

BANCA D'ITALIA

Quaderni di ricerca giuridica

della Consulenza legale

Le sanzioni amministrative bancarie e la giurisprudenza
della Corte d'Appello di Roma

di Marcello Condemi



Numero 22 - Aprile 1991

BANCA D'ITALIA

Quaderni di ricerca giuridica
della Consulenza legale

**Le sanzioni amministrative bancarie e la giurisprudenza
della Corte d'Appello di Roma**

di **Marcello Condemi**

Numero 22 - Aprile 1991

All'analisi economica e tecnica, sulla quale si basa l'azione che la Banca d'Italia svolge come banca centrale ed organo di vigilanza, si accompagna, con crescente impegno, quella giuridica dei fenomeni creditizi e monetari e, più in generale, dei profili istituzionali dell'attività economica.

All'interno dell'Istituto è attribuito alla Consulenza Legale, accanto alle funzioni contenziosa e consultiva, il compito di svolgere indagini e ricerche in materia giuridico-bancaria.

I "Quaderni di ricerca giuridica" intendono essere, nell'ambito della Banca d'Italia e del sistema bancario, strumento di diffusione di lavori prevalentemente prodotti da appartenenti alla Consulenza Legale ed originati da ricerche di specifico interesse per l'Istituto.

COMITATO DI COORDINAMENTO: *GIORGIO SANGIORGIO, PIETRO DE VECCHIS, GIUSEPPE VITTIMBERGA, VINCENZO MEZZACAPO, LUIGI DESIDERIO.*

I "Quaderni" riflettono esclusivamente le opinioni dei singoli autori e non intendono, quindi, rappresentare posizioni ufficiali della Banca d'Italia.

INDICE

PARTE I

LE SANZIONI AMMINISTRATIVE BANCARIE

	Pag.
1. La sanzione amministrativa quale momento del controllo bancario	15
2. Potestà punitiva e funzione della sanzione	20
3. Potestà punitiva e discrezionalità del suo esercizio	23
4. Il procedimento sanzionatorio previsto dall'art. 90 l.b.	28
5. Limiti di applicabilità delle norme dettate dalla legge n. 689/1981 alla procedura sanzionatoria in materia bancaria	35
6. L'infrazione amministrativa bancaria come illecito colpevole	41
7. Il ricorso per Cassazione avverso il decreto della Corte d'Appello	47
8. Posizione processuale della Banca d'Italia	52
9. Giurisprudenza della Corte d'Appello di Roma sull'impianto normativo sanzionatorio bancario	57

PARTE II

LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE D'APPELLO DI ROMA

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 24 gennaio-21 febbraio 1978; Pres. Minniti; Rel. Bilardo; Amministratore di Banca ordinaria c. Ministero del Tesoro	67
Violazioni del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (artt. 35, 2° comma, e 37). Reggente la Direzione centrale. Esercizio sostanziale dei poteri già conferiti con la carica di amministratore delegato. Responsabilità. Proposta di incremento patrimoniale non approvata dall'Assemblea dei soci. Inidoneità a consentire l'aumento del limite di fido.	
App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 3-12 aprile 1978; Pres. Minniti; Rel. Bilardo; Direttore di Banca Popolare c. Ministero del Tesoro.	70
Violazioni del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (artt. 31, 32 e 35). Tardiva proposizione del reclamo. Inammissibilità.	
App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 24 aprile-18 maggio 1978; Pres. Minniti; Rel. Bilardo; Direttore di Cassa Rurale ed Artigiana c. Ministero del Tesoro	71
Violazioni del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni nonché del r.d. 26.8.1937, n. 1706 e successive modificazioni. Contestazione delle irregolarità alla Cassa quale responsabile civile ai sensi dell'art. 40 del r.d. n. 1706/1937. Prescrizione della infrazione. Artt. 157 c.p. e 41 r.d. n. 1706/1937. Inapplicabilità. Art. 2946 c.c. Ap-	

plicabilità. Misura della sanzione irrogata. Discrezionalità. Continuazione ex art. 81 c.p.. Inapplicabilità. Presenza della Banca d'Italia nel procedimento ex art. 90. Ammissibilità. Carenza ed impreparazione del personale dipendente. Responsabilità riconducibile al Direttore.

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 9-18 maggio 1978; Pres. Mancini; Rel. Bilardo; Direttore di Banca ordinaria c. Ministero del Tesoro 73

Violazioni del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni. Mancato deposito ex art. 38, disp.att., c.p.c.. Carenza di interesse. Improcedibilità del reclamo.

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 12-22 giugno 1978; Pres. Mancini; Rel. Bilardo; Amministratori e Direttore di Cassa di Risparmio c. Ministero del Tesoro 74

Violazioni del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni. Prescrizione delle infrazioni. Art. 157 c.p.. Inapplicabilità. Art. 2946 c.c.. Applicabilità. Art. 87 l.b.. Applicabilità agli Amministratori. Responsabilità per omissione, quale causa diretta degli illeciti amministrativi di cui all'art. 87 l.b.. Dissenso da far risultare nel libro delle adunanze e delle deliberazioni del Consiglio al fine di escludere la responsabilità dell'agente.

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 30 maggio-20 settembre 1978; Pres. Mancini; Rel. Iannotta; Direttore di Monte di credito su pegno c. Ministero del Tesoro 76

Violazione del r.d.l. 12.3.1936 e successive modificazioni (art. 32, lett. h)). Deficienze organizzative dell'azienda. Giuridica riconducibilità ad omissione di organizzazione o di controllo del "Direttore generale". Continuazione ex art. 81 c.p.. Inapplicabilità. Misura della sanzione irrogata. Discrezionalità.

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 27 giugno-6 ottobre 1978; Pres. Minniti; Rel. Bilardo; Amministratori di Banca Popolare c. Ministero del Tesoro 78

Violazioni del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (artt. 32, lett. f), 35, cpv., lett. b), e 37, 1° comma). Trasmissibilità agli eredi dell'obbligo del pagamento delle pene pecuniarie. Esclusione attesa, peraltro, la non definitività del provvedimento che ha inflitto la pena pecuniaria. Art. 87 l.b.. Applicabilità agli amministratori. Violazioni elencate nell'art. 87 l.b.. Natura amministrativa. Omissione come causa diretta degli illeciti amministrativi di cui all'art. 87 l.b.. Dissenso da far risultare nel libro delle adunanze e delle deliberazioni del Consiglio al fine di escludere la responsabilità dell'agente. Prescrizione delle infrazioni. Art. 2948 c.c.. Applicabilità.

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 15-29 gennaio 1979; Pres. Minniti; Rel. Bilardo; Amministratori e Direttore di Banca Popolare c. Ministero del Tesoro 84

Violazioni del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni. Misura della sanzione irrogata. Discrezionalità.

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 9-27 luglio 1979; Pres. Minniti; Rel. Bilardo; Amministratori, Sindaci e Direttore di Cassa Rurale ed Artigiana, nonché la medesima quale responsabile civile, c. Ministero del Tesoro 85

Violazioni del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni e del r.d.l. 26.8.1937, n. 1706 e successive modificazioni. Circostanze evidenziate nel rapporto ispettivo. Pacificità. Garanzie richieste dall'art. 18, lett. b), r.d.l. n. 1706/1937. Tassatività. Misura della sanzione irrogata. Discrezionalità.

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 26 giugno-4 ottobre 1979; Pres. Mancini; Rel. Bilardo; Presidente del consiglio di amministrazione, Presidente del collegio sindacale e sindaco di Banca Popolare c. Ministero del Tesoro 87

Violazione del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (art. 37). Motivazione per relationem. Legittimità. Obbligo di trasmissione tempestiva dei verbali del Collegio sindacale. Sussistenza. Mancato accertamento da parte del Collegio dell'adempimento dell'incombenza. Responsabilità civile dell'azienda.

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 26 giugno-4 ottobre 1979; Pres. Mancini; Rel. Bilardo; Amministratori, Sindaci, Direttore, ed altri, di Banca popolare c. Ministero del Tesoro 89

Violazioni del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (artt. 31, 1° comma, 32, lett. h), e 35, 2° comma, lett. b)). Rinuncia degli interessati al reclamo. Non luogo a provvedere sul medesimo.

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 19 novembre-11 dicembre 1979; Pres. e Rel. Bilardo; Amministratori e Direttore di Istituto di credito c. Ministero del Tesoro 90

Violazioni del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni. Sospensione dei termini ex legge 7 ottobre 1969, n. 742. Applicabilità. Procedimento ex art. 90 l.b.. Natura disciplinare. Esclusione. Procedimento di natura amministrativa dalle caratteristiche peculiari.

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 10 marzo-23 aprile 1980; Pres. Rel. Bilardo; Direttore Generale di Banca Popolare c. Ministero del Tesoro 92

Violazione del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (art. 32, lett. h). Infrazioni ex art. 87 l.b.. Responsabilità del dirigente per omissione di controllo sull'operato altrui ancorché sia inadeguata o inidonea l'organizzazione amministrativa del servizio. Centrale dei Rischi. Essenzialità per la vita dell'azienda di credito.

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 7 ottobre-19 novembre 1980; Pres. Minniti; Rel. Taddeucci; Vice Presidente, Amministratori e Sindaci di Cassa di Risparmio c. Ministero del Tesoro 94

Violazione del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (art. 31, 1° comma). Imputabilità ai componenti del Collegio sindacale. Obbligo di inviare alla Banca d'Italia le situazioni periodiche. Necessità della sostanziale conformità al vero dei dati oggetto di comunicazione. Inesistenza di impianto contabile efficiente e regolare. Responsabilità per negligenza od omissione dei componenti del Collegio sindacale.

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); Pres. Perri; Rel. Bilardo; decreto 14-25 giugno 1981; Direttore Centrale di Cassa di Risparmio c. Ministero del Tesoro .. 96

Violazioni del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni. I soggetti elencati nell'art. 87, 3° comma, l.b. rispondono anche di infrazioni non riconducibili inizialmente e direttamente al loro operato ma il cui compimento è causato da carenze di controllo spettante al dirigente o alla mancata efficienza di organizzazione, da parte di quest'ultimo, dei servizi essenziali per la vita dell'Istituto.

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 2 novembre-1° dicembre 1981; Pres. e Rel. Bilardo; Direttore Generale di Banca Popolare c. Ministero del Tesoro 98

Violazioni del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni. Nullità del decreto sanzionatorio per difetto assoluto di motivazione. Esclusione. Violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. attese le differenti prescrizioni sul contingentamento del credito concernenti l'attività delle Banche Popolari e quella delle Casse Rurali ed Artigiane. Esclusione. Infrazioni ex art. 87 l.b.. Ipotesi di responsabilità obiettiva. Esclusione. Violazione degli artt. 24, 2° comma (diritto di difesa in ogni stato e grado del procedimento), e 27, 1° comma, Cost. (responsabilità personale). Esclusione. Sindacato sulla misura delle sanzioni irrogate. Esclusione.

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 16 novembre-1° dicembre 1981; Pres. e Rel. Bilardo; Direttore Generale di Banca Popolare c. Ministero del Tesoro (94/81)	101
Violazioni del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (artt. 31, 1° comma, e 32, lett. h)). Nella categoria dei comportamenti omissivi rientra la omissione di organizzazione e di controllo della gestione aziendale. Al Direttore Generale non spetta soltanto la mera esecuzione materiale delle deliberazioni del Consiglio di amministrazione ma, altresì, la verifica della rispondenza di dette deliberazioni alle prescrizioni della legge bancaria.	
App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 16 novembre-1° dicembre 1981; Pres. e Rel. Bilardo; Direttore Generale di Banca Popolare c. Ministero del Tesoro (n. 90/81)	103
Violazione del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (art. 35, 2° comma, lett. b)). Responsabilità per omessa organizzazione del servizio di rilevazione dei rischi bancari. Sussistenza.	
App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 22 gennaio-15 febbraio 1982; Pres. Pinnarò; Rel. Vaccaro; Presidente e Sindaci di Cassa Rurale ed Artigiana c. Ministero del Tesoro	104
Violazione del r.d.l. 26.8.1937, n. 1706 e successive modificazioni (art. 39, lett. c). Ricorso presentato oltre i termini di cui all'art. 90 l.b.. Timbro postale attestante il ricevimento della raccomandata. Irrilevanza. Inammissibilità del reclamo.	
App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 3-15 febbraio 1982; Pres. Pinnarò; Rel. Sommella; Direttore Generale di Cassa di Risparmio c. Ministero del Tesoro	105
Violazioni del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (artt. 31, 1° comma, e 32, lett. h)). Ricorso presentato oltre i termini di cui all'art. 90 l.b.. Inammissibilità.	
App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 16 febbraio-22 marzo 1983; Pres. Morsillo; Rel. Di Salvo; Direttore Generale di Banca ordinaria c. Ministero del Tesoro	106
Violazione del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (art. 32, lett. h). Incostituzionalità dell'art. 90, commi terzo e seguenti, l.b. per contrasto con gli artt. 24 e 113 Cost. Esclusione. Procedimento sanzionatorio previsto dalla legge bancaria. Suddivisione in due fasi: la prima di carattere amministrativo e la seconda di natura giurisdizionale. Diritto di difesa dell'incolpato. Pieno soddisfacimento. Motivazione <i>per relationem</i>. Ammissibilità. Inapplicabilità dell'art. 81 c.p.. Applicazione del criterio del cumulo materiale. Misura della sanzione irrogata. Discrezionalità. Responsabilità a causa di carenze organizzative. Sussistenza.	
App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 18 luglio-19 novembre 1983; Pres. Colesanti; Rel. Cocco; Direttore di Cassa Rurale ed Artigiana c. Ministero del Tesoro	109
Violazioni del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (art. 32) e del r.d.l. 7.3.1938, n. 141 e successive modificazioni (artt. 11, u.c., e 15, quarto e quinto comma). Esercizio sostanziale delle mansioni di capo dell'esecutivo. Valore di prova del rapporto ispettivo della Banca d'Italia. Responsabilità <i>ex art.</i> 87 l.b.. Estensibilità a tutti i dipendenti delle aziende di credito.	
App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 26 marzo-9 maggio 1986; Pres. Meo; Rel. De Musis; Amministratori di Cassa Rurale ed Artigiana c. Ministero del Tesoro	111

Violazioni del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (artt. 32 lett. h) e 37, 2° comma) e del r.d.l. 7.3.1938, n. 141 e successive modificazioni (artt. 15, 4° comma, 18, lett. b), 20, 1° comma). Decreto del Presidente della Corte d'Appello contenente termine per la presentazione di memorie e documenti. Mancata notifica da parte del ricorrente. Non luogo a provvedere in ordine al reclamo.

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 18 luglio-27 settembre 1986; Pres. Minniti; Rel. Cocco; Amministratori, Sindaci e Direttore di Cassa Rurale ed Artigiana c. Ministero del Tesoro

112

Violazioni del r.d.l. 26.8.1937, n. 1706 e successive modificazioni (artt. 11, u.c., 13, 3° comma, 20, 3° comma, e 21) e del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (art. 32 lett. g) e lett. h). Applicabilità della legge 24.11.1981, n. 689 (artt. 8 e 114, 2° comma). Responsabilità ex art. 87 l.b.. Estensibilità a tutti i dipendenti delle aziende di credito. Sospensione del procedimento ex art. 90 l.b. attesa l'esistenza di giudizi pendenti dinanzi i giudici penale e civile. Esclusione. Reclamo presentato oltre il termine di trenta giorni stabilito dall'art. 90, 3° comma, l.b.. Inammissibilità. Consiglio di amministrazione. Dovere primario di curare l'osservanza all'interno dell'azienda di credito delle disposizioni di legge nonché di vigilare sulla attività aziendale. Sanzionabilità malgrado la denuncia penale a carico del Direttore e la richiesta di sopralluogo ispettivo della Banca d'Italia. Legge 24.11.1981, n. 689. Carezza di legittimazione a dolersi che pari sanzione sia stata inflitta al corresponsabile.

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 28 settembre-14 ottobre 1988; Pres. Anedda; Rel. Paolini; Amministratore di Banca ordinaria c. Ministero del Tesoro

118

Violazioni del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (artt. 31, 1° comma, 32, lett. a) e lett. b), e 35, 2° comma, lett. c)). Procedimento ex art. 90 l.b.. Natura contenziosa. Necessità di ministero di difensore ex art. 82, 3° comma, c.p.c.. Sottoscrizione della parte personalmente. Difetto di *legitimitatio ad processum* del reclamante. Invalidità irrimediabile dell'atto introduttivo attesa la mancanza di un suo requisito formale indispensabile.

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 1° dicembre 1988-14 gennaio 1989; Pres. Sciuto; Rel. Paolini; Amministratore di Cassa Rurale ed Artigiana c. Ministero del Tesoro

119

Violazione del r.d.l. 26.8.1937, n. 1706 e successive modificazioni (art. 39, 2° comma). Procedimento ex art. 90 l.b.. Natura contenziosa. Necessità di ministero di difensore ex art. 82, 3° comma, c.p.c.. Sottoscrizione della parte personalmente. Difetto di *legitimitatio ad processum* del reclamante. Invalidità irrimediabile dell'atto introduttivo attesa la mancanza di un suo requisito formale indispensabile.

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 5-10 aprile 1989; Pres. Metta; Rel. Paolini; Amministratore di Cassa Rurale ed Artigiana c. Ministero del Tesoro

120

Violazione del r.d.l. 26.8.1937, n. 1706 e successive modificazioni (art. 39, 2° comma). Procedimento ex art. 90 l.b.. Natura contenziosa. Necessità di ministero di difensore ex art. 82, 3° comma, c.p.c.. Sottoscrizione della parte personalmente. Difetto di *legitimitatio ad processum* del reclamante. Invalidità irrimediabile dell'atto introduttivo attesa la mancanza di un suo requisito formale indispensabile.

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 10 febbraio-6 maggio 1989; Pres. Sciuto; Rel. Misiti; Amministratori di Banca popolare c. Ministero del Tesoro

121

Violazione del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (artt. 31, 1° comma, 32, lett. d), e 35, 2° comma, lett. c)). Consulenza tecnica volta a contrastare le risultanze ispettive. Inammissibilità. Obbligo ex art. 31 l.b.. Effettività e realtà dei dati trasmessi. Eliminazione tempestiva delle irregolarità. Sussistenza dell'illecito.	
App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 22 febbraio-6 maggio 1989; Pres. Anedda; Rel. Marchese; Amministratore di Banca ordinaria c. Ministero del Tesoro	122
Violazione del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (art. 35, 2° comma, lett. b). Procedimento ex art. 90 l.b.. Natura contenziosa e giurisdizionale. Necessità di ministero di difensore ex artt. 82 e 83 c.p.c.. Inammissibilità del reclamo.	
App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 13 marzo-6 maggio 1989; Pres. Anedda; Rel. Vitrone; Amministratori di Cassa di Risparmio c. Ministero del Tesoro	123
Violazione del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (art. 31, 1° comma). Reclamo proposto oltre il termine stabilito dell'art. 90 l.b.. Inammissibilità. Reclamo proposto in violazione del disposto di cui all'art. 83, 3° comma, c.p.c.. Nullità. Mancata iscrizione a voce propria di posizioni di credito in sofferenza. Responsabilità del Consiglio di amministrazione. Sussistenza. Responsabilità del direttore generale e del Comitato di gestione. Esclusione.	
App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 4 maggio-5 giugno 1989; Pres. Anedda; Rel. Adamo; Direttore di Cassa Rurale ed Artigiana c. Ministero del Tesoro	125
Violazione del r.d.l. 26.8.1937, n. 1706 e successive modificazioni (art. 39, 2° comma, lett. a), b), c)). Reclamo presentato presso una Filiale della Banca d'Italia e non presso il competente Ispettorato oltre il termine stabilito dall'art. 90 l.b.. Attestazione da parte dell'ente pubblico ricevente. Inammissibilità del reclamo.	
App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 2 giugno-11 luglio 1989; Pres. Anedda; Rel. Misiti; Sindaco di Banca Popolare c. Ministero del Tesoro	126
Violazione del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (art. 31, 1° comma). Sindaci. Mancato esercizio dei poteri di denuncia e di intervento ad essi devoluti dalla legge. Responsabilità. Mera inesattezza delle notizie fornite all'Organo di vigilanza in occasione di benessere richiesto per l'aumento della partecipazione della banca in altra società. Sussistenza di violazione. Infrazioni distintamente sanzionate non conseguenti ad una sola azione od omissione. Inapplicabilità dell'art. 8, prima ipotesi, della legge n. 689/1981. Violazioni della medesima disposizione di legge. Inflizione di un'unica pena pecuniaria in misura aggravata in applicazione dell'art. 8, seconda ipotesi, della legge n. 689/1981.	
App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 3 luglio-30 settembre 1989; Pres. Valente; Rel. Sciuto; Sindaco di Cassa di Risparmio c. Ministero del Tesoro	127
Violazione del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (art. 31, 1° comma). Procedimento ex art. 90 l.b.. Natura contenziosa. Necessità di ministero di difensore ex art. 82, 3° comma, c.p.c.. Sottoscrizione della parte personalmente. Insuscettibilità di sanatoria. Nullità dell'atto introduttivo.	
App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 4 luglio-12 ottobre 1989; Pres. Anedda; Rel. Cocco; Amministratore di Cassa di Risparmio c. Ministero del Tesoro	128

Violazione del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (artt. 31, 1° comma, 35, 2° comma, lett. c). Procedimento ex art. 90 l.b.. Natura contenziosa e giurisdizionale. Necessità di ministero di difensore ex artt. 82 e 83 c.p.c.. Sottoscrizione della parte personalmente. Insuscettibilità di sanatoria. Nullità assoluta dell'atto introduttivo.

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 6 luglio-12 ottobre 1989; Pres. Anedda; Rel. Ciuchini; Sindaco di Cassa di Risparmio c. Ministero del Tesoro 129

Violazione del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (art. 31, 1° comma). Irragionevolezza della sopravvalutazione, da parte dell'Organo di Vigilanza, delle sofferenze dell'azienda. Esclusione atteso che il calcolo delle sofferenze da parte degli ispettori è avvenuto secondo le prescrizioni generali e predeterminate fissate nelle istruzioni della Banca d'Italia. Elusione generalizzata di norme e di legittime disposizioni dell'autorità. Responsabilità dei sindaci.

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 18-23 ottobre 1989; Pres. Anedda; Rel. Paolini; Amministratore di Banca Popolare c. Ministero del Tesoro 130

Violazione del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (art. 31, 1° comma). Procedimento ex art. 90 l.b.. Natura formalmente e sostanzialmente contenziosa. Necessità di ministero di difensore ex art. 82, 3° comma, c.p.c.. Sottoscrizione della parte personalmente. Nullità dell'atto introduttivo.

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 15-27 gennaio 1990; Pres. Scorzelli; Rel. Vitrone; Amministratori di Cassa di Risparmio c. Ministero del Tesoro 131

Violazione del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (art. 31, 1° comma). Procedimento ex art. 90 l.b.. Natura contenziosa. Sottoscrizione della parte personalmente. Nullità del reclamo. Rilievi della Banca d'Italia. Insuscettibilità di formare oggetto di contestazione in via subordinata e ipotetica. Presidente del Consiglio di amministrazione di Cassa di Risparmio. Responsabilità a causa della mancata iscrizione a voce propria di posizioni di credito in sofferenza.

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 1° febbraio-5 maggio 1990; Pres. Anedda; Rel. Sciuto; Direttore generale e Presidente del Comitato di Gestione di Cassa di Risparmio c. Ministero del Tesoro (n. 88/89) 133

Violazioni del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (artt. 31, 1° comma, e 35, 2° comma, lett. c). Necessità della contestazione degli addebiti. Contestazioni trasmesse all'indirizzo dell'agente con raccomandata A.R.. Sufficienza. Motivazione per relationem. Ammissibilità. Responsabilità oggettiva. Esclusione. Responsabilità del Direttore Generale relativa alla funzionalità ed all'organizzazione dell'esecutivo non essendo egli un mero esecutore di delibere del Consiglio di amministrazione.

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 1° febbraio-5 maggio 1990; Pres. Anedda; Rel. Sciuto; Sindaco di Cassa di Risparmio c. Ministero del Tesoro (n. 93/89) 135

Violazione del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (art. 31, 1° comma). Istruzioni della Banca d'Italia tese a stabilire i criteri in base ai quali determinati crediti devono essere qualificati e comunicati come "sofferenti". Discrezionalità tecnica dell'Organo di vigilanza. Sindaci. Poteri di controllo limitati non solo alla verifica della funzionalità generale dell'impianto organizzativo dell'azienda ma anche al riscontro della veridicità dei dati contabili. Certificazione del bilancio da parte di società specializzata. Sussistenza degli obblighi di vigilanza in relazione alle direttive impartite dalla Banca d'Italia.

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 1° febbraio-5 maggio 1990; Pres. Anedda; Rel. Adamo; Vice Presidente di Cassa di Risparmio c. Ministero del Tesoro (n. 120/89) 136

Violazione del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (art. 31, 1° comma). Motivazione *per relationem*. Ammissibilità. Invio di dati non regolarmente elaborati. Violazione dell'art. 31 l.b.. Affidamento di compiti di certificazione a società specializzata. Onere di vigilanza da parte dell'azienda in ordine all'esatta osservanza delle direttive cogenti impartite dalla Banca d'Italia. Obbligo di indicare la pena base e i motivi che hanno determinato la pena concretamente irrogata. Insussistenza.

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 5 marzo-5 maggio 1990; Pres. Scorzelli; Rel. Vitrone; Componente di Comitato di gestione c. Ministero del Tesoro

139

Violazione del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (art. 31, 1° comma). Natura amministrativa delle sanzioni pecuniarie previste dalla legge bancaria. Art. 87 l.b.. Applicabilità anche ai componenti del Comitato di gestione. Procedimento *ex art. 90 l.b.*. Natura camerale. Discrezionalità delle aziende di credito circa le modalità del rispetto delle disposizioni contenute nell'art. 31 l.b.. Esclusione. Affidamento di compiti di certificazione a società specializzata. Responsabilità degli operatori aziendali in caso di violazione delle prescrizioni dettate dalla Banca d'Italia.

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 7 giugno-18 luglio 1990; Pres. Anedda; Rel. Annunziata; Direttore generale di Cassa di Risparmio c. Ministero del Tesoro

141

Violazioni del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (artt. 31, 1° comma, 32, 35, 2° comma, lett. c)). Motivazione *per relationem*. Ammissibilità. Discrezionalità dell'azienda in ordine alle valutazioni concernenti gli affidamenti da concedere. Sussistenza. Macroscopica approssimazione nella conduzione della istruttoria delle pratiche di fido. Sussistenza di colpa per omissione. Responsabilità risalente alla condotta omissiva nell'espletamento dei controlli gerarchici. Omessa scritturazione a voce propria di crediti in sofferenza. Sussumibilità nelle fattispecie di illecito di cui all'art. 87 l.b.

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 4 ottobre-17 novembre 1990; Pres. Aiello; Componente di Comitato di Gestione di Cassa di Risparmio c. Ministero del Tesoro

144

Violazione del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (art. 31, 1° comma). Motivazione *per relationem*. Ammissibilità. Invio di dati non regolarmente elaborati. Violazione dell'art. 31 l.b.. Affidamento di compiti di certificazione a società specializzata. Onere di vigilanza da parte dell'azienda in ordine all'esatta osservanza delle direttive cogenti impartite dalla Banca d'Italia. Obbligo di indicare la pena base e i motivi che hanno determinato la pena concretamente irrogata. Insussistenza.

INDICE ANALITICO

147

PARTE I

LE SANZIONI AMMINISTRATIVE B/

1. La sanzione amministrativa quale momento del controllo bancario

La Banca d'Italia per effetto dell'art. 2 del d.l.c.p.s. 17 luglio 1947, n. 691, risulta istituzionalmente investita delle "funzioni del cessato Ispettorato per la difesa del risparmio e per l'esercizio del credito", apposito organo, come lo definisce la legge, incardinato presso il Ministero del Tesoro (1).

Ad essa, in pratica, già titolare della funzione dell'emissione (2) e responsabile della politica monetaria, è affidato il compito ed il correlativo potere di tutela del pubblico risparmio e di disciplina dell'attività creditizia (3). Un compito alquanto complesso che la legge suole definire tecnicamente come "controllo", ma che nella normativa bancaria si atteggia in modo variegato e con contenuti che travalicano la significazione giuridica propria di tale termine, atteso che esso designa nelle scienze giuridiche un aspetto dell'agire umano di verifica di regolarità di una funzione propria o aliena (4).

Nel linguaggio giuridico, in realtà, il termine controllo non sempre viene adoperato in modo proprio. Nella realtà fenomenologica, infatti, si possono rintracciare casi nei quali la cennata espressione, anziché essere correlata alla verifica della regolarità di funzioni, appare volta, talora, ad indicare attività amministrative di manovra di particolari fe-

(1) Spunti interessanti, oltre che essenziali alla ricostruzione della natura giuridica della Banca d'Italia, si ricavano dall'esame della sequenza storico-giuridica che ne ha determinato l'attuale assetto ordinamentale (sul punto V., *amplius*, MERUSI, *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, 1974, *sub art.* 47 p. 153 e ss.). Riconoscono la natura di organo dello Stato della Banca d'Italia GIANNINI, *Sulla natura giuridica e sulle attribuzioni della Banca d'Italia*, in *Banca e Borsa*, 1949, II, p. 357 e ss.; BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, 1957, p. 50 e ss.; FERRI, voce "Banca d'Italia", in *Enc. del dir.*, Milano, vol. V, 1959, p. 7; MERUSI, *Commentario della Costituzione*, cit., p. 162 e ss.; CONDEMI, *Natura di organo dello Stato e responsabilità della Banca d'Italia nell'espletamento della funzione di vigilanza*, in *Mondo bancario*, 1989, II, p. 57 e ss.; *contra*: TREVES, *I Comitati interministeriali*, in *Atti giuridici in onore della Cedam*, vol. II, Padova, 1953, pp. 226 e 229 e ss.; NIGRO, *Profili Pubblicistici del credito*, Milano, 1972, p. 91; MEZZACAPO, *Evoluzione normativa della disciplina della banca centrale in Italia*, in *Impresa, Ambiente, Pubblica Amministrazione*, 1975, p. 515.

(2) Sul punto cfr. DE VECCHIS, *L'Istituto di emissione, Quaderni di ricerca giuridica della Consulenza Legale della Banca d'Italia*, 1986. V., inoltre, per una visione della complessa normativa concernente l'attività dispiegata dalla Banca d'Italia nell'esercizio delle sue prerogative di Banca centrale, *Normativa concernente l'Istituto di Emissione*, a cura di VITTIMBERGA-CASA-CONDEMI, Banca d'Italia, Roma, 1988.

(3) La Banca d'Italia deve "considerarsi il massimo organo tecnico amministrativo nell'ordinamento del credito, incontrando nell'esercizio della sua attività di vigilanza il solo limite del rispetto, da una parte, delle direttive impartite dal Comitato..., al quale è legata da un vincolo gerarchico improprio, e, dall'altra, delle delibere dello stesso alle quali la Banca deve conformare le istruzioni da fornire alle aziende di credito (art. 32 l.b.)": SANGIORGIO, *Credito (Ordinamento amministrativo del)*, in *Digesto IV - Disc. pubblic.*, Torino, 1989, p. 429. Occorre rilevare, per completezza, che talvolta si distingue tra provvedimenti della Banca e provvedimenti del Governatore. Una qualificata linea di pensiero osserva sul punto, che alla notazione va riconosciuto un "rilevo meramente formale atteso che, da un lato, già la legge bancaria del 1936 aveva posto a capo dell'Ispettorato il Governatore e, dall'altro, la distinzione tra provvedimenti della Banca e provvedimenti del Governatore, ha il solo rilievo della riferibilità del provvedimento, nel primo caso, all'ente pubblico, nel secondo, all'organo individuale" (cfr. SANGIORGIO, *Profilo Istituzionale della disciplina pubblicistica del credito, Quaderni di ricerca giuridica della Consulenza Legale della Banca d'Italia*, 1987, p.34. In senso sostanzialmente conforme v. DESIDERIO, *Azione di responsabilità ed autorizzazione ex art.72 legge bancaria*, in nota a Trib.Latina, *ord.* 24 aprile 1974, in *Banca e borsa*, 1974, II, pp. 302-303.).

(4) Cfr. BERTI-TUMIATTI, voce "Controlli Amministrativi", in *Enc. del dir.*, vol. X, Milano, 1959, p. 298 e ss.; FORTI, *I controlli dell'amministrazione comunale*, in *Trattato di diritto amministrativo* a cura di ORLANDO, II, Milano, 1915, p. 608 e ss., al quale si deve la più vasta trattazione organica sulla tematica dei controlli.

nomeni, come nelle ipotesi di “controllo dei cambi” ovvero in quelle di “controllo dei prezzi”, talaltra ad indicare una potestà di direzione, come nel caso dell’attività di “controllo bancario” (5).

Che il “controllo bancario”, in particolare, abbia significazione e portata diversa dalla comune accezione attribuita al termine controllo è cosa abbastanza evidente. A conferma di ciò basti leggere la ridondante (6) locuzione contenuta nell’art. 47 Cost. (7) (ove è detto, tra l’altro, che la “Repubblica ... disciplina, coordina e controlla l’esercizio del credito”. Poteri, questi, che compendianti, come si è visto, nel termine “controllo”, appaiono sicuramente più ampi ed articolati di quelli che nel significato giuridico si riconducono alla ripetuta espressione.

Nella materia creditizia, quindi, la nozione di controllo bancario viene adoperata per connotare una fenomenologia fuoriscente dalle tipizzazioni classiche del diritto amministrativo, essendo siffatto rapporto inteso come disciplina e direzione della complessa attività creditizia da parte dell’Organo di vigilanza (8); ovvero, secondo un’autorevole impostazione dottrina, come sommatoria di varie forme di controllo (in senso tecnico), così dette minori, atteggiatesi ciascuna come momento logico-giuridico ordinato all’esercizio di una composita potestà di direzione (9).

Trattasi, in particolare, di un’attività, poggiante su una situazione di potestà-interesse protetto (10) tra organo controllante e soggetti controllati, che si articola in una potestà di ordine (emanazione di un’ampia forma di atti amministrativi, quali autorizzazioni, approvazioni, proposte, nomine, benessere, pareri nonché una serie di provvedimenti a carattere

(5) Cfr. GIANNINI, *Diritto pubblico dell’economia*, Bologna, 1977, p. 175 e ss., il quale, attesa l’inerenza di interessi pubblici, riconduce le cennate forme di controllo al dettato normativo di cui all’art. 41 Cost., che consente la previsione di programmi e controlli per l’indirizzo e il coordinamento a fini sociali dell’attività economica privata e pubblica, consentendo legittimamente di sottoporre il diritto d’impresa e/o l’esercizio di esso a potestà pubbliche. Preme osservare, peraltro, che l’Autore, con riferimento al “controllo bancario”, perviene a tale conclusione dopo avere esplicitamente riconosciuto, ex art. 47 Cost., che il “risparmio fruisce di una tutela costituzionale ... che è il principio della liquidità bancaria ed il controllo sulle banche da parte degli organi reggenti l’ordinamento sezionale del credito”.

(6) Invero, le attribuzioni elencate nella Carta fondamentale, a parte la prima che attiene al momento della creazione dell’apparato normativo creditizio, sono ricollegabili alla posizione di direzione, cui ineriscono anche poteri di coordinazione, di propulsione, di direttiva, di controllo (in senso tecnico). Cfr., per una visione esauriente di tali relazioni interorganiche, A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, I, 1989, p. 238 e ss..

(7) Esula dalle finalità della presente trattazione indagare se e in quale misura esistano correlazioni tra il terzo comma dell’art. 41 e l’art. 47 della Costituzione. L’argomento, ad ogni modo, viene trattato esaurientemente da CAPRIGLIONE, *Intervento pubblico e ordinamento del credito*, Milano, 1978, p. 39 e ss.. Sul punto cfr., altresì, MERUSI, *Commentario della Costituzione*, cit., pp. 158-162 nonché, di recente, OPPO, in *Codice commentato della Banca*, a cura di CAPRIGLIONE-MEZZACAPO, Milano I, 1990 sub art. 41 Cost., p. 3 e ss.

(8) In dottrina la complessa nozione del controllo bancario viene anche compendiata nel termine “governo”: PORZIO, *Il governo del credito*, Napoli, 1976, p. 26. La dizione, altresì, si ritrova in ALLEGRETTI, *Il governo della finanza pubblica*, Padova, 1971, p. 210.

(9) Cfr. GIANNINI, *Controllo; nozioni e problemi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1974, pp. 1266-1267.

(10) La potestà in parola costituisce uno dei moduli sui quali si articolano i rapporti “interorganici”, vale a dire i rapporti tra i componenti l’organizzazione settoriale. Tale situazione, ovviamente, correndo tra figure soggettive che hanno la qualità di soggetti giuridici, è sottoposta al regime formale dei rapporti inter-soggettivi, con conseguente tutela delle situazioni delle parti (cfr., sulla complessa problematica, GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, Milano, 1988, I, p. 291 e ss.).

normativo (11), essenziali per il governo dell'attività creditizia); in una potestà di controllo (attraverso l'accertamento cartolare ed ispettivo, entrambi visti sia in funzione conoscitiva sia a fini di vigilanza) (12), intesa come momento amministrativo di verifica dell'osservanza di precetti; e, infine, in una potestà repressiva (sia con riguardo, secondo taluni, alle aziende sia con riguardo ai soggetti) (13).

Il rapporto di controllo, pur assegnando una posizione di supremazia del controllante – Organo di vigilanza nei confronti del controllato – sistema bancario, non determina tuttavia alcun rapporto di subordinazione gerarchica (14), così come la dottrina da tempo lo ha elaborato ed accolto (15).

(11) Potestà, questa, esercitata a livello amministrativo dalla Banca d'Italia, in alcuni casi, a seguito di delibera del Comitato del credito, in altri, in via autonoma (cfr. SANGIORGIO, *Profilo istituzionale*, cit., p. 33; *contra*, per ciò che concerne il carattere normativo, TREVES, *I comitati interministeriali*, in *Scritti in onore della Cedam*, cit., pp. 228 e 229). Il primo tipo di produzione attiene ad una materia nella quale il Comitato ha competenza disciplinare primaria (artt. 32; 33; 36; 37, 2° comma, l.b.). Il secondo tipo, viceversa, affinisce a materia nella quale la competenza disciplinare primaria appartiene alla Banca d'Italia (artt. 31, 1° e 4° comma; 35, 1° comma, lett. c) e 2° comma, lett. a), b) e c); 39, 1° comma, 63, ult. comma, l.b.). Rientra, peraltro, nella più ampia potestà di ordine il potere attribuito alla Banca d'Italia di impartire disposizioni generali e particolari nelle materie indicate dalla legge nonché il potere, attribuito in generale agli organi di vertice del credito, di intervenire su materie non espressamente disciplinate dalla legge (si pensi, ad es., alle istruzioni regolanti la competenza territoriale o a quelle relative alla disciplina della concorrenza). Cfr., in generale, MOLLE, *La banca nell'ordinamento giuridico generale*, Milano, 1987, a cura di MAIMERI, pp. 278-279; COSTI, *L'ordinamento bancario*, Bologna, 1986, p. 82.

(12) Mette conto sottolineare che la legislazione bancaria oltre al termine controllo adopera quello di vigilanza (cfr. gli artt. 14, 35, 40, 1° comma, lett. a), b), c), d) l.b.; artt. 1 e 4 d.l.c.p.s., 17 luglio 1947, n. 691). Il significato attribuito a quest'ultima espressione, ad ogni modo, è analogo a quello ampio di controllo delineato nel testo. Gli studi condotti sulla vigilanza bancaria evidenziano, anzitutto, nell'ampiezza del significato della locuzione, il complesso degli interventi che gli organi attuano nel sistema creditizio. Con il che appare già evidente che la valenza del termine, lungi dal rimanere circoscritta ad una generica ingerenza nell'apparato creditizio, abbraccia momenti amministrativi complessi e variegati, sì da identificare la natura della vigilanza in quella di controllo (cfr. BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, cit., p. 207 e ss.; NIGRO, *Profili pubblicistici del credito*, cit., p. 15, nota 13, il quale, pur ricollegando la vigilanza al controllo, distingue tra controllo-vigilanza e controllo-regolazione. Ricollega, peraltro, la vigilanza alla nozione di controllo GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 204.

(13) Fa rientrare tale ultimo momento nel sistema dei controlli sull'attività bancaria il CAPRIGLIONE, *Intervento pubblico e ordinamento del credito*, cit., p. 99. L'Autore afferma, infatti, che il controllo sull'attività bancaria si risolve, tra l'altro, "in un'attività di reazione nei casi di giudizi di non conformità alle regole".

(14) Cfr. BACHELET, voce "Coordinamento", in *Enc. del dir.*, Milano, 1962, vol. X, p. 634, il quale è dell'opinione che la figura del controllo esuli propriamente dal rapporto di gerarchia. Non manca peraltro chi, come il VIGNOCCHI, *Il servizio del credito nell'ordinamento pubblicistico italiano*, Milano, 1974, pp. 100 e 192, con specifico riferimento all'assetto del settore del credito, richiama il concetto di gerarchia impropria, e chi, come il TREVES, *I comitati interministeriali*, in *Scritti in onore della Cedam*, cit., pp. 229 e 230, ritiene che all'interno dell'ordinamento del credito i rapporti tra gli organi ministeriali cui è affidato l'indirizzo dell'attività creditizia, la Banca d'Italia... e i vari istituti creditizi, esclusa alcuna forma di gerarchia, si concretino in una sorta di controllo eminentemente direzionale. D'altra parte, in via generale, viene riconosciuto che l'ingerenza può discendere da sovraordinazione e comportare controllo: è ciò che avviene nei rapporti fortemente gerarchizzati, ove l'attuazione della competenza degli uffici in quella del superiore conduce anche ad un'attività di controllo. Ma può anche accadere che vi sia un'attività di controllo, senza che vi sia sovraordinazione (cfr., per la dottrina costituzionalistica, PALADIN, *La funzione presidenziale di controllo*, in *Quaderni costituzionali*, 1982, p. 309 e ss.; MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, I, 1975, p. 217, il quale, alle pp. 262-263, sottolinea la sostanziale omogeneità dell'attività di controllo, quale che sia il campo in cui esso si esercita, costituzionale o amministrativo, ancorché svolta nell'ambito di un ordine gerarchico ovvero da parte di istituti estranei a tale assetto organizzatorio; MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 1984, p. 351). L'esistenza di un rapporto di subordinazione gerarchica nella materia bancaria viene esclusa da App. Roma, Sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 19 novembre-11 dicembre 1979 la quale precisa che "manca quel rapporto di appartenenza organica tra il dipendente e la sua organizzazione essendovi soltanto uno stato di soggezione fra istituti di credito e l'organo preposto alla vigilanza".

(15) Su tale complessa tematica v. MARONGIU, voce "Gerarchia amministrativa", in *Enc. del dir.*, Milano, 1969, vol. XVIII, p. 616 e ss.; MARCHI-CASSETTA, voce "Gerarchia", in *Noviss. dig. it.*, Torino, 1961, vol. VII, p. 806 e ss..

Come è noto tale forma di relazione rappresenta nel campo amministrativo il meccanismo che, con maggiore efficacia nel quadro della distribuzione delle competenze, è in grado di attuare la logica dell'accentramento dell'esercizio della funzione. Le sfere di competenza attribuite ai vari uffici in cui si articola la medesima unità organizzativa risultano, nell'ambito della struttura, graduate concentricamente in maniera da collegare al vertice ciascuna manifestazione di volontà. E ciò al fine di rendere "gestibile" (16) il fine pubblico da un unico punto di vista.

In ragione di siffatta "gestione" unitaria del fine pubblico, momento essenziale della gerarchia, l'atto del subordinato ha forza giuridica meramente potenziale, nel senso che esso risulta produttivo di effetti nell'ordinamento generale solo ove il superiore decida di esercitare la propria attribuzione in modo conforme all'esercizio dell'ufficio inferiore (17). E ciò è conseguenza degli spiccati poteri di ingerenza di cui dispone il superiore nei confronti degli organi subordinati (quali, tra i più salienti, il potere di dar loro ordini, di annullarne gli atti viziati, di revocarne gli atti inopportuni, di risolverne i conflitti); poteri, questi, che comportano necessariamente che l'organo sopra ordinato risponda dell'operato dell'inferiore (18).

Ora, è pacifico come tali poteri di ingerenza (19) non trovino riscontro nei rapporti intercorrenti tra l'organo di vigilanza ed il sistema bancario, esulando essi dall'attività in cui si concreta il "controllo bancario", che in precedenza si è tentato di delineare, tesa essenzialmente, pur senza far uso di poteri propri ricollegabili al rapporto gerarchico, al perseguimento di finalità di manovra e di indirizzo dell'attività creditizia.

Basti notare, al riguardo, che qualsivoglia modalità di incidenza diretta sull'autonomia degli enti vigilati è aliena dallo spirito della legge bancaria (20), avendo essa ravvisato nella libertà di manovra e di decisione degli operatori bancari il presupposto per il conseguimento delle finalità di sviluppo economico che sono connesse allo svolgimento dell'attività bancaria (21); libertà, questa, già sottolineata in sede parlamentare, ove fu rilevato che "la funzione di controllo non vuole e non deve assumere il carattere di una perturbatrice e dannosa super gestione delle aziende bancarie" (22).

(16) NIGRO, *Le decisioni amministrative*, Napoli, 1953, p. 89.

(17) NIGRO, *Le decisioni amministrative, cit.*, nel sottolineare tale attività di "gestione", pone in risalto la circostanza secondo cui la manifestazione dell'organo subordinato è da intendersi un atto intermedio del processo di formazione della volontà definitiva.

(18) Cfr. MARCHI-CASETTA, *op. cit.*, p. 808.

(19) In proposito occorre ricordare che, in materia bancaria, il rapporto autorità di controllo - enti appartenenti al settore si svolge "nel più ampio rispetto possibile della autonomia di gestione degli enti creditizi" (CAMMARANO, *Relazione alla tavola rotonda su "La tutela del risparmio bancario"*, Perugia, 1979, in *Atti*, Bologna, 1979, p. 32 e ss.). E ciò, come giustamente viene fatto rilevare, ai fini di un ordinato funzionamento del sistema (SANGIORGIO-CAPRIGLIONE, *La legge bancaria: evoluzione normativa e orientamenti esegetici*, in *Quaderni di ricerca giuridica della Consulenza Legale della Banca d'Italia*, n. 7, 1986, p. 24).

(20) Complesso normativo risultante dal coordinamento del r.d.l. 12 marzo 1936, n. 375; del r.d.l. 17 luglio 1937, n. 1400; della legge 7 marzo 1938, n. 141 e della legge 7 aprile 1938, n. 636, come successivamente modificati ed integrati dalla legge 10 giugno 1940, n. 933 e del d.l.c.p.s. 17 luglio 1947, n. 691. Su tale complessa evoluzione normativa v. RUTA, *Il processo di formazione della legge bancaria*, in *Bancaria*, 1966, p. 809 e ss.. In giurisprudenza cfr. Cass., 16 febbraio 1940, in *Giur. it.*, II, p. 122 e ss.; *ord. Trib. Viterbo*, 23 ottobre 1952, in *Banca e borsa*, II, 1953, p. 211, con nota di BATTAGLIA.

(21) Cfr. CAPRIGLIONE, *Intervento pubblico e ordinamento del credito, cit.*, p. 102.

(22) Cfr. Atti parlamentari, Camera dei Deputati, Leg. XXIX, Doc. n. 1137/A (Rel. della Giunta generale del Bilancio) nonché, in senso sostanzialmente conforme, Atti parlamentari, Senato del Regno, Leg. XXIX, Doc. n. 1236/A (Rel. della Commissione di Finanza).

Né, d'altra parte, sembra indurre a diversa considerazione la circostanza che alle riunioni degli organi amministrativi di talune istituzioni creditizie (istituti di diritto pubblico e banche di interesse nazionale) sia previsto l'intervento di un "delegato" dell'organo di vigilanza, essendo tale presenza volta alla generale acquisizione di informazioni sugli enti incaricati e, perciò, limitata ad una sfera di competenze coincidente con quelle proprie dell'organo di vigilanza (23).

(23) Cfr. CAPRIGLIONE, *Intervento pubblico e ordinamento del credito*, cit., p. 102, in fondo a nota n. 5.

2. Potestà punitiva e funzione della sanzione

Secondo un'autorevole corrente di pensiero la potestà sanzionatoria, in quanto aspetto della più ampia attività amministrativa, va collocata nel quadro dell'attività di autotutela (24). E' noto, infatti, come l'amministrazione abbia non soltanto la capacità di determinare essa stessa le regole particolari del proprio agire (autonomia) e la capacità di agire nel proprio interesse, modificando unilateralmente le posizioni giuridiche dei cittadini (autarchia), ma anche la capacità di provvedere essa stessa a risolvere i conflitti insorgenti per effetto dell'attuazione dei propri provvedimenti; conflitti che, in presenza di contravvenzioni alle attese o alle pretese dell'amministrazione, si risolvono attraverso l'inflizione di sanzioni amministrative, con le quali si soddisfa (ancorché indirettamente) il pubblico interesse sacrificato da quelle contravvenzioni (25).

La irrogazione della sanzione, quindi, come conseguenza della disobbedienza al precetto, trova la sua *ratio* nella funzione di tutela di pubblici interessi, atteggiandosi come strumento dell'azione amministrativa (26).

La richiamata funzione di tutela di interessi pubblici trova altresì riscontro nelle riflessioni dottrinali sulla sanzione amministrativa in generale oltre che nella giurisprudenza.

Si fa invero rilevare che la potestà sanzionatoria facente capo all'amministrazione deve considerarsi come semplice modalità della potestà dell'amministrazione di governo di un certo settore o di tutela di certi specifici interessi (27); e ciò in quanto la trasgressione commessa dal privato è considerata dall'ordinamento lesiva di interessi pubblici affidati alle cure della pubblica amministrazione (28).

Sul piano giurisprudenziale, peraltro, posta la distinzione tra misure "punitive" e misure "ripristinatorie" (o risarcitorie) (29) – le quali si caratterizzano rispettivamente per una spiccata essenza afflittiva e per la finalità di rimozione del danno prodotto dalla violazione amministrativa – (30) si ritiene che gli interessi propri dell'amministrazione agente si conseguano in modo "diretto" attraverso le misure c.d. ripristinatorie e soltanto "indirettamente" per il tramite delle sanzioni c.d. punitive (31).

Tale costruzione giurisprudenziale, elaborata per risolvere un problema esclusivamente processuale di riparto delle giurisdizioni, come appare evidente, conferma la fun-

(24) BENVENUTI, *Appunti di diritto amministrativo*, Padova, 1987, p. 145 e ss.

(25) BENVENUTI, *Appunti di diritto amministrativo*, cit., pp. 152-153; MARTINI, *Osservazioni intorno alle funzioni della sanzione*, in *Le sanzioni amministrative*, Atti del XXVI Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Milano, 1982, p. 408.

(26) BENVENUTI, *Le sanzioni amministrative come mezzo dell'azione amministrativa*, in *Le sanzioni amministrative*. Atti del XXVI Convegno di studi di scienze dell'amministrazione, Milano, 1982, p. 43.

(27) TRAVI, *Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione*, Padova, 1983, p. 71.

(28) A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 174 e ss..

(29) Cfr. Cass., sez. un., 24 febbraio 1978, n. 926, in *Foro it.*, 1978, I, p. 1173.

(30) RIVA CRUGNOLA, *La determinazione della misura delle sanzioni amministrative*, in *Le sanzioni amministrative*. Atti del XXVI Convegno di studi di scienze dell'amministrazione, Milano, 1982, p. 481; DE ROBERTO, *Le sanzioni amministrative non pecuniarie*, in *Le sanzioni amministrative*. Atti del XXVI Convegno di studi di scienze dell'amministrazione, Milano, 1982, p. 126.

(31) Cfr. Cass., sez. un., 24 febbraio 1978, n. 926, cit., p. 1173. In dottrina, tra gli altri, v. CASSETTA, *Illecito penale e illecito amministrativo*, in *Le sanzioni amministrative*. Atti del XXVI Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione, Milano, 1982, p. 48; M.A. SANDULLI, *Le sanzioni amministrative pecuniarie. Principi sostanziali e procedurali*, Napoli, 1983, p. 39; CAPACCIOLI, *Principi in tema di sanzioni amministrative: considerazioni introduttive*, AA.VV., in *Le sanzioni in materia tributaria*, Milano, 1979, p. 125.

zione satisfattiva dell'interesse pubblico connesso al comparto organizzatorio amministrativo cui è affidata la repressione dell'illecito amministrativo. La decisione, infatti, riconosce alla sanzione punitiva il perseguimento di un duplice obiettivo, primario, di pura restaurazione del diritto obiettivo, secondario, di perseguimento dell'interesse soggettivo dell'amministrazione; mentre riconosce alla sanzione ripristinatoria, ancorché secondo specifiche modalità, la sola funzione del soddisfacimento di un interesse particolare affidato alle cure di una particolare branca amministrativa preposta al governo del corrispondente settore di attività funzionale.

La funzione satisfattiva dell'interesse pubblico, insomma, a prescindere dalla realizzazione diretta o indiretta di essa, appare un connotato comune ad entrambi i tipi di sanzione.

D'altra parte, come osserva la Suprema Corte, se è vero che il soddisfacimento dell'interesse particolare non sempre si realizza in modo diretto, è altrettanto vero che, dal punto di vista teleologico, ciò che rileva nel meccanismo sanzionatorio è che l'assoggettamento di determinati comportamenti alla sanzione amministrativa esprime un giudizio di disvalore formulato in rapporto non a sé medesimo, oggettivamente e globalmente considerato, come è per la sanzione penale, bensì in rapporto a specifici interessi pubblici affidati alla cura puntuale della pubblica amministrazione, rispetto alla cui attività la sanzione giuoca un ruolo, strumentale, di giudizio e di garanzia (32).

Né, poi, sembra faccia venir meno la rilevata coincidenza teleologica tra "funzione sussidiata" (di cura degli interessi devoluti all'amministrazione) e "funzione sussidiaria" (propria della potestà sanzionatoria) la circostanza, evidenziata dalla Suprema Corte, secondo cui la sanzione, pur essendo accessoria a specifiche funzioni amministrative di cura e di governo di determinate aree di pubblico interesse, non è essa stessa funzione. E ciò per la semplice ragione che la "funzione sussidiaria", siccome accessoria, non può non essere che funzionalmente collegata alla "funzione sussidiata".

Si è dell'opinione, dunque, che la sanzione amministrativa, persegua i medesimi fini dell'attività amministrativa e, per essa, di ogni competenza di amministrazione attiva.

Quanto detto vale, naturalmente, anche per la sanzione amministrativa bancaria (33), in quanto ascritta, per espressa definizione contenuta nelle leggi di settore, alla categoria

(32) Cass., sez. un., 24 febbraio 1978, n. 926, *cit.*, p. 1176.

(33) La natura amministrativa di tale sanzione, malgrado la collocazione dell'art. 87 e ss. sotto la rubrica "Disposizioni penali", è *ius receptum*. E ciò sia perché trattasi di infrazioni di norme interne dell'ordinamento creditizio, sia per la terminologia usata dal legislatore, che le colpisce con pene pecuniarie (e non con multe o ammenda come negli illeciti penali), sia perché è amministrativa, e non giudiziaria, l'autorità che commina tali sanzioni (MOLLE, *Manuale di diritto bancario*, aggiornato da DESIDERIO, Milano, 1987, p. 37). Cfr., altresì, DESIDERIO, *Le sanzioni amministrative della legge bancaria: aspetti procedurali*, in *Banca e borsa*, 1974, I, p. 167; VIGNOCCHI, *Il servizio del credito nell'ordinamento pubblicistico italiano*, *cit.*, p. 281 e ss.; PRATIS, *La disciplina giuridica delle aziende di credito*, Milano, 1972, p. 492; BATTAGLINI, *Sanzioni amministrative, disciplinari e penali nella nuova legge bancaria*, in *Banca e Borsa*, 1938, I, p. 1 e ss.; PALLINI, *La disciplina giuridica delle aziende di credito*, Milano, 1955, pp. 155-156. Nello stesso senso qui indicato si è pronunciata la giurisprudenza. V., in proposito, App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 27 giugno-6 ottobre 1978.

delle sanzioni di tipo pecuniario (34), e, in quanto aspetto di un'ampia attività di controllo, indirizzata al perseguimento di finalità di ordine pubblicistico.

La natura amministrativa della sanzione, infatti, si ricava *per tabulas* dalla legge bancaria, dal r.d. 25 aprile 1929, n. 967, e successive modificazioni (T.U. delle norme sulle casse di risparmio e sui monti di credito su pegno di I categoria), dal r.d. 26 agosto 1937, n. 1706, e successive modificazioni (T.U. delle norme sulle casse rurali ed artigiane), e, infine, dal r.d. 25 maggio 1939, n. 1279 (Regolamento alla legge fondamentale sui monti di seconda categoria), i quali testi, tutti, nel disciplinare gli illeciti amministrativi bancari prevedono, come conseguenza della loro violazione, l'inflizione di pene pecuniarie variabili nel loro ammontare (artt. 87 e 88 l.b.; art. 52 r.d. n. 967/1929; artt. 39 e 40 r.d. n. 1706/1937; art. 63 r.d. n. 1279/1939) (35).

Viceversa, gli interessi pubblicistici perseguiti, posto che il momento repressivo è solo un aspetto della più ampia attività di controllo sull'intermediazione creditizia, collimano con la finalità propria di detta attività, la quale si concreta nella salvaguardia della liquidità e della stabilità del sistema, cioè in sintesi nella "tutela del risparmio" (36).

(34) Appare opportuno precisare che tali sanzioni sono da ricondurre non già alla categoria delle sanzioni ai doveri "generali" (tali quelli di polizia, di finanza, ecc.), gravanti indistintamente su tutti i consociati, bensì alla categoria delle sanzioni ai doveri "speciali", gravanti sui soggetti che sono legati all'amministrazione da un rapporto di carattere "speciale", non costitutivo di "status", instaurato con l'amministrazione con riferimento a particolari settori di attività nei quali l'ordinamento riconosce a quest'ultima il potere di autorizzarne l'accesso ai privati (M.A. SANDULLI, *Le sanzioni amministrative pecuniarie*, cit., p. 31 e ss.).

(35) L'art. 87, 1° comma, l.b. prevede, per le violazioni di cui alla lettera a), una pena pecuniaria da lire centomila a lire diecimilioni (limite così aumentato dall'art. 3, 2° comma, della legge 17 aprile 1986, n. 114); mentre, per le violazioni di cui alla lettera b), prevede una pena da lire quattromila a lire diecimila (così aumentata e modificata dall'art. 114 della legge n. 689/1981. L'art. 88 l.b., poi, indica una pena pecuniaria da lire quattromila a lire diecimila (così aumentata e modificata dall'art. 114 della legge 689/1981). L'art. 52 del r.d. n. 967/1929 prevede, a seconda delle infrazioni, pene da lire quattromila a lire diecimila (così aumentate dall'art. 14 della legge n. 689/1981) ovvero pene dallo 0,50 al 2 per cento dell'ammontare della somma cui si riferisce l'inosservanza. Gli artt. 39 e 40 del r.d. n. 967/1929 indicano pene pecuniarie da lire quattromila a lire diecimila (così aumentate dall'art. 114 della legge n. 689/1981). Infine, l'art. 63 del r.d. n. 1279/1939, prevedendo l'applicabilità della pena pecuniaria dell'art. 87, 2° comma l.b., stabilisce sanzioni come sopra specificate, da lire quattromila a lire diecimila.

(36) BELLI, in *Codice commentato della Banca*, cit., I, sub art. 11 l.b., p. 156.

3. Potestà punitiva e discrezionalità del suo esercizio

La potestà punitiva dell'amministrazione, atteggiandosi come estrinsecazione di sovranità, viene esercitata non per un interesse proprio (37), ma per il soddisfacimento di pubblici interessi, i quali trovano tutela nell'ordinamento giuridico attraverso l'attribuzione a specifici organi di una competenza amministrativa attiva, della quale costituisce momento l'attività sanzionatoria.

Si è dell'opinione, pertanto, che l'atto inflittivo, in quanto estrinsecazione di una funzione, è formalmente un provvedimento amministrativo (38), che si caratterizza non solo per l'incidenza sfavorevole rispetto ad un interesse del destinatario, ma anche per la sua particolare relazione con la violazione di un precetto da parte del trasgressore (39).

Dalla considerazione che trattasi di funzione amministrativa potrebbe già con buona approssimazione inferirsi la discrezionalità del potere esercitato. Se però, per un verso, tale affermazione trova riscontro, come si ritiene, nell'esercizio della potestà sanzionatoria, occorre tuttavia rilevare che la problematica inerente alla discrezionalità del richiamato potere si presenta in modo complesso ed articolato.

È stato infatti da taluni sostenuto che la funzione sanzionatoria ha carattere discrezionale, sia quanto all'esercizio della funzione, sia quanto alla determinazione della sanzione (40). Da altri, viceversa, attesa la natura vincolata del potere di applicazione delle sanzioni, si è rilevata l'assenza di discrezionalità nella nominata funzione sia in ordine all'*an* sia in ordine al *quantum*, giungendosi finanche ad escludere che possa parlarsi in qualche modo

(37) Nel diritto pubblico, a differenza che nel diritto privato dove il titolare della potestà coincide con il titolare dell'interesse, portatori sostanziali degli interessi sono la collettività e i gruppi i quali non ne sono i titolari giuridici perché non sono, come tali, figure soggettive (cfr. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 508).

(38) TRAVI, in TRAVI-PALIERO, *La sanzione amministrativa*, Milano, 1988, p. 2, qualifica come "ablatorio" il provvedimento in parola. Peraltro, atteso l'incerto confine in materia sanzionatoria, tra amministrazione e giurisdizione, tant'è che si ritiene che l'irrogazione delle "pene amministrative" costituisca estrinsecazione della stessa potestà ordinariamente attribuita al giudice (cfr. RASTELLO, voce *Sanzioni Tributarie (contributo alla teoria generale)*, in *Noviss.dig.it.*, Torino, 1969, vol. XVI, p. 622), taluni riscontrano nell'attività sanzionatoria l'esercizio di una funzione formalmente amministrativa ma sostanzialmente giurisdizionale (cfr. OTTAVIANO, *Sulla nozione di ordinamento amministrativo e di alcune sue applicazioni*, in *Riv.trim. Dir. pubbl.*, 1958, p. 46); altri, invece, l'esercizio di una funzione "giustiziale" (cfr. NIGRO, voce "*Decisione amministrativa*", in *Enc. del dir.*, Milano, 1962, vol. XI, p. 813).

(39) Questo orientamento trova adesioni in TESAURO, *Le sanzioni amministrative punitive*, Napoli, 1925, p. 83 e ss., e più recentemente, in DE ROBERTO, *Le sanzioni amministrative non pecuniarie*, in *Le sanzioni amministrative. Atti del XXVI Convegno di studi di scienza dell'Amministrazione*, cit., p. 126 e ss..

(40) ZANOBINI, *Le sanzioni amministrative*, Torino, 1924, pp. 182-183, il quale ritiene che l'amministrazione, a parte la discrezionalità insita nella valutazione del fatto e nella quantificazione della pena, possa addirittura rinunciare al diritto di infliggere la sanzione. Più genericamente attribuisce carattere discrezionale al provvedimento di amministrazione attiva con il quale si infligge la sanzione, BASSI, *Sanzioni amministrative edilizie e interesse pubblico*, in *Riv. trim. Dir. Pubbl.*, 1981, I, p. 484. L'autore, tra l'altro, ammette che l'organo cui è affidata la cura dell'interesse pubblico abbia il potere di non emanare alcun ordine repressivo qualora l'attenta ponderazione degli interessi in gioco lo induca a lasciare immutata la situazione di fatto creatasi con la perpetratazione dell'abuso.

di discrezionalità anche laddove la pubblica amministrazione determini l'entità della pena entro un limite minimo e massimo (41).

Altri, ancora, collocandosi in posizione intermedia alle tesi appena citate, ritengono che il potere sanzionatorio possa atteggiarsi come facoltativo o vincolato per l'amministrazione a seconda che siano facoltativi o vincolati i suoi poteri rispetto all'appagamento dell'interesse sostanziale non soddisfatto per l'avvenuta trasgressione (42).

Tra le tesi segnalate quella che distingue l'esercizio della funzione dalla determinazione della sanzione appare la più rispondente all'effettiva articolazione del potere in questione.

Per una migliore comprensione del fenomeno, tuttavia, occorre tener conto dei diversi momenti (e delle reciproche correlazioni) in cui si articola la concreta attuazione della funzione. E ciò in quanto l'esercizio di essa non si realizza *uno actu* ma attraverso un procedimento più o meno complesso il quale, al pari di qualsiasi altra vicenda procedimentale, si svolge attraverso una concatenazione di atti legati tra loro da un nesso di causalità destinato a sfociare in un atto finale avente natura provvedimento (43).

Nell'intera vicenda sanzionatoria, infatti, è possibile individuare fondamentalmente due momenti e cioè, come sopra ricordato, il momento dell'esercizio della funzione, attinente alla (maturata) determinazione da parte dell'Autorità di esercitare il potere, ed il momento, successivo ed eventuale, della commisurazione della sanzione.

Ora, come già evidenziato, la legge attribuisce il potere all'amministrazione in guisa che essa, esercitandolo, persegua le finalità che ne giustificano l'attribuzione.

Tale potere, dunque, attesa l'obbligatorietà del perseguimento degli obiettivi pubblicistici affidati alle cure dell'amministrazione (44), comporta per il suo titolare un vero e proprio dovere di provvedere, in senso proprio e sostanziale, che si soddisfa esercitando la funzione punitiva; dovere che, naturalmente, non può e non deve in ogni caso risolversi nell'inflizione della sanzione, potendosi l'esercizio concludere con un non luogo a procedere per non essersi concretizzata la fattispecie astratta (composta da elementi oggettivi e soggettivi) cui l'ordinamento ricollega la sanzione.

L'obbligatorietà dell'esercizio della potestà punitiva non è però da intendersi nel senso che l'esercizio del potere abbia natura vincolata ma, più precisamente, che non è dato all'organo amministrativo di non esercitare il potere conferitogli. All'organo attributario del potere, invero, è consentito di valutare, più o meno ampiamente, se, come, quando e in quale modo esercitarlo e, conseguentemente, anche di esercitarlo in negativo, ossia non

(41) CAPACCIOLI, *Principi in tema di sanzioni amministrative: considerazioni introduttive*, AA.VV., in *Le sanzioni in materia tributaria*, cit., pp. 138-139. In senso sostanzialmente conforme, nella materia sanzionatoria amministrativa bancaria, si esprime DESIDERIO, *Le sanzioni amministrative della legge bancaria: aspetti procedurali*, in *Banca e borsa*, 1974, I, p. 196 e ss., secondo il quale la p.a., chiamata ad irrogare pene amministrative, esercitando una funzione di attuazione dell'ordinamento giuridico, né esercita funzioni amministrative tipiche né usa poteri discrezionali. E ciò in quanto l'amministrazione, nell'esplicazione della propria attività, non ha poteri di scelta fra più soluzioni (come nel caso dell'esercizio di poteri discrezionali cc. dd. puri), essendo il suo agire ristretto fra i due elementi, normativamente determinati, dell'infrazione e della sanzione che obbligatoriamente le consegue.

(42) CANNADA-BARTOLI, voce "Illecito", in *Enc. del dir.*, Milano, 1970, vol. XX, p. 118.

(43) V., per tutti, A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 642 e ss..

(44) Cfr., in proposito, M.A. SANDULLI, *Le sanzioni amministrative pecuniarie*, cit., 1983, p. 198-199, la quale afferma l'obbligatorietà dell'azione sanzionatoria, ricollegandola al principio costituzionale di buon andamento dell'Amministrazione, affermato dall'art. 97, 1° comma, Cost..

assumendo il provvedimento sanzionatorio (45), per non ritenerne sussistenti le condizioni legali di emanazione. Ma, sicuramente, ad esso non è data la facoltà di decidere di non provvedere in presenza dei necessari presupposti (oggettivi e soggettivi).

La doverosità di cui si discute, come è evidente, ha riguardo sia all'esercizio della funzione sanzionatoria sia, in presenza dei presupposti, al momento della commissurazione della sanzione. Altro aspetto è invece la natura del potere, discrezionale o vincolato, che si ha il dovere di esercitare. Ed infatti l'esercizio della funzione è discrezionale sia in ordine all'individuazione dei presupposti di fatto sia avuto riguardo al momento determinativo della misura della sanzione.

Si è dell'avviso, in particolare, che la discrezionalità di cui l'amministrazione dispone, in ordine all'apprezzamento dei presupposti, debba qualificarsi come tecnica, attesa la complessa attività accertativa di carattere tecnico che sottende l'apprezzamento medesimo, con caratteri, quindi, per taluni aspetti, diversi rispetto al concetto di discrezionalità c.d. pura, che si ravvisa viceversa in ordine alla determinazione del *quantum* di pena da irrogare. E ciò specie con riguardo alle sanzioni amministrative pecuniarie e, precisamente, all'archetipo della sanzione graduata fra un minimo e un massimo (46), cui sono da ricondurre le sanzioni bancarie (47).

(45) BASSI, *Sanzioni amministrative edilizie e interesse pubblico*, in *Riv. trim. Dir. Pubbl.*, cit., p. 488; ZANOBINI, *Le sanzioni amministrative*, cit., pp. 182-183; MOR, *Le sanzioni disciplinari ed il principio nullum crimen sine lege*, Milano, 1970, pp. 189-190. La scelta circa l'an non ha riguardo alla scelta circa l'esercizio o meno del potere attribuito ma all'emanazione o meno di un determinato provvedimento (VIRGA, *Il provvedimento amministrativo*, Milano, 1968, p. 23).

(46) Cfr. PALIERO, in PALIERO-TRAVI, *La sanzione amministrativa*, cit., p. 94 e ss, il quale riconosce tre diversi archetipi della sanzione pecuniaria: sanzione graduata tra un minimo e un massimo; sanzione proporzionale; sanzione fissa.

(47) La dottrina, d'altro canto, è concorde nel riconoscere al giudice penale un potere discrezionale (STILE, *Il giudizio di prevalenza o di equivalenza tra le circostanze*, Napoli, 1971, p. 190 e ss.; BRICOLA, *La discrezionalità nel diritto penale*, Milano, 1965, p.100 e ss.; MASSA, *Le attenuanti generiche*, Napoli, 1959, p. 80; LATAGLIATA, *Circostanze discrezionali e prescrizione del reato*, Napoli, 1967, p. 55 e ss.). Dalle molteplici definizioni proposte (discrezionalità come potere, come attività, come atto in cui si esplica il potere) emerge, comunque, quale connotato comune il riconoscimento che le ipotesi di discrezionalità si sostanziano in un rinvio da parte della legge al caso concreto. LATAGLIATA, *Problemi attuali della discrezionalità nel diritto penale*, cit., p. 337 rileva come l'uso del concetto di discrezionalità venga adoperato per indicare istituti la cui rilevanza dipende dalla valutazione che il giudice esprime in riferimento al singolo caso concreto. Nega al giudice la titolarità di alcun potere discrezionale, qualificandolo viceversa come criterio di giudizio, CAPACCIOLI, *Il procedimento di applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie*, in *Le sanzioni amministrative. Atti del XXVI Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione*, Milano, 1982, p. 119. Riconoscono un potere discrezionale al giudice penale: Cass., 17 ottobre 1979, in *Foro it., Rep.*, 1980, voce "Pena", n. 20; Cass., 5 maggio 1975; *ibid.*, 1976, voce "Sentenza penale", n. 117; Cass., 22 ottobre 1974, *ibid.*, 1975, voce "Pena", n.18; Cass., 24 aprile 1972, *ibid.*, 1973, voce "Pena", nn. 12 e 13.

La nozione di discrezionalità tecnica, malgrado le perplessità su di essa avanzate da taluni (48), viene accolta tranquillamente dalla giurisprudenza (49) e dalla dottrina (50).

Chi al riguardo si dimostra esitante considera la nozione in parola soprattutto un espediente per comprimere la conoscibilità dell'azione amministrativa (e segnatamente dell'azione amministrativa che si estrinseca in una mera attuazione della legge) in sede di sindacato di legittimità (51). Attività di mera attuazione, questa, nella quale l'amministrazione, pur agendo *jure imperii*, esercita compiti essenzialmente "accertativi" (volti ad acclarare, attraverso attività più o meno complesse, qualità e caratteristiche di persone o di cose ovvero fatti e circostanze del mondo reale stabiliti dalla legge), cui conseguono, in caso di riscontro positivo, effetti giuridici a loro volta stabiliti dalla legge (52).

Tali affermazioni non appaiono però del tutto condivisibili. In presenza, infatti, di complessa attività accertativa di carattere tecnico, esercitabile in ragione di una norma che disciplini la fattispecie in modo impreciso, si è dell'opinione che non possa parlarsi di attività di mera attuazione della legge, la quale si riscontra solo allorquando l'amministrazione si trovi ad esercitare il potere col verificarsi di fatti semplici, comportanti cioè un giudizio elementare di esistenza o inesistenza del fatto (età, cittadinanza). In tali ultimi casi, anzi, l'attività si atteggia addirittura come vincolata.

La stessa giurisprudenza che distingue la discrezionalità tecnica da quella amministrativa afferma che nessuna differenza tra i due tipi di discrezionalità sussiste quanto ai poteri del giudice amministrativo, sicché questi non può sindacare né il merito della scelta tecnica né il merito della scelta di pura opportunità, ma ben può sindacare entrambe sotto il profilo della loro intrinseca logicità e della loro formale congruenza rispetto al fine concreto che l'amministrazione intende perseguire (53).

Allorché quindi l'attività dell'amministrazione risulti disciplinata da norme imprecise, la cui attuazione presuppone la valutazione di fatti complessi, si deve ritenere che ci si trovi nel campo della discrezionalità tecnica, cioè in un campo diverso da quello della discrezionalità pura – la quale a differenza della prima si caratterizza per la mancanza di

(48) CERULLI-IRELLI, *Note in tema di discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1984, p. 463 e ss.; LEDDA, *Potere, tecnica e sindacato giudiziario sull'amministrazione pubblica*, id., 1983, p. 371 e ss.; BACHELET, *L'attività tecnica della pubblica amministrazione*, Milano, 1967, p. 70 e ss.; VACIRCA, *Riflessioni sui concetti di legittimità e di merito nel processo amministrativo*, in *Studi per il centocinquantesimo del Consiglio di Stato*, vol. III, Roma, 1981, p. 1589 e ss.; MORTATI, voce "Discrezionalità", in *Noviss. dig. It.*, Torino, 1960, vol. V, p. 1108.

(49) *Cons. giust. amm. sic.*, 25 giugno 1990, n. 186, in *Giurisprudenza amministrativa siciliana*, 1990, II, p. 204 e ss. la quale afferma che la discrezionalità "tecnica" si differenzia da quella "amministrativa" in quanto la prima attiene ad una potestà esercitata in conformità ad una scelta tecnica (ritenendo per tale qualsiasi giudizio espresso sulla base di una scienza specialistica) mentre la seconda attiene ad una potestà esercitata in conformità ad una scelta di pura opportunità (e cioè formulata in base ai canoni della scienza dell'amministrazione). Cfr., inoltre, *Cons. giust. amm. sic.*, 31 luglio 1986, n. 112, in *Foro it.*, Rep.; 1986, voce "Atto amministrativo", n. 44; *Cons. Stato*, sez. IV, 4 marzo 1980, n. 142, in *Cons. Stato*, 1990, p. 266; sez. IV, 13 novembre 1979, n. 981, id., 1979, p. 1569; sez. VI, 26 ottobre 1979, n. 729, *ibid.*, 1979, p. 1458.

(50) Cfr., tra gli altri, CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, ristampa a cura di G. MIELE, Padova, 1960, p. 193 e ss.; VIRGA, *Appunti sulla cosiddetta discrezionalità tecnica*, in *Jus.*, 1957, p. 95; A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 593 e ss.; ALESSI, *Principi di diritto amministrativo*, Milano, 1971, vol. I, p. 214 e ss.; PIRAS, voce "Discrezionalità amministrativa", in *Enc. del dir.*, Milano, 1964, vol. XIII, p. 72 e ss..

(51) GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 495.

(52) CERULLI-IRELLI, *Note in tema di discrezionalità amministrativa*, cit., p. 470.

(53) *Cons. giust. amm. sic.*, 25 giugno 1990, n. 186, cit., p. 204 e ss.

una norma regolatrice – atteso che l'apprezzamento sui fatti riposa sopra un giudizio di carattere amministrativo e tecnico (54).

D'altro canto, come viene riconosciuto autorevolmente, non può negarsi che, talvolta, specie in settori importanti di esercizio della funzione amministrativa, quale è quello amministrativo bancario, la discrezionalità attribuita all'amministrazione abbia un oggetto che presenta una forte valenza tecnico-scientifica. Ciò che induce a rapportare ad apprezzamenti tecnici (55) le valutazioni discrezionali che l'amministrazione è tenuta a compiere in questi settori e perciò anche in sede sanzionatoria quando essa si trovi ad accertare se determinate norme siano state violate.

Ora, tirando le fila del discorso fin qui condotto, sembra non esservi dubbio che anche alle sanzioni amministrative della legge bancaria e delle leggi speciali debba estendersi la distinzione tra il momento dell'esercizio della funzione sanzionatoria, che si connota di discrezionalità tecnica (56), ed il momento successivo della determinazione della sanzione, esercitata con margini più o meno ampi di discrezionalità c.d. pura (57).

Infatti, sulla base della ricognizione legislativa bancaria può osservarsi che nessuna delle sanzioni è determinata in misura fissa; e che, invece, esse appaiono determinate nel loro minimo e nel loro massimo (58) salvo un caso di proporzionalità peraltro articolato tra minimo e massimo (59).

Determinazione questa, ivi compreso l'anomalo caso di proporzionalità, che offre alle Autorità di vigilanza, cui è assegnato il potere irrogativo sanzionatorio, di fissare discrezionalmente, ancorché entro uno spazio non eccessivamente ampio, il *quantum* di "pena" corrispondente sia alla gravità obiettiva sia alle peculiarità soggettive del caso concreto.

(54) CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, cit., p. 193 e ss.

(55) La valutazione tecnica, come viene riconosciuto in via generale, può essere richiesta in ordine ai seguenti oggetti dell'apprezzamento discrezionale: a) circa i presupposti soggettivi o oggettivi richiesti per l'emissione del provvedimento; b) circa la qualificazione di un determinato oggetto ai fini dell'applicazione della norma; c) circa la intensità di una determinata qualità; d) circa la idoneità del mezzo prescelto per raggiungere il fine voluto dalla legge (VIRGA, *Diritto amministrativo*, Milano, 1987, vol. II, p. 10).

(56) La giurisprudenza riconosce, nella materia bancaria, l'esistenza di discrezionalità tecnica allorché afferma che taluni aspetti del "sistema normativo in materia di operatività bancaria" risultano "finalizzati alla disciplina del credito bancario in applicazione di un programma di politica economica disposto dall'autorità amministrativa a seguito di apprezzamenti e valutazioni che sfuggono al sindacato del giudice ordinario" (App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 2 novembre-1° dicembre 1981). E la riconosce altresì allorché, con riferimento alle "Istruzioni di vigilanza", ritiene di non dover dubitare della rispondenza dei criteri adoperati nel preparare tali norme, valide per la generalità degli enti creditizi, alla discrezionalità tecnica propria dell'Autorità di Vigilanza (App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 1° febbraio-5 maggio 1990 (n. 93/89)). Discrezionalità, questa, che l'Organo di Vigilanza esercita ovviamente nell'accertamento dei presupposti del fatto.

(57) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 24 aprile-18 maggio 1978; decreto 30 maggio-20 settembre 1978; decreto 15-29 gennaio 1979; decreto 9-27 luglio 1979; decreto 2 novembre-1° dicembre 1981; decreto 16 febbraio-22 marzo 1983.

(58) Cfr. artt. 50 e 52, 1° comma, lett.a) del T.U. delle leggi sulle Casse di risparmio e sui Monti di pietà di prima categoria (r.d. 25 aprile 1929, n. 967 e successive modificazioni); art. 39 del T. U. delle leggi sulle Casse rurali ed artigiane (r.d. 26 agosto 1937, n. 1706 e successive modificazioni); artt. 87, 88 e 89 della legge bancaria (r.d.l. 12 marzo 1936, n. 375 e successive modificazioni).

(59) Cfr. art. 52, I comma, lett. b) del T.U. delle leggi sulle Casse di risparmio e sui Monti di pietà di prima categoria (r.d. 25 aprile 1929, n. 967 e successive modificazioni).

4. Il procedimento sanzionatorio previsto dall'art. 90 l.b.

L'art. 90 l.b. dispone che il "Governatore della Banca d'Italia", sentite tra l'altro le persone cui venne contestata l'infrazione, riferisce al Ministro per il tesoro (60), il quale, "sulla base dei fatti esposti nella relazione della Banca d'Italia, provvede con proprio provvedimento ... ad applicare le ... pene pecuniarie".

Lo stesso articolo, peraltro, consente agli interessati di proporre, per il tramite della Banca d'Italia, nel termine di trenta giorni dalla data di comunicazione, reclamo dinanzi la Corte d'Appello di Roma avverso il provvedimento irrogativo del Ministro.

Da ciò emerge, con evidenza, che l'iter procedurale delineato nella citata norma si articola in due fasi le quali, lungi dal costituire parti integranti di un modello procedimentale amministrativo con caratteristiche di unitarietà (61), hanno connotazioni nettamente distinte, costituendo la prima una procedura amministrativa e la seconda una procedura giurisdizionale (62).

Il procedimento ex art. 90 ha inizio formalmente con la contestazione degli addebiti al destinatario il quale, in tal modo, viene invitato a formulare eventuali osservazioni volte a rendere conoscibili e, quindi, suscettibili di apprezzamento, fatti ed interessi specifici, contro un'accusa precisa e circoscritta nei suoi estremi giuridici e di fatto (63).

La fase di iniziativa è seguita da una fase istruttoria, nella quale vengono acquisiti ed elaborati, anche in contraddittorio con gli interessati, gli elementi probatori per il successivo riferimento agli organi legittimati all'adozione del provvedimento finale (C.I.C.R. e Ministro). Segue, poi, come viene rilevato, la fase decisoria (64), che si compone, secondo quanto precisato, di un procedimento minore o subprocedimento, e, infine, la fase inte-

(60) L'originaria competenza del Ministro per le finanze è stata devoluta al Ministro per il tesoro dall'art. 8 del d.l.lgt. 5 settembre 1944, n. 202.

(61) È questa la concezione della dottrina che ebbe modo di esaminare la questione all'indomani dell'emanazione del r.d.l. 12 marzo 1936, n. 375 e successive modificazioni: BATTAGLINI, *Sanzioni amministrative, disciplinari e penali nella nuova legge bancaria*, cit., p. 1 e ss. La tesi, ad ogni modo, è stata condivisa anche da autori successivi: cfr. RUTA, *Lineamenti di legislazione bancaria*, 1965, p. 363; PRATIS, *La disciplina giuridica delle aziende di credito*, cit., p. 495.

(62) DESIDERIO, *Le sanzioni amministrative della legge bancaria: aspetti procedurali*, in *Banca e Borsa*, 1974, I, pp.163-164, al quale si deve la più dettagliata analisi della procedura in parola. Riconosce la suddivisione del procedimento in due fasi App. Roma, Sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio), decreto 16 febbraio-22 marzo 1983.

(63) La contestazione degli addebiti e la conseguente formulazione di osservazioni s'inquadra nella finalità di tutela sostanziale dell'incolpato, realizzantesi attraverso la sua partecipazione al procedimento, in veste di partecipe della funzione e, quindi, di collaboratore dell'amministrazione. L'esigenza di tale contraddittorio, collegata principalmente all'ambito giurisdizionale (cfr. BENVENUTI, voce "Contraddittorio (dir.amm.)", in *Enc. del dir.*, Milano, 1961, vol. IX, p. 738 e ss.; MARTINETTO, voce "Contraddittorio (principio del)", in *Noviss. dig. it.*, Torino, 1959, vol. IV, p. 459 e ss.), viene avvertita in tutto il diritto delle sanzioni, elevandosi a principio generale (BARONE, *L'intervento del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1969, p. 72 e ss.; STELLA RICHTER, voce "Opposizione (dir.amm.)", in *Enc. del dir.*, Milano, 1980, vol. XXX, p. 523 e ss.). Il principio del contraddittorio nel procedimento sanzionatorio amministrativo viene oggi esplicitamente riconosciuto dall'art. 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

(64) MOLLE, *La banca nell'ordinamento giuridico italiano*, cit., p. 541 e ss., il quale qualifica la decisione del Comitato come atto preparatorio di quello che conclude il procedimento, costituito dal successivo decreto del Ministro del Tesoro che deve uniformarsi a tale decisione, così da rappresentarne l'attuazione.

grativa dell'efficacia, nella quale viene data conoscenza del provvedimento sanzionatorio al destinatario (65).

Si è dell'avviso, ad ogni modo, che quanto fin qui illustrato, in ragione della particolare posizione istituzionale della Banca d'Italia e, conseguentemente, a causa del determinante apporto funzionale di tale organo nel procedimento *de quo*, debba essere per taluni aspetti meglio precisato.

Sembra da escludersi, anzitutto, che la partecipazione della Banca d'Italia possa ridursi al mero esercizio di una funzione endoprocedimentale consistente nel semplice riferimento dei fatti accertati agli organi deputati all'adozione del provvedimento sanzionatorio. E ciò in quanto a monte di detto "riferimento" viene esercitata una complessa ed "insostituibile" attività istruttoria, ed anche preistruttoria, nella quale si esplicano valutazioni tecniche di accertamento del fatto (66), effettuate in base alle regole, cognizioni e mezzi forniti dalle scienze economico-aziendali-giuridiche (67). Attività, appunto, insostituibile non in ragione del fatto che l'Organo di vigilanza si assume come depositario delle scienze che ha modo di applicare ma, più semplicemente, in ragione della esaustiva cognizione, permessagli dalla esclusiva competenza che gli deriva come organo di vigilanza sulle aziende di credito, non solo del fatto specificamente in contestazione ma anche di tutti quegli elementi ad esso, in modo diretto o indiretto, strettamente connessi. Ma non è tutto. Esaurite tali valutazioni di ordine tecnico e ritenuti sussistenti gli elementi di fatto della fattispecie sanzionabile, l'organo di vigilanza prosegue nell'iter sanzionatorio esercitando, in conseguenza delle riferite valutazioni, anche facoltà di apprezzamento in ordine al "quantum" della sanzione da irrogare (68). Il che, oltretutto, appare coerente sul piano logico posto che i poteri sull'esame del fatto non possono non comportare il correlativo potere di comminazione della sanzione.

Il tutto, poi, viene compendiato in un apposito "riferimento", come dispone l'art. 90 l.b., che il Governatore trasmette al C.I.C.R. per le successive valutazioni di propria competenza. Valutazioni che hanno per oggetto le risultanze istruttorie nel loro complesso: cioè gli "stessi" elementi posti a base delle determinazioni dell'Organo di Vigilanza.

Da qui la considerazione che i diversi organi (C.I.C.R. - Ministro per il tesoro - Banca d'Italia) partecipano "attivamente" alla manifestazione di volontà finale.

Quanto si è detto esclude che nella specie possa riconoscersi alla relazione della Banca d'Italia, come si è fatto, la natura di "proposta" o anche di "richiesta".

(65) DESIDERIO, *Le sanzioni amministrative della legge bancaria*, cit., p. 172.

(66) L'istruttoria, si fa osservare, non dev'essere considerata come mera attività volta alla rilevazione meccanica dei fatti ma, più compiutamente, come processo logico di verifica dei dati già noti, di acquisizione di nuovi dati e di elaborazione degli uni e degli altri in vista di una loro valutazione complessiva e definitiva (GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1970, p. 892; VIRGA, *Il provvedimento amministrativo*, cit. p. 258).

(67) Sugli aspetti particolari della discrezionalità tecnica cfr. F. PIGA, *Sulla discrezionalità tecnica della P. A.*, in *Giust. civ.*, 1956, I, p. 52 e ss.; VIRGA, *Appunti sulla cosiddetta discrezionalità tecnica*, cit. p. 95.

(68) Facoltà che, pur se alcuni elementi della scelta sono vincolati ai dati tecnici, non viene eliminata, disponendo l'autorità amministrativa sempre di un margine di apprezzamento in ordine a qualcuno degli oggetti della discrezionalità (*quid, quantum, quando*): VIRGA, *Diritto amministrativo*, 1987, II, p. 10. Sul punto cfr., altresì, Cons. Stato, sez. II, 30 gennaio 1986, n. 147, in *Foro amm.*, 1986, p. 1476, secondo cui i momenti interni della discrezionalità tecnica e valutativa confluiscono successivamente nella discrezionalità propria del momento provvedimentale.

Gli atti di proposta e di richiesta, infatti, pur presentandosi quali elementi della sequenza procedimentale, non partecipano attivamente alla manifestazione di volontà finale e, quindi, restano estranei al nucleo costitutivo della fattispecie (69). Entrambi gli atti, in pratica, esercitano la loro influenza sul provvedimento in vista del quale vengono emessi, in modo più o meno intenso, a seconda della maggiore o minore forza vincolante che ad essi attribuisce l'ordinamento nelle singole ipotesi, ma rimangono, comunque, estranei al provvedimento finale.

E ciò in quanto la richiesta, rivolgendosi al risultato in modo diretto, concreta la sua funzione nell'esprimere quello che è il volere di chi l'avanza; mentre la proposta mira allo stesso risultato dell'atto finale, non mediante l'esercizio di una influenza diretta, ma sotto forma di consiglio o di suggerimento. Chi richiede, in definitiva, esprime il suo volere chiedendo che altri faccia qualche cosa, risultando ininfluenza, ai fini della configurazione giuridica di tale elemento determinativo, il fatto che l'autorità destinataria dell'istanza non sia a questa vincolata. Chi propone, invece, sottomette al vaglio di chi dovrà provvedere un suggerimento circa ciò che reputa in proposito opportuno.

Orbene, per quel che qui rileva sottolineare, tanto la richiesta, quanto la proposta, sono atti i quali, in ragione della esplicazione di una funzione di iniziativa, si dirigono sempre a sollecitare la emissione di un certo provvedimento, cui, peraltro, rimangono estranei (70).

L'intervento del Governatore, per altro verso, non è neppure qualificabile come "deliberazione preparatoria" (71), assimilandosi questa, sostanzialmente, alla richiesta vincolante, anch'essa estranea alla fattispecie. Tale deliberazione, infatti, ancorché dotata di forza determinante in ordine al contenuto degli atti che sul suo presupposto vengono emessi, non è in alcun modo costitutiva degli effetti giuridici degli atti cui si collega (72).

Le considerazioni che precedono, una volta escluso che l'intervento del Governatore possa assimilarsi alla proposta o alla richiesta o, tanto meno, alla deliberazione preparatoria, inducono ad esaminare con maggiore attenzione la natura da attribuire al nominato "riferimento" dell'Organo di Vigilanza, onde precisare se esso, come d'altronde si ritiene, in seno alla vicenda procedimentale sanzionatoria, si ponga come atto dotato di valore costitutivo della fattispecie. Occorre cioè vedere se l'elemento integrante della fattispecie procedimentale sanzionatoria, che si realizza attraverso l'iter procedimentale, sia solamente l'atto finale, vale a dire il decreto del Ministro per il tesoro, ovvero se, unitamente

(69) Si indicano con il termine fattispecie gli elementi di fatto, siano essi uno o più, dai quali un determinato effetto trae origine (A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1964, p. 3 e ss.. Sulla nozione di fattispecie v., inoltre, RUBINO, *La fattispecie e gli effetti giuridici preliminari*, Milano, 1939; SCOGNAMIGLIO, *Fatto giuridico e fattispecie complessa*, in *Rivista trim. di dir. e proc. civ.*, 1954, p. 331 e ss.).

(70) Sulla complessa questione degli atti preparatori cfr., *amplius* A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, cit., p. 137 e ss..

(71) In ordine alle deliberazioni preparatorie v., per tutti, NIGRO, voce "Deliberazione amministrativa", in *Enc. del dir.*, 1962, XI, p. 998 e ss.

(72) Cfr. A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pp. 633-634.

a questo, possa riconoscersi la medesima natura integrativa della fattispecie a quello che la legge, con indubbio “atecnicismo” (73), qualifica come “riferimento” (74).

La risposta al quesito testé posto, esige, anzitutto, che venga fatta una qualche riflessione intorno al concetto di procedimento amministrativo onde coglierne la natura degli atti che lo compongono.

La dottrina è concorde nel definire il procedimento amministrativo come una serie di atti ed operazioni funzionalmente collegati in relazione ad un effetto finale (75). Di regola, nella realizzazione di tale effetto, la sequenza di atti ed operazioni, si divide in atti meramente preparatori ed operativi, i quali ultimi a loro volta possono presentarsi come propriamente “costitutivi” dell’effetto giuridico o, anche, come solamente “integrativi dell’efficacia”.

L’attenzione, ovviamente, ai fini che qui interessano, va rivolta all’elemento propriamente costitutivo che è il solo a realizzare la fattispecie. Gli atti in funzione meramente preparatoria, infatti, esaurendo la loro funzione nell’essere preordinati alla realizzazione della fattispecie in vista della quale si realizzano, rimangono fuori da quest’ultima. Sono, invece, condizioni di efficacia, senza essere essi stessi costitutivi dell’effetto giuridico, gli elementi integrativi dell’efficacia, atteso che essi, una volta che siano venuti in essere, fanno decorrere l’effetto giuridico dal momento in cui sorgono gli elementi costitutivi.

Ora, se l’articolazione della sequenza procedimentale in più fasi è la regola, come nondimeno è normale che gli atti e le operazioni diano luogo (e semplice) ad un unico atto finale, non mancano casi, invero, in cui l’effetto giuridico consegua ad un atto amministrativo individuale, posto in essere dall’autorità *uno actu* senza alcun procedimento (ad es. ordinanze), ovvero consegua, sempre senza alcun procedimento, ad un atto composto (ad es., decreti presidenziali); ovvero, ancora, ad atti che, pur non fondendosi in un unico atto composto, sono tuttavia da considerare, tutti allo stesso modo, elementi costitutivi dell’effetto giuridico (ad es. ordine di riduzione in pristino e sua notificazione). Ed è possibile, altresì, che l’effetto finale, sulla base di regolare procedimento, sia conseguente ad un unico atto composto.

Alla luce di tali precisazioni sembra, quindi, da respingere la tesi che scorge nel procedimento amministrativo un mezzo per la realizzazione, esclusivamente, di un unico (e sem-

(73) In considerazione del particolare contenuto della relazione del Governatore al C.I.C.R. viene fatto osservare come sia riduttiva la lettera dell’art. 90 l.b., la quale sembra sottolineare la sola funzione espositiva di essa, laddove l’aspetto più qualificante dell’atto risiede nella manifestazione di giudizio che esso contiene, atteso che la redazione dell’atto è di per sé indicativa del convincimento cui il Governatore è pervenuto circa la sussistenza della responsabilità ipotizzata in sede di contestazione degli addebiti (DESIDERIO, *Le sanzioni amministrative*, cit., p. 192).

(74) L’elemento integrante che ne occupa va tenuto distinto dall’elemento d’efficacia. Quest’ultimo, ponendosi all’esterno del nucleo della fattispecie propriamente costitutivo dell’effetto giuridico, rappresenta un vero e proprio elemento integrativo della fattispecie in vista del conseguimento dell’effetto giuridico. La fattispecie, ove l’acquisto dell’efficacia giuridica sia condizionato da elementi estrinseci a quelli propriamente costitutivi, appare strutturalmente suddivisa in due parti. E cioè: un nucleo costitutivo ed un nucleo a questo accessorio, il quale permette che si producano gli effetti del primo (A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, cit., p. 79).

(75) A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 642 e ss.; ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, I, 1958, p. 272 e ss.; TEDESCHINI, voce “Procedimento amministrativo”, in *Enc. del dir.*, Milano, 1986, XXXV, p. 872 e ss.; CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, cit., p. 499 e ss.; DE VALLES, *La validità degli atti amministrativi*, Roma, 1917, p. 23 e ss..

plice) atto finale (76) poiché nulla impedisce (ma anzi) che la sequenza procedimentale possa essere esaminata come serie di atti svolgentesi in funzione dell'intera fattispecie nella quale l'atto finale si inserisce (77). La distinzione non è accademica atteso che da essa consegue, nel primo caso, che l'effetto previsto dall'ordinamento nasce unicamente da un atto, e cioè dall'atto principale, mentre, nel secondo caso, dalla fattispecie, della quale può rappresentare il nucleo costitutivo sia l'atto finale (ancorché composto) sia una pluralità di elementi, tutti occupanti una giuridica posizione di equivalenza nei confronti dell'effetto.

Con il che non vuol significarsi che tutti gli elementi dei quali solitamente si compone la fattispecie assurgano a ricoprire tra loro una posizione di pari dignità giuridica ma, più precisamente, che talvolta le unità elementari di cui la fattispecie si compone, lungi dall'esercitare un indiretto e scarso potere sull'effetto giuridico finale, rientrano nel nucleo costitutivo di essa per essere dall'ordinamento considerati come esplicanti, sull'effetto che viene in rilievo, un potere determinante per nulla inferiore a quello che viene esplicitato dall'elemento che si suole designare come il principale.

In siffatte ipotesi, se i detti elementi non esercitano sull'effetto giuridico un'azione di portata inferiore a quella esercitata dall'atto principale, appare logico inferire come, non diversamente da quest'ultimo, essi vadano considerati appartenenti al nucleo propriamente costitutivo dell'effetto giuridico e, perciò, da un punto di vista giuridico, su un piano di uguaglianza nei confronti dell'effetto da realizzare.

Da ciò consegue, come effetto ulteriore, che l'eventuale mancanza di uno di tali atti viene a risolversi, necessariamente, nell'incompletezza del nucleo costitutivo al quale si collega direttamente l'effetto giuridico (78).

Dinanzi a quegli atti, allora, i quali constano di più manifestazioni volontarie, come tali rilevanti per il diritto, non può non vedersi una pluralità di veri e propri atti giuridici. E quindi non può dubitarsi che in tali casi non ci si trovi a contatto di una fattispecie semplice, bensì di fronte ad una fattispecie la quale, constando di più unità giuridiche elementari, deve giocoforza definirsi composta (79).

Ed è quanto, invero, è dato riscontrare nel procedimento *ex art. 90 l.b.*, dove l'intervento della Banca d'Italia non può inquadrarsi come mero atto propulsivo di "proposta" (80) o di "richiesta" né, tantomeno, come "deliberazione preparatoria" bensì, in seno al

(76) V. MIELE, *Alcune osservazioni sulla nozione di procedimento amministrativo*, in *Foro it.*, 1933, III, p. 375 e ss..

(77) A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, cit., p. 182.

(78) A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, cit., p. 184.

(79) A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, cit., p. 196.

(80) Qualifica come proposta l'apposita relazione del Governatore al C.I.C.R. il DESIDERIO, *Le sanzioni amministrative della legge bancaria*, cit., pp. 192 e 193. L'autore, però, non manca acutamente di rilevare l'inadeguatezza della lettera dell'art. 90 (cfr., sul punto, *retro* sub nota 73).

procedimento sanzionatorio, come unità elementare costitutiva, unitamente al decreto del Ministro per il tesoro, di un atto unico (composto) di più vasta portata (81).

Quanto fin qui detto è riconosciuto dalla giurisprudenza (82) la quale ha ammesso che quando più organi partecipino alla formazione di un provvedimento possono sorgere dubbi se ci si trovi davanti ad un atto composto o ad un procedimento. La distinzione, al riguardo, sembra si debba ricercare nel fatto che gli atti emanati nel corso del procedimento sono normalmente espressione di funzioni tipiche e sostanzialmente diverse da quella che presiede al provvedimento conclusivo. Si tratta, cioè, di atti amministrativi in senso stretto (proposte, voti, pareri, accertamenti) che, pur producendo effetti giuridici nell'ambito del procedimento, sono perfetti in sé ed autonomi, onde l'Autorità competente ad emanare il provvedimento finale deve assumerli come dati della sua valutazione. Gli organi che emanano tali atti, dunque, pongono in essere i presupposti necessari, ma non partecipano alla determinazione di volontà che si traduce nell'atto terminale, che è riferibile esclusivamente all'Autorità competente.

Ben diversa è la situazione che si riscontra nell'atto composto, dove gli organi diversi partecipano attivamente alla manifestazione di volontà finale, che si realizza e si perfeziona soltanto con il loro congiunto apporto. E ciò è vero quando le valutazioni di entrambe le autorità partecipanti hanno per oggetto gli "stessi" elementi.

Alla luce delle considerazioni riportate e, soprattutto, sulla base dell'affermazione secondo cui si riscontra un atto composto laddove le autorità partecipanti alla sequenza procedimentale pongono i "medesimi" elementi come oggetto delle loro valutazioni, non sembra possa dubitarsi che la c.d. "relazione" della Banca d'Italia, confluendo, a seguito di regolare procedimento, nel decreto del Ministro per il tesoro dia luogo ad un atto composto, a nulla in contrario rilevando che alla sua formazione si giunga attraverso due fasi distinte e successive.

Anzi, proprio nell'esistenza di tali fasi, distinte e successive, correlate alla diversa posizione istituzionale degli organi in parola, si ha la riprova del congiunto apporto alla formazione del provvedimento sanzionatorio che conclude l'iter procedimentale. Occorre ricordare, infatti, che, prescindendo dalla collocazione funzionale degli organi preposti alla cura degli interessi bancari, per quel che attiene alla conoscenza della situazione delle aziende di credito, il Ministro per il tesoro, pur assumendo una posizione di preminenza nell'ambito del C.I.C.R., cui spetta tra l'altro l'alta vigilanza in materia di tutela del risparmio e di esercizio della funzione creditizia, e pur essendo attributario in proprio di competenza di grande rilievo in materia bancaria, non dispone tuttavia di poteri di accertamento i quali, viceversa, spettano alla Banca d'Italia, cui è affidata, tra l'altro, la titolarità della funzione di vigilanza sugli enti creditizi, che essa esercita attraverso atti e provvedimenti assunti dal Governatore. Ed è proprio in ragione dei vastissimi poteri di accertamento, di cui la Banca dispone nell'esercizio della specifica funzione di vigilanza, che tale organo profonde, insostituibilmente, nel "riferimento" al Ministro per il tesoro, con il quale dispone anche in ordine al "quantum", dati e valutazioni di tipo tecnico relativi alla infrazio-

(81) A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, cit., p. 196 e ss., il quale nel concetto di atto composto in senso ampio vi fa rientrare, oltre che il contratto o l'atto complesso, l'atto continuato e l'atto composto in senso stretto. Ipotesi, queste, di unificazione giuridica in un solo atto che, rivelandosi nella salda coesione e nella stretta coordinazione delle diverse unità elementari, trova la sua spiegazione "nell'unità del fine immediato che esse tendono a realizzare". Di diverso avviso sembra essere, invece, PUGLIATTI, *Esecuzione forzata e diritto sostanziale*, Milano, 1935, p. 313 e ss. secondo cui nella categoria dell'atto composto va ricompresa ogni "combinazione teleologica di più atti, strutturalmente autonomi".

(82) Cons. Stato, Sez. V, 7 marzo 1975, n. 309, in *Cons. Stato*, 1975, p. 318.

ne commessa; elementi questi ultimi, di cui l'organo di vigilanza, attesa la specifica normativa di settore, ha istituzionale consapevolezza.

Lo stesso apporto, sicuramente, non potrebbe essere fornito dal Ministro per il tesoro, ancorché organo di vertice dell'apparato preposto alla cura degli interessi inerenti all'attività creditizia. Significativa, a tale ultimo riguardo, è la norma dettata dall'art. 2 del d.l.c.p.s. 17 luglio 1947, n. 691, la quale stabilisce che "(p)er gli accertamenti nella materia di propria competenza e per l'esecuzione delle proprie deliberazioni, il Comitato interministeriale si vale della Banca d'Italia" (83).

Il Comitato (84), poi, una volta ricevuto il riferimento, compie, in ordine agli "stessi" elementi oggetto di esame e di valutazione da parte della Banca d'Italia (85), proprie valutazioni che, laddove coincidenti con quelle formulate dall'organo di vigilanza, esso motiva *per relationem* al provvedimento di quest'ultimo (86).

D'altra parte, della congiunta partecipazione attiva alla manifestazione di volontà finale, è prova, ancorché indirettamente, il fatto che l'art.90 l.b., al terzo comma, laddove prevede la possibilità di reclamo alla Corte d'appello avverso il decreto irrogativo della sanzione, dispone che tale mezzo di riesame dev'essere presentato "all'Ispettorato", al quale, una volta concluso il procedimento contenzioso, dev'essere trasmesso per l'esecuzione copia del decreto della Corte d'Appello. Tale previsione normativa, dunque, sarebbe sicuramente ingiustificata ove l'apporto della Banca d'Italia nel procedimento sanzionatorio si riducesse al rango di mero presupposto necessario all'emanazione del provvedimento finale, ma privo di alcun ruolo partecipativo alla determinazione di volontà che si traduce nell'atto terminale. La norma, invece, rappresenta un esplicito riconoscimento, oltre che delle penetranti ed insostituibili funzioni cognitive dell'Organo di Vigilanza, dell'apporto funzionale e volontaristico del provvedimento Governatoriale, su un piano assolutamente paritetico con gli altri organi di vertice, alla determinazione finale.

(83) Cfr. a proposito dell'obbligo ex art. 195, 7° comma, l. fall. di audizione dell'autorità governativa che vigila sull'impresa, CONDEMI, in *Codice commentato della Banca*, a cura di CAPRIGLIONE-MEZZACAPO, I, Milano, 1990, *sub* art. 69, p. 842. Cfr. inoltre, COSTI, *L'ordinamento bancario*, *cit.*, p. 570 e ss.; DESIDERIO, *La liquidazione coatta amministrativa delle aziende di credito*, Milano, 1981, p. 79; PRATIS, *La disciplina giuridica delle aziende di credito*, *cit.*, p. 450.

(84) L'organo destinatario della relazione è il Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio e non il Ministro "attesoché l'intervento autorizzatorio (del Comitato) precede, logicamente e temporalmente, il provvedimento finale del Ministro" (cfr. DESIDERIO, *Le sanzioni amministrative della legge bancaria*, *cit.*, p. 193).

(85) Viene precisato, al riguardo, che gli elementi, soggettivi ed oggettivi, su cui dovrà incentrarsi il giudizio del C.I.C.R. sono quelli desumibili dalla relazione del Governatore, ciò confermando l'ampiezza di poteri d'indagine attribuiti alla Banca d'Italia (cfr. DESIDERIO, *Le sanzioni amministrative della legge bancaria*, *cit.*, p. 204).

(86) È prassi ormai consolidata, e ritenuta legittima dalla giurisprudenza, che il decreto del Ministro del tesoro sia motivato *per relationem* al provvedimento della Banca d'Italia: App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio), decreto 2 novembre-1° dicembre 1981; decreto 16 febbraio-22 marzo 1983; decreto 1° febbraio-5 maggio 1990 (n. 88/89); decreto 1° febbraio-5 maggio 1990 (n. 120/89); decreto 7 giugno-8 luglio 1990; decreto 4 ottobre-17 novembre 1990.

5. Limiti di applicabilità delle norme dettate dalla legge n. 689/1981 alla procedura sanzionatoria in materia bancaria

La dottrina, alla luce di talune disposizioni contenute nella legge di depenalizzazione, peraltro di non agevole esegesi, si è data carico di definire l'ambito di operatività del sistema punitivo introdotto dalla legge 24 novembre 1981, n. 689.

Disciplinano la valenza applicativa del sistema *de quo* gli articoli 12 e 42 della legge appena citata.

Iniziando col prendere le mosse dall'art. 12, va segnalato che, a tenore di tale norme, le disposizioni del capo primo "si osservano, in quanto applicabili e salvo che non sia diversamente stabilito, per tutte le violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro, anche quando questa sanzione non è prevista in sostituzione di una sanzione penale. Non si applicano agli illeciti disciplinari".

Dalla lettura di tale articolo parrebbe desumersi che la legge n. 689/1981 è inapplicabile agli illeciti puniti con una pena amministrativa diversa dalla pena pecuniaria e agli illeciti disciplinari.

L'interpretazione appena segnalata, per il vero, non è l'unica possibile sul punto. Ed infatti, la norma dell'art. 12, per la presenza in essa di clausole di riserva ("in quanto applicabili e salvo che non sia diversamente stabilito"), ha dato luogo a tesi differenziate. Tra queste la tesi secondo cui la portata dell'inciso "salvo che non sia diversamente stabilito" si esaurirebbe nel rinvio ad altre disposizioni contenute nella stessa legge n. 689/1981, aventi carattere derogatorio rispetto alla disciplina principale, come è nel caso dell'art. 39 per la pena pecuniaria in materia finanziaria (87). E, inoltre, quella a tenore della quale il ripetuto art. 12 avrebbe circoscritto la portata delle discipline precedenti nel senso che esse, malgrado la vigenza della legge n. 689/1981, sarebbero ancora operanti, ma non potrebbero più essere estese, in via d'interpretazione, a settori diversi (88).

Escluso, in prima battuta, che il segnalato elemento di discriminazione basato sul riferimento alle "violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro" possa impedire l'applicabilità della legge n. 689/1981 alle infrazioni alla disciplina dettata dalla legge bancaria, atteso che queste vengono punite con pena pecuniaria (89), rimane da verificare, sempre ai fini dell'applicabilità in parola, se il corpo di infrazioni appena nominato possa o meno farsi rientrare nel novero degli illeciti disciplinari o finanziari.

Per ciò che concerne la sanzione disciplinare, posta anzitutto la loro completa autonomia di caratteri e di regime rispetto alla generalità delle sanzioni amministrative, non pare potersi dubitare che essa consiste, come rileva una qualificata opinione dottrinale, nella

(87) SINISCALCO, *Depenalizzazione e garanzia*, Bologna, 1983, p. 111.

(88) VIGNERI, *La sanzione amministrativa - I, Origine e nozione*, Padova, 1984, p. 81.

(89) Ad avviso di una dottrina il richiamo alla natura "pecuniaria" della sanzione non appare porsi come una discriminante effettiva, posto che, da un lato, il riferimento alle sanzioni consistenti "nel pagamento di una somma di denaro" non identifica alcun "tipo" di sanzione; e, dall'altro, le disposizioni della legge n. 689/1981, in diversi articoli (artt. 11, 20, ecc.), concernono sanzioni non pecuniarie (PALIERO, *La sanzione amministrativa*, cit., p. 293).

trasgressione di doveri propri di soggetti, nei confronti dei quali l'amministrazione si trovi in una posizione di supremazia speciale (90).

Il rinvio a tale nozione, ai fini della definizione dei margini della figura della sanzione disciplinare, esige però qualche precisazione.

Una prima osservazione, anzitutto, è che già da tale approccio la sanzione disciplinare risulta essere circoscritta a particolari situazioni che ineriscono a qualificati rapporti. Nella potestà disciplinare, infatti, il rapporto fra cittadino e amministrazione, a differenza di quanto si verifica nel caso delle sanzioni amministrative in generale, non si risolve mai solo nell'assoggettamento alla sanzione, ma è più ampio, perché presuppone l'esistenza di un rapporto già costituito, caratterizzato, secondo alcuni (91), dall'inerenza ad una relazione di supremazia gerarchica, mentre secondo altri (92), dal fatto di inerire ad una "qualifica" o ad uno "status".

Ma né la prima né la seconda interpretazione forniscono un valido contributo ai fini della riconducibilità della potestà sanzionatoria bancaria in quella disciplinare.

Ed invero, alla prima affermazione, come già in precedenza precisato, può replicarsi che non esiste alcuna relazione gerarchica tra gli organi titolari della potestà sanzionatoria ed i destinatari di essa, attesa l'inesistenza di una competenza concorrente dell'autorità controllante, tipicamente posseduta dal superiore gerarchico, tale da consentire a quest'ultima di interferire sull'attività delle aziende controllate.

Alla medesima conclusione, della non sussumibilità della potestà sanzionatoria bancaria in quella disciplinare, conduce anche l'indagine, sulla quale si impernia la seconda tesi, volta ad accertare l'eventuale esistenza di provvedimenti amministrativi che siano costitutivi di "qualifiche" o di "status".

Va ricordato, in proposito, che i soli provvedimenti amministrativi che siano effettivamente costitutivi di "qualifiche" o di "status", sono identificabili, negli atti di "assunzione", i quali costituiscono rapporti di servizio; negli atti di "ammissione", che consentono al cittadino di fruire di un servizio pubblico (ammissione, ad es., ad un istituto pubblico d'istruzione); negli atti di "iscrizione", i quali attribuiscono uno status professionale (iscrizione, ad es., ad un ordine professionale); e, infine, negli atti di "concessione" di pubblici servizi (93).

Rimangono fuori dal novero dei provvedimenti idoneamente costitutivi di "qualifiche" o di "status" gli atti di autorizzazione (94). In questi casi, invero, il provvedimento amministrativo può essere al più costitutivo di precetti, atteso che da tale atto sorgono doveri di condotta ma non doveri di comportamento, cioè doveri di condotta per così dire

(90) A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 176; LANDI, voce "Disciplina", in *Enc. del dir.*, Milano, vol. XIII, 1964., p. 17 e ss.. La nozione, peraltro, non è esente da critiche: v., in tal senso, BACHELET, *Disciplina militare e ordinamento giuridico statale*, Milano, 1962, p. 19 e ss.; MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, Milano, 1965, p. 137 e ss..

(91) JANNITTI PIROMALLO, voce "Disciplina nella pubblica amministrazione", in *Noviss. dig. it.*, Torino, vol. V, 1960, p. 1067 e ss..

(92) TRAVI, in PALIERO-TRAVI, *La sanzione amministrativa*, cit., p. 53.

(93) TRAVI, in PALIERO-TRAVI, *La sanzione amministrativa*, cit., p. 53.

(94) A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pp. 619-620.

particolari i quali, imponendo di porre in essere o meno una determinata azione, implicano un vincolo molto più intenso per il soggetto rispetto ad un normale dovere di condotta (95).

Ora, è ben nota la natura del provvedimento di accesso all'attività creditizia, specie alla luce dell'art. 1, comma 2, del d.p.r. 27 giugno 1985, n. 350. Un indirizzo sostenuto, sia in dottrina sia in giurisprudenza, tende a considerare sostanzialmente privi di discrezionalità gli atti amministrativi attraverso i quali viene consentito l'esercizio del credito, essendo l'intervento della Banca d'Italia limitato alla verifica dell'esistenza dei requisiti richiesti dalla legge, e non già rivolto al compimento di alcuna valutazione in ordine alla sussistenza di un interesse pubblico all'emanazione dei provvedimenti (96). Si sostiene, in particolare, circa la natura di tale intervento, che esso consista in un "atto dovuto" (97) ovvero in un atto di "certazione" (98) o, ancora, in un atto di "mero accertamento" (99).

Si è di fronte, probabilmente, come rileva un'attenta dottrina, ad un *tertium genus* da qualificarsi come discrezionalità regolamentata, tra l'attività del tutto discrezionale e l'attività interamente vincolata, "essendo gli apprezzamenti e gli acclaramenti degli organi di vigilanza circoscritti nell'ambito dei criteri generali e dei parametri di riferimento fissati sia dalla legge sia dalla stessa autorità amministrativa attraverso formali deliberazioni di massima" (100).

Ma, tant'è, senza volersi soffermare più di tanto sulla questione appena adombrata, ciò che rileva ai fini dell'indagine che ne occupa è che, relativamente alla costituzione delle aziende di credito, non può parlarsi, e men che meno dopo l'entrata in vigore del d.p.r. n. 350/1985, di una concessione dell'autorità pubblica all'esercizio del credito (101).

(95) TRAVI, in PALIERO-TRAVI, *La sanzione amministrativa*, cit., p. 51.

(96) *Contra*: MEZZACAPO, in *Codice commentato della banca*, a cura di CAPRIGLIONE-MEZZACAPO, I, Milano, 1990, sub art.1 d.p.r. 27 giugno 1985, n. 350, p. 1411 e ss.. L'autore, giustamente, muovendo dalla considerazione condivisibile dell'equivalenza tra "potere discrezionale" e "potere amministrativo", manifesta perplessità in ordine all'affermazione dell'inesistenza, nell'esercizio della funzione autorizzatoria *de qua*, di qualsiasi potere discrezionale in capo all'Organo di Vigilanza. Perplessità che l'autore converte in certezza allorché rileva che l'art. 1, comma 2, del d.p.r. n. 350/85, non solo demanda alla Banca d'Italia, tra le condizioni necessarie per il rilascio dell'autorizzazione, la determinazione dell'ammontare minimo del capitale, ma lascia "ferme le altre di applicazione generale".

(97) Per la dottrina cfr. CASTIELLO, *La direttiva C.E.E. n. 780/77 e i controlli sul credito*, in *Economia e credito*, 1986, II, p. 66; NIGRO, *Il d.p.r. n. 350 del 1985 e la legge bancaria: l' "autorizzazione all'esercizio" dell'attività creditizia*, in *Diritto della banca e del mercato finanziario*, 1989, I, p. 11 e ss.; COSTI, *L'ordinamento bancario italiano e le direttive comunitarie*, in *Banca impresa e società*, 1986, pp. 10 e 17. Per la giurisprudenza vedansi, invece, App. Bologna, 14 luglio 1986, in *Banca e borsa*, 1987, II, p.162 e ss., con nota di DE VECCHIS; Cass., sez. un., 23 maggio 1987, in *Foro it.*, 1987, II, p. 481 e ss.; Corte cost., 17 marzo 1988, n. 309, *id.* 1988, I, p. 1787; Cass., sez. un., 28 febbraio 1989, *id.*, 1989, II, p. 518.

(98) PUGLIESE, *Liberalizzazione dell'attività bancaria e controllo pubblico*, in *Scritti in onore di M. S. Giannini*, II, Milano, 1988, p. 513.

(99) COSTI, *Autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria e costituzione degli enti creditizi*, in *Giurisprudenza commerciale*, 1986, I, p. 563; TAR Basilicata, 24 maggio 1985, n. 92, in *Banca e borsa*, 1986, II, p. 87.

(100) MEZZACAPO, in *Codice commentato della banca*, cit., p. 1416.

(101) Cfr., sul punto, MOLLE, *La banca nell'ordinamento giuridico italiano*, cit., p. 371 e ss.; A.M. SANDULLI, *Abilitazioni, autorizzazioni, licenze*, in *Studi in onore di Messineo*, Milano, 1959, p. 351 e ss.; GIANNINI, *Osservazioni sulla disciplina della funzione creditizia*, in *Scritti giuridici in onore di S. Romano*, Padova, 1939, p. 707 e ss..

L'autorizzazione all'esercizio del credito è, quindi, un atto fuoriuscente dagli schemi sopra ricordati cui ineriscono "qualifiche" o "status" dai quali solamente, per quanto si è detto, può discendere una potestà sanzionatoria di tipo disciplinare (102).

Le sanzioni amministrative bancarie, per altro aspetto, non rientrano neppure nel novero degli illeciti finanziari i quali, come si deduce dalla lettera degli artt. 39 e 114, ultimo comma, della legge n. 689/1981, oltre che dalla relazione ministeriale al disegno di legge n. 1799/1977 (103), sono sottratti alla disciplina introdotta dalla legge di depenalizzazione. E ciò anche nell'ipotesi che si aderisca all'opinione meno restrittiva che, influenzata dall'accentuarsi degli abusi nel campo delle attività economico-finanziarie, include nella nozione di illecito finanziario anche gli illeciti valutari.

In realtà la nozione di illecito finanziario, alla luce dei principi sottesi alla branca del diritto finanziario, comprende gli illeciti che in qualche modo colpiscono le entrate pubbliche di qualsiasi specie. Da ciò la riprova, senza bisogno di dover aggiungere altro, della completa estraneità a tale campo di illeciti delle infrazioni in materia bancaria. Anche per tale via, quindi, un eventuale tentativo volto ad escludere l'applicabilità della legge n. 689/1981 alla materia bancaria sarebbe sicuramente destinato all'insuccesso.

L'unico elemento, quindi, dal quale possa desumersi l'estensione applicativa, al sistema sanzionatorio bancario, della normativa dettata dalla nuova legge di depenalizzazione, appare rintracciabile nel fatto che essa, come si ha modo d'altronde di constatare nel comparto creditizio, riguarda illeciti amministrativi puniti con sanzioni consistenti nel pagamento di una somma di denaro.

Ma anche questo aspetto, posta la peculiarità della disciplina creditizia nella specifica materia sanzionatoria, necessita di ulteriori precisazioni.

A tale proposito la norma dell'art. 12 della legge n. 689/1981, dalla quale emerge il richiamo alla natura pecuniaria della sanzione, va coordinata con quella successiva, contenuta nell'art. 42, che, dopo aver tra l'altro abrogato espressamente le due precedenti leggi di depenalizzazione (legge n. 317/1967 e legge n. 706/1975), abroga anche "ogni altra disposizione incompatibile con la presente legge".

Il coordinamento, attesa la palese contraddittorietà tra le due disposizioni, non è del tutto agevole, posto che da entrambe risulta che la legge n. 689/1981 non si applica se è diversamente stabilito (art. 12) da disposizioni che in quanto contrastanti con essa l'art. 42 dichiara abrogate. La difficoltà, ad ogni modo, appare superabile leggendo le due disposizioni nel senso che per l'abrogazione della normativa anteriore è richiesto, non solo che la normativa anteriore confligga con la legge n. 689/1981, ma anche che quest'ultima

(102) In senso sostanzialmente conforme v. DESIDERIO, *Le sanzioni amministrative*, cit., p. 170 e ss.; MOLLE, *La Banca nell'ordinamento giuridico italiano*, cit., p. 540; *contra*, nel senso che le sanzioni amministrative bancarie hanno natura disciplinare, A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 177; VIGNOCCHI, *Il Servizio del credito nell'ordinamento pubblicistico italiano*, cit., p. 278; PAGLIARI, in *Codice commentato della banca*, a cura di CAPRIGLIONE-MEZZACAPO, I, Milano, 1990, sub, art. 88, p. 1068 e ss., che conclude nel senso che gli illeciti e la sanzione di cui all'art. 88 l.b. hanno natura disciplinare.

(103) VINCIGUERRA, *La riforma del sistema punitivo nella l. 24 novembre 1981, n. 689*, Padova, 1983, p. 193. Dal disegno di legge n. 1799 del 1977, unitamente ad altri progetti, trasse origine, dopo oltre quattro anni di lavori parlamentari, la legge n. 689/1981. Sul punto v., *amplius*, VINCIGUERRA, *op. cit.*, pp. 2 e 3.

sia inseribile nel complesso normativo cui appartengono le norme contrastanti con la legge di depenalizzazione (104).

Da quanto si è detto emerge che l'indagine va condotta caso per caso (105), dovendosi invero escludere che nelle intenzioni del legislatore si sia voluto disegnare la legge di riforma del sistema punitivo come uno schema generale al quale si debbano ricondurre inevitabilmente tutti i procedimenti sanzionatori. Anzi, a parere di una dottrina, proprio dall'art. 12 della legge n. 689/1981 parrebbe desumersi il contrario, e cioè l'intenzione del legislatore di non alterare i preesistenti settoriali sanzionatori amministrativi (106). La linea di distinzione fra le discipline speciali, che rimangono, e la disciplina generale appare dunque rimessa alla determinazione dell'interprete.

Tali affermazioni consentono di ritenere vigente, allo stato, il modello sanzionatorio disegnato dal legislatore speciale del '36, atteso che esso, nella duplice fase dell'accertamento in via amministrativa delle infrazioni e della eventuale verifica di legittimità del provvedimento sanzionatorio in sede giurisdizionale, realizza ampiamente l'obiettivo fondamentale della nuova disciplina di riforma, che è quello di accordare ai destinatari delle sanzioni una tutela giurisdizionale ampia e processualmente sollecita. E ciò si concreta attraverso la predisposizione di un modulo semplificato (giudizio in unico grado, rito camerale, poteri istruttori esercitabili d'ufficio, facoltà di audizione e di difesa personale del sanzionato), per alcuni versi "paradigmatico", come in giurisprudenza è stato riconosciuto, rispetto agli approdi cui è pervenuta la successiva evoluzione legislativa in materia di sanzioni amministrative (107).

La vigenza dell'art. 90, peraltro, risulta confermata dall'art. 3 della legge 17 aprile 1986, n. 114 che, in tema di inottemperanza agli obblighi di comunicazione, punendo tra gli altri a norma dell'art. 87, 1° comma, lett. a), l.b. gli amministratori, i sindaci e i direttori generali delle aziende e degli istituti di credito sottoposti a vigilanza della Banca d'Italia, dispone l'osservanza delle procedure stabilite dall'art. 90 l.b..

Con tali affermazioni, ad ogni modo, non vuol significarsi che il modello sanzionatorio bancario risulti sottratto all'influenza disciplinare di cui alla nuova legge di riforma del sistema punitivo ma, più precisamente, che esso ne resta in grandissima misura preservato; e ciò, si ritiene, in ragione del rapporto che è dato rinvenire tra i due corpi legislativi sanzionatori (legge di depenalizzazione ed art. 90 l.b.), che è del tipo di genere a specie. D'altra parte, a conforto della considerazione testé riportata, occorre rilevare che la contrapposizione tra disciplina generale e disciplina speciale non esclude mai una certa comunanza di principi fondamentali, sicché non è da escludere che la disciplina generale rispetto a

(104) VINCIGUERRA, *La riforma del sistema punitivo nella legge 26 novembre 1981, n. 689, cit.*, p. 203; DESIDERIO, *Giurisprudenza e dottrina sulle sanzioni amministrative della legge bancaria alla verifica della nuova legge di depenalizzazione*, in *Giust. civ.*, 1984, p. 238; M.A. SANDULLI, *Le sanzioni amministrative pecuniarie, cit.*, p. 65, secondo cui debbono ritenersi salve "quelle disposizioni che, senza presentare tratti di incompatibilità con la nuova legge, integrino sistemi compiutamente disciplinati ancorché secondo canoni parzialmente dissimili da quelli che ispirano i principi contenuti nel Capo I".

(105) PALIERO, in PALIERO-TRAVI, *La sanzione amministrativa, cit.*, p. 293.

(106) M.A. SANDULLI, *Le sanzioni amministrative pecuniarie, cit.*, p. 245. Nella stessa linea di pensiero si colloca altresì TRAVI, *Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione, cit.*, p. 67 e ss.

(107) DESIDERIO, *Giurisprudenza e dottrina sulle sanzioni amministrative della legge bancaria, cit.*, 1984, pp. 236 e ss.

quella speciale possa svolgere una funzione sostitutiva o, anche, come nella materia bancaria, semplicemente integrativa (108).

Di tale ultima funzione, invero, nei rapporti tra la legge di depenalizzazione e la disciplina sanzionatoria amministrativa bancaria, si ha sicuramente traccia in tema di concorso formale di infrazioni amministrative (109), di elemento soggettivo (110), oltre che in materia di intrasmissibilità agli eredi dell'obbligazione discendente dalla trasgressione contestata ai rispettivi danti causa (111).

(108) DESIDERIO, *Giurisprudenza e dottrina sulle sanzioni amministrative della legge bancaria*, cit., p. 239.

(109) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio), decreto 18 luglio-27 settembre 1986; decreto 2 giugno-11 luglio 1989.

(110) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio), decreto 7 giugno-18 luglio 1990.

(111) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio), decreto 27 giugno-6 ottobre 1978.

6. L'infrazione amministrativa bancaria come illecito colpevole

Ai fini dell'applicabilità della misura sanzionatoria amministrativa bancaria appare indefettibile l'esigenza di una specifica condizione di responsabilità del soggetto passivo (112).

Non a caso, infatti, l'art. 3, 1° comma, della legge n. 689/1981 riproduce esattamente il testo dell'art. 42, ultimo comma, c.p., dettato in tema di elemento soggettivo delle contravvenzioni (113), disponendo testualmente che "nelle violazioni in cui è applicabile una sanzione amministrativa ciascuno è responsabile della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa", salvo che la violazione sia stata commessa per errore sul fatto non determinato da colpa dell'agente (114).

Il medesimo tenore delle due disposizioni agevola il compito dell'interprete, potendo egli, per meglio comprendere la norma amministrativa, accedere alle risultanze esegetiche riguardanti la consimile disposizione contravvenzionale (115); e ciò ancorché la disposizione di cui alla legge n. 689/1981, rispetto alla corrispondente dettata per la materia penalistica, assuma una diversa portata. Infatti, nel primo caso, si risponde di ogni azione od omissione, rilevante sul piano amministrativo, solo in presenza di dolo o di colpa, mentre nel secondo caso, l'applicazione della disposizione penale presenta contorni di maggiore complessità, dovendo essa convivere non solo con le norme riguardanti dolo, colpa e preterintenzione nei delitti, ma anche con quelle concernenti ipotesi di responsabilità oggettiva, che si estendono, per costante interpretazione, oltre che ai delitti, anche alle contravvenzioni.

Ma, prescindendo dalla diversa valenza precettiva delle anzidette norme, ciò che qui interessa rilevare è che l'elemento soggettivo della "colpevolezza" (116) nella forma del

(112) Preme rilevare, infatti, che per aversi illecito in certi casi è sufficiente la semplice volontarietà dell'atto, in altri occorre il dolo ed in altri ancora si richiede pure il danno (CANNADA-BARTOLI, voce "Illecito" (*dir. amm.*), in *Enc. del dir.*, cit., vol. XX, p. 121).

(113) L'ultimo comma dell'art. 42 c.p. dispone: "Nelle contravvenzioni ciascuno risponde della propria azione od omissione cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa".

(114) Cfr., sul punto, PIGHI, in *l'Illecito penale amministrativo. Verifica di un sistema*, AA.VV., Padova, 1987, p. 51; VINCIGUERRA, *La riforma del sistema punitivo nella l. 24 novembre 1981*, n. 689, cit., p. 60; M.A. SANDULLI, *Le sanzioni amministrative pecuniarie*, cit., p. 108; VIOLANTE, in BERTONI-LATTANZI-LUPO-VIOLANTE, *Modifiche al sistema penale*. Legge 24 novembre 1981 n. 689, vol. I, *Depenalizzazione e illecito amministrativo*, Milano, 1982, p. 169; SGUBBI, *Depenalizzazione e principi dell'illecito amministrativo*, in *Indice penale*, 1983, p. 262; DOLCINI, *Sanzione penale o sanzione amministrativa: problemi di scienza della legislazione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1984, p. 589 e ss..

(115) PIGHI, in *l'Illecito penale amministrativo*, cit., p. 52. Le infrazioni amministrative, per quanto concerne l'elemento soggettivo, vengono equiparate ai delitti colposi e alle contravvenzioni da Cass. 11 giugno 1987, n. 5071, in *Foro it.*, Rep., 1987, voce "Sanzioni amministrative e depenalizzazioni", n. 22.

(116) In ordine a tale elemento cfr. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Milano, 1987, p. 345; VALLETTA, *La colpevolezza nelle contravvenzioni*, in *Foro penale*, 1970, p. 73 e ss.; CONTI, voce "Contravvenzione", in *Enc. del dir.*, Milano, vol. X, 1962, p. 230 e ss.; VANNINI, *Dolo o colpa nelle contravvenzioni*, in *Rivista penale*, 1935, p. 128 e ss.; PAGLIARO, *Principi di diritto penale*, Milano, 1987, p. 334; MANTOVANI, *Diritto penale*, Padova, 1979, p. 307; Cass., sez. I, 8 maggio 1973, in *Giust. pen.*, 1974, p. 440; Cass., sez. VI, 12 gennaio 1981, in *Giust. pen.*, 1981, II, p. 273.

dolo o della colpa, assume rilievo fondamentale ai fini dell'applicabilità delle sanzioni amministrative e, quindi, attesa l'identica natura, delle pene amministrative bancarie (117).

Tale affermazione, come fra breve si vedrà, accolta dalla maggioranza degli autori e dalla giurisprudenza, viene però respinta da altri.

Su un aspetto, almeno, le diverse impostazioni sembrano concordare e cioè che, prescindendo dalla necessità o meno della colpevolezza, ai fini dell'esistenza della responsabilità, è necessario che l'atto posto in essere, positivo o negativo che sia, possa attribuirsi al volere umano. Il che appare possibile solo ove sussista un nesso psichico fra il soggetto ed il fatto esteriore (118). L'elemento volontaristico, d'altra parte, è desumibile dalla citata norma dell'art. 3, 1° comma, della legge n. 689/1981 la quale, a parte il riferimento alla colpevolezza, stabilisce che ciascuno è responsabile della propria azione od omissione "cosciente e volontaria".

Da taluni si ritiene che ai fini dell'applicabilità della sanzione sarebbe sufficiente la sola coscienza e volontà dell'azione od omissione (119), senza richiedere né il dolo né la colpa. Ma, come si è fatto giustamente osservare, ciò equivale sul piano testuale ad una inammissibile *interpretatio abrogans* dell'inciso "sia essa dolosa o colposa", comportando per il soggetto che egli possa rispondere della propria azione od omissione, non solo dolosa o colposa, ma anche incolpevole. Il che, francamente, appare insostenibile atteso il risultato aberrante cui nella pratica si giungerebbe, potendosi applicare la sanzione anche quando il soggetto non ha realizzato l'azione per imprudenza o negligenza (120).

Tali ultimi rilievi trovano conforto nella giurisprudenza della Cassazione, la quale ha precisato come l'elemento della colpevolezza non si immedesima compiutamente con la coscienza e volontà, posto che la colpevolezza esprime la relazione della volontà, di coerenza o di contraddizione, rispetto all'evento (dolo o colpa), mentre la coscienza e volontà indicano il rapporto di causalità psichica tra la condotta e l'agente. Questi ultimi elementi, in quanto "attributi della condotta", esprimono le condizioni minime richieste dall'ordinamento perché un comportamento dell'uomo ... sia ... proprio di costui. (121).

In giurisprudenza può ormai ritenersi acquisita l'interpretazione secondo cui la locuzione "ciascuno risponde della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa", esige ai fini della sussistenza della responsabilità, non solo la semplice coscienza e volontà della condotta, ma anche la colpevolezza, che deve concretarsi per lo meno nella colpa (122).

(117) Cass., 11 giugno 1987, *cit.*; Pret. Verona, 22 aprile 1987, in *Foro it.*, Rep., 1987, voce "Sanzioni amministrative e depenalizzazioni", n. 23; Pretura Foggia, 29 settembre 1986, *ibid.*, n. 24. Per la materia bancaria cfr. App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio), decreto 7 giugno-18 luglio 1990.

(118) V., con riferimento all'art. 42 c.p., ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, *cit.*, p. 291, il quale parla, ai fini della sussistenza della responsabilità penale, di "niscus cosciente". Cfr., inoltre, Cass., sez. VI, 28 gennaio 1969, in *Foro it.*, Rep., 1969, voce "Contravvenzione", nn. 6 e 7, la quale rileva che ad integrare l'elemento psicologico è sufficiente la volontarietà dell'azione od omissione; volontarietà che si ha non soltanto quando il comportamento trae origine da una consapevole determinazione ma anche quando esso deriva da inerzia.

(119) BATTAGLINI, *Osservazioni sull'elemento psicologico delle contravvenzioni*, in *Giust. pen.*, 1938, II, p. 1028; MAGGIORE, *Diritto penale*, I, Bologna, 1953, p. 478 e ss.; Cass., 10 luglio 1967, in *Foro it.*, Rep., 1968, voce "Contravvenzione", n. 3.

(120) Si pensi, ad esempio, al caso in cui il soggetto effettui una operazione dopo che l'autorizzazione gli sia stata revocata, ma prima ancora che venga a conoscenza della revoca.

(121) Cfr., con riferimento all'art. 42 c.p., Cass., sez. un., 14 giugno 1980, in *Cass. pen.*, 1981, p. 172 e ss.

(122) Cass., 13 febbraio 1976, in *Foro it.*, Rep., 1977, voce "Contravvenzione", n. 5; Cass., 26 ottobre 1981, *ibid.*, 1982, voce "Reato in genere", n. 47; Cass., 12 novembre 1981, in *Cass. pen.*, 1982, II, p. 485.

L'indefettibilità di tale ultimo elemento, d'altra parte, sembra poi potersi desumere *a contrariis* dal fatto che il legislatore abbia espunto volutamente dalla normativa depenalizzatrice ogni traccia del principio della responsabilità oggettiva; principio che, per converso, trova nel campo penalistico riscontro nell'art. 42, 3° comma, dove si esplicita che l'evento è posto "altrimenti" a carico dell'agente, come conseguenza della sua azione od omissione, nei casi determinati dalla legge. Ed infatti, nel campo dell'illecito sanzionatorio, si sarebbe giunti a tale forma di imputazione ove si fosse seguita la tesi che richiede, ai fini dell'imputabilità, la mera coscienza e volontà della condotta, atteso che, ritenendo irrilevante l'elemento della colpevolezza, il soggetto si sarebbe trovato a rispondere della propria azione od omissione anche in ipotesi di responsabilità obiettiva. Ciò che, a dire il vero, con riguardo alle infrazioni amministrative, avveniva prima dell'entrata in vigore della legge di depenalizzazione (123).

Appare evidente, quindi, che nella materia sanzionatoria, ancor più che in quella contravvenzionale, non è dato prescindere, ai fini dell'accertamento della responsabilità, dal particolare atteggiarsi della volontà colpevole.

A questo punto, affermata la necessità dell'elemento della colpevolezza, occorre vedere come esso debba in concreto accertarsi ad opera dell'autorità amministrativa detentrici del potere sanzionatorio.

Parte della dottrina, al riguardo, è dell'avviso che anche per le ipotesi amministrative non vi sia ragione di doversi discostare dall'osservanza delle regole valide nel campo della responsabilità penale, le quali fanno ricadere in capo all'autorità all'uopo preposta l'obbligo di accertare la sussistenza o meno dell'elemento soggettivo dell'agente (124).

E ciò in quanto, come viene sottolineato, la legge non consente in alcun modo di derogare ad un principio generale in tema di accertamento che, attesa la delicata materia, incide negativamente sulla situazione giuridica del soggetto agente.

Altra parte della dottrina, viceversa, in omaggio a presunte esigenze di speditezza, ritenute sussistenti nel campo dell'accertamento dell'illecito colposo, ricorre ad impostazioni finalizzate a semplificare l'accertamento della colpevolezza. Si sostiene in verità, da un lato, che la legge avrebbe dispensato l'autorità preposta dall'indagine sull'atteggiamento psichico del trasgressore, sancendo una presunzione *juris tantum* di colpevolezza a sfavore dell'autore dell'illecito, disattendibile solo attraverso la produzione della prova contraria da parte di costui (125); dall'altro, che in sede di accertamento sarebbe sufficiente far ricorso alle comuni regole di esperienza, potendosi sulla base di esse infliggere la sanzione ove non emergano particolari circostanze idonee ad evidenziare che il soggetto, a causa di una situazione eccezionale, abbia realizzato la condotta senza colpevolezza (126). In tale ultimo caso non vi sarebbe una presunzione *juris tantum* e, quindi, la possibilità di fornire alcuna prova contraria quanto, piuttosto, un'applicazione di comuni massime di esperienza filtrate attraverso il buon senso dell'autorità.

(123) VINCIGUERRA, *Le sanzioni amministrative pecuniarie*, cit., p. 60.

(124) ROMANO, *Commentario sistematico del codice penale*, Milano, 1987, p. 342; FIANDACA-MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, Bologna, 1985, p. 203.

(125) ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, cit., p. 345; CONTI, voce "Contravvenzioni", in *Enc. del dir.*, Milano, 1962, vol. X, p. 232; VENDITTI, *Presunzione relativa di colpa nelle contravvenzioni*, in *Giur. it.*, 1952, p. 93 e ss.; COCCIARDI, *Elemento soggettivo nelle contravvenzioni e presunzione relativa di colpa*, in *Giur. it.*, 1954, p. 363 e ss..

(126) PAGLIARO, *Principi di diritto penale*, cit., p. 334.

La tesi, invero, più rispondente allo spirito della legge, che peraltro soddisfa l'esigenza, avvertita nella pratica, di semplificare l'accertamento dell'elemento soggettivo, sembra essere quella della presunzione di colpa. Secondo tale impostazione, largamente seguita dalla giurisprudenza, l'autorità procedente non è tenuta ad accertare la sussistenza del dolo o della colpa (127), gravando invece sul soggetto l'onere di dimostrare, eventualmente, di aver fatto tutto il possibile per uniformare la propria condotta alla norma senza peraltro riuscirvi per motivi a lui non imputabili (128).

Quanto fin qui detto comporta, con riferimento alla materia degli illeciti creditizi, che incombe sull'esponente bancario, nei cui confronti è stato iniziato il procedimento sanzionatorio, l'onere di dimostrare che quanto addebitatogli dalle autorità creditizie e, segnatamente, dalla Banca d'Italia, per motivi indipendenti dalla sua volontà non è stato in alcun modo possibile evitare (129). Ed invero, solo in presenza di siffatta prova la Banca può orientarsi decidendo di non irrogare la sanzione prevista e, conseguentemente, archiviare il procedimento iniziato.

Si ritiene, pertanto, che non sussiste in capo alla Banca d'Italia alcun obbligo di espletare difficili indagini tese all'accertamento dell'esistenza di una volontà colpevole del soggetto agente (130).

Connessa all'elemento soggettivo della colpevolezza è la disciplina dell'errore.

Come è già stato precisato, l'art. 3, 1° comma, della legge n. 689/1981, dopo aver disposto che ciascuno è responsabile della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa, fa salvo il caso in cui l'illecito venga commesso "per errore sul fatto non determinato da colpa dell'agente".

L'errore, dunque, a tenore di tale disposizione, assume valore scriminante, produce cioè effetti impeditivi ai fini della punibilità del soggetto.

Occorre tuttavia chiarire, giusta quanto viene precisato nella norma, non solo quale è l'errore cui la disposizione si riferisce, ma anche quali caratteristiche esso debba possedere affinché possa considerarsi idoneo a produrre gli effetti *de quibus*.

L'errore (131), anzitutto, è sia quello "di fatto" che quello "di diritto". L'art. 3, 1° comma, della legge di depenalizzazione indica, infatti, come esimente l'errore "sul fatto", locuzione questa, come viene correttamente rilevato (132), comprensiva sia dell'errore "di fatto", il quale ha ad oggetto uno (o più) degli elementi non normativi che sono richiesti per l'esistenza dell'illecito, sia dell'errore "di diritto" che, invece, ha come oggetto una norma giuridica.

(127) Cass., 21 giugno 1972, in *Foro it.*, Rep., 1973, voce "Reato in genere", n. 30; Cass., 21 gennaio 1980, *ibid.*, 1981, voce "Contravvenzione", n. 17; Cass., 6 dicembre 1982, *ibid.*, 1983, voce "Imputabilità", n. 6.

(128) Cass., 28 febbraio 1980, in *Foro it.*, Rep., 1981, voce "Contravvenzione", n. 18; Cass., 12 febbraio 1981, *ibid.*, 1982, voce "Reato in genere", n. 51; Pretura Foggia, 29 settembre 1986, *cit.*.

(129) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio), decreto 4 ottobre-17 novembre 1990.

(130) In tal senso cfr. PISANTI, in *Codice Commentato della banca*, a cura di CAPRIGLIONE-MEZZACAPPO, I, Milano, 1990, *sub art.* 87 l.b., p. 1062.

(131) Sulla tematica dell'errore cfr., per tutti, FROSALI, *L'errore nel diritto penale*, Milano, 1965, p. 545 e ss.; PULITANÒ, voce "Ignoranza (dir. pen.)", in *Enc. del dir.*, Milano, XX, 1970, p. 23 e ss..

(132) VINCIGUERRA, *La riforma del sistema punitivo*, *cit.*, p. 61, il quale rileva che tanto l'errore di diritto, il quale cade su una norma giuridica, quanto l'errore di fatto, che cade su elementi del fatto costituenti l'illecito, si traducono in errore "sul fatto costituente l'illecito, perché sia l'uno che l'altro provocano un giudizio erroneo del soggetto sul fatto di reato".

Non tutto ciò che è frutto di divergenza tra la realtà oggettiva e la sua rappresentazione soggettiva, però, assurge ad errore "esimente", qualificandosi invero come tale soltanto l'errore che presenti particolari requisiti. Così, in ordine all'errore di fatto, è necessario che esso: a) ricada sugli elementi costitutivi della fattispecie sanzionatoria; b) che si atteggi come incolpevole, vale a dire non determinato da imprudenza o negligenza (133).

Per quanto attiene all'errore di diritto, invece, è indispensabile che esso sia frutto, non già di una errata rappresentazione della fattispecie normativa *sic et simpliciter*, bensì di una errata conoscenza della disciplina determinata da errore inevitabile; inevitabilità che, giusta una recente affermazione del giudice costituzionale (134), si ha quando l'errore è dovuto ad una impossibilità di conoscenza della legge da parte dell'agente.

Qui, sembra il caso di precisare, il significato di legge è da intendersi nel senso più ampio possibile, tale cioè da ricomprendere la legge medesima, sia formale che materiale, oltre che, come è dato riscontrare ampiamente nella materia degli illeciti bancari, le disposizioni amministrative aventi contenuto sia integrativo che non integrativo del precetto sanzionatorio.

Preme soggiungere che l'accoglimento dell'errore di diritto come causa esimente della punibilità, trova fondamento, oltre che nel dato testuale di cui al ricordato art. 3, 1° comma, della legge n. 689/1981, nell'esigenza di stabilire, nei riguardi dell'illecito amministrativo, un approccio di pari rigore rispetto a quello previsto dalla disciplina penalistica. Se, infatti, in tale ultima sede, avvertendosi la necessità di temperare il rigore dell'art. 5 c.p. (135), che prevede l'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale, si è apprestata un'apposita disciplina circa l'errore sulla legge extra penale (136), il tutto al fine di consentire una più equilibrata repressione degli illeciti penali, non si vede per quale ragione non si debba dare ingresso all'errore di diritto anche nel campo dell'illecito amministrativo.

(133) ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, cit., p. 349 e ss..

(134) Corte Cost., 24 marzo 1988, n. 364, in *Riv. pen.*, 1988, p. 567 e ss.. Su tale sentenza v., altresì, PULITANÒ, *Una sentenza storica che restaura il principio di colpevolezza*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1988, I, p. 686 e ss.; VASSALLI, *L'inevitabilità dell'ignoranza della legge penale come causa generale di esclusione della colpevolezza*, in *Giur. Cost.*, 1988, II, p. 3 e ss..

(135) La Corte costituzionale, infatti, con la sentenza numero 364/1988 ha finito praticamente col recepire le perplessità che erano state manifestate dalla dottrina circa la legittimità costituzionale dell'art. 5 c.p. Essa, giudicando la regola di irrilevanza assoluta dell'errore sulla legge penale incompatibile con il principio costituzionale di colpevolezza, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 c.p. nella parte in cui non esclude dall'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale l'ignoranza inevitabile. In ordine al principio "*ignorantia iuris non excusat*". V. PULITANÒ, voce "*Ignoranza (dir. pen.)*", cit., p. 23 e ss; SPASARI, *Diritto penale e costituzione*, Milano, 1966, p. 84 e ss.; GROSSO, voce "*Responsabilità penale*", in *Noviss. dig. It.*, Torino, 1968, XV, p. 707 e ss..

(136) V., in proposito, l'art. 47, ult. comma, c.p.. La Corte di cassazione, al riguardo, distinguendo tra norme extrapenali che integrano il precetto penale e norme extrapenali che non integrano il precetto medesimo, riconduce le prime all'errore irrilevante, previsto dall'art. 5 c.p., e le seconde alle disposizioni di cui all'art. 47, ult. comma, c.p. (cfr., tra le altre, Cass. 19 ottobre 1982, in *Giust. pen.*, 1983, p. 427, n. 449). La dottrina più recente, per contro, interpreta l'art. 47, ult. comma, in modo meno restrittivo, riconoscendogli un contenuto derogatorio al principio stabilito dall'art. 5 c.p., atteso il rilievo che esso dà all'errore di diritto sugli elementi normativi della fattispecie. Elementi, questi, quali la nozione di cosa "altrui", di "ingiustizia" ecc. che, a differenza degli elementi "descrittivi" del reato (concetto di "cosa", di "uomo" ecc.), i quali desumono la loro qualificazione giuridica direttamente dalla norma penale, rilevano la loro valutazione da una norma diversa da quella penale (amministrativa, penale, ecc.) o, anche, da una norma extragiuridica (etica, sociale, ecc.). Da ciò il rilievo, in contrasto con le affermazioni della Corte di Cassazione, secondo cui non è possibile distinguere, nell'ambito delle norme richiamate da quella incriminatrice, tra norme idonee o non idonee ad integrare la norma penale rinviante. Su tale impostazione v. GALLO, voce "*Dolo (dir. pen.)*", in *Enc. del dir.*, Milano, 1964, XIII, p. 750 e ss..

vo, così da attribuire a tale elemento psicologico una valenza scriminante almeno pari a quella riconosciuta nel più rigoroso sistema penalistico.

Tale affermazione, d'altra parte, si colloca nel solco dell'impostazione, cui sopra si è aderito, che ricollega la responsabilità penale alla colpevolezza, posto che la tematica dell'errore in tanto si pone in quanto si ritiene che ai fini della punibilità non possa prescindersi dal particolare atteggiarsi della volontà colpevole.

Va da sè che, anche in ordine alle esimenti dell'errore di fatto e di diritto, vale la regola prima esposta dell'inversione dell'onere della prova, la quale comporta per il soggetto agente l'onere di dimostrarne la sussistenza alle condizioni e nei termini sopra delineati.

7. Il ricorso per Cassazione avverso il decreto della Corte d'Appello

L'art. 90, 5° comma, l.b. dispone che il giudizio della Corte è dato, mediante decreto motivato, non soggetto ad alcun gravame.

Un orientamento dottrinale ritiene, malgrado l'affermazione contenuta nella legge, che avverso il decreto sia proponibile ricorso in Cassazione; e ciò in base al principio desumibile dall'art. 111, 2° comma, Cost. secondo cui "(c)ontro le sentenze ... è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge" (137).

La tesi dell'ammissibilità del ricorso per Cassazione viene altresì sostenuta da altro autore, il quale a sostegno richiama, a parte il menzionato art. 111 Cost., un principio di carattere generale dettato in tema di sanzioni amministrative (138) – che egli ritiene debba estendersi alla materia sanzionatoria bancaria – ricavabile dall'art. 23, ultimo comma, della legge n. 689/1981.

Ora, in ordine a tale ultima tesi, mentre non si hanno dubbi circa l'esattezza dell'affermazione della ricorribilità in Cassazione avverso il provvedimento del Giudice d'Appello, perplessità viceversa sorgono sulla estensibilità del cennato principio alla materia sanzionatoria bancaria; e ciò in base alla rilevata considerazione secondo cui la legge n. 689/1981 non costituisce un quadro normativo di riferimento per la generalità degli illeciti amministrativi anzitutto oltre che per le infrazioni alla disciplina creditizia.

Anzi, come è stato sottolineato dalla giurisprudenza, la vicenda procedimentale bancaria, disciplinata dall'art. 90 l.b., si atteggia per molti versi come anticipatoria del modello "biarticolato" adottato dalle varie leggi di depenalizzazione (139). E quindi essa, al pari di queste ultime che furono concepite per assicurare una più completa tutela del soggetto passivo, si presenta dotata dei necessari caratteri di esaustività, specie per quel che concerne le esigenze di garanzia dei diritti "di difesa ... sia nella fase amministrativa che nella fase giurisdizionale" (140).

Esaustività che è dato riscontrare anche per ciò che attiene, in particolare, al regime delle impugnazioni, attesa la previsione letterale contenuta nell'art. 90 l.b., secondo cui l'interessato, avverso il provvedimento con il quale viene inflitta la sanzione, è legittimato a proporre reclamo alla Corte d'Appello di Roma, organo funzionalmente competente che giudica, sentito il pubblico ministero, mediante decreto non soggetto ad alcun "gravame".

Quanto contenuto nell'articolo appena riferito sta a significare che il legislatore dell'epoca, nel porsi il problema della tutela giurisdizionale del sanzionato, finì col ritenere sufficientemente garantistico l'esperibilità di un solo grado di merito (il ricorso dinanzi alla Corte d'Appello), scartando esplicitamente, mediante l'uso del termine "gravame", la possibilità di apprestare un secondo grado di giudizio. Con l'uso di tale termine, tuttavia, non venne esclusa la possibilità di esperire il rimedio, a quel tempo concepito come straor-

(137) DESIDERIO, *Le sanzioni amministrative della legge bancaria*, cit., p. 226.

(138) BASSI, in *Codice commentato della banca*, a cura di CAPRIGLIONE-MEZZACAPO, I, Milano, 1990, sub art. 90, p.1089.

(139) Cfr. le leggi 3 maggio 1967, n. 317 e 24 dicembre 1975, n. 706 nonché la legge 24 novembre 1981, n. 689.

(140) Cfr. App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio), decreto 16 febbraio-22 marzo 1983.

dinario, del ricorso in Cassazione (141), finalizzato allora, ancor più marcatamente di adesso (142), all'instaurazione di un "oggettivo" giudizio di diritto (143); all'instaurazione, cioè, di una sorta di rimedio a "custodia della legge", esterno al processo e perciò non qualificabile come mezzo di gravame (144), da esercitarsi nei confronti di provvedimenti giurisdizionali viziati.

Orbene, tale ruolo, malgrado le innovazioni introdotte dal codice del 1942, volto ad avvicinare il ricorso per Cassazione agli altri mezzi di impugnazione, deve oggi ritenersi recepito nell'art. 111, 2° comma, Cost.. Ed è a quest'ultima norma, quindi, che occorre riferirsi onde individuare, nell'attuale assetto ordinamentale, non solo il riconoscimento delle funzioni (di nomofilachia e di uniformità della giurisprudenza) attualmente affidate (al pari di allora) alla Corte di Cassazione, ma anche il tipo e l'ampiezza dell'intervento processuale da riconoscere a tale organo.

Ne deriva, dunque, che il fondamento della ricorribilità avverso il decreto pronunciato dalla Corte d'Appello nella materia sanzionatoria bancaria dev'essere ricercato nell'art. 111 Cost.; e ciò malgrado tale disposizione indichi testualmente, quale presupposto per l'esperibilità del rimedio processuale, l'esistenza di un provvedimento giurisdizionale che essa qualifica come "sentenza".

È tuttavia nota la diffusa tendenza, che si registra in dottrina e in giurisprudenza, ad ampliare la lettera costituzionale in modo da assimilare alla sentenza i provvedimenti, anche se emessi sotto forma di ordinanza o di decreto, che abbiano natura per così dire "decisoria", idonei cioè a produrre, con efficacia di giudicato, effetti di diritto sostanziale (145). Sentenza, cioè, così detta "in senso sostanziale", nella quale vanno ricompresi tutti i provvedimenti che presentino, oltre il cennato carattere della "decisorietà", anche il carattere

(141) L'art. 485 del codice di procedura civile del 1865 recitava, infatti: "I mezzi ordinari sono l'opposizione e l'appellazione. I mezzi straordinari sono la revocazione, l'opposizione del terzo e il ricorso per Cassazione".

(142) Sotto il vigore del c.p.c. del 1865 la Corte di Cassazione, a causa della libertà del giudice di rinvio di fronte alle sentenze di tale organo, occupava nell'ordinamento procedurale una posizione distaccata dal giudizio, in quanto era diffusa l'opinione che il solo giudizio, nella sua indissociabile componente del giudizio di fatto e del giudizio di diritto, fosse quello del giudice di merito. Il nuovo codice, pur mantenendo questa posizione di distacco della Corte, ha tuttavia attenuato tale isolamento introducendo, tra le altre modifiche, quella che stabilisce il vincolo del giudice di rinvio al principio di diritto fissato dalla Cassazione (art. 384, 1° comma, c.p.c.).

(143) Si veda, circa le origini e le funzioni della Cassazione, SATTA, *Diritto processuale civile*, Padova, 1987, pp. 482-486.

(144) I mezzi di impugnazione diversi dall'appello non hanno natura di gravame in senso stretto. Essi sono dati di fronte a sentenze affette da vizi, che la legge tassativamente enumera e pone come motivi della impugnazione (cfr. ZANZUCCHI, *Diritto processuale civile*, Milano, 1964, II, pp. 178-179). La distinzione tra impugnazioni vere e proprie e mezzi di gravame, che si riconduce a quella tra *errores in procedendo* ed *errores in iudicando*, si fonda sul duplice carattere che avrebbe la sentenza di atto giuridico e di giudizio. Come atto giuridico, la sentenza, può presentare difetti di costruzione, dovuti a violazioni di regole processuali, oltre che errori di giudizio, sia di fatto che di diritto, cioè errori in quella che è la funzione propria ed esclusiva del giudice. Questi ultimi errori non possono dar luogo ad impugnazioni, ma a rimedi interni al processo, ai quali si dà il nome di mezzi di gravame (cfr. SATTA, *Diritto processuale civile*, cit., p. 417).

(145) Cass., 30 novembre 1977, n. 5225, in *Foro it.*, Rep., 1977, voce "Cassazione civile" p. 45; Cass., 24 gennaio 1980, n. 598, *ibid.*, 1980, voce "Riscossione delle imposte", n. 105; Cass., 17 aprile 1982, n. 2333, *ibid.*, 1982, voce "Esecuzione per obbligazioni pecuniarie", n. 19; Cass., 26 luglio 1984, n. 4398, in *Giust. civ.*, Mass., 1984, p. 1466; Cass., 3 marzo 1984, n. 2682, in *Giust. civ.*, Mass., 1984, p. 886; PROVINCIALI, *Norme di diritto processuale nella Costituzione*, Milano, 1959, p. 34 e ss.; BIANCHI D'ESPINOSA, *Ricorso per Cassazione a norma dell'art. 111*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1957, p. 1015; MANDRIOLI, *L'assorbimento dell'azione civile di nullità e l'art. 111 della Costituzione*, Milano, 1957, p. 35 e ss..

della “definitività”, che è da ricollegare all’assenza, secondo la normativa ordinaria, di rimedi idonei a consentire il riesame del provvedimento in sede di impugnazione (146).

Se, dunque, tenendo conto delle su esposte considerazioni, si esamina il decreto pronunciato ex art. 90 l.b. avverso i provvedimenti sanzionatori bancari, non vi è dubbio che esso possieda i richiamati caratteri di “decisorietà” e “definitività”. Il provvedimento giurisdizionale *de quo*, infatti, non solo incide su posizioni giuridiche soggettive e, quindi, su posizioni giuridiche sostanziali, ma risulta provvisto della necessaria attitudine a produrre, con efficacia di giudicato, effetti di diritto processuale sul piano della composizione di interessi contrapposti; sicché, ove non fosse assicurato il ripetuto controllo di legittimità della Suprema Corte, la eventuale “ingiustizia” del decreto comporterebbe per il soggetto sanzionato un pregiudizio definitivo ed irreparabile che, proprio l’art. 111, 2° comma, Cost., attraverso la sua generale previsione, ha inteso scongiurare.

È da chiarire, a questo punto, cosa debba intendersi per “ingiustizia” della decisione impugnabile onde circoscrivere, tenuto conto della peculiare funzione nomofilattica esercitata dalla Corte di Cassazione, i limiti del sindacato esercitabile da tale Supremo Consesso.

Ove si ravvisi, infatti, nell’art. 111, 2° comma, Cost. una norma di chiusura del sistema delle impugnazioni, vale a dire una sorta di garanzia generalizzata di impugnazione che surroghi un secondo grado di giudizio, allora il sindacato esercitabile dalla Corte, non potrà non riguardare tutti i motivi indicati nell’art. 360 c.p.c.. Se, viceversa, si rinvenga nella indicata norma costituzionale un esplicito riconoscimento di una funzione tesa ad assicurare l’esatta osservanza e l’uniforme interpretazione della legge, allora il Supremo organo giurisdizionale dovrà giocoforza limitare il suo esame, come dispone testualmente il ricordato art. 111, 2° comma, Cost., alla sola violazione di legge.

Parte della dottrina (147) e la giurisprudenza dominante propendono nel senso di considerare l’art. 111, 2° comma Cost., come una norma di chiusura del sistema. La giurisprudenza, in particolare, allarga l’ambito di applicazione di tale impugnativa dal caso espressamente previsto della violazione di legge a quello di falsa applicazione di norme di diritto (148) ammettendola, altresì, anche per tutti gli altri motivi elencati nei numeri da uno a cinque dell’art. 360 c.p.c. (149).

Ora, pur apprezzandosi il notevole sforzo fatto dalla giurisprudenza per apprestare alle parti un rimedio contro le decisioni che le vedono soccombenti, tuttavia, non può non rilevarsi come la funzione garantistica assegnata da tale giurisprudenza al ruolo della Cassazione, in contrasto con quanto stabilisce l’art. 111, 2° comma, Cost., in realtà non corri-

(146) A parere di una dottrina anzi la proponibilità del ricorso ex art. 111, comma 2, cost. sarebbe da ricollegare non già ad una presupposto “sostanziale”, costituito dall’incidenza del provvedimento giurisdizionale sui diritti delle parti, ma addirittura ad un presupposto “formale”, costituito dalla definitività del provvedimento, con la conseguenza che tutti i provvedimenti decisorii, indipendentemente dalla forma adoperata per la loro emanazione, purché idonei a dar luogo al c.d. giudicato formale, debbono considerarsi, se non impugnabili nelle vie ordinarie, ricorribili in Cassazione (cfr. DENTI, *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, sub art. 111, 1987, p. 28).

(147) SATTA, *Commentario al codice di procedura civile*, Milano, 1966, II, p. 216; RICCI, *La Cassazione civile italiana e il divieto di pronuncia sul caso concreto*, in *Riv. dir. proc.*, 1968, p. 708 e ss.; LIEBMAN, *Manuale di diritto processuale civile*, II, Milano, 1981, p. 323.

(148) Cfr. Cass., 18 giugno 1975, n. 2427, in *Foro it., Rep.*, 1975, voce “Assicurazione (contratto di)”, n. 301.

(149) Cfr., da ultimo, Cass., 30 aprile 1979, n. 1919, in *Foro it., Rep.*, 1980, voce “Cassazione civile”, n. 97.

sponda né alla genesi del precetto costituzionale né alla sua collocazione nel sistema (150). La via da percorrere per riconoscere alle parti una siffatta garanzia, per così dire “soggettiva”, è, al più, quella della revisione della esclusione del doppio grado di giudizio dalle garanzie costituzionali (151) ma non quella di snaturare il ruolo affidato alla Cassazione dalla carta fondamentale, che è di garanzia “oggettiva”, intesa cioè ad assicurare “l’esatta osservanza e l’uniforme interpretazione della legge” (152).

Tanto è vero che tale funzione riassumibile con la locuzione di “nomofilachia”, si concreta in un controllo di mera legittimità dei provvedimenti giurisdizionali; vale a dire in un controllo che, eseguito con le limitazioni intrinseche al giudizio di Cassazione, rende priva di significato l’opinione che vede nel ricorso in parola, al pari di un ordinario grado di merito, un rimedio “soggettivo” all’assenza di strumenti propri di riesame della decisione.

Orbene, quanto ai motivi sui quali il ricorso può essere fondato, attesa la richiamata funzione nomofilattica della Suprema Corte, si è dell’opinione che essi si riducano alla sola “violazione o falsa applicazione di norme di diritto” di cui all’art. 360, 1° comma, punto 3, c.p.c.. Si tratta, in pratica, di un vizio così detto di giudizio (*errores in iudicando*) cui, secondo una ormai accettata classificazione (153), si contrappongono i vizi così detti di attività (*errores in procedendo*).

A parte il valore descrittivo delle locuzioni adoperate per indicare tali vizi, da taluni ritenute puramente empiriche ed approssimative (154), la distinzione appena ricordata assume importanza poiché la Cassazione, nel giudizio sugli *errores in procedendo*, è anche giudice del fatto mentre, in ordine agli *errores in iudicando*, ha il potere di formulare unicamente giudizi di diritto. E ciò non è privo di significato, atteso che, solo nella veste di giudice del fatto, il Supremo consesso può interpretare direttamente ed in piena autonomia – ancorché limitatamente ai soli fatti relativi alla vicenda processuale, con esclusione dei fatti inerenti all’esistenza o inesistenza del rapporto sostanziale che è oggetto della controversia (155) – gli atti del processo rilevanti ai fini dell’accertamento dei vizi di attività.

Il vizio di “violazione o falsa applicazione di norme di diritto”, quale è deducibile nel ricorso *ex art. 111, 2° comma, Cost.*, ancorché sembri differenziare la “violazione” dalla “falsa applicazione” della norma, si presenta sostanzialmente come un unico motivo (156). Esso ricomprende: a) l’erronea individuazione della norma applicabile alla fattispe-

(150) DENTI, *Commentario della Costituzione*, cit., p. 25.

(151) Il principio del doppio grado di giurisdizione, infatti, non trova luogo nella Carta fondamentale: cfr., tra le più recenti, Corte cost., 7 marzo 1984, n. 52, in *Foro it.*, 1984, I, p. 625; Corte cost., 29 marzo 1984, n. 78, *ibid.*, I, p. 1191.

(152) Cfr. l’art. 65 del r.d. 30 gennaio 1941, n. 12 sull’ordinamento giudiziario.

(153) V., sulla controposizione tra *errores in procedendo* ed *errores in iudicando*, CARNELUTTI, *Istituzioni del processo civile italiano*, Roma, 1951, II, p. 177 e ss., il quale parla di «errori d’ordine» (sintomo dell’ingiustizia della sentenza) in contrapposto agli «errori di merito» (causa dell’ingiustizia della stessa); LORENZETTO-PESERICO, *Errores in procedendo e giudizio di fatto in Cassazione*, in *Riv. dir. civ.*, 1976, p. 638 e ss..

(154) SATTA, *Commentario al codice di procedura civile*, cit., II, p.188.

(155) Cfr. in Giurisprudenza, Cass., 15 gennaio 1980, n.370, in *Giur.it.*, 1980, I, p.1034, con nota di PIRIA; Cass., 5 febbraio 1983, n. 974, in *Foro it.*, Rep. 1983, voce “Cassazione civile” n. 61; Cass., 8 luglio 1986, n. 4455, *ibid.*, voce “Cassazione civile” n. 42; Cass., 15 aprile 1987, n. 3725, *ibid.*, voce “Cassazione civile” n. 46.

(156) Cfr. Cass., 12 novembre 1971, n. 3250, in *Foro it.*, Rep., 1971, voce “Cassazione civile”, n. 100, la quale equipara le due ipotesi. SATTA, *Diritto processuale civile*, cit., p. 495, giustifica le due espressioni sostenendo che la “violazione” si determina quando si accerta la norma applicabile in modo diverso dal suo vero contenuto; la “falsa applicazione” quando si applica una norma anziché un’altra.

cie; b) l'erronea interpretazione della norma; c) l'erronea qualificazione giuridica della fattispecie (il c.d. errore di sussunzione), la quale si manifesta anche nel caso in cui la norma venga applicata ad una fattispecie da essa non regolata (157); e, infine, l'erronea determinazione delle conseguenze giuridiche riferibili al caso concreto (158).

Va rilevato, ad ogni modo, che l'errore *in iudicando* è rilevabile solo se è causale, vale a dire se produce l'ingiustizia della sentenza per aver determinato una statuizione erronea ed ingiusta nel dispositivo (159).

Il vigente art. 360 c.p.c., a differenza dell'art. 517 del codice del 1865 che parlava "di violazione o falsa applicazione di legge", usa la locuzione più ampia di "norme di diritto", con conseguente estensione del controllo della Cassazione sull'applicazione di tutte le fonti del diritto.

Determina, pertanto, l'errore censurabile con il ricorso *de quo* la violazione del diritto straniero, degli usi e delle consuetudini, in quanto applicabili come norme regolatrici del rapporto, nonché la violazione dei regolamenti amministrativi. Non sembra invece deducibile, ex art. 360, n. 3, c.p.c., la violazione delle norme contenute nei regolamenti interni e negli statuti di enti pubblici, in quanto norme che esauriscono la loro efficacia nell'ambito dell'attività interna di tali organismi (160). Sono invece deducibili la violazione e falsa applicazione dei criteri di emeneutica contrattuale adoperati nell'interpretazione delle norme contrattuali ed il vizio di motivazione (161).

(157) Cfr. Cass., 13 aprile 1985, n. 2461, in *Foro it.*, Rep., 1985, voce "Cassazione civile", n. 28; Cass., 24 marzo 1979, n. 1704, *ibid.*, voce "Cassazione civile" n. 87.

(158) ANDRIOLI, *Commentario al codice di procedura civile*, Napoli, 1964, II, p. 861; SATTA, *Commentario*, cit., II, p. 202.

(159) ANDRIOLI, *Commentario*, cit., II, p. 503.

(160) Cfr. Cass., 16 giugno 1986, n. 4016, in *Foro it.*, Rep., 1986, voce "Cassazione Civile", n. 47.

(161) Cass., 2 gennaio 1986, n. 21, in *Giur. it.*, 1986, I, p. 818, con nota di CERRETA.

8. Posizione processuale della Banca d'Italia

Attesa la natura giurisdizionale (162) della procedura svolgentsi dinanzi alla Corte d'Appello di Roma, si pone il problema di accertare, in tale contesto, la natura della posizione processuale della Banca d'Italia.

L'art. 90 l.b., a parere di una dottrina, pur non attribuendo a nessuna autorità dell'ordinamento creditizio (né al Ministro del tesoro né al Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio né, ancora, al Governatore della Banca d'Italia) la posizione di parte nel cennato procedimento, per converso riconosce una "particolare posizione" al pubblico ministero, attribuendogli un ruolo teso, oltre che alla tutela dell'interesse generale all'attuazione e all'esatta applicazione della legge, anche alla salvaguardia dell'ordinamento creditizio (163).

Tale conclusione, invero, sol che si rifletta sulla singolare miscellanea di ruoli commessi all'organo requirente, non appare condivisibile.

Un siffatto intervento del p.m., oltre a non trovare riscontro nello speciale procedimento svolgentsi dinanzi la Corte d'Appello, contrasta apertamente con il principio della divisione dei poteri, volto ad assicurare la ripartizione della funzione giuridica in legislativa, amministrativa e giurisdizionale (164). Pertanto, l'organo in questione non può, ad un tempo, agire a tutela dell'interesse generale all'osservanza della legge, perseguendo in pratica fini di giustizia, e provvedere al soddisfacimento di un interesse propriamente amministrativo, quale è la salvaguardia del sistema creditizio.

Il p.m., infatti, può solo svolgere funzioni di giudizio ma non funzioni amministrative; e ciò attesa l'appartenenza del medesimo all'ordine giudiziario, cui consegue, contrariamente a quanto in passato si è ritenuto, la impossibilità di presentarsi quale rappresentante del potere esecutivo (165).

D'altro canto, talune affermazioni contenute nell'art. 90 l.b. se lette, come meritano, in un'ottica squisitamente processualistica, offrono validi spunti per chiarire la posizione processuale di coloro che partecipano allo speciale procedimento.

(162) La tesi, prospettata per la prima volta in dottrina da DESIDERIO, *Le sanzioni amministrative della legge bancaria*, cit., p. 206, poi autorevolmente ribadita da MOLLE, *La banca nell'ordinamento giuridico italiano*, Milano, 1980, p. 408 e da BASSI, in *Codice commentato della banca*, sub art. 90 l.b., cit., I, Milano, 1990, p. 1086, (contra: BATTAGLINI, *Sanzioni amministrative, disciplinari e penali nella nuova legge bancaria*, cit., p. 4; COSTA, *Norme penali della nuova legislazione bancaria*, in *Annuali di dir. e proc. pen.*, 1937, p. 862; VIGNOCCHI, *Il servizio del credito nell'ordinamento pubblicistico italiano*, cit., p. 288; PRATIS, *La disciplina giuridica delle aziende di credito*, cit., p. 495; RUTA, *Lineamenti di legislazione bancaria*, Roma, 1965, p. 363), è stata altresì riconosciuta dalla giurisprudenza della Corte d'Appello di Roma: cfr., in proposito, decreto 16 febbraio-22 marzo 1983. Sul punto v., *amplius*, più avanti sub punto 9.

(163) Cfr. BASSI, in *Codice commentato della banca*, sub art. 90 l.b., cit., p. 1088. Perviene alla medesima conclusione, limitatamente alla particolare posizione riconosciuta al p.m., DESIDERIO, *Le sanzioni amministrative della legge bancaria*, cit., p. 215.

(164) BASSI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, 1987, pp. 24 e 25.

(165) La concezione, sostenuta in passato, della natura amministrativa delle funzioni esercitate dal p.m. è stata abbandonata nel vigente ordinamento. Sulla natura di tali funzioni cfr., tra le altre, Corte Cost., 16 dicembre 1970, n. 190, in *Giur. Cost.*, 1970, II, p. 2179, con nota di CHIAVARIO. In ordine alla posizione del p.m. nell'ordinamento giudiziario v., per tutti, MOROZZO DELLA ROCCA, voce "Pubblico ministero (dir. proc. civ.)", in *Enc. del dir.*, 1988, vol. XXXVII, p. 1077 e ss..

Una corretta esegesi di tale norma richiede, preliminarmente, che si appunti l'attenzione su un principio cardine, che è quello del contraddittorio, da osservarsi in qualunque forma di esercizio dei pubblici poteri (166), ed in particolare nel campo giurisdizionale.

L'attuazione di tale principio, che si esige non solo nel momento iniziale del procedimento bensì in ogni stato e grado del medesimo (167), è volta a garantire il conseguimento dei fini di giustizia del procedimento oltre che, ovviamente, della decisione; e ciò in quanto il cennato principio, lungi dal potersi concepire come una garanzia di uguaglianza meramente formale delle parti (168), pone gli intervenienti nella condizione di partecipare effettivamente al procedimento, cooperando all'accertamento dei fatti ed al reperimento delle prove, sì da influire concretamente sullo svolgimento del provvedimento e sul suo esito.

Ed è, infatti, per tale ragione che l'effettiva attuazione del contraddittorio impone: a) che le parti siano poste in grado di prendere posizione in ordine alle questioni, di fatto o di diritto, preliminari o pregiudiziali, di rito o di merito, oggetto del giudizio; b) che sia reso possibile alle parti di esercitare il diritto alla prova, inteso come diritto di dimostrare al giudice la realtà dei fatti a loro favorevoli con idonei mezzi rappresentativi di essa.

Se, quindi, il principio del contraddittorio, nei termini appena espressi, assume valenza generale, appare evidente come esso debba trovare integrale attuazione anche nel procedimento giurisdizionale di cui all'art. 90 l.b. (169).

Né è possibile ritenere, attesa l'apparente possibilità di deroga contenuta nell'art. 101 c.p.c., che la fattispecie processuale in discorso possa costituire, a causa della sua specialità, un'eccezione all'applicabilità del principio appena menzionato. Invero, l'inciso "salvo che la legge disponga altrimenti", contenuto in detta norma processuale, tollera solo eccezioni, tassativamente previste da norme di legge, le quali, stante l'art. 24, comma 2^o, Cost., sono ammissibili solo in quanto non eliminino il contraddittorio che, almeno nel suo contenuto minimo, deve sempre essere attuato in qualunque procedimento (170).

L'esperienza dimostra, ad ogni modo, come tale principio trovi integrale attuazione nel procedimento giurisdizionale svolgentesi dinanzi alla Corte d'Appello, posto che in ogni fase del suo svolgimento viene sempre assicurata la effettiva partecipazione dei soggetti che la precedente fase amministrativa aveva avuto come protagonisti. Ciò, quindi, è il segno inequivocabile della presenza "di parti" in tale procedimento, atteso che il contraddittorio in tanto si instaura in quanto esistano almeno due parti in senso tecnico (171).

(166) Cfr., in proposito, ANDRIOLI, *Diritto processuale civile*, Napoli, 1979, p. 231; Cons. Stato, Sez. V, 29 novembre 1974, n. 557, in *Cons. Stato*, 1974, I, p. 1474).

(167) PROTO PISANI, in *Commentario*, dir. da ALLORIO, Torino, I, 2, p. 1084 e ss..

(168) FAZZALARI, *Diffusione del processo e compiti della dottrina*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1958, p. 869.

(169) App. Roma, sez. I civile (affari in Camera di consiglio), decreto 16 febbraio-22 marzo 1983; decreto 1^o febbraio-5 maggio 1990; decreto 4 ottobre-17 novembre 1990. Sul punto v., *amplius*, più avanti sub punto 9.

(170) COLESANTI, *Principio del contraddittorio e procedimenti speciali*, in *Riv. dir. proc.*, 1975, p. 608.

(171) ZANZUCCHI, *Diritto processuale civile*, cit., I, p. 322. Preme sottolineare che la dottrina, traendo spunto dalla rubrica dell'art. 737 c.p.c., ritiene che anche nei procedimenti in camera di consiglio, quale è appunto il procedimento ex art. 90 l.b., trovi applicazione il principio della domanda (MICHELI, voce "Camera di Consiglio", in *Enc. del dir.*, Milano, 1959, V, p. 984). Da ciò, quindi, si desume che, trovando applicazione tale principio, non può non trovare applicazione quello del contraddittorio, dovendosi conseguentemente concludere che anche in tali procedimenti è dato riscontrare la presenza di parti in senso tecnico.

Accertata l'esistenza del contraddittorio anche in tale procedimento, rimane da vedere, a questo punto, quali siano i soggetti che ad esso danno vita.

I soggetti menzionati nel modello processuale disegnato dall'art. 90 l.b. sono, a parte il reclamante, il Ministro del tesoro e la Banca d'Italia (172). La norma, peraltro, menziona il pubblico ministero allorché dispone che la Corte giudica "sentito" tale organo. Va escluso però, come già precisato, che tale norma possa riconoscere una "particolare posizione" al pubblico ministero.

Allo scopo di sgomberare il campo da possibili equivoci va detto, una volta per tutte, che il pubblico ministero, nel procedimento di cui all'art. 90 l.b., non assume altra funzione all'infuori di quella di tutela dell'interesse generale all'attuazione ed alla esatta applicazione della legge (173). Un compito che, al di là di ogni formula, in nulla si differenzia dalla funzione di vigilanza che qualunque giudice, di qualunque grado, esercita quotidianamente nell'esplicare la sua funzione giurisdizionale (174).

Da ciò è dato desumere che l'interesse al quale l'intervento del pubblico ministero provvede non è l'interesse che ha l'amministrazione nel perseguimento dei suoi fini concreti, la cui cura invero non può che spettare a quest'ultima, ma è l'interesse, oggettivo, che ha spinto lo Stato a dettare le norme di legge e ad esigerne l'osservanza. Sotto questo profilo, anzi, vi è una netta contrapposizione fra l'amministrazione e l'azione del pubblico ministero, poiché quando vi sia un interesse pubblico soggettivo in una amministrazione, cui è anche attribuito il potere di azione, l'intervento del pubblico ministero per la tutela di quell'interesse è per definizione escluso (175), facendo capo egli, in quanto organo della magistratura ordinaria, addirittura ad altro potere dello Stato.

Il pubblico ministero, quindi, quando nella procedura in commento viene "sentito" dal collegio giudicante, esercita unicamente una funzione di vigilanza oggettiva sull'esercizio della giurisdizione e non già una funzione di parte, ancorché in senso atecnico, tesa alla salvaguardia dell'ordinamento creditizio per la cui tutela, tra gli altri, l'art. 90 è stato dettato.

Esclusa, dunque, la qualità di parte del p.m., occorre esaminare la posizione degli altri soggetti menzionati nella norma che disciplina la fase giurisdizionale del procedimento sanzionatorio bancario.

Preme precisare, al riguardo, che dai riferimenti contenuti nell'articolo in questione, oltre che dalla prassi giudiziaria, è dato riconoscere la qualità di parte in senso tecnico, oltre al reclamante, al centro di imputazione composto dal Ministro del tesoro e dalla Banca d'Italia. E ciò per il motivo che, come già ricordato in altra parte del presente lavoro, la funzione di tutela dell'ordinamento creditizio, esplicitandosi tra l'altro nell'esercizio della potestà sanzionatoria, è affidata, nella fase conclusiva del procedimento, al sinergico ope-

(172) Nell'art. 90 l.b., a dire il vero, si fa menzione, tra gli altri, del "Ministero per le finanze" e dell'"Ispettorato", oggi sostituiti, rispettivamente, dal Ministro del tesoro e dalla Banca d'Italia. Nel primo comma si fa menzione anche del "Capo dell'Ispettorato", oggi sostituito dal Governatore della Banca d'Italia. Si è dell'avviso che, in tale ultimo caso, il riferimento alla persona fisica sia dettato da mere esigenze di soggettivazione dell'organo preposto a sentire le persone cui viene contestata l'infrazione.

(173) DESIDERIO, *Le sanzioni amministrative della legge bancaria*, cit., p. 215, ritiene che nel procedimento ex art. 90, essendovi da soddisfare un interesse pubblico al rispetto della disciplina emanata per il settore del credito, al p. m. viene attribuito un ruolo di tutela di tali interessi.

(174) SATTÀ, *Diritto processuale civile*, cit., p. 82.

(175) SATTÀ, *Diritto processuale civile*, cit., p. 83.

rare del Ministro del tesoro, cui spetta il compito peraltro di formalizzare la delibera del Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio, e della Banca d'Italia.

Il processo dinanzi alla Corte d'Appello, allora, diviene terreno di "confronto" tra gli opposti interessi di tale centro da un lato e del reclamante dall'altro. In ragione di ciò tali soggetti, siccome portatori di distinti interessi, hanno il diritto di prendere parte a pieno titolo al processo, instaurando necessariamente il contraddittorio, così da assicurarsi la possibilità, come sopra precisato, di svolgere le proprie ragioni e difese.

Ne è conferma, d'altra parte, il dettato dell'art. 90 il quale, non a caso, precisa: a) che il "reclamo" deve essere presentato alla Banca d'Italia; b) che quest'ultima trasmette il reclamo alla Corte d'Appello insieme con gli atti che vi si riferiscono e con le sue osservazioni; c) che la Corte può fissare, ad istanza dell'interessato fatta nel reclamo, dei termini per la presentazione di memorie e documenti; d) e, infine, che le parti interessate possono chiedere di essere sentite personalmente.

Orbene, con la presentazione del reclamo alla Banca d'Italia, tenendo essa luogo della notificazione dell'atto introduttivo del giudizio, s'instaura in pratica il contraddittorio (176). La presentazione del reclamo, infatti, assolvendo la funzione tipica ed essenziale, propria della notificazione, di portare a conoscenza del destinatario l'atto che si intende proporre, appare nella circostanza lo strumento necessario ed indispensabile per l'instaurarsi del contraddittorio e per il conseguente esercizio del diritto di difesa. Al pari della procedura di notificazione, d'altra parte, il cennato procedimento di instaurazione della fase giurisdizionale appare articolarsi nelle tre fasi essenziali di impulso, di trasmissione e consegna, di documentazione in cui, per opinione dominante, si scompone il procedimento di notificazione (177): la prima, che è insita nella volontà di presentazione dell'atto introduttivo; la seconda e la terza che si rinvengono nel materiale deposito del reclamo presso l'Organo di Vigilanza.

La Banca d'Italia, successivamente, assieme alle proprie "osservazioni", nelle quali si articola la sua impostazione difensiva in ordine alla domanda del reclamante, provvede ad inviare alla Corte d'Appello il decreto sanzionatorio del Ministro del tesoro nonché il documento con cui, a chiusura della fase istruttoria, rivolgendosi al Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio, conclude per l'irrogazione della sanzione.

La Banca, come è evidente, in ragione della peculiare posizione istituzionale, svolge nella vicenda un ruolo essenziale di raccordo "funzionale" tra il reclamante e l'organo giudicante; posizione che legittima l'organo di vigilanza, non solo ad intervenire a scopo difensivo attraverso la presentazione di memorie, ma anche a produrre la documentazione attinente alla procedura sanzionatoria che, unitamente agli atti di parte, forma il fascicolo d'ufficio (178).

Il Collegio, peraltro, ove richiesto, può sentire personalmente le "parti interessate". Argomentando *ex art. 738 c.p.c.*, si ritiene tuttavia che, anche in assenza di esplicita richiesta in tal senso, la Corte possa decidere di disporre l'audizione degli interessati come pure, in linea di principio, quella di terzi.

(176) Cfr., in proposito, Cass., 12 gennaio 1979, n. 244, in *Foro it., Rep.*, 1979, voce "Procedimento civile", n. 165; Cass., 13 aprile 1981, n. 2179, *ibid.*, 1981, n. 162, le quali affermano che il contraddittorio si instaura con la notificazione dell'atto introduttivo.

(177) Sul punto V., per tutti, ANDRIOLI, *Diritto Processuale civile, cit.*, p. 507.

(178) App. Roma, sez. I civ. (Affari in Camera di Consiglio), decreto 27 giugno-6 ottobre 1978.

La lettera dell'art. 90, come si è appena evidenziato, parla di "parti interessate" che possono essere sentite.

Tale notazione lessicale, solo apparentemente formale, è indice ulteriore della volontà legislativa di riconoscere la qualità di parte in senso tecnico ai protagonisti della vicenda procedurale e, cioè, in quanto titolari di interessi soggettivati, al reclamante ed al centro di imputazione composto dal Ministro del tesoro e dalla Banca d'Italia; qualità che viene poi ribadita nell'accezione tecnica testé espressa allorché si attribuisce al Collegio la facoltà di sentire le "parti", ove ciò fosse ritenuto necessario per consentire ad esse aspetti o ribadire posizioni, ritenendo con ciò necessaria, anche nel giudizio *de quo*, al pari di qualsiasi altra procedura giurisdizionale, la pratica applicazione del principio del contraddittorio.

La considerazione che con il termine "parti" ci si sia voluto riferire, con esclusione di altri, al reclamante ed al richiamato centro di imputazione, discende dal fatto che il legislatore, in presenza di contraria volontà, anziché parlare di "parti", avrebbe indicato il solo reclamante, quale elemento abilitato ad essere ascoltato. Inoltre, se tra le "parti" il legislatore avesse inteso includere il pubblico ministero, come da taluni si ritiene, a parte ogni considerazione di incompatibilità istituzionale già evidenziata, la cennata indicazione si sarebbe presentata come una inutile ripetizione, visto che, nello stesso articolo di legge, è già previsto che la Corte giudichi "sentito il pubblico ministero". Ma, poi, che senso avrebbe rimettere al p.m. la decisione di far richiesta di essere sentito, ponendolo sullo stesso piano della parte in senso tecnico, quando l'omissione della audizione del p.m., se espressamente prevista dalla legge, come nel caso in esame, determina la nullità della decisione finale (179).

Rimane da chiarire, infine, come mai, malgrado il provvedimento sanzionatorio sia riconducibile al concorso della Banca d'Italia e del Ministro del tesoro, la legge finisca, tra questi organi, per riconoscere una particolare qualificazione alla sola Banca d'Italia.

Ciò deriva dalla particolare posizione istituzionale ricoperta dalla Banca d'Italia quale organo di vigilanza sugli enti creditizi; posizione che, *ex art. 2 del d.l.c.p.s. 17 luglio 1947, n. 691*, permette a quest'ultimo di aver consapevolezza di dati e valutazioni di ordine tecnico da fornire all'autorità giudiziaria onde consentire realmente il controllo di legittimità dei provvedimenti sanzionatori. La norma, in definitiva, nell'ambito del complesso organizzatorio preposto alla cura degli interessi pubblici inerenti all'attività bancaria, composto come è noto dal C.I.C.R., dal Ministro del tesoro, dalla Banca d'Italia e dal suo Governatore, ha finito per attribuire, quanto meno nella specifica materia, una posizione di preminenza alla Banca d'Italia, confermando così il ruolo centrale e propulsivo da questa esercitato nel campo sanzionatorio.

(179) Cfr. MICHELI, voce "Camera di Consiglio", cit., p. 991.

9. Giurisprudenza della Corte d'Appello di Roma sull'impianto normativo sanzionatorio bancario

La complessa tematica degli illeciti bancari e del procedimento per la irrogazione delle relative sanzioni amministrative è stata oggetto di numerose pronunce della Corte d'Appello di Roma, giudice funzionalmente competente a conoscere, *ex art. 90 l.b.*, i reclami proposti avverso i provvedimenti sanzionatori (180).

Si riportano di seguito le affermazioni più salienti contenute in tali pronunce, ordinate per argomento, ancorché esse siano state in parte richiamate nelle pagine precedenti.

Il procedimento giurisdizionale disciplinato dall'art. 90, ad avviso della Corte, trova applicazione malgrado l'entrata in vigore della legge 24 novembre 1981, n. 689. Anzi, il procedimento *de quo*, che la legge bancaria ha diviso in due fasi (181), la prima di carattere amministrativo (182) e la seconda di natura giurisdizionale, sarebbe stato adottato dalla legislazione più recente in varie materie come modello di carattere generale (183).

Un modello procedimentale, come si rileva, svolgentesi in Camera di consiglio (184), capace di soddisfare, assicurando il contraddittorio tra le parti, sia il diritto di difesa dei reclamanti (art. 24 Cost.) sia il diritto di tutela in sede giurisdizionale (art. 113 Cost.), attesa la possibilità di proporre reclamo alla Corte d'Appello avverso il decreto con il quale viene irrogata la sanzione (185).

Il procedimento incardinato presso la Corte d'Appello di Roma ha natura contenziosa (cioè a parti contrapposte), in quanto incide su diritti soggettivi, atteso che all'esercizio del potere punitivo dello Stato si contrappone il diritto dell'interessato a non essere colpito se non nei casi tassativamente previsti dalla legge. Esso ha, altresì, natura giurisdizionale, come si evince dalla relazione del Governo alla legge 7 marzo 1938, n. 141, ove in proposi-

(180) Cfr., su tali aspetti, la ricostruzione curata da DESIDERIO, *Giurisprudenza e dottrina sulle sanzioni amministrative della legge bancaria alla verifica della nuova legge di depenalizzazione*, cit., p. 234 e ss..

(181) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 16 febbraio-22 marzo 1983.

(182) Viene esclusa la natura disciplinare del procedimento, attesa la mancanza di un rapporto di appartenenza organica fra il dipendente e la sua organizzazione, essendovi soltanto uno stato di soggezione fra istituti di credito e l'organo preposto alla vigilanza per cui può parlarsi solo di "procedimento di natura amministrativa dalle caratteristiche peculiari", dato che allo stesso sono interessate sia l'Autorità tutoria bancaria sia l'Autorità Giudiziaria ordinaria, quest'ultima in sede di reclamo avverso le sanzioni irrogate: App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 19 novembre-11 dicembre 1979.

(183) V., in proposito, le leggi 3 maggio 1967, n. 317, 24 dicembre 1975, n. 706 e, da ultimo, la legge 24 novembre 1981, n. 689.

(184) La natura di procedimento camerale viene riconosciuta da App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 26 marzo-9 maggio 1986 laddove dispone il "non luogo a provvedere" per non avere il reclamante provveduto alla disposta notifica, da parte del Presidente della Corte, del ricorso e del predissequo decreto con il quale veniva fissato il termine per la presentazione di memorie e documenti ai sensi dell'art. 739 e segg. c.p.c.. Cfr., altresì, App. Roma, *id.*, decreto 3-15 febbraio 1982, il quale, avendo il reclamante provveduto alla notifica oltre il termine assegnato senza aver chiesto preventivamente alcuna proroga ai sensi dell'art. 154 c.p.c., dichiara l'inammissibilità del proposto reclamo; nonché decreto 5 marzo-5 maggio 1990 (n. 156/89).

(185) Cfr. App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 16 febbraio-22 marzo 1983. Sulla presunta violazione dell'art. 24 Cost. il Collegio ha avuto modo di occuparsi in altra circostanza respingendo la lamentata lesione del diritto di difesa dell'interessato colpito da sanzione nel presupposto che a costui viene consentito di proporre le proprie difese in ogni fase del procedimento: App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 2 novembre-1^a dicembre 1981.

to si legge che “anche per le infrazioni punite amministrativamente viene stabilita la garanzia di un ricorso in sede giurisdizionale”, nonché dall'appartenenza della Corte al potere giudiziario con esclusione dalla sua composizione di soggetti estranei a tale ordine (186).

Dalla natura contenziosa (e al tempo stesso giurisdizionale) si fa discendere, *ex art. 82, 3° comma, c.p.c.*, la necessità che l'atto introduttivo venga presentato avvalendosi del ministero di un difensore legalmente esercente, dovendosi ravvisare, ove tale assistenza manchi, un difetto di *legitimatio ad processum* nella persona del reclamante (idoneo ad inficiare la validità del reclamo e di tutti i successivi atti procedimentali), che si traduce nella mancanza di un requisito formale indispensabile, *ex art. 156, 2° comma, c.p.c.*, per il raggiungimento degli scopi propri del ricorso (187). Detta invalidità, qualificata come nullità assoluta, è insuscettibile di sanatoria attraverso il conferimento successivo di procura (188).

Dalla natura giurisdizionale del procedimento viene fatta discendere, altresì, la improcedibilità del reclamo, qualora il reclamante non effettui il deposito per carta bollata e diritti di cancelleria, prescritto dall'art. 38, disp. att., c.p.c. (189), nonché l'applicabilità della sospensione dei termini per il periodo feriale, vale a dire dal 1° agosto al 15 settembre di ogni anno, disposta con legge 7 ottobre 1969, n. 742 (190).

Gli interessati, avendo provveduto a versare l'importo delle pene pecuniarie, possono rinunciare al reclamo (191).

Il ricorso va presentato, *ex art. 90, 3° comma, l.b.*, all'Ispettorato (192) nel termine di giorni trenta (193) dalla data di comunicazione del provvedimento sanzionatorio. Il termine deve ritenersi perentorio attesa l'inammissibilità del reclamo pronunciata dal Collegio nel caso di tardiva sua proposizione (194).

(186) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio), decreto 22 febbraio-6 maggio 1989; decreto 4 luglio-12 ottobre 1989; decreto 18-23 ottobre 1989, il quale ultimo riconosce al procedimento in questione natura “formalmente e sostanzialmente contenziosa”.

(187) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio), decreto 28 settembre-14 ottobre 1988; decreto 1° dicembre-14 gennaio 1989; decreto 5-10 aprile 1989; decreto 22 febbraio-6 maggio 1989; decreto 13 marzo-6 maggio 1989; decreto 3 luglio-30 settembre 1989; decreto 4 luglio-12 ottobre 1989; decreto 18-23 ottobre 1989; decreto 15-27 gennaio 1990.

(188) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio), decreto 3 luglio-30 settembre 1989; decreto 4 luglio-12 ottobre 1989.

(189) Cfr. App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 9-18 maggio 1978.

(190) Cfr. App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 19 novembre-11 dicembre 1979.

(191) Cfr. App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 26 giugno-4 ottobre 1979.

(192) Cfr., peraltro, App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 4 maggio-5 giugno 1989, la quale ha ritenuto non conforme a legge la presentazione del reclamo presso la Filiale della Banca d'Italia anziché presso il competente “Ispettorato”.

(193) Il reclamo, secondo la giurisprudenza, si considera presentato nei termini solo se perviene effettivamente all'Ispettorato entro trenta giorni dalla notifica del provvedimento sanzionatorio. Non ha perciò rilevanza alcuna la data del timbro postale attestante la presentazione della raccomandata all'Ufficio Postale (App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 22 gennaio-15 febbraio 1982).

(194) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 3-12 aprile 1978; decreto 22 gennaio-15 febbraio 1982, decreto 3-15 febbraio 1982; decreto 13 marzo-6 maggio 1989; decreto 4 maggio-5 giugno 1989.

Legittimato a proporre il ricorso è il soggetto cui è stata irrogata la sanzione nonché l'azienda, alla quale quest'ultimo era addetto, nella qualità di responsabile civile (195). La Corte, quanto ai soggetti destinatari della potestà sanzionatoria, ritiene che l'elencazione contenuta nell'art. 87 l.b. (dirigenti, liquidatori, commissari, institori o impiegati) non sia tassativa ma che indichi, piuttosto, non le singole qualifiche bensì le categorie delle persone che per la loro attività abbiano il potere di determinare la volontà dell'ente bancario. Da qui la conclusione di ascrivere alla responsabilità di chi ha comunque partecipato alla formazione della volontà aziendale ogni atto – conseguente alla sua azione od omissione – che costituisca violazione di specifiche disposizioni concernenti la corretta conduzione dell'azienda bancaria.

In applicazione di tale principio sono responsabili, secondo la Corte, i componenti del Consiglio di amministrazione, quale organo posto al vertice dell'organizzazione dell'azienda bancaria (196) oltre che, naturalmente, l'amministratore delegato, anche se sprovvisto di specifica delega ma svolgente nella sostanza le medesime mansioni assegnate alla citata carica (197).

La giurisprudenza, poi, ritiene estensibile il disposto dell'art. 87, 3° comma, l.b. ai "componenti del Collegio sindacale" (198), al "Direttore" che, benché sprovvisto di specifica qualifica formale, svolge le funzioni di capo dell'esecutivo dell'azienda (199), ai componenti del "Comitato di gestione", attesi gli ampi poteri di amministrazione ad essi statutariamente attribuiti (200), e, infine, al "Direttore Centrale" preposto alla Ragioneria Generale (201).

Le infrazioni, ad avviso della Corte, debbono imputarsi solo ad "azione od omissione" del soggetto ma non certo per "responsabilità oggettiva". Da ciò è agevole dedurre che i destinatari dell'art. 87, 3° comma, rispondono anche delle infrazioni non riconducibili inizialmente e direttamente al loro operato ma il cui compimento sia stato reso possibile da "carenze di controllo spettante al dirigente per la peculiarità di certe sue funzioni, o alla mancata efficienza di organizzazione, da parte di quest'ultimo, dei servizi essenziali per

(195) Cfr., su tale ultimo aspetto, App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 9-27 luglio 1979.

(196) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 12-22 giugno 1978, il quale conforta l'assunto richiamando la lettera del r.d.l. 26.8.1937, n. 1706 (Testo Unico delle leggi sulle Casse rurali ed artigiane), dove viene indicato il termine "amministratori", affermando che, se si tiene conto che il menzionato Testo Unico estende agli amministratori di detta tipologia creditizia le norme della legge bancaria concernenti le violazioni della stessa, deve giocoforza concludersi che anche gli amministratori delle altre aziende di credito debbono ricomprendersi tra i soggetti passibili di sanzioni; decreto 27 giugno-6 ottobre 1978 il quale, avuto riguardo ad una Banca popolare, afferma che l'art. 39 indica le categorie comprese nella qualifica di "dirigenti" e cioè: "amministratori delegati, gerenti, direttori generali, direttori centrali, capi servizio", sicché è possibile interpretare la norma, nel caso in cui non vi sia un amministratore delegato ma il consiglio di amministrazione, attribuendo la qualifica di dirigenti ai componenti di detto consiglio che è l'organo funzionalmente competente a svolgere le stesse funzioni dell'amministratore delegato (artt. 2381 e 2380 c.c.).

(197) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 24 gennaio-21 febbraio 1978.

(198) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 26 giugno-4 ottobre 1979; decreto 2 giugno-11 luglio 1989; decreto 6 luglio-12 ottobre 1989; decreto 1° febbraio-5 maggio 1990 (n. 93/89).

(199) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 18 luglio-19 novembre 1983; decreto 18 luglio-27 settembre 1986.

(200) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 5 marzo-5 maggio 1990.

(201) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 14-25 giugno 1981.

la vita dell'istituto di credito" (202). Carenze di controllo che, con riferimento ai componenti del Collegio sindacale, risultano contestabili in quanto costoro hanno il dovere di verificare l'esistenza di un impianto contabile efficiente e regolare (203), essendo indiscutibilmente compito di tale organo, non già quello di effettuare normali verifiche nel corso dell'anno e di procedere ad una revisione generale della situazione dell'azienda in occasione della compilazione del bilancio di fine esercizio, ma di impedire l'elusione generalizzata di norme e di legittime disposizioni dell'Autorità di Vigilanza (204).

Non esonera, comunque, gli organi dell'azienda dall'obbligo di vigilare a che in ogni caso si sia tenuto conto delle disposizioni impartite dalla Banca d'Italia, aventi carattere cogente per via del richiamo fattone dall'art. 31 del r.d.l. n. 375/1936, la circostanza che l'azienda di credito abbia affidato la certificazione del bilancio a società specializzata in materia (205); e ciò in quanto non è consentito delegare a terzi compiti di vigilanza, invocando poi la propria buona fede nell'ipotesi in cui il delegato abbia agito fuori dei limiti previsti dalla vigente normativa (206). La buona fede, peraltro, è rilevante ai fini della esclusione della sussistenza dell'illecito solo se il fatto non sia dovuto neppure a colpa, elemento questo sufficiente affinché si sia chiamati a rispondere degli illeciti amministrativi bancari per i quali la responsabilità è retta da principi analoghi a quelli del diritto penale (207).

Le irregolarità amministrative, secondo il Collegio, debbono ritenersi provate dalle risultanze emergenti dall'istruttoria espletata dalla Banca d'Italia (208), non potendosi trascurare i concreti accertamenti svolti dal "Servizio Ispettivo" di quest'ultima, organo tecnico di grande e specifica esperienza, assolutamente affidabile (209); accertamenti che,

(202) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 14-25 giugno 1981; decreto 24 aprile-18 maggio 1978, il quale esclude che la carenza e la impreparazione del personale dipendente possa costituire valida giustificazione ai fini dell'esonero da responsabilità, dovendo il "Direttore" nel caso di specie, rifiutarsi di avallare le irregolarità commesse da altri; decreto 12-22 giugno 1978, il quale richiede al singolo consigliere di far risultare il proprio dissenso nel libro delle adunanze, dovendosi, in caso diverso, ritenere ogni colposa inerzia causa diretta ed immediata degli illeciti amministrativi previsti dalla legge bancaria. Cfr., altresì, per ciò che attiene alla imputabilità dell'infrazione ad azione od omissione, decreto 30 maggio-20 settembre 1978; decreto 10 marzo-23 aprile 1980; decreto 2 novembre-1° dicembre 1981; decreto 16 novembre-1° dicembre 1981 (n. 94/81); decreto 16 novembre-1° dicembre 1981 (n. 90/81); decreto 16 febbraio-22 marzo 1983; decreto 18 luglio-27 settembre 1986; decreto 1° febbraio-5 marzo 1990 (n. 88/89); decreto 7 giugno-18 luglio 1990.

(203) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 7 ottobre-19 novembre 1980; decreto 1° febbraio-5 maggio 1990 (n. 93/89).

(204) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 6 luglio-12 ottobre 1989.

(205) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 1° febbraio-5 maggio 1990 (n. 93/89); decreto 1° febbraio-5 maggio 1990 (n. 120/89); decreto 5 marzo-5 maggio 1990.

(206) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 4 ottobre-17 novembre 1990.

(207) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 7 giugno-18 luglio 1990.

(208) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 19 novembre-11 dicembre 1979; decreto 18 luglio-19 novembre 1983 nonché decreto 9-27 luglio 1979 dove si rileva la pacificità delle circostanze evidenziate nel rapporto ispettivo trasmesso dalla Banca d'Italia. Cfr., altresì, decreto 18 luglio-27 settembre 1986 nel quale viene data conferma del compimento di un determinato atto attraverso una "comunicazione" della Banca d'Italia, acquisita agli atti; nonché decreto 4 maggio-5 giugno 1989, in cui una circostanza, "attestata da(l)'ente pubblico" Banca d'Italia, viene ritenuta certa.

(209) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 1° febbraio-5 maggio 1990 (n. 88/89); decreto 1° febbraio-5 maggio 1990 (n. 93/89); decreto 1° febbraio-5 maggio 1990 (n. 120/89); decreto 4 ottobre-17 novembre 1990.

peraltro, non possono formare oggetto di consulenza tecnica (210). È, quindi, onere del ricorrente formulare puntuali rilievi tesi a dimostrare la conformità del proprio operato alle disposizioni impartite dall'Organo di vigilanza (211), non ravvisandosi, in mancanza di siffatta prospettazione, alcuna necessità di attivare i poteri di investigazione della Corte, espressamente previsti dall'art. 90 l.b. (212).

Non esclude, ad ogni modo, la responsabilità dell'agente la circostanza che egli abbia denunciato taluni fatti, verificatisi in conseguenza di omissione di controllo, all'Autorità giudiziaria e richiesto *in extremis* l'intervento del Servizio Ispettivo della Banca d'Italia (213) né, tantomeno, il fatto che si sia provveduto alla tempestiva eliminazione della irregolarità (214).

Attesa, tra l'altro, la evidente natura amministrativa delle infrazioni elencate nell'art. 87 l.b., posto che esse violano precetti aventi la medesima natura e le sanzioni, inflitte da Autorità amministrativa, vengono denominate pene pecuniarie e non multa o ammenda(215), appare conseguente rinvenire nell'operato dell'Autorità che esercita il potere sanzionatorio margini di "discrezionalità" nella individuazione della misura della pena da irrogare; margini che, in base al noto principio secondo cui all'Autorità giudiziaria ordinaria sfugge qualsiasi sindacato sugli atti amministrativi compiuti nella sfera di discrezionalità della pubblica amministrazione, sono sottratti al sindacato della Corte d'Appello (216).

Nel provvedimento sanzionatorio sono richiamate sia la relazione con la quale il Governatore della Banca d'Italia riferisce al Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio in ordine alle infrazioni rilevate, sia l'autorizzazione di tale Organo per l'adozione del provvedimento sanzionatorio. Il che integra una motivazione *per relationem*, del tutto usuale in campo amministrativo, sicuramente sufficiente per il soddisfacimento dell'esigenza di indicare gli elementi di diritto e di fatto sui quali, *ex art. 37* della legge 7 gennaio 1929, n. 4, come richiamato dall'art. 90 l.b., la decisione amministrativa si fonda (217).

Nella materia sanzionatoria bancaria, data la natura amministrativa degli illeciti, non possono trovare applicazione le norme dettate dal legislatore per la determinazione della pena in sede penale, ed in particolare l'art. 132 c.p., per cui eventuali irregolarità nell'irrogazione della sanzione amministrativa possono essere fatte valere solo nei limiti in cui siano previste e regolate dalle norme proprie della speciale procedura disciplinata dall'art. 90 l.b.. Tra queste, però, nessuna stabilisce che nel decreto ministeriale debba essere indicata la pena base ed i motivi che hanno determinato la pena in concreto irrogata (218).

(210) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 10 febbraio-6 maggio 1989.

(211) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 4 ottobre-17 novembre 1990.

(212) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 5 marzo-5 maggio 1990.

(213) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 18 luglio-27 settembre 1986.

(214) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 10 febbraio-6 maggio 1989.

(215) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 27 giugno- 6 ottobre 1978.

(216) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 24 aprile-18 maggio 1978; decreto 30 maggio-20 settembre 1978; decreto 15-29 gennaio 1979; decreto 9-27 luglio 1979; decreto 2 novembre-1° dicembre 1981; decreto 16 febbraio-22 marzo 1983.

(217) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 2 novembre-1° dicembre 1981; decreto 16 febbraio-22 marzo 1983; decreto 1° febbraio-5 maggio 1990 (n. 88/89); decreto 1° febbraio-5 maggio 1990 (n. 120/89); decreto 7 giugno-18 luglio 1990; decreto 4 ottobre-17 novembre 1990.

(218) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 1° febbraio-5 maggio 1990 (n. 120/89); decreto 4 ottobre-17 novembre 1990.

In ragione, altresì, della natura amministrativa del cennato provvedimento irrogativo non trova applicazione, all'atto dell'inflizione della pena, l'istituto della continuazione di cui all'art. 81 c.p., in quanto tale norma, dettata per gli illeciti di natura penale, è di carattere eccezionale e non può essere applicata, ove manchi un espresso richiamo, agli illeciti bancari (219). Ad essi, pertanto, deve applicarsi il criterio del cumulo materiale, per cui debbono essere irrogate tante sanzioni quante sono le infrazioni sia che esse riguardino il medesimo precetto sia diversi precetti (220).

La legge di depenalizzazione, tuttavia, pur non disciplinando in via generale il tema della continuazione, all'art. 8 dispone, al pari dell'art. 81, 1° comma, c.p., in ordine al concorso formale di infrazioni amministrative, sia omogeneo che eterogeneo (221).

La Corte ha escluso l'ipotesi che possa trasmettersi agli eredi dei ricorrenti l'obbligo del pagamento della pena pecuniaria ad essi inflitta. E ciò, in primo luogo, in base al principio generale, valevole per tutte le sanzioni amministrative, stabilito dall'art. 4 della legge 24 dicembre 1975, n. 706, secondo cui la "obbligazione di pagare la somma dovuta per le violazioni indicate nell'articolo 1 non si trasmette agli eredi"; in secondo luogo, in quanto, non essendosi giudicato definitivo l'impugnato provvedimento della pubblica amministrazione che infligge la pena pecuniaria e, quindi, non essendosi maturato un diritto di credito nei confronti dei sanzionati prima del loro decesso, gli eredi che abbiano accettato l'eredità non possono rispondere della trasgressione contestata ai rispettivi danti causa (222).

Nello speciale procedimento giurisdizionale svolgentesi dinanzi la Corte d'Appello di Roma, la presenza della Banca d'Italia è prevista dall'art. 90 l.b., il quale prevede, da parte dell'Istituto, la proposizione di proprie "osservazioni" in relazione al reclamo proposto dalla "persona colpita dal provvedimento" (223); presenza, questa, tesa alla instaurazione del contraddittorio (224) e, conseguentemente, a consentire, in attuazione di tale principio, la presentazione di memorie e la produzione di documenti (225), la formulazione di controdeduzioni (226), eccezioni (227) nonché, in sintesi, di conclusioni (228).

(219) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 24 aprile-18 maggio 1978, dove si precisa che lo scopo perseguito dalla norma di cui all'art. 81 c.p. di applicare una sanzione adeguata ad una serie di violazioni di una stessa o di diverse disposizioni può essere raggiunto, evitando un eccessivo aggravamento della pena, con l'infliggerla in una misura molto esigua dato che non vi è un minimo prestabilito; decreto 30 maggio-20 settembre 1978; decreto 16 febbraio-22 marzo 1983.

(220) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 30 maggio-20 settembre 1978; decreto 16 febbraio-22 marzo 1983.

(221) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 18 luglio-27 settembre 1986, la quale ha applicato, altresì, l'art. 114, 2° comma, della legge n. 689/1981; decreto 2 giugno-11 luglio 1989.

(222) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 27 giugno-6 ottobre 1978. Il principio applicato dal provvedimento giudiziario, benché ricavato da una norma non più in vigore, trova oggi integrale riconoscimento nell'art. 7 della legge n. 689/1981.

(223) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 24 aprile-18 maggio 1978.

(224) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 16 febbraio-22 marzo 1983; decreto 1° febbraio-5 maggio 1990 (n. 88/89); decreto 4 ottobre-17 novembre 1990. *Contra*: decreto 24 gennaio-21 febbraio 1978, che qualifica come "partecipazione" la presenza della Banca d'Italia contrapponeandola alla "costituzione" dell'Avvocatura dello Stato.

(225) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 27 giugno-6 ottobre 1978, con il quale liquida, tra l'altro, competenze ed onorari di causa in favore della Banca d'Italia.

(226) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 14-25 giugno 1981.

(227) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 22 gennaio-15 febbraio 1982.

(228) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 30 maggio-20 settembre 1978.

La Corte, infine, fornisce l'interpretazione di alcune disposizioni contenute nella legislazione bancaria, la cui violazione ha dato luogo a sanzione.

Si afferma, in particolare, che la norma di cui all'art. 18 lett. b) del Testo Unico sulle Casse Rurali ed Artigiane, la quale elenca le garanzie ammesse per aprire conti correnti attivi, non consente l'assimilazione di altri titoli oltre a quelli tassativamente elencati nella norma medesima e cioè "titoli di cui all'art. 17 lett. b), cambiali, valide fideiussioni". Da tale elencazione, quindi, vanno esclusi gli assegni bancari, giacché è di stretta evidenza che se la legge avesse voluto attribuire agli assegni medesimi la stessa funzione dei titoli sopra menzionati lo avrebbe detto esplicitamente, al pari di quanto avviene, ad esempio, nella successiva lettera d) dello stesso art. 18 (229).

In ordine, poi, all'obbligo riconducibile all'art. 31 l.b., di scritturare a voce propria le posizioni di credito in sofferenza (230), si precisa che esso in tanto può ritenersi osservato in quanto i dati trasmessi siano effettivi e reali (231).

(229) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 9-27 luglio 1979.

(230) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 5 marzo-5 maggio 1990; decreto 7 giugno-18 luglio 1990.

(231) App. Roma, sez. I civile (Affari in Camera di consiglio), decreto 10 febbraio-6 maggio 1989.

PARTE II

**LA GIURISPRUDENZA
DELLA CORTE D'APPELLO DI ROMA**

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 24 gennaio-21 febbraio 1978; Pres. Minniti; Rel. Bilardo; Amministratore di Banca ordinaria c. Ministero del Tesoro.

Violazioni del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (artt. 35, 2° comma, e 37). Reggente la Direzione centrale. Esercizio sostanziale dei poteri già conferiti con la carica di amministratore delegato. Responsabilità. Proposta di incremento patrimoniale non approvata dall'Assemblea dei soci. Inidoneità a consentire l'aumento del limite di fido.

«... nel periodo 26 maggio-20 luglio 1972 venivano effettuate indagini ispettive presso ... dalle quali risultavano talune irregolarità amministrative conseguenti alla violazione delle istruzioni impartite a norma degli artt. 35 comma 2 lett. b e 37, legge bancaria (R.D.L. 12 marzo 1936 n. 375) in quanto n. 20 posizioni di Credito – per complessive L. 566 milioni eccedenti il limite del quinto patrimoniale di fido, erano prive delle prescritte autorizzazioni dell'organo di Vigilanza ed, inoltre, il libro dei fidi non era stato sottoscritto da tutti gli amministratori che deliberavano i crediti.

A seguito di contestazione di tali irregolarità ai componenti del Consiglio di Amministrazione e del Collegio sindacale in carica dei fatti nonchè alla Banca di appartenenza quale responsabile civile – ai sensi del combinato disposto dagli artt. 87 e 90 L.B. – la Banca d'Italia, ritenendo che alcuni affidamenti erano divenuti eccedenti solo a causa di sconfinamenti consentiti rispetto agli importi che il Consiglio di Amministrazione aveva originariamente deliberato entro il limite del quinto patrimoniale e che tali eccedenze dovevano ritenersi ascrivibili alla volontà decisionale del ... (il quale aveva ricevuto particolari deleghe in materia di erogazione del credito), proponeva in data 30 ottobre 1975 – al Comitato Interministeriale per il credito ed il risparmio la applicazione al suddetto ... delle pene di cui all'art. 87 comma 1 lett. b Legge Bancaria.

In pari data il Comitato autorizzava il Ministero del Tesoro ad applicare le sanzioni amministrative e, quindi, con decreto del 27 gennaio 1976 veniva comminata al ... la pena pecuniaria cumulativa di L. 1 milione.

Avverso il provvedimento amministrativo proponeva reclamo lo stesso ... con atto del 21 aprile 1976 chiedendo che lo stesso venisse dichiarato nullo o, comunque, revocato in quanto – all'epoca dei fatti – egli non rivestiva la carica di Consigliere delegato ed, in subordine, perché le irregolarità non sussistono o, comunque, per la buona fede da parte degli organi della Banca.

Iniziatasi avanti a questa Corte a seguito del reclamo, la procedura prevista dall'art. 90 Legge bancaria, si costituiva, per il Ministro del Tesoro, l'Avvocatura dello Stato che si opponeva all'accoglimento del reclamo.

Anche la Banca d'Italia – che partecipava al procedimento a mezzo di un componente del proprio ufficio legale – ed il P.G. concludevano nello stesso senso.

Diritto

Quanto al primo motivo del reclamo e cioè che, essendo stata soppressa la carica di Amministratore delegato dal nuovo statuto entrato in vigore l'8 febbraio 1972, il ... non

poteva ricoprire una carica inesistente e, quindi, espletare le mansioni al cui esercizio sono connesse le irregolarità in questione, rileva la Corte che, mentre è indubbio che fino alla data suddetta, a norma dell'art. 24 del vecchio statuto, il ... svolgeva l'incarico di Amministratore delegato, deve ritenersi che anche successivamente egli abbia svolto le stesse mansioni a seguito della particolare delega conferitagli dal Consiglio di amministrazione a norma dello art. 26 del nuovo statuto.

Invero, sotto la qualifica di Consigliere delegato risultano sottoscritte dal ... le annotazioni dei crediti concessi mentre sotto la qualifica di "reggente la Direzione centrale" era stato sottoscritto il libro dei fidi.

In materia di erogazione dei crediti, pertanto, il reclamante continuò sostanzialmente ad esercitare i poteri già conferitigli con la carica di amministratore delegato dal vecchio statuto.

Non vale, quindi, invocare l'abolizione della carica in base alla quale venivano svolti i poteri delegati concernenti la materia di gestione aziendale di che trattasi per sostenere la mancanza di ogni responsabilità del ..., dovendosi, invece, considerare che questi all'epoca dei fatti in contestazione non richiese le prescritte autorizzazioni amministrative prima di concedere le erogazioni dei fidi approvate dal Consiglio di amministrazione.

Spettava, infatti, al "reggente la Direzione centrale" curare l'esecuzione delle deliberazioni consiliari nella materia di concessione dei fidi attenendosi alle disposizioni relative al limite degli stessi, come del resto, è stato riconosciuto dai componenti il Consiglio di amministrazione (v. dichiarazioni sigg. ...).

Le sentenze della Magistratura del Lavoro che, escludendo la qualifica di "lavoratore subordinato" richiesta dal ..., hanno sottolineato il carattere di autonomia delle sue prestazioni, lungi dal dimostrare, come vorrebbe il reclamante, che le mansioni dirigenziali spettavano ad altri, affermano, invece, che la reggenza della Direzione centrale importava lo svolgimento di incarichi speciali a seguito di particolare mandato per cui il ... poté sconfinare dai fidi deliberati.

Anche il secondo motivo del reclamo deve essere respinto in quanto le posizioni ritenute irregolari alla data del 30 aprile 1972 – perchè superiori al quinto del patrimonio sociale – non possono essere considerate legittime – come sostiene il ... soltanto perchè alla data del 22 aprile 1972 avrebbe dovuto essere approvato dalla Assemblea dei soci un progetto di bilancio per cui il patrimonio sociale sarebbe stato aumentato, consentendo, in tal modo l'aumento del limite dei fidi fino a Lire 17.286.688.

Infatti, detta somma è stata, comunque, superata nei casi di 14 fidi su 20 mentre, per gli altri 6, non si può riconoscere alcun carattere di ufficialità nè alcuna conseguenza di carattere giuridico ad una proposta di incremento patrimoniale non ancora passata al vaglio dell'approvazione dell'Assemblea dei soci.

Anche l'altro argomento secondo cui dal progettato aumento del capitale sociale (deliberato dall'assemblea straordinaria del 29 maggio 1971) sarebbe conseguita la facoltà di concedere affidamenti superiori al limite legale, non può essere condiviso essendo di intuitiva evidenza che soltanto dopo la esecuzione del progettato aumento del capitale sociale potevano essere legittimamente effettuate operazioni di credito entro limiti in precedenza non consentiti.

Poichè l'aumento stesso venne in concreto eseguito il 16 novembre 1972 ne deriva la irregolarità degli affidamenti precedentemente concessi in misura superiore ai menzionati limiti.

Infine, quanto alla pretesa buona fede che avrebbe assistito il reclamante nell'attività che ha formato oggetto dei rilievi ispettivi, la Corte ritiene di doverla escludere giacchè una volta ammessa la esistenza dei fatti contestati non si vede come possa trovare giustificazione (specie in persona che per esperienza e livello di incarichi ricoperti doveva ben conoscere la materia) la mancata osservanza delle prescrizioni di cui al contestato art. 35 comma II lett. b) Legge Bancaria.

P.Q.M.

respinge il reclamo».

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 3-12 aprile 1978; Pres. Minniti; Rel. Bilardo; Direttore di Banca Popolare c. Ministero del Tesoro.

**Violazioni del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (artt. 31, 32 e 35).
Tardiva proposizione del reclamo. Inammissibilità.**

«... Visto il ricorso proposto da ... avverso il decreto del Ministro del Tesoro, in data 15 luglio 1976, con cui gli è stata inflitta la pena pecuniaria cumulativa di L. 1.100.000, per violazione degli artt. 31, 32 e 35 della Legge Bancaria (R.D.L. 12/3/1936 n. 375), quale ex direttore della Banca Popolare di ...; rilevato che detto decreto venne notificato ... il 30 novembre 1976 mentre il reclamo venne proposto il 4 gennaio 1977 (data nella quale è pervenuto alla Direzione Generale del Ministero del Tesoro); ritenuto che non è stato rispettato il termine di 30 giorni previsto dall'art. 90 della citata legge bancaria per la sua presentazione che sarebbe dovuta, pertanto, avvenire entro il 30 dicembre 1976 per cui il reclamo deve essere dichiarato inammissibile; visto il conforme parere del P.G.;

P.T.M.

su conforme parere del P.G., dichiara inammissibile il reclamo proposto decreto del Ministro del Tesoro comunicatogli in data 30 novembre 197

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 24 aprile-18 maggio 1978; Pres. Minniti; Rel. Bilardo; Direttore di Cassa Rurale ed Artigiana c. Ministero del Tesoro.

Violazioni del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni nonché del r.d. 26.8.1937, n. 1706 e successive modificazioni. Contestazione delle irregolarità alla Cassa quale responsabile civile ai sensi dell'art. 40 del r.d. n. 1706/1937. Prescrizione della infrazione. Artt. 157 c.p. e 41 r.d. n. 1706/1937. Inapplicabilità. Art. 2946 c.c. Applicabilità. Misura della sanzione irrogata. Discrezionalità. Continuazione ex art. 81 c.p.. Inapplicabilità. Presenza della Banca d'Italia nel procedimento ex art. 90. Ammissibilità. Carenza ed impreparazione del personale dipendente. Responsabilità riconducibile al Direttore.

«... Visto il reclamo proposto ai sensi dell'art. 90 R.D.L. 12/3/1936 n. 375 dal ... avverso il decreto del Ministro del tesoro in data 8 ottobre 1975 con cui gli venivano inflitte sanzioni pecuniarie per la somma complessiva di L. 155.000 per diverse violazioni alla legge citata nonchè al R.D. 26/8/1937 n. 1706; rilevato in fatto:

che a seguito di accertamenti ispettivi condotti dal personale della Banca d'Italia – al quale erano stati trasferiti per l'art. 2 del D.L.C.P.S. 17 luglio 1947 n. 691 le funzioni del cessato Ispettorato per la difesa del risparmio e l'esercizio del credito – presso la Cassa Rurale di ..., veniva accertato che il ... quale direttore della stessa, aveva commesso numerose irregolarità che venivano contestate sia al ... che alla Cassa, quale responsabile civile ai sensi dell'art. 40 del T.U. delle Leggi sulle Casse Rurali ed Artigiane;

che, dopo aver ricevuto le contestazioni degli interessati la Banca d'Italia riferiva al Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio per l'applicazione delle pene pecuniarie di cui all'art. 39 T.U. citato;

che il Comitato autorizzava in data 27 maggio 1975 il Ministro del Tesoro ad applicare le suddette sanzioni per cui con decreto dell'8 ottobre 1975 il Ministro irrogava la pena cumulativa di L. 155.000; ritenuto in diritto:

che il primo motivo del reclamo – secondo cui si sarebbe verificata la prescrizione delle infrazioni ai sensi dell'art. 157 c.p. – è infondato in quanto, in mancanza di espresso richiamo, le norme penali non possono essere applicate alle sanzioni amministrative in materia bancaria. Pertanto, non essendo stato stabilito alcun termine di prescrizione, deve ricorrere alle disposizioni di carattere generale di cui all'art. 2946 c.c.;

che anche il richiamo alla disposizione di cui allo art. 41 T.U. 26/8/1937 n. 1706 è privo di consistenza non potendosi certamente applicare alla fattispecie la normativa del rapporto di pubblico impiego che regola l'estinzione del procedimento disciplinare;

che il secondo motivo è parimenti infondato, sia sotto il primo profilo giacchè l'irrogazione della pena cumulativa nella misura massima (peraltro di assai tenue entità) appartiene alla discrezionalità, incensurabile in questa sede, dell'autorità che, evidentemente, ha tenuto conto della gravità dei fatti contestati infliggendo la misura massima della sanzione il cui ammontare è diventato attualmente assai lieve per l'intervenuta svalutazione; sia sotto il secondo profilo perchè l'istituto della continuazione di cui all'art. 81 c.p. – che pone in essere una vera e propria finzione giuridica – non può essere applicato alla fattispecie in via di analogia e ciò nel silenzio della legge bancaria che prevede solo un limite massimo senza fissare, al contrario della legge penale, la misura minima della pena, sicchè lo

scopo, perseguito dalla norma di cui all'art. 81 c.p., di applicare una sanzione adeguata ad una serie di violazioni di una stessa o di diverse disposizioni può essere raggiunto, evitando un eccessivo aggravamento della pena, con l'infliggerla in una misura molto esigua dato che non vi è un minimo prestabilito;

che la censura di cui al terzo motivo non ha ragion d'essere in quanto il "preteso eccesso di potere per disparità di trattamento" non esiste non potendosi instaurare alcun rapporto tra le ipotizzate ... e mai contestate infrazioni commesse da altri dipendenti nel lontano 1950 e quelle che sono state accertate a carico del ... in quanto dovute alla sua personale iniziativa e non certo del Consiglio d'amministrazione della Cassa Rurale di ...;

che le altre proposte doglianze dal reclamante con memoria del 21 febbraio 1977 non possono essere condivise osservandosi, in particolare, che è ormai superata la questione dell'abrogazione del R.D.L. 12 marzo 1936 n. 375 per effetto del R.D. 17/7/1937 n. 1400 in quanto l'unica pronuncia dell'autorità giudiziaria che ha ritenuto soppressa una norma della legge suddetta (ordinanza del Tribunale di Viterbo del 23 ottobre 1952, in *Banca e Borsa*, 1953, II, p. 211, con nota di BATTAGLIA) è stata unanimemente superata dalla giurisprudenza e della dottrina che hanno ritenuto che le due leggi n. 141 e 636 del 1938 (che hanno convertito i citati decreti n. 375 del 1936 e n. 1400 del 1937) si integrano a vicenda costituendo, entrambe, insieme alle successive modifiche la "cosiddetta" legge bancaria;

che la presenza della Banca d'Italia nel procedimento è prevista dall'art. 90 che prevede, da parte dell'Istituto, la proposizione di proprie "osservazioni" in relazione al reclamo della "persona colpita dal provvedimento";

che in calce a quest'ultimo, non era necessaria la firma del Governatore della Banca d'Italia potendo la stessa essere apposta da uno degli organi vicari previsti dallo Statuto della Banca (art. 29) che si è sostituita, per effetto del D.L.C.P.S. 17/7/1947 n. 691 all'Ispettorato per la difesa del Risparmio e l'esercizio del credito;

che il richiamo alla Legge 24/12/1975 n. 706 non ha senso perchè, la stessa concerne le "norme che prevedendo contravvenzioni punibili con l'ammenda", mentre, nel caso in esame, la natura della pena è diversa nè può essere invocata la legge 7/1/1929 n. 4 che riguarda anch'essa un ambito ben diverso e cioè le "violazioni delle leggi finanziarie, relative a tributi dello Stato" e ciò a prescindere dalla inapplicabilità della prima delle due leggi per essere la stessa entrata in vigore dopo l'accertamento delle infrazioni addebitate al ...;

ritenuto, infine, che le irregolarità amministrative sono tutte riconducibili alla responsabilità di costui quale direttore della Cassa Rurale di che trattasi e proprio per questa ragione non possono essere addebitate alla carenza ed alla impreparazione del personale alle sue dipendenze, come sostiene lo stesso incolpato, tenuto conto che ..., essendo al vertice dell'Istituto bancario, doveva rifiutarsi di avallare le irregolarità eventualmente commesse da altri;

P.T.M.

su conforme parere del P.M. respinge il reclamo proposto dal ... avverso il decreto del Ministro del Tesoro in data 8 ottobre 1975».

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 9-18 maggio 1978; Pres. Mancini; Rel. Bilardo; Direttore di Banca ordinaria c. Ministero del Tesoro.

Violazioni del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni. Mancato deposito ex art. 38, disp. att., c.p.c.. Carezza di interesse. Improcedibilità del reclamo.

«... Visto il reclamo proposto dal ... avverso il decreto in data 30 luglio 1976 del ministro del Tesoro concernente l'applicazione di sanzioni pecuniarie per violazioni alle norme della legge bancaria quale direttore della Cassa Prestiti ...;

rilevato che il reclamante non ha effettuato il deposito per carta bollata e diritti di cancelleria prescritto dall'art. 38 Disp. Att. C.P.C. nonostante sia stato più volte sollecitato;

ritenuto che la mancanza del deposito impedisce di dar corso alla procedura di che trattasi, denotando, peraltro, la persistente mancanza di interesse del ... alla definizione del proposto reclamo;

P.T.M.

dichiara improcedibile il reclamo».

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 12-22 giugno 1978; Pres. Mancini; Rel. Bilardo; Amministratori e Direttore di Cassa di Risparmio c. Ministero del Tesoro.

Violazioni del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni. Prescrizione delle infrazioni. Art. 157 c.p.. Inapplicabilità. Art. 2946 c.c.. Applicabilità. Art. 87 l.b.. Applicabilità agli Amministratori. Responsabilità per omissione, quale causa diretta degli illeciti amministrativi di cui all'art. 87 l.b.. Dissenso da far risultare nel libro delle adunanze e delle deliberazioni del Consiglio al fine di escludere la responsabilità dell'agente.

«... Visti i reclami proposti da ... avverso il decreto del Ministro del Tesoro in data 12 luglio 1977, con il quale veniva inflitta a ciascuno di essi la sanzione pecuniaria per la somma complessiva di L. 250.000 per due distinte violazioni delle disposizioni del R.D.L. 12 marzo 1936 n. 375 e succ. modificazioni;

esaminati gli atti; viste le conclusioni del P.G. con cui si chiede il rigetto dei reclami;

ritiene, preliminarmente, che l'eccezione di prescrizione delle violazioni contestate a norma dell'art. 157 c.p. non può essere accolta in quanto le sanzioni amministrative non possono essere assimilate, neppure in via analogica, alle sanzioni penali per cui le norme relative a quest'ultimo non possono essere applicate alle disposizioni di legge regolanti la materia bancaria in assenza di un preciso collegamento fra i due sistemi normativi e ciò a differenza di quanto avviene in altre leggi speciali come ad es. la legge 7/1/1929 n. 4.

Pertanto, debbono applicarsi le disposizioni di carattere generale del codice civile con la conseguenza che il termine di prescrizione deve ritenersi quello di 10 anni stabilito dall'art. 2946 del codice civile che nel caso in esame non è ancora decorso.

Altro motivo, in comune fra tutti i reclamanti, è quello che riguarda l'inapplicabilità nei confronti dei consiglieri d'amministrazione della disposizione di cui all'ultimo comma dell'art. 87 legge 7 marzo 1938 n. 141 per l'asserita impossibilità di ricomprendere nella qualifica di "dirigenti" i componenti del consiglio d'amministrazione.

Ritiene, al contrario, la Corte che l'elencazione contenuta nel citato art. art. 87 non sia tassativa ma che indichi, piuttosto, non le singole qualifiche ma le categorie delle persone che per la loro attività abbiano il potere di determinare la volontà dell'istituto bancario.

L'argomento secondo cui "ubi lex voluit dixit" (che ad avviso dei reclamanti dovrebbe avvalorare la tesi per la quale mentre nell'art. 40 del Testo Unico delle leggi sulle Casse rurali ed artigiane viene indicato il termine "amministratori", lo stesso termine non è indicato nell'art. 87 della legge bancaria di modo che dall'applicazione di quest'ultima dovrebbero escludersi i componenti del consiglio d'amministrazione), non tiene conto che il menzionato Testo Unico prevede l'applicabilità agli "amministratori" delle Casse rurali ed artigiane delle norme della legge bancaria concernenti le violazioni della stessa estendendo, quindi, il sistema sanzionatorio di quest'ultima agli "amministratori" delle Casse il che non avrebbe senso se, corrispondentemente, anche gli amministratori degli istituti bancari non fossero compresi fra i soggetti passibili di sanzioni.

Invero, il fondamento logico del sistema è quello di ascrivere alla responsabilità di chi ha, comunque, partecipato alla formazione della volontà aziendale ogni atto – conseguente alla sua azione od omissione – che costituisca violazione di specifiche disposizioni concernenti la corretta conduzione dell'azienda bancaria.

Stabilita l'applicabilità dell'art. 87 della legge bancaria ai componenti del consiglio d'amministrazione, quale organo collegiale al vertice dell'organizzazione dell'istituto, deve respingersi il tentativo di escludere dalla responsabilità di detto consiglio il mancato controllo sulle deliberazioni di quattro investimenti immobiliari effettuati senza la preventiva notifica all'organo di vigilanza ovvero in eccedenza dell'importo autorizzato.

Appare evidente il rapporto di causalità fra l'omissione del controllo e l'azione che costituisce la prevista infrazione tenuto conto delle prescrizioni in proposito dell'art. 2093 c.c. per cui sono applicabili in materia le disposizioni dell'art. 2392 dello stesso codice.

Spettava, pertanto, al singolo consigliere far risultare il proprio dissenso nel libro delle adunanze, dovendosi, in caso diverso, ritenere ogni colposa inerzia come causa diretta ed immediata degli illeciti amministrativi previsti dalla legge bancaria.

Non si tratta soltanto di adempimenti burocratici, come sostengono i reclamanti, consistenti nella comunicazione all'istituto di vigilanza dell'investimento immobiliare che avrebbe dovuto fare l'organo esecutivo della Cassa di risparmio, ma di omissione di atti aventi sostanziale importanza ai fini dei controlli e delle autorizzazioni spettanti alla Banca d'Italia per disciplinare il rapporto patrimonio – investimenti immobiliari secondo criteri che hanno la finalità di non determinare una eccessiva immobilizzazione delle disponibilità aziendali.

Infatti, oltre al limite posto dalla norma statutaria della Cassa di cui all'art. 48 lett. f) dovevano essere rispettate le disposizioni di cui all'art. 35 comma 2^o) lett. a) della legge bancaria e le istruzioni di vigilanza vigenti in materia per cui tutto l'iter relativo alla deliberazione degli investimenti immobiliari deve ritenersi di competenza del consiglio d'amministrazione non potendosi addossare alla Direzione o al solo Presidente la mancata comunicazione della deliberazione alla Banca d'Italia peraltro nemmeno disposta dagli amministratori.

Esaminando, in particolare, le eccezioni sollevate dal ... in relazione alla sua posizione dapprima di consigliere e, successivamente, di Presidente del consiglio d'amministrazione non può che rilevarsi che non si tratta di infrazioni "di natura vagante" come le definisce l'incolpato ma di precise e circostanziate accuse che riguardano i comportamenti posti in essere sia al momento della carica di consigliere sia al momento in cui le mansioni del ... erano quelle di Presidente.

Anche per quanto riguarda la posizione del ... deve rilevarsi che i pagamenti eccedenti le somme autorizzate furono ultimati successivamente alla assunzione della carica di Direttore della Cassa di Risparmio ... dal che consegue che l'infrazione contestata venne compiuta nella fase di esecuzione della operazione finanziaria.

P.T.M.

su conforme parere del P.G., respinge i reclami».

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 30 maggio-20 settembre 1978; Pres. Mancini; Rel. Iannotta; Direttore di Monte di credito su pegno c. Ministero del Tesoro.

Violazione del r.d.l. 12.3.1936 e successive modificazioni (art.32, lett. h)). Deficienze organizzative dell'azienda. Giuridica riconducibilità ad omissione di organizzazione o di controllo del "Direttore generale". Continuazione ex art. 81 c.p.. Inapplicabilità. Misura della sanzione irrogata. Discrezionalità.

«... Con decreto del Ministro del tesoro in data 19 luglio 1977 veniva inflitta ..., quale direttore del Monte di Credito su pegno ..., la pena pecuniaria di L. 2.650.000 per violazione delle istruzioni applicative di cui allo art. 32 lettera h) della legge Bancaria (R.D.L. 12 marzo 1936 n. 375) ed in particolare per la mancata segnalazione alla Centrale dei Rischi di n. 44 posizioni censibili e per l'errata segnalazione di altre 9 posizioni.

Avverso detto provvedimento, notificato il 29 settembre 1977, il nominato ... proponeva reclamo in data 26/9/1977 ai sensi dell'art. 90 della indicata legge bancaria, sostenendo:

- a) che egli non poteva essere ritenuto responsabile delle infrazioni riscontrate essendo queste ultime dipese unicamente dalle carenze quantitative e qualitative del personale, da lui ripetutamente segnalate agli organi responsabili dell'Ente con richieste pressanti di nuova assunzioni specie dopo la morte, avvenuta nel luglio 1974, del capo ufficio ... preposto proprio all'ufficio Fidi competente ad effettuare le segnalazioni di cui innanzi. Conseguentemente – sempre a dire reclamante – la responsabilità in parola doveva far capo al Monte ... per legge già civilmente responsabile delle infrazioni;
- b) che era illegittima la pena pecuniaria inflitta, dovendosi ritenere applicabile, ai sensi dell'art. 87 I comma lettera b) della legge bancaria, una pena unica per le varie infrazioni e non già una pena per ogni irregolarità, tanto più che la norma, non prevedendo un minimo, concederebbe una certa elasticità al fine di consentire, di volta in volta, una graduazione della sanzione in rapporto all'incidenza anche quantitativa delle violazioni rilevate.

Il reclamo era trasmesso a questa Corte dalla Banca d'Italia che faceva pervenire anche le sue osservazioni con le quali deduceva l'infondatezza del gravame proposto dal

Veniva disposta la comparizione delle parti e termine per la presentazione di memorie e documenti.

Il reclamante non compariva all'udienza fissata del 2/5/1978 mentre la Banca d'Italia, il Ministero del tesoro ed il P.M. concludevano per la reiezione del reclamo.

Entrambi i motivi di reclamo sono infondati e da respingere.

In ordine alla doglianza innanzi esposta sub a), è da rilevare che il ... non può esimersi da responsabilità adducendo le deficienze organizzative del Monte ... ed in particolare la carenza numerica del personale addetto all'ufficio Fidi e la relativa inesperienza professionale. Le violazioni riscontrate – sulla cui obiettiva esistenza non v'è contestazione – anche se connesse ad operazioni non materialmente compiute dall'attuale reclamante, sono giuridicamente riconducibili ad un'omissione di organizzazione o di controllo propria del ..., atteso che lo stesso, quale direttore generale, era il capo di tutti i servizi e del personale dell'Istituto (art. 16 dello statuto del Monte), e che ai sensi dell'art. 87 della legge ban-

caria le pene pecuniarie per l'inosservanza delle norme generali e delle disposizioni particolari impartite dalla Banca d'Italia, sono comminate proprio ai dirigenti, liquidatori, commissari etc. alla cui azione od omissione debbono imputarsi le infrazioni, mentre gli istituti e le aziende a cui essi appartengono sono solo civilmente responsabili.

D'altro canto le carenze dell'ufficio Fidi, note al ... avrebbero dovuto indurlo, nella predetta qualità, ad accentuare il controllo in quel servizio ed eventualmente ridurre se non proprio interrompere quelle operazioni per le quali mancava personale qualificato.

Per quanto attiene alla censura sub b), la dedotta illegittimità nel computo della pena pecuniaria non può dirsi sussistente.

La possibilità di una pena unica per più infrazioni non trova positivo riscontro nel disposto dello art. 87 della legge bancaria che si limita a comminare pene di entità diversa in relazione alla diversità delle infrazioni, mentre la deroga del cumulo delle sanzioni rispetto ad una pluralità di violazioni, esige un'espressa disposizione normativa come avviene in sede penale laddove l'art. 81, con una *fictione iuris*, considera reato unico più violazioni di legge che siano commesse in esecuzione di un medesimo disegno criminoso.

È appena il caso di aggiungere che l'istituto della continuazione, che trova ragion d'essere nei principi specifici del diritto penale, anche in relazione alla rilevanza dell'elemento psicologico del reato, non può essere applicato in via analogica (peraltro vietato dall'art. 14 delle disposizioni preliminari al C.C.) nel diverso settore dell'illecito amministrativo configurato dall'art. 87 della legge bancaria.

Non senza dire infine che proprio la mancata previsione nell'art. 87 di un minimo inderogabile (è fissato solo il limite massimo della pena) consente all'Autorità competente, in sede di apprezzamento insindacabile della gravità delle infrazioni, di realizzare la stessa finalità perseguita con la figura del reato continuato, di evitare cioè l'eccessivo aggravamento della sanzione conseguente alla rigida applicazione del cumulo materiale.

P.T.M.

Su conforme parere del P.M., respinge il reclamo proposto da ... avverso il decreto del Ministro in data 19.7.1977».

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 27 giugno-6 ottobre 1978; Pres. Minniti; Rel. Bilardo; Amministratori di Banca Popolare c. Ministero del Tesoro.

Violazioni del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (artt. 32, lett. f), 35, cpv., lett. b), e 37, 1° comma). Trasmissibilità agli eredi dell'obbligo del pagamento delle pene pecuniarie. Esclusione attesa, peraltro, la non definitività del provvedimento che ha inflitto la pena pecuniaria. Art. 87 l.b.. Applicabilità agli amministratori. Violazioni elencate nell'art. 87 l.b.. Natura amministrativa. Omissione come causa diretta degli illeciti amministrativi di cui all'art. 87 l.b.. Dissenso da far risultare nel libro delle adunanze e delle deliberazioni del Consiglio al fine di escludere la responsabilità dell'agente. Prescrizione delle infrazioni. Art. 2948 c.c.. Applicabilità.

«... Con ricorsi in data 29 giugno 1974 i sigg. ... – tutti ex amministratori della Banca Popolare di ... Soc. Coop. a resp. lim. attualmente in liquidazione coatta amministrativa – proponevano reclamo ai sensi dello art. 90 Legge bancaria (R.D.L. 12/3/1936 n. 375 e successive modificazioni) avverso il decreto del Ministro del tesoro in data 27 dicembre 1973 con cui era stata ad essi irrogata la pena pecuniaria di carattere amministrativo prevista dagli artt. 87 e segg. della citata legge.

I ricorrenti facevano presente che la pena pecuniaria cumulativa di L. 705.000 – da pagarsi in via solidale – era stata loro inflitta per le seguenti violazioni: a) di cui all'art. 37 comma I della suddetta legge, per non aver comunicato alla Banca d'Italia, quale organo di vigilanza, il reale ammontare dei depositi raccolti con riferimento ai mesi di luglio, agosto ed ottobre 1970; b) di cui all'art. 32 lett. f, per aver parzialmente evaso l'obbligo della riserva obbligatoria in violazione delle istruzioni emanate dalla Banca d'Italia; c) di cui all'art. 35 cpv. lett. b per aver concesso n. 6 affidamenti eccedenti per importo il limite legale di fido.

Deducevano i ricorrenti che nella qualità di componenti del Consiglio d'amministrazione essi non rientravano fra i soggetti ai quali era rivolta la norma di cui all'art. 87 della richiamata legge e che, comunque, dovevasi tener conto che, trattandosi di norme penali, non era possibile alcuna interpretazione analogica o estensiva.

In secondo luogo i ricorrenti negavano che le violazioni di cui sopra potessero imputarsi ai componenti del consiglio d'amministrazione sostenendo che delle stesse avrebbero dovuto rispondere "i funzionari tecnici" della banca.

In terzo luogo, i ricorrenti negavano la sussistenza delle infrazioni.

In particolare, il ..., Presidente del Consiglio d'amministrazione, facendo rilevare che nella relazione ispettiva era stata denunciata "la artificiosa diminuzione dell'ammontare dei depositi nelle evidenze contabili al fine di ridurre l'entità della riserva obbligatoria prevista dalle disposizioni applicative dell'art. 32 lett. f", ne deduceva che non vi era stata una reale diminuzione dello ammontare dei depositi.

Inoltre, il ... negava che fosse mai stato impartito l'ordine di non superare il fido ed, infine, eccepiva la sopravvenuta prescrizione essendo decorsi oltre tre anni fra la denuncia dei fatti e la irrogazione della pena pecuniaria.

Tutti i ricorrenti chiedevano, in conclusione, che l'opposto decreto ministeriale venisse dichiarato nullo o revocato, riservandosi di eccepire la incostituzionalità delle norme in base alle quali era stato emesso.

Ai ricorsi suddetti resistevano, con presentazione di memorie e produzione di documenti, sia il Ministero del Tesoro, a mezzo dell'Avvocatura dello Stato, sia la Banca d'Italia, a mezzo del proprio Ufficio Legale, mentre il P.G. concludeva per il rigetto del reclamo.

Nel corso delle udienze in Camera di Consiglio veniva comunicato – in data 4 maggio 1976 ed 8 novembre 1977 – che erano deceduti i ricorrenti

All'udienza del 6 giugno 1978 la Corte riservava la decisione.

Diritto:

Devesi, anzitutto, dare atto che, a seguito della morte del ... e del ..., la sanzione amministrativa nei loro confronti si è estinta.

Invero, va esclusa l'ipotesi di trasmissibilità agli eredi dei suddetti ricorrenti dell'obbligo del pagamento della pena pecuniaria di che trattasi in quanto deve applicarsi alla fattispecie il principio generale valevole per tutte le sanzioni amministrative stabilito dall'art. 4 della legge 24 dicembre 1975 n. 706 (che disciplina il sistema sanzionatorio delle norme che prevedono contravvenzioni punibili con l'ammenda) secondo cui l'obbligazione di pagare la somma dovuta per le violazioni indicate nello articolo I non si trasmette agli eredi".

Peraltro, deve rilevarsi che non essendo definitivo il provvedimento della P.A. che ha inflitto la pena pecuniaria, non si è potuto maturare un diritto di credito nei confronti del ... e del ... prima della loro morte, sicchè gli eredi di costoro che abbiano accettato l'eredità non devono, comunque, rispondere della trasgressione contestata ai rispettivi danti causa.

Per quanto riguarda gli altri ricorrenti, ritiene la Corte di respingere l'argomentazione secondo cui i componenti del consiglio d'amministrazione non sarebbero legittimati passivamente in ordine alle infrazioni previste nell'art. 87 Legge Bancaria.

L'ultimo comma di tale norma prevede che: "le pene pecuniarie sono comminate ai dirigenti, liquidatori, commissari, institori o impiegati alla cui azione od omissione debbano imputarsi le infrazioni sopraindicate".

Sostengono i ricorrenti che la loro qualifica di consiglieri d'amministrazione è da distinguere nettamente da quella di "dirigenti" ed, inoltre, che non è possibile una interpretazione estensiva della norma essendo quest'ultima di carattere penale.

Tale assunto non può condividersi.

Invero, la stessa legge bancaria all'art. 39 indica le categorie comprese nella qualifica di "dirigenti" e cioè: "amministratori delegati, gerenti, direttori generali, o direttori centrali, capi servizio", sicchè è possibile interpretare la norma, nel caso in cui non vi sia un amministratore delegato ma il Consiglio d'amministrazione, attribuendo la qualifica di dirigenti ai componenti di detto consiglio che è l'organo funzionalmente competente a svolgere le stesse funzioni dell'amministratore delegato (articolo 2381 e 2380 c.c.).

Quanto alla impossibilità di applicazione estensiva della norma di cui all'art. 87 per essere la stessa "di carattere penale", rileva la Corte che nella fattispecie non vi è necessità di tale applicazione proprio perchè il richiamo testuale della legge alla attività dell'amministratore delegato quale "dirigente" della Banca consente di comprendere in detta qualifica anche i componenti del consiglio d'amministrazione e cioè dell'organo che "delega le proprie attribuzioni (art. 2381 c.c.) all'amministratore delegato".

Deve, comunque, negarsi che le infrazioni elencate nell'art. 87 siano di natura penale in quanto la natura amministrativa delle stesse risulta evidente dai precetti che esse violano (norme della legge bancaria ed istruzioni attinenti il buon andamento dell'attività creditizia per le quali è certamente consentita l'interpretazione estensiva volta ad accertare l'effettivo contenuto delle stesse al di là del significato letterale) dalla terminologia usata per le sanzioni (pene pecuniarie e non multa o ammenda) e dal tipo di autorità che applica tali pene (Ministro del Tesoro).

Esclusa la natura penale delle norme di che trattasi, va rilevato che la riserva dei ricorrenti circa la proposizione dell'eccezione di incostituzionalità delle suddette non è stata più sciolta nel corso del procedimento per cui non sorge nella specie la questione di legittimità costituzionale genericamente enunciata dai ricorrenti.

Esaminando d'ufficio l'aspetto costituzionale dello speciale procedimento previsto dalla legge bancaria, la Corte osserva che il riferimento dell'art. 90 alle "indicazioni" di cui all'art. 37 della legge 7 gennaio 1929 n. 4 (che concerne le attribuzioni giurisdizionali penali dell'Intendente di Finanza dichiarate incostituzionali con decisione n. 60 del 3 aprile 1969), non può travolgere nella stessa definizione di illegittimità anche le disposizioni relative alle sanzioni comminate dalla legge bancaria ai trasgressori della medesima.

Invero, posto che il riferimento alle norme repressive in materia finanziaria si spiega con l'originaria competenza del Ministro delle Finanze (poi passata al Ministro del tesoro con D.L.C.P.S. 17/7/1947 n. 691) ad emettere il decreto terminale del procedimento, va precisato che nella legge 7 gennaio 1929 n. 4 sono distinte le sanzioni penali per i delitti (reclusione e multa) e per le contravvenzioni (arresto ed ammenda) dalle sanzioni civili per le quali sono previste pene pecuniarie e soprattasse.

Pertanto, per stabilire la natura delle trasgressioni alle leggi finanziarie e delle corrispondenti sanzioni, occorre far riferimento al tipo di pena stabilita dal legislatore.

Con le norme di coordinamento emanate, in sede di revisione delle singole leggi, con R.D. 24/9/1931 n. 1473 (art. I e 2) venne posta la regola generale che non costituiscono reato le violazioni per le quali le precedenti leggi finanziarie stabilivano la pena pecuniaria o la soprattassa o una sanzione pecuniaria diversa dalla multa o dall'ammenda, mentre sono considerati delitti o contravvenzioni le violazioni per le quali sia stabilita, rispettivamente, la pena della multa o dell'ammenda.

Quindi, essendo definite come "pene pecuniarie" le sanzioni previste dall'art. 87 della legge bancaria, non vi è dubbio che debba escludersi un integrale riferimento al procedimento per decreto dell'intendente di Finanza – che può concludersi anche con una sanzione penale – dovendo, invece, limitarsi il richiamo della legge bancaria al detto procedimento soltanto a quanto testualmente previsto nell'art. 90 della medesima e cioè "alle indicazioni di cui allo art. 37 della legge n. 4 del 1929" e, pertanto, a requisiti di contenuto ed, in particolare, all'obbligo della motivazione che il legislatore dell'epoca ha espressamente richiesto non essendo ritenuta, in quel tempo, sempre necessaria la motivazione dei provvedimenti amministrativi.

Stante la limitazione del richiamo, deve escludersi che la declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge n. 4 del 1929 – relative alla competenza dell'Intendente di Finanza ad irrogare contravvenzioni fiscali punibili con la pena dell'ammenda – possa estendersi alle norme speciali bancarie che prevedono solo sanzioni di natura amministrativa e non penale come sostengono i ricorrenti.

Costoro, con il secondo motivo del reclamo, si dolgono che le azioni od omissioni costituenti le violazioni della legge bancaria loro ascritte non fossero state, invece, imputa-

te a chi aveva, effettivamente, inviato i dati inesatti di cui al primo addebito (le lettere di trasmissione provengono dal Presidente della Banca), ed a chi aveva concesso o concorso a concedere fidi eccedenti il limite legale di cui alla seconda contestazione.

La doglianza è infondata.

Invero, va precisato, in punto di fatto, che i tre moduli con cui si comunicava il falso ammontare della riserva obbligatoria relativa ai mesi di luglio, agosto ed ottobre 1970, sono effettivamente firmati, dal ... quale Presidente del consiglio d'amministrazione, ma la decisione di trasmettere i dati inesatti circa il reale ammontare dei depositi al fine di ridurre l'entità della riserva obbligatoria fu presa dallo stesso consiglio, come è riconosciuto dalla lettera del 23 agosto 1971 inviata alla Banca d'Italia dai componenti del detto consiglio nella quale viene spiegato che "trovandosi la Banca carente di liquidità per sopperire alle richieste di Enti con i quali intrattiene servizi di cassa e di tesoreria e dell'Istituto centrale di categoria, ha ritenuto soltanto di procrastinare e non di evadere l'obbligo della riserva obbligatoria nei mesi di luglio-agosto ed ottobre 1970.

La giustificazione proposta nella citata lettera evidenzia la consapevolezza delle infrazioni commesse dai ricorrenti i quali danno atto in tal modo, di ben conoscere le istruzioni applicative dell'art. 31 legge bancaria facendo presente che le stesse erano state rispettate solo quando si era migliorata la situazione di liquidità della Banca che, pertanto, era stata fino ad allora falsamente prospettata.

In merito alla seconda violazione contestata, concernente i sei affidamenti eccedenti per importo i limiti legali di fido, l'ammissione della responsabilità da parte dei ricorrenti è limitata nella lettera del 23 agosto 1971 a due posizioni che vengono riconosciute come "eccedenti il limite legale". Detto limite era stato fissato nel quinto del patrimonio aziendale nelle istruzioni di vigilanza (art. 35 comma 2 lett. b) risalenti al 1936, emesse dal Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio con delibera del 5 settembre 1936.

Tali istruzioni vengono costantemente aggiornate a cura della Banca d'Italia con apposite pubblicazioni poste a disposizione di tutte le aziende di credito.

In questa sede, i ricorrenti sostengono – a differenza della parziale ammissione di responsabilità contenuta nella citata lettera dell'agosto 1971 – di aver "deliberato nei limiti di legge" in quanto le concessioni di fido non eccedevano per ciascuno i 35 milioni e rientravano, quindi, nell'ambito del quinto del patrimonio dell'azienda.

L'assunto dei ricorrenti è, però, smentito dallo stesso Presidente del collegio dei sindaci della Banca Popolare di ... il quale nella lettera del 30 agosto 1971 ha fatto presente che per "le erogazioni di notevole entità non precedentemente autorizzate quali quelle alla ... ed altri", il Consiglio di amministrazione aveva, ripetutamente, promesso la regolarizzazione delle pendenze senza, però, provvedervi.

Significativo, al riguardo, è il caso degli affidamenti ai fratelli ... che il P.G. ha puntualizzato nella motivazione delle sue richieste conclusive mettendo in evidenza che nella riunione del consiglio d'amministrazione del 23 novembre 1970 furono deliberate concessioni di fido che solo apparentemente risultavano coperte da garanzia.

Infatti, un fido di 35 milioni veniva concesso in favore di ... con fideiussione del fratello ... e ciò mentre si concedeva un fido di eguale ammontare (a quest'ultimo) con fideiussione del (primo).

Analogamente (seppure in misura inferiore) si era proceduto a favore dei fratelli ..., sicchè può ben affermarsi che in entrambi i casi era stato concesso in modo diretto ed indiretto un fido complessivo rispettivamente di Lire 70 milioni e 60 milioni senza nessuna valida garanzia.

È superfluo aggiungere che le suddette concessioni di fido superavano il limite massimo di un quinto del patrimonio della Banca Popolare di ... come prescritto dall'art. 35 Legge Bancaria e dalle istruzioni di Vigilanza in materia di credito.

Appare, pertanto, incomprensibile l'affermazione dei ricorrenti ... secondo cui costoro "non hanno mai concesso o concorso a concedere i fidi eccedenti di cui alla seconda contestazione".

Quest'ultima posizione difensiva, come ripetesi, contrasta con le dichiarazioni sottoscritte dai ricorrenti in data 23 agosto 1971 con le quali si faceva presente che il consiglio d'amministrazione si stava attivando "al fine di far rientrare, al più presto possibile, nel fido autorizzato, le due posizioni che, alla data odierna, risultano eccedenti il limite legale".

L'ammissione del ..., del ... e dello ... si riferisce alle due concessioni non ancora regolarizzate alla data citata ... ma quelle complessivamente concesse senza la prescritta autorizzazione ed in deroga alle istruzioni di vigilanza ammontarono a sei come risulta dalla relazione ispettiva.

Il terzo motivo del ricorso, racchiuso nella concisa affermazione "le infrazioni non sussistono", non ha fondamento essendo stata dimostrata, per un verso, la sussistenza dei fatti e, per altro verso, la loro riconducibilità nello schema delle violazioni alle norme contestate.

Per quanto riguarda, infine, le giustificazioni addotte dal ..., va aggiunto che nella qualità di Presidente del consiglio d'amministrazione questi aveva il dovere di orientare le decisioni del consiglio stesso nell'ambito della stretta applicazione delle norme di che trattasi, assumendo nei suoi confronti maggiore consistenza la responsabilità verso l'istituto secondo quanto prescritto dall'art. 2392 c.c.

In base a tale norma, infatti, il componente del consiglio d'amministrazione deve "adempiere ai doveri imposti dalla legge e dell'atto costitutivo con la diligenza del mandatario", "vigilare sul generale andamento della gestione", "impedire il compimento di atti pregiudizievoli" lo "eliminare o attenuarne le conseguenze dannose". L'esonero da responsabilità spetta solo a chi "essendo immune da colpa, abbia fatto annotare senza ritardo il suo dissenso nel libro delle adunanze e delle deliberazioni del consiglio, dandone immediata notizia per iscritto al presidente del collegio sindacale".

Pertanto, anche a voler considerare il comportamento degli altri ricorrenti ... come colposa inerzia rispetto alle decisioni sostanzialmente prese dal Presidente del consiglio d'amministrazione, deve applicarsi l'art. 87 della legge bancaria che prevede l'omissione come causa diretta degli illeciti amministrativi previsti dalla stessa legge e dalle annesse istruzioni.

Va precisato, ancora, che il richiamo al termine di prescrizione di tre anni non trova riscontro in nessuna norma mentre deve applicarsi alla fattispecie il normale termine decennale di prescrizione di cui all'art. 2946 c.c.

Il conseguenza del rigetto del reclamo debbono essere poste a carico dei ricorrenti, in solido, le spese del procedimento che in mancanza di apposita notula vanno liquidate per complessive L. 300.000, di cui L. 60.000 per competenze, L. 230.000 per onorari e L. 10.000 per rimborso spese a favore dell'Avvocatura dello Stato, e per complessive L. 350.000, di cui L. 90.000 per competenze e L. 260.000 per onorari, a favore della Banca d'Italia.

P.T.M.

su conforme parere del P.G.;

dichiara l'estinzione della sanzione amministrativa irrogata dal Ministro del Tesoro con decreto in data 27 dicembre 1973 nei confronti di ... e ... per la morte di costoro.

Respinge il reclamo di ... e condanna gli stessi, in solido, al pagamento delle spese del procedimento che liquida in complessive L. 300.000, di cui Lire 60.000 per competenze, L. 230.000 per onorari e Lire 10.000 per rimborso spese, a favore dell'Avvocatura dello Stato ed in complessive L. 350.000, di cui Lire 90.000 per competenze e L. 260.000 per onorari, a favore della Banca d'Italia».

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 15-29 gennaio 1979; Pres. Minniti; Rel. Bilardo; Amministratori e Direttore di Banca Popolare c. Ministero del Tesoro.

Violazioni del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni. Misura della sanzione irrogata. Discrezionalità.

«...Sentito il consigliere relatore;

visto il reclamo proposto da ... avverso il decreto del Ministro del Tesoro in data 9 maggio 1978 con il quale venivano irrogate agli stessi nella qualità, per il ..., di direttore della Banca Popolare di ..., e per gli altri, di componenti del Consiglio di Amministrazione della stessa Banca, pene pecuniarie di varie entità, per violazione delle disposizioni della legge bancaria;

viste le osservazioni trasmesse dalla Banca d'Italia ai sensi dell'art. 90 della richiamata legge;

dato atto che all'udienza del 15 gennaio 1979, fissata per la comparizione dei reclamanti, dei rappresentanti della Banca d'Italia e del P.G., era solo presente quest'ultimo che insisteva nel rigetto del reclamo;

ritenuto che non essendo stata fatta istanza di presentazione di memorie o documenti dagli interessati – a norma del 4 comma dell'art. 90 – l'udienza citata doveva intendersi fissata per la decisione del reclamo;

considerato, in diritto, che entrambi i motivi del reclamo sono infondati in quanto la lamentata esclusione del nominativo del ... dallo elenco dei responsabili delle contestate violazioni, è giustificata dall'avvenuto decesso di costui in data 20 novembre 1973 e cioè in epoca precedente al provvedimento del Ministro del Tesoro, mentre la doglianza relativa alla pretesa eccessività delle pene pecuniarie inflitte dalla suddetta Autorità, non può trovare ingresso in questa sede essendo la determinazione delle pene pecuniarie applicazione dei poteri discrezionali della Pubblica Amministrazione che non possono essere sindacati in questa sede in base al noto principio per cui all'Autorità Giudiziaria ordinaria sfugge qualsiasi sindacato sugli atti amministrativi compiuti nella sfera di discrezionalità della Pubblica Amministrazione;

ritenuto, pertanto, che i motivi del reclamo debbono essere respinti;

P.T.M.

respinge il reclamo».

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 9-27 luglio 1979; Pres. Minniti; Rel. Bilardo; Amministratori, Sindaci e Direttore di Cassa Rurale ed Artigiana, nonché la medesima quale responsabile civile, c. Ministero del Tesoro.

Violazioni del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni e del r.d.l. 26.8.1937, n. 1706 e successive modificazioni. Circostanze evidenziate nel rapporto ispettivo. Pacificità. Garanzie richieste dall'art. 18, lett. b), r.d.l. n. 1706/1937. Tassatività. Misura della sanzione irrogata. Discrezionalità.

«...Visto il reclamo proposto da ... nella qualità di componenti del consiglio di amministrazione della Cassa Rurale ed Artigiana di ..., nonché da ..., quali componenti il collegio sindacale, da ..., quale direttore della Cassa, e da quest'ultima, quale responsabile civile, nella persona del Presidente del Consiglio di Amministrazione, avverso il decreto in data 29 maggio 1978 del Ministro del Tesoro con il quale venivano irrogate agli stessi pene pecuniarie di varia entità per violazioni alle disposizioni della legge bancaria (R.D.L. 12 marzo 1936 n. 375 e successive modificazioni) e del T.U. delle leggi sulle Casse Rurali ed Artigiane approvato con R.D.L. 26 agosto 1937 n. 1706 e successive modificazioni;

viste le osservazioni trasmesse dalla Banca d'Italia ai sensi dell'art. 90 della richiamata legge;

vista la documentazione prodotta dall'avvocato dello Stato e la memoria difensiva presentata dai ricorrenti;

vista la richiesta di rigetto del ricorso presentata dal P.G.;

sentito il consigliere relatore;

rilevato che oggetto del reclamo è la valutazione data dal provvedimento ministeriale all'accreditamento di 216 assegni bancari fuori piazza per un'accordato complessivo di L. 558 milioni senza le garanzie richieste dall'art. 18 lett. b del citato testo Unico delle leggi sulle Casse Rurali ed Artigiane;

considerato che la norma suddetta è del seguente tenore: "le Casse Rurali ed Artigiane, sempre che ciò sia previsto nei rispettivi statuti, possono aprire conti correnti attivi con garanzia di titoli di cui all'art. 17 lett. b), ovvero di cambiali, o di valide fideiussioni";

ritenuto in fatto che l'assunto dei ricorrenti, secondo cui spettava alla Banca d'Italia dimostrare che gli accreditamenti di che trattasi non sono stati effettuati a favore di clienti che intrattenevano conti correnti con saldo attivo superiore agli accreditamenti stessi, non può essere accolto in quanto contrasta con circostanze del tutto pacifiche evidenziate nel rapporto ispettivo trasmesso dalla Banca d'Italia per cui l'assunto medesimo si rivela un mero espediente difensivo che resta, comunque, assorbito dalla valutazione del comportamento degli organi della cassa relativamente agli accreditamenti concessi, in numero di 216, su assegni bancari fuori piazza non altrimenti garantiti;

ritenuto, a proposito alla funzione di garanzia attribuita dai ricorrenti ai detti assegni bancari, che l'interpretazione corretta della citata disposizione di cui all'art. 18 del T.U. delle leggi sulle Casse Rurali ed Artigiane non consente l'assimilazione di altri titoli a quelli tassativamente elencati nella disposizione e cioè "titoli di cui allo art. 17 lett. b); cambiali; valide fideiussioni" giacchè è di tutta evidenza che se la legge avesse voluto attribuire agli assegni bancari la stessa funzione dei titoli testè menzionati lo avrebbe detto come ad es. nella successiva lettera d) dello stesso art. 18, mentre la funzione di garanzia attri-

buita alle sole cambiali è in stretta coerenza con la stessa funzione riconosciuta alle cambiali dalla disposizione di cui alla lettera a) dell'art. 17 secondo cui le Casse Rurali ed Artigiane "possono concedere prestiti contro rilascio di cambiali";

rilevato, in proposito che la tassatività delle disposizioni in esame risulta chiara dalla norma dell'ultimo comma dell'art. 18 che "inibisce" alle Casse, "salvo autorizzazione della Banca d'Italia ogni altra operazione non prevista nel presente testo Unico";

ritenuto, nella specie, che non si vede come possa fondatamente sostenersi la funzione di garanzia di assegni bancari di terzi emessi fuori piazza disponendone l'accreditamento al correntista della Cassa Rurale ed Artigiana prima di aver incassato gli assegni la cui esclusiva funzione è, come è noto, quella di mezzo di pagamento. Nè vale sostenere che la "bonitas" degli assegni di che trattasi venne assicurata in tutti i casi in cui si era proceduto allo affidamento in conto corrente a favore dei clienti della Cassa di ... in quanto il buon esito delle garanzie prestate in siffatto modo dai terzi emittenti degli assegni bancari fuori piazza venne riscontrato soltanto dopo la concessione dell'affidamento mentre la "ratio" delle disposizioni in questione è quella di accertare preventivamente la "validità" delle garanzie il che deve avvenire ex ante rispetto all'operazione richiesta dal cliente;

rilevato, infine, che la preventiva garanzia richiesta dalle disposizioni del Testo Unico sulle Casse in oggetto non poteva comunque raggiungersi in quanto essendo tutti gli assegni emessi fuori piazza ed essendo limitata l'operatività delle suddette aziende all'ambito territoriale del comune ove hanno sede (art. 21 comma 2 citato T.U.) diveniva impossibile valutare con tempestività la "bonitas" di tutti i 216 assegni bancari accreditati nei conti correnti dei clienti beneficiari delle operazioni di cui al reclamo;

ritenuto per quanto riguarda l'istanza di modifica delle pene pecuniarie irrogate dal Ministro del tesoro che la misura delle stesse appartiene ai poteri discrezionali della Pubblica Amministrazione che sfuggono – in base ai principi generali – al sindacato dell'Autorità Giudiziaria Ordinaria;

P.T.M.

respinge il reclamo».

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 26 giugno-4 ottobre 1979; Pres. Mancini; Rel. Bilardo; Presidente del consiglio d'amministrazione, Presidente del collegio sindacale e Sindaco di Banca Popolare c. Ministero del Tesoro.

Violazione del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (art. 37). Motivazione per relationem. Legittimità. Obbligo di trasmissione tempestiva dei verbali del Collegio sindacale. Sussistenza. Mancato accertamento da parte del Collegio dell'adempiimento dell'incombenza. Responsabilità civile dell'azienda.

«...Visto il reclamo proposto da ..., quale presidente del consiglio di amministrazione della Banca Popolare di ..., da ..., quale presidente del collegio sindacale, e da ... quali sindaci della stessa banca, avverso il decreto in data 24 giugno 1978 col quale il Ministro del Tesoro irrogava al ... la pena pecuniaria di L. 5.000 per la violazione di cui all'art. 87 comma I lett. a) legge bancaria ed al ..., al ... ed al ... la pena pecuniaria di L. 10.000, da pagarsi in solido, per la violazione di cui all'art. 87 legge bancaria (R.D.L. 12 marzo 1936 e successive modificazioni);

viste le osservazioni trasmesse dalla Banca d'Italia ai sensi dell'art. 90 della richiamata legge;

vista la memoria difensiva dei ricorrenti;

vista la richiesta di rigetto del reclamo presentata dal P.G.;

sentito il consigliere relatore;

ritenuto che l'eccepita carenza di motivazione dell'impugnato provvedimento non sussiste in quanto nel decreto del Ministro vi è espresso richiamo sia del fatto che ha dato luogo all'addebito "i verbali relativi alle riunioni del collegio sindacale del 6 e 13 ottobre 1975 non erano stati inviati all'Organo di Vigilanza entro il prescritto termine di 10 giorni", sia della violazione della disposizione integrata da tale fatto per cui la contestazione dello stesso deve ritenersi formalmente corretta;

ritenuto che l'esplicito richiamo all'autorizzazione concessa dal Comitato Interministeriale per il credito ed il risparmio ed alle ragioni che la sostengono correda l'impugnato decreto della relativa motivazione;

ritenuto, nel merito, che l'argomentazione dei ricorrenti, secondo cui l'obbligo di trasmissione dei verbali di riunioni del collegio sindacale nella specie non sussisterebbe – trattandosi di verbali contenenti "semplici accertamenti e dichiarazioni di constatata regolarità" –, non può essere condivisa giacchè le riunioni ebbero ad oggetto fatti eccezionali per la vita dell'azienda denunciati in un esposto e conclusi col licenziamento di un dipendente per gravi irregolarità, rileva, pertanto, l'evidenza della necessità di trasmissione dei verbali di che trattasi all'Organo di Vigilanza in considerazione dell'importanza del tema trattato nelle riunioni per il quale la Pretura di ... aveva richiesto l'acquisizione di documentazione inerente all'esposto presentato dal sig. ...;

poichè l'assunto che l'obbligo di trasmissione dei verbali non sussisterebbe in quanto dalla ispezione era risultato che dalle operazioni "non era derivato danno a terzi" appare privo di consistenza sol che si consideri che la valutazione dei fatti oggetto dell'esposto-denuncia e delle conclusioni cui era pervenuta la conseguente ispezione non poteva che spettare all'Organo di Vigilanza dovendo ricercarsi la "ratio" della disposizione di cui all'art. 37 citato nella doverosa e tempestiva (entro dieci giorni dalla riunione) messa a di-

sposizione dell'Istituto di Vigilanza di tutti gli elementi occorrenti al giudizio sulla effettiva liceità e regolarità del comportamento degli organi delle aziende di credito sottoposte alla vigilanza dell'Istituto centrale;

ritenuto, infine, che la contestata violazione è stata commessa sia dagli organi di rappresentanza della Banca Popolare di ... cui spettava per l'art. 37 citato l'obbligo di trasmissione dei verbali, sia dai componenti del collegio sindacale che, secondo le istruzioni a suo tempo impartite, dovevano accertare l'adempimento dell'incombenza della quale peraltro dovevano far menzione nei verbali delle riunioni (il che nella specie non risulta avvenuto), per cui la Banca Popolare di ... deve considerarsi responsabile civile per entrambi i soggetti delle imputazioni;

P.T.M.

respinge il reclamo».

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 26 giugno-4 ottobre 1979; Pres. Mancini; Rel. Bilardo; Amministratori, Sindaci, Direttore, ed altri, di Banca popolare c. Ministero del Tesoro.

Violazioni del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (artt. 31, 1° comma, 32, lett. h), e 35, 2° comma, lett. b)). Rinuncia degli interessati al reclamo. Non luogo a provvedere sul medesimo.

«...Visto il reclamo proposto da ..., quali componenti del Consiglio di Amministrazione della Banca Popolare Cooperativa Consorziata di ..., soc. a responsabilità limitata, da ..., quale direttore della stessa Banca, da ... quale collettore, da ..., quale responsabile della contabilità e della centrale dei rischi, da ..., quali componenti il collegio sindacale, avverso il decreto del Ministro del Tesoro con il quale sono state applicate ai suddetti reclamanti le sanzioni amministrative previste dagli artt. 87 e 88 della legge bancaria (R.D.L. 12 marzo 1936 n. 375 e successive modificazioni) per la violazione dell'art. 35 comma b, art. 31 comma I, e delle istruzioni applicative dell'art. 32 lett. h della stessa legge;

viste le osservazioni trasmesse dalla Banca d'Italia ai sensi dell'art. 90 della richiamata legge;

vista la rinuncia al reclamo proposta dagli interessati ed il parere con cui il P.G. chiede che per effetto della rinuncia medesima non venga dato luogo a provvedere;

ritenuto che la Banca d'Italia nel trasmettere la rinuncia degli interessati al reclamo in oggetto ha fatto riferimento alla lettera del 9 marzo decorso con la quale la Banca Popolare Consorziata di ... comunica che è stato versato l'importo delle pene pecuniarie presso l'Ufficio Postale di ... in data 2 marzo 1979 sul conto corrente n. 3434 intestato alla Tesoreria Provinciale dello Stato;

considerato che a seguito della proposta rinuncia al reclamo è stata data esecuzione all'impugnato provvedimento per cui sullo stesso non vi è più luogo a provvedere;

P.T.M.

su conforme parere del P.G. dichiara non luogo a provvedere sul reclamo in oggetto e dispone la trasmissione degli atti all'archivio».

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 19 novembre-11 dicembre 1979; Pres. e Rel. Bilardo; Amministratori e Direttore di Istituto di credito c. Ministero del Tesoro.

Violazioni del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni. Sospensione dei termini ex legge 7 ottobre 1969, n. 742. Applicabilità. Procedimento ex art. 90 l.b.. Natura disciplinare. Esclusione. Procedimento di natura amministrativa dalle caratteristiche peculiari.

«... Visto il reclamo proposto da ... già amministratori del ... ora in liquidazione coatta amministrativa e da ... ex direttore della stessa Azienda, avverso il decreto del Ministro del Tesoro in data 24 maggio 1978 concernente l'irrogazione nei loro confronti delle sanzioni amministrative di cui agli artt. 87 e 88 Legge bancaria 12 marzo 1936 e successive modificazioni.

Rileva, in primo luogo, che non sussiste la dedotta tardività dei reclami prodotti da ... perchè nel computare il termine di 30 giorni fissato dall'art. 90 della richiamata legge deve tener conto della sospensione dei termini disposta con la legge n. 742 del 7 ott. 1969 per il periodo feriale e cioè dal 1° agosto al 15 settembre di ogni anno. Pertanto, tutti i reclami vanno considerati tempestivi.

Quanto al merito degli stessi, va notato, anzitutto, che nessuna contestazione viene proposta, in dettaglio, dai ricorrenti sugli addebiti loro mossi dall'autorità preposta alla vigilanza sugli Istituti di credito. L'oggetto delle istanze è, sostanzialmente, quello relativo alla sospensione del presente procedimento in attesa della definizione di quello penale che si assume aver ad oggetto gli stessi fatti.

Al tal proposito i reclamanti non forniscono elementi nè sulla Autorità Giudiziaria presso cui sarebbe pendente detto procedimento, nè sullo stato del medesimo (fase istruttoria o di rinvio a giudizio in attesa di dibattimento), nè sul titolo dei reati contestati e sui fatti oggetto di tali reati.

Pur essendosi riservati la produzione di documenti e l'audizione personale, tutti i reclamanti non hanno più sciolto detta riserva anche se, a tal fine, è stato concesso apposito termine.

Poichè sulla base degli elementi in possesso della Corte non si ravvisano le condizioni per la sospensione dell'attuale procedura, passando all'esame della generica doglianza relativa alle sanzioni irrogate nei confronti dei reclamanti, osserva la Corte che le stesse meritano piena conferma apparendo dalla istruttoria espletata chiaramente provate le irregolarità amministrative commesse dagli amministratori e dal direttore del ... consistenti nell'aver fornito dati inesatti su importanti voci contabili, nell'aver effettuato investimenti immobiliari mediante interposizione fittizia di persone senza darne comunicazione all'organo di vigilanza; nell'aver concesso affidamenti per importo eccedente il limite di fido senza autorizzazione alla deroga e senza aver ottenuto le doverose attestazioni sulle condizioni patrimoniali dei richiedenti i fidi; nell'aver costituito in misura inferiore al dovuto la prescritta riserva obbligatoria.

Quanto alla censura mossa avverso l'operato della Banca d'Italia per non aver sospeso la procedura sanzionatoria degli illeciti sopra elencati, vi è da rilevare che trattasi di procedimento non certo di natura disciplinare in quanto manca il rapporto di appartenenza or-

ganica fra il dipendente e la sua organizzazione essendovi soltanto uno stato di seggezione fra istituti di credito e l'organo preposto alla vigilanza per cui può parlarsi, nella fattispecie, solo di procedimento di natura amministrativa dalle caratteristiche peculiari dato che allo stesso sono interessate sia l'Autorità tutoria bancaria sia l'Autorità Giudiziaria ordinaria, quest'ultima in sede di reclamo avverso le sanzioni irrogate dal Ministro del tesoro.

Non si ravvisa, quindi, alcuna delle ipotesi tassativamente indicate nell'art. 3 c.p.p., la cui applicazione al caso in esame è, comunque, esclusa dalla mancanza di qualsiasi specifica indicazione sui fatti contestati in sede penale al fine di accertarne l'identità o la connessione con gli illeciti di cui agli artt. 87-90 Legge Bancaria commessi dai reclamanti.

P.T.M.

Respinge il reclamo».

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 10 marzo-23 aprile 1980; Pres. Rel. Bilardo; Direttore Generale di Banca Popolare c. Ministero del Tesoro.

**Violazione del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (art. 32, lett. h)).
Infrazioni ex art. 87 l.b.. Responsabilità del dirigente per omissione di controllo sull'operato altrui ancorché sia inadeguata o inidonea l'organizzazione amministrativa del servizio. Centrale dei rischi. Essenzialità per la vita dell'azienda di credito.**

«... Visto il reclamo proposto da ... – ex direttore generale della Banca Popolare ... soc. coop. a r.l. – avverso il decreto del Ministero del tesoro in data 9 maggio 1978 con il quale sono state applicate le sanzioni amministrative previste dall'art. 87 Legge Bancaria 12 marzo 1936 e successive modificazioni;

rileva, anzitutto, che la pena pecuniaria di lire 600.000 è stata applicata per la mancata segnalazione alla “Centrale dei rischi” da parte della Banca Popolare di 5 posizioni di credito soggette a censimento e per 27 posizioni segnalate in modo errato, il tutto in violazione delle istruzioni applicative dell'art. 32, lett. h, legge bancaria.

Nelle sue prime difese, il ... ha sostenuto – genericamente – che le riscontrate manchevolezze furono determinate da involontari errori dovuti a carenza di personale e ad insufficiente coordinazione dei servizi preposti alla rilevazione dei dati; in questa sede, invece, viene precisato che la violazione di che trattasi è ascrivibile alla diretta azione od omissione del funzionario al quale erano demandati i compiti relativi alla segnalazione alla Centrale dei rischi delle posizioni di credito soggette a censimento.

L'assunto del ... secondo cui, essendo svolti “autonomamente” dal ... i compiti relativi alla segnalazione alla Centrale dei rischi, dovrebbe conseguire la completa “innocenza” del direttore generale, non tiene conto della norma di cui al citato art. 87 che commina pene pecuniarie per i “dirigenti o impiegati alla cui azione od omissione debbono imputarsi le infrazioni”.

Esattamente, quindi, il Procuratore Generale ha rilevato che il fatto di che trattasi è imputabile al ... “per un concreto e specifico difetto di organizzazione e vigilanza del servizio” denominato “Centrale dei Rischi” la cui importanza è – come è noto – essenziale per la vita stessa della Banca.

Non si tratta, invero, di fatti di minima entità nel complesso quadro dell'attività dell'istituto, nè di un singolo errore sfuggito all'attenzione del funzionario preposto al servizio, ma di mancata segnalazione di 5 posizioni di credito e di inesatta segnalazione di ben 27 posizioni che vennero evidenziate dagli ispettori della Banca d'Italia nei primi mesi del 1977 e cioè dopo oltre sei mesi dal momento in cui il ... aveva ricoperto l'incarico di direttore generale della Banca Popolare

La dedotta scarsità e poca preparazione del personale non può costituire giustificazione idonea a scagionare l'incolpato dalla infrazione di cui all'art. 87 che prevede la responsabilità del dirigente anche per omissione di controllo sull'operato altrui pur se l'organizzazione del servizio è inadeguata o inidonea ai compiti dello stesso.

Spettava, comunque, al direttore generale ogni opportuna iniziativa per promuovere un più efficiente funzionamento del servizio della Centrale dei rischi dal quale dipende il sano svolgimento ed, al limite, la stessa sopravvivenza dell'istituto di credito e risparmio.

Va ricordato, in proposito, che la Banca Popolare nella missiva del 9 giugno 1977 significava che “gli involontari errori” erano “per la maggior parte collegati alla insufficiente coordinazione dei servizi preposti alla rilevazione dei dati” e cioè a quella mancanza di organizzazione che avrebbe dovuto non essere consentita dal direttore generale o che, in ogni caso, avrebbe dovuto render quest’ultimo maggiormente vigile ed attento nel controllo dell’importante servizio concernente la segnalazione delle posizioni di credito soggette a rischio.

L’eventuale addebitabilità delle singole infrazioni al comportamento del funzionario cui era demandato, in dettaglio, il servizio stesso non ha formato soggetto di istruttoria nella procedura svoltasi prima della autorizzazione, da parte del Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio al Ministro del Tesoro, per l’irrogazione della pena pecuniaria al ... non avendo nè costui nè la Banca Popolare (che ha soddisfatto il pagamento della sanzione amministrativa) dedotto alcuna circostanza che potesse far estendere l’imputazione al suddetto funzionario.

In questa sede, comunque, non si ritiene influente – ai fini dell’affermazione della responsabilità del ... ai sensi del richiamato art. 87 – il richiesto accertamento, proposto all’udienza del 14 gennaio 1980, circa “la natura del servizio della Centrale dei rischi” essendo di chiara evidenza – per le ragioni più volte ripetute – l’impossibilità di scagionare il ... dagli addebiti mossigli e ciò in considerazione dei compiti affidatigli per la carica ricoperta in relazione allo svolgimento del servizio di che trattasi quale risulta dalle stesse attestazioni della Banca Popolare

P.T.M.

respinge il reclamo».

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 7 ottobre-19 novembre 1980; Pres. Minniti; Rel. Taddeucci; Vice Presidente, Amministratori e Sindaci di Cassa di Risparmio c. Ministero del Tesoro.

Violazione del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (art. 31, 1° comma). Imputabilità ai componenti del Collegio sindacale. Obbligo di inviare alla Banca d'Italia le situazioni periodiche. Necessità della sostanziale conformità al vero dei dati oggetto di comunicazione. Inesistenza di impianto contabile efficiente e regolare. Responsabilità per negligenza od omissione dei componenti del Collegio sindacale.

«... La Corte, visti i reclami proposti: a) dal dr. ..., dall'avv. ..., dal dr. ..., vice presidente il primo ed amministratori gli altri della Cassa di Risparmio di ...; b) da ... c); dal prof. ..., amministratori anch'essi dell'istituto predetto; d) dall'avv. ..., componente del Collegio sindacale, avverso il decreto n. 420560 del Ministero del Tesoro datato 24 maggio 1978, concernente la irrogazione nei loro confronti di sanzioni pecuniarie ex art. 87 ed 88 della Legge bancaria (R.D.L. 12/3/1936 n. 375 e successive modificazioni) per specifiche infrazioni ai loro doveri funzionali, riscontrate in sede ispettiva e formalmente contestate ex art. 90 della Legge predetta,

osserva:

1^o) Con atto depositato il 27 agosto 1980 il dr. ..., l'avv. ..., il prof. ... ed il ... hanno dichiarato di voler desistere dai rispettivi reclami, documentando di avere già provveduto al pagamento della pena pecuniaria loro inflitta in solido, nelle forme di legge (cfr. quietanza della tesoreria Provinciale dello Stato).

Per effetto delle rinunzie all'impugnazione del decreto ministeriale occorre quindi dichiarare l'estinzione del presente procedimento camerale limitatamente ai reclami sub a), b) e c).

2^o) In ordine al reclamo sub d), che deve essere esaminato nel merito, le doglianze e difese del sindaco avv. ..., anticipate nelle controdeduzioni alla Banca d'Italia del 26 novembre 1976 ed illustrate nella memoria presentata a questa Corte in data 17 luglio 1980, non risultano meritevoli di accoglimento.

Premesso che delle infrazioni previste dall'art. 31 1° comma della legge bancaria – quale fattispecie astratta – bene possono essere chiamati a rispondere i componenti del Collegio sindacale, oltre che gli amministratori, quali destinatari delle norme di condotta intese ad assicurare il regolare funzionamento dell'istituto sottoposto a vigilanza, è doveroso considerare:

- a) che l'obbligo di inviare alla Banca d'Italia le situazioni periodiche, i bilanci ed altri non si risolve in un adempimento meramente formale, ma – attesa la finalità dell'incombenza – può dirsi soddisfatto solo allorchè vi sia sostanzialmente conformità al vero dei dati oggetto di comunicazione;
- b) che l'assunto del reclamante, secondo cui i componenti del Collegio sindacale non possono essere chiamati a verificare tutti e singolarmente gli articoli di contabilità, essendo loro dovere soltanto quello di effettuare normali verifiche nel corso dell'anno e di procedere ad una revisione generale della situazione dell'azienda in occasione della

compilazione del bilancio di fine esercizio, non infirma la legittimità dei presupposti in diritto e la fondatezza dei presupposti in fatto che sostanziano l'imputazione dell'addebito.

Questo si fonda su nove contestazioni (n. 44, 45, 48, 51, 52, 55 e 60, 70 e 71) da esaminare nel loro complesso. Con esse sono state riprese errate impostazioni alla voce "portafoglio" per lire 166.314.000 e per lire 417.779.221; alla voce "conti correnti attivi con clientela ordinaria" per lire 121.054.067 e per lire 207.000.000; alla voce "attività dall'estero" per lire 28.566.000; alla voce "depositi a risparmio" per lire 2.880.555.430; alla voce "esattorie e ricevitorie (passivo)", per lire 64.764.709.881; alla voce "valori di terzi in deposito e garanzia di operazioni attive", per non meno di lire 20.672.000; al saldo intestato alla Chemical Bank di Milano, per lire 71.539.040; ai "riscontri passivi", per lire 1.298.739.965; ai "ratei passivi", per lire 9.004.679.976.

Ora, essendo emerso in sede di contestazione amministrativa che la maggior parte delle irregolarità sopra indicate erano derivate da carenze nell'organizzazione contabile, da difetto di collegamento tra i vari settori operativi dell'azienda, ed in definitiva da un metodo di rilevazione contabile risultato inefficace, giustamente è stato imputato a negligenza od omissione dei componenti del Collegio sindacale il non avere rilevato – come certamente era loro potere e dovere – la inesistenza di un impianto contabile efficiente e regolare, e cioè le carenze di una situazione generale o di fondo che, se denunciata, avrebbe dovuto essere corretta e, se non denunciata, avrebbe continuato ad impedire agli stessi sindaci, il sostanziale esercizio dei loro compiti d'istituto, questi riducendo a mera lustra formale.

Il reclamo dell'avv. ... deve pertanto essere respinto.

P.Q.M.

La Corte:

- a) dichiara la estinzione della presente procedura camerale in ordine ai reclami porposti dal dr. ..., dall'avv. (...), dal dr. ..., dal prof. ... e dal ..., perchè rinunziati;
- b) rigetta il reclamo proposto dal componente del Collegio sindacale, avv. ...».

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); Pres. Perri; Rel. Bilardo; decreto 14-25 giugno 1981; Direttore Centrale di Cassa di Risparmio c. Ministero del Tesoro.

Violazioni del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni. I soggetti elencati nell'art. 87, 3° comma, l.b. rispondono anche di infrazioni non riconducibili inizialmente e direttamente al loro operato ma il cui compimento è causato da carenze di controllo spettante al dirigente o alla mancata efficienza di organizzazione, da parte di quest'ultimo, dei servizi essenziali per la vita dell'Istituto.

«... Visto il reclamo proposto da ... avverso il decreto del Ministro del Tesoro in data 25 giugno 1980 concernente la irrogazione di pene pecuniarie per effetto dell'applicazione degli artt. 87 e 88 Legge Bancaria 12 marzo 1936 e successive modificazioni;

viste le controdeduzioni dell'Avvocatura dello Stato e della Banca d'Italia;

sentito il parere del P.G.;

rileva, in primo luogo, che il reclamo è imperniato sulla seguente considerazione: "la legge bancaria non prevede alcuna responsabilità oggettiva nei confronti del Direttore Centrale preposto alla Ragioneria Generale di una Cassa di Risparmio" (nella specie, quella di ...;

osserva, in proposito, la Corte che il testuale tenore della legge (art. 87 comma 3°) prescrive che: "le pene pecuniarie sono comminate ai dirigenti, liquidatori, commissari, institori o impiegati, alla cui azione od omissione debbano imputarsi le infrazioni sopra indicate" per cui è agevole dedurre che i soggetti sopraelencati rispondono anche di infrazioni non riconducibili inizialmente e direttamente al loro operato ma il cui compimento è stato reso possibile da carenza di controllo spettante al dirigente per la peculiarità di certe sue funzioni, o alla mancata efficienza di organizzazione, da parte di quest'ultimo, dei servizi essenziali per la vita dell'istituto di credito;

nella specie, il ..., quale Direttore Centrale della Cassa di Risparmio di ..., preposto alla Ragioneria Generale, ha ammesso di essere il coordinatore degli uffici e servizi che hanno compiuto le infrazioni di che trattasi che sono consistite in scritturazioni improprie di operazioni creditizie di rilevante valore (oltre due miliardi di lire) che dovevano trovar posto nella voce "partite da sistemare" anzichè in quelle di "depositi presso istituzioni creditizie" e "finanziamenti ad istituzioni creditizie" ed, inoltre, nell'omessa contabilizzazione di una apertura di credito, anch'esso per un ammontare rilevante (due miliardi e mezzo di lire), il tutto mentre si perpetuava l'errore di segnalazione extra-contabile delle partite illiquide in quanto il relativo importo era determinato sulla base della valuta di accredito e non già tenendo conto delle causali e della natura dei titoli accreditati;

posto che il reclamante ha riconosciuto l'esattezza dei rilievi fatti dall'organo di vigilanza insistendo sulla non diretta dipendenza dal suo ufficio dei servizi ed uffici cui sono direttamente ascrivibili le infrazioni commesse;

ritenuto che la doglianza del reclamante non può trovare accoglimento in quanto la competenza funzionale imponeva al Ragioniere Generale la costante, puntuale, verifica della esattezza delle scritturazioni effettuate dai vari uffici (anche periferici) al fine di evitare errori di scritturazione – in voci non pertinenti – di rilevanti partite contabili che, invece, dovevano essere imputate alle voci corrispondenti, prescritte dalle disposizioni vigenti e dai normali criteri di esatta contabilità;

considerato che il comportamento omissivo del ... consistente nella mancata verifica di operazioni che non dovevano sfuggire, per l'elevato importo, alla sua attenzione, costituisce violazione della norma di cui all'art. 87 anche sotto il profilo – qualora le violazioni rilevate fossero conseguenza di una “prassi” in uso presso l'azienda – della mancata determinazione di scelte gestionali a cui il reclamante doveva partecipare per le sue funzioni più rispondenti ai criteri di una saggia amministrazione in ottemperanza ai criteri indicati dall'organo di vigilanza;

rilevata, infine, l'inattendibilità della considerazione, espressa in Camera di Consiglio dal reclamante, relativa alla pretesa illegittimità delle norme applicate alla fattispecie che colpiscono secondo il reclamante – con conseguenze diverse – vari soggetti destinatari delle norme stesse dovendo, invece, ritenersi che i riflessi personali della irrogazione di identiche pene pecuniarie comminate per una stessa infrazione a soggetti diversi attengono soltanto alla sfera individuale di ciascuno mentre la portata della norma è giustamente generica ed è stata, nella specie, legittimamente applicata ai soggetti che sono stati esattamente identificati come i destinatari della stessa;

P.T.M.

su conforme parere del P.G.

respinge il reclamo».

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 2 novembre-1° dicembre 1981; Pres. e Rel. Bilardo; Direttore Generale di Banca Popolare c. Ministero del Tesoro.

Violazioni del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni. Nullità del decreto sanzionatorio per difetto assoluto di motivazione. Esclusione. Violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. attese le differenti prescrizioni sul contingentamento del credito concernenti l'attività delle Banche Popolari e quella delle Casse Rurali ed Artigiane. Esclusione. Infrazioni ex art. 87 l.b.. Ipotesi di responsabilità obiettiva. Esclusione. Violazione degli artt. 24, 2° comma (diritto di difesa in ogni stato e grado del procedimento), e 27, 1° comma, Cost. (responsabilità personale). Esclusione. Sindacato sulla misura delle sanzioni irrogate. Esclusione.

«... Visto il reclamo proposto dal ... – quale Direttore Generale della Banca Popolare di ... – avverso il decreto del Ministro del Tesoro in data 1 agosto 1980 concernente l'irrogazione di pene pecuniarie al suddetto Direttore Generale, nonché le note aggiuntive al reclamo medesimo e le controdeduzioni del Ministero del Tesoro e della Banca d'Italia;

vista la richiesta di rigetto del reclamo proposta dal P.G.;

rileva che la prima doglianza del ... (pretesa “nullità del decreto per difetto assoluto di motivazione”) non ha fondamento in quanto l'interessato è stato posto in grado di conoscere le ragioni della sanzione inflittagli (attraverso il richiamo dei precedenti atti concernenti l'accertamento e la contestazione degli addebiti, le controdeduzioni dell'interessato, le conseguenti osservazioni e proposte della Banca d'Italia) per cui il decreto impugnato dal ... è da ritenere motivato con il riferimento ai fatti ed alle ragioni di diritto che giustificano la sanzione irrogata.

Quanto al secondo motivo del reclamo si osserva che con la prima parte dello stesso il ... sostiene che fra le prescrizioni concernenti l'attività delle Banche Popolari e quelle concernenti l'attività delle Casse Rurali ed Artigiane vi è notevole differenza per quanto attiene alla normativa sul contingentamento del credito per cui sussisterebbe la violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

In proposito, deve rilevarsi, anzitutto, che il ... non è legittimato – quale dipendente, sia pure di grado elevato, della Banca Popolare di (...) – a sollevare eccezioni che riguardano la disciplina imposta alla Banca dalla Pubblica Amministrazione ed alla quale la Banca medesima si è sempre uniformata.

Nè può sussistere questione di legittimità costituzionale (per violazione del principio di pari trattamento) sia perchè il principio medesimo presuppone il riferimento a soggetti di diritto perfettamente identici fra loro (mentre, nella specie, trattasi di Banche Popolari e Casse Rurali ed Artigiane), sia perchè tutto il sistema normativo in materia di operatività bancaria presuppone un differente trattamento, secondo “le categorie di aziende o le singole aziende” (v. art. 33 e 35 Legge Bancaria), finalizzato alla disciplina del credito bancario in applicazione di un programma di politica economica disposto dall'autorità amministrativa a seguito di apprezzamenti e valutazioni che sfuggono al sindacato del giudice ordinario.

La parte del motivo di reclamo relativa alla pretesa carenza di legittimazione passiva del Direttore della Banca Popolare di ... rispetto al decreto ministeriale ed alla pena irrogata, non tiene conto – ad avviso della Corte – che la legittimità di detti provvedimenti conse-

gue proprio dall'applicazione dell'art. 87 Legge Bancaria invocato dal reclamante in base al quale le infrazioni debbono imputarsi solo ad "azione od omissione del dirigente" e non certo per "responsabilità oggettiva" come ipotizzato dal

Invero, spettava a quest'ultimo non la mera esecuzione delle delibere del Consiglio di amministrazione della Banca ma, soprattutto, la verifica che le stesse non violassero le disposizioni amministrative regolanti la concessione del credito con l'onere di avvertire l'organo consiliare nel caso di superamento dei limiti percentuali del credito fissati dall'organo di vigilanza.

Nè risulta che, spettando al ... il voto "consultivo" nella formazione delle delibere consiliari (art. 7 del Regolamento della Banca), l'espressione di tale voto sia stata effettuata in ossequio alle prescrizioni dell'organo di vigilanza in tema di concessione dei crediti che, per l'incarico ricoperto, il ... doveva conoscere ed applicare.

L'assenza dal servizio (dovuta a malattia) per il periodo di poco più di un mese non può ritenersi rilevante in considerazione del periodo di undici mesi entro cui le trasgressioni menzionate nell'impugnato decreto si consumarono. Risulta evidente, in proposito, la crescita della percentuale delle eccedenze registrate – nella concessione del credito – dal maggio 1977 (21,39%) al marzo 1978 (50,89%) che continuò pur dopo tale data sicchè l'assenza dal posto per poco più di un mese non può, certo, costituire uno scarico di responsabilità per il ... dovendosi presumere dal complessivo comportamento dello stesso che una sua presenza in detto periodo non avrebbe frenato la rilevata tendenza al debordo nella concessione del credito verificatasi nell'intero periodo in questione.

Tanto meno può escludere la responsabilità del Direttore in ordine alle infrazioni contestate il comportamento della clientela relativo al mancato tempestivo rientro delle somme concesse in credito.

Proprio il Direttore, quale responsabile per l'art. 10 del Regolamento aziendale dell'organizzazione tecnico-amministrativa della Banca, avrebbe dovuto avvalersi del servizio fidi approfondendo l'esame delle istruttorie delle domande di affidamento al fine di trarne elementi per una maggiore cautela nella concessione dei fidi e, comunque, sull'ammontare dei medesimi evitando, in tal modo, che la massa dei mancati rientri assumesse proporzioni così rilevanti.

Quanto, infine, al motivo di reclamo attinente alla "dubbia costituzionalità di una pena (sia pure amministrativa)" identica per infrazioni di diversa gravità, il che violerebbe gli artt. 24 comma 2° (la difesa è diritto inviolabile del cittadino, in ogni stato e grado del procedimento) e 27 comma 1° (la responsabilità penale è personale), la Corte osserva che nessuno dei due suddetti principi costituzionali si attaglia alla situazione denunciata dal reclamante.

Trattasi, in realtà, di una sanzione prevista per infrazioni di vario genere – graduabile entro limiti idonei a consentire una larga escursione nella sua concreta applicazione caso per caso sicchè all'autorità cui quest'ultima è affidata spetta la commisurazione delle sanzioni relative al singolo caso compiendo un giudizio ponderato e motivato.

Non sussiste, quindi, lesione del diritto di difesa dell'interessato colpito dalla sanzione in tal modo comminata essendo stato messo il ... in grado di proporre le proprie difese in ogni fase del procedimento.

Non rientra, comunque, nel sindacato di legittimità dell'impugnato provvedimento che spetta a questa Corte la valutazione della misura delle sanzioni irrogate essendo quest'ultima di esclusiva competenza della autorità amministrativa – che a seguito di auto-

rizzazione del Comitato Interministeriale per il credito ed il Risparmio – ha il potere di graduare entro il limite massimo edittale ciascuna sanzione in riferimento alla singola violazione.

Esclusa, pertanto, ogni modifica dell'entità delle pene irrogate, non resta che confermare il reclamato provvedimento.

P.T.M.

Su conforme parere del P.G., respinge il reclamo».

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 16 novembre-1° dicembre 1981; Pres. e Rel. Bilardo; Direttore Generale di Banca Popolare c. Ministero del Tesoro (n. 94/81).

Violazioni del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (artt. 31, 1° comma, e 32, lett. h)). Nella categoria dei comportamenti omissivi rientra la omissione di organizzazione e di controllo della gestione aziendale. Al Direttore Generale non spetta soltanto la mera esecuzione materiale delle deliberazioni del Consiglio di amministrazione ma, altresì, la verifica della rispondenza di dette deliberazioni alle prescrizioni della legge bancaria.

«... Visto il reclamo proposto da ... – quale Direttore Generale della Banca Popolare Agricola di ... – avverso il decreto in data 3 ottobre 1980 del Ministro del tesoro col quale vengono inflitte allo stesso pene pecuniarie di L. 10.000 e di L. 100.000 per violazione – rispettivamente – delle prescrizioni normative di cui all’art. 31 e 87 in relazione all’art. 32 della Legge bancaria;

viste le controdeduzioni della Banca d’Italia e del Ministero del Tesoro;

sentito il P.G. che ha chiesto il rigetto del reclamo;

rilevato che entrambi i motivi del reclamo si incentrano sulla pretesa carenza di diretta responsabilità del ... nelle infrazioni allo stesso contestate, osserva la Corte che, relativamente alla violazione dell’art. 31 comma I Legge Bancaria, la inesattezza dei dati concernenti i conti correnti di corrispondenza ed i finanziamenti in valuta all’esportazione, non va ricondotta soltanto alla responsabilità del capo contabile (chiamato, peraltro, in solido, a rispondere di detta infrazione) ma alla responsabilità del Direttore Generale della Banca Popolare Agricola di ... in quanto non trattasi di errori materiali di calcolo ma di carenze organizzative nella contabilità del settore estero e nel collegamento di detto ufficio con quello incaricato della elaborazione delle informazioni onde procedere alle relative segnalazioni alla Centrale dei Rischi.

In proposito, deve ribadirsi che per il disposto dell’art. 87 Legge Bancaria vanno considerati sia i comportamenti commissivi dei dirigenti che quelli omissivi nella cui categoria rientra, in primo luogo, la omissione di organizzazione e di controllo della gestione aziendale bancaria le cui ripercussioni hanno conseguenze ancor più negative se trattasi del delicato settore di erogazione del credito.

Nella fattispecie, dalla relazione ispettiva espletata nel luglio ’78, risulta che non era stato, ancora, emanato a quella data “un regolamento interno che stabilisca compiti e mansioni ai diversi livelli funzionali e operativi”.

Spettava, quindi, al Direttore generale verificare – sul piano organizzativo – che la funzionalità del servizio di contabilità fosse rispondente alla esigenza di una rappresentazione regolare ed esatta dei fatti di gestione.

Nè può essere seguito l’assunto del ... – relativo alla seconda infrazione contestatagli – secondo cui della violazione delle istruzioni applicative dell’art. 32 lett. h Legge Bancaria deve rispondere il capo contabile ed il capo della segreteria in quanto l’omissione di tempestive, esatte, segnalazioni alla Centrale dei Rischi rientra in quella attività che il Direttore Generale della Banca deve continuamente verificare quale preposto a tutti i servizi ed a tutto il personale dell’Istituto, specie se trattasi di servizi attinenti alla erogazione del credito.

Su questo argomento il reclamante ha dedotto, nelle conclusioni presentate in udienza, la circostanza di aver seguito le direttive del Consiglio di Amministrazione della Banca.

Anche se la deduzione è nuova rispetto a quelle precedenti con le quali il ... si limitava ad assicurare l'Organo di Vigilanza che le infrazioni rilevate non si sarebbero ripetute, va rilevato che non vi è prova della circostanza dedotta dal reclamante ed, anzi, della stessa non vi è cenno nelle giustificazioni fornite in data 20 settembre 1978 dallo stesso ... in merito alle contestazioni formulate dall'Ispettorato Vigilanza.

Al reclamante, comunque, nella qualità di Direttore Generale della Banca Popolare Agricola di ..., e, quindi, di organo di controllo della medesima, non spettava soltanto la mera esecuzione materiale delle deliberazioni – anche se illegittime – del Consiglio di Amministrazione ma, altresì, la verifica della rispondenza di dette deliberazioni alle prescrizioni della Legge Bancaria e, particolarmente, alle istruzioni impartite dall'Organo di Vigilanza con la conseguente segnalazione dei casi in cui le stesse si ritenevano violate.

P.T.M.

rigetta il reclamo».

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 16 novembre-1° dicembre 1981; Pres.e Rel. Bilardo; Direttore Generale di Banca Popolare c. Ministero del Tesoro (n. 90/81).

Violazione del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (art. 35, 2° comma, lett.b)). Responsabilità per omessa organizzazione del servizio di rilevazione dei rischi bancari. Sussistenza.

«... Visto il reclamo proposto da ... avverso il decreto del Ministro del Tesoro in data 1 agosto 1980 col quale gli veniva inflitta la pena pecuniaria di L. 900.000 per la violazione delle disposizioni dell'Organo di Vigilanza emanate ai sensi dell'art. 35 comma 2° lett. b Legge Bancaria;

viste le controdeduzioni della Banca d'Italia e del Tesoro;

sentito il P.G. che ha chiesto il rigetto del reclamo;

rilevato che l'unico motivo del reclamo attiene alla esclusione della responsabilità del ... – quale Direttore Generale della Banca Popolare Agricola di ... – per gli sconfinamenti nella erogazione del credito oltre i limiti di incremento prefissati in quanto lo stesso ... avrebbe eseguito le direttive del Consiglio di Amministrazione;

considerato che le affermazioni in tal senso del reclamante sono in contrasto con le risultanze in atti secondo cui fu proprio il Consiglio di Amministrazione a contestare al ... di non aver tempestivamente informato l'Organo amministrativo dei numerosi e rilevanti debordi registrati negli affidamenti ad alcuni clienti, occultando, in tal modo, la effettiva realtà contabile nella erogazione del credito;

considerato, altresì, che una volta riconosciuta la sussistenza delle infrazioni, la responsabilità delle medesime è riconducibile all'organo preposto alla esecuzione delle prescrizioni impartite con le istruzioni della Banca d'Italia, e cioè dell'Istituto che in base alla visione complessiva della congiuntura economica, è in grado di emanare provvedimenti particolari al fine di evitare ingiustificate e rischiose espansioni del credito, con il conseguente onere per il ... di verificare se fossero stati superati i limiti di concessione dei fidi segnalando, per ogni caso, la entità del debordo;

tenuto presente il principio per cui delle disfunzioni organizzative dell'azienda bancaria risponde il capo dei vari servizi e del personale sicchè non può modificare l'addebito delle infrazioni in esame al Direttore Generale della Banca Popolare Agricola di ..., il riferimento, da parte dello stesso, alla pretesa, particolare, responsabilità del capo contabile o del capo della segreteria non trattandosi di errori di contabilità dei detti funzionari ma di comportamenti omissivi nella organizzazione del servizio di rilevazione dei rischi bancari in modo da consentire, in ogni momento, una esatta rappresentazione della gestione dei fidi;

P.T.M.

respinge il reclamo».

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 22 gennaio-15 febbraio 1982; Pres. Pinnarò; Rel. Vaccaro; Presidente e Sindaci di Cassa Rurale ed Artigiana c. Ministero del Tesoro.

Violazione del r.d.l. 26.8.1937, n. 1706 e successive modificazioni (art. 39, lett. c)). Ricorso presentato oltre i termini di cui all'art. 90 l.b.. Timbro postale attestante il ricevimento della raccomandata. Irrilevanza. Inammissibilità del reclamo.

«... Visto il reclamo proposto dai sigg.ri ..., il primo nella qualità di presidente e gli altri nella qualità di sindaci della Cassa Rurale ed Artigiana di ..., avverso il decreto in data 25 giugno 1980 con cui era stata loro inflitta la pena pecuniaria dal Ministro del Tesoro per violazione dell'art. 31 dello Statuto di detto Istituto; e ciò in applicazione della legge bancaria (R.D.L. 12 marzo 1936 n. 375);

rilevato che il detto decreto venne notificato il 31 ottobre 1980 mentre il reclamo venne inoltrato con raccomandata spedita il 29 novembre successivo e giunta, secondo la contestazione ad hoc della Banca d'Italia, il 10 dicembre 1980;

considerato che a costoro incombeva l'onere di fornire la prova circa la tempestività del ricorso (che deve essere presentato entro trenta giorni dalla notifica del decreto) e che il termine deve essere computato tenuto presente la data di effettiva ricezione del plico da parte del destinatario com'è reso palese dal contenuto della Legge bancaria già citata, in virtù della quale (art. 90) "il reclamo deve essere presentato all'Ispettorato" entro trenta giorni mentre essi si sono limitati a fornire la prova della presentazione della raccomandata all'ufficio postale;

che i reclamanti non hanno fornito la prova suddetta e che nulla è stato da loro opposto all'eccezione sollevata dalla Banca d'Italia, sicchè è da ritenere esatta l'affermazione della stessa;

P.T.M.

visto il conforme parere del P.G.

dichiara inammissibile il reclamo proposto da ...».

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 3-15 febbraio 1982; Pres. Pinnarò; Rel. Sommella; Direttore Generale di Cassa di Risparmio c. Ministero del Tesoro.

Violazioni del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (artt. 31, 1° comma, e 32, lett. h)). Ricorso presentato oltre i termini di cui all'art. 90 l.b.. Inammissibilità.

«... Visto il reclamo proposto da ... avverso il decreto del Ministro del Tesoro in data 3/10/1980 e notificato l'8/4/1981, con il quale gli sono state irrogate le pene pecuniarie di L. 5.000, per la violazione dell'art. 31 co. 1° legge bancaria, e di L. 100.000, per la violazione dell'art. 32 lett. h) della stessa legge;

viste le controdeduzioni della Banca d'Italia e sentito il P.G.;

rilevato che il reclamo in questione è stato presentato all'Ispettorato della Banca d'Italia il 29/5/81, e quindi dopo la scadenza del termine perentorio – sancito dall'art. 90 R.D.L. 12/3/1936 n. 375 conv. in legge 7/3/1938 n. 141 e successive modificazioni – di trenta giorni dalla data (8/4/1981) di notificazione del provvedimento impugnato;

che, conseguentemente, l'impugnazione è stata tardivamente proposta e, per di più, il ricorso ed il predissequo decreto presidenziale di fissazione del termine per la presentazione di memorie e documenti sono stati notificati alla Banca d'Italia ed all'Avvocatura Generale dello Stato non già entro la data assegnata del 30/12/1981 bensì l'11/1/1982, e senza aver chiesto preventivamente alcuna proroga (art. 154 c.p.c.);

P.Q.M.

dichiara l'inammissibilità del proposto reclamo».

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 16 febbraio-22 marzo 1983; Pres. Morsillo; Rel. Di Salvo; Direttore Generale di Banca ordinaria c. Ministero del Tesoro.

Violazione del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (art. 32, lett. h)). Incostituzionalità dell'art. 90, commi terzo e seguenti, l.b. per contrasto con gli artt. 24 e 113 Cost. Esclusione. Procedimento sanzionatorio previsto dalla legge bancaria. Suddivisione in due fasi: la prima di carattere amministrativo e la seconda di natura giurisdizionale. Diritto di difesa dell'incolpato. Pieno soddisfacimento. Motivazione per relationem. Ammissibilità. Inapplicabilità dell'art. 81 c.p.. Applicazione del criterio del cumulo materiale. Misura della sanzione irrogata. Discrezionalità. Responsabilità a causa di carenze organizzative. Sussistenza.

«... Con reclamo in data 13 ottobre 1981 ..., già direttore generale della Banca ... impugnava il decreto del Ministro del Tesoro n. 472601 del 12 giugno 1981, con il quale gli veniva irrogata una sanzione pecuniaria per varie infrazioni consistenti nella carenza del servizio di rilevazione dei rischi bancari in violazione di istruzioni applicative dell'art. 32 lett. h) della Legge bancaria (omessa segnalazione di 117 posizioni censibili).

Si costituiva il contraddittorio con la presentazione di una memoria della Banca d'Italia e successivamente veniva disposta la convocazione delle parti in camera di consiglio e, quindi, all'udienza del 3 febbraio, con l'intervento del P.G., che concludeva per il rigetto del reclamo, la controversia veniva ritenuta in decisione.

Riveste carattere pregiudiziale l'esame della fondatezza delle eccezioni di legittimità costituzionale formulate nei confronti dell'art. 90, commi terzo e seguenti della legge bancaria, di cui al R.D.L. 12 marzo 1936, n. 375, per contrasto con gli articoli 24 e 113 Costituzione.

Le questioni proposte sono infondate. Nel procedimento delineato dal predetto art. 90 il diritto di difesa ed il diritto della tutela giurisdizionale sono pienamente garantiti sia nella fase amministrativa che nella fase giurisdizionale innanzi a questa Corte.

Il diritto di difesa è assicurato nella fase amministrativa dalla prescrizione che il Governatore della Banca d'Italia ha l'obbligo di sentire le ragioni dell'interessato prima di inoltrare al Ministro la propria relazione e nella fase giurisdizionale esso ha le stesse garanzie che sono assicurate in tutti i procedimenti in camera di consiglio, la cui legittimità è stata riconosciuta dalla Corte Costituzionale con decisioni 22 maggio 1974, n. 140 e 19 dicembre 1966, n. 122. Infatti, fermo restando che il diritto di difesa deve assicurare il contraddittorio e deve garantire la rimozione di ogni ostacolo a far valere le ragioni delle parti, le modalità del suo esercizio possono essere regolate secondo la struttura e le particolari caratteristiche dei vari procedimenti (Corte Cost. n. 5/1965; n. 16/1970).

Quanto al diritto di tutela in sede giurisdizionale, assicurato dall'art. 113 Cost., l'esistenza stessa di questo procedimento dimostra che esso è assicurato; la norma denunciata prevede, infatti, la possibilità di proporre reclamo alla Corte d'appello avverso il Ministro del Tesoro; ciò è sufficiente ad assicurare il rispetto dell'art. 113 Cost. in quanto non è censurabile, sotto il profilo costituzionale, la scelta del tipo di procedimento effettuata dal legislatore (Corte Cost. n. 138/1968; n. 87/1962; n. 32/1970; n. 75/1979).

In proposito può anzi rilevarsi che il procedimento de quo, che la legge bancaria ha diviso in due fasi la prima di carattere amministrativo e la seconda di natura giurisdizionale

è stato adottato come modello di carattere generale dalla legislazione più recente in varie materie, tra le quali può essere ricordata la materia tributaria (D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 61, 63 ed altri testi), in materia di depenalizzazione (L. 3 maggio 1967, n. 317, L. 24 dicembre 1975, n. 706) ed in materia di sanzioni amministrative (L. 24 novembre 1981, n. 689).

Quanto ai singoli motivi di reclamo nessuno di essi è fondato.

Con il primo motivo il ... denuncia la illegittimità del provvedimento impugnato per non essere stato interrogato dal Governatore della Banca d'Italia come prescritto dall'art. 90, 1 comma del D.L. 12 marzo 1936, n. 375. La predetta norma intende garantire all'incolpato il diritto di difesa che viene assicurato sia mediante l'audizione personale che mediante la formulazione di contestazioni scritte alle quali l'incolpato può replicare con controdeduzioni; tale previsione è sufficiente ad assicurare il rispetto della norma costituzionale. Per quanto superfluo a questo fine può notarsi che nel caso in esame tale contestazione è stata effettuata;

- 2) Con il secondo motivo il ... afferma che la nota di contestazioni della Banca d'Italia non gli è pervenuta; l'assunto è infondato perchè vi è in atti la prova che la raccomandata con avviso di ricevimento è stata recapitata all'indirizzo del reclamante.
- 3) Con il terzo ed il quinto motivo il ... denuncia la mancanza nel decreto impugnato delle indicazioni richieste dal secondo comma dell'art. 90 citato che richiama l'art. 37 della L. 7 gennaio 1929, n. 4 (enunciazione del fatto, delle circostanze aggravanti o diminuenti, sommaria indicazione dei motivi di fatto e di diritto su cui è fondata la decisione, dispositivo con l'indicazione degli articoli di legge applicati nonchè la carenza di motivazione).

Anche questa censura è infondata.

Il decreto ministeriale contiene, infatti, tutti gli elementi prescritti dalla legge in forma sommaria ma sufficiente per la contestazione degli addebiti e per mettere l'incolpato in condizioni di formulare le proprie difese; si fa, infatti, riferimento, oltre che alle norme di legge che concernono la materia, alle carenze accertate nel servizio di rilevazione dei rischi bancari ed in particolare alla omessa segnalazione di 117 posizioni censibili. Anche la censura di difetto di motivazione del decreto impugnato è infondata perchè in esso sono richiamate sia la relazione con la quale il Governatore della Banca d'Italia ha riferito al Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio in ordine alle infrazioni rilevate presso la Banca ..., sia l'autorizzazione di tale organo (acquisita agli atti) per l'adozione del provvedimento sanzionatorio; il richiamo a tali atti integra una motivazione per relationem che è sufficiente per il raggiungimento degli scopi propri della norma.

- 4) Con il quarto motivo il reclamante si duole per i criteri adottati nella quantificazione della sanzione pecuniaria lamentando la mancata applicazione dell'art. 81 c.p.

Al riguardo questa Corte deve confermare la propria giurisprudenza secondo cui tale norma, dettata per gli illeciti di natura penale, è di carattere eccezionale e non può essere applicata, ove manchi un espresso richiamo, agli illeciti di natura amministrativa.

Deve, pertanto, applicarsi il criterio del cumulo materiale per cui debbono essere irrogate tante sanzioni quante sono le infrazioni sia che esse riguardino il medesimo precetto che diversi precetti.

Il provvedimento ha fatto, quindi, esatta applicazione dei principi giuridici che regolano la materia e non è, quindi, censurabile in questa sede per l'esercizio in concreto fatto

del potere di quantificazione delle sanzioni che entro i limiti edittali stabiliti dalla legge è rimesso alla discrezionalità del Ministro del Tesoro; peraltro, si può rilevare che le sanzioni irrogate sono state contenute in limiti molto modesti; in quanto la misura di esse è stata stabilita in L. 2.925.000, mentre applicando il massimo edittale di L. 100.000 per 117 violazioni avrebbe potuto essere irrogata nella misura massima di L. 11.700.000.

Per i 264 errori rilevati in sede di ispezione è stata irrogata una sanzione di sole L. 100.000 essendo essi stati ricondotti all'unico profilo di carenza organizzativa. Tali sanzioni, peraltro, sono state irrogate in solido con il Capo servizio crediti

Legittima appare, peraltro, l'irrogazione delle sanzioni al direttore generale in quanto esse, dato il loro costante ripetersi, appaiono ricollegabili alla sua responsabilità per l'organizzazione del servizio.

P.Q.M.

rigetta il reclamo».

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 18 luglio-19 novembre 1983; Pres. Colesanti; Rel. Cocco; Direttore di Cassa Rurale ed Artigiana c. Ministero del Tesoro.

Violazioni del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (art. 32) e del r.d.l. 7.3.1938, n. 141 e successive modificazioni (artt.11, u.c., e 15, quarto e quinto comma). Esercizio sostanziale delle mansioni di capo dell'esecutivo. Valore di prova del rapporto ispettivo della Banca d'Italia. Responsabilità ex art. 87 l.b.. Estensibilità a tutti i dipendenti delle aziende di credito.

«... Esaminati gli atti a scioglimento della riserva;

Vista la relazione con la quale, in esito all'ispezione dal 19/5/ al 20/7/1977, il Governatore della Banca d'Italia, espletati i prescritti adempimenti in conformità al disposto dell'art. 42 T.U. e del I c. dell'art. 90 L. bancaria, ha riferito al comitato interministeriale per il credito ed il risparmio in relazione a talune infrazioni soggette a pene pecunarie rilevate presso la Cassa Rurale ed Artigiana di ... ;

Rilevato che il Comitato interministeriale, nella seduta del 31.1.1980, ha accordato l'autorizzazione di cui al II c. dell'art. 90 della legge bancaria, avendo riscontrato sussistenti gli estremi per l'irrogazione di pene pecunarie;

Considerato che con decreto 25.6.1980 il Ministro del tesoro ha inflitto a ... le seguenti pene pecunarie;

- a) L. 5.000 per aver effettuato senza alcuna autorizzazione del Consiglio, ammortamenti di crediti e lire 145.000 per aver consentito che n. 29 posizioni di credito eccedessero il fido accordato dal Consiglio di Amministrazione;
- b) L. 5.000 per aver consentito che impieghi aziendali comprendessero posizioni di credito in sofferenza non scritturare a voce propria;
- c) L. 60.000 per aver consentito che n. 12 posizioni di credito eccedessero abusivamente il limite legale di fido e L. 10.000 per aver consentito che due delle cennate posizioni eccedessero anche il limite assembleare di fido;
- d) L. 130.000 per non aver mai provveduto ad effettuare le prescritte segnalazioni alla Centrale di rischi (in particolare, per aver omesso di denunciare n. 26 posizioni censibili),

e così complessivamente L. 355.000;

Considerato che avverso detto decreto il ... ha proposto reclamo con ricorso pervenuto in data 28.2.1981, deducendo a sostegno del reclamo:

- 1) di non essere mai stato nominato direttore della Cassa Rurale ed Artigiana di ... ;
- 2) che le eccedenze dal fido accordato erano state autorizzate dagli organi amministrativi;
- 3) che i fidi eccedenti il limite legale ed assembleare erano stati deliberati dal Consiglio di amministrazione;

Ritenuto che i motivi esposti a sostegno dal reclamo sono palesemente infondati per le seguenti considerazioni;

A nulla rileva la circostanza che al ... non fosse stata formalmente conferita la qualifica di direttore, poichè risulta ampiamente provato che il medesimo, nell'epoca alla quale si riferiscono le infrazioni, svolgeva le funzioni di capo dello esecutivo della Cassa Rurale ed Artigiana di Ciò risulta dai rapporti ispettivi ed è stato sostanzialmente ammesso dal ..., il quale, nella nota da lui inviata il 9.9.1977 alla Banca d'Italia, non contestò le irregolarità rilevate in sede ispettiva, limitandosi a dare assicurazioni che esse sarebbero state eliminate. Peraltro, il Tribunale penale di ... con sentenza 13.11.1980 (allegata agli atti), nel condannare il ... per episodi di maggiore rilievo riscontrati dalla Banca d'Italia nella conduzione aziendale, ha riconosciuto nel reclamante "il funzionario cui era affidato il governo concreto dell'attività amministrativa". Del resto, questa Corte sull'argomento ha già evidenziato (cfr. Reclamo Solinas ed altri del 12-22/6/1978) che l'art. 87 della legge bancaria estende la responsabilità a tutti i dipendenti delle aziende di credito, ivi compresi i funzionari addetti all'organizzazione. In ordine agli sconfinamenti rilevati su diverse posizioni di credito ed agli affidamenti eccedenti i prescritti limiti di fido, deve ritenersi provata la personale e diretta responsabilità del ..., poichè sia l'amministratore ... (v. lettera 14.XI.1977) sia il Vice Presidente ... (v. lettera di risposta alle controdeduzioni del 14.XI.1977) hanno escluso responsabilità di organi collegiali a livello decisionale ed alla stessa conclusione risulta pervenuto l'Ispettore.

Ritenuto che anche l'obbligo delle segnalazioni alla Centrale dei Rischi incombeva quale responsabile del settore dei fidi, al reclamante ..., che non vi ha adempiuto;

Considerato che i fatti soprariportati sotto la lettera a) risultano contrari agli artt. 28 e 34 dello Statuto sociale; che quelli sub b) sono contrari all'art. II u.c. T.U. delle leggi sulle Casse Rurali ed Artigiane; che quelli sub c) sono contrari all'art. 15 IV e V c. dello stesso T.U. e che quelli riportati sub d) sono violazioni dell'art. 32 della legge bancaria;

Ritenuto che le pene pecuniarie in esame risultano inflitte con il rispetto delle forme, nei limiti e per i casi dalla legge previsti;

Rilevato che sono superflui gli ulteriori accertamenti chiesti dal reclamante, risultando acquisita, in oltre due anni di pendenza, tutta la documentazione necessaria,

P.Q.M.

Visto l'art. 90 della legge bancaria, su conforme parere del P.G.,

Rigetta il reclamo proposto da ... avverso il decreto nei suoi confronti emesso dal Ministro del Tesoro del 25/6/1980. Manda alla Cancelleria di trasmettere copia del presente decreto alla Banca d'Italia».

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 26 marzo-9 maggio 1986; Pres. Meo; Rel. De Musis; Amministratori di Cassa Rurale ed Artigiana c. Ministero del Tesoro.

Violazione del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (artt. 32 lett. h) e 37, 2° comma) e del r.d.l. 7.3.1938, n. 141 e successive modificazioni (artt. 15, 4° comma, 18, lett. b), 1° comma). Decreto del Presidente della Corte d'Appello contenente termine per la presentazione di memorie e documenti. Mancata notifica da parte del ricorrente. Non luogo a provvedere in ordine al reclamo.

«... Visto il ricorso, proposto il 12/8/1985 da ..., e trasmesso a questa Corte il 4/11/1985 dalla Banca d'Italia, con le sue osservazioni, avverso i decreti del Ministro del Tesoro n. 102713, n. 102698 e n. 102673;

visto il decreto del Presidente di questa Corte, che disponeva la notifica entro il 7/2/1986, del ricorso e del pedissequo decreto con il quale veniva fissato il termine del 20/2/1986 per la presentazione di memorie e documenti;

considerato che i ricorrenti non hanno provveduto alla disposta notifica;

visti gli artt. 90 del R.D.L. 12/3/1936 n. 375 e 739 e segg. c.p.c.

P.Q.M.

Dichiara non luogo a provvedere».

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 18 luglio-27 settembre 1986; Pres. Minniti; Rel. Cocco; Amministratori, Sindaci e Direttore di Cassa Rurale ed Artigiana c. Ministero del Tesoro.

Violazioni del r.d. 26.8.1937, n. 1706 e successive modificazioni (artt. 11, u.c., 13, 3° comma, 20, 3° comma, e 21) e del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (art. 32 lett. g) e lett. h)). Applicabilità della legge 24.11.1981, n. 689 (artt. 8 e 114, 2° comma). Responsabilità ex art. 87 l.b.. Estensibilità a tutti i dipendenti delle aziende di credito. Sospensione del procedimento ex art. 90 l.b. attesa l'esistenza di giudizi pendenti dinanzi i giudici penale e civile. Esclusione. Reclamo presentato oltre il termine di trenta giorni stabilito dall'art. 90, 3° comma, l.b.. Inammissibilità. Consiglio di amministrazione. Doveri primario di curare l'osservanza all'interno dell'azienda di credito delle disposizioni di legge nonché di vigilare sulla attività aziendale. Sanzionabilità malgrado la denuncia penale a carico del Direttore e la richiesta di sopralluogo ispettivo della Banca d'Italia. Legge 24.11.1981, n. 689. Carezza di legittimazione a dolersi che pari sanzione sia stata inflitta al corresponsabile.

«... Esaminati gli atti a scioglimento della riserva;

Sentite personalmente le parti in Camera di Consiglio ed il P.G.;

Vista la relazione con la quale, in esito all'ispezione dal 15 aprile al 10 giugno 1983, il Governatore della Banca d'Italia, espletati i prescritti adempimenti in conformità al disposto dell'art. 42 T.U. e del l.c. dell'art. 90 L. bancaria, ha riferito al comitato interministeriale per il credito ed il risparmio in relazione a talune infrazioni soggette a sanzioni amministrative rilevate presso la Cassa Rurale ed Artigiana ...;

Rilevato che il Comitato interministeriale, nella seduta del 19/7/1984, ha accordato l'autorizzazione di cui al II c. dell'art. 90 della legge bancaria, avendo riscontrato che:

- 1) in violazione dell'art. 11 ult. c. T.U. si riscontrarono posizioni in "sofferenza" non scritte a voce propria;
- 2) in violazione dell'art. 21 T.U., n. 87 rapporti erano intrattenuti con clienti residenti fuori della zona di competenza della cassa rurale de qua;
- 3) in violazione dell'art. 11, ultimo comma T.U.:
 - non esisteva una prima nota delle operazioni, nè risultavano effettuati inventari e verifiche delle consistenze nemmeno a fine anno; il bilancio di verifica a livello di sottoconti veniva eseguito mediamente con 4 mesi di ritardo;
 - inconsistenti si palesavano i controlli interni, specie quelli concernenti la rispondenza dei dati contabili con le consistenze aziendali. Tale carezza aveva reso di difficile individuazione talune differenze nei dati di situazione formatesi in epoche non precisabili;
 - le scritture sul "libro giornale" erano arretrate al 31/12/1982; inoltre su detto libro si riscontravano spazi in bianco, trasporti a margine, abrasioni e cancellature non eseguite con le formalità di legge;
 - il c/c infruttifero intrattenuto con la Banca Nazionale del Lavoro di ... non era contabilizzato;

- il credito vantato nei confronti dello Stato per concorso interessi su operazioni di credito agrario risultava iscritto in contabilità con minore importo;
- 4) in violazione dell'art. 32, lett. g) – istruz. appl. – L.B., non si provvedeva a trasmettere alla clientela gli estratti conto come previsto dalle vigenti istruzioni di vigilanza;
- 5) in violazione dell'art. 31 Statuto sociale, carente risultava l'attività svolta dal Collegio sindacale, le cui verifiche si limitavano, nella maggior parte dei casi, a sommari controlli delle giacenze di cassa;
- 6) in violazione dell'art. 13, 3° comma T.U., il Presidente del Collegio sindacale non aveva provveduto ad inviare all'Organo di Vigilanza i verbali relativi alle verifiche nel corso delle quali erano state rilevate talune irregolarità (verbali del 28/6/1982, 10/2/1983 e 15/2/1983);
- 7) in violazione del combinato disposto degli artt. 28 e 34 dello Statuto, il Direttore:
 - a) consentiva sconfinamenti su fidi deliberati e passaggio a debito di conti non affidati senza essere autorizzato;
 - b) richiamava spesso effetti a carico della clientela senza formale richiesta e preventivo approntamento della provvista da parte degli interessati;
 - c) consentiva alla clientela l'immediata disponibilità di assegni di c/c tratti su altri istituti;
 - d) tratteneva in sospeso tra i valori di cassa o tra le partite da sistemare assegni privi di copertura pervenuti da corrispondenti;
 - e) non si adoperava per ottenere dall'Ufficiale Giudiziario la sollecita restituzione dei recapiti consegnati per il protesto;
- 8) in violazione dell'art. 20, 3° comma T.U., il deposito obbligatorio in titoli, alla data del 31 marzo 1983, risultava inferiore rispetto al dovuto;
- 9) in violazione dell'art. 32, lett. h) – istruz. appl. – L.B., si rilevavano numerosi errori ed omissioni nelle segnalazioni alla Centrale dei Rischi al 31/3/1983;

considerato che con decreto in data 3 aprile 1985 n. 103015 il Ministro del Tesoro ha inflitto le seguenti sanzioni:

A) ai componenti il Consiglio di amministrazione

- (A), (B), (C), (D), (E);
- per l'irregolarità descritta sub 1): L. 10.000 (diecimila), ai sensi degli artt. 39, 2° comma, lett. b) T.U. e 114, 2° comma, legge 24/11/1981, n. 689;
- per l'irregolarità descritta sub 2): L. 870.000 (ottocentosettantamila) (L. 10.000 x 87 irregolarità), ai sensi degli artt. 39, 2° comma, lett. b) T.U. e 114, 2° comma, legge 24/11/1981, n. 689;

complessivamente: L. 880.000 (ottocentottantamila) ciascuno;

B) ai componenti il Consiglio di amministrazione

- (A), (B), (C), (D), (E), (F);

per l'irregolarità descritta sub 8): L. 10.000 (diecimila), ai sensi degli artt. 39, 2° comma, lett. b) T.U. e 114, 2° comma, legge 24/11/1981, n. 689;

C) Al Direttore

- per l'irregolarità descritta sub 2): L. 870.000 (ottocentosettantamila) (L. 10.000 x 87 irregolarità), ai sensi degli artt. 39, 2° comma, lett. b) T.U. e 114, 2° comma, legge 24/11/1981, n. 689;
 - per l'irregolarità descritta sub 3): L. 30.000 (trentamila), così determinate: pena base L. 10.000 ai sensi degli artt. 39, 2° comma, lettera b) T.U. e 114, 2° comma, legge 24/11/1981, n. 689, aumentata fino al triplo in applicazione dell'art.8 della medesima legge 689/1981;
 - per l'irregolarità descritta sub 4): L. 30.000 (trentamila), così determinate: pena base L. 10.000 ai sensi degli artt. 39, 2° comma, lett a) T.U. e 114, 2° comma, della legge 24/11/1981, n. 689, elevata fino al triplo in virtù dell'art. 8 della medesima legge n. 689/1981;
 - per l'irregolarità descritta sub 7): L. 150.000 (centocinquantamila) (L. 30.000 con riferimento a ciascun comportamento irregolare descritto sub a), b), c), d) ed e), così determinate: pena base lire 10.000 ai sensi degli artt. 39, 2° comma, lett. c) T.U. e 114, 2° comma, legge 24/11/1981, n. 689 aumentata fino al triplo in applicazione dell'art. 8 della medesima legge n. 689/1981;
 - per l'irregolarità descritta sub 8): L. 10.000 (diecimila), ai sensi degli artt. 39, 2° comma, lett. b) T.U. e 114, 2° comma, legge 24/11/1981, n. 689;
 - per l'irregolarità descritta sub 9): L. 30.000 (trentamila), così determinate: pena base L. 10.000 ai sensi degli artt. 39, 2° comma, lett. a) T.U. e 114, 2° comma, legge 24/11/1981, n. 689, aumentata fino al triplo in applicazione dell'art. 8 della medesima legge 689/1981;
- complessivamente: L. 1.120.000 (unmilionecentoventimila);

D) ai componenti il Collegio sindacale

- (G), (H), (I);

per l'irregolarità descritta sub 5): L. 10.000 (diecimila) ciascuno, ai sensi degli artt. 39, 2° comma, lett. c) T.U. e 114, 2° comma, legge 24/11/1981, n. 689;

E) al Presidente del Collegio sindacale

..., per l'irregolarità descritta sub 6): L. 30.000 (trentamila) (L. 10.000 per ciascun verbale non inviato all'Organo di Vigilanza), ai sensi degli artt. 39, 2° comma, lett. b) T.U. e 114, 2° comma, legge 24/11/1981, n. 689;

Considerato che con altro decreto in pari data n. 102984 lo stesso Ministro del Tesoro infliggeva ai componenti il Consiglio di amministrazione (A, B, C, D, ed altri) ai componenti il Collegio sindacale (G, H ed altri) nonché al Direttore ... la sanzione amministrativa di L. 25.000 ai sensi dell'art. 39, 2° comma, lett. b) T.U. da pagare in solido, per violazione dell'art. 11 u.c. T.U. non avendo i suddetti inviato all'Organo di vigilanza nei termini prescritti la documentazione annuale di bilancio riguardante l'esercizio 1980 e le segnalazioni statistiche di vigilanza modd. 85 Vig. al 31 dicembre 1980 ed al 31/3/1980, mod. 124 Vig. relativo all'esercizio 1980 e mod. 126 Vig. concernente le componenti patrimoniali utili ai fini di vigilanza determinate in relazione all'approvazione del bilancio 1980;

Considerato che avverso detti decreti del Ministro ha proposto due separati reclami (il Direttore) con ricorsi presentati entrambi in data 10 luglio 1985, deducendo a sostegno dell'impugnazione i seguenti motivi:

carezza della qualità di Direttore per aver rivestito solo la qualifica di Capo Reparto con decorrenza 1/10/1978;

preesistenza di numerosi affidamenti irregolari rispetto alla sua assunzione quale Capo Reparto;

preesistente stato di dissesto dell'azienda ed inadeguatezza dei mezzi a disposizione al fine di sanarla;

esclusiva responsabilità dell'Ufficiale giudiziario ... per la mancata restituzione di titoli affidati per il protesto;

necessità di sospendere l'esecuzione dei decreti impugnati, attesa la pendenza di un procedimento penale e di un giudizio civile per i medesimi fatti;

rilevato preliminarmente, in ordine all'istanza di sospensione dell'esecuzione dei decreti, che la richiesta stessa è palesemente infondata, riguardando il procedimento penale di cui alla certificazione della procura della Repubblica di ... 11/7/1986 fatti di malversazione a danno di privati ascritti al Direttore in concorso con altri, la cui definizione non rappresenta un presupposto necessario od utile per la presente decisione;

ritenuto che una analoga valutazione può essere espressa a riguardo del giudizio civile iniziato avanti il tribunale di ... dalla Cassa Rurale nei confronti dei reclamanti, non risultando in alcun modo che detto giudizio possa influire sulla presente decisione;

considerato in ordine al primo motivo che a nulla rileva la circostanza che il ... non rivestisse formalmente la qualifica di direttore, essendo ampiamente provato che il medesimo in concreto aveva le mansioni e funzioni di direzione e guida dell'esecutivo dell'azienda ed attesa l'estensione contenutistica di responsabilità di cui all'art. 87 della legge bancaria a tutti i dipendenti delle aziende di credito (cfr. conformi decisioni di questa stessa Corte d'appello in reclamo Solinas ed altri del 12-22/6/1978, reclamo Bagaglia del 18/7-19/11/1983);

considerato in ordine al secondo motivo che la preesistenza di irregolari affidamenti rispetto all'assunzione non rappresenta una valida esimente poichè, pur avendo avuto il reclamante conoscenza delle numerose posizioni anomale e disponendo dei poteri necessari per eliminarle o sanarle, non risulta essersi adoperato a correggerle, assumendo anzi autonome iniziative per ulteriori affidamenti fuori zona a persone illegittimamente ammesse quali soci in quanto non residenti nel Comune di insediamento della Cassa rurale (art. 4 T.U.C.R.A.);

considerato in ordine al terzo motivo che, anche ammessa la preesistenza di molte delle irregolarità e l'inadeguatezza dei mezzi, non risulta che il (Direttore) sia intervenuto tempestivamente e fattivamente ad eliminare anomalie per le quali aveva specifica competenza, sistematicamente anzi consentendo sconfinamenti su fidi e passaggi a debito di conti non affidati ed altre irregolari prassi per cui il Consiglio di amministrazione ne censurava l'operato e disponeva il suo allontanamento dal servizio con delibera, sia pur tardiva, del 28/6/1983;

rilevato in ordine alla specifica difesa di ritardi nella restituzione dei titoli, addebitabili a giudizio del reclamante ad esclusiva responsabilità dell'Ufficiale giudiziario di ..., che la difesa stessa non lo giustifica, essendo consentito alle aziende di credito, sulla base di autonome valutazioni, incaricare del servizio altre categorie di pubblici ufficiali per il protesto dei titoli (art. 8 D.P.R. 3/6/1975 n. 290);

ritenuto, per le considerazioni esposte, che i reclami proposti dal (Direttore) avverso gli impugnati decreti del Ministro del Tesoro non possono che essere rigettati;

considerato che avverso gli stessi decreti nn. 102984 e 103015 del 3 aprile 1985 del Ministro del Tesoro hanno proposto reclamo anche (B), (C), (D), ed (E), con ricorso presentato in data 16 luglio 1985 per i motivi di cui appresso;

rilevato preliminarmente che i reclami proposti da (C) e (D) risultano presentati oltre il termine di trenta giorni stabilito dallo art. 90 III c. della Legge bancaria, atteso che la notifica agli stessi è rispettivamente avvenuta alle date 13 giugno e 1º giugno 1985, mentre il reclamo è pervenuto alla Banca d'Italia in data 16 luglio 1985 (cfr. attestazione della Intendenza di Finanza di Messina 7/10/1985 e comunicazione della Banca d'Italia di Messina 16/7/1985 acquisite agli atti);

ritenuto, pertanto, che i reclami in parola non possono che essere dichiarati inammissibili;

considerato che i restanti ricorsi di (B) ed (E) ripetono l'istanza di sospensione dell'esecuzione del decreto ex art. 3 c.p.p. a cagione del procedimento penale pendente contro (il Direttore) e che tale istanza non può che essere disattesa non riguardando il procedimento penale in questione l'operato dei reclamanti ed attese le considerazioni esposte a riguardo della analoga istanza avanzata dal (Direttore);

osservato che a sostegno dei reclami stessi (B) ed (E) hanno congiuntamente dedotto:

illegittimità delle sanzioni afferenti la tenuta della contabilità, delle scritture e dei bilanci in quanto non riguardanti la riservata competenza del Consiglio di amministrazione;

erronea applicazione dell'art. 21 T.U. n. 1706/37 in quanto quasi tutti i clienti residenti fuori zona erano soci della Cassa rurale;

inesatta determinazione delle sanzioni e mancata applicazione del principio di solidarietà tra gli obbligati;

rilevato in ordine al primo motivo che compete al Consiglio di amministrazione il dovere primario di curare l'osservanza all'interno dell'azienda di credito delle disposizioni di legge nonchè di vigilanza e sorveglianza sulla attività aziendale, di tal che i reclamanti, quali componenti del Consiglio, non possono che ritenersi responsabili nelle molteplici violazioni per aver omesso di attivarsi tempestivamente all'adozione degli opportuni provvedimenti (cfr. decreto di questa stessa Corte 7/10/1980 in reclamo Paoletti e C.R.A. di Roma), ed a nulla rilevando la tardiva denuncia penale a carico del (Direttore) e la richiesta in extremis della visita ispettiva della Banca d'Italia;

osservato in ordine al secondo motivo, concernente gli affidamenti fuori zona, che le ottantasette posizioni addebitate non riguardano residenti in comuni limitrofi sanabili con l'ottenimento dell'autorizzazione in deroga, bensì soggetti ai quali il credito non avrebbe dovuto essere concesso, il che avvenne in violazione dello specifico compito del Consiglio di amministrazione di deliberare sulla concessione del credito stesso nonchè di sorvegliare in ogni tempo la corretta erogazione del credito medesimo;

ritenuto in ordine al terzo motivo che l'entità delle sanzioni risulta correttamente e favorevolmente (mediante applicazione del concorso formale) determinata ai sensi dell'art. 8 legge n. 689/1981 e che esattamente, in aderenza degli artt. 5 e 6 di questa stessa legge, le sanzioni sono state tante quanti i trasgressori, con esclusione dell'invocata solidarietà, espunta dallo specifico tessuto legislativo e non desumibile dall'art. 2055 cod. civ. (in quanto tale norma disciplina situazioni di obbligazioni risarcitorie extracontrattuali ed è inestensibile alle sanzioni amministrative, atteso il carattere punitivo e non risarcitorio di queste ultime).

Considerato, pertanto, che i reclami proposti da (B) ed (E) non meritano di essere accolti;

osservato che avverso il decreto del Ministro del tesoro ha proposto reclamo anche (F) dolendosi della sanzione pecuniaria di L. 10.000 inflittagli per violazione dell'art. 20 III c.T.U. sulle Casse rurali ed artigiane, deducendo:

di non aver svolto in seno al Consiglio di amministrazione alcuna attività connessa alla gestione sociale;

in subordine, che essendo stato componente del Consiglio di amministrazione dal maggio 1982 al marzo 1983, la contestazione avrebbe dovuto riguardare il limitato periodo in cui ha rivestito l'incarico;

ritenuta l'infondatezza del primo motivo in quanto l'assunzione della carica consiliare imponeva al reclamante lo specifico obbligo di vigilare sul generale andamento della gestione sociale, avendone i poteri in base alla legge ed all'atto costitutivo;

considerata la pari infondatezza del secondo motivo, in quanto l'addebito contestato concerne l'inadeguatezza del deposito obbligatorio in titoli al 31 marzo 1983, data assunta quale riferimento dalla relazione ispettiva ed alla quale non sembra ammissibile un'esclusione di responsabilità del reclamante, per essere questi rimasto in carica fino all'indicata data;

osservata, infine, l'infondatezza della censura relativa alla entità della sanzione amministrativa, irrogata nella misura sostanzialmente minima di Lire 10.000 e la carenza di legittimazione a dolersi che pari sanzioni siano state inflitte ai corresponsabili;

ritenuto, pertanto, che anche il reclamo proposto da (F) non può che essere rigettato,

P.T.M.

La Corte, visto l'art. 90 della legge bancaria e sentito il P.G.

dichiara

inammissibili i reclami proposti da (C) e (D) avverso i decreti nn. 102984 e 103015 in data 3 aprile 1985 del Ministro del tesoro e respinge i reclami proposti contro gli stessi decreti dal Direttore, da (B), (E) ed (F).

Così deciso dalla Corte di Appello di Roma nella Camera di Consiglio del 18 luglio 1986».

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 28 settembre-14 ottobre 1988; Pres. Anedda; Rel. Paolini; Amministratore di Banca ordinaria c. Ministero del Tesoro.

Violazioni del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (artt. 31, 1° comma, 32, lett. a) e lett. b), e 35, 2° comma, lett. c)). Procedimento ex art. 90 l.b.. Natura contenziosa. Necessità di ministero di difensore ex art. 82, 3° comma, c.p.c.. Sottoscrizione della parte personalmente. Difetto di *legitimatío ad processum* del reclamante. Invalidità irrimediabile dell'atto introduttivo attesa la mancanza di un suo requisito formale indispensabile.

«... Letto l'atto in data 11/IX/1987, con il quale ..., componente del consiglio di amministrazione della "Banca di ..." s.p.a. di ..., ha contestato la legittimità e la fondatezza del decreto del Ministro del tesoro in data 20/II/1987 n. 191245, notificatogli il 7 settembre 1987, che gli ha irrogato pene pecuniarie per complessive L. 940.000 in relazione a riscontrate violazioni degli artt. 35, co. 2° lett. C), 31, co. 1°, 32, lett. a) 31, co. 1°, e 32, lett. h), r.d.l. 12/III/1936 n. 375;

ritenuto che l'atto cennato, in quanto indirizzato a promuovere la rimozione del suindicato provvedimento ministeriale, a prescindere da ogni sua carenza formale, non può non essere considerato riconducibile alla figura di reclamo di cui all'art. 90, co.3°, r.d.l. prec. cit., configurandosi questo come l'unica impugnativa dei provvedimenti del genere di quello revocato in discussione prevista dall'ordinamento;

atteso, peraltro, che il reclamo in questione, in quanto istitutivo di un procedimento in camera di consiglio di natura sostanzialmente contenziosa, perchè afferente a conflitto fra diritti soggettivi, e destinato a svolgersi davanti ad un giudice collegiale (art. 90, co. 5°, r.d.l. 12/III/1936 n. 375), a mente dell'art. 82, co. 3°, cod. proc. civ. nella fattispecie non derogato, postula come imprescindibile requisito di validità di essere presentato con il ministero di un difensore legalmente esercente (cfr., sulla applicabilità ai procedimenti in camera di consiglio della citata disposizione del codice di rito, Cass. Sez. Un. Civ., sent. n. 1212 del 5 febbraio 1988, pronunciata in causa Vicil e Florian c. P.g. App. Venezia (in Foro it, Rep., 1988, voce "Matrimonio", n. 116), espressione della giurisprudenza più autorevole e prevalente, pur se non incontrastata – in senso contrario, di fatti, v. Cass. Sez. I Civ., sent. n. 5814 del 3/VII/1987 (in Foro it., Rep., 1987, voce "Agricoltura", n. 111) pronunciata in causa Ronchi c. Ronchi);

rilevato che l'atto introduttivo del giudizio in esame, fra l'altro, neppure notificato alla p.a. che ha emesso il provvedimento reclamato, risulta sottoscritto soltanto dalla parte personalmente, senza l'assistenza di difensore legalmente abilitato, e che, in conseguenza di ciò, appaiono ravvisabili un difetto di "*legitimatío ad processum*" del reclamante ed una invalidità del reclamo da intendersi irrimediabile perchè implicante mancanza di requisiti formali indispensabili per il raggiungimento dello scopo (art. 156, co. 2°, cod. proc. civ.);

considerato, pertanto, che, per la ragione esposta, deve essere dichiarata la nullità del reclamo e di tutti i successivi atti procedurali, restando assorbito l'esame di ogni altro profilo del caso in discorso;

p.t.m.

dichiara la nullità del reclamo introduttivo e di tutti gli atti successivi».

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 1° dicembre 1988-14 gennaio 1989; Pres. Sciuto; Rel. Paolini; Amministratore di Cassa Rurale ed Artigiana c. Ministero del Tesoro.

Violazione del r.d.l. 26.8.1937, n. 1706 e successive modificazioni (art. 39, 2° comma). Procedimento ex art. 90 l.b.. Natura contenziosa. Necessità di ministero di difensore ex art. 82, 3° comma, c.p.c.. Sottoscrizione della parte personalmente. Difetto di *legitimatō ad processum* del reclamante. Invalidità irrimediabile dell'atto introduttivo attesa la mancanza di un suo requisito formale indispensabile.

«... letto il ricorso in data 5/4/1988, con il quale ..., componente del consiglio di amministrazione della Cassa rurale ed artigiana ..., ha prodotto reclamo, a' termini dell'art. 90, co. 3°, r.d.l. 12/3/1936 n. 375, avverso il decreto del Ministro del tesoro n. 191693 del 21/5/1987 che gli ha irrogato pene pecuniarie per complessive L. 790.000 per violazioni degli artt. 39, co. 2°. L. 4/8/1955 n. 707 e 114, co. 2°, L. 24/11/1981 n. 689;

atteso che il reclamo in questione, in quanto istitutivo di un procedimento in camera di consiglio di natura sostanzialmente contenziosa, perchè afferente a conflitto fra diritti subiettivi, e destinato a svolgersi davanti ad un giudice collegiale (art. 90, co. 5°, r.d.l. 12/3/1936 n. 375), a mente dell'art. 82, co. 3° cod. proc. civ., nella fattispecie non derogato, postula come imprescindibile requisito di validità di essere presentato con il ministero di un difensore legalmente esercente (cfr., sulla applicabilità ai procedimenti in camera di consiglio della citata disposizione del codice di rito, Cass. S.S. U.U. Civ., sent. n. 1212 del 5/2/1988, (in Foro it., Rep., 1988, voce "Matrimonio" n. 116) pronunciata in causa Vicil e Florian c. P.g. App. Venezia, espressione della giurisprudenza più autorevole e prevalente, pur se non incontrastata – in senso contrario, di fatti cfr., Cass. Sez. I Civ., sent. n. 5814 del 3/7/1987 (in Foro it., Rep., 1987, voce "Agricoltura", n. 111) pronunciata in causa Ronchi c. Ronchi –);

rilevato che l'atto introduttivo del giudizio in esame risulta sottoscritto soltanto dalla parte personalmente, senza l'assistenza di difensore legalmente abilitato, e che, in conseguenza di ciò, appaiono ravvisabili un difetto di "legitimatō ad processum" del reclamante ed un'invalidità del reclamo da intendersi irrimediabile perchè implicante mancanza di requisiti formali indispensabili per il raggiungimento dello scopo (art. 156, co. 2°, cod. proc. civ.);

considerato, pertanto, che, per la ragione esposta, deve essere dichiarata la nullità del reclamo e di tutti i successivi atti procedurali, restando assorbito l'esame di ogni altro profilo del caso in discorso;

p.t.m.

dichiara la nullità del reclamo introduttivo e di tutti gli atti successivi».

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 5-10 aprile 1989; Pres. Metta; Rel. Paolini; Amministratore di Cassa Rurale ed Artigiana c. Ministero del Tesoro.

Violazione del r.d.l. 26.8.1937, n. 1706 e successive modificazioni (art. 39, 2° comma). Procedimento ex art.90 l.b.. Natura contenziosa. Necessità di ministero di difensore ex art. 82, 3° comma, c.p.c.. Sottoscrizione della parte personalmente. Difetto di *legitimatio ad processum* del reclamante. Invalidità irrimediabile dell'atto introduttivo attesa la mancanza di un suo requisito formale indispensabile.

«... letto il ricorso in data 8/VI/1988, con il quale ..., già componente del consiglio di amministrazione della Cassa rurale ed artigiana ..., ha prodotto reclamo, a' termini dell'art. 90, co. 3°, r.d.l. 12/III/1936 n. 375, avverso il decreto del Ministro del tesoro n. 191693 del 21/V/1987 che gli ha irrogato pene pecuniarie per complessive L. 790.000, sembrerebbe per violazioni degli artt. 39, co. 2°, L. 4/VIII/1955 n. 707 e 114, co. 2°, L. 24/XI/1981 n. 689;

atteso che il reclamo in questione – fra l'altro, non corredato da copia del provvedimento reclamato, inesistente in atti, e del quale, per di più non è provata la tempestività, contestata dalla Banca d'Italia, – in quanto istitutivo di un procedimento in camera di consiglio di natura sostanzialmente contenziosa, perchè afferente a conflitto fra diritti soggettivi, e destinato a svolgersi davanti ad un giudice collegiale (art. 90, co. 5°, r.d.l. 12/III/1936 n. 375), a mente dell'art. 82, co. 3°, cod. proc. civ., nella fattispecie non derogato, postula come imprescindibile requisito di validità di essere presentato con il ministero di un difensore legalmente esercente (cfr., sulla applicabilità ai procedimenti in camera di consiglio della citata disposizione del codice di rito, Cass. S.S. U.U. civ., sent. n. 1212 del 5/II/1988 (in Foro it., Rep. 1988, voce "Matrimonio", n. 116) pronunciata in causa Vicil e Florian c. P.g. App. Venezia, espressione della giurisprudenza più autorevole e prevalente, pur se non incontrastata – in senso contrario, di fatti, cfr., Cass. Sez. I Civ. sent. n. 5814 del 3/VII/1987 (in Foro it., Rep., 1987, voce "Agricoltura", n. 111) pronunciata in causa Ronchi c. Ronchi);

rilevato che l'atto introduttivo del giudizio in esame risulta sottoscritto soltanto dalla parte personalmente, senza l'assistenza di un difensore legalmente abilitato, e che, in conseguenza di ciò, appaiono ravvisabili un difetto di "legitimatio ad processum" del reclamante ed una invalidità del reclamo da intendersi irrimediabile, perchè implicante mancanza di requisiti formali indispensabili per il raggiungimento dello scopo (art. 156, co. 2°, cod. proc. civ.);

considerato, pertanto, che, per la ragione esposta, deve essere dichiarata la nullità del reclamo e di tutti i successivi atti procedurali, restando assorbito l'esame di ogni altro profilo del caso in discorso;

p.t.m.

dichiara la nullità dell'atto introduttivo e di tutti gli atti successivi».

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 10 febbraio-6 maggio 1989; Pres. Sciuto; Rel. Misiti; Amministratori di Banca ordinaria c. Ministero del Tesoro.

Violazione del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (artt. 31, 1° comma, 32, lett. d), e 35, 2° comma, lett. c)). Consulenza tecnica volta a contrastare le risultanze ispettive. Inammissibilità. Obbligo ex art. 31 l.b.. Effettività e realtà dei dati trasmessi. Eliminazione tempestiva delle irregolarità. Sussistenza dell'illecito.

«... Con ricorso in data 4/7/1988 ..., componenti del consiglio di amministrazione della Banca Popolare ..., hanno proposto reclamo, ex art. 90 della Legge bancaria, avverso il decreto in data 28/7/1987, notificato il 7/6/1988, con il quale il Ministro del Tesoro, in esito ad una ispezione della Banca d'Italia, irrogò a ciascuno dei predetti amministratori la complessiva pena pecuniaria di L. 410.000, ritenendoli responsabili: 1) di violazione dell'art. 35, 2° comma, lett. c) delle istruzioni per l'applicazione della L.B., per aver posto a base della valutazione del merito creditizio della clientela criteri non identificabili nè supportati da idonea documentazione; 2) di violazione dello art. 31, 1° comma L.B., per non aver iscritto a voce propria posizioni di credito in sofferenza; 3) di violazione dell'art. 32, lett. d) delle istruzioni di applicazione della L.B., per aver ricompreso nell'aggregato relativo al complessivo investimento obbligatorio in titoli valori mobiliari vincolati a cauzione degli assegni circolari.

Nel chiedere l'annullamento del provvedimento sanzionatorio, per assoluta insussistenza delle irregolarità addebitate, i richiedenti sostengono: 1) com'è prassi nei piccoli istituti, il merito creditizio veniva valutato in base alla conoscenza diretta degli operatori, mentre la genericità di alcune pratiche di fido è dovuta al fatto che esse trovavano supporto in precedenti pratiche relative agli stessi affidatari; 2) indipendentemente da ogni questione circa la sua possibile riconducibilità nello ambito della previsione di cui alla disposizione asseritamente violata, l'infrazione relativa ai supposti crediti in sofferenza non ad altro è ricollegabile se non all'assurdità dei criteri seguiti dagli ispettori nella riclassificazione delle partite creditorie, molte delle quali, oltretutto, in via di sistemazione proprio durante la visita ispettiva; 3) l'aggregato relativo all'investimento obbligatorio in titoli, ancorchè momentaneamente oggetto di prelievo, è stato rapidamente reintegrato.

Il reclamo non è fondato. Premesso che la consulenza tecnica, sulla cui ammissione i reclamanti hanno particolarmente insistito, è un mezzo di indagine al quale non può farsi ricorso in via meramente esplorativa, osserva infatti la Corte: a) le presunte deviazioni degli ispettori dai criteri da osservarsi in materia di classificazione delle partite creditorie, non specificamente individuate ed allegate dai reclamanti, non possono accertarsi attraverso l'ausilio di una consulenza; b) l'obbligo di cui all'art. 31 della L.B. in tanto può ritenersi osservato in quanto i dati trasmessi siano effettivi e reali; c) nè la prassi nè la supposta superfluità di determinati adempimenti possono legittimare comportamenti difformi dalle istruzioni cui gli operatori bancari debbono attenersi; d) la pronta eliminazione di una irregolarità non esclude, evidentemente, la sussistenza della irregolarità stessa.

P.Q.M.

La Corte rigetta il reclamo».

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 22 febbraio-6 maggio 1989; Pres. Anedda; Rel. Marchese; Amministratore di Banca ordinaria c. Ministero del Tesoro.

Violazione del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (art. 35, 2° comma, lett. b). Procedimento ex art.90 l.b.. Natura contenziosa e giurisdizionale. Necessità di ministero di difensore ex artt. 82 e 83 c.p.c.. Inammissibilità del reclamo.

«... Letto il reclamo spedito il 10 novembre 1987 da ... avverso il decreto del Ministro del tesoro n. 191274 del 27 febbraio 1987, con il quale è stata inflitta la pena pecuniaria di L. 200.000 alla reclamante, quale componente del consiglio di amministrazione della Banca di ..., per violazione dell'art. 35, 2° comma, lett. b), del R.D.L. 12 marzo 1936, n. 375 (legge bancaria), avendo l'azienda concesso due affidamenti di ammontare superiore al proprio patrimonio, senza la prescritta autorizzazione dell'organo di vigilanza;

Visto il parere del P.G. in sede, sentita la relazione del consigliere delegato ed esaminati la relazione e gli atti trasmessi dalla Banca d'Italia;

Rilevato che il reclamo in parola non è stato sottoscritto da un procuratore legalmente esercente e che, nel presente procedimento la difesa tecnica è indispensabile, si sensi degli artt. 82 e 83 c.p.c., che costituiscono norme generali in ordine allo "stare in giudizio", sia perchè il procedimento stesso ha natura indubbiamente contenziosa (cioè a parti contrapposte), in quanto incide su diritti soggettivi e, all'esercizio del potere punitivo dello Stato, si contrappone il diritto dell'interessato a non essere colpito se non nei casi tassativamente previsti dalla legge, sia perchè trattasi di procedimento giurisdizionale, come si evince dalla relazione del governo alla legge 7 marzo 1938, n. 141, ove in proposito si legge: "anche per le infrazioni punite amministrativamente viene stabilita la garanzia di un ricorso in sede giurisdizionale", nonchè dall'appartenenza della Corte al potere giudiziario, con esclusione dalla sua composizione di soggetti estranei a tale ordine;

Ritenute, pertanto, che il reclamo è inammissibile;

P.Q.M.

Dichiara inammissibile il reclamo di che innanzi».

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 13 marzo-6 maggio 1989; Pres. Anedda; Rel. Vitrone; Amministratori di Cassa di Risparmio c. Ministero del Tesoro.

Violazione del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (art. 31, 1° comma). Reclamo proposto oltre il termine stabilito dall'art. 90 l.b.. Inammissibilità. Reclamo proposto in violazione del disposto di cui all'art. 83, 3° comma, c.p.c.. Nullità. Mancata iscrizione a voce propria di posizioni di credito in sofferenza. Responsabilità del Consiglio di amministrazione. Sussistenza. Responsabilità del direttore generale e del Comitato di gestione. Esclusione.

«... visto il decreto del Ministro del Tesoro n. 476269 del 21 marzo 1988, con il quale, tra l'altro, è stata irrogata la pena pecuniaria di L. 10.000 ai componenti del consiglio di amministrazione della Cassa di Risparmio e Depositi di ... per la violazione dell'art. 31, 1° co. del 12 marzo 1936, n. 375 (legge bancaria), all'esito del procedimento disciplinato dall'art. 90 della legge suddetta;

letti i reclami presentati, rispettivamente, dai consiglieri di amministrazione ..., pervenuti in varie date alla Banca d'Italia e da questa trasmessi il 4 ottobre 1988 alla Corte di Appello di Roma;

lette le memorie difensive depositate dai reclamanti ...;

vista la documentazione allegata;

esaminati gli atti;

sentiti i reclamanti e il procuratore della Banca d'Italia;

raccolto il parere del Pubblico Ministero;

Premesso che il decreto impugnato è stato notificato il 7 giugno 1988 a ... e il 9 giugno successivo a ..., i quali hanno fatto pervenire il loro reclamo alla Banca d'Italia rispettivamente in data 2 agosto e 28 luglio 1988, oltre il termine di trenta giorni stabilito dallo art. 90 legge bancaria;

rilevato che il reclamo di ... è stato proposto personalmente, senza il ministero di un procuratore legalmente esercente, in violazione del disposto dell'art. 83, 3° co., cod. proc. civ., operante in materia a causa della natura contenziosa del giudizio, promosso per la dichiarazione di illegittimità di una sanzione pecuniaria amministrativa;

dato atto che i reclamanti ... contestano l'imputabilità ai componenti del consiglio di amministrazione della infrazione di cui al decreto del Ministro del Tesoro, consistente nella mancata iscrizione a voce propria di posizioni di credito in sofferenza e sostengono che il passaggio delle posizioni di impiego vivo al conto sofferenze viene effettuato dagli uffici competenti sotto la responsabilità del direttore generale e che la funzione di amministrazione attiva e di gestione ordinaria della Cassa appartiene alla competenza istituzionale del comitato di gestione;

rilevato, altresì, che il solo (...) eccepisce di essere stato particolarmente diligente nel segnalare il controllo della voce sofferenze, richiamando l'attenzione della direzione e degli organi competenti della Cassa sulla necessità di una condotta attenta e prudente;

considerato che lo statuto della Cassa di Risparmi e Depositi di ..., approvato con D.M. del 9 giugno 1983, all'epoca vigente, stabilisce all'art. 26 che il consiglio di ammini-

strazione, nell'esercizio dei propri poteri di indirizzo e controllo sull'attività della Cassa, provvede, tra l'altro, a stabilire gli indirizzi programmatici di attività della Cassa, a esercitare il controllo di merito sull'andamento e sui risultati della gestione, a valutare il bilancio predisposto dal comitato di gestione, corredandolo della relazione da presentare all'assemblea, e infine, a deliberare sull'azione di responsabilità contro i componenti del comitato di gestione;

considerato che il comitato di gestione, pur avendo per statuto i più ampi poteri di amministrazione, si limita quanto al bilancio a predisporre un progetto, che viene fatto proprio dal consiglio di amministrazione e sottoposto all'approvazione dell'assemblea all'esito di una valutazione positiva fondata su un controllo di merito dell'andamento e dei risultati della gestione della Cassa;

ritenuto che tale controllo, espressamente esteso al merito, presuppone necessariamente una esatta visione degli impieghi vivi e delle sofferenze, senza la quale non è possibile nè un giudizio sull'andamento della gestione, nè una valutazione dei rischi connessi con l'attività creditizia esercitata dalla Cassa;

ritenuto che tale valutazione costituisce l'imprescindibile presupposto delle eventuali azioni di responsabilità contro i componenti del comitato di gestione;

ritenuto, altresì, che tale interpretazione trova un ulteriore elemento di riscontro nelle risultanze del verbale dell'adunanza del consiglio di amministrazione del 28 febbraio 1986, dal quale si ha modo di rilevare che sia il cons. ..., sia il cons. ... ebbero a manifestare le proprie preoccupazioni in ordine al conto sofferenze della Cassa con particolare riferimento, da parte di quest'ultimo, a precedenti discussioni specifiche sull'argomento nell'ambito del consiglio di amministrazione;

considerato perciò che tale organo, nell'esercizio delle sue funzioni di controllo di merito sull'andamento della gestione, ha esaminato con vigile attenzione il conto sofferenze;

ritenuto, inoltre, che, qualora tale esame dia luogo ad elementi di preoccupazione, le assicurazioni provenienti da un componente del collegio sindacale, risultanti dal verbale in questione, non valgono, di per sè sole, ad attenuare o escludere la responsabilità del consiglio di amministrazione, il quale assume la paternità del bilancio sottoposto all'approvazione dell'assemblea dei soci;

valutata globalmente la molteplicità degli elementi che possono desumersi da un'attenta lettura dello statuto della Cassa e dall'azione concreta del consiglio di amministrazione in ordine al conto sofferenze della Cassa;

tutto ciò considerato;

visto l'art. 90 della legge bancaria;

P.Q.M.

La Corte così provvede:

- 1) dichiara inammissibili i reclami proposti da ... (oltre il termine di trenta giorni stabilito dall'art. 90 l.b.);
- 2) dichiara la nullità del reclamo proposto da ... (reclamo proposto in violazione del disposto di cui all'art. 83, 3^a co., c.p.c.);
- 3) rigetta i reclami proposti da ...»

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 4 maggio-5 giugno 1989; Pres. Anedda; Rel. Adamo; Direttore di Cassa Rurale ed Artigiana c. Ministero del Tesoro.

Violazione del r.d.l. 26.8.1937, n. 1706 e successive modificazioni (art. 39, 2° comma, lett. a), b), c)). Reclamo presentato presso una Filiale della Banca d'Italia e non presso il competente Ispettorato oltre il termine stabilito dall'art. 90 l.b.. Attestazione da parte dell'ente pubblico ricevente. Inammissibilità del reclamo.

«... letto il ricorso presentato da ..., ex direttore della Cassa Rurale ed Artigiana di ..., con il quale questi ha proposto reclamo, ai sensi dell'art. 90 terzo comma r.d.l. 12.3.1936 n. 375, avverso il decreto del Ministro del Tesoro n. 102862 del 18.3.1985, con il quale gli sono state irrogate pene pecuniarie per complessive L. 35.000 per violazione dell'art. 39 II comma lett. a), b), c) L. 4.8.1955 n. 707;

ritenuto che ai sensi dell'art. 90 terzo comma r.d.l. n. 375 del 1936 il reclamo avverso il decreto del Ministro del Tesoro va presentato nel termine di gg. 30 dalla data di comunicazione del provvedimento impugnato;

che nella specie il decreto de quo risulta notificato a mezzo del messo comunale in data 18.5.1985, come precisato nel ricorso dallo stesso reclamante;

che il reclamo è stato presentato presso la filiale di Ascoli Piceno della Banca d'Italia e non presso il competente Ispettorato, solo in data 18.6. 1985, come si evince dalla comunicazione di detta filiale in data 24.6.1985 diretta all'Amministrazione Centrale Vigilanza sulle Aziende di Credito;

che l'indicata circostanza, attestata da ente pubblico non è stata contestata da ... il quale nulla ha eccepito sul punto, talchè deve ritenersi per certo che il reclamo sia stato effettivamente presentato in data 18.6.1985, un giorno dopo la scadenza del termine previsto dal richiamato art. 90;

che pertanto il reclamo va dichiarato inammissibile in quanto tardivo.

P.Q.M.

dichiara inammissibile il reclamo proposto da ... avverso il decreto del Ministro del tesoro n. 102862 del 18.3.1985».

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 2 giugno-11 luglio 1989; Pres. Anedda; Rel. Misiti; Sindaco di Banca Popolare c. Ministero del Tesoro.

Violazione del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (art. 31, 1° comma). Sindaci. Mancato esercizio dei poteri di denuncia e di intervento ad essi devoluti dalla legge. Responsabilità. Mera inesattezza delle notizie fornite all'Organo di vigilanza in occasione di benessere richiesto per l'aumento della partecipazione della banca in altra società. Sussistenza di violazione. Infrazioni distintamente sanzionate non conseguenti ad una sola azione od omissione. Inapplicabilità dell'art. 8, prima ipotesi, della legge n. 689/1981. Violazioni della medesima disposizione di legge. Inflizione di un'unica pena pecuniaria in misura aggravata in applicazione dell'art. 8, seconda ipotesi, della legge n. 689/1981.

«... con ricorso dell'1/7/1988 ..., ex sindaco della Banca Popolare di ..., ha proposto reclamo davanti a questa Corte di appello avverso il decreto in data 21 marzo 1988 con il quale il Ministro del tesoro gli ha irrogato la complessiva pena pecuniaria di L. 70.000, avendolo ritenuto responsabile di: 1) anomalie contabili nei comparti titoli e partecipazioni (art. 31, 1° comma L.B.); 2) inesattezze di segnalazioni all'organo di vigilanza (art. 31, 1° comma L.B.); 3) inesatte notizie fornite all'organo di vigilanza in occasione del benessere richiesto per l'aumento della partecipazione della banca nella società Immobiliare

A sostegno del reclamo proposto, il (reclamante) adduce: 1) le anomalie contabili cui al n. 1 – contenute, in ogni caso, entro modesti limiti fisiologici sono da riconnettersi all'improvvisa mole di lavoro da cui la banca è stata sopraffatta in conseguenza del boom di borsa, verificatosi in quel lasso di tempo, mentre le inesattezze incorse nelle segnalazioni all'organo di vigilanza, di cui alla contestazione n. 2, sono da ricollegarsi alle difficoltà manifestatesi, soprattutto a livello umano, nel primo periodo di passaggio dalla contabilità manuale a quella meccanizzata; 2) essendo la partecipazione della banca totalitaria, l'aumento di capitale per il quale è stato chiesto il benessere non ha comportato, per la medesima banca, rischi di sorta; 3) le tre diverse infrazioni avrebbero dovuto essere, in ogni caso, unificate, ex art. 8 della legge 24 novembre 1981 n. 689, con conseguente irrogazione di una sola pena.

Il reclamo non è fondato. Premesso che, secondo quanto emerge dalle osservazioni della Banca d'Italia, le violazioni di cui alla contestazione si sono manifestate nel quadro di una situazione di estrema gravità, tale da comportare lo scioglimento degli organi aziendali e la sottoposizione della banca ad amministrazione straordinaria ai sensi dello art. 57 L.B., osserva infatti la Corte: a) le asserite cause delle irregolarità poste in luce dalla ispezione non esimono da responsabilità i sindaci, tenuti in ogni caso ad esercitare, in considerazione della loro funzione, i poteri di denuncia e di intervento ad essi devoluti dalla legge; b) la mancanza di rischio dell'operazione relativa all'aumento di capitale della Immobiliare ... è irrilevante, essendo sufficiente, ai fini della sussistenza della violazione al riguardo contestata, la mera inesattezza delle notizie fornite all'organo di vigilanza; c) non conseguendo ad una sola azione od omissione, le infrazioni distintamente sanzionate non soggiacciono al trattamento disposto, in materia di unificazione di sanzioni, dall'art. 8, prima ipotesi, della legge n. 689 del 1981; quanto poi alle violazioni della medesima disposizione di legge (seconda ipotesi del citato art. 8), è stato già provveduto, con il decreto impugnato, alla prevista inflizione di un'unica pena pecuniaria in misura aggravata.

P.Q.M.

la Corte rigetta il reclamo».

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 3 luglio-30 settembre 1989; Pres. Valente; Rel. Sciuto; Sindaco di Cassa di Risparmio c. Ministero del Tesoro.

Violazione del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (art. 31, 1° comma). Procedimento ex art. 90 l.b.. Natura contenziosa. Necessità di ministero di difensore ex art. 82, 3° comma, c.p.c.. Sottoscrizione della parte personalmente. Insuscettibilità di sanatoria. Nullità dell'atto introduttivo.

«... Letto il ricorso in data 10 ottobre 1988 con il quale ..., componente del collegio sindacale della Cassa di Risparmio di ..., ha proposto reclamo, ai sensi dell'art. 90 della legge bancaria (RDL 12/3/1936 n. 375), avverso il decreto del Ministero del Tesoro n. 476286 notificatogli il 15/9/1988, con il quale gli è stata inflitta la pena pecuniaria di lire 10.000 per violazioni all'art. 31, comma 1°, L.B.;

atteso che il reclamo in questione, in quanto istitutivo di un procedimento in camera di consiglio di natura sostanzialmente contenziosa, perchè afferente a conflitto per diritti soggettivi ed altresì destinato a svolgersi dinanzi a giudice collegiale (art. 90, comma 5, r.d.l. cit.), postula come imprescindibile requisito di validità – a mente dello art. 82, comma 3°, cod. proc. civ., nella specie non derogato – di essere presentato a ministero di un difensore legalmente esercente (cfr.: Cass. S.U. 5/12/1988, n. 1212, in Foro it., Rep., 1988, voce “Matrimonio”, n. 116), sull'applicabilità della citata disposizione del codice di rito ai procedimenti in camera di consiglio);

rilevato che l'atto introduttivo della procedura in esame risulta sottoscritto soltanto dalla parte personalmente senza l'assistenza di difensore legalmente abilitato – a nulla rilevando il successivo tardivo conferimento di procura speciale in data 17 maggio 1989 – così configurandosi un difetto di “legitimatio ad processum” del reclamante ed una invalidità del reclamo da intendersi – come anche rilevato dal Procuratore Generale – irrimediabile, in quanto trattasi di atto mancante dei requisiti formali indispensabili per il raggiungimento dello scopo (cfr. quanto alla insuscettibilità di sanatoria dell'atto introduttivo del giudizio, in relazione all'onere del patrocinio: (Cass. 8 febbraio 1983, n. 1032, in Foro it, Rep., 1983, voce Procedimento civile, n. 42; Cass. 22 aprile 1981, n. 2384, id., 1981, I, 1908, Cass. 3 dicembre 1975, n. 4006, ibid., 1975, voce “Avvocato e procuratore”, n. 191);

considerato, pertanto, che deve essere dichiarata la nullità del predetto atto introduttivo e di tutti i conseguenti atti del procedimento, restando precluso l'esame di ogni altro profilo del caso;

P.Q.M.

dichiara la nullità del reclamo e di tutti gli atti successivi».

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 4 luglio-12 ottobre 1989; Pres. Anedda; Rel. Cocco; Amministratore di Cassa di Risparmio c. Ministero del Tesoro.

Violazione del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (artt. 31, 1° comma, 35, 2° comma, lett. c)). Procedimento ex art.90 l.b.. Natura contenziosa e giurisdizionale. Necessità di ministero di difensore ex artt. 82 e 83 c.p.c.. Sottoscrizione della parte personalmente. Insuscettibilità di sanatoria. Nullità assoluta dell'atto introduttivo.

«... Letto il reclamo ..., pervenuto per posta alla Cancelleria in data 2/12/1988, avverso il decreto del Ministro del tesoro n. 476177 del 22 febbraio 1988, con il quale è stata inflitta al reclamante la pena pecuniaria di L. 100.000 per aver violato, quale componente del Consiglio di amministrazione della Cassa di Risparmio ..., la disposizione di cui all'art. 35, 2° c., lett. c) istr. appl. legge bancaria, erogando credito con procedure irregolari, nonché della pena pecuniaria di L. 1.000.000 per avere, nell'indicata veste, violato l'art. 31, I c. legge bancaria, omettendo di ragguagliare fedelmente in ordine a rapporti intrattenuti con l'imprenditore ...;

visto il parere del P.G. in sede, sentita la relazione del consigliere delegato, sentito il reclamante ed esaminata la relazione e gli atti trasmessi dalla Banca d'Italia;

Rilevato che il reclamo in esame non è stato sottoscritto da un procuratore legalmente esercente, bensì personalmente dal ... ;

Osservato che il presente procedimento, attinendo all'esercizio del potere punitivo dello Stato a fronte del diritto dell'interessato a non essere sanzionato se non per ipotesi tassativamente previste, rivela indubbia natura contenziosa;

Considerato che il procedimento medesimo ha dichiarata natura giurisdizionale, come si evince dalla relazione del governo alla legge 7/3/1938 n. 141 (ove si legge "anche per le infrazioni punite amministrativamente viene stabilita la garanzia di un ricorso in sede giurisdizionale") nonchè dalla composizione di questa Corte, per esclusione di soggetti estranei all'ordine giudiziario;

Ritenuto che, in ragione della predetta natura contenziosa e giurisdizionale del procedimento, la difesa tecnica è indispensabile ai sensi delle disposizioni di cui agli artt. 82 e 83 c.p.c., costituenti norme generali di ingresso al contenzioso giurisdizionale;

Osservato, pertanto, che il reclamo è inammissibile per originaria nullità assoluta travolgente tutti gli atti successivi, onde non può considerarsi sanante la procura successivamente conferita,

P.Q.M.

dichiara inammissibile il reclamo».

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 6 luglio-12 ottobre 1989; Pres. Anedda; Rel. Ciuchini; Sindaco di Cassa di Risparmio c. Ministero del Tesoro.

Violazione del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (art. 31, 1° comma). Irragionevolezza della sopravvalutazione, da parte dell'Organo di Vigilanza, delle sofferenze dell'azienda. Esclusione atteso che il calcolo delle sofferenze da parte degli ispettori è avvenuto secondo le prescrizioni generali e predeterminate fissate nelle istruzioni della Banca d'Italia. Elusione generalizzata di norme e di legittime disposizioni dell'autorità. Responsabilità dei sindaci.

«... nel reclamo presentato il 18 ottobre 1988 da ... ai sensi dell'art. 90, co. 3°, RDL n. 375/36, contro il decreto del min. Tesoro 21 marzo 1988 n. 476286, a lui comunicato il 19 settembre 1988, recante applicazione (al reclamante), quale componente il collegio sindacale della Cassa di ..., della pena pecuniaria di lire. 10.000, per la mancata scritturazione a voce propria di numerose posizioni contabili di credito in sofferenza.

Letto il ricorso e le altre difese scritte, esaminati gli atti, sentite le parti e il Procuratore generale, che ha concluso per il rigetto del reclamo.

considerato che l'addebito, e in ogni caso la responsabilità, vengono contestati nel reclamo sotto il duplice profilo 1) dell'irragionevole sopravvalutazione, da parte dell'organo di vigilanza, delle sofferenze (dell'azienda) al 31 luglio 1986, dimostrata dalle ben diverse e minori risultanze del bilancio chiuso dai commissari straordinari al 31 dicembre 1986; 2) della mancanza di colpa del reclamante, che aveva regolarmente vigilato sulla funzionalità dell'impianto organizzativo diretto al rilievo delle sofferenze (dell'azienda), non essendo esigibile, in una struttura così complessa, un controllo sugli atti elementari di gestione e sulle singole registrazioni contabili;

ritenuto che trattasi di motivi palesemente inconsistenti, perchè il calcolo delle sofferenze da parte degli ispettori è avvenuto secondo le prescrizioni generali e predeterminate nelle istruzioni della Banca d'Italia in argomento, le stesse che avrebbero dovuto essere applicate dalla Cassa, con risultanze che dimostrano la gravità della violazione dell'art. 31, co. 1° RDL n. 375/36 (502.838 milioni di fronte a 262.534 milioni per l'azienda di credito, e 139.789 milioni di fronte a 30.130 milioni per la gestione credito fondiario) e che non sono affatto in contraddizione con i minori importi riportati al riguardo nel bilancio 1986, giacchè nella relazione che lo accompagna i commissari straordinari danno atto che, trovatisi per la ristattezza del tempo nell'impossibilità di operare tutti i riscontri, dovettero provvedere alle approvazioni in bilancio sulla base di dichiarazioni firmate "in fede" da funzionari e dirigenti dell'istituto;

che, quanto al secondo motivo, appare mal posta l'alternativa tra una vigilanza diretta alla funzionalità complessiva dell'organizzazione aziendale di raccolta e trasmissione delle informazioni relative alle sofferenze, e il controllo a tappeto delle posizioni creditizie, essendo indiscutibilmente compito dei sindaci di impedire quell'elusione generalizzata di norme e di legittime disposizioni dell'autorità che si è nel caso verificata, in una situazione peraltro, come ha correttamente osservato il procuratore generale, nella quale l'attenzione e lo zelo dei componenti il collegio sindacale avrebbero dovuto essere stati ridestati da precedenti vicende e dai riflessi organizzativi che tali vicende avevano avuto all'interno della banca;

che sussiste pertanto la violazione dell'art. 31, co. 1° RDL n. 375/36 e non sono ravvisabili elementi tali da escludere la responsabilità dell'interessato, onde il ricorso va respinto;

P.Q.M.

rigetta il reclamo».

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 18-23 ottobre 1989; Pres. Anedda; Rel. Paolini; Amministratore di Banca Popolare c. Ministero del Tesoro.

Violazione del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (art. 31, 1° comma). Procedimento ex art. 90 l.b.. Natura formalmente e sostanzialmente contenziosa. Necessità di ministero di difensore ex art. 82, 3° comma, c.p.c. .Sottoscrizione della parte personalmente. Nullità dell'atto introduttivo.

«... letto il ricorso datato 21.IX.1988, con il quale ..., già componente del consiglio di amministrazione della Banca popolare di ..., ha impugnato a' termini dell'art. 90, comma 3, r.d.l. 12.III.1936 n. 375, contestandone sotto molteplici profili la legittimità e la fondatezza, il decreto del Ministro del Tesoro n. 476655 del 27.VI.1988, notificatogli il 26.10.1988, che gli ha irrogato una pena pecuniaria di L. 500.000 in relazione a riscontrata violazione dell'art. 31, comma 1, r.d.l. prec. cit.;

esaminati gli atti;

viste le conclusioni del p.m., che ha chiesto dichiararsi inammissibile il reclamo;
sentito il relatore;

rilevato che l'impugnativa in discussione, da aversi per incontestabilmente tempestiva perchè inoltrata a mezzo del servizio postale il 21.XI.1988 e pervenuta all'organismo competente a riceverla il 24.XI.1988 – come da documentazione postale prodotta dal reclamante –, quindi nel rispetto del termine, di trenta giorni, stabilito dal dianzi ricordato art. 90, comma 3, r.d.l. n. 375 del 1936, si appalesa immeritevole di ingresso perchè proposta per il tramite di atto viziato da nullità insanabile;

considerato, infatti, che i reclami del genere di quello in questione, in quanto istitutivi di procedimenti in camera di consiglio di natura formalmente e sostanzialmente contenziosa, perchè afferenti a conflitto fra diritti soggettivi, destinati a svolgersi davanti ad un giudice collegiale (art. 90, comma 5, r.d.l. 12.III.1936 n. 375), a mente dell'art. 82, comma 3, cod. proc. civ., nella fattispecie non derogato, postulano come imprescindibile requisito di validità di essere presentati con il ministero di un difensore legalmente esercente (cfr., sull'operatività della richiamata disposizione del codice di rito nei procedimenti in camera di consiglio, Cass SS.UU. civ., sent. n. 1212 del 5.2.1988 (in Foro it., Rep., 1988, voce "Matrimonio", n. 116) pronunciata in causa Vicil e Florian c. P.G. App. Venezia, nonché Cass. Sez. I civ., sent. n. 3099 del 24.6.1989, pronunciata in causa P.G. App. Roma c. Battaglia, pubblicata nella motivazione in Foro it. 1989, I, 2138);

constatato che l'atto introduttivo del giudizio in esame risulta sottoscritto soltanto dalla parte personalmente, senza l'assistenza di un difensore legalmente abilitato, e che, in ragione di ciò, appaiono ravvisabili un difetto di "legitimatio ad processum" del reclamante ed una invalidità del reclamo da intendersi irrimediabile perchè implicante mancanza di requisiti formali indispensabili per il raggiungimento dello scopo (art. 156, comma 2, cod. proc. civ.),

ritenuto, pertanto, che, nella situazione evidenziata, deve essere dichiarata la nullità del reclamo e di tutti i successivi atti procedimentali, restando assorbito l'esame di ogni altro profilo del caso in discorso;

p.t.m.

dichiara la nullità del reclamo introduttivo e di tutti gli atti successivi».

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 15-27 gennaio 1990; Pres. Scorzelli; Rel. Vitrone; Amministratori di Cassa di Risparmio c. Ministero del Tesoro.

Violazione del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (art. 31, 1° comma). Procedimento *ex art. 90 l.b.*. Natura contenziosa. Sottoscrizione della parte personalmente. Nullità del reclamo. Rilievi della Banca d'Italia. Insuscettibilità di formare oggetto di contestazione in via subordinata e ipotetica. Presidente del Consiglio di amministrazione di Cassa di Risparmio. Responsabilità a causa della mancata iscrizione a voce propria di posizioni di credito in sofferenza.

«... visto il decreto del Ministro del tesoro n. 447050 del 29 ottobre 1988, con il quale, in rettifica del precedente decreto n. 476177 del 22 febbraio 1988, le pene pecuniarie inflitte ai componenti del consiglio di amministrazione della Cassa di Risparmio ... per l'irregolarità descritta sub 3), si specificava che l'irregolarità sanzionata doveva intendersi quella descritta sub 4) (rilevazione di sofferenze non scritturate a voce propria);

letti i reclami presentati, rispettivamente, da ... pervenuti alla Banca d'Italia in data 1-8 febbraio 1989 e da questa trasmessi alla Corte d'Appello di Roma;

lette le memorie difensive depositate dal ... e dalla Banca d'Italia;

esaminati gli atti e la documentazione allegata;

sentiti il reclamante ... e il procuratore e la Banca d'Italia;

raccolto il parere del Pubblico Ministero;

premesso che i reclami di ... e di ... sono stati proposti personalmente, senza il ministero di un procuratore legalmente esercente, in violazione del disposto dell'art. 83, 3° co., cod. proc. civ., operante in materia a causa della natura contenziosa del giudizio, promosso per sentir dichiarare la illegittimità di una sanzione pecuniaria amministrativa;

dato atto che il reclamante ... contesta che possa essergli imputata, nella sua qualità di presidente del consiglio di amministrazione della Cassa di Risparmio l'infrazione contestata col decreto di rettifica, consistente nella mancata iscrizione a voce propria di posizioni di credito in sofferenza e sostiene che il passaggio delle posizioni di impiego vivo al conto sofferenze costituisce compito esclusivo di altro organo collegiale (comitato di gestione), debitamente assistito e determinato dall'esecutivo;

considerato, preliminarmente che l'art. 10 dello Statuto della Cassa di Risparmio ..., approvato con D.M. del 12 dicembre 1985, stabilisce che il presidente del consiglio di amministrazione è componente di diritto del consiglio stesso, sicchè nessuna distinzione è possibile tra la posizione del presidente e quella dei semplici consiglieri;

rilevato che il successivo art. 13 stabilisce che il consiglio di amministrazione, nell'esercizio dei propri poteri di indirizzo e di controllo sull'andamento e sui risultati della gestione della Cassa, provvede, tra l'altro, a stabilire gli indirizzi ai quali dovrà attenersi la gestione della Cassa nella raccolta del risparmio e nell'erogazione del credito (n. 1); a esercitare il controllo di merito sull'andamento e sui risultati della gestione (n. 2); ad approvare il progetto di bilancio e le proposte per il riparto degli utili predisposte dal Comitato di Gestione (n. 4), e, infine, a promuovere l'azione di responsabilità nei confronti dei membri del comitato di Gestione (n. 13);

considerato che il Comitato di gestione, pur avendo, a norma dell'art. 16, tutti i poteri di amministrazione ordinaria e straordinaria non espressamente riservati ad altri organi, si limita, quanto al bilancio, a predisporre un progetto di bilancio di esercizio e a formulare proposte per il riparto degli utili e l'aumento del capitale, che vengono sottoposte all'approvazione del Consiglio di Amministrazione (n. 2), all'esito di una valutazione positiva fondata su un controllo di merito in ordine all'andamento e ai risultati della gestione della Cassa;

ritenuto che tale controllo, espressamente esteso al merito, presuppone necessariamente un'esatta visione degli impieghi vivi e delle sofferenze, senza la quale non è possibile nè un giudizio sull'andamento della gestione, nè una valutazione dei rischi connessi con l'attività creditizia esercitata dalla Cassa;

ritenuto, altresì, che tale valutazione costituisce l'imprescindibile presupposto delle eventuali azioni di responsabilità contro i componenti del Comitato di Gestione;

rilevato, infine, che, secondo i rilievi della Banca d'Italia – che non formano oggetto di contestazione neppure in via subordinata e ipotetica – non risultavano contabilizzate alla voce “sofferenze” le posizioni facenti capo ai gruppi ..., la cui esposizione per cassa era pari a L. 417.000.000.000, per le quali era stata formulata una previsione di perdita di almeno L. 147.900.000.000;

ritenuto che l'importo più che considerevole delle sofferenze non appostate a voce propria è tale che non può essere ignorata dal presidente del consiglio di amministrazione nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, tenuto conto che, secondo le istruzioni della Vigilanza della Banca d'Italia impongono di allegare al bilancio delle Casse di Risparmio, come parte integrante, l'elenco dei crediti in sofferenza corredato da apposito prospetto riassuntivo (par. 7, lett. d.);

valutata globalmente la molteplicità degli elementi che possono desumersi da una puntuale lettura dello Statuto della Cassa con riferimento ai compiti del Consiglio di amministrazione;

tutto ciò considerato;

visto l'art. 90 della legge bancaria;

P.Q.M.

La Corte così provvede:

- 1) dichiara la nullità del reclamo proposto da ...;
- 2) rigetta il reclamo proposto da ...».

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 1° febbraio-5 maggio 1990; Pres. Anedda; Rel. Sciuto; Direttore generale e Presidente del Comitato di Gestione di Cassa di Risparmio c. Ministero del Tesoro (n. 88/89).

Violazioni del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (artt. 31, 1° comma, e 35, 2° comma, lett. c). Necessità della contestazione degli addebiti. Contestazioni trasmesse all'indirizzo dell'agente con raccomanda A.R.. Sufficienza. Motivazione *per relationem*. Ammissibilità. Responsabilità oggettiva. Esclusione. Responsabilità del Direttore Generale relativa alla funzionalità ed all'organizzazione dell'esecutivo non essendo egli un mero esecutore di delibere del Consiglio di amministrazione.

«... visto il reclamo proposto, ai sensi dell'art. 90 R.D.L. 12 marzo 1936 n. 375, da ... avverso il decreto del Ministro del Tesoro notificato il 14 settembre 1988, con il quale sono state a lui irrogate: a) nella qualità di direttore generale della Cassa di Risparmio di ..., la pena pecuniaria di lire 300.000 per violazione dell'art. 35, comma secondo, lett. C. L.B.; b) nella qualità di presidente del Comitato di Gestione della stessa Cassa, la pena pecuniaria di lire 1.000.000, per violazione dell'art. 31, comma primo, L.B.;

lette le controdeduzioni della Banca d'Italia e sentito il Procuratore Generale, che ha concluso per il rigetto del reclamo;

a scioglimento della riserva presa il 1° febbraio 1990, dopo la convocazione delle parti in Camera di Consiglio;

rilevato che la prima delle ritenute infrazioni (art. 35, 2° comma, lett. C. istruz. appl. L.B.) riguarda il fatto che "l'azienda non acquisiva la documentazione sufficiente a valutare la capacità di rimborso dei richiedenti i fidi", mentre la seconda infrazione (art. 31, 1° comma, L.B.) concerne il rilievo che "gli impieghi aziendali comprendevano numerose posizioni di credito in sofferenza non scritte a voce propria";

osservato che con il primo motivo di reclamo il ... lamenta violazione dell'art. 90 Legge bancaria e dei principi generali in materia di procedimenti sanzionatori, per non avere ricevuto contestazioni di sorta in ordine agli addebiti prima dell'emanazione del decreto ministeriale;

che con il secondo motivo il reclamante censura – in relazione alla violazione dell'art. 35 secondo comma lett. C, con riferimento alle istruzioni della vigilanza – la mancanza di elementi per identificare i fatti posti a base del provvedimento impugnato, ipotizzando in proprio danno una sorta di responsabilità oggettiva in materia di sanzione amministrativa, contro ogni principio giuridico;

che con il terzo motivo di reclamo – con riferimento alla contestata violazione dell'art. 31 primo comma L.B. – si ripete l'accusa di genericità nei confronti del provvedimento sanzionatorio, altresì contestando la sussistenza di responsabilità personale in capo al reclamante;

ritenuto – quanto al primo motivo – che la garanzia del diritto di difesa di cui all'art. 90, comma primo, L.B. è assicurata sia mediante l'audizione personale dell'incolpato che mediante la formulazione di contestazioni scritte alle quali egli possa replicare; che il principio di cui trattasi in concreto è stato rispettato, atteso che la nota di contestazioni della Banca d'Italia risulta trasmessa all'indirizzo del ... con raccomandata A.R. recapitata tempestivamente il 27 marzo 1987, sicchè non è dubitabile nonostante il breve periodo di detenzione sofferto, che sia stata da lui conosciuta, con ogni conseguenza di legge;

considerato – quanto al secondo e terzo motivo – che l'esigenza che nel decreto ministeriale siano indicati "gli elementi di diritto e di fatto sui quali la decisione amministrativa

si fonda” (art. 37 L. 7 gennaio 1929 n. 4, rich. da art. 90 R.D.L. n. 375/1936) appare nella specie rispettata, posto che nel decreto in esame è fatto riferimento, oltre che alle norme di legge applicate, anche ai fatti posti a fondamento dell’addebito, precisati mediante richiamo espresso alla relazione con la quale il Governatore della Banca d’Italia ha riferito al Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio in ordine alle ispezioni effettuate dall’Ispettorato della Banca d’Italia presso la Cassa di Risparmio di ... nel periodo corrente dal 23 settembre 1986 al 15 gennaio 1987; reputato che con il richiamo a tali atti sia stata posta in essere, sostanzialmente, una motivazione “per relationem”, la quale – del tutto usuale in campo amministrativo e legittima nella specie siccome attiene a fatti in precedenza (come si è visto e come risulta dal concreto tenore della lettera del 25 marzo 1987 n. 2552 della Filiale di ... della Banca d’Italia) analiticamente portati a conoscenza del reclamante e in relazione ai quali allo stesso era stata data, conseguentemente, la possibilità di difendersi – è in concreto sicuramente sufficiente per il raggiungimento degli scopi propri della norma richiamata;

ritenuto, in particolare, – quanto al problema della responsabilità personale posto dal reclamante – che nella specie le infrazioni sono effettivamente imputate ad “azione od omissione del dirigente” (art. 87 L.B.): invero, le norme emanate dalla Banca d’Italia relativamente alle “dichiarazioni che i richiedenti i fidi debbono rilasciare sulle loro condizioni patrimoniali ed economiche perchè i fidi stessi vengano concessi” (art. 35, comma 2^o, lett. C. L.B.) dispongono che gli affidamenti siano concessi su richiesta corredata da determinati elementi conoscitivi minimali, restando agli enti creditizi la valutazione in ordine all’acquisizione di ulteriori informazioni ritenute utili anche con riferimento al grado di rischiosità delle operazioni, senza che le norme in parola tralascino di porre l’accento sulle diverse esigenze da tener presenti nella fase della istruttoria preliminare e sulla valutazione del merito creditizio ai fini della corretta gestione aziendale;

considerato, al riguardo, che in relazione a tali disposizioni i fatti contestati al ... sono tali da integrare le violazioni ritenute, avendo gli Ispettori (con esercizio delle funzioni pubblicistiche di cui agli artt. 10 e 31 L.B.) rilevato carenze ed approssimazioni mal concilianti con una corretta istruttoria delle pratiche di fido (cfr.: fl. 8 Osservazioni Banca It.), e ciò sulla base di criteri e parametri predeterminati dall’Istituto di Vigilanza, indubbia espressione di elevato tecnicismo ed imparzialità, oltre che di generale applicazione nei confronti dell’intero sistema bancario; che, in particolare, – circa la riferibilità al reclamante delle carenze istruttorie delle pratiche di fido – non può essere trascurato che il Direttore Generale non è certo un mero esecutore di delibere ma è pienamente responsabile dell’organizzazione e della funzionalità dell’esecutivo, e deve conoscere e far proprie le risultanze delle istruttorie in argomento (come anche questa Corte ha già ripetutamente statuito per analoghi precedenti); osservato, da ultimo, – quanto ai crediti in sofferenza – che il ... nella sua qualità di Presidente del Comitato di gestione, non è certo immune da responsabilità, atteso che l’esame dell’andamento del comparto e il conseguente apprezzamento del rischio sembrano ricompresi a pieno titolo nel novero delle funzioni demandate al predetto organo di amministrazione ed in ogni caso è innegabile una responsabilità dei componenti dell’organo stesso con riferimento al mancato riscontro di conformità delle segnalazioni inviate alla Vigilanza rispetto alle deliberazioni assunte;

ritenuto, in definitiva, che il reclamo non può trovare accoglimento in quanto infondato;

P.Q.M.

Respinte il reclamo».

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 1° febbraio-5 maggio 1990; Pres. Anedda; Rel. Sciuto; Sindaco di Cassa di Risparmio c. Ministero del Tesoro (n. 93/89).

Violazione del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (art. 31, 1° comma). Istruzioni della Banca d'Italia tese a stabilire i criteri in base ai quali determinati crediti devono essere qualificati e comunicati come "sofferenti". Discrezionalità tecnica dell'Organo di vigilanza. Sindaci. Poteri di controllo limitati non solo alla verifica della funzionalità generale dell'impianto organizzativo dell'azienda ma anche al riscontro della veridicità dei dati contabili. Certificazione del bilancio da parte di società specializzata. Sussistenza degli obblighi di vigilanza in relazione alle direttive impartite dalla Banca d'Italia.

«... visto il reclamo proposto, ai sensi dell'art. 90 R.D.L. 12 marzo 1936 n. 375, da ... avverso il decreto del Ministro del Tesoro di data illegibile notificatogli il 21 settembre 1988, con il quale gli è stata inflitta la pena pecuniaria di lire 10.000 ai sensi dell'art. 88 della legge bancaria; sentite le parti in camera di consiglio, lette le controdeduzioni della Banca d'Italia ed acquisito il parere del Procuratore Generale;

rilevato che il reclamo concerne irrogazione di pena pecuniaria, ai sensi dell'art. 88 L.B., allo ..., quale sindaco anziano della Cassa di Risparmio di ... in quanto – in violazione del disposto dell'art. 31, comma primo, L.B. – “gli impieghi aziendali comprendevano numerose posizioni di credito in sofferenza non scritturate a voce propria”;

osservato che con il proposto reclamo lo ... lamenta che dall'Organo di Vigilanza sono state irragionevolmente sopravvalutate le cd. sofferenze della Banca al 31 luglio 1986, altresì deducendo di avere comunque sempre vigilato con la diligenza richiesta quale membro del Collegio Sindacale;

considerato che la Banca d'Italia ha fissato con apposite istruzioni, da valere per la generalità degli enti creditizi, i criteri in relazione ai quali, per esigenze di vigilanza, determinati crediti devono essere qualificati e comunicati come “sofferenti”; che, pertanto, – non essendovi ragione, anche in questa sede, di dubitare della rispondenza di tali criteri a quella discrezionalità tecnica propria dell'Autorità di vigilanza, come confermata anche nelle osservazioni formulate dalla Banca d'Italia (v. fl. 6-7) – non può giovare il riferimento a diverse prassi organizzative e regolamentari interne che comunque siano in grado di dare una evidenza inesatta nelle segnalazioni allo stesso Organo di vigilanza, del pari non potendo trascurarsi i concreti accertamenti del Servizio Ispettivo della Banca centrale, organo tecnico di grande affidabilità che ha altresì operato in posizione di imparzialità o terzietà rispetto ad interessi di parte;

ritenuto che non possa dubitarsi della effettiva portata dei poteri di controllo al riguardo attribuiti ai Sindaci – i quali unitamente agli Amministratori e al Direttore Generale sono chiamati a sottoscrivere i moduli di segnalazione all'Organo di Vigilanza – come comprensivi del dovere di effettuare le necessarie verifiche, non limitate (come si pretenderebbe) ad un controllo esplicito solo sulla funzionalità generale dell'impianto organizzativo dell'azienda, affinché i dati contabili in parola siano riscontrati come veritieri;

reputato, da ultimo, come l'affidamento della certificazione dei bilanci a società specializzata in materia non esonerava, comunque, dall'obbligo di vigilare a che in ogni caso si tenesse conto delle direttive impartite dalla Banca d'Italia, aventi carattere cogente per via del richiamo fattone all'art. 31 R.D.L. n. 375/1936;

considerato, pertanto, che il reclamo va respinto;

Per questi motivi

La Corte respinge il reclamo».

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 1° febbraio-5 maggio 1990; Pres. Anedda; Rel. Adamo; Vice Presidente di Cassa di Risparmio c. Ministero del Tesoro (n.120/89).

Violazione del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (art. 31, 1° comma). Motivazione *per relationem*. Ammissibilità. Invio di dati non regolarmente elaborati. Violazione dell'art. 31 l.b.. Affidamento di compiti di certificazione a società specializzata. Onere di vigilanza da parte dell'azienda in ordine all'esatta osservanza delle direttive cogenti impartite dalla Banca d'Italia. Obbligo di indicare la pena base e i motivi che hanno determinato la pena concretamente irrogata. Insussistenza.

«... Con atto depositato in data 7/3/1989 ... proponeva reclamo avverso il decreto emesso dal Ministero del Tesoro con cui gli era stata irrogata la sanzione amministrativa pecuniaria di L. 1.000.000 per violazione dell'art. 31 I comma R.D.L. 12/3/1936 n. 375.

A sostegno del reclamo ... eccepiva:

- a) la nullità del decreto ministeriale per difetto dei requisiti formali previsti dall'art. 37 L. 7 gennaio 1929 n. 4, con particolare riferimento all'omessa indicazione delle norme di legge e dei fatti posti a fondamento della decisione amministrativa;
- b) l'inesistenza delle irregolarità contestategli;
- c) la nullità dell'impugnato decreto in riferimento alla sanzione in concreto irrogatagli, per omessa indicazione nel decreto stesso della pena base e delle eventuali aggravanti applicate.

Chiedeva altresì di essere personalmente ascoltato a chiarimento ed integrazione del reclamo proposto.

Si costituiva il contraddittorio con la presentazione di una memoria da parte della Banca d'Italia e successivamente, come richiesto dal reclamante, veniva disposta la comparizione delle parti in camera di consiglio.

Nel giudizio interveniva il P.G. che concludeva per la reiezione del reclamo.

La Corte si riservava la decisione.

Il reclamo è infondato e va pertanto respinto.

Invero, in relazione al primo motivo di doglianza si osserva in punto di diritto, che effettivamente l'art. 37 della L. 7/1/1929 n. 4 richiamato dall'art. 90 del R.D.L. 12/3/1936 n. 375, dispone che il decreto ministeriale contenente le sanzioni pecuniarie di cui agli artt. 87-88 e 89 deve contenere oltre alle generalità del destinatario anche l'indicazione degli elementi di diritto e di fatto su cui la decisione amministrativa si fonda.

Tali condizioni risultano peraltro rispettate nella specie posto che nel decreto in esame sono state indicate sia le norme di legge applicate che i fatti posti a fondamento dell'addebito, precisati questi ultimi mediante richiamo espresso alla relazione con la quale il Governatore della Banca d'Italia ha riferito al Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio, in ordine all'ispezione condotta dall'Ispettorato della Banca d'Italia presso la Cassa di Risparmio

Trattasi di motivazione *per relationem*, assolutamente usuale in campo amministrativo e perfettamente legittima nella specie, trattandosi di fatti che in precedenza erano stati

portati a conoscenza del reclamante, ed in relazione ai quali lo stesso si era ampiamente difeso come si desume dalla lettera del ..., indirizzata alla filiale di ... della Banca d'Italia (vedi documento n. 4 della produzione Banca d'Italia).

Il primo motivo del reclamo va pertanto disatteso.

Passando quindi all'esame del secondo motivo si rileva preliminarmente che il ... con questo motivo ha censurato il decreto ministeriale con tre distinte argomentazioni che vanno pertanto partitamente esaminate.

Con la prima prospettazione il reclamante ha assunto che gli addebiti mossigli non sarebbero riconducibili nell'ambito del disposto dell'art. 31 R.D.L. 12 marzo 1936 n. 375, essendo sempre stati rimessi alla Banca d'Italia i dati richiesti.

Al riguardo si osserva che l'art. 31 testualmente dispone che "le aziende sottoposte alle disposizioni del presente titolo sono tenute a trasmettere all'Ispettorato nei modi e nei termini da esso stabiliti le situazioni periodiche ed i bilanci, nonchè ogni altro dato richiesto".

Da tale norma sembra possa correttamente desumersi che duplice è l'adempimento che la norma richiede alle aziende interessate: l'invio dei dati richiesti nonchè la determinazione dei dati stessi secondo i modi ed i termini fissati dalla Banca d'Italia con proprie delibere portate a conoscenza degli istituti di credito e ciò perchè solo l'acquisizione di dati omogenei consente all'Istituto centrale di avere un quadro completo delle operazioni che avvengono in periferia.

Consegue quindi che l'invio di dati non regolarmente elaborati deve essere equiparato all'omesso invio dei dati stessi, con conseguente violazione dell'articolo in esame.

La prima prospettazione va pertanto disattesa in quanto infondata in diritto.

Passando quindi all'esame della seconda prospettazione con la quale il reclamante lamenta che gli addebiti mossigli sarebbero fondati non su norme di legge o di regolamento ma su valutazioni personali degli ispettori, si osserva che come già detto in precedenza i rilievi mossi al reclamante trovano il loro fondamento nella mancata applicazione delle disposizioni dettate dalla banca d'Italia con provvedimento del maggio 1985 aventi la finalità di integrare il disposto del su indicato art. 31 che proprio alle istruzioni della Banca d'Italia fa espresso riferimento.

E' di tutta evidenza quindi che l'addebito mosso al reclamante trova il suo fondamento, in linea di diritto, in espressa norma di legge.

Per quanto attiene quindi all'effettiva sussistenza degli addebiti mossi si rileva che i controlli sui conti correnti in sofferenza sono stati effettuati dal servizio ispettivo della Banca d'Italia, quindi da un organo tecnico, di grande e specifica esperienza, assolutamente affidabile, posto che ha operato in posizione di terzietà rispetto al reclamante e al Ministero del tesoro titolare del potere di irrogare la relativa sanzione.

Era quindi onere del ... indicare, sia pure a campione, quali dei conti correnti presi in considerazione dall'Ispettorato della Banca d'Italia era stato gestito nel rispetto delle direttive impartite agli istituti di credito con la circolare del maggio 1985.

Pertanto anche la seconda prospettazione deve ritenersi infondata.

In ordine alla terza doglianza del secondo motivo con la quale il reclamante assume che essendo stati i bilanci della banca della quale era vice presidente, certificati dalla Arthur Andersen, società specializzata in materia, l'amministrazione del Tesoro avrebbe dovuto tener conto della sua buona fede, si osserva che in base allo statuto della cassa di Ri-

sparmio (art. 12) è compito del consiglio di amministrazione, del quale fa parte il vicepresidente, svolgere attività di controllo sulle attività della Cassa talchè l'aver affidato compiti di certificazione alla Arthur Andersen non esonerava il consiglio di amministrazione dall'onere di vigilare che i controlli della società stessa tenessero conto delle direttive impartite dalla Banca d'Italia, avendo tali direttive carattere cogente, in quanto richiamate dall'art. 31 R.D.L. 12/3/1936 n. 375.

Di conseguenza rettamente in sede amministrativa non si è tenuto conto della circostanza in esame non essendo consentito delegare a terzi compiti di vigilanza, invocando poi la propria buona fede nell'ipotesi in cui il delegato abbia agito fuori dei limiti previsti dalla vigente normativa.

Anche questa prospettazione va pertanto disattesa.

Passando quindi all'esame del terzo motivo di gravame si osserva in diritto che il decreto ministeriale in questione ha natura di atto amministrativo e che nei confronti dello stesso non possono pertanto trovare applicazione le norme dettate dal legislatore per la determinazione della pena in sede penale, con particolare riferimento all'art. 132 c.p., per cui eventuali irregolarità nell'irrogazione della sanzione amministrativa de qua possono essere fatte valere, avanti alla competente Corte di Appello, solo nei limiti in cui siano previste e regolate dalle norme proprie della procedura amministrativa istituita per l'accertamento degli illeciti commessi da dipendenti degli istituti di credito e l'irrogazione delle relative sanzioni da parte del Ministero del tesoro.

Nessuna delle norme che regola l'indicata procedura stabilisce che nel decreto ministeriale debba essere indicata la pena base ed i motivi che hanno determinato la pena in concreto irrogata per cui anche questo motivo di doglianza va disatteso, tenuto conto anche che la pena concretamente inflitta al ... appare equa in relazione agli addebiti mossigli ed all'ammontare massimo della pena edittale, prevista in L. 10.000.00 (art. 3 L. 17/4/1986 n. 114). Infine giova rilevare che nessuno rilievo assume ai fini del decidere la circostanza che il ... era stato riconfermato nella carica pochi giorni prima che fosse stato deciso il commissariamento della ... posto che tale circostanza denota semmai una mancanza di coordinamento fra gli organi della Banca d'Italia, ma non è di per sé sufficiente ad escludere la sussistenza degli addebiti mossi al reclamante.

Pertanto il reclamo va totalmente respinto.

P.Q.M.

Definitivamente pronunciando sul reclamo proposto da ... respinge il reclamo».

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 5 marzo-5 maggio 1990; Pres. Scorzelli; Rel. Vitronè; Componente di Comitato di gestione c. Ministero del Tesoro.

Violazione del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (art. 31, 1° comma). Natura amministrativa delle sanzioni pecuniarie previste dalla legge bancaria. Art. 87 l.b.. Applicabilità anche ai componenti del Comitato di gestione. Procedimento ex art. 90 l.b.. Natura camerale. Discrezionalità delle aziende di credito circa le modalità del rispetto delle disposizioni contenute nell'art.31 l.b.. Esclusione. Affidamento di compiti di certificazione a società specializzata. Responsabilità degli operatori aziendali in caso di violazione delle prescrizioni dettate dalla Banca d'Italia.

«... visto il decreto del Ministro del Tesoro n. 476286 del 21 marzo 1988 con il quale, tra l'altro, è stata irrogata la pena pecuniaria di L. 1.000.000 ai componenti del Comitato di gestione della Cassa di Risparmio di ... per la violazione dell'art. 31, 1 co., del R.D.L. 12 marzo 1936, n. 375 (legge bancaria), all'esito del procedimento disciplinato dall'art. 90 della legge suddetta;

letto il reclamo presentato da ... nella sua qualità di componente del Comitato di Gestione, notificato alla Banca d'Italia il 25 ottobre 1988 e da questa trasmesso alla Corte d'Appello di Roma in data 28 marzo 1989, unitamente alle osservazioni del predetto Istituto e alla documentazione relativa alla procedura sanzionatoria;

esaminati gli atti;

sentito il reclamante e il procuratore della Banca d'Italia;

raccolto il parere del Pubblico Ministero;

premesso che il reclamante ha proposto quattro motivi di impugnazione, lamentando, rispettivamente: la violazione dell'art. 87 della legge bancaria che non comprenderebbe fra i destinatari della pena pecuniaria ivi prevista i componenti del Comitato di Gestione, ai quali la disciplina non sarebbe suscettibile di estensione per il noto divieto di analogia in materia penale; la violazione degli artt. 31 e 87 della legge bancaria i quali non conterrebbero alcun riferimento all'ipotesi di mancata scritturazione a voce propria di posizioni creditorie in sofferenza; l'eccesso di potere per assenza dei presupposti, difetto di istruttoria e sviamento perchè i bilanci degli esercizi 1984-1986 erano stati sottoposti a revisione dalla soc. Arthur Andersen & C. e gli organi di gestione e di controllo avevano correttamente operato, tanto più che la vigilanza sulla contabilizzazione dei crediti insoluti al conto sofferenze era attribuzione rientrante nelle competenze del direttore generale; eccesso di potere per carenze ed errore di motivazione poichè il decreto impugnato non conterrebbe una dettagliata descrizione degli addebiti e sarebbe privo di qualsiasi riferimento a specifiche poste contabili;

ritenuto, con riferimento al primo motivo di reclamo che le sanzioni pecuniarie previste dalla legge bancaria non hanno natura penale, ma esclusivamente natura amministrativa, e nei loro confronti non opera quindi il divieto di analogia;

considerato che nella specie, l'interpretazione estensiva della norma con riferimento alla individuazione dei destinatari delle sanzioni amministrative appare pienamente giustificata alla luce delle finalità della disciplina in esame, la quale colpisce con sanzioni pecuniarie amministrative le violazioni di specifiche disposizioni dirette a garantire la corretta conduzione dell'azienda bancaria commesse da tutti coloro che contribuiscono con la

loro attività a determinare la volontà della banca, tra cui non possono non rientrare i componenti del comitato di gestione, ai quali lo statuto attribuisce i più ampi poteri di amministrazione, come testualmente prevede l'art. 15 dello Statuto della Cassa di Risparmio di ... approvato con decr. Min. Tesoro del 19 novembre 1983;

ritenuto, con riferimento al secondo motivo di reclamo, che la mancata contabilizzazione a voce propria di crediti in sofferenza comporta necessariamente la violazione dell'art. 31 della legge bancaria – contestata al reclamante – poichè essa impedisce, a causa della mancata o incompleta segnalazione all'Organo di Vigilanza, una esatta rappresentazione della situazione aziendale;

considerato, al riguardo, che la classificazione dei crediti, con particolare riferimento alle sofferenze, dev'essere effettuata secondo le prescrizioni generali e predeterminate della Banca d'Italia, senza che possa ipotizzarsi alcuna discrezionalità dei singoli istituti bancari i quali sono tenuti al rispetto dei tempi e dei modi delle segnalazioni dei crediti in sofferenza ai sensi del primo comma dell'art. 31 della legge bancaria;

ritenuto, con riferimento al terzo motivo di reclamo, che la incontestata violazione delle prescrizioni dettate dalla Banca d'Italia per la classificazione dei crediti non può essere superata dal riferimento all'operato di società di revisione o a prassi regolamentari od organizzative interne dell'istituto;

considerato, in particolare, che il Comitato di Gestione provvede, per compito statutario, alla redazione del progetto di bilancio di esercizio e alla formulazione di proposte per il riparto degli utili, e ciò comporta necessariamente una esatta conoscenza dell'andamento del comparto del credito e del grado di rischio delle singole esposizioni della banca da parte dei suoi componenti;

ritenuto, con riferimento al quarto motivo di reclamo, che la descrizione dell'addebito contenuto nella lettera di contestazione e nella memoria di riferimento del Governatore al Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio consentono una adeguata comprensione dei rilievi formulati dagli ispettori;

ritenuto, pertanto, che questa Corte, in mancanza di più puntuali rilievi, non ravvisa alcuna necessità di avvalersi dei propri poteri di investigazione, espressamente previsti dall'art. 90 della legge bancaria con perfetta aderenza alla disciplina del rito camerale che dev'essere osservato nella decisione del reclamo;

ritenuto pertanto che le doglianze del reclamante appaiono destituite di fondamento in ciascuna delle prospettazioni formulate per censurare il decreto irrogativo della sanzione pecuniaria;

tutto ciò considerato;

P.Q.M.

La Corte rigetta il reclamo».

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 7 giugno-18 luglio 1990; Pres. Anedda; Rel. Annunziata; Direttore generale di Cassa di Risparmio c. Ministero del Tesoro.

Violazioni del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (art. 31, 1° comma, 32, 35, 2° comma, lett. c)). Motivazione *per relationem*. Ammissibilità. Discrezionalità dell'azienda in ordine alle valutazioni concernenti gli affidamenti da concedere. Sussistenza. Macroscopica approssimazione nella conduzione della istruttoria delle pratiche di fido. Sussistenza di colpa per omissione. Responsabilità risalente alla condotta omissiva nell'espletamento dei controlli gerarchici. Omessa scritturazione a voce propria di crediti in sofferenza. Sussumibilità nelle fattispecie di illecito di cui all'art. 87 l.b..

«... letto il reclamo proposto da ... in data 15 e 16 marzo 1989 ai sensi dell'art. 90 R.D.L. 12 marzo 1936 n. 375 (legge bancaria) avverso il decreto n. 476286 del 21/3/1988 del Ministro del Tesoro, con il quale è stata irrogata allo ..., nella qualità di direttore generale della Cassa di Risparmio ..., la pena pecuniaria complessiva di lire 1.600.000 per le seguenti violazioni amministrative: a) violazione art. 35 comma 2° lett. c) ed istruzioni applicative della legge bancaria, perchè l'azienda di cui era direttore generale non acquisiva la documentazione sufficiente a valutare la capacità di rimborso dei richiedenti i fidi; b) violazione art. 32 stessa legge perchè erano state riscontrate numerose inesattezze nelle segnalazioni alla Centrale dei Rischi; c) violazione art. 31 L.B. per l'esistenza di numerose posizioni di credito in sofferenza non scritte a voce propria;

viste le osservazioni della Banca d'Italia;

visto il parere del procuratore generale che ha chiesto il rigetto del reclamo;

sentito personalmente il reclamante, che ha ribadito le sue difese, e verificata la tempestività del reclamo

Osserva

Il reclamo si articola in quattro motivi, che sono tutti infondati e che vanno pertanto rigettati con conseguente integrale conferma del decreto del Ministro del Tesoro impugnato.

Con il primo motivo ... deduce violazione dell'art. 90 legge bancaria e dei principi generali in materia di procedimenti sanzionatori per violazione del diritto di difesa, sostenendo da un lato di non essere stato preventivamente ascoltato in merito alle infrazioni contestate, e dall'altro che il contenuto del provvedimento sanzionatorio sarebbe privo di riferimento a fatti specifici e, quindi, non costituirebbe valida contestazione.

La censura è infondata sotto entrambi i profili. Risulta documentalmente provato che la Banca d'Italia con raccomandata del 25/3/1987 contestò allo ..., nella sua qualità di direttore generale della Cassa di Risparmio ..., le presunte violazioni dallo stesso commesse con analitica e dettagliata descrizione dei fatti costituenti oggetto dei rilievi ispettivi e con invito a far pervenire eventuali controdeduzioni difensive. Alla predetta nota fece riscontro altrettanto analitica e dettagliata risposta dello ... con nota del 27 aprile 1987 in replica a ciascuna delle infrazioni, contestate non solo con riferimento agli articoli di legge ma anche ai fatti specifici costituenti il contenuto concreto delle violazioni addebitate, con richiamo delle precise carenze riscontrate nell'istruttoria delle pratiche di apertura di fidi e

delle posizioni irregolari di crediti in sofferenza per n. 5340 per complessive lire 502.838 milioni, di cui lire 240.304 milioni non scritturate a voce propria.

Il diritto di difesa dell'incolpato risulta, perciò, ampiamente garantito ed effettivamente esercitato dallo ...; nè il decreto ministeriale può ritenersi carente di motivazione in quanto contiene l'esposizione dei fatti e le norme di diritto cui si riferiscono le violazioni, nonchè il riferimento alla relazione del Governatore della Banca d'Italia che ben poteva essere richiamata per relationem, perchè già portata a conoscenza dell'interessato con la citata nota del 25/3/1987.

Il secondo motivo, con il quale si deduce violazione degli artt. 35 e 32 legge bancaria in relazione alle istruzioni di vigilanza, si articola sostanzialmente in due argomentazioni: 1) insussistenza delle omissioni contestate; 2) nell'ipotesi di sussistenza delle omissioni, le stesse non potrebbero essere imputate al direttore generale in base al principio della responsabilità personale in materia di illeciti amministrativi.

In ordine al primo rilievo si osserva che non può dubitarsi della sussistenza delle omissioni, a nulla rilevando che secondo le istruzioni applicative le aziende di credito sono esonerate dal richiedere la presentazione dei modelli, predisposti dalla Banca d'Italia per la domanda di fido, alle ditte con capitale versato non inferiore a lire 50 milioni.

In realtà le istruzioni applicative della Banca di Italia, da considerarsi cogenti perchè fondate su norme di legge per il richiamo delle stesse negli artt. 31 e ss. della legge bancaria, contengono anche una norma di chiusura (come ha ricordato lo stesso reclamante) secondo la quale alle aziende di credito è riservata ogni altra valutazione discrezionale in ordine all'acquisizione di ulteriori informazioni utili con riferimento anche al grado di rischio dell'operazione. Può ritenersi, quindi, che le istruzioni di vigilanza raccomandano comunque cautela nell'istruzione delle aperture di credito a terzi, da esercitarsi con la richiesta di elementi minimali di affidabilità e con il prudente uso del potere discrezionale di esigere ulteriori informative secondo le necessità del caso concreto. Vero è che tali valutazioni sono affidate alla discrezionalità dell'azienda, ma è evidente da un lato che la discrezionalità non può sconfinare nell'arbitrio e dall'altro che è appunto l'uso corretto o meno di tale discrezionalità a formare oggetto di accertamento circa la sussistenza della colpa per omissione di cui all'art. 87 ult. comma legge bancaria.

Nel caso di specie la colpa per omissione (salvo la questione dell'imputabilità soggettiva di cui ora si vedrà) certamente sussiste, risultando che l'istruttoria delle pratiche di fidi veniva condotta con macroscopica approssimazione in quanto mancava ogni serio approfondimento in ordine alla situazione patrimoniale dei richiedenti, e le indagini venivano circoscritte alla semplice acquisizione di visure ipocatastali di remoto riferimento e senza l'adempimento della revisione annuale dei rischi.

Sostiene lo ... che in ogni caso le riscontrate omissioni non possono essergli imputate dal momento che l'istruttoria delle pratiche risale alle filiali mentre la decisione sui fidi compete al Comitato di gestione. Osserva questa Corte che le violazioni in subiecta materia sono strutturate come illeciti amministrativi per i quali la responsabilità è retta da principi analoghi a quelli del diritto penale, di modo che certamente le relative violazioni possono essere imputate solo in presenza dell'elemento soggettivo. Tuttavia, deve rilevarsi che per gli illeciti amministrativi l'elemento soggettivo può consistere indifferentemente nel dolo o nella colpa; che nella specie è prevista anche la colpa per omissione; che fra i soggetti indicati come responsabili dall'art. 87 L.B. figura in primis il direttore generale; che ovviamente la sussistenza della responsabilità di altri soggetti non esclude la eventuale

concorrente responsabilità per omissione del dirigente. Tanto precisato, si ritiene che nella specie lo ... debba essere ritenuto responsabile delle omissioni contestategli per la sua qualità di direttore generale e, quindi, di responsabile dell'organizzazione e funzionalità dell'azienda di credito alla quale era preposto. Si tratta di responsabilità che risale alla sua condotta omissiva nello espletamento dei controlli gerarchici, che gli competevano per verificare la correttezza dei comportamenti degli organi facenti parte della struttura organizzativa di cui era a capo, e nell'adozione di tutti i provvedimenti del caso per evitare una gestione irregolare; provvedimenti che non potevano essere limitati alla semplice emanazione di circolari a fronte delle carenze macroscopiche dell'azienda, di cui ... stesso ha detto di essere venuto a conoscenza allorquando ereditò la disastrosa gestione della Cassa di Risparmio. Peraltro, lo ... durò in carica dal 23/12/1985 al 10/2/1988 mentre l'ispezione fu condotta per il periodo dal 23/9/1986 al 15/1/1987. La Banca d'Italia ha posto in rilievo che nessun cambiamento positivo fu notato nella gestione dell'ente dopo la nomina dello ...; questi quindi non può esimersi da responsabilità, sostenendo di non avere avuto tempo sufficiente per il risanamento della situazione, per mancanza di un qualsiasi segnale che inducesse a sperare fondatamente in un mutamento della situazione tecnico-organizzativa.

Circa l'omessa scritturazione a voce propria dei crediti in sofferenza il reclamante deduce con il terzo motivo violazione dell'art. 31 L.B. per le seguenti ragioni: a) insufficiente motivazione del provvedimento sanzionatorio; b) non imputabilità dell'omissione al direttore generale. Anche queste censure sono infondate. Risulta dalla richiamata nota del 25/3/1987 che la violazione in esame fu contestata con estrema precisione e con il richiamo delle posizioni con carattere di sofferenza (ben 5.340) per complessive lire 502.838 milioni di cui lire 240.304 milioni non scritte a voce propria, con riferimento alle quali furono formulate previsioni di perdite per lire 124.947 milioni e di dubbi realizzati per lire 14.343 milioni. Circa la responsabilità del ... valgono le considerazioni già svolte, dovendosi solo aggiungere che soprattutto per questa contestazione la sistematicità delle violazioni e l'imponenza del fenomeno non potevano sfuggire al direttore generale dell'azienda di credito.

Con il quarto ed ultimo motivo si deduce violazione dello stesso art. 31 in collegamento con l'art. 87 L.B. in base all'osservazione che l'omessa scritturazione a voce propria di posizioni in sofferenza non rientrerebbe nella fattispecie di illecito di cui ai citati articoli. Si tratta di argomento privo di pregio in quanto l'art. 31 richiama le istruzioni applicative, che fanno obbligo alle aziende di credito di comunicare all'organo di vigilanza periodicamente – fra i vari dati – anche quelli relativi ai crediti in sofferenza, con la conseguenza che nella espressione “situazioni, verbali e dati” rientra anche la voce crediti in sofferenza. Che poi le scritturazioni in questione afferiscono l'ambito del bilancio demandato al consiglio di amministrazione non esclude, unitamente alla responsabilità del presidente del predetto consiglio, la pari responsabilità del vertice dell'esecutivo per carenze tecnico-organizzative dell'azienda di rilevanza e sistematicità tale da compromettere non solo singoli atti operativi, ma la funzionalità stessa dell'azienda nel suo complesso.

P.Q.M.

La Corte, definitivamente pronunciando, rigetta il reclamo proposto e conferma il decreto ministeriale impugnato. Manda alla cancelleria di trasmettere copia del presente decreto alla Banca d'Italia per l'esecuzione».

App. Roma; sez. I civile (Affari in Camera di Consiglio); decreto 4 ottobre-17 novembre 1990; Pres. Aiello; Componente di Comitato di Gestione di Cassa di Risparmio c. Ministero del Tesoro.

Violazione del r.d.l. 12.3.1936, n. 375 e successive modificazioni (art. 31, 1° comma). Motivazione per relationem. Ammissibilità. Invio di dati non regolarmente elaborati. Violazione dell'art. 31 l.b.. Affidamento di compiti di certificazione a società specializzata. Onere di vigilanza da parte dell'azienda in ordine all'esatta osservanza delle direttive cogenti impartite dalla Banca d'Italia. Obbligo di indicare la pena base e i motivi che hanno determinato la pena concretamente irrogata. Insussistenza.

«... Con atto notificato il 27-2-1989, ... ha proposto reclamo avverso il decreto emesso dal Ministero del Tesoro con cui gli è stata irrogata, quale componente del Comitato di Gestione della Cassa di Risparmio ... la sanzione amministrativa pecuniaria di L. 1.000.000 per violazione dell'art. 31, 1° comma, R.D.L. 12-3-1936 n. 375.

A sostegno del reclamo ... ha dedotto:

- 1) la nullità del decreto ministeriale per difetto dei requisiti formali previsti dall'art. 37 L. 7-1-1929 n. 4, con particolare riferimento all'omessa indicazione delle norme di legge e dell'esposizione dei fatti posti a fondamento della decisione amministrativa;
- 2) l'inesistenza delle irregolarità contestategli circa le "numerose posizioni di credito in sofferenza non scritte a voce propria", ovvero l'irrelevanza delle irregolarità in ordine all'omesso adempimento di "trasmettere alla Banca d'Italia nei modi e termini da essa stabiliti le situazioni periodiche ed i bilanci, nonché ogni altro dato richiesto";
- 3) la nullità dell'impugnato decreto, in riferimento alla sanzione in concreto irrogatagli, per omessa indicazione nel decreto stesso della pena base e delle eventuali aggravanti applicate.

Si è costituita in contraddittorio con memoria la Banca d'Italia.

Come richiesto dal ricorrente è stata disposta la comparizione delle parti in camera di consiglio.

Nel giudizio è intervenuto il P.G.

Ciò posto, osserva la Corte che il reclamo è infondato.

Richiamando le medesime argomentazioni già svolte in altri analoghi giudizi, per quanto riguarda il primo motivo di doglianza, rileva la Corte in punto di diritto che effettivamente l'art. 37 della L. 7-1-1929 n. 4, richiamato dall'art. 90 del R.D.L. 12-3-1936 n. 375, dispone che il decreto ministeriale contenente le sanzioni pecuniarie di cui agli artt. 87, 88 e 89 deve contenere oltre alle generalità del destinatario anche l'indicazione degli elementi di diritto e di fatto su cui la decisione amministrativa si fonda.

Tali condizioni risultano peraltro rispettate nel caso specifico posto che nel decreto in esame sono state indicate sia le norme di legge applicate che i fatti posti a fondamento dell'addebito, precisati quest'ultimi mediante richiamo espresso alla relazione con la quale il Governatore della Banca d'Italia ha riferito al Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio, in ordine all'ispezione condotta dall'Ispettorato della Banca d'Italia presso la Cassa di Risparmio ... nel periodo dal 23-9-1986 al 15-1-1987.

Trattasi di motivazione per relationem, assolutamente usuale in campo amministrativo e perfettamente legittima nella specie, trattandosi di fatti che in precedenza erano stati portati a conoscenza del reclamante (mediante lettera di contestazione della Banca d'Italia

del 20-3-1987), ed in relazione ai quali lo stesso era stato posto in condizione di ampiamente difendersi.

Il primo motivo va, pertanto, disatteso.

Passando all'esame del secondo motivo si rileva preliminarmente che ... con questo motivo ha censurato il decreto ministeriale con tre distinte argomentazioni, che vanno, quindi, partitamente esaminate.

Con la prima argomentazione ... ha assunto che gli addebiti mossigli non sarebbero riconducibili nell'ambito del disposto dell'art. 31 cit., essendo stati sempre rimessi alla Banca d'Italia i dati richiesti.

Al riguardo si osserva che l'art. 31 testualmente dispone che "le aziende sottoposte alle disposizioni del presente titolo sono tenute a trasmettere all'Ispettorato nei modi e nei termini da esso stabiliti le situazioni periodiche ed i bilanci, nonchè ogni altro dato richiesto". Da tale norma sembra possa correttamente desumersi che duplice è l'adempimento che la norma richiede alle aziende interessate: l'invio dei dati richiesti e la determinazione dei dati stessi secondo i modi e i termini fissati dalla Banca d'Italia con proprie delibere portate a conoscenza degli istituti di credito e ciò perchè solo l'acquisizione di dati omogenei consente all'Istituto centrale di avere un quadro completo delle operazioni che avvengono in periferia. Conseguo, quindi, che l'invio di dati non regolarmente elaborati deve essere equiparato all'omesso invio dei dati stessi, con conseguente violazione dell'articolo in esame.

La prima argomentazione va pertanto disattesa in quanto infondata in diritto.

Con la seconda argomentazione ... lamenta che gli addebiti mossigli sarebbero fondati non su norme di legge o di regolamento ma su valutazioni personali degli ispettori. Ma come già detto in precedenza i rilievi mossi trovano il loro fondamento nella mancata applicazione delle disposizioni dettate dalla Banca d'Italia con criteri generali e parametri predeterminati (provvedimento del maggio 1985) aventi la finalità di integrare il disposto del su indicato art. 31, che proprio alle istruzioni della Banca d'Italia fa espresso riferimento. È di tutta evidenza, quindi, che l'addebito mosso al reclamante trova il suo fondamento, in linea di massima, in espressa norma di legge.

Per quanto attiene, invece, all'effettiva sussistenza degli addebiti mossi al ... si rileva che i controlli sui conti correnti in sofferenza sono stati effettuati dal servizio ispettivo della Banca d'Italia, quindi da un organo tecnico, di grande e specifica esperienza, assolutamente affidabile, posto che ha operato in posizione di terzietà rispetto al reclamante e al Ministero del Tesoro titolare del potere di irrogare la relativa sanzione.

Era quindi onere del ... indicare, sia pure a campione, quale dei conti correnti presi in considerazione dall'Ispettorato della Banca d'Italia era stato gestito nel rispetto delle direttive impartite agli istituti di credito con la circolare del maggio 1985.

Pertanto anche la seconda argomentazione deve ritenersi infondata.

Con la terza argomentazione ... assume che essendo stati i bilanci della banca, di cui era membro del Comitato di Gestione, certificati dalla Arthur Andersen, società specializzata in materia, il Ministero del Tesoro avrebbe dovuto tener conto della sua buona fede. Al riguardo si osserva che in base allo Statuto della Cassa di Risparmio ... (art. 12) è compito del consiglio di amministrazione, di cui il ... è risultato essere membro, svolgere attività di controllo sulle attività della Cassa; talchè l'aver affidato compiti di certificazione alla Arthur Andersen non esonerava il consiglio di amministrazione dall'onere di vigilare che i controlli della società stessa tenessero conto delle direttive impartite dalla Banca d'Italia,

avendo tali direttive carattere cogente in quanto richiamate dall'art. 31 R.D.L. 12-3-1936 n. 375.

Di conseguenza rettamente in sede amministrativa non si è tenuto conto della circostanza in esame non essendo consentito delegare a terzi compiti di vigilanza, invocando poi la propria buona fede nell'ipotesi in cui il delegato abbia agito fuori dei limiti previsti dalla vigente normativa.

Anche la terza argomentazione va pertanto disattesa.

Passando, infine, all'esame del terzo motivo di gravame si osserva in diritto che il decreto ministeriale in questione ha natura di atto amministrativo e che nei confronti dello stesso non possono pertanto trovare applicazione le norme dettate dal legislatore per la determinazione della pena in sede penale, con particolare riferimento all'art. 132 c.p., per cui eventuali irregolarità nell'irrogazione della sanzione amministrativa de qua possono essere fatte valere avanti la competente Corte d'Appello solo nei limiti in cui sono previste e regolate dalle norme proprie della procedura amministrativa istituita per l'accertamento degli illeciti commessi da dipendenti degli istituti di credito e l'irrogazione delle relative sanzioni da parte del Ministero del Tesoro.

Nessuna delle norme che regola l'indicata procedura stabilisce che nel decreto ministeriale debba essere indicata la pena base e i motivi che hanno determinato la pena in concreto irrogata, per cui anche questo motivo di doglianza va disatteso, tenuto conto altresì che la pena concretamente inflitta al ... appare equa in relazione agli addebiti mossigli ("n. 5340 posizioni con carattere di sofferenza per complessive L. 502.838 milioni, di cui L. 240.304 milioni non sono scritturate a voce propria") ed all'ammontare massimo della pena edittale, prevista in L. 10.000.000 (art. 3 L. 17-4-1986 n. 114).

In conclusione, in base alle suddette considerazioni, il reclamo deve essere rigettato.

P.Q.M.

definitivamente pronunciando, rigetta il reclamo proposto da ...»

INDICE ANALITICO

AFFIDAMENTI

- carenze dell'Ufficio fidi 77
- corretta istruttoria 134
- debordo nella concessione del credito 99, 103
- discrezionalità nel raccogliere ulteriori utili informative 142
- elementi conoscitivi minimali 134, 142
- fido accordato dal Consiglio di Amministrazione 109
- limite assembleare di fido 109
- limite legale 67, 78, 109, 122
- macroscopica approssimazione nella conduzione delle istruttorie di fido 142
- mancato rientro delle somme concesse in credito 99
- procedure irregolari 128
- valutazione del merito creditizio 121, 134, 141

AMMINISTRATORI (v. Amministratore delegato, Consiglio di Amministrazione)

AMMINISTRATORE DELEGATO

- responsabilità 59, 68, 79

AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA

- scioglimento degli organi aziendali 126

ASSEMBLEA DEI SOCI

- proposta di incremento patrimoniale 68

AZIENDA DI CREDITO

- capo servizio crediti 108
- regolamento interno 101
- responsabilità civile 59, 71, 85, 88
- responsabilità dei dipendenti 59, 109, 115

BANCA D'ITALIA

- attestazione (potere di) 60, 125
- censure di illegittimità della disciplina di vigilanza 98
- direttive impartite al sistema bancario 60, 135, 140, 142, 145, 146
- discrezionalità tecnica 135
- elevato tecnicismo e imparzialità 134
- posizione nel giudizio sul reclamo *ex art. 90 l.b.* 53, 62, 79, 96, 101, 103, 105, 106, 133, 136, 144
- presenza nel procedimento sanzionatorio 29, 53, 62, 67, 72
- rilievi della Banca d'Italia (insuscettibilità di formare oggetto di contestazione) 132
- sistema bancario (rapporto col) 17

BANCHE POPOLARI

- normativa sul contingentamento del credito 98

BILANCIO

- certificazione del bilancio affidata a società specializzata 60, 135, 138, 139, 145

CASSAZIONE

- ricorso avverso il decreto della Corte d'Appello 49
- sindacato esercitabile dalla S.C. sul decreto (limite del) 50

CASSE DI RISPARMIO

- elenco dei crediti in sofferenza da allegare al bilancio 132

CASSE RURALI ED ARTIGIANE

- deposito obbligatorio in titoli *ex art. 20 r.d.l. n. 1706/1937* 113
- garanzie richieste dall'art. 18, lett. b), r.d.l. n. 1706/1937 63, 85
- limiti territoriali di operatività 86, 116
- normativa sul contingentamento del credito 98
- violazioni statutarie 113

CENTRALE DEI RISCHI

- mancate e/o errate segnalazioni 76, 101, 106, 109, 113, 141
- omessa o inadeguata organizzazione del servizio 92, 103

COLLEGIO SINDACALE

- compiti 60, 87, 94, 113, 126, 129, 135
- responsabilità dei componenti 59, 60, 88, 94, 114, 126, 129, 135
- trasmissione dei verbali 88, 113

COMITATO DI GESTIONE

- compiti 131
- responsabilità dei componenti 59, 124, 140

COMUNICAZIONE DI DATI ALL'ORGANO DI VIGILANZA

- crediti non scritturati a voce propria 121, 133, 135
- contenuto dell'obbligo 137
- discrezionalità delle aziende di credito (assenza di) 140
- effettività e realtà dei dati trasmessi 63, 90, 94, 121, 126, 135
- invio di dati non regolarmente elaborati 137, 145
- omesso invio di dati 137, 145
- soggetti obbligati a sottoscrivere i moduli di segnalazione all'O.d.V. 135

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

- applicabilità delle norme concernenti le violazioni della l.b. 59, 74, 79
- compiti 82, 114, 126, 131, 135, 138
- direzione centrale (reggente la) 68
- dissenso da far risultare nel libro delle adunanze. 75, 82
- iter relativo alla deliberazione degli investimenti immobiliari 75

- presidente 82, 131
- responsabilità dei componenti 59, 74, 79, 94, 96, 110, 113, 124, 131, 134
- sottoscrizione del libro dei fidi 67
- trasmissione dei verbali del collegio sindacale (obbligo di) 88

CORTE D'APPELLO DI ROMA

- contraddittorio 53, 62, 106, 136, 144
- difesa tecnica 58, 118, 119, 120, 122, 123, 127, 128, 130, 131
- formulazione di conclusioni, controdeduzioni ed eccezioni 62, 96, 101, 104, 103
- giudice funzionalmente competente 57
- natura giurisdizionale e contenziosa del procedimento 57, 58, 118, 119, 122, 123, 127, 128, 130
- procedimento camerale 57, 94, 106, 140
- produzione di memorie e documenti 62, 76, 79, 106, 111, 136
- ricorrente (onere del) 61, 137, 145
- sindacato sulla misura della sanzione irrogata 61, 71, 84, 86, 99
- sospensione feriale 58, 90
- sospensione in attesa di definizione di altro procedimento 90, 115

CREDITI IN SOFFERENZA

- criteri per la loro qualificazione 135
- mancata iscrizione a voce propria 96, 109, 112, 121, 123, 129, 131, 133, 135, 140, 141, 143
- riconducibilità dell'obbligo all'art. 31 l.b. 63, 137, 139, 143, 145
- sopravvalutazione delle sofferenze 129, 135

DEPOSITI

- comunicazione del reale ammontare raccolto 78

DIRETTORE DEGLI ENTI CREDITIZI

- compiti 76, 92, 96, 101, 103, 134, 135
- direttore svolgente funzioni di capo dell'esecutivo 59, 110, 115
- direttore centrale preposto alla ragioneria generale 59, 96
- direzione centrale (reggente la) 68
- responsabilità 59, 72, 76, 92, 96, 101, 114, 134, 142

ESTRATTI CONTO

- obbligo di invio alla clientela 113

GOVERNATORE DELLA BANCA D'ITALIA

- contestazione delle infrazioni 141
- obbligo di sentire le ragioni dell'interessato 28, 106, 133, 141
- osservazioni in relazione al reclamo 72
- riferimento al C.I.C.R. 29, 34, 62, 109, 112, 134, 136, 140, 142, 144

INVESTIMENTI MOBILIARI

- autorizzazioni 75

ISPEZIONI

- accertamenti ispettivi eseguiti secondo le istruzioni della Banca d'Italia 129
- accertamenti ispettivi oggetto di consulenza tecnica 61, 121
- addebiti fondati su valutazioni personali degli ispettori 137, 145
- funzioni pubblicistiche esercitate dagli ispettori 134
- affidabilità degli accertamenti ispettivi 60, 135, 137, 145
- rapporto ispettivo (valore di prova del) 78
- pacificità delle circostanze evidenziate nel rapporto ispettivo 60, 85

LEGGE BANCARIA

- vigenza del r.d.l. 12 marzo 1936, n. 375 72

LEGGE 24 NOVEMBRE 1981, N. 689

- modello sanzionatorio già presente nella legge bancaria 106
- norme applicabili 114, 119, 126

PARTECIPAZIONI

- autorizzazione 126

POTESTÀ PUNITIVA

- discrezionalità pura 27
- discrezionalità tecnica 27, 98
- obbligatorietà dell'esercizio 24
- strumento dell'azione amministrativa 20

PROCEDIMENTO SANZIONATORIO

- applicazione della disciplina contenuta nella l.b. 39
- diritto costituzionale di difesa 99, 106, 133, 141
- fasi 28, 57, 106
- natura amministrativa 91
- natura disciplinare 90
- normativa concernente il rapporto di pubblico impiego 71
- principio costituzionale di uguaglianza 98
- soggetti del contraddittorio 54, 62
- vigenza del modello sanzionatorio bancario 39, 57, 106

PROVVEDIMENTO SANZIONATORIO

- censura di difetto assoluto di motivazione 98
- censura di eccesso di potere per disparità di trattamento 72
- censura di eccesso di potere per assenza dei presupposti 139
- censura di genericità delle contestazioni 133
- indicazione della pena base 61, 138, 144
- indicazione degli elementi di diritto e di fatto 61, 133, 136, 144, 145
- motivazione *per relationem* 61, 87, 98, 107, 134, 136, 142
- natura 138, 146
- rettifica di precedente provvedimento sanzionatorio 131

RECLAMO EX ART. 90 L.B.

- azienda (legittimazione della) 59, 85
- carenza di interesse 73
- carenza di legittimazione a dolersi della sanzione inflitta ai corresponsabili 117
- carenze formali 118
- esclusione di altre impugnative 118, 138, 146
- improcedibilità 58, 73
- inammissibilità 58, 70, 104, 105, (116), 122, 125, 128
- inoltrato a mezzo del servizio postale 58, 104, 130
- *legitmatio ad processum* 58, 118, 119, 120, 122, 123, 127, 128, 130, 131
- non luogo a provvedere 57, 89, 111
- nullità insanabile 58, 118, 119, 120, 124, 127, 128, 130, 132
- onere della prova circa la tempestività del ricorso 104
- presentato presso la Filiale 58, 125
- rinuncia 58, 89, 94
- tardivo conferimento di procura speciale 127, 128

RESPONSABILITÀ (v. Azienda di credito, Amministratore delegato, Collegio sindacale, Comitato di gestione, Consiglio di Amministrazione, Direttore degli enti creditizi)

- applicazione di principi analoghi a quelli del diritto penale 142
- denuncia di fatti 61, 116
- eliminazione della irregolarità 61, 121
- oggettiva 59, 96, 99, 133, 142
- prova 60, 85, 90, 110
- solidarietà 78, 87, 94, 108, 114, 116

RISERVA OBBLIGATORIA

- valori mobiliari vincolati a cauzione degli assegni circolari 121
- violazione dell'obbligo 78, 81, 113

SANZIONE AMMINISTRATIVA BANCARIA

- atti commissivi ed omissivi 59, 74, 76, 80, 92, 96, 99, 101, 103, 107, 116, 134, 142
- buona fede 60, 69, 137, 146
- colpevolezza dell'agente 42, 43, 60, 142
- concorso formale 40, 62, 116, 126
- continuazione 62, 71, 77, 106
- cumulo materiale 62, 76, 107
- discrezionalità in ordine al *quantum* 61, 71, 77, 84, 86, 99, 108
- errore di fatto e di diritto 44
- misura edittale 22
- natura amministrativa 23, 61, 80, 139
- prescrizione 71, 74, 82
- trasmissibilità agli eredi 40, 62, 79

SEGNALAZIONI (v. Comunicazione di dati all'Organo di vigilanza)

SOFFERENZE (v. Crediti in sofferenza)

TESORERIA PROVINCIALE

- versamento dell'importo delle pene pecuniarie 89, 94

QUADERNI PUBBLICATI

- n. 1 — FRANCESCO CAPRIGLIONE, *Evoluzione tecnica e disciplina giuridica dell'intermediazione finanziaria*, ottobre 1985 (esaurito).
- n. 2 — FRANCESCO CARBONETTI, *Moneta*, dicembre 1985.
- n. 3 — PIETRO DE VECCHIS, *L'istituto di emissione*, febbraio 1986 (esaurito).
- n. 4 — GIUSEPPE CARRIERO, *Governo del credito e Regioni a statuto speciale: il quadro istituzionale*, aprile 1986.
- n. 5 — GIORGIO OPPO, *Una svolta dei titoli di massa (il progetto Monte Titoli)*, aprile 1986.
- n. 6 — LUIGI DESIDERIO, *Le norme di recepimento della Direttiva comunitaria n. 780/77 in materia creditizia*, maggio 1986 (esaurito).
- n. 7 — GIORGIO SANGIORGIO - FRANCESCO CAPRIGLIONE, *La legge bancaria: evoluzione normativa e orientamenti esegetici*, giugno 1986.
- n. 8 — VINCENZO MEZZACAPO, *L'attività bancaria nell'ambito dei movimenti di capitali nella CEE*, giugno 1986 (esaurito).
- n. 9 — FRANCESCO CAPRIGLIONE, *Le gestioni bancarie di patrimoni mobiliari*, luglio 1986.
- n. 10 — FRANCESCO CARBONETTI, *I cinquant'anni della legge bancaria*, settembre 1986.
- n. 11 — *La legge bancaria*, ottobre 1986.
- n. 12 — CARMINE LAMANDA, *L'evoluzione della disciplina del controllo sul sistema creditizio dalla legge bancaria ad oggi*, dicembre 1986.
- n. 13 — GIOVANNI IMPERATRICE, *L'accertamento dell'illecito amministrativo nel diritto valutario e nel diritto tributario*, marzo 1987.
- n. 14 — GIORGIO SANGIORGIO, *Profilo istituzionale della disciplina pubblicistica del credito*, maggio 1987.
- n. 15 — FRANCESCO CAPRIGLIONE, (a cura di) *La disciplina comunitaria del credito al consumo*, luglio 1987.
- n. 16 — CARLO TAGLIENTI, *Il credito documentario: nozione, fondamento, problematica*, settembre 1987.
- n. 17 — PIETRO DE VECCHIS, *Aspetti legali delle crisi bancarie in Italia*, gennaio 1988.
- n. 18 — VINCENZO MEZZACAPO, *Il mercato secondario organizzato dei titoli emessi o garantiti dallo Stato*, agosto 1988.
- n. 19 — FRANCESCO CARBONETTI, *Il controllo della Banca d'Italia sulle emissioni di titoli atipici*, ottobre 1988.
- n. 20 — FRANCESCO CAPRIGLIONE, *Le polizze di credito commerciale*, dicembre 1988.
- n. 21 — FRANCESCO CAPRIGLIONE, *La responsabilità penale del banchiere: evoluzione giurisprudenziale e prospettive di riforma*, dicembre 1989.
- n. 22 — MARCELLO CONDEMI, *Le sanzioni amministrative bancarie e la giurisprudenza della Corte d'Appello di Roma*, aprile 1991.

