e che «gli addebiti di cui si discute chiamano in causa le specifiche responsabilità del CdA in materia organizzativa e di controlli interni». La corte d'appello, elencate le competenze del CDA, ha reputato inidoneo il sistema di controlli interno che faceva capo anche al ricorrente, sottolineando «la contraddizione logica tra il silenzio asseritamente serbato da pochi esponenti ed il grado di asserita diffusione della relativa connivenza omertosa» e come l'affidamento invocato dall'opponente non fosse incolpevole, posto che strideva con l'obbligo, riferibile anche al CDA, di coltivare un'effettiva dialettica interna all'organizzazione aziendale, risultata carente sui profili sostanziali di sostenibilità, adeguatezza, prudenza e immunità da rischi dell'operatività aziendale. Ne deriva l'inconsistenza delle difese del ricorrente, atteso che difettava la normalità della situazione e che tale anormalità era imputabile pure alla sua inidoneità a svolgere l'incarico in maniera professionale. Inoltre, il giudice ha chiarito che il ricorrente non poteva pretendere l'accoglimento della sua opposizione con argomentazioni «tese a ridurre il dovere di agire informato che incombe su



ciascun amministratore rispetto ad un dovere di agire, di fatto, ma solo se informato dalle altre funzioni aziendali (...). Tale tesi difensiva tralascia il fatto che il ruolo di supervisione strategica e di gestione spettante al CdA impone allo stesso di interessarsi attivamente all'attività delle funzioni interne e di intervenire tempestivamente al minimo segnale di allarme per eliminare le criticità emerse». La Corte d'appello di Roma ne ha ricavato che «in relazione ai fatti individuati nella lettera di contestazione, il CdA di [REDACTED] aveva omesso ogni concreta iniziativa, sia di tipo organizzativo che di tipo informativo e sollecitatorio, finalizzata alla corretta valutazione e gestione dei rischi connessi agli aspetti illustrati nell'atto di contestazione, nonostante in relazione a tali aspetti significativi indicatori di anomalia evidenziassero l'incremento dell'esposizione ai rischi medesimi. Il presidio dell'integrità del patrimonio di vigilanza, delle procedure di credito (es. finanziamenti "correlati" e storni), del regolare funzionamento del mercato interno dei titoli, dell'equilibrio nell'esercizio delle competenze gestorie delegate, dei limiti all'assunzione di decisioni di investimento (portafoglio strategico e fondi c.d. *unknown exposure*) e della gestione delle forme derivative di copertura del compendio creditizio dalle variazioni degli interessi era stato carente, alla luce dell'esistenza degli indici di allarme in precedenza evidenziati, e del mancato esercizio, da parte dei membri del CdA, dello spettro di competenze loro riconducibili».

Quanto alla struttura interna dell'azienda e al rilievo dei comitati citati, la corte d'appello ha valutato le questioni e ne ha escluso il rilievo, affermando che "il riferimento dell'opponente alle asserite barriere informative, insuperabili da parte degli amministratori, che avrebbero consentito ai responsabili (ossia al sig. [REDACTED] di tenere l'organo amministrativo, e la Banca d'Italia in occasione delle verifiche ispettive del 2012, all'oscuro circa l'esistenza delle contestate prassi mediante specifici artifici (c.d. sistema dei due conti ed omissioni informative del responsabile della funzione di revisione interna sig. [REDACTED] nonostante la sua ampia diffusione ed il coinvolgimento, in funzione di ausilio e presidio istruttorio, di talune articolazioni interne, quali il comitato soci e il comitato fidi, non può ritenersi pertinente dal momento che la correlazione degli impieghi alle sottostanti finalità costituiva un profilo di rilevanza centrale nell'operatività



bancaria, che non può considerarsi sottratto alle valutazioni dell'organo amministrativo invocando un preteso affidamento basato sull'assenza di segnali problematici provenienti dalle funzioni di controllo o dai comitati coinvolti nella fase istruttoria". Il giudice ha escluso la buona fede dell'opponente, "a fronte della negligenza che ha contrassegnato il complessivo atteggiamento della funzione di supervisione strategica e gestione in relazione alle problematiche riscontrate". D'altronde, l'esistenza di comitati endoconsiliari, quali il comitato soci, con funzioni di primo vaglio e supporto delle richieste di acquisto o vendita di azioni (e, in generale, di strutture e funzioni interne alla Banca dotate di specifici compiti), non spoglia il CDA delle prerogative e responsabilità.

Per ciò che concerne gli storni, la corte d'appello ha, poi, affermato che «L'ulteriore elemento difensivo relativo all'insuperabilità delle carenze informative ascrivibili alle funzioni direttive ed esecutive (sig. █████ sig. █████ invocato dall'opponente rispetto al fenomeno degli storni di interessi concessi a taluni clienti ed al mancato rispetto della disciplina dei doveri degli intermediari nella prestazione di servizi di investimento (c.d. MIFID) (rilievi ispettivi n. 9 e 10 congiuntamente all'*annex* 2, motivi n. 23 e 24) non può ritenersi idoneo a consentire di giustificare le carenze informative riscontrate rispetto agli obblighi facenti carico agli amministratori, ed alla contestata inadeguatezza del sistema dei controlli interni. Infatti, le operazioni di storno non potevano non trovare puntuale emersione in sede contabile, con la conseguenza che non può essere condivisa l'affermazione dell'opponente circa il fatto di essere stato nell'impossibilità di avvedersene. Né appare pertinente il richiamo alla mera esistenza di procedure interne, che sarebbero state formalmente ineccepibili, per giustificare l'asserita impossibilità degli amministratori di intercettare le irregolarità emerse in ordine al rispetto della normativa MiFID, trattandosi di delicati profili operativi, con conseguente particolare esposizione degli stessi a rilevanti rischi legali, come posto in luce - infruttuosamente - dalla funzione di conformità».

In ordine agli impieghi di risorse di █████ e al monitoraggio della composizione e andamento delle immobilizzazioni, la corte territoriale ha, altresì, messo in luce che «In particolare, gli ispettori avevano segnalato che "[l]e significative



debolezze relative all'applicazione della normativa MIFID sono da collegare alla necessità della banca di portare a termine con successo i due aumenti di capitale, essenziali a raggiungere una più robusta posizione patrimoniale" e "[i]n tale contesto, la funzione di compliance - sebbene nei periodi antecedenti il collocamento dei due aumenti di capitale avesse manifestato un atteggiamento di maggiore severità nell'applicazione della normativa MIFID - non fu in grado di contrastare le pressioni che prevenivano dal mercato e dall'area commerciale». La sentenza impugnata sottolinea pure che l'operato del cessato direttore generale e dei suoi sodali non era un'esimente da responsabilità. D'altronde, i rilievi ispettivi e il documento di analisi delle controdeduzioni «danno conto di un quadro di inadeguatezza del sistema di deleghe esecutive, in quanto incapace di assicurare l'equilibrata dialettica tra delegante e delegato, il corretto e sorvegliato esercizio delle attribuzioni gestorie, la periodica e pervasiva verifica da parte dell'organo delegante al riguardo e la continua alimentazione dei canali informativi in favore del CdA. Tale inadeguatezza si era manifestata in più ambiti, identificati nei rilievi di vigilanza, traducendosi in una colpevole acquiescenza dell'organo amministrativo alla estromissione di fatto da ampie aree operative (remunerazione degli impieghi e scelta degli investimenti) contro il dettato della regolazione settoriale, che demanda allo stesso la costante vigilanza sull'esercizio delle deleghe, con il connesso permanere di un potere-dovere al riguardo». In particolare, in tema di fondi *unknown exposure*, il CDA non aveva chiesto ai delegati un'informativa idonea a valutare la coerenza tra gli attivi in cui i fondi erano investiti e la normativa interna (quando già la mera denominazione avrebbe dovuto sollecitare un approfondimento), e ciò neanche a giugno 2014, quando era emerso che i fondi in parola detenevano azioni ██████. Rispetto al compimento, senza subdelega, di atti di investimenti nel portafoglio strategico, tale anomalia era stata individuata da tempo dalla funzione di revisione interna e sarebbe stato onere dell'organo amministrativo rilevare l'insufficienza del rimedio proposto dalla funzione di controllo (l'indicazione di A.D. e Direttore generale tra i destinatari delle mail con cui il Responsabile della finanza comunicava le decisioni al *desk* di negoziazione per l'esecuzione).



Quanto alle attribuzioni dei compiti, infine, la corte territoriale ha accertato, come evidenziato, l'inadeguatezza del sistema di deleghe esecutive, che non garantiva un'equilibrata dialettica tra delegante e delegato, il corretto e sorvegliato esercizio delle attribuzioni gestorie, la periodica e pervasiva verifica dell'organo delegante e la continua alimentazione dei canali informativi del CDA.

**11)** Con l'undicesimo motivo il ricorrente prospetta la violazione e falsa applicazione dell'art. 2392, comma 1, c.c., dell'art. 53, comma 1, TUB e delle disposizioni regolamentari di attuazione adottate dalla Banca d'Italia con le circolari n. 285 del 17.12.2013 e n. 263 del 27.12.2006, nel testo applicabile all'epoca, perché la sentenza non avrebbe considerato quali fossero normativamente le effettive facoltà di controllo del CDA e dei suoi componenti. Lamenta la violazione dell'art. 3 legge n. 689 del 1981 perché non si sarebbe tenuto conto delle prescrizioni organizzative regolamentari della Banca d'Italia. Rappresenta l'assenza di indici d'allarme percepibili ed evidenzia che la corretta attuazione della disciplina domestica avrebbe precluso al consigliere d'amministrazione privo di deleghe di conoscere la concreta dinamica aziendale. L'approccio del giudice di merito sarebbe stato in contrasto con le regole che definiscono gli obblighi degli amministratori di società di capitali ex art. 2392 c.c. e con la ripartizione delle attribuzioni nelle aziende bancarie risultante dai Regolamenti della Banca d'Italia. Sarebbe in colpa l'amministratore che si limitasse a ricevere informazioni incomplete senza attivarsi, ma non già chi, a fronte di informazioni complete, coerenti e ragionevolmente ritenute affidabili dagli organi di controllo interno, non si attivasse, in assenza di indici di sospetto. Nella specie, vi erano stati rassicuranti rapporti della struttura interna, definita in base alle indicazioni della Circolare di Banca d'Italia n. 263 del 27.12.2006.

Con il quattordicesimo motivo il ricorrente contesta la violazione e falsa applicazione dell'art. 2441 c.c., perché la corte d'appello avrebbe respinto la censura di illegittimità del provvedimento sanzionatorio per non essere stata correttamente determinata l'entità del sovrapprezzo delle azioni di nuova emissione di ██████████. Contesta l'addebito mossogli sostanzialmente per non avere concorso, nell'ambito del CDA, a definire il corretto sovrapprezzo delle azioni di



nuova emissione, affidandosi all'opera di un esperto di chiara fama. Espone che l'ordinamento non imporrebbe al CDA di fissare un sovrapprezzo "giusto". La metodologia valutativa dell'esperto, il prof. ██████ sarebbe stata coerente con quella usata da ██████ per compiere valutazioni del medesimo tipo.

Con il quindicesimo motivo il ricorrente contesta la violazione e falsa applicazione dell'art. 2392, comma 1, c.c. perché la corte d'appello avrebbe ritenuto la violazione delle norme che vietano di considerare il capitale finanziato nel patrimonio di vigilanza, al fine di garantire la stabilità degli intermediari. Impugna la deliberazione punitiva quanto alla censura di Banca d'Italia relativa ai *finding* 3, 4 e 5 del rapporto BCE sulla pratica dei "finanziamenti baciati".

Con il sedicesimo motivo il ricorrente contesta la violazione e falsa applicazione dell'art. 2392, comma 1, c.c., dell'art. 53, comma 1, TUB e delle disposizioni di attuazione adottate dalla Banca d'Italia con le circolari n. 285 del 17.12.2013 e n. 263 del 27.12.2006, nel testo applicabile all'epoca dei fatti, perché la sentenza gli avrebbe imputato delle omissioni per carenze riguardanti la *mala gestio* del Fondo acquisto azioni proprie e delle richieste di vendita delle azioni dei soci, con mancato rispetto dell'ordine di presentazione temporale delle relative domande e della normativa MIFID quanto all'aumento di capitale deliberato nel 2013. Nega gli addebiti mossi sulla base dei *findings* 6-7 e dell'*annex* 2 del rapporto BCE e censura la sanzione inflittagli per non avere predisposto un adeguato sistema organizzato di transazioni che garantisse l'ordinata evasione delle richieste di riacquisto di azioni proprie che i soci inviavano alla ██████ Evidenzia come non vi fosse un obbligo giuridico della Banca di riacquistare le sue azioni e come la richiesta dei soci non innesca tale dovere per l'emittente. Ricorda come lo statuto di ██████ facoltizzasse l'impresa al riacquisto d'azioni proprie, nei limiti della disciplina positiva. Rappresenta, quindi, come non possa discutersi di un mercato secondario del titolo ██████ Infine, espone come la disciplina di ██████ prevedesse un procedimento tramite cui gli azionisti potevano inoltrare la proposta di riacquisto delle azioni emesse.

Le censure, che possono essere trattate insieme, stante la stretta connessione, sono infondate.



La corte territoriale ha messo in evidenza che «grava sui membri dell'organo consiliare un onere di vigilanza rispetto all'attuazione delle direttive strategiche impartite ed all'efficace funzionamento dell'assetto definito, non potendosi ridurre l'obbligo di agire informati ad una mera "prestazione di attesa"». Pertanto, come già esposto, «L'affidamento invocato dall'opponente non può essere considerato incolpevole, posto che esso strideva con l'obbligo, riferibile anche al CdA, di coltivare un'effettiva dialettica interna all'organizzazione aziendale (risultata invece carente nel caso di specie), sui profili sostanziali di sostenibilità, adeguatezza, prudenza e immunità da rischi dell'operatività aziendale». Il giudice ha chiarito che il ricorrente non poteva proporre argomentazioni «tese a ridurre il dovere di agire informato che incombe su ciascun amministratore rispetto ad un dovere di agire, di fatto, ma solo se informato dalle altre funzioni aziendali (...). Tale tesi difensiva tralascia il fatto che il ruolo di supervisione strategica e di gestione spettante al CdA impone allo stesso di interessarsi attivamente all'attività delle funzioni interne e di intervenire tempestivamente al minimo segnale di allarme per eliminare le criticità emerse». La corte d'appello ne ha ricavato che «in relazione ai fatti individuati nella lettera di contestazione, il CdA di ■■■ aveva omesso ogni concreta iniziativa, sia di tipo organizzativo che di tipo informativo e sollecitatorio, finalizzata alla corretta valutazione e gestione dei rischi connessi agli aspetti illustrati nell'atto di contestazione, nonostante in relazione a tali aspetti significativi indicatori di anomalia evidenziassero l'incremento dell'esposizione ai rischi medesimi. Il presidio dell'integrità del patrimonio di vigilanza, delle procedure di credito (es. finanziamenti "correlati" e storni), del regolare funzionamento del mercato interno dei titoli, dell'equilibrio nell'esercizio delle competenze gestorie delegate, dei limiti all'assunzione di decisioni di investimento (portafoglio strategico e fondi c.d. *unknown exposure*) e della gestione delle forme derivative di copertura del compendio creditizio dalle variazioni degli interessi era stato carente, alla luce dell'esistenza degli indici di allarme in precedenza evidenziati, e del mancato esercizio, da parte dei membri del CdA, dello spettro di competenze loro riconducibili».



In ordine al sovrapprezzo e all'esperto di cui l'istituto si sarebbe avvalso, la corte d'appello ha ritenuto le difese del ricorrente «non pertinenti rispetto all'oggetto dei rilievi e quindi inconferenti, ed in parte di tenore ammissivo», chiarendo che: «gli ispettori avevano riscontrato che il processo di determinazione del prezzo dell'azione era stato demandato in via esclusiva all'esperto senza alcuna forma di coinvolgimento né del Consiglio medesimo, né delle unità operative della Banca. Il tentativo di riversare integralmente sul consulente ogni responsabilità del relativo processo non può essere condiviso, dal momento che secondo i rilievi ispettivi il Consiglio, tra l'altro: "non ha fornito all'esperto indipendente istruzioni adeguate, che consentissero di evitare che i parametri e/o le metodologie utilizzate fossero incoerenti e (in media) meno prudenti rispetto a quelli utilizzati dai consulenti esterni in sede di impairment test degli avviamenti". Né il Consiglio si era preoccupato di verificare la perdurante applicabilità nel tempo dei criteri valutativi inizialmente indicati, delle loro concrete modalità di applicazione, della congruità degli esiti rispetto agli assunti ed alle finalità correttive prospettate dalla Vigilanza sin dal 2009, della comparabile situazione di altri operatori economici contrassegnata però da approcci valutativi più "prudenti" e meno "ottimistici"». La corte d'appello ha ribadito che «il sindacato dell'Autorità di vigilanza non aveva avuto ad oggetto il merito della scelta da parte dell'organo amministrativo delle specifiche istruzioni metodologiche impartite all'esperto, né la determinazione del "prezzo corretto" dell'azione di ██████ ma piuttosto la coerenza e l'attendibilità del processo di valutazione adottato da ██████ nella determinazione del prezzo delle azioni (...)». Il giudice ha precisato, poi, che «Agli amministratori è stato contestato, tra l'altro, di non avere condotto una analisi delle ragioni "alla base dello scarto, via via crescente, tra il prezzo ufficiale delle azioni ██████ e il graduale, continuo deterioramento dei principali indicatori economici e finanziari di ██████. In tale contesto era stata considerata sintomatica l'inerzia dell'organo amministrativo a fronte della "non applicabilità" di due dei tre criteri di stima indicati, con conseguente esaurimento della metodologia nel modello del c.d. *dividend discount* con distribuzione dell'*excess capital*; stante la base necessariamente previsionale (e basata su stime interne all'azienda) di tale metodo, l'assenza di



“bilanciamento” delle relative valutazioni mediante criteri c.d. di controllo per mitigarne l’opinabilità - e, in ogni caso, la mancata verifica degli esiti delle valutazioni - costituisce prova della condotta omissiva dell’organo consiliare. (...)». Si evince che «Ciò che gli ispettori avevano imputato al ricorrente ed al CdA nel suo complesso era il fatto di non aver “governato” con la diligenza dovuta e con il contributo di tutte le funzioni interne, ma di avere sostanzialmente lasciato all’esclusiva discrezionalità di un pur autorevole perito, un processo - quello di determinazione del prezzo delle azioni - strategico dal punto di vista dei rischi ad esso inerenti (...)».

Per quel che interessa l’addebito di violazione delle norme prudenziali che impediscono di considerare il capitale finanziato nel patrimonio di vigilanza e i c.d. finanziamenti baciati, a prescindere dalle precedenti considerazioni, anche in questo caso la corte territoriale ha evidenziato che «Il riferimento dell’opponente alle asserite barriere informative, insuperabili da parte degli amministratori, che avrebbero consentito ai responsabili (ossia al sig. ██████ di tenere l’organo amministrativo, e la Banca d’Italia in occasione delle verifiche ispettive del 2012, all’oscuro circa l’esistenza delle contestate prassi mediante specifici artifici (c.d. sistema dei due conti ed omissioni informative del responsabile della funzione di revisione interna sig. ██████ nonostante la sua ampia diffusione ed il coinvolgimento, in funzione di ausilio e presidio istruttorio, di talune articolazioni interne, quali il comitato soci e il comitato fidi, non può ritenersi pertinente dal momento che la correlazione degli impieghi alle sottostanti finalità costituiva un profilo di rilevanza centrale nell’operatività bancaria, che non può considerarsi sottratto alle valutazioni dell’organo amministrativo invocando un preteso affidamento basato sull’assenza di segnali problematici provenienti dalle funzioni di controllo o dai comitati coinvolti nella fase istruttoria». Agli amministratori sarebbero state sottoposte per l’approvazione richieste di affidamento motivate con finalità generiche e contestuali alle iniziative di incremento del capitale coltivate nonostante una situazione di mercato non favorevole alle operazioni sul capitale. Non a caso, l’esame dei singoli conti dei sottoscrittori aveva consentito di verificare come la liquidità fornita dalla banca fosse stata utilizzata dai medesimi sottoscrittori.



Infine, sulle carenze riguardanti la *mala gestio* del fondo acquisto azioni proprie e delle richieste di vendita delle azioni dei soci, premesso che le questioni sono state trattate nel merito, il giudice ha chiarito che «la Banca, i cui titoli azionari non erano quotati, si era dotata di una sorta di mercato interno per sostenere la liquidità del titolo in modo da agevolare le operazioni sulle azioni; inoltre, era stata prevista la possibilità per la Banca di riacquistare, entro certi limiti, le proprie azioni; a tale scopo un ruolo cruciale era rivestito dal fondo "acquisto azioni proprie", istituito dalla Banca, per importi corrispondenti a quelli degli utili distribuibili e delle riserve disponibili, allo scopo di acquistare azioni ■■■■ mantenerle temporaneamente in portafoglio sino alla successiva rivendita a terzi (...)». Il giudice ha evidenziato che, «Pur essendo vero che le operazioni di riacquisto non sono possibili ove non vi sia corrispondente capienza nell'apposito Fondo, nel caso di specie deve ritenersi priva di pregio la negazione di una pretesa giuridicamente vantabile in proposito dai soci e vincolante per l'intermediario, posto che in molti casi, proprio al fine di favorire la sottoscrizione delle azioni, la Banca si era impegnata al loro riacquisto (da qui i rischi legali e reputazionali di cui si contesta l'assenza di valutazione). Né può condividersi l'affermazione dell'opponente secondo cui "non esistevano ragioni ...per immaginare...che dall'eventuale inosservanza dell'ordine di priorità potesse derivare un rischio di contenzioso", atteso che la legittima aspettativa dei soci intenzionati a vendere le loro azioni alla gestione cronologica degli ordini trovava fondamento, oltre che nei già richiamati impegni al riacquisto laddove sussistenti, in obblighi di correttezza e buona fede ed in presenza di taluni presupposti, financo in obblighi normativamente imposti dalla Consob). Esisteva, quindi, una rilevante area di rischio legale connesso a questa operatività (...)». Pertanto, «Alla luce delle situazioni ora evidenziate non può essere condiviso il tentativo dell'opponente di escludere ogni responsabilità al riguardo, essendo invece la stessa connessa al ruolo spettante al CdA (...)».

**12)** Con il diciannovesimo motivo il ricorrente lamenta la nullità della sentenza per violazione dell'art. 132, n. 4, c.p.c., in relazione all'art. 360, n. 4, c.p.c., perché la corte d'appello avrebbe reso una motivazione "apparente" e/o



“oggettivamente incomprensibile” in ordine alle carenze relative all’organizzazione, alla gestione dei rischi, ai controlli effettuati, all’assetto del gruppo, alla ripartizione delle deleghe, ai flussi informativi e alla vigilanza sull’organizzazione societaria e sui flussi informativi sugli investimenti e sull’operatività sui fondi comuni. Contesta gli addebiti mossi sulla base dei *finding* 20, 23, 1, 9, 11 dell’*annex* n. 3, del 13, 24, del rapporto BCE.

La censura è inammissibile, avendo il giudice del merito affrontato in modo completo le questioni sollevate, con una motivazione effettiva e non apparente.

**13)** Con il ventunesimo motivo il ricorrente lamenta la violazione e falsa applicazione degli artt. 144 quater TUB e 18, par. 5, Reg. UE 1024/2013 per avere la sentenza ritenuto corretta la determinazione della sanzione, nonostante fosse avvenuta in violazione almeno del principio di proporzionalità.

La censura è infondata.

La corte territoriale ha valutato la posizione del ricorrente, sottolineando come la sanzione inflitta fosse di importo ridotto rispetto agli altri amministratori. In ogni caso, il giudizio sull’adeguatezza e proporzionalità della sanzione amministrativa è rimesso dalla legge alla discrezionalità del giudice di merito, che può quantificarne l’entità, entro i limiti sanciti dalla disposizione applicata, per commisurarla all’effettiva gravità del fatto concreto, globalmente desunta dai suoi elementi oggettivi e soggettivi, senza essere tenuto a specificare i criteri seguiti, con conseguente insindacabilità della relativa valutazione in sede di legittimità (Cass. n. 19856/2024, che menziona Cass. nn. 4844/2021, 5526/2020 e 9126/2017; in termini, Cass. nn. 11481/2020 e 10277/2024).

**14)** Con il ventiduesimo motivo il ricorrente contesta la violazione dell’art. 91 c.p.c., in relazione all’art. 360, n. 4, c.p.c., perché la corte d’appello lo avrebbe condannato alle spese a vantaggio della Banca d’Italia, nonostante si fosse difesa con funzionari interni e non con avvocati del libero foro. Non varrebbe in contrario l’argomento per cui la difesa sarebbe stata sostenuta comunque da un avvocato legittimamente esercente la professione forense.

La censura è manifestamente infondata.



Dagli atti di causa risulta che la Banca d'Italia è stata difesa da tre avvocati e non da suoi funzionari. Va ribadito, allora, il principio per cui, ove la P.A. sia rappresentata in giudizio non da un funzionario delegato, ma da un difensore, ai sensi degli artt. 82 e 87 c.p.c., il diritto dell'amministrazione al rimborso delle spese ex art. 91 c.p.c. comprende anche i relativi onorari di difesa e diritti di procuratore, benché detto difensore sia un suo dipendente, atteso che quel diritto sorge per il fatto che la parte vittoriosa è stata in giudizio con il ministero di un difensore tecnico (Cass. nn. 24374/2024, 23825/2023 e 16274/2022).

**15)** Il ricorrente chiede, infine, il rinvio ex art. 267 TFUE alla Corte di giustizia dell'Unione europea, onde sottoporle i seguenti quesiti:

«- dichiarare la Corte di giustizia se è compatibile con l'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, come interpretato, per effetto del rinvio operato dall'art. 52, co. 3, della stessa Carta all'art. 6 CEDU, un'interpretazione che esclude la natura punitiva delle sanzioni amministrative pecuniarie comminate da Banca d'Italia in forza delle disposizioni dell'art. 144 Tub - nella versione vigente alla data di approvazione del provvedimento impugnato - recanti una sanzione di euro 163.000,00, aggravata dalla pubblicazione del provvedimento sul sito internet dell'autorità giudicante;

- dichiarare la Corte di giustizia - appurata la natura sostanzialmente penale delle sanzioni amministrative pecuniarie comminate da Banca d'Italia, stante la sussistenza dei c.d. criteri Engel - se è compatibile l'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, come interpretato, per effetto del rinvio operato dall'art. 52, co. 3, della stessa Carta all'art. 6 CEDU, un'interpretazione che in forza di una disposizione interna (art. 3 l. 689/1981) pone a carico del sanzionato opponente una presunzione di responsabilità e, comunque, una presunzione di responsabilità suscettibile in contrario solamente di una probatio diabolica, quale quella individuata dalla costante giurisprudenza della Corte di cassazione;

- dichiarare la Corte di giustizia - appurata la natura sostanzialmente penale delle sanzioni amministrative pecuniarie comminate da Banca d'Italia, stante la sussistenza dei c.d. criteri Engel - se è compatibile l'art. 49 della Carta dei diritti



fondamentali dell'Unione europea, come interpretato, per effetto del rinvio operato dall'art. 52, co. 3, della stessa Carta all'art. 6 e 7 CEDU, un'interpretazione che nega l'applicazione della legge sopravvenuta più favorevole per la punizione - con una sanzione amministrativa sostanzialmente penale - di un fatto commesso prima della sua entrata in vigore;

- dichiarare la Corte di giustizia - appurata la natura sostanzialmente penale delle sanzioni amministrative pecuniarie comminate da Banca d'Italia, stante la sussistenza dei c.d. criteri Engel - se è compatibile con l'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, come interpretato, per effetto del rinvio operato dall'art. 52, co. 3, della stessa Carta all'art. 6 CEDU, rimettere all'apprezzamento dell'amministrazione sanzionante la fissazione del giorno a partire dal quale decorre il termine per la contestazione dell'infrazione, così rendendo incerto il diritto del candidato responsabile ad essere informata in modo quanto più tempestivo dell'addebito a suo carico;

- dichiarare la Corte di giustizia se è compatibile con l'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, come interpretato, per effetto del rinvio operato dall'art. 52, co. 3, della stessa Carta all'art. 6 CEDU, ed in particolare con il principio di imparzialità del trattamento della questione, una interpretazione che reputa correttamente formata una decisione con cui l'organo decidente recepisce integralmente la proposta dell'organo inquirente, senza indicare le ragioni che fondano la propria decisione e lo inducono a respingere ogni ulteriore replica formulata dal sanzionato in sede procedimentale;

- dichiarare la Corte di giustizia se è compatibile con l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, come interpretato, per effetto del rinvio operato dall'art. 52, co. 3, della stessa Carta all'art. 6 CEDU, che sanciscono un ricorso innanzi ad un giudice imparziale, un'interpretazione che attribuisce agli atti delle amministrazioni "accusanti" valore di prova privilegiata, così esprimendo parzialità e favore per la parte resistente sgravata dall'ordinario onere dimostrativo».

L'istanza, manifestamente infondata, va respinta.

Innanzitutto, l'oggetto della domanda di pronuncia pregiudiziale alla CGUE deve riguardare l'interpretazione o la validità del diritto dell'Unione, e non (come,



nella specie, pare sostanzialmente intendere il ricorrente) l'interpretazione delle norme del diritto nazionale o questioni di fatto sollevate nel procedimento principale (così C. giust., Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale, 2018/C 257/01, in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 20/07/2018). Inoltre, per la giurisprudenza di questa Corte «[...] non v'è diritto della parte all'automatico rinvio pregiudiziale ogniqualvolta la Corte di cassazione non ne condivide le tesi difensive (Cass., SU, n. 14043, 08/07/2016), bastando che le ragioni siano espresse (Corte EDU, in caso Ullens de Schooten e Rezabek c. Belgio), ovvero implicite laddove la questione pregiudiziale sia manifestamente inammissibile o manifestamente infondata (Corte EDU, in caso Wind Telecomunicazioni c. Italia, par. 36), ovvero sia quando l'interpretazione della norma e del caso siano evidenti (Cass., SU, n. 12067, 24/05/2007). Infatti, un organo giurisdizionale di ultima istanza non è tenuto a presentare alla Corte di giustizia una domanda di pronuncia pregiudiziale (art. 267, comma 3, TFUE), qualora esista già una giurisprudenza consolidata in materia o qualora la corretta interpretazione della norma di diritto di cui trattasi non lasci spazio a nessun ragionevole dubbio (Raccomandazioni 2016. C. - 439.01, par. 6)» (Cass., SU, n. 16157/2018, in motivazione, p. 5.5.; Cass. n. 14828/2018; Cass. n. 15041/2017, secondo cui il rinvio pregiudiziale alla CGUE presuppone il dubbio interpretativo su una norma comunitaria, che non ricorre allorché l'interpretazione sia auto-evidente o il senso della norma sia già stato chiarito da precedenti pronunce della Corte, non rilevando, peraltro, il profilo applicativo di fatto, che è rimesso al giudice nazionale). Anche la Corte costituzionale (sentenza n. 28 del 2010, in motivazione al p. 6) ha ritenuto di escludere il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, non «necessario quando il significato della norma comunitaria sia evidente, anche per essere stato chiarito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia». A queste considerazioni si può aggiungere che, sempre per la CGUE (C. giust., 06/10/1983, Cilfit e a., C-283/81; C. giust., 05/04/2016, C-689/13, Puligienica Facility Esco; C. giust., 28/07/2016, C-379/15, Association France Nature Environnement; C. giust., 06/10/2021, C-561/19), viene meno l'obbligo di rinvio pregiudiziale quando la corretta applicazione del



diritto UE si imponga con una evidenza che non lasci adito ad un ragionevole dubbio sulla soluzione da fornire alla questione sollevata (cd. dottrina dell'*acte clair*). Non è necessario, allora, disporre il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia poiché, per la giurisprudenza di legittimità (della quale si è dato conto in precedenza), le sanzioni amministrative pecuniarie applicate dalla Banca d'Italia, ai sensi dell'art. 144, TUB, per carenze nell'organizzazione e nei controlli interni, non sono sanzioni amministrative di carattere punitivo e non pongono un problema di compatibilità con le garanzie riservate ai processi penali dall'art. 6 CEDU (secondo la sentenza della Corte EDU Grande Stevens e altri c. Italia del 2014), non essendo equiparabili, per tipologia, severità, incidenza patrimoniale e personale alle sanzioni CONSOB sull'abuso di informazioni privilegiate (Cass. nn. 12031/2022 e 4524/2021) e sulla manipolazione del mercato (Cass. nn. 17209/2020 e 24850/2019), entrambe ritenute sostanzialmente penali.

**16)** Il ricorso è rigettato.

Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1 quater, del d.P.R. n. 115 del 2002, si dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, ad opera della parte ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso a norma del comma 1 bis dello stesso art. 13, se dovuto.

#### **P.Q.M.**

- rigetta il ricorso e condanna il ricorrente a rifondere le spese di lite alla controricorrente, che liquida in € 8.000,00 per compenso e in € 200,00 per esborsi, oltre accessori di legge e spese generali nella misura del 15%;

- ai sensi dell'art. 13, comma 1 quater, del d.P.R. n. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, ad opera della parte ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso a norma del comma 1 bis dello stesso art. 13, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della II Sezione Civile, il 17 febbraio 2026.

**Il Presidente**  
**Giuseppe Tedesco**

