



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Quaderni di Ricerca Giuridica

della Consulenza Legale

Pandectae. Digest of the case-law on the Banking Union

VII. Jan-Jun 2025

edited by Raffaele D'Ambrosio and Giuseppe Pala

August 2026

number

109



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Quaderni di Ricerca Giuridica

della Consulenza Legale

Pandectae. Digest of the case-law on the Banking Union

VII. Jan-Jun 2025

edited by Raffaele D'Ambrosio and Giuseppe Pala

Number 109 – August 2026

The series “Quaderni di Ricerca Giuridica”, edited by the Legal Services Directorate, publishes the studies conducted by Banca d’Italia’s lawyers or by internal and external experts.

The series is focused on legal matters of specific interest to the Institution.

The research papers are selected by an editorial committee which assesses originality, clarity, reasoning consistency, completeness of the information provided.

The opinions expressed and conclusions drawn are those of the authors and do not necessarily reflect the views of Banca d’Italia.

Editorial Board:

MARINO PERASSI, STEFANIA CECI, GIUSEPPE LEONARDO CARRIERO, RAFFAELE D’AMBROSIO, PIERA COPPOTELLI,
MONICA MARCUCCI, VINCENZA PROFETA

Editorial Assistant:

MARIA ELISABETTA RIZZICA

ISSN: 0394-3097 (print)

ISSN: 2281-4779 (online)

Printed by the Printing and Publishing Division of Banca d’Italia

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION	7
COMMON ABBREVIATIONS	11
THE CASE-LAW OF THE CJEU	13
I – General Court, UniCredit Bank v SRB, Case T-405/22, Judgment of 22 January 2025	15
1. <i>Keywords and summary</i>	15
II – General Court, Norddeutsche Landesbank - Girozentrale v SRB, Case T-407/22, Judgment of 22 January 2025	22
1. <i>Keywords and summary</i>	22
III – General Court, Banco Cooperativo Español v SRB, Case T-498/19, Judgment of 22 January 2025	30
1. <i>Keywords and summary</i>	30
2. <i>Reference to “notes de doctrine”</i>	31
IV – General Court, de Volksbank v SRB, Case T-406/18, Judgment of 12 February 2025	32
1. <i>Keywords and summary</i>	32
V – General Court, Hypo Vorarlberg Bank v SRB, Case T-336/20, Judgment of 9 April 2025	34
1. <i>Keywords and summary</i>	34
VI – General Court, Banco Cooperativo Español v SRB, Case T-499/20, Judgment of 30 April 2025	43
1. <i>Keywords and summary</i>	43
VII – Court of Justice, Sberbank v Commission and SRB, Case C-791/23 P; Sberbank v Commission and SRB, Case C-792/23 P; Sberbank v SRB, Case C-793/23 P, Judgment of 15 May 2025	47
1. <i>Keywords and summary</i>	47
VIII – General Court, Norddeutsche Landesbank - Girozentrale v SRB, Case T-476/23, Judgment of 21 May 2025	50
1. <i>Keywords and summary</i>	50
IX – Court of Justice, Trasta Komerčbanka v ECB, Case C-90/23 P, Judgment of 22 May 2025	55
1. <i>Keywords and summary</i>	55

X – General Court, Baltic International Bank v ECB, Case T-551/23, Judgment of 4 June 2025	57
1. <i>Keywords and summary</i>	57
XI – General Court, MeSoFa v SRB, Case T-450/22, Judgment of 18 June 2025	61
1. <i>Keywords and summary</i>	61
 THE CASE-LAW OF THE EU ADMINISTRATIVE REVIEW BODIES	65
 I – Appeal Panel of the Single Resolution Board, Case 3/2024, Final Decision of 28 February 2025	67
1. <i>Keywords and summary</i>	67
 II – Appeal Panel of the Single Resolution Board, Case 4/2024, Final Decision of 10 March 2025	71
1. <i>Keywords and summary</i>	71
 THE JUDGMENTS OF THE NATIONAL APICAL COURTS	75
 ITALY	77
 I – Consiglio di Stato, [.] and others v Banca d’Italia, Judgment of 20 May 2025, No 4327	77
1. <i>Keywords and summary</i>	77
 II – Corte di Cassazione, [.] v Banca d’Italia, Judgment of 22 January 2025, No 1575; [.] v Banca d’Italia, Judgment of 6 March 2025, No 6035; [.] v Banca d’Italia, Judgment of 6 March 2025, No 6073; [.] v Banca d’Italia, Judgment of 6 March 2025, No 6078; [.] v Banca d’Italia, Judgment of 14 March 2025, No 6886; [.] v Banca d’Italia, Judgment of 14 March 2025, No 6887; [.] v Banca d’Italia, Judgment of 14 March 2025, No 6891; [.] v Banca d’Italia, Judgment of 17 March 2025, No 7134; [.] v Banca d’Italia, Judgment of 17 March 2025, No 7135; [.] v Banca d’Italia, Judgment of 17 March 2025, No 7141; [.] v Banca d’Italia, Judgment of 28 March 2025, No 8228; [.] v Banca d’Italia, Judgment of 28 March 2025, No 8229; [.] v Banca d’Italia, Judgment of 2 May 2025, No 11568; [.] v Banca d’Italia, Judgment of 2 May 2025, No 11569; [.] v Banca d’Italia, Judgment of 2 May 2025, No 11570; [.] and others v Banca d’Italia, Judgment of 8 May 2025, No 12243; [.] and others v Banca d’Italia, Judgment of 27 May 2025, No 14148	82
1. <i>Keywords and summary</i>	82
2. <i>A case of a sanction imposed by the Bank of Italy against the compliance officer of a credit institution: the distribution of sanctioning powers with Consob</i>	88
3. <i>Reference to “notes de doctrine”</i>	91
 APPENDIX. TEXT OF THE JUDGMENTS OF THE NATIONAL APICAL COURTS	93
 INDEX	246

I – THE CASE-LAW OF THE CJEU	246
1. <i>Synthesis</i>	246
2. <i>Series of keywords</i>	247
3. <i>Series of legal provisions</i>	249
 II – THE CASE-LAW OF THE EU ADMINISTRATIVE REVIEW BODIES.....	252
1. <i>Synthesis</i>	252
2. <i>Series of keywords</i>	252
3. <i>Series of legal provisions</i>	253
 III – THE JUDGMENTS OF THE NATIONAL APICAL COURTS.....	254
 ITALY	254
1. <i>Synthesis</i>	254
2. <i>Series of keywords</i>	254
3. <i>Series of legal provisions</i>	255

INTRODUCTION

1. A significant number of judgments were delivered by the EU Courts on matters within the scope of the Banking Union in the first half of 2025, with a persisting predominance of litigation concerning the Single Resolution Mechanism and, in particular, the Single Resolution Board's decisions on the calculation of *ex ante* contributions to the Single Resolution Fund.

The General Court ruled on several cases relating to different contribution periods. Depending on the case, issues addressed included the Single Resolution Board's duties to state reasons and to abide by the principles of equal treatment and proportionality, as well as more technical questions concerning the calculation methodology and the weighting of risk indicators, including scenarios in which data are unavailable (*UniCredit Bank v SRB*, case T-405/22; *Norddeutsche Landesbank - Girozentrale v SRB*, case T-407/22; *Norddeutsche Landesbank - Girozentrale v SRB*, case T-476/23).

The General Court also returned to specific aspects of the implementing framework concerning the calculation of contributions. In *Banco Cooperativo Español v SRB* (case T-498/19), the dispute concerned the notion of "change of status" of the entity and the relevance of its participation in an institutional protection scheme. In *Banco Cooperativo Español v SRB* (case T-499/20), which combines a claim for annulment with a claim for non-contractual liability, the Court examined the exclusion of certain liabilities from the calculation of 2016 contributions, as well as the related issues of the possibility to attach retroactive effects to a Single Resolution Board's decision.

Similarly, in *Hypo Vorarlberg Bank v SRB* (case T-336/20), which also related to 2016 contributions, questions were raised regarding legal certainty, the right to be heard, effective judicial protection, and non-retroactivity. The case was dismissed. In contrast, *de Volksbank v SRB* (case T-406/18) is one of the most significant decisions of the period, as the General Court annulled the decision of the Single Resolution Board, holding that it failed to take into due consideration the structural change undergone by the contributing entity impacting on its risk profile.

The semester also featured relevant judgments on decisions of the Single Resolution Board in the field of resolution. In the case of *MeSoFa v SRB* (case T-450/22), the focus of debate was the admissibility of an action brought by a credit institution against the decision not to adopt a resolution scheme. Regarding the challengeability of acts within the resolution procedure and admissibility requirements, the Court of Justice delivered important judgments pertaining to the Sberbank v SRB litigation (cases C-791/23 P, C-792/23 P and C-793/23 P), that fall within the broader perimeter of access to EU Courts in relation to resolution procedural acts and the conditions of direct concern and admissibility of actions. In particular, while in cases C-791/23 P and C-792/23 P it was reiterated that the resolution scheme adopted by SRB may not be challenged in itself without challenging also the Commission's endorsement, in case C-793/23 P the Court confirmed the statement of the General Court that the shareholder of an entity

is not directly concerned by an SRB's decision not to place that entity under resolution and, therefore, has no standing in bringing an action against it.

Finally, the semester also covered decisions relating to the Single Supervisory Mechanism. In the case of *Trasta Komercbanka v ECB* (case C-90/23 P), the Court of Justice ruled on an appeal concerning the withdrawal of a banking authorisation and the administrative review procedure, dismissing the appeal. In the case of *Baltic International Bank v ECB* (case T-551/23), the General Court examined the withdrawal of authorisation based on alleged breaches of AML/CFT requirements, as well as the distribution of competences between national authorities and the ECB within the SSM framework.

2. Regarding the Union's internal administrative review mechanisms, this issue covers two decisions of the Appeal Panel of the Single Resolution Board (cases 3/2024 and 4/2024). Both cases relate to challenges against decisions of the Board on MREL and confirm the Panel's role as a key control point within the broader sequence of resolution planning and resolution-related procedures.

3. The section devoted to national apex courts focuses on Italy. The *Consiglio di Stato* (judgment of 20 May 2025, No 4327) is relevant to measures adopted in the management of banking crises and temporary administration proceedings. It addresses procedural aspects and participatory guarantees within the decision-making process concerning early intervention measures. Secondly, the review includes a substantial set of rulings of the *Corte di Cassazione*, all of which were issued in disputes concerning sanctions applied by Banca d'Italia to members of apical bodies of credit institutions. Together, these rulings demonstrate the continuity and intensity of domestic litigation concerning the acts and measures of the supervisory authority.

COMMON ABBREVIATIONS

ABoR	Administrative Board of Review of the ECB
BRRD	Directive 2014/59/EU (Bank Recovery and Resolution Directive)
CET 1	Common Equity Tier 1
Charter	The Charter of Fundamental Rights of the European Union
CRD	Directive 2013/36/EU (Capital Requirements Directive)
CRR	Regulation (EU) No 575/2013 (Capital Requirements Regulation)
DGS(s)	Deposit Guarantee Scheme(s)
DGSD	Directive 2014/49/EU (Deposit Guarantee Schemes Directive)
ECB	European Central Bank
ECHR	European Convention on Human Rights
ECtHR	European Court on Human Rights
ECJ	Court of Justice of the European Union
EGC	General Court of the European Union
EU	European Union
EU G-SIIs	Global systemically important institutions
IFD	Directive (EU) 2019/2034 (Investment Firms Directive)
IFR	Regulation (EU) 2019/2033 (Investment Firms Regulation)
iMCC	Internal market confidence charge
IPC(s)	Irrevocable payment commitment(s)
LRE	Leverage Ratio Exposure Measure
MiFID I	Directive 2004/39/EC (Markets in Financial Instruments Directive I)
MiFID II	Directive 2014/65/EU (Markets in Financial Instruments Directive II)
MiFIR	Regulation (EU) No 600/2014 (Markets in Financial Instrument Regulation)
MREL	Minimum requirement for own funds and eligible liabilities
NCA(s)	National competent authority(/ies)

NCB(s)	National central bank(s)
NRA(s)	National resolution authority(/ies)
NSFR	Net Stable Funding Ratio
O-SII	Other systemically important institution
Para(s)	Paragraph(s)
SRB	Single Resolution Board
SREP	Supervisory Review and Evaluation Process
SRF	Single Resolution Fund
SRM	Single Resolution Mechanism
SRMR	Regulation (EU) No 806/2014 (SRM Regulation)
SSM	Single Supervisory Mechanism
SSMR	Regulation (EU) No 1024/2013 (SSM Regulation)
SSMFR	Regulation (EU) No 468/2014 of the ECB (SSM Framework Regulation)
Subpara(s)	Subparagraph(s)
TEU	Treaty on the European Union
TFEU	Treaty on the Functioning of the European Union
TLAC	Total loss-absorbing capacity
TLOF	Total liabilities and own funds
TUB	Legislative Decree No 385/1993 (Italian consolidated law on banking)
TUF	Legislative Decree No 58/1998 (Italian consolidated law on finance)

THE CASE-LAW OF THE CJEU

UNICREDIT BANK V SRB

1. Keywords and summary

UniCredit Bank v SRB

General Court – Case T-405/22 – Judgment of 22 January 2025 –
ECLI:EU:T:2025:55

[under appeal: case C-240/25 P]

The General Court reiterates its consolidated case-law on the statement of reasons of SRB’s decisions imposing *ex ante* contributions and on the right to access of contributing entities

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – *Ex ante* contributions to resolution financing arrangements – Statement of reasons of the decision imposing *ex ante* contributions – Duty to state reasons – Protection of business secrets – Right to effective judicial protection

The calculation method for contributions to the SRF and resolution financing arrangements laid down by BRRD and SRMR inherently requires the SRB (and NRAs) to rely on data covered by business secrecy. Given the insurance-based logic of *ex ante* contributions and the structure of their calculation – based on a final target level and an annual allocation among institutions – the use of confidential data is unavoidable and consistent with the general principle of protection of business secrecy, reflected in Article 339 TFEU.

The effective judicial protection under Article 47 of the Charter requires knowledge of the reasons for a decision and respect for the adversarial principle, but, in exceptional cases, must be reconciled with the protection of confidential information. The fact that the SRB must not disclose data of other institutions covered by business secrecy does not preclude effective judicial review. Indeed, confidential information may be disclosed in aggregated or anonymised form, and the SRB must justify before the EU Courts any refusal to disclose data relied on to calculate *ex ante* contributions, and the Courts may require production of such data while ensuring confidentiality.

Therefore, calculating *ex ante* contributions on the basis of confidential data, without disclosing them to the institutions concerned, does not in itself infringe either the duty to state reasons or the right to effective judicial protection.

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – *Ex ante* contributions to resolution financing arrangements – Statement of reasons of the decision imposing *ex ante* contributions – Duty to state reasons – Protection of business secrets

The adequacy of the statement of reasons under Article 296 TFEU and Article 41 of the Charter must be assessed having regard not only to its wording but also to its context and to all the legal rules governing the matter concerned, as well as to the interest which the persons concerned may have in receiving explanations. In particular, it cannot be inferred from the Court's case-law that the statement of reasons of every EU act imposing a pecuniary charge on a private operator must necessarily include all the elements enabling the addressee to verify the exact accuracy of the calculation of that amount.

Moreover, considering that EU institutions and bodies are, in principle, required to respect the protection of business secrets, which constitutes a general principle of EU law enshrined, *inter alia*, in Article 339 TFEU. Therefore, requiring the statement of reasons for decisions fixing *ex ante* contributions to include all the elements necessary to verify the precise correctness of the calculation would, in practice, prevent the EU legislature from establishing a calculation method relying on confidential data safeguarded by EU law, thus unduly restricting its broad discretion.

Applied to decisions fixing *ex ante* contributions, the obligation to state reasons must therefore be regarded as satisfied where the persons concerned, even though they are not provided with data covered by business secrecy, are given the calculation method used by the SRB and sufficient information to understand, in essence, how their individual situation was taken into account for the purpose of calculating their contribution, in relation to the situation of the other institutions concerned. On the contrary, the SRB is not required to communicate every numerical element on which the calculation of each institution's *ex ante* contribution is based nor, more generally, to provide the data necessary to enable an institution to verify fully the exact value of its risk adjustment multiplier, since such verification would necessarily require access to information covered by business secrecy relating to the economic situation of all the other institutions concerned.

Nevertheless, the SRB remains obliged to publish or transmit to the institutions concerned, in an aggregated and anonymised form, information relating to the other institutions used to calculate the *ex ante* contributions, in so far as such information can be disclosed without infringing the protection of business secrets. Among the information that must be made available in that way are, in particular, the threshold values of each bin and the corresponding risk indicators on the basis of which the contributions were adjusted to the institutions' risk profiles.

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – Ex ante contributions to resolution financing arrangements – Statement of reasons of the decision imposing ex ante contributions – Duty to state reasons – Protection of business secrets – Binning method – Random adjustment of bin limits

The SRB does not breach the duty to state reasons where in its decision fixing *ex ante* contributions the published minimum and maximum bin values have been altered solely for confidentiality reasons, while preserving the original distribution, as the disclosure of the true bin thresholds could allow economically informed operators, especially where a bin contains only a limited number of institutions, to infer confidential information about competitors.

The obligation to disclose bin limits, as derived from the case-law, is not intended to allow institutions to verify the entire comparative calculation underlying those limits, but rather to enable them to check that the bin to which they were assigned corresponds, in substance, to their own economic situation. Therefore, the SRB decision must be upheld where the random adjustment of the published bin limits affected only the communication of those limits and not the actual assignment of institutions to bins, which was carried out on the basis of the real, unaltered values and the adjusted limits still encompassed the underlying raw indicators of all institutions in the bin concerned, so that the institution concerned remains able to verify that it has been assigned to the appropriate bin.

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – Ex ante contributions to resolution financing arrangements – Statement of reasons of the decision imposing ex ante contributions – Duty to state reasons – Protection of business secrets – Binning method – Random adjustment of bin limits

The SRB does not fail to carry out a genuine and concrete balancing between, on the one hand, the obligation to state reasons and, on the other hand, the obligation to protect business secrets, as required by the case-law, where its decision explains that (i) it is a business secret any information relating to institutions' professional activities whose disclosure could seriously harm their interests, (ii) the individual data provided by institutions in their reporting forms and used for the calculation of *ex ante* contributions constitute such business secrets, (iii) the SRB is prohibited from disclosing individual data points forming the basis of the calculations and is limited to disclosing aggregated and common data, and (iv) institutions enjoyed full transparency regarding the calculation of their basic annual contribution and their risk adjustment multiplier for those steps of the methodology that did not require disclosure of confidential information.

Such an SRB's decision shows that the SRB did not merely rely abstractly on business secrecy but set out how it reconciled that interest with the duty to state reasons by ensuring transparency as regards the calculation method and the non confidential elements of the data used. This conclusion is not undermined by the random alteration of bin limits by the SRB, where that adjustment is precisely

intended to protect confidential information without preventing the applicant from understanding, in essence, how its individual situation had been taken into account.

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – Ex ante contributions to resolution financing arrangements – Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63 – Statement of reasons of the decision imposing ex ante contributions – Duty to state reasons – Protection of business secrets

The duty to state reasons does not require the SRB to demonstrate individually, within the decision fixing *ex ante* contributions, the confidential nature of each category of data submitted by institutions. The adequacy of the statement of reasons must be assessed in light of the decision as a whole, its context and the applicable legal framework. In that regard, the SRB may lawfully explain in the decision that all individual data reported by institutions for the purposes of calculating *ex ante* contributions constituted business secrets, since their disclosure to competitors or the public could seriously harm the institutions concerned.

Moreover, as institutions submit their own data pursuant to Article 14 of Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63, they are fully aware of the nature and general characteristics of those data and, therefore, they have sufficient information to understand and, if necessary, contest the reasons for which the SRB regarded the data of other institutions as confidential.

These conclusions are not challenged by the fact that certain information, such as own funds, must be disclosed under Articles 431(1), 434(1), 437(1) CRR. Own funds are not, as such, an autonomous risk indicator, but form only one element of formulas requiring additional data under Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63, Annex I, such as eligible liabilities or minimum requirements, which are not publicly available. The applicant likewise failed to demonstrate that any other categories of data used in the calculation formed part of the public domain.

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – Ex ante contributions to resolution financing arrangements – Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63 – Statement of reasons of the decision imposing ex ante contributions – Duty to state reasons – Protection of business secrets – Binning method – No disclosure of anonymised ranges of data of other institutions

The very principle of the method for calculating *ex ante* contributions laid down by BRRD and SRMR necessarily involves the use of data covered by business secrecy which cannot be reproduced in the statement of reasons of the decision fixing those contributions. It follows that the SRB is not required to

disclose all individual data relating to each institution in order to satisfy its duty to state reasons.

Where the SRB decision contained information in aggregated form, including the total number of bins for each risk indicator and the corresponding minimum and maximum values, the institution concerned is able, by combining those values with its own raw indicators, to verify that it has been assigned to bins reflecting its position relative to other institutions, thereby enabling it to assess whether the decision complied, in substance, with the requirements derived from the case-law on effective judicial protection.

The SRB, moreover, is not required to disclose data of other institutions in the form of anonymised ranges or bands for each indicator. Imposing such an obligation would go beyond the requirements identified in the case-law and would entail a real risk that informed economic operators could, by combining those ranges with publicly available information, infer the identity or market position of competing institutions.

ANNUAL TARGET LEVEL FOR THE SRF – *Ex ante* contributions to the Single Resolution Fund – Statement of reasons of the decision imposing *ex ante* contributions – Duty to state reasons – Contribution period of 2022 – Approximate figures in the calculation of *ex ante* contributions

The obligation to state reasons requires that an EU measure disclose the essential factual and legal considerations underpinning it, and that the reasoning must be coherent and free from contradictions so as to allow the persons concerned to understand the real grounds of the decision and the Courts to exercise their power of review. It stresses that this requirement is particularly important where the amount of the annual target level is concerned, since the entire calculation of individual *ex ante* contributions consists in distributing that amount among the institutions and any variation in it has a direct impact on each contributor.

The SRB sufficiently explains the method used to determine the annual target level for 2022 as it set out, in detail, the successive steps of its analysis: (i) the identification of the projected final target level to be reached by the end of the initial period, in accordance with Article 69(1) of SRMR; (ii) the projection of covered deposits for the remaining years of that period on the basis of a forecast annual growth rate of 5%, derived from the analysis of historical trends and macro-economic factors; (iii) the deduction of the financial resources already available in the SRF; and (iv) the allocation of the remaining amount over the final two contribution periods. These methodological steps culminate in the application of a coefficient of 1.6%, which, once applied to one eighth of the amount of covered deposits in 2021, results in the annual target level. An informed economic operator is capable of understanding from those explanations how the annual target level was obtained and how it reflected the underlying calculations.

The use of approximate figures, such as for the indication that the financial resources already available in the SRF, does not vitiate the statement of reasons, as the SRB is not required to reproduce exhaustively every numerical input used in the calculation and that it is sufficient that the decision enables an understanding of the essential logic followed.

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – Cap of 12.5% of the final target level for the SRF under Article 70(2) SRMR – Statement of reasons of the decision imposing *ex ante* contributions – Duty to state reasons – Contribution period of 2022

The SRB complies with the duty to state reasons as regards application of the ceiling laid down in Article 70(2) of SRMR, under which annual contributions must not exceed 12.5% of the final target level, where it explains in its decision fixing *ex ante* contributions that the determination of the annual target level was primarily dictated by the need to ensure that the final target level would be reached by the end of the initial period, and that the 12.5% ceiling had to be interpreted in conjunction with the obligation, under Article 69(2) SRMR, to spread contributions as evenly as possible over time. The SRB opted for a “flexible” application of the ceiling in light of those combined requirements, and this reasoning was coherent with the explanations given during the proceedings.

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – *Ex ante* contributions to resolution financing arrangements – Transitional non-application of indicators for calculation of *ex ante* contributions – Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63 – MREL indicator – NSFR indicator – Complexity sub-indicator – Resolvability sub-indicator – Contribution period of 2022

Under Article 6(2)(a), Article 6(3)(a) and Article 6(5)(a) of Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63, the SRB is in principle required to take into account the net stable funding ratio (NSFR), own funds and eligible liabilities beyond the minimum requirement (MREL), as well as the sub indicators “complexity” and “resolvability”, when determining an institution’s risk profile. However, Article 20(1) of that regulation, entitled “Transitional provisions”, establishes that a risk indicator does not apply where the information required, as referred to in Annex II to the regulation, does not form part of the applicable prudential reporting requirements for the relevant reference year laid down in Article 14 of the same regulation read in conjunction with Commission Implementing Regulation (EU) 608/2014 or, as the case may be, national law. The SRB is not required to collect missing data by other means or to rely on estimates under Articles 6, 7 or 20 of Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63.

As regards the NSFR indicator, Article 17 of Commission Implementing Regulation (EU) 2021/451, read together with Article 23 thereof, harmonised

NSFR reporting requirements but only became applicable after the relevant reference year. No obligation existed under relevant national law requiring the reporting of NSFR data for that reference year.

As regards the MREL related indicator, during the reference year, there was no obligation under Commission Implementing Regulation (EU) 680/2014 to report eligible liabilities for prudential purposes; such an obligation arose only subsequently under later implementing acts. At the same time, neither Article 45 BRRD nor Article 3(15) of Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63 imposed an autonomous prudential reporting obligation for eligible liabilities during the reference year.

As regards the sub indicators “complexity” and “resolvability”, Article 6(6)(a)(iv) and Article 6(6)(b)(ii) of Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63 link their assessment to the requirements of Title II, Chapter II of BRRD, in particular Articles 15 to 18 thereof, which govern resolvability assessments carried out in the context of resolution planning. Under Article 15(3) of said Directive, such assessments are conducted in connection with the preparation and updating of resolution plans. Therefore, the evaluation of complexity and resolvability presupposes, *inter alia*, data on eligible liabilities, which are necessary to determine the extent to which an institution can be resolved through bail-in. Since such data were not subject to harmonised prudential reporting obligations for the reference year, the sub indicators themselves were not usable. On the contrary, the SRB could not rely on Commission Implementing Regulation (EU) 2018/1624, that imposes the requirement to report “liabilities not excluded from bail-in” for resolution planning purposes, as such requirement does not equate to a harmonised obligation to report “eligible liabilities” within the meaning of BRRD, since the two categories partly diverge, notably in respect of secured liabilities and short term interbank liabilities covered by Article 44(2) of that directive.

On the basis of all those considerations, the Court concludes that the SRB did not infringe Articles 6, 7 or 20(1) of Delegated Regulation 2015/63 by excluding the NSFR indicator, the MREL related indicator and the sub indicators “complexity” and “resolvability” from the calculation of the 2022 *ex ante* contributions.

NORDDEUTSCHE LANDESBANK - GIROZENTRALE v SRB

1. Keywords and summary

Norddeutsche Landesbank - Girozentrale v SRB

General Court – Case T-407/22 – Judgment of 22 January 2025 –
ECLI:EU:T:2025:56

[no appeal case detected on curia.europa.eu]

The SRB’s weighting of risk parameters (in particular relating to membership of institutional protection scheme) for the purposes of fixing *ex ante* contributions is upheld by the Court after in-depth scrutiny

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – *Ex ante* contributions to resolution financing arrangements – Adjustment of *ex ante* contributions to the risk profile of the institution – Institutional protection schemes – Credit institutions belonging to the same IPS – Principle of equal treatment

For the purposes of adjustment of *ex ante* contributions to the risk profile of each institution, institutions belonging to the same institutional protection scheme (IPS) are not, by that fact alone, in a comparable situation under Article 20 of the Charter; the SRB may differentiate among IPS members.

Therefore, weighting the “IPS membership” indicator under Article 6(5)(b) of Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63 by the “Trading activities and off-balance sheet exposures, derivatives, complexity and resolvability” indicator under Article 7(4)(a) of the same Delegated Regulation lawfully reflects the likelihood that IPS support would be insufficient in case of crisis of the concerned institution, thus possibly requiring resolution.

Article 113(7) CRR has no bearing on the above conclusions, as it governs prudential recognition of IPSs and does not require uniform treatment of IPS members in the calculation of *ex ante* contributions.

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – *Ex ante* contributions to resolution financing arrangements – Adjustment of *ex ante* contributions to the risk profile of the institution – Power conferred on the Commission to adopt delegated acts – Weighing of risk indicators – Principle of proportionality

The Commission enjoys a wide margin of discretion in defining the rules for risk-based adjustment of *ex ante* contributions under Article 103(7) BRRD. Therefore, judicial review of Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63 is limited to manifest violations of the principle of proportionality, namely that the provisions are manifestly inappropriate, manifestly go beyond what is necessary, or entail manifestly disproportionate disadvantages.

Article 7(4) of said regulation, establishing the relative weight of each indicator that resolution authorities shall assess to determine the ‘Additional risk indicators to be determined by the resolution authority’ pillar, is proportionate because the risk indicators used are appropriate, does not result in double counting, and pursues legitimate objectives of ensuring funding for the resolution financing arrangement and incentivising risk reduction.

<i>EX ANTE</i> CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – <i>Ex ante</i> contributions to resolution financing arrangements – Adjustment of <i>ex ante</i> contributions to the risk profile of the institution – European Commission’s competence and powers – Power conferred on the Commission to adopt delegated acts – Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63 – Binning method

The binning method provided for in Annex I, Step 2, of Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63, according to which the SRB determines bins for each indicator/sub indicator; assigns, in principle, the same number of institutions to each bin starting with the lowest raw values; and attributes a single “discretised indicator” score per bin for the remainder of the risk adjustment calculation, is lawful.

The binning method is a recognised statistical technique for handling extreme values and enabling workable, objective comparisons across large datasets; any potential anomalies are materially qualified by (i) the limited adjustment range under Article 9(3) of Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63, (ii) their limited incidence mainly in the last bins, (iii) the fact that last bin institutions nonetheless have higher indicator values than lower bin institutions, and (iv) the multi indicator structure of Article 6 of said Delegated Regulation, which ensures a balanced overall comparison through multiple bin assignments across indicators.

Moreover, equal treatment of institutions within the same bin despite differing raw values is justified by the legitimate objective of easily applicable and controllable general rules. At the same time, the creation of three bins (low/medium/high) by the SRB to weight the IPS indicator is justified where the SRB explains that even the highest risk establishments remain entitled to a proportionate IPS benefit.

Finally, while the BRRD does not mention the binning method, the Commission had the power to introduce it under Article 103(7) BRRD.

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – Ex ante contributions to resolution financing arrangements – Statement of reasons of the decision imposing ex ante contributions – Duty to state reasons – Protection of business secrets

The SRB is not required to disclose confidential data of other institutions (protected under Article 339 TFEU) when motivating its decisions on *ex ante* contributions to the Single Resolution Fund. The obligation to state reasons is satisfied if the institution concerned can understand the methodology used for the calculation, the indicators relating to its own situation (the institution's own raw data), and its relative position (the bins and their thresholds), based on aggregated or anonymised data.

The SRB is not required to disclose full recalculations enabling precise replication of each step. Such disclosure would violate the core design of the risk adjustment system. At the same time, the SRB is not required to provide highly individualised explanations where the methodology is standardised and the annex contains institution-specific data sufficient for the addressee to understand its calculation.

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – Ex ante contributions to resolution financing arrangements – Statement of reasons of the decision imposing ex ante contributions – Duty to state reasons – Individualised statement of reasons

The obligation to state reasons is satisfied where the SRB's decision fixing *ex ante* contributions provides, through its general parts and the individual data sheet, sufficient information for the institution to understand, in substance, how its situation was taken into account relative to all other institutions. In particular, it is sufficient, to comply with the duty to state reasons, that the addressee of the decision can compare its own indicator values with the bin thresholds, both set out in the decision or in its annexes; no additional case-specific reasons are required.

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – Ex ante contributions to resolution financing arrangements – Statement of reasons of the decision imposing ex ante contributions – Duty to state reasons – Principle of proportionality – SRB's discretion – Individualised statement of reasons

The duty to state reasons is complied with where the SRB explains in its decision the calculation of the annual base contribution pursuant to Article 70(1) SRMR and the individual amount by making reference to the uniform method laid down by Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63 and describing how that method was applied.

The requirement to explain the exercise of discretion (as per recital 14 of Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63) is met where general explanations in the body of the SRB decision (annual target level, irrevocable payment commitments [IPCs], Pillar IV indicators) are complemented by an Annex with elements specific to the institution concerned (possible IPC amount; bin assignments for Pillar IV; applicable annual target levels on banking union and national bases). Such combined content enables the addressee to understand how its situation was taken into account; further internal detail on the SRB's balancing is not required for that purpose.

<i>EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – Ex ante contributions to resolution financing arrangements – Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63 – Statement of reasons of the decision imposing ex ante contributions – Duty to state reasons – Protection of business secrets</i>
--

The SRB is not required to disclose confidential data of other institutions (protected under Article 339 TFEU) when motivating its decisions on *ex ante* contributions to the Single Resolution Fund. The obligation to state reasons is satisfied if the institution concerned can understand the methodology used for the calculation, the indicators relating to its own situation (the institution's own raw data), and its relative position (the bins and their thresholds), based on aggregated or anonymised data.

The SRB is not required to specifically justify in its decision the reasons why it does not divulge data referred to individual institutions. Those institutions, having supplied their data under Article 14 of Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63, can assess the confidentiality of each category of data and, where appropriate, contest the confidentiality assessment of the SRB.

In general terms, arguments based on Articles 433b et seq. and Article 447 CRR – which provide for the publication of certain data by some types of institutions – do not compel disclosure of the individual data by the SRB.

<i>EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – Ex ante contributions to resolution financing arrangements – Statement of reasons of the decision imposing ex ante contributions – Duty to state reasons – Individualised statement of reasons – Binning method</i>

As pertains the use of the binning method by the SRB, the latter decision fixing *ex ante* contributions is compliant with the duty to state reasons where: (i) the SRB indicates that at step 1 of the calculation it determined, for each risk indicator and sub indicator, a “raw indicator” on the basis of the definitions and operations set out in Annex I to Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63 or, for risk pillar IV, in the decision itself, and that these raw indicators, calculated using the data provided by each institution, were reproduced in the individual sheets communicated to the relevant institution in the decision; (ii) the SRB explains that, at step 2, it determined, for each risk indicator, the number of bins by applying the mathematical formula laid down in Annex I, Step 2, point 2, of said Delegated Regulation, based on the total number of contributing institutions, derived values calculated from that number, the average of the raw indicators and each institution’s raw indicator. The number of contributing institutions and the values used in the formula as well as the averages of the raw indicators are comprised in the decision; (iii) the decision clarifies that each institution is allocated to a given bin if its raw indicator value falls between the minimum and maximum values for that bin. The discretised indicator assigned to each bin is a direct consequence of that allocation and is therefore also accessible; and (iv) the SRB further states that, at step 3, the discretised indicators were rescaled on a scale from 1 to 1000 by applying a mathematical formula that uses the discretised value and the minimum and maximum bin numbers, all of which are likewise available to the institution concerned.

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – *Ex ante* contributions to resolution financing arrangements – Statement of reasons of the decision imposing *ex ante* contributions – Duty to state reasons – Individualised statement of reasons – Binning method – Institutional protection schemes

Concerning the indicator of membership of an institutional protection scheme (IPS) and the establishment of three bins for that indicator, the duty to state reasons is complied with where the SRB explains that the creation of three categories corresponding to low, medium and high risk was intended to ensure proportionality, so that even institutions with the highest risk profile could still benefit from their IPS membership, and that institutions were classified on the basis of a weighted arithmetic mean of the rescaled indicators of the nine sub indicators of risk pillar IV, and that adjustment factors of 9/9, 7/9 and 5/9 were applied accordingly. Such explanations enable the institution concerned to understand the reasons for its classification and allow the judicial review required by Article 296 TFEU and Article 41 of the Charter.

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – *Ex ante* contributions to resolution financing arrangements – Annual target level for the SRF – Statement of reasons of the decision imposing *ex ante* contributions – Duty to state reasons – Contribution period of 2022

The SRB satisfies its duty to state reasons on the annual target level by setting out in the decision: trend and average of covered deposits for the contribution period; the forecast for the remaining years of the initial period; assessment of business cycle and procyclicality pursuant to Article 69(2) SRMR; adoption of a percentage of annual growth rate; derivation of forecast covered deposits and the percentage of the final target under Article 69(1) SRMR; deduction of existing means of the SRF; division of the balance across the remaining periods of the initial period; fixation of the a coefficient; and application of the formula $\text{Target}_0 = \text{Total covered deposits in the contribution period} \times \text{the coefficient} \times \frac{1}{8}$.

As regards the 12.5% cap under Article 70(2) SRMR, the SRB sufficiently states reasons by explaining that, read together with Article 69(1) and (2) SRMR, priority was given to achieving the final target at period end and that the cap was respected “by applying the coefficient to one eighth of the total deposits in question”, reflecting a flexible interpretation consistent with the obligation to spread contributions as evenly as possible; the substantive compliance question is distinct from sufficiency of reasoning.

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – *Ex ante* contributions to resolution financing arrangements – Right to be heard

The right to be heard is respected where the SRB circulates the draft decision fixing *ex ante* contributions, provides an interactive calculation tool, aggregated statistics, methodological guidance, and an online form allowing submissions on predefined topics and any other relevant matter, thereby enabling useful and effective presentation of observations before adoption.

The right to be heard is effectively ensured where the institution is informed of the methodology and its provisional contribution and can compare its provisional binning with published numbers of bins, establishments per bin, and bin thresholds.

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – *Ex ante* contributions to resolution financing arrangements – Statement of reasons of the decision imposing *ex ante* contributions – Duty to state reasons – Individualised statement of reasons – Binning method – Institutional protection schemes – Derivatives

Where EU authorities are required to assess highly complex technical facts, judicial review is limited to verifying the absence of a manifest error of assessment, a misuse of powers or a manifest exceeding of the limits of discretion. The EU judicature may not substitute its own technical assessment for that of the competent authority. This limited review applies to the application and weighting

by the SRB of the institutional protection scheme (IPS) risk indicator under Article 7(4) of Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63.

Such provision requires the SRB to take into account the relative weighting of the risk indicator relating to trading activities, derivatives, complexity and resolvability, an exercise which entails highly complex technical assessments. That provision, however, does not specify the method by which such weighting is to be carried out and recital 23 of Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63 expressly confers a margin of discretion on the SRB in determining the relevance and importance of certain risk indicators.

The IPS risk indicator differs from other indicators, since Annex I, Step 2, point 5, of the same Delegated Regulation provides that the formula for determining the number of bins applies to that indicator only if the SRB treats it as a continuous variable; if that is not the case in a specific SRB decision fixing *ex ante* contributions, no other binding method is laid down by the said Delegated Regulation for determining the number of bins. In such a case, the SRB is therefore entitled, within its discretion, to determine the number of bins it considers appropriate.

It is within the lawful exercise of such a discretion the SRB decision that uses three bins to weight the IPS risk indicator corresponding to low, medium and high risk, applying no reduction, and reduction factors of 7/9 and 5/9 respectively, explaining that, although weighting the IPS indicator is necessary, it also is needed to ensure that even institutions with the highest risk profile can still benefit from IPS membership.

The SRB, for the purpose of weighting the IPS risk indicator, is entitled to rely on the elements listed in Article 7(4) of Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63 and Article 6(6)(a)(iii) thereof, neither of which requires a distinction to be drawn according to the purpose of derivatives (hedging versus speculation).

<i>EX ANTE</i> CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – <i>Ex ante</i> contributions to resolution financing arrangements – Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63 – Adjustment of <i>ex ante</i> contributions to the risk profile of the institution – Institutional protection schemes – Public ownership of institutions – Weighing of risk indicators
--

Under Article 6(5), second subpara, of Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63, the SRB must take account of the importance of Pillar IV indicators in the light of the probability of resolution and of consequent use of the SRF, while retaining a margin of appraisal as to the manner of such consideration. Weighting the institutional protection scheme (IPS) risk indicator under Article 7(4) of the same Delegated Regulation appropriately captures those probabilities.

IPS membership does not confer an unconditional right to support and does not exclude recourse to the SRF. Similarly, public ownership does not legally

assure avoidance of resolution. In the insurance-type logic reflected, *inter alia*, in recital 105 BRRD, such entities in principle must contribute fully.

Finally, nothing in Article 6(5) and (6) of said Delegated Regulation, as regards the Pillar IV risk weighting, compels the creation of a specific indicator to favour a particular business model of the institutions; relevant aspects are captured through other indicators.

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – Ex ante contributions to resolution financing arrangements – Transitional non-application of indicators for calculation of ex ante contributions – MREL indicator – Contribution period of 2022

Under Article 20(1) of Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63, where the information required by a specific risk indicator referred to in Annex II of that regulation is not included in the applicable supervisory reporting requirements referred to in Article 14 of the same regulation for the reference year, that risk indicator shall not apply for the calculation of *ex ante* contributions to resolution financing arrangements until the relevant reporting requirement becomes applicable.

Once the conditions in Article 20(1) of said Delegated Regulation are satisfied, the SRB is required not to take the indicator concerned into account.

Read together, Article 4(1) and Article 14(1)-(4) of Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63 define the “reference exercise” as the financial year to which the annual financial statements available on 31 December of the year preceding the contribution period relate. For 2022 (reference exercise: 2020), Commission Implementing Regulation (EU) No 680/2014 did not require reporting of eligible liabilities; such reporting was introduced only from 28 June 2021 by Commission Implementing Regulation (EU) 2021/763; nor did the relevant national law impose it for the relevant exercise. Therefore, the SRB could lawfully refrain from applying the MREL indicator under Article 6(2)(a) of Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63.

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – Ex ante contributions to resolution financing arrangements – Freedom to conduct a business

The obligation to pay *ex ante* contributions to the SRF and their risk based adjustment constitute a lawful and proportionate limitation of the freedom to conduct a business under Article 16 of the Charter, because the limitation: (i) is laid down by law (Articles 69-70 SRMR and Articles 102-103 BRRD); (ii) pursues objectives of general interest (securing sufficient resolution financing as a means for financial stability); (iii) is proportionate and does not affect the essence of the right.

BANCO COOPERATIVO ESPAÑOL v SRB

1. Keywords and summary

Banco Cooperativo Español v SRB

General Court – Case T-498/19 – Judgment of 22 January 2025 – ECLI:EU:T:2025:57

[no appeal case detected on curia.europa.eu]

Contribution period for the calculation of *ex ante* contributions and impact of structural changes of the institution (e.g. joining an institutional protection scheme)

<i>EX ANTE</i> CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – <i>Ex ante</i> contributions to resolution financing arrangements – Adjustment of <i>ex ante</i> contributions to the risk profile of the institution – Institutional protection schemes – Contribution period – Structural changes of institutions
--

For the purposes of calculating *ex ante* contributions under Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63, the SRB must rely on the information contained in the latest approved and certified annual financial statements available on 31 December of year no. 1, which therefore refer to reference year no. 2. Accordingly, an institution's change of status occurring during year no. 1 – including participation in an institutional protection scheme – has no effect on the contribution for that year and need not be taken into account for the following year, since Articles 12(2) and 14(1) of said Delegated Regulation establish no derogation from that temporal framework, and Articles 14(5) and 17(3) of the same regulation do not alter the reference date. Articles 12(2) and 14(1) must therefore be interpreted as not permitting the SRB to consider IPS participation in 2018 for the 2019 contribution period, in order to safeguard the reliability and comparability of the calculation set by the legislative scheme.

<i>EX ANTE</i> CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – <i>Ex ante</i> contributions to resolution financing arrangements – Adjustment of <i>ex ante</i> contributions to the risk profile of the institution – European Commission's competence and powers – Power conferred on the Commission to adopt delegated acts – Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63 – Institutional protection schemes – Contribution period
--

In exercising the delegation under Article 103(7) of BRRD, the Commission enjoys a broad discretion to specify the method and reference dates for adjusting *ex ante* contributions to institutions' risk profiles, including the date on which

IPS participation is taken into account; judicial review is confined to verifying manifest error, misuse of powers, or a manifest excess of that discretion. The time lag inherent in Article 14(1) of Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63, according to which joining an institutional protection scheme (IPS) has a belated impact on the risk profile as it is necessary to use only the first approved and certified financial statements available, is justified by the need for a common date and the use of approved and certified financial statements, and is not manifestly inappropriate. Moreover, the regulatory framework already takes IPS membership into account via Articles 5(1)(b), 6(5)(b) and 7(4)(b) of said Delegated Regulation. Consequently, Articles 12(2) and 14(1) of Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63 are lawful and compliant with Article 103(2) and (7) BRRD.

2. Reference to “notes de doctrine”

CHRISTOS GORTSOS, *The General Court’s Judgment of 22 January 2015 in Case T-498/19 in relation to the Legality of specific Articles of delegated Regulation 2015/63 as applied to Institutional Protection Schemes (IPSs)*, EU Law Live, 20 February 2025.

DE VOLKSBANK V SRB

1. Keywords and summary

de Volksbank v SRB

General Court – Case T-406/18 – Judgment of 12 February 2025 –
ECLI:EU:T:2025:151

[no appeal case detected on curia.europa.eu]

The SRB must take into consideration significant structural changes undergone by institutions when calculating the *ex ante* contributions they owe in order to duly reflect their risk exposition

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – *Ex ante* contributions to resolution financing arrangements – Calculation of net liabilities – Calculation of total liabilities – Principle of good administration – Risk profile – Mergers and acquisitions

For the calculation of the basic annual contribution based on net liabilities under Article 103(2) BRRD, point (a) of the second subpara of Article 70(2) of SRMR, and Article 4(1) of Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63, the SRB, while enjoying discretion in choosing the relevant point in time for determining total liabilities under Articles 4(1) and 14(1) of that Delegated Regulation, must exercise that discretion in accordance with the purpose and general scheme of the legal framework and the principle of good administration (Article 41 of the Charter), ensuring that the calculation reflects, with sufficient precision, the institution's size and associated risk.

Where an institution provides specific, quantified and verifiable data showing that, due to a substantial structural change during reference year (such as a merger), its total liabilities and covered deposits have changed significantly, the SRB may not combine an end-of-year figure for total liabilities (thus including the liabilities of all the entities merged) with a quarterly average for covered deposits (thus including only the covered deposit of some of the entities later merged) in a way that does therefore not reflect that institution's true size. In such circumstances, the SRB must take those aspects into account so that the net-liabilities calculation faithfully represents the institution's liabilities, failing which Article 4(1) (as interpreted in light of Article 103(2) BRRD and Article 70(2)(a) SRMR) is infringed.

<i>EX ANTE</i> CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – Limitation of temporal effects of the annulment of SRB decision on <i>ex ante</i> contributions – Principle of legal certainty
--

Under the second para of Article 264 TFEU, the Court may maintain in time the effects of an annulled act where necessary having regard to legal certainty and public or private interests. In the context of collecting *ex ante* contributions, maintaining effects of an SRB decision imposing contribution may be justified where reimbursement following annulment would risk substantially depriving the SRF of financial means and thereby threaten the proper functioning of the SRM framework and financial stability. Conversely, where the amount of contributions concerned by the contested SRB decision is limited in scale relative to the SRF and there is no evidence of comparable cases requiring broader disbursements, there is no need to maintain the effects of the annulled decision.

HYPO VORARLBERG BANK v SRB

1. Keywords and summary

Hypo Vorarlberg Bank v SRB

General Court – Case T-336/20 – Judgment of 9 April 2025 – ECLI:EU:T:2025:383

[under appeal: case C-385/25 P]

The General Court comes back to the discretion afforded to the Commission for the implementation of the BRRD as concerns the calculation of *ex ante* contributions to resolution financing arrangements

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – *Ex ante* contributions to resolution financing arrangements – Adjustment of *ex ante* contributions to the risk profile of the institution – European Commission’s competence and powers – Power conferred on the Commission to adopt delegated acts – Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63

Under Article 290(1) TFEU, the Union legislature had the power to confer on the Commission a discretionary margin to specify, by delegated act, the method for calculating *ex ante* contributions to resolution financing arrangements, provided the delegation is circumscribed by limits in the basic act. Article 103(7) BRRD does in fact frame the Commission’s discretion by listing factors to be taken into account when specifying risk based adjustment; moreover, Article 115(5) BRRD subjects the delegated act to parliamentary and Council scrutiny (non objection).

Therefore, it must be held that Article 103(7) BRRD, read in conjunction with the second subpara of Article 70(2)(b) SRMR, does not infringe the obligation to state reasons laid down in Article 296 TFEU, the principle of legal certainty, Article 1(2) TEU, Articles 15 and 298 TFEU, or Articles 16, 17, 41, 42, and 47 of the Charter, as those provisions do not confer on the Commission an excessively broad margin of discretion enabling it to establish a complex system for calculating *ex ante* contributions.

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – *Ex ante* contributions to resolution financing arrangements – Adjustment of *ex ante* contributions to the risk profile of the institution – European Commission’s competence and powers – Power conferred on the Commission to adopt delegated acts – Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63 – Principle of legal certainty

The normative structure of Commission's Delegated Regulation (EU) 2015/63 is clear. Article 4 (risk proportionate calculation), Article 5 (excluded liabilities), Article 6 (risk pillars/indicators), Article 7 (relative weightings), Article 9 and Annex I (formulae/procedures) together establish a sufficiently precise framework. The complexity of the method regulated therein to adjust contributions to resolution financing arrangements to the risk profile of institutions does not in itself infringe legal certainty but actually stems from the very nature of the system established by BRRD and SRMR and has already been recognised as legitimate by the Court of Justice.

At the same time, the comparative method according to which the risk profile of an institution must be assessed also in comparison to those of the other institutions, a method which necessarily relies on other institutions' data protected by business secrecy, does not violate legal certainty merely because the exact amount due by each institution cannot be calculated *ex ante*.

Therefore, it must be held that the degree of precision of Commission's Delegated Regulation 2015/63 is more than sufficient to exclude an arbitrary calculation of *ex ante* contributions.

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – *Ex ante* contributions to resolution financing arrangements – Adjustment of *ex ante* contributions to the risk profile of the institution – Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63 – SRB's competence and powers – SRB's discretion – Principle of legal certainty

The principle of legal certainty requires that legal rules be clear and precise and that their application be foreseeable, but that it does not preclude the use of abstract legal concepts or the conferral of a margin of discretion, provided that the scope and conditions for exercising that discretion are defined with sufficient clarity to protect against arbitrariness. A provision is incompatible with legal certainty only if its ambiguity prevents those concerned from removing any reasonable doubt as to its scope or meaning. In the light of these well-established principles, it must be held Commission's Delegated Regulation (EU) 2015/63 does not grant the SRB an excessively broad margin of discretion, contrary to legal certainty, as regards the quantification of *ex ante* contributions of each institution.

More specifically, as regards the fourth risk pillar for the adjustment of *ex ante* contributions to the risk profile of institutions under Articles 6 and 7 of Delegated Regulation 2015/63, it does include indicators to be determined by the resolution authority with a margin of discretion, but this discretion is circumscribed by objective criteria, weighting rules and predefined methodological limits.

In this regard, first, the regulation clearly defines the result to be achieved, namely the attainment of the final target level of the SRF at the end of the initial

eight-year period and prescribes a method for reaching that result. Second, the adjustment of the annual basic contribution is subject to a predefined range, since the adjustment multiplier must remain between 0.8 and 1.5. Third, the indicators whose definition involves a degree of discretion affect less than 20% of the overall risk profile.

In those circumstances, the extent and the modalities of the SRB's discretion are sufficiently defined, having regard to the legitimate objective pursued, and they provide adequate protection against arbitrariness.

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – *Ex ante* contributions to resolution financing arrangements – Adjustment of *ex ante* contributions to the risk profile of the institution – Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63 – Right to good administration

The framework established by Commission's Delegated Regulation (EU) 2015/63 does not preclude compliance by national resolution authorities and SRB with Article 41(2)(a)-(c) of the Charter (right to be heard, right of access to the file, duty to state reasons). Allegations about non disclosure of individual data and insufficient justification of an SRB's decision imposing *ex ante* contributions to the SRF target the SRB's application of the framework, they do not establish illegality of the normative provisions themselves.

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – *Ex ante* contributions to resolution financing arrangements – Adjustment of *ex ante* contributions to the risk profile of the institution – Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63 – Right to effective judicial protection – Protection of business secrets

Effective judicial protection requires that the person concerned be able to know the reasons on which a decision affecting him is based, either from the decision itself or following a request for disclosure, so as to enable him to defend his rights and to decide whether it is useful to bring proceedings, while also allowing the EU courts to exercise their review of legality. Furthermore, in accordance with the principle of adversarial proceedings, which forms part of the rights of the defence under Article 47 of the Charter, the parties must be able to acquaint themselves with, and comment on, all the material submitted to the court with a view to influencing its decision.

However, in certain exceptional cases, an EU authority may refuse to disclose detailed reasons for one of its decisions by relying on the need to protect confidential information. In such cases, it is necessary to reconcile the protection of confidential data with the requirements of procedural rights, including the right to be heard and the principle of adversarial proceedings. In the particular

context of *ex ante* contributions, such reconciliation is inherent in the system established by BRRD and SRMR. That system, which pursues objectives of an insurance-type logic and financial stability, is based not on the application of a rate to a tax base, but on the definition of a final target level to be reached by the accumulation of contributions.

Since that final target level corresponds to at least 1% of the covered deposits of all institutions in the participating Member States and since each institution's annual basic contribution is calculated by reference to its net liabilities relative to the aggregate net liabilities of all institutions, the very principle of the method of calculation necessarily requires the use of data covered by business secrecy. This characteristic of the system does not preclude effective judicial review. First, nothing in the contested provisions prevents the SRB from disclosing, pursuant to Article 88(1) SRMR, confidential information in an aggregated or anonymised form, so that the institutions concerned cannot be identified. Secondly, where the statement of reasons of a decision fixing *ex ante* contributions must be limited to protect confidential data, it is for the author of the decision, in the event of judicial proceedings, to justify the contested calculations before the EU courts.

Where necessary in order to exercise effective judicial review in accordance with Article 47 of the Charter, the EU courts may request the SRB to produce the data capable of substantiating the calculations under challenge, while ensuring the confidentiality of those data. It is also for the courts to verify the validity of the reasons relied on by the SRB to refuse disclosure of certain information and, where appropriate, to balance the requirements of effective judicial protection, in particular the principle of adversarial proceedings, against the need to protect business secrets.

Therefore, the fact that *ex ante* contributions are calculated on the basis of confidential data, without those data being disclosed to the persons concerned, does not in itself render Articles 4 to 7 and Article 9, together with Annex I of Delegated Regulation 2015/63, incompatible with the right to effective judicial protection. Nor does the complexity of the method of calculation preclude effective judicial review, since the contested provisions do not prevent the Court from adopting any procedural measures it considers necessary to carry out such review.

<i>EX ANTE</i> CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – <i>Ex ante</i> contributions to resolution financing arrangements – Principle of legal certainty – Retroactive effects of an SRB's decision

Where the SRB adopts a new decision fixing *ex ante* contributions by which it remedies deficiencies in the statement of reasons of its original decision annulled by the EU courts for breach of the requirement under Article 296 TFEU, the SRB may legitimately establish that the new decision has effect retroactively going back to the moment the original one ceased to produce its own effects to preserve

the legal basis for the collection of the *ex ante* contributions during the relevant contribution period and to safeguard the validity of the payments already made.

This does not infringe the principle of legal certainty, as the annulment of the original decision had not the effect of removing the applicant's obligation to pay the *ex ante* contribution or of modifying the amount of that contribution, but merely required a more detailed statement of reasons relating to the calculation of that contribution. Indeed, according to settled case-law, the principle of legal certainty does not preclude an EU act from having retroactive effect where the objective to be attained so requires and where the legitimate expectations of the persons concerned are duly respected.

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – Cap of 12.5% of the final target level for the SRF under Article 70(2) SRMR – Contribution period of 2016 – Contribution period of 2015

When calculating *ex ante* contributions for a given contribution period, the SRB is required to ensure that the total amount of contributions due from all institutions authorised in the participating Member States does not exceed 12.5% of the final target level of the SRF, a ceiling which applies throughout the initial period.

The wording of Article 70(2), first and fourth subparas, SRMR refers to the “contributions due” and to the “cumulative contributions” of all institutions on an annual basis. It follows that those notions concern the amounts which institutions are effectively required to pay. This interpretation is confirmed by the legislative history of that provision, from which it is apparent that the ceiling was conceived as a limit on the contributions that institutions are actually required to pay in a given year. Moreover, this reading is corroborated by the context of Article 70(2), since that provision is immediately followed by Article 70(3) which likewise refers to contributions “paid” when limiting the proportion of irrevocable payment commitments. On that basis, it must be concluded that compliance with the 12.5% ceiling must be verified by reference to the total amount of *ex ante* contributions actually due from all authorised institutions in the participating Member States.

Therefore, the total amount of *ex ante* contributions due for the 2016 contribution period did not exceed 12.5% of the projected final target level and the ceiling laid down in Article 70(2) SRMR was thus respected. It is also to be rejected the contention that the contribution paid for 2015 should be treated as an advance or credit to be included in the calculation of the contribution due for 2016, as that contribution was levied under a different legal regime, prior to the establishment of the *ex ante* contributions system.

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – Ex ante contributions to resolution financing arrangements – Statement of reasons of the decision imposing ex ante contributions – Duty to state reasons – Protection of business secrets

The adequacy of the statement of reasons under Article 296 TFEU and Article 41 of the Charter must be assessed having regard not only to its wording but also to its context and to all the legal rules governing the matter concerned, as well as to the interest which the persons concerned may have in receiving explanations. In particular, it cannot be inferred from the Court's case-law that the statement of reasons of every EU act imposing a pecuniary charge on a private operator must necessarily include all the elements enabling the addressee to verify the exact accuracy of the calculation of that amount.

Moreover, considering that EU institutions and bodies are, in principle, required to respect the protection of business secrets, which constitutes a general principle of EU law enshrined, *inter alia*, in Article 339 TFEU. Therefore, requiring the statement of reasons for decisions fixing *ex ante* contributions to include all the elements necessary to verify the precise correctness of the calculation would, in practice, prevent the EU legislature from establishing a calculation method relying on confidential data safeguarded by EU law, thus unduly restricting its broad discretion.

Applied to decisions fixing *ex ante* contributions, the obligation to state reasons must therefore be regarded as satisfied where the persons concerned, even though they are not provided with data covered by business secrecy, are given the calculation method used by the SRB and sufficient information to understand, in essence, how their individual situation was taken into account for the purpose of calculating their contribution, in relation to the situation of the other institutions concerned. On the contrary, the SRB is not required to communicate every numerical element on which the calculation of each institution's *ex ante* contribution is based nor, more generally, to provide the data necessary to enable an institution to verify fully the exact value of its risk adjustment multiplier, since such verification would necessarily require access to information covered by business secrecy relating to the economic situation of all the other institutions concerned.

Nevertheless, the SRB remains obliged to publish or transmit to the institutions concerned, in an aggregated and anonymised form, information relating to the other institutions used to calculate the *ex ante* contributions, in so far as such information can be disclosed without infringing the protection of business secrets. Among the information that must be made available in that way are, in particular, the threshold values of each bin and the corresponding risk indicators on the basis of which the contributions were adjusted to the institutions' risk profiles.

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – *Ex ante* contributions to resolution financing arrangements – Statement of reasons of the decision imposing *ex ante* contributions – Duty to state reasons – Protection of business secrets – Binning method

The SRB fulfills its duty to state reasons and, at the same time, its duty to protect business secrets of institutions where its decision fixing *ex ante* contributions indicates, *inter alia*, the annual base contribution for the institution concerned, risk indicator values, and bin assignments and, for each indicator, the number of bins and their minimum/maximum thresholds, enabling verification of correct bin placement relative to peers without identifying such peer institutions or quantifying the exact impact on the individual contribution, disclosure of which would require confidential data.

The SRB is not required to enable a complete verification of bin numbers/assignments where that would entail disclosure of other institutions' confidential data; at the same time, different numbers of institutions per bin may result from grouping institutions with identical raw values into the same bin to avoid splitting equals.

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – *Ex ante* contributions to resolution financing arrangements – Statement of reasons of the decision imposing *ex ante* contributions – Duty to state reasons – Protection of business secrets – Information at least five years old – Total liabilities or adjustment multipliers of each contributing institution

The refusal by the SRB to disclose data of other institutions used to calculate the *ex ante* contribution and its claim that such data constitute business secrets, since their disclosure could seriously harm the interests of the institutions concerned, must be considered legitimate, considering that the very method for calculating *ex ante* contributions, as established by BRRD and SRMR, necessarily entails the use of data covered by business secrecy which cannot therefore be reproduced in full in the statement of reasons of the decision fixing *ex ante* contributions.

In this regard, it is true that information older than five years is, in principle, considered historical, unless shown to remain sensitive. However, the SRB is entitled to refuse disclosing data if, notwithstanding their age, disclosure could still undermine financial stability, given the relative stability of banks' business models and risk profiles and the risk that aggregated historical data could be exploited through modern analytical tools.

Finally, disclosure, in anonymised form, of data concerning the total liabilities or adjustment multipliers of each institution is not required as regards the statement of reasons of an SRB decision fixing *ex ante* contributions, as those values alone would not enable the institution concerned to understand, in substance, how its individual situation was assessed in relation to other

institutions, nor to verify the allocation of institutions to bins, since those values are intermediate or partial elements which only acquire meaning when combined with other confidential data.

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – Ex ante contributions to resolution financing arrangements – Statement of reasons of the decision imposing ex ante contributions – Duty to state reasons – Non-public “intermediate decisions”

The statement of reasons of a decision fixing *ex ante* contributions would be insufficient if it relied only on non published acts (so called “intermediate decisions”). On the contrary, the mere absence of publication or communication of intermediate decisions does not, in itself, entail an insufficient statement of reasons, where the addressee can understand all elements of the calculation from the decision alone.

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – Ex ante contributions to resolution financing arrangements – Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63 – Statement of reasons of the decision imposing ex ante contributions – Duty to state reasons – SRB’s discretion – Weighing of risk indicators – Institutional protection schemes

The SRB complies with its duty to state reasons as regards the ways in which it exercised its discretion in fixing the *ex ante* contribution due by an institution if it defines the risk indicators and sub indicators applied under the fourth risk pillar, as well as the reasons why certain indicators were not applied for the relevant contribution period and why the remaining indicators were rescaled and according to which method, in accordance with the stages laid down in Annex I to Commission’s Delegated Regulation (EU) 2015/63.

With reference to the application of the risk indicator concerning the possible membership of an institutional protection scheme (IPS), the SRB is entitled to weight it to ensure that even institutions presenting the highest risk profile could derive some benefit from their membership in such a scheme. To that end, it is entitled to classify institutions into three risk categories – low, medium and high –and to assign them to three corresponding bins, allowing for a progressive reduction of the advantage linked to scheme membership as the risk profile increased, while assigning a neutral value for that indicator to institutions not belonging to an institutional protection scheme.

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – Ex ante contributions to resolution financing arrangements – Principle of legal certainty – Tempus regit actum

After annulment (or withdrawal with equivalent effects) of a decision, the EU institution or body, where it adopts a new decision substituting the annulled or withdrawn one, must place itself at the date of the initial decision and adopt the replacement on the basis of the law and facts then applicable, without re-deciding aspects not called into question by the annulment.

Therefore, the SRB, whose first decision fixing *ex ante* contributions was annulled (or withdrawn) for deficiencies in the statement of reason, lawfully adopts a new decision where it leaves unchanged all elements of the first decision not called into question by the annulment (or withdrawal).

<i>EX ANTE</i> CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – <i>Ex ante</i> contributions to resolution financing arrangements – Right to be heard
--

The right to be heard (Article 41(2)(a) of the Charter) is respected when the SRB conducts a public written consultation on a draft decision establishing the method to calculate *ex ante* contributions to the SRF, providing provisional calculations, aggregated statistics and tools for verification, and allowing institutions to comment on all relevant elements, a two-week period being adequate in this latter respect.

BANCO COOPERATIVO ESPAÑOL V SRB

1. Keywords and summary

Banco Cooperativo Español v SRB

General Court – Case T-499/20 – Judgment of 30 April 2025 –
ECLI:EU:T:2025:429

[no appeal case detected on curia.europa.eu]

The General Court upholds the SRB’s calculation of *ex ante* contributions, in particular concerning the perimeter of liabilities of the institution concerned considered

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – Ex ante contributions to resolution financing arrangements – Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63 – Conditions for plea of illegality under Article 277 TFEU – Liabilities excluded from calculation of ex ante contributions

A plea of illegality under Article 277 TFEU is admissible where the general measure challenged (here, Article 5(1) of Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63) is directly or indirectly applicable to the contested decision of which the applicant is the addressee, and where success of the plea against the general measure is capable of procuring an advantage for the applicant. Consequently, when the contested SRB’s decision fixing *ex ante* contributions expressly relies on the exclusions regime of Article 5(1) of said Delegated Regulation, there exists a direct legal connection and a legal interest in challenging that provision.

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – Ex ante contributions to resolution financing arrangements – Power conferred on the Commission to adopt delegated acts – Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63 – Liabilities excluded from calculation of ex ante contributions – Cooperative networks liabilities – Principle of proportionality

Under Article 103(7) BRRD and Article 290 TFEU, the Commission enjoys broad discretion when adopting delegated acts that involve complex economic assessments, such as the specification of criteria for adjusting *ex ante* contributions in proportion to institutions’ risk profiles. That discretion is particularly wide in view of the insurance-based logic underpinning the system of *ex ante* contributions, as reflected in recitals 105 to of BRRD and recital 41 SRMR, which aims both to ensure that the financial sector provides sufficient funding for resolution and to encourage institutions to adopt less risky business models.

Consequently, judicial review is limited to verifying whether the Commission committed a manifest error, misused its powers or manifestly exceeded the limits of its discretion.

In the light of these coordinates, Article 5(1) of Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63 is lawful where it does not include, among the liabilities excluded from calculation for the purposes of fixing *ex ante* contributions, liabilities arising within cooperative networks. In particular, Article 5(1) neither exceeds what is necessary nor produces manifestly disproportionate disadvantages.

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – *Ex ante* contributions to resolution financing arrangements – Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63 – Liabilities excluded from calculation of *ex ante* contributions – Intragroup liabilities – Institutional protection schemes – Promotional loans – Cooperative networks liabilities

In principle, all liabilities of institutions are to be taken into account when calculating *ex ante* contributions, apart from own funds and covered deposits, under Article 103(2) of BRRD and Article 70(2) of SRMR. The exclusion of the liabilities listed in Article 5(1) of Delegated Regulation 2015/63 therefore constitutes an exception which must be interpreted strictly and cannot be extended beyond the objectively defined categories established by the Commission.

The exclusion of intragroup liabilities under Article 5(1)(a) of said regulation is justified only where there are strong guarantees that intragroup exposures will be covered in the event of financial distress. It is not akin to these intragroup exposures a cash pooling agreement which could be terminated unilaterally with short notice, concerning a network formed by the applicant and the rural savings banks that does not constitute a single consolidation on a full basis and is not subject to centralised risk evaluation and control comparable to that required for groups or institutional protection schemes under CRR.

It must also be rejected a parallel between the recalled cash-pooling agreement with the liabilities excluded under Article 5(1)(b) and (f) of Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63, namely those relating to a member of an institutional protection scheme (IPS) and to promotional loans, respectively. As regards IPSs, such schemes must satisfy the cumulative requirements laid down in Article 113(7) of CRR, including stringent conditions relating to supervision, risk control, liquidity support, transparency and long termination periods. As regards promotional loans, the exclusion applies to loans granted on a non competitive, not for profit basis in pursuit of public policy objectives, within the meaning of Article 3(28) and Article 5(1)(f) of the same Delegated Regulation.

In any case, Article 5(1) of Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63 provides for exclusions on the basis of abstract and general categories, not on a case by case assessment of individual contractual arrangements, which can vary

significantly between networks of cooperative banks in different Member States. Moreover, said Article 5(1) does not seek to eliminate all instances of double counting, but only those for which specific and sufficient safeguards exist.

Finally, it is irrelevant the recognition of cooperative networks in prudential legislation, as prudential supervision and the financing of the SRF and of resolution financing arrangements pursue distinct objectives and are governed by different rules.

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – Ex ante contributions to resolution financing arrangements – Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63 – Liabilities excluded from calculation of ex ante contributions – Freedom to conduct a business

Even assuming that the inclusion of an institution's liabilities in the contribution base for the purposes of determining *ex ante* contributions without the benefit of an exclusion under Article 5(1) of Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63 constituted an interference with the freedom to conduct a business (Article 16 of the Charter), such interference would be lawful, as (1) it is provided for by law (Articles 69–70 SRMR; Articles 102–103 BRRD), respects the essence of that freedom (the obligation is temporary under Article 69(1) SRMR and does not prevent the pursuit of economic activity), and pursues objectives of general interest – namely, stable financing of the resolution framework and financial stability – thereby satisfying Article 52(1) of the Charter.

Proportionality is also met because the risk profile is captured not only through the exclusion regime but through the risk indicator system (Articles 6–7 of Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63), and no equally effective, less restrictive alternative has been established.

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – Ex ante contributions to resolution financing arrangements – Principle of legal certainty – Retroactive effects of an SRB's decision

The principle of legal certainty permits an EU measure to take effect from a date prior to its adoption where the purpose so demands and legitimate expectations are respected. Where a replacement decision merely remedies defects of earlier acts without altering the scope or amount of an existing obligation to pay an *ex ante* contribution and where retroactive effect is necessary to align applicability with the time the legal obligation arose under Article 2, Article 67(4) and Articles 69 and 70 SRMR, the SRB may set the decision's effect *ex tunc*, and no breach of legal certainty occurs. Article 266 TFEU requires only the adoption of the measures necessary to comply with the annulling judgment, not the elimination of retroactive alignment demanded by the legal framework.

<i>EX ANTE</i> CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – <i>Ex ante</i> contributions to resolution financing arrangements – Retroactive effects of an SRB’s decision – Unjust enrichment – Non-contractual liability of the SRB

Where the applicant’s liability to pay its contribution to the SRF never ceased and, notwithstanding a previous SRB’s decision fixing its *ex ante* contribution was annulled by the Court, the SRB bore no obligation to reimburse the contribution or pay default interest, as the annulment did not put in doubt the applicant’s liability and the new decision was provided with retroactive effects, a claim for compensation for unjust enrichment or non-contractual liability of the SRB must be rejected.

SBERBANK V COMMISSION AND SRB

SBERBANK V COMMISSION AND SRB

SBERBANK V SRB

1. Keywords and summary

Sberbank v Commission and SRB

Court of Justice – Case C-791/23 P – Judgment of 15 May 2025 –
ECLI:EU:C:2025:354

Sberbank v Commission and SRB

Court of Justice – Case C-792/23 P – Judgment of 15 May 2025 –
ECLI:EU:C:2025:355

Sberbank v SRB

Court of Justice – Case C-793/23 P – Judgment of 15 May 2025 –
ECLI:EU:C:2025:356

Lack of standing of the shareholder of the parent company of a resolved entity to challenge the resolution decision or the SRB's decision not to adopt a resolution scheme

RESOLUTION PROCEDURE – SRB's resolution scheme – Commission's endorsement of SRB's resolution scheme – Action of annulment
--

A resolution action adopted by the SRB under Articles 7 and 18 SRMR does not produce binding legal effects capable of affecting the interests of a person and is therefore not an act amenable to annulment under the fourth para of Article 263 TFEU. In the SRM architecture, only the Commission's endorsement decision produces binding effects and is thus the act potentially open to challenge under the fourth para of Article 263 TFEU. Accordingly, an action directed against (only) the SRB's decision, without being also directed against the Commission's endorsement decision, must be dismissed as inadmissible.

RESOLUTION PROCEDURE – SRB's resolution scheme – Commission's endorsement of SRB's resolution scheme – Action of annulment – Lack of direct concern – Action brought by indirect shareholders – No direct concern of resolution decision for indirect shareholders
--

Under the fourth para of Article 263 TFEU, an act may be challenged by a person that is not the addressee of it if that act concerns them directly and individually. For the act to concern the applicant directly, both of the following criteria must be satisfied: (i) the contested act must directly affect the legal situation of the applicant; and (ii) it must leave no discretion to its addressees entrusted with implementation, which must be purely automatic and result from EU rules alone.

For the purposes of the criterion under (i), a resolution decision does not directly affect the rights to dispose of assets, receive dividends, and participate in the management of the resolved entity belonging to a shareholder of the parent company of that resolved entity, as such rights are exercised through the parent company and therefore do not derive from a right over the resolved entity itself.

Accordingly, the Commission's decision endorsing the SRB's resolution scheme, concerning the resolved subsidiary, does not concern the intermediate parent of the resolved subsidiary (a separate legal person) and therefore does not affect any shareholder rights the ultimate parent holds in that intermediate parent.

RESOLUTION PROCEDURE – SRB's resolution scheme – Commission's endorsement of SRB's resolution scheme – Action of annulment – Lack of direct concern – Action brought by indirect shareholders – No direct concern of resolution decision for indirect shareholders
--

Under the fourth para of Article 263 TFEU, an act may be challenged by a person that is not the addressee of it if that act concerns them directly and individually. For the act to concern the applicant directly, both of the following criteria must be satisfied: (i) the contested act must directly affect the legal situation of the applicant; and (ii) it must leave no discretion to its addressees entrusted with implementation, which must be purely automatic and result from EU rules alone.

For the purposes of the criterion under (i), a fall in the value of the ultimate parent company's shares due to the sale of the resolved subsidiary of an intermediate parent constitutes only economic effects and does not establish a change in the applicant's legal situation for purposes of direct concern.

DECISION NOT TO PLACE A CREDIT INSTITUTION UNDER RESOLUTION – Resolution procedure – SRB decision not to adopt resolution scheme – Action of annulment – Action brought by indirect shareholders – Lack of direct concern – No direct concern of resolution decision for indirect shareholders
--

Under the fourth para of Article 263 TFEU, an act may be challenged by a person that is not the addressee of it if that act concerns them directly and individually. For the act to concern the applicant directly, both of the following

criteria must be satisfied: (i) the contested act must directly affect the legal situation of the applicant; and (ii) it must leave no discretion to its addressees entrusted with implementation, which must be purely automatic and result from EU rules alone.

For the purposes of the criterion under (i), the SRB's decision not to adopt a resolution scheme affects the legal position of the institution concerned, not that of its shareholder; mere economic effects, even if significant, on the shareholder do not establish direct concern under Article 263(4) TFEU.

At the same time, the SRB's decision not to adopt a resolution scheme does not require national authorities to adopt measures.

RESOLUTION PROCEDURE – Valuation for the purposes of resolution – Action of annulment
--

Under Article 20(15) SRMR, valuation reports are an integral part of the resolution decision and cannot be challenged separately; any appeal must be brought together with the SRB's resolution scheme and with the Commission's endorsement decision.

NORDDEUTSCHE LANDESBANK - GIROZENTRALE v SRB

1. Keywords and summary

Norddeutsche Landesbank - Girozentrale v SRB

General Court – Case T-476/23 – Judgment of 21 May 2025 – ECLI:EU:T:2025:524

[no appeal case detected on curia.europa.eu]

Interactions of the SRB’s duty to state reasons, the right to access, the duty to protect business secrets, and the effective judicial review

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – *Ex ante* contributions to resolution financing arrangements – Statement of reasons of the decision imposing *ex ante* contributions – Duty to state reasons – Protection of business secrets

Under Article 296 TFEU and Article 41 of the Charter, the obligation to state reasons requires that decisions of the SRB fixing *ex ante* contributions to the SRF disclose, in a manner appropriate to their nature and context, the essential elements of fact and law underlying the measure. Such an obligation does not require the disclosure of all factual and legal details, nor of confidential business information concerning other institutions. The statement of reasons must be assessed in light of the wording of the decision, its context, and the applicable legal framework, taking into account the interest of the addressees in understanding the scope of the measure.

Specifically, the duty to state reasons is satisfied where the institutions concerned are provided with the calculation method applied by the SRB and with sufficient information to understand, in essence, how their individual situation has been taken into account in relation to that of other contributing institutions, even if they are not given access to data protected by business secrecy. In particular, the disclosure of the limit values of the bins and the related risk indicators used in the discretisation process forms part of the required statement of reasons, whereas the disclosure of underlying confidential data relating to other institutions is not required.

Indeed, confidential business data relating to other contributing institutions, including their raw risk indicators or adjustment multipliers, fall within the scope of professional secrecy and cannot be disclosed, even in anonymised form. The SRB therefore does not infringe its duty to state reasons by limiting disclosure to aggregated and anonymised statistics.

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – Ex ante contributions to resolution financing arrangements – Statement of reasons of the decision imposing ex ante contributions – Duty to state reasons – Individualised statement of reasons

The obligation to provide an individualised statement of reasons does not preclude the SRB from structuring its decision so that general considerations applicable to all institutions are set out in the main body of the decision, while institution specific elements are contained in annexes. Where the annex relating to the individual institution includes the data relevant to the calculation of its *ex ante* contribution – such as the base contribution, the applicable risk indicators and the resulting adjustment multiplier – the requirement of individualised reasoning is fulfilled.

The mere fact that the decision relies on a harmonised calculation methodology applied to a large number of institutions, or that it is adopted under time constraints, does not in itself entail a breach of the duty to state reasons, provided that the institution concerned is able to identify how the methodology has been applied to its specific situation.

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – Ex ante contributions to resolution financing arrangements – Statement of reasons of the decision imposing ex ante contributions – Duty to state reasons – Binning method – Principle of proportionality

Article 296 TFEU does not require decisions fixing *ex ante* contributions to contain a separate or explicit statement addressing compliance with the principle of proportionality. Nevertheless, the reasoning must enable verification that the calculation method and its application are consistent with the applicable legal framework.

In that regard, the SRB sufficiently states reasons where it explains, with reference to Articles 69 and 70 SRMR and to Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63, the steps followed to calculate the base annual contribution, the discretisation of risk indicators through the binning method, and the weighting applied to those indicators in order to adjust contributions to the institutions' risk profiles.

Where the SRB sets out, in the contested decision and its annexes, the criteria used to determine the number of bins, the assignment of institutions to those bins, and the resulting adjustment multiplier, the addressee is placed in a position to verify its relative position compared with other institutions.

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – Ex ante contributions to resolution financing arrangements – Statement of reasons of the decision imposing ex ante contributions – Duty to state reasons – Effective judicial protection

The right to effective judicial protection does not require that an institution be placed in a position to verify, in full detail, the numerical accuracy of its *ex ante* contribution by having access to the confidential data of other institutions. It is sufficient that the institution can understand its relative classification and the essential steps of the calculation on the basis of the information disclosed.

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – *Ex ante* contributions to resolution financing arrangements – Statement of reasons of the decision imposing *ex ante* contributions – Duty to state reasons – Annual target level for the SRF

With regard to the determination of the annual target level for the contribution period under Article 69(1) and (2) SRMR, the SRB complies with its duty to state reasons where it explains the method used to determine the final target level – corresponding to at least 1% of covered deposits at the end of the initial period – and the calculation of the annual target level for the last year of that period as the difference between the final target level and the financial means expected to be available in the SRF.

By setting out the assumptions regarding the forecast of covered deposits, the expected resources of the Fund, the phase of the economic cycle and the potential pro cyclical effects of contributions, and by explaining how those elements were combined to reach the final figure, the SRB enables both the contributing institutions and the Court to understand unequivocally the reasoning followed.

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – *Ex ante* contributions to resolution financing arrangements – Right to be heard

The right to be heard, as guaranteed by Article 41(2)(a) of the Charter, requires that institutions be given the opportunity to express their views effectively before the adoption of a decision adversely affecting their interests. In the context of *ex ante* contributions, this requirement is satisfied where the SRB conducts a consultation procedure prior to adopting the decision and provides the institutions concerned with the draft decision, calculation tools and explanatory documents enabling them to submit informed comments.

The SRB does not infringe the right to be heard where institutions are informed of the calculation methodology, of the provisional amount of their contribution, and of their assignment to the relevant bins, and are given the opportunity to submit observations during the consultation phase. The fact that the institution transmitted its data through the national resolution authority does not negate the effectiveness of the right to be heard, provided that the overall administrative procedure allowed it to influence the decision making process in a meaningful way.

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – Ex ante contributions to resolution financing arrangements – Statement of reasons of the decision imposing ex ante contributions – Duty to state reasons – Weighting of risk indicators

Alleged inconsistencies or unequal treatment in the application of risk indicators do not establish a breach of the duty to state reasons where the SRB's decision explains, in a coherent and intelligible manner, the weighting and discretisation of those indicators in accordance with Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63. In particular, the SRB is not required, for the purposes of Article 296 TFEU, to justify in detail why each institution is assigned to a specific bin, nor to provide comparative reasoning vis à vis other institutions.

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – Ex ante contributions to resolution financing arrangements – Statement of reasons of the decision imposing ex ante contributions – Duty to state reasons – Right to be heard

The duty to state reasons does not require the SRB to respond expressly and exhaustively to all arguments and observations submitted by institutions during the consultation procedure on the draft decision fixing *ex ante* contributions to the SRF. Article 296 TFEU is satisfied where the decision addresses the essential issues raised and sets out the considerations that played a decisive role in the adoption of the measure. The fact that certain arguments are not explicitly discussed in the contested decision does not imply that they were disregarded, provided that the reasoning as a whole shows that the SRB examined the relevant aspects of the case.

EX ANTE CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – Ex ante contributions to resolution financing arrangements – Complex economic assessments – Discretion of the SRB

In fixing *ex ante* contributions to the SRF, the SRB is required to carry out complex economic and technical assessments, in respect of which it enjoys a broad discretion. Judicial review is therefore limited to verifying whether the applicable procedural rules have been complied with, whether the facts have been accurately stated, and whether there has been a manifest error of assessment or a misuse of powers. On the contrary, the Court cannot substitute its own assessment for that of the SRB as regards the choice of methodology, the weighting of risk indicators, or the calibration of the binning system, unless the applicant demonstrates, by precise and consistent evidence, that the contested decision is vitiated by manifest errors or by an internal inconsistency undermining its coherence.

<i>EX ANTE</i> CONTRIBUTIONS TO THE SINGLE RESOLUTION FUND – <i>Ex ante</i> contributions to resolution financing arrangements – Annual target level for the SRF – Cap of 12.5% of the final target level for the SRF under Article 70(2) SRMR – Contribution period of 2023

The SRB's interpretation of Article 70(2) SRMR, according to which the 12.5% cap applies only to the determination of the annual contribution of each institution in relation to the annual target level, and not to the calculation of the final target level itself, is not vitiated, as it is consistent with the wording, context and objectives of the SRMR, in particular with Article 69 thereof, which requires the accumulation of sufficient financial means to reach the final target level by the end of the initial period.

TRASTA KOMERCBANKA V ECB

1. Keywords and summary

Trasta Komercbanka v ECB

Court of Justice – Case C-90/23 P – Judgment of 22 May 2025 –
ECLI:EU:C:2025:369

ECB's supervisory decisions and defects in their notification

ECB'S SUPERVISORY DECISION – Notification of the ECB's decision – Defects in notification of ECB's decision
--

The legality of an ECB's decision is not affected by defects in its notification where the addressee has in fact received the decision and has been able, in due time, to assess its validity and bring an action under Article 263 TFEU.

A failure of formal notification concerns solely the calculation of the time limit for bringing proceedings and cannot entail either the non existence or the annulment of the decision.

Receipt of the decision by a representative, even if identified in another representative capacity, suffices to exclude any impairment of the right to bring an action.

ABoR'S REVIEW – Representation and procedural rights before ABoR
--

In the administrative procedure before the ABoR under Article 24 SSMR, representation of the party concerned is valid when the party has participated, submitted observations, accessed the file, and attended the hearing.

In any case, procedural irregularities affecting the administrative review proceedings before ABoR may lead to annulment of the ensuing ECB decision only where it is shown that, absent such irregularities, the decision might have been substantively different and that such a possibility cannot be entirely excluded.

ABoR'S REVIEW – ECB's decision abrogating and replacing a previous decision

Article 24(7) SSMR does not confer retroactive (*ex tunc*) effect on the decision adopted following administrative review; the new decision abrogates and replaces the initial one only *ex nunc*, from the moment of its notification.

The replacement decision extends the effects already produced by the initial decision, without eliminating them retroactively and without implying any recognition of illegality.

BALTIC INTERNATIONAL BANK v ECB

1. Keywords and summary

Baltic International Bank v ECB

General Court – Case T-551/23 – Judgment of 4 June 2025 – ECLI:EU:T:2025:568

[under appeal: case C-551/25 P]

ECB's withdrawal of a credit institution's authorisation due to AML/CFT breaches ascertained by the NCA

WITHDRAWAL OF A CREDIT INSTITUTION'S AUTHORISATION – Power of attorney conferred by credit institution's board then revoked by its liquidator – Principle of effective judicial protection
--

Where the credit institution's former management board had granted the lawyers an authority to act and had entered into a representation agreement to bring an action before the Court against the ECB decision withdrawing that institution's banking license, but the same credit institution's liquidator subsequently revoked all powers of attorney issued by that board, such revocation cannot be taken into account, as the liquidator could be deemed to be in conflict of interest.

Conflict of interest may exist, having regard to the tasks assigned to the liquidator under national law, since a challenge before the General Court to the withdrawal of authorisation could have deprived the liquidation proceedings of their legal basis, contrary to the liquidator's mandate.

WITHDRAWAL OF A CREDIT INSTITUTION'S AUTHORISATION – ECB's competences and powers – ECB's discretion – ECB's own assessment of conditions for withdrawal of authorisation – AML/CFT breaches
--

In the context of Article 18(f) CRD and Article 83(2) SSMFR, the ECB is required to perform its own assessment of the circumstances justifying the withdrawal of authorisation, taking into account any draft withdrawal decision of the national competent authority, consultations with that authority, and any comments submitted by the institution concerned; in doing so, pursuant to Article 4(3) SSMR, it applies Union law and the national legislation transposing directives. The ECB may rely on factual findings, inspection reports and decisions of the national competent authority, without being required to reassess each underlying factual determination, provided that its own decision is not based on materially incorrect facts or a manifest error.

While the ECB has exclusive competence to withdraw authorisation under Article 14(5) SSMR, the NCAs remain responsible for establishing the facts constituting AML/CFT breaches. The ECB, for its part, carries out the legal assessment as to whether those facts justify withdrawal and assesses proportionality.

The decision withdrawing authorisation is a prudential supervisory measure in respect of which the ECB enjoys a broad discretion, given its responsibility for safeguarding financial stability. As such, judicial review is limited to verifying that the decision is not vitiated by an error of law, a manifest error of assessment, misuse of powers or reliance on materially incorrect facts.

WITHDRAWAL OF A CREDIT INSTITUTION'S AUTHORISATION – AML/CFT breaches – ECB's competences and powers – ECB's discretion – ECB's own assessment of conditions for withdrawal of authorisation – High-risk business model – Internal control arrangements

A single serious breach of national AML/CFT provisions adopted pursuant to Directive 2005/60/EC (now AMLD), within the meaning of Article 67(1)(o) CRD, is sufficient to justify withdrawal of authorisation. The absence or delay in adopting national regulatory acts defining "serious breaches" of AML/CFT requirements under national law does not prevent the ECB from relying on valid NCA decisions ascertaining serious breaches of AML/CFT requirements, nor does the later correction of infringements eliminate their significance for prudential supervision, given the overriding objective of safeguarding the Union's financial stability.

WITHDRAWAL OF A CREDIT INSTITUTION'S AUTHORISATION – AML/CFT breaches – ECB's competences and powers – High-risk business model – Internal control arrangements

Within the framework set by Article 74 CRD, a national law provision imposing credit institutions to establish a prudent strategy proportionate to its risks validly operationalises the Union-law requirement that governance and risk systems be effective and proportionate. The internal-control obligation requires arrangements, processes and mechanisms that are comprehensive and proportionate to the nature, scale and complexity of the risks; where the institution operates a high-risk business model, the persistence of internal-control shortcomings on AML/CFT requirements may lawfully ground withdrawal.

WITHDRAWAL OF A CREDIT INSTITUTION'S AUTHORISATION – AML/CFT breaches – Presumption of innocence

The ECB's decision withdrawing a credit institution's authorisation on the basis of AML/CFT breaches ascertained by the NCA is the result of an administrative procedure distinct from any criminal proceedings; references in the decision to ongoing criminal investigations, made only to describe their potential consequences for shareholders' property rights, do not aim at establishing criminal liability and, therefore, do not infringe the presumption of innocence as enshrined in Article 48(1) of the Charter.

WITHDRAWAL OF A CREDIT INSTITUTION'S AUTHORISATION – Duty to state reasons – Sufficiency of the statement of reasons

The statement of reasons required by Article 296 TFEU, the second subpara of Article 22(2) SSMR, and Article 33(1)–(2) SSMFR is satisfied where the decision, read in its context, clearly discloses the reasoning enabling the addressee to understand the basis for its adoption and the Court to exercise review; it is not necessary for the decision to specify in a detailed fashion every relevant fact or legal point.

Specifically, a withdrawal decision meets the duty to state reasons where it identifies (i) the factual matrix supporting the finding of persistent internal-control deficiencies regarding AML/CFT requirements; (ii) the specific provisions infringed; and (iii) the conclusion linking the duration and repetition of the failures to the legal ground for withdrawal.

WITHDRAWAL OF A CREDIT INSTITUTION'S AUTHORISATION – Withdrawal based on multiple grounds

Where the ECB's decision to withdraw the banking license rests on a set of concordant elements, any alleged error affecting one or more individual factors is not decisive if the remaining findings sustain the overall conclusion.

WITHDRAWAL OF A CREDIT INSTITUTION'S AUTHORISATION – Right to be heard

While under the first subpara of Article 31(3) SSMFR parties are in principle to be granted two weeks to comment during an ECB administrative proceeding concerning them, the third subpara of that provision expressly allows the ECB, in decisions taken under Articles 14 and 15 SSMR, including decisions withdrawing authorisation, to shorten that period to three working days. With such provisions, the EU legislature weighed the interests of credit institutions against the public interest in restoring legality swiftly.

Therefore, where, in a given case, the ECB granted a total of nine working days to submit observations, including four additional days beyond the initial five day period, and only two of the documents attached to the draft ECB decision had not previously been seen by the credit institution concerned, the latter right to be heard cannot be deemed to have been breached.

MeSoFa v SRB

1. Keywords and summary

MeSoFa v SRB

General Court – Case T-450/22 – Judgment of 18 June 2025 – ECLI:EU:T:2025:608

[under appeal: case C-571/25 P]

SRB’s decision not to place a credit institution under resolution is challengeable by that institution

DECISION NOT TO PLACE A CREDIT INSTITUTION UNDER RESOLUTION – Admissibility of action brought by the credit institution – National Resolution Authority measures following the SRB’s decision not to place an institution under resolution

Where the SRB finds, first, that a credit institution is failing or likely to fail within the meaning of Article 18(1), first subpara, point (a), and Article 18(4)(c) SRMR; second, that there is no reasonable prospect that alternative private sector measures or supervisory action could prevent that failure within the meaning of point (b) of that provision; and third, that resolution action is not necessary in the public interest within the meaning of point (c) of that same provision, and therefore decides not to adopt a resolution scheme, the credit institution involved has an interest in bringing proceedings against such a decision.

Indeed, in accordance with Article 18(5) and (8) SRMR, where a credit institution is found to be failing or likely to fail, where no alternative measures exist, and where resolution is not in the public interest, the only possible outcome is the opening of winding-up proceedings under the applicable national law. The SRB’s decision therefore has the direct consequence that the credit institution’s situation is dealt with at national level, affecting its legal and factual position. Moreover, a declaration that the contested decision is unlawful could constitute the basis for an action in damages.

DECISION NOT TO PLACE A CREDIT INSTITUTION UNDER RESOLUTION – SRB’s competence and powers – Obligation for the SRB to adopt a decision after FOLTF declared by ECB

Once the ECB concludes that an institution is failing or likely to fail, its assessment is transmitted to the SRB and the resolution procedure is initiated. As a consequence, the SRB is required to verify whether the conditions laid down in Article 18(1) SRMR are satisfied and to decide whether or not to adopt a resolution

scheme. In this context, the ECB's assessment constitutes an intermediate act, which is not itself open to challenge, but which may be reviewed in the context of an action brought against the SRB's adoption of a resolution scheme or against its decision not to adopt such a scheme. It follows that the SRB must adopt a positive or negative decision after examining the three conditions in Article 18(1), *inter alia* in order to avoid a lacuna in judicial protection, particularly as regards the ECB's assessment that an institution is failing or likely to fail. That conclusion is, moreover, supported by the broader regulatory context: Article 82(2) BRRD expressly refers to a "decision whether or not to take resolution action". Denying the SRB the competence to adopt a decision not to adopt a resolution scheme would risk undermining legal certainty and potentially financial stability, by creating uncertainty as to the follow up to be given to the ECB's assessment.

DECISION NOT TO PLACE A CREDIT INSTITUTION UNDER RESOLUTION – SRB's competence and powers – No interference with national jurisdiction by SRB's decision not to adopt resolution scheme
--

Where the SRB decision not to place a credit institution under resolution is addressed to the national resolution authority and states in its recitals that it follows from SRMR and BRRD that where an institution cannot be placed under resolution at EU level because the public interest condition is not met it must be wound up at national level in an orderly manner in accordance with applicable national law, without prejudice to the rights and powers of the national resolution authority under national law, those statements do not amount to an unlawful exercise of power by the SRB, since Article 18(5) and (8) SRMR provide that where the conditions in points (a) and (b) of the first subpara of Article 18(1) are met but the public interest condition in point (c) is not, the institution must be wound up in an orderly manner under national law. It follows that, under such circumstances, it is not the SRB that decides on the liquidation of the credit institution under national law.

DECISION NOT TO PLACE A CREDIT INSTITUTION UNDER RESOLUTION – Resolution procedure – Right to be heard

Article 41(2)(a) of the Charter enshrines the right to good administration, which includes the right of any person to be heard before any individual measure adversely affecting him or her is taken. The right to be heard is a fundamental principle of EU law with a broad scope, applicable to all procedures liable to culminate in an act adversely affecting a person. At the same time, the SRMR seeks, as stated in recital 8 thereof, to ensure efficient resolution mechanisms, and the procedure laid down in Article 18 of that regulation is characterised by particular urgency, often in emergency circumstances, as illustrated by the strict time limits applicable, with the aim of safeguarding financial stability.

Therefore, in the context of the complex administrative procedure under Article 18 SRMR, conducted jointly and successively by the ECB (which assesses whether an institution is failing or likely to fail) and the SRB (which alone assesses whether the remaining conditions for resolution are satisfied), neither Article 41 of the Charter nor the SRMR requires that the institution concerned be heard separately by each authority at every stage.

Where the credit institution involved informed the ECB and the NCA, with the SRB copied, that it was likely to be unable to pay its debts or other liabilities as they fell due in the near future, owing to substantial deposit outflows, that it had serious doubts as to whether the measures envisaged in its recovery plan could stabilise its situation, and that it had requested emergency liquidity assistance from the national central bank, and the SRB took into consideration such information for the purposes of its decision not to place the institution under resolution, the right to be heard of the same institution was not infringed.

DECISION NOT TO PLACE A CREDIT INSTITUTION UNDER RESOLUTION –
Resolution procedure – Alternative measures capable of preventing failure –
Moratorium – Prohibition on pursuing business activities

The *moratorium* imposed on a credit institution prior to the SRB's decision not to place it under resolution and the subsequent prohibition on carrying out business activities do not constitute alternative measures within the meaning of Article 18(1), first subpara, point (b), SRMR.

As regards the moratorium pursuant to Article 33a BRRD, it presupposes that the institution is failing or likely to fail and that no immediately available private sector measure exists to prevent that failure. Moreover, under Article 33a(4) BRRD, such a suspension must be of very short duration, which confirms that it is a temporary measure intended to manage the consequences of failure, not to prevent it. Consequently, such a moratorium cannot, by definition, constitute an alternative measure capable of preventing failure.

As regards the prohibition on pursuing business activities under Austrian law, that measure is intended to stabilise and mitigate the effects of failure and thus presupposes the absence of alternative measures capable of preventing it. In addition, such a measure is not within the SRB's competences.

DECISION NOT TO PLACE A CREDIT INSTITUTION UNDER RESOLUTION –
Resolution procedure – Resolution plan

Under Article 8(1), (6) and (10) SRMR, resolution plans are instruments of a preparatory nature which identify the actions that the SRB may take if the conditions for resolution are met. Article 23, para 3, SRMR, reflecting recital 54 BRRD, expressly allows the SRB to depart from the resolution plan where

the resolution objectives would be achieved more effectively by measures not envisaged in that plan. Therefore, where the circumstances prevailing at the time of the crisis are different from those considered for the resolution planning, the SRB can depart from the resolution plan.

**THE CASE-LAW
OF THE EU ADMINISTRATIVE REVIEW BODIES**

CASE 3/2024, FINAL DECISION OF 28 FEBRUARY 2025

1. Keywords and summary

[.], *Appellant v the Single Resolution Board*

Case 3/2024 – Final Decision of 28 February 2025

The Appeal Panel reflects on the effects of the proceedings before it on the contested SRB's decision; then, it upholds a decision of the SRB on MREL and resolution planning

PROCEEDINGS BEFORE THE APPEAL PANEL – Effects of Appeal Panel's decision remitting the case to the SRB – Non-enforceability of SRB's decision after remittal by Appeal Panel

Where the Appeal Panel of the SRB remits a case to the SRB pursuant to Article 85(8) SRMR, the appealed decision must be regarded as unlawful and, as a consequence, no longer enforceable from the date of the Appeal Panel's decision until the adoption of an amended decision by the SRB. In such circumstances, the SRB is prevented, by virtue of the principle of legality, from enforcing or relying on the legal effects of the remitted decision during that interim period.

That conclusion follows from a textual, contextual and teleological interpretation of Article 85 SRMR, read in conjunction with Article 263(5) TFEU, which allows secondary legislation to establish administrative appeal bodies entrusted with reviewing the legality of acts of EU agencies. Although acts of EU institutions and bodies are in principle presumed lawful until annulled, that presumption does not preclude administrative SRBs of appeal, vested with quasi-judicial review functions, from depriving unlawful acts of enforceability where the applicable regulatory framework so provides.

Article 85(6) SRMR, which mirrors Article 278 TFEU, governs suspension of enforceability during appeal proceedings and cannot be interpreted as allowing a suspension to extend beyond the decision on the merits. By contrast, where the Appeal Panel remits a case at the end of the appeal, it necessarily finds the appealed decision unlawful, with the result that such decision cannot continue to produce legal effects pending its replacement. This interpretation is consistent with the role of administrative appeal bodies as first instance safeguards within the EU system of judicial protection and with the practices of other EU SRBs of appeal.

MREL DECISION – Proceedings before the Appeal Panel – Effects of Appeal Panel’s decision remitting the case to the SRB – Non-enforceability of SRB’s decision after remittal by Appeal Panel – Article 12k SRMR – New assessment of the institution’s situation for a new resolution planning cycle

The non enforceability of an MREL decision following its remittal by the Appeal Panel to the SRB implies that the institution concerned cannot be required, during the interim period, to comply with the obligations laid down in that decision, including the linear build up of MREL.

However, that finding does not, as such, entail the unlawfulness of the transitional period laid down in the MREL decision subsequently adopted by the SRB for the new resolution planning cycle. In determining that transitional period for the institution concerned to meet the new MREL requirement, the SRB is required to carry out a fresh assessment pursuant to Article 12k SRMR, taking into account, *inter alia*, the development of the entity’s financial situation and its prospects for achieving compliance within a reasonable timeframe. In that context, the SRB is entitled to take into consideration the factual effects of the interruption in the MREL build up resulting from the remittal of the earlier decision, together with updated financial projections, the state of compliance already achieved by the institution, and the successful issuance of eligible liabilities.

RESOLUTION PLANNING – Classification as a resolution entity – Public interest assessment

In order to classify an institution as a resolution entity, the SRB must establish that resolution is in the public interest within the meaning of Article 18(5) SRMR, namely that resolution is necessary and proportionate to achieve one or more of the resolution objectives and that winding up the institution under normal insolvency proceedings would not achieve those objectives to the same extent.

Where the resolution objective relied upon is the avoidance of significant adverse effects on financial stability, within the meaning of Article 14(2)(b) SRMR, the SRB is required to assess whether national insolvency proceedings would be capable of preventing contagion and preserving financial stability to the same degree as resolution. In that regard, the mere existence, under national insolvency law, of transfer mechanisms or pre-packaged insolvency plans does not suffice to demonstrate equivalence with resolution, where such mechanisms are subject to creditor consent, judicial timelines, or procedural constraints that introduce material uncertainty as to their feasibility and timeliness.

Therefore, the SRB does not err in law in concluding that, even assuming that certain transfer strategies might in principle be available under national insolvency law, the uncertainties inherent in those proceedings – particularly

in terms of speed, enforceability and coordination – justify the preference for resolution where the risk of contagion in a system-wide event cannot be excluded.

RESOLUTION PLANNING – Classification as a resolution entity – Public interest assessment – Adverse effects on financial stability – Contagion effects – EBA stress tests – ECB stress tests – Institutional protection scheme

In assessing whether the failure of an institution would be likely to result in significant adverse effects on financial stability, the SRB is entitled to rely on a combination of quantitative and qualitative indicators, including stress test results, network based contagion models, similarities of business models, reputational effects and the role of institutional protection schemes. Such an assessment is inherently forward looking and must take into account not only probable scenarios, but also extreme yet plausible scenarios of broader financial instability.

The use of EBA and ECB stress tests as a reference framework constitutes an appropriate first proxy for assessing capital depletion in a system-wide event, even where the institution concerned argues that additional, more granular data might point to a different outcome. While the Appeal Panel encourages the consideration of targeted national stress tests where available and relevant, the failure to integrate such data does not, in itself, vitiate the assessment, provided that the overall analysis remains plausible, coherent and sufficiently reasoned.

The SRB may also legitimately consider indirect contagion channels, including reputational spillovers, depositor behaviour, the provision of transactional accounts, and the reduced capacity of institutional protection schemes to absorb shocks following the failure of one of their members. In that respect, the historical stabilising role of an institutional protection scheme does not preclude the SRB from examining its potential limitations in an adverse, system wide scenario, nor from concluding that resolution may be necessary to prevent contagion where such a scheme might itself be weakened by the initial failure.

RESOLUTION PLANNING – Complex technical assessments – SRB’s discretion – Scope of the Appeal Panel’s review

In the field of resolution planning, the SRB is required to make complex technical and economic assessments under conditions of uncertainty, particularly when evaluating hypothetical scenarios of systemic stress and contagion. In such circumstances, the standard of review applicable to those assessments is one of plausibility and reasonableness, not of de novo substitution.

The Appeal Panel exercises a demanding review aimed at verifying that the evidence relied upon by the SRB is factually accurate, reliable, consistent and

capable of supporting the conclusions drawn. However, that review must respect the margin of discretion conferred on the SRB by the SRMR and cannot extend to replacing the SRB's expert judgment with that of the Appeal Panel.

Given that resolution planning is designed to prepare for remote yet potentially catastrophic scenarios, the SRB is not required to demonstrate that the adverse scenario considered is the most likely outcome, but only that it is a credible and reasonable one. Where that threshold is met, the Appeal Panel cannot uphold a challenge based solely on the existence of alternative, more benign interpretations of the available data.

CASE 4/2024, FINAL DECISION OF 10 MARCH 2025

1. Keywords and summary

[.] v the Single Resolution Board

Case 4/2024 – Final Decision of 10 March 2025

The Appeal Panel on the SRB's MREL decision

MREL DECISION – Combined buffer requirement (CBR) – Other systemically important institution (O-SII) buffer – Admissibility of appeal to the Appeal Panel – Scope of the Appeal Panel's review – Primacy of EU law
--

While the O-SII buffer is not set by the SRB but forms part of the combined buffer requirement (CBR) as a result of determinations made by national competent authorities under national law transposing Union law, pleas are admissible where the appellant claims that, in exercising its own mandate to determine MREL, the SRB was required to assess the prudential capital buffer setting framework and to ensure compliance with Union law provisions that are unconditional and sufficiently precise.

In particular, to the extent that the appellant relies on Article 131 CRD and invokes its vertical direct effect, alleging that the national authority's interpretation is contrary to that provision, the Appeal Panel recalls that, under settled case-law, any administrative authority is under an obligation to refrain from applying national provisions inconsistent with directly effective Union law and to ensure the primacy of EU law. Accordingly, such claims fall within the scope of the Appeal Panel's review and cannot be declared inadmissible merely because the O-SII buffer originates in national supervisory determinations.

MREL DECISION – Other systemically important institution (O-SII) buffer – Consolidated, sub consolidated and individual application of O-SII buffer – SRB's reliance on information from national authorities

Article 131 CRD does not preclude the simultaneous application of the O-SII buffer to more than one entity of the same group within a single jurisdiction, including at consolidated and sub consolidated or individual levels. The wording of Article 131(1) and (5) CRD, read in its context and objectives, allows competent authorities to require O-SIIs to maintain buffers “on a consolidated, sub consolidated or individual basis, as applicable”, in order to accurately address systemic risk at all relevant levels.

This interpretation is confirmed by the EBA Guidelines issued under Article 131(3) CRD (EBA/GL/2014/10), which provide that systemic importance is to be assessed at least at the highest level of consolidation, while allowing authorities to apply the methodology at other appropriate levels. It is further supported by the European Commission’s answer in the EBA Q&A repository (ref. 2017_3342), according to which Article 131(5) CRD permits the imposition of one or more O-SII buffers at different levels of consolidation, subject to compliance with Article 131(8) CRD.

Even assuming that Article 131 CRD were to contemplate the application of the O-SII buffer at a single level only – and it does not – the CRD is a minimum harmonisation measure and does not, in principle, prevent Member States from adopting stricter national requirements (“gold plating”), including the application of the O-SII buffer to more than one entity within a group.

NCAs’ communications may legitimately distinguish between the “scope” of the O-SII buffer, referring to the entity to which the measure applies, and the “level” at which the buffer is calculated, referring to the consolidation perimeter used as the denominator for the ratio. Such differentiation does not reveal an inconsistency or unreliability in supervisory practice. On the contrary, it confirms that the principal addressee of the O-SII buffer is the institution concerned, while the calculation may take into account the highest level of consolidation, without affecting the validity of the SRB’s reliance on that buffer for MREL calibration.

MREL DECISION – Combined buffer requirement (CBR) – Other systemically important institution (O-SII) buffer – SRB’s reliance on information from national authorities – Scope of the Appeal Panel’s review
--

Where the SRB determines MREL by taking into account the combined buffer requirement (CBR) applicable to the institution, including the O-SII buffer, it does not commit an error of assessment merely because it relies on communications and decisions provided by the national supervisory or macroprudential authorities within their respective remits. The Appeal Panel’s review is limited to verifying whether the SRB manifestly misread or misused that information.

Where multiple communications by the national supervisory or macroprudential authority exist concerning the application of the O-SII buffer, the mere fact that some of those communications may appear ambiguous when read in isolation does not establish that the SRB committed a manifest error of assessment in relying on them. The SRB is entitled to assess such communications globally and in context, taking into account their addressees, subject matter and subsequent clarifications. Where, viewed as a whole, those communications consistently indicate that the institution is subject to an O-SII buffer, the SRB may legitimately rely on them without being required to identify a single document formally labelled as a “decision”.

MREL DECISION – Duty to state reasons – Statement of reasons of MREL decision – Right to be heard

The duty to state reasons is satisfied where the new MREL decision, read as a whole and in light of the right to be heard process, enables the addressee to understand why the SRB now takes into account elements that were not previously plugged into the calculation in the previous MREL decision. The SRB is not required to demonstrate that its prior practice was legally incorrect, nor to provide an exhaustive account of the evolution of its internal approach, as long as the reasoning supporting the current decision is coherent and intelligible.

MREL DECISION – Duty to state reasons – Statement of reasons of MREL decision – Other systemically important institution (O-SII) buffer – Protection of legitimate expectations – Principle of legal certainty

A change in the calibration of MREL from past decision, including the new decision to include the O-SII buffer in the calculation of the loss absorption and recapitalisation amounts, does not in itself amount to an unlawful deviation from past practice, provided that the SRB explains the rationale underlying its current assessment.

The principles of protection of legitimate expectations and legal certainty do not prevent the SRB from adjusting the methodology used to determine MREL where the applicable regulatory framework and supervisory context so require.

In the absence of precise, unconditional and consistent assurances capable of giving rise to legitimate expectations, an institution cannot rely on the fact that, in previous cycles, the O-SII buffer was not taken into account in the same manner.

MREL DECISION – Other systemically important institution (O-SII) buffer – Duty to state reasons – Statement of reasons of MREL decision – Right to be heard

The right to be heard requires that the institution be given the effective opportunity to submit observations on the elements relevant to the determination of MREL, including the inclusion of the O-SII buffer. That right is respected where the SRB examines those observations and reflects the essential elements of its assessment in the statement of reasons.

The SRB is not obliged to respond explicitly and in detail to every argument advanced by the institution during the right to be heard procedure. It is sufficient that the contested decision shows that the SRB took into account the substance of the concerns raised, even if it ultimately rejects them.

MREL DECISION – Division of competences between SRB and NCAs – Other systemically important institution (O-SII) buffer – SRB’s reliance on information from national authorities – Scope of the Appeal Panel’s review

In calibrating MREL, the SRB does not substitute its own assessment for that of the national supervisory or macroprudential authority as regards the designation of O-SIIs and the determination of the applicable O-SII buffer. Those determinations fall within the competence of national authorities acting under the national law transposing Union law.

The SRB’s task is to take those determinations as given and to integrate them coherently into the MREL framework. Consequently, arguments challenging the correctness or consistency of national supervisory decisions cannot be upheld against the SRB, unless it is shown that the SRB was required, by reason of the primacy and direct effect of Union law, to disapply them.

In other words, in the absence of a clear conflict with directly effective provisions of Union law, the SRB may rely on the national authority’s assessment as communicated, without substituting its own judgment or conducting an autonomous review of the national authority’s reasoning.

Communications addressed by the national supervisory authority to the European Systemic Risk Board (ESRB), as well as confirmations provided directly to the SRB, may legitimately be taken into account to dispel doubts concerning the application of the O-SII buffer.

MREL DECISION – Internal market confidence charge (iMCC) – Other systemically important institution (O-SII) buffer – Principle of proportionality

Where the SRB, in exercising the discretion conferred by the Directive (EU) 2024/1174 (Daisy Chains Directive), calibrates iMREL on a consolidated rather than individual basis in order to reduce the burden on the institution without compromising resolution objectives, the inclusion of the O-SII buffer applicable at that level does not infringe the principle of proportionality.

The determination of the iMCC at the default value of the combined buffer requirement is suitable, necessary and not excessive, and is justified by the specific group structure of the institution concerned.

THE JUDGMENTS OF THE NATIONAL APICAL COURTS

ITALY

[.] AND OTHERS V BANCA D'ITALIA

1. Keywords and summary

[.] and others v Banca d'Italia

Consiglio di Stato, Judgment of 20 May 2025, No 4327

The conditions for a temporary administration measure and the rules on the related administrative proceedings

TEMPORARY ADMINISTRATION – Conditions for temporary administration – Early intervention measures – Extension of temporary administration
--

The extension of temporary administration adopted pursuant to Articles 70 and 98 TUB merely prolongs the effects of the original measure and does not constitute an autonomous and self standing act capable of extinguishing the interest in challenging the initial decision.

Although the extension must itself be adopted upon renewed verification of the relevant statutory conditions, it finds its necessary presupposition in the original measure whose duration it extends. Consequently, any unlawfulness affecting the original act entails derivative invalidity of the subsequent extension, and the appellants retain a current and concrete interest in the judicial review of the initial decision.

TEMPORARY ADMINISTRATION – Early intervention measures – Procedural safeguards – Notice of initiation of proceedings
--

The procedural guarantees laid down in Articles 7 et seq. of Law No 241/1990, concerning notice of initiation of the proceedings to the parties involved, are not applicable, as such, to banking supervisory proceedings, as they are characterised by evident requirements of confidentiality aimed at safeguarding public interests. Under Article 24 of Law No 262/2005, participatory guarantees apply to supervisory proceedings only insofar as they are compatible with their specific nature. Where the procedure is inherently confidential and precautionary, the absence of formal notice of initiation is not unlawful, particularly where, in substance, a procedural dialogue with the supervised entities has taken place in forms compatible with the functions exercised by the supervisory authority.

TEMPORARY ADMINISTRATION – Early intervention measures – Procedural safeguards – Time-limit for supervisory proceedings

In supervisory proceedings that are not sanctioning in nature, the violation of the time limit for the conclusion of the procedure does not result in the exhaustion of administrative power nor does it, in itself, entail the unlawfulness of the measure adopted after the expiry of such term.

TEMPORARY ADMINISTRATION – Early intervention measures – Procedural safeguards – Principle of separation between investigation and decision-making

Article 24 of Law No 262/2005, which enshrines the principle of separation between investigative and decision-making functions within the Authority, applies exclusively to sanctioning proceedings or to procedures that may be regarded as punitive in nature.

The temporary administration measure, being a precautionary and prudential measure devoid of punitive purposes, falls outside the scope of application of that provision.

In any event, a supervisory decision does not violate the principle of separation where the decision-making body, while referring to investigative findings, carries out an autonomous evaluation of the facts and of their legal relevance.

TEMPORARY ADMINISTRATION – Early intervention measures – Competent authority's discretion – Scope of judicial review of supervisory measures

Judicial review of supervisory decisions involving technical discretion must be full and effective, extending to the verification of the factual reconstruction and of the correct application of technical and regulatory criteria. However, where the supervisory authority's assessment falls within the range of technically plausible, reasonable and proportionate solutions, the Court is not called upon to substitute its own judgment for that of the authority, but only to ascertain that the latter has not exceeded the bounds of technical reasonableness.

TEMPORARY ADMINISTRATION – Early intervention measures – Duty to state reasons – Statement of reasons for supervisory decisions – Investigative phase of supervisory proceedings

A supervisory measure is not vitiated by any insufficiency in the preliminary investigative phase where the authority has conducted in depth inspections and had supervisory exchanges with the supervised entity concerned and where

the measure itself provides an articulated account of the factual and regulatory findings underpinning the decision.

The circumstance that the investigation relies on interlocutory reports and supervisory correspondence does not in itself demonstrate any investigative deficiency, provided that such documentation adequately supports the conclusions reached.

PRUDENTIAL REQUIREMENTS – Collateralised loan obligations – Misclassification of financial instruments

Under Union derived prudential rules, the degree of risk associated with financial instruments is determined by regulatory criteria and not by discretionary assessments of the supervisory authority.

Where collateralised loan obligations are wrongly classified as simple, transparent and standardised securitisations, despite involving active management of the underlying portfolio, the ascertainment of the misclassification does not require the supervisory authority to carry out any additional “concrete” risk assessments.

PRUDENTIAL REQUIREMENTS – De-risking – Sale of assets without transfer of risks to acquirer
--

Transactions of a supervised entity formally structured as outright sales of assets do not achieve effective risk transfer to the acquirer where, in substance, the purchase is financed by the same group of the supervised entity, secured by the very assets transferred, and accompanied by arrangements capable of causing the assets to return to the group’s portfolio.

In such cases, the operation is legitimately deemed opaque and unsuitable to remove risk from the group perimeter and cannot be relied upon to restore compliance with prudential capital ratios.

TEMPORARY ADMINISTRATION – Conditions for temporary administration – Early intervention measures – Safe and sound management – Organisational arrangements, internal controls and governance structure
--

Serious deficiencies in organisational arrangements, internal controls and governance structures – including inadequate allocation of human resources, accumulation of key functions in a single individual, ineffective control functions and insufficient information flows to the supervisory authority – constitute serious administrative irregularities within the meaning of Articles 70 and 98 TUB.

Such irregularities are, in themselves, capable of undermining sound and prudent management.

BUSINESS PLAN OF A CREDIT INSTITUTION – Deviation from the business plan presented to obtain banking licence

A significant deviation from the business plan presented and relied upon in the authorisation procedure, particularly where it entails a substantially different funding strategy and the assumption of higher risks, constitutes a breach of the commitments undertaken towards the supervisory authority.

Such deviation is relevant irrespective of whether it is justified by internal operational difficulties and even if it is not promptly communicated to the authority.

TEMPORARY ADMINISTRATION – Conditions for temporary administration – Early intervention measures – Restoration of capital – Irrelevance of restoration of capital if serious irregularities persist

The subsequent restoration of capital adequacy does not neutralise the seriousness of the violations and irregularities previously ascertained, nor does it deprive the supervisory authority of the power to carry out a holistic and prospective assessment of the impact of those irregularities on safe and sound management and on the reliability of relations with the authority itself, also for the purposes of adopting a decision placing the credit institution under temporary administration.

Article 70 TUB provides for alternative and autonomous grounds to impose temporary administration, including serious capital losses, serious violations of regulatory provisions and serious administrative irregularities. The exercise of the power to place an institution under temporary administration is not limited to cases of ongoing capital deficiency and does not hinge upon the persistence of such deficiency at the time of the decision.

TEMPORARY ADMINISTRATION – Conditions for temporary administration – Early intervention measures – Principle of proportionality – Safe and sound management

The national rules governing temporary administration correctly implement Articles 28 and 29 BRRD, which allow for the removal of management bodies and the appointment of a temporary administrator not only in cases of financial deterioration, but also where serious violations of law or serious administrative irregularities are found, subject to the principle of proportionality.

The choice of temporary administration constitutes a proportionate exercise of supervisory discretion where the authority reasonably considers that less intrusive measures are insufficient to ensure immediate management discontinuity and to prevent risks capable of jeopardising the institution's stability and compliance with the principle of safe and sound management.

TEMPORARY ADMINISTRATION – Right to property – Temporary administration not entailing deprivation of property

Temporary administration does not entail any deprivation of property, as it is limited to the temporary replacement of the administrative and control bodies of the credit institution concerned. The attribution to temporary administrators of the power to assess, among other remedial measures, the possible transfer of control falls within Articles 72 and 98 TUB and does not amount to an unlawful expropriation, remaining subject to subsequent judicial safeguards.

[.] v BANCA D'ITALIA; [.] v BANCA D'ITALIA; [.] v BANCA D'ITALIA;
[.] v BANCA D'ITALIA; [.] v BANCA D'ITALIA; [.] v BANCA D'ITALIA;
[.] v BANCA D'ITALIA; [.] v BANCA D'ITALIA; [.] v BANCA D'ITALIA;
[.] v BANCA D'ITALIA; [.] v BANCA D'ITALIA; [.] v BANCA D'ITALIA
[.] v BANCA D'ITALIA; [.] v BANCA D'ITALIA; [.] v BANCA D'ITALIA
[.] AND OTHERS v BANCA D'ITALIA; [.] AND OTHERS v BANCA D'ITALIA

1. Keywords and summary

[.] v Banca d'Italia

Corte di Cassazione, sect. II, Judgment of 22 January 2025, No 1575

[.] v Banca d'Italia

Corte di Cassazione, sect. II, Judgment of 6 March 2025, No 6035

[.] v Banca d'Italia

Corte di Cassazione, sect. II, Judgment of 6 March 2025, No 6073

[.] v Banca d'Italia

Corte di Cassazione, sect. II, Judgment of 6 March 2025, No 6078

[.] v Banca d'Italia

Corte di Cassazione, sect. II, Judgment of 14 March 2025, No 6886

[.] v Banca d'Italia

Corte di Cassazione, sect. II, Judgment of 14 March 2025, No 6887

[.] v Banca d'Italia

Corte di Cassazione, sect. II, Judgment of 14 March 2025, No 6891

[.] v Banca d'Italia

Corte di Cassazione, sect. II, Judgment of 17 March 2025, No 7134

[.] v Banca d'Italia

Corte di Cassazione, sect. II, Judgment of 17 March 2025, No 7135

[.] v Banca d'Italia

Corte di Cassazione, sect. II, Judgment of 17 March 2025, No 7141

[.] v *Banca d'Italia*

Corte di Cassazione, sect. II, Judgment of 28 March 2025, No 8228

[.] v *Banca d'Italia*

Corte di Cassazione, sect. II, Judgment of 28 March 2025, No 8229

[.] v *Banca d'Italia*

Corte di Cassazione, sect. II, Judgment of 2 May 2025, No 11568¹

[.] v *Banca d'Italia*

Corte di Cassazione, sect. II, Judgment of 2 May 2025, No 11569

[.] v *Banca d'Italia*

Corte di Cassazione, sect. II, Judgment of 2 May 2025, No 11570

[.] and others v *Banca d'Italia*

Corte di Cassazione, sect. II, Judgment of 8 May 2025, No 12243

[.] and others v *Banca d'Italia*

Corte di Cassazione, sect. II, Judgment of 27 May 2025, No 14148

Administrative pecuniary sanctions imposed by Banca d'Italia under the TUB are not criminal in nature, thus falling within the remit of administrative law principles

ADMINISTRATIVE PECUNIARY SANCTIONS – Sanctions not criminal in nature – Principle of <i>lex mitior</i> – Principle of legality

[Cass. 22/01/2025, No 1575; Cass. 06/03/2025, No 6035; Cass. 06/03/2025, No 6078; Cass. 14/03/2025, No 6887; Cass. 02/05/2025, No 11568]

Administrative pecuniary sanctions imposed by Banca d'Italia under Article 144 TUB, in the *ratione temporis* applicable framework, do not have a substantially criminal nature; consequently, the retroactive application of the more favourable law (*lex mitior*) does not operate, save where expressly provided by statute, and the regime is governed by the distinct principle of *tempus regit actum* and by Article 3 of Law No 689/1981. It follows that the transitional rule set by Article 2(3) of Legislative Decree No 72/2015 – which transposed in the Italian jurisdiction the CRD-IV – precluding the application of the amended sanctioning framework to violations committed before the entry

¹ Italian version available [here](#).

into force of the implementing secondary provisions must be applied according to its text and purpose.

ADMINISTRATIVE PECUNIARY SANCTIONS – Sanctions not criminal in nature – Right to defense – Right to access – Full jurisdiction of the court on administrative sanctions – Article 6 ECHR

[Cass. 22/01/2025, No 1575; Cass. 06/03/2025, No 6035; Cass. 14/03/2025, No 6886; Cass. 14/03/2025, No 6887; Cass. 14/03/2025, No 6891; Cass. 02/05/2025, No 11568]

Although Article 24(1) of Law No 262/2005 requires that sanctioning proceedings of Banca d'Italia be conducted in compliance with the right to access the file, adversarial participation, and separation between investigative and decision-making functions, the constitutional guarantees of Articles 24 and 111 of the Italian Constitution and the safeguards of Article 6 ECHR are directly referable to the judicial proceedings before the judge (where the sanctioning decision of Banca d'Italia may be challenged), and not, as such, to the administrative phase. The national legislative system ensures the effectiveness of rights of defence through the subsequent judicial review of the sanctioning decision before the Court of Appeal under Article 145 TUB, as the Court is granted full jurisdiction on the decision and may admit evidence from the parties (without any unconditional duty to admit every requested means of proof irrespective of relevance).

ADMINISTRATIVE PECUNIARY SANCTIONS – Moment of ascertainment of the infringement – Time-limit to notify statement of objections

[Cass. 22/01/2025, No 1575; Cass. 06/03/2025, No 6078; Cass. 14/03/2025, No 6887; Cass. 14/03/2025, No 6891; Cass. 08/05/2025, No 12243; Cass. 27/05/2025, No 14148]

In sanctioning proceedings of Banca d'Italia, governed by Article 14(2) of Law No 689/1981, the moment of “ascertainment” of the breach that triggers the time-limit to notify the statement of objections to the accused party does not necessarily coincide either with the mere material finding of the facts, or with the deposit or availability of inspection reports, but rather with the date on which the supervisory authority has completed the activity aimed at verifying the existence of the objective and subjective elements of the infringement. Where the *ratione temporis* applicable regulatory provisions of Banca d'Italia so provide, the ascertainment corresponds with the moment in which the head of the supervisory department of Banca d'Italia notarizes the acts with which the ascertainment is established. The reasonableness (and lawfulness) of the time

taken to reach that stage must be assessed in relation to the concrete complexity of the investigations, including coordination with European supervisory inputs.

ADMINISTRATIVE PECUNIARY SANCTIONS – Duties of members of credit institutions’ bodies – Liability of members of credit institutions’ bodies – Duty to act in an informed manner – Non-executive members of the Board of Directors – Liability for inaction – Burden of proof in sanctioning proceedings – Presumption of negligence

[Cass. 06/03/2025, No 6078; Cass. 14/03/2025, No 6886; Cass. 17/03/2025, No 7134; Cass. 17/03/2025, No 7135; Cass. 17/03/2025, No 7141; Cass. 28/03/2025, No 8228; Cass. 02/05/2025, No 11568; Cass. 02/05/2025, No 11569; Cass. 02/05/2025, No 11570; Cass. 27/05/2025, No 14148]

The duty imposed by Article 2381(6) of the Civil Code upon members of the board of directors of an undertaking to “act in an informed manner”, even where they hold no delegated executive powers, implies both (i) the duty to seek information by exercising all powers connected to the office with the diligence demanded by the nature of the appointment and specific skills, and (ii) the duty to be proactive so that both action and inaction are founded upon adequate knowledge of the undertaking situation. In banking entities, such duties are particularly incisive and entail liability in the presence of organisational and internal control deficiencies.

Once the competent authority demonstrates that alarm signals on the bank’s situation ought to have induced activation by a member of its board of directors, it is for the latter to prove that he or she performed the conduct required, or that an alternative conduct was not reasonably demandable, in accordance with Article 3 of Law No 689/1981 and the solidarity principle under Article 2392(2) of the Civil Code.

ADMINISTRATIVE PECUNIARY SANCTIONS – Duties of members of credit institutions’ bodies – Liability of members of credit institutions’ bodies – Duty to act in an informed manner – Statutory auditors – Liability for inaction – Burden of proof in sanctioning proceedings – Presumption of negligence

[Cass. 06/03/2025, No 6073; Cass. 14/03/2025, No 6887; Cass. 28/03/2025, No 8229; Cass. 27/05/2025, No 14148]

Statutory auditors, under Article 2403(1) of the Civil Code, must supervise compliance with law and bylaws, the observance of correct administration principles, and, in particular, the adequacy and effective functioning of the organisational, administrative and accounting structures of a credit institution.

Such supervision is not exhausted in a merely formal or posthumous control, but requires active surveillance, including participation in corporate deliberative processes and the exercise of the powers under Article 2403-*bis* of the Civil Code. In the banking sector, this control function is strengthened by the supervisory framework, including the duty to inform Banca d'Italia without delay of acts or facts potentially constituting irregularities, and omissions in such duties – where organisational deficiencies and control failures persist – legitimately ground pecuniary sanctions under the TUB.

ADMINISTRATIVE PECUNIARY SANCTIONS – Sanctions not criminal in nature – Double jeopardy principle
--

[Cass. 06/03/2025, No 6078; Cass. 14/03/2025, No 6887; Cass. 02/05/2025, No 11568]

The system of dual supervision on financial services by Banca d'Italia and Consob set forth by Articles 5 and 6 TUF allows distinct sanctioning proceedings by the two Authorities, each within its competence: the former oriented to containment of risk, sound and prudent management, and capital stability, the latter to transparency and correctness of conduct in the provision of financial (non-banking) services. Where the sanctioning proceedings started by the two Authorities against the same person concern facts that are different and pursue distinct legal interests, the coexistence of sanctions does not infringe the *ne bis in idem* principle.

ADMINISTRATIVE PECUNIARY SANCTIONS – Criminal offence of obstruction of supervisory function – Principle of specialty

[Cass. 02/05/2025, No 11568]

The principle of specialty laid down in Article 9 of Law No 689/1981 implies that when the same conduct is formally punishable both with an administrative sanction and a criminal sanction only the sanction provided for by the special law (not the general one) must be applied. Article 9 presupposes a relationship of identity between the provisions, in the sense that one must constitute a specification of the other through additional elements, without altering its fundamental structure.

Such principle cannot be applied in relation to the (apparent) overlap between an administrative offence sanctioned by Banca d'Italia and a parallel criminal charge based on Article 2638 of the Civil Code, which punishes obstruction of supervisory functions.

Indeed, a distinction must be drawn between identity of the material fact and identity of the legally relevant conduct. While at a descriptive level the facts

contested in the two proceedings may appear to coincide where they consist in a failure to cooperate adequately with the supervisory authority, such coincidence is not sufficient for the application of Article 9, as the constituent elements of the two offences (administrative and criminal) are different. The criminal offence, as set out in Article 2638 of the Civil Code, requires specific intent, consisting in the purpose of hindering the exercise of supervisory functions. It is therefore a provision that demands not only conscious and voluntary conduct, but also a further, qualified subjective aim. By contrast, the administrative offence is structured in a markedly different way, requiring only the “suitability” (*suitas*) of the conduct, that is, its conscious and voluntary attribution to the agent, without any need for a specific purpose to be proved. Consequently, even where the same historical event is concerned, the two offences are not legally superimposable.

This structural difference that prevents the criminal provision from absorbing the administrative one under the principle of specialty.

ADMINISTRATIVE PECUNIARY SANCTIONS – Duties of members of credit institutions’ bodies – Liability of members of credit institutions’ bodies – Duty to act in an informed manner – Members of the Board of Directors

[Cass. 02/05/2025, No 11568]

Where the corporate governance framework and internal regulations of a credit institution assign to the chief financial officer (CFO) the duty to ensure the correctness of supervisory returns, the CFO – upon receiving supervisory requests and in the presence of a transaction relevant to prudential assessment – has the duty to inform himself, reconstruct the sequence of facts, and ensure the completeness and correctness of the information conveyed to the supervisory authority; the infringement is not excluded by the circumstance that earlier phases of the transaction were initiated under other managerial responsibilities, where the CFO’s role arises at the time supervisory evaluation depends on the accuracy of the represented framework.

ADMINISTRATIVE PECUNIARY SANCTIONS – Presumption of negligence

[Cass. 02/05/2025, No 11568]

The rule of Article 3 of Law No 689/1981 entails, for administrative infringements, a presumption of culpability attached to the forbidden fact, so that where the administrative authority ascertains that the unlawful conduct was committed by a person or entity, it is not necessary for that authority also to prove that the person or entity acted negligently or intentionally; rather, the agent bears the burden of demonstrating that he acted without fault, and this principle applies – given the nature of the protected values and the complexity of the subject matter – also to infringements in the banking sector.

2. A case of a sanction imposed by the Bank of Italy against the compliance officer of a credit institution: the distribution of sanctioning powers with Consob²

by Camilla Corsetti

On the first ground of appeal. The appellant pleaded that the Bank of Italy lacked the power to impose sanctions in the case at hand, arguing that such authority lies exclusively with Consob. Specifically, relying on the wording of Article 6 of the Legislative Decree No 58/1998 (the Italian Consolidated Law on Finance),³ the appellant argued that the relevant facts of the case concerned the provision of investment services and, therefore, fell entirely within the exclusive supervisory competence of Consob.

In response to the appellant's selective reference to the legal framework, the Supreme Court referred to the multiple relevant provisions already identified in the judgement under appeal. Indeed, the Court of Appeal of Rome had already clarified not only that the Bank of Italy is vested with sanctioning powers applicable to the case at hand, but also that the purpose of those powers is specific and clearly distinguishable from the objectives pursued by Consob.

Specifically, under the primary legislation, the Bank of Italy is granted supervisory and sanctioning powers relevant to the case, concerning risk mitigation and internal control systems.⁴ As detailed in the secondary regulatory law, the compliance function is responsible for monitoring the risk of judicial or administrative sanctions, significant financial losses, or reputational damage that a bank may suffer as a result of failing to comply with mandatory regulation (e.g. laws and regulations) or self-imposed standards (e.g. codes of conduct).⁵

With respect to the overlapping competences between Consob and the Bank of Italy, the Supreme Court notes that the aforementioned attributions, relating to risk mitigation and control systems, have to be considered in light of the general split of responsibilities enshrined in Articles 5 and 6 of Legislative Decree No 58/1998 ("TUF"). These provisions clearly establish the allocation of competences between the two supervisory authorities, setting out that the

² Comment of Corte di Cassazione, sect. II, Judgment of 6 March 2025, No 6078.

³ According to Article 6, para 2-ter, let. b) of the Legislative Decree No 58/1998 (also known as "TUF") «[f]or the purposes of supervision in the matters referred to in paragraph 2-bis, the following authorities shall be competent: [...] b) Consob for the aspects referred to in points d), e), i), j), l), m) and n);», where Article 6, para 2-bis, let. e) TUF specifically refers to «regulatory compliance» («*controllo della conformità delle norme*»). It is worth noting that the provision referred to by the opponent no longer applies, as it was repealed in 2017 under the terms of Article 2 of the Legislative Decree No 129/2017.

⁴ See Article 53, para 1, let. b) of Legislative Decree No 385/1993 (i.e. the Italian Consolidate Law on Banking, also known as "TUB") and Article 67, para 1, lett. b) and d) TUB.

⁵ See "*Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013*" of the Bank of Italy. See also Article 4 of "*Disposizioni di vigilanza della Banca d'Italia del 10 luglio 2007*".

Bank of Italy is responsible for risk mitigation, capital adequacy and sound and prudent management of the supervised entities, whereas Consob is responsible for ensuring transparency and fairness in the conduct of intermediaries when providing investment services.

In line with its case-law,⁶ the Supreme Court reiterates that the divergence in the supervisory objectives of the two authorities also extends to their respective sanctioning powers, thereby confirming the dual nature of the Italian supervisory system. Indeed, where two distinct sets of interests are at stake – namely, the proper management of the supervised entities in terms of risk mitigation and financial stability, on the one hand, and the protection of the investors through the transparency and fairness in the provision of investment services, on the other – a duplication of administrative sanctions – like those under issue – must be deemed as lawful whenever the interests separately supervised by the competent authorities are simultaneously infringed.

On the second ground of appeal. The appellant claimed that even if the Bank of Italy were deemed to have sanctioning powers, the two penalties would nonetheless relate to the same underlying conduct (“*idem factum*”), thereby violating the principle of *ne bis in idem* laid down in Article 6 of the European Convention on Human Rights (ECHR).

On this matter, while the Supreme Court considers the second ground of appeal to be inadmissible due to a lack of specificity, the Court of Appeal of Rome addressed the appellant’s arguments on the merits, holding that both the *ne bis in idem* principle under Article 6 of the ECHR and the principle of speciality under national administrative law were entirely irrelevant to the case.⁷ Most importantly, the Court of Appeal denied the existence of an *idem factum*, categorically excluding any overlap between the sanctions where they originate from two separate courses of conduct, which are punished under distinct legal provisions and within the context of a dual supervisory system.

On the third ground of appeal. The appellant challenged the manner in which the Bank of Italy exercised its sanctioning powers, in particular with regard to the determination of the penalty. According to the appellant, even in the specific case both competent authorities could legitimately exercise sanctioning powers without infringing the *ne bis in idem* principle, there would still be an issue with the principle of proportionality of the overall penalties imposed against him.

⁶ See Cass. civ., Section II, judgment 7 April 2016, No 6738; Cass. civ., Section II, judgment 22 February 2019, No 5337.

⁷ According to the Italian Supreme Court, the sanctions inflicted by the Bank of Italy under Article 144 TUB as well as under Article 195 TUF are purely administrative in nature. Equally irrelevant is the appellant’s reference to the principle of speciality – according to which if the same conduct gives rise to multiple administrative sanctions, only the special one applies – since no *idem factum* can be established where, as in the case at hand, the sanctioned conducts were clearly distinct and fell under different legal provisions.

To support this argument, the appellant referred to the national provision concerning the criteria for determining administrative sanctions.⁸ In the appellant's view, the Bank of Italy had allegedly disregarded the economic situation of the appellant, which had been significantly affected by the previous sanction imposed by Consob, therefore breaching the principle of proportionality.

First, as highlighted by the Court of Appeal of Rome, the penalty imposed by the Bank of Italy was significantly lower than the maximum amount provided for under Article 144 TUB (€ 129.110, compared to the € 70.000 imposed on the appellant). Furthermore, the Court of Appeal observed that the penalty must be proportional to the specific seriousness of the violation, taking into account factors such as the duration of the infringement, the size of the supervised entity, and the impact of the breach on its management and organisation.

Following this reasoning, the Supreme Court reiterates its established case-law⁹ concerning the limits of judicial review in cases where the amount of an administrative penalty is in question. In doing so, the Court reaffirms that the judge of merit is expected to verify that the penalty has been determined within the quantitative and qualitative limits set by the relevant sanctioning provision and is consistent with the actual seriousness of the infringement. In assessing this seriousness, the judge must rely on a global assessment of both the objective and subjective elements of the offence and is not required to give reasons for each single criterion used. In this regard, the Supreme Court specifies that once a court of first instance has ruled on the proportionality of a sanction following the above reasoning, such an assessment cannot be challenged at the stage of the review of legality before the Corte di Cassazione.¹⁰

⁸ According to Article 11 of Law No 689/1981, «[i]n determining the administrative fine set by law between a minimum and a maximum limit and in applying optional additional penalties, consideration shall be given to the seriousness of the violation, the efforts made by the agent to eliminate or mitigate the consequences of the violation, as well as the personality of the agent and his economic conditions».

⁹ See Cass. civ., Section II, judgment 15 June 2020, No 11481; Cass. civ., Section II, judgment 18 July 2024 (hearing date 12 December 2023), No 19856.

¹⁰ It is worth noting that in the judgement before the Court of appeal the appellant claimed that the quantification of the sanction infringed another national rule, stating that whenever the same fact breaches more than one provision the sanction must be reduced according to a legal accumulation. As observed by the Court of appeal, this statement is based on the same distorted premise of the *idem factum* assumed in the second ground of appeal, as the precondition for the legal accumulation to apply is that multiple rules are violated by a single act or omission. On the contrary, the appellant breached multiple provisions by engaging in two separate courses of conduct – namely, the failure to control that BPVi actually complied with prudential regulation in connection with the so-called practice of *finanziamenti baciati*, and the violation of a set of obligations relating to the provision of investment services. It follows that, even under the second provision invoked before the Court of Appeal, the sanctions imposed by the Bank of Italy cannot be deemed unlawful.

3. Reference to “notes de doctrine”

ALDO ANGELO DOLMETTA, *Procedure sanzionatorie e responsabilità per fatto proprio dei sindaci di banca. Questioni*, Le Società, 2025(6).

APPENDIX

TEXT OF THE JUDGMENTS OF THE NATIONAL APICAL COURTS

Consiglio di Stato, [.] and others v Banca d'Italia, 20/05/2025, No 4327

Svolgimento del processo – Motivi della decisione

I. IL PROVVEDIMENTO IMPUNGATO

1. Il presente giudizio ha ad oggetto il provvedimento del Governatore della B.D. (di seguito anche “BDI”) n. -OMISSIS-/23 del 21 dicembre 2023, ed i relativi atti presupposti, con cui:

- è stato disposto lo scioglimento degli organi con funzione di amministrazione e controllo della -OMISSIS- S.p.A., sottoponendola ad amministrazione straordinaria ai sensi dell’art. 70, comma 1 e 98, commi 1 e 2, lett. a) del D.Lgs. n. 385 del 1993 (TUB), per gravi irregolarità nell’amministrazione e gravi violazioni di disposizioni normative nonché per gravi inadempienze nell’esercizio dell’attività prevista dall’art. 61, comma 4, del TUB;

- è stato disposto lo scioglimento degli organi di amministrazione e controllo di -OMISSIS-S.p.A. (controllata dalla -OMISSIS- S.p.A.) sottoponendola ad amministrazione straordinaria ai sensi dell’art. 70, comma 1, TUB, per gravi irregolarità nell’amministrazione e gravi violazioni di disposizioni normative;

- sono stati conseguentemente costituiti gli organi dell’amministrazione straordinaria.

2. Con detto provvedimento, la B.D. ha evidenziato, *inter alia*, che:

- del gruppo bancario (di seguito complessivamente indicato come “il gruppo”) di cui -OMISSIS-S.p.A. (di seguito anche “-OMISSIS-” o “-OMISSIS-”) è capogruppo, fanno parte la BI -OMISSIS-S.p.A. (di seguito “-OMISSIS-”) e il ramo inglese costituito dalla asset management company -OMISSIS- (di seguito anche “-OMISSIS-”) e dal veicolo irlandese -OMISSIS-;

- -OMISSIS- ha acquistato il controllo della -OMISSIS- (ex -OMISSIS-) nel settembre 2022, in costanza con l’uscita della stessa da un commissariamento, assumendo una serie di impegni nell’ambito della relativa procedura di autorizzazione all’acquisizione;

- l’avvio del percorso di revisione organizzativa e rafforzamento del sistema dei controlli oggetto dei detti impegni ha evidenziato dei ritardi, malgrado le ripetute sollecitazioni da parte della V.;

- a partire dai primi mesi del 2023, la -OMISSIS- ha adottato una strategia di sviluppo diversa rispetto a quella illustrata alla V., intraprendendo un aggressivo programma di raccolta online di *time deposits* in Italia e in Germania, per volumi sensibilmente più elevati rispetto a quanto previsto;

- le somme raccolte sono state investite pressoché interamente in *collateralized loan obligations* (CLO), operatività non prevista nel business plan e che era contemplata solo per importi significativamente inferiori nell’aggiornamento di tale business plan di fine 2022;

- l’anzidetta attività di investimento ha comportato l’assunzione di un livello di rischio molto più elevato di quello originariamente pianificato e imponeva, di conseguenza, requisiti patrimoniali più alti di quelli stimati nel piano originario e maggiori presidi sul fronte dei controlli interni;

- sulla base delle segnalazioni prudenziali riferite al 31 marzo 2023, i *total capital ratio* (T.), individuale e di gruppo, si attestavano rispettivamente al 5,2% e al 4,3%, pertanto inferiori al requisito minimo regolamentare dell'8%;
- le misure rimediali adottate dal gruppo per ripristinare i requisiti patrimoniali non sono state adeguate;
- in particolare, la cessione di CLO effettuata a favore della società -OMISSIS- non è stata adeguata, in una prima fase, a trasferire effettivamente il rischio derivante dalla presenza di tali strumenti;
- è stata individuata una quota di strumenti CLO (per complessivi euro 46,7 milioni), ceduti da -OMISSIS- a -OMISSIS- tra l'ultimo trimestre 2022 e il primo trimestre 2023, a valori superiori rispetto a quello di mercato e, a fronte di tale differenza di prezzo, pari a euro 2,8 milioni, -OMISSIS- ha registrato un utile di pari importo al 31 dicembre 2022, senza che vi fosse la simmetrica registrazione di costo/perdita di -OMISSIS- o rettifica da consolidamento nel bilancio di gruppo;
- l'effetto combinato delle anzidette irregolarità ha comportato che al 30 settembre 2023 il *total capital ratio* del gruppo si è attestato, sulla base delle ricostruzioni ispettive, al 3,99% rispetto ad un valore segnalato dal gruppo pari all'8,23%;
- ulteriori gravi violazioni e irregolarità sono state individuate relativamente agli assetti di governance e alle funzioni di controllo;
- l'avvenuto ripianamento del deficit patrimoniale non fa venire meno la gravità delle irregolarità e delle violazioni nella conduzione di -OMISSIS- e del gruppo e nei rapporti con l'Autorità di V., suscettibili di minarne la sana e prudente gestione.

II. LO SVOLGIMENTO PROCESSUALE

3. Gli odierni appellanti, componenti a vario titolo dei consigli d'amministrazione e dei collegi sindacali della -OMISSIS- e della -OMISSIS-, hanno proposto due distinti ricorsi (RG. nn. 448 e 626 del 2024) davanti al TAR Lazio, ciascuno successivamente integrato da motivi aggiunti, con cui hanno impugnato il menzionato provvedimento e i relativi atti presupposti.

4. Nell'ambito del giudizio n.r.g. 626/2024, i ricorrenti hanno proposto altresì ricorso, integrato da due successivi ricorsi per motivi aggiunti, con cui hanno impugnato parziali dinieghi di accesso documentali opposti dall'Istituto resistente.

5. Il TAR, all'esito della camera di consiglio del 24 aprile 2024, si è pronunciato sulla detta domanda di accesso in corso di causa con ordinanza n. -OMISSIS- del 22 maggio 2024, in parte dichiarando cessata la materia del contendere, quanto agli atti per i quali medio tempore è stato concesso l'accesso, in parte rigettandola e in parte accogliendola.

Altresì, il TAR, con la sentenza oggetto della presente impugnazione, ha riunito i ricorsi e li ha integralmente rigettati ritenendoli infondati.

6. Con l'odierno appello – proposto da alcuni dei ricorrenti in primo grado – è stata chiesta la riforma integrale della sentenza di prime cure e dell'ordinanza n. -OMISSIS-/2024 cit.

7. La BDI si è costituita in resistenza.

8. L'istanza cautelare formulata dagli appellanti unitamente all'atto di appello è stata rigettata con ord. n. -OMISSIS-/2024; la successiva istanza cautelare degli appellanti è stata accolta, nei sensi indicati in motivazione, con decreto monocratico n. -OMISSIS-/2014 e con successiva ordinanza n. -OMISSIS-/2024; la conseguente istanza di modifica delle misure cautelari adottate, proposta dalla B.D., è stata accolta, come da motivazione dei relativi provvedimenti, con decreto monocratico n. -OMISSIS-/2024 e con successiva ordinanza n. 144/2025.

9. Alla camera di consiglio del 15 aprile 2025, in vista della quale le parti hanno depositato memorie, la causa è stata trattenuta in decisione.

III. L'ORDINE DI ESAME DELLE QUESTIONI

10. L'appello è infondato.

11. Il gravame si articola in tredici motivi diretti ad ottenere la riforma della sentenza impugnata e dell'ordinanza n. -OMISSIS-/2024 cit. adottate dal TAR.

12. Il Collegio procede ad esaminare le questioni nel seguente ordine: dapprima l'eccezione di improcedibilità sollevata da BDI (IV), successivamente le censure con cui la parte appellante lamenta vizi procedurali (V) e vizi di merito (VI) del provvedimento impugnato e, infine, le questioni attinenti all'ordinanza n. -OMISSIS-/2024 cit. con cui il TAR ha deciso il ricorso ex art. 116, comma 2, c.p.a. (VII) nonché le questioni relative alle istanze di deposito cartaceo dei documenti e di oscuramento dei dati personali (VIII).

IV. L'ECCEZIONE DI IMPROCEDIBILITÀ

13. L'appellata BDI deduce che il provvedimento impugnato ha cessato i suoi effetti dal 22 dicembre 2024, ossia dal termine iniziale di decorrenza dell'efficacia del provvedimento di proroga della amministrazione straordinaria adottato l'11 dicembre 2024. Tale proroga rappresenterebbe un "atto amministrativo del tutto distinto e separato dal provvedimento iniziale di messa in a.s." in quanto "opera una valutazione nuova e autonoma dei presupposti che sono alla propria base".

14. L'eccezione è infondata.

15. Il provvedimento di proroga del provvedimento di commissariamento, adottato ai sensi dell'art. 70, commi 1 e 5, e dell'art. 98, commi 2 e 3, TUB, prolunga la durata degli effetti del precedente provvedimento. Pur se il provvedimento di proroga deve essere adottato al ricorrere delle circostanze che ai sensi di legge ne giustificano l'adozione – e potendo quindi in tesi essere affetto da vizi propri ed autonomi – lo stesso trova il proprio presupposto nel provvedimento "base" di cui va, appunto, a prorogare il termine finale. Ne consegue che l'eventuale illegittimità di quest'ultimo comporta l'invalidità derivata anche della conseguente proroga.

16. Pertanto, rimane attuale l'interesse degli appellanti all'esame delle censure mosse avverso il provvedimento oggetto dell'odierno giudizio.

V. I VIZI PROCEDURALI

V.1. IL SECONDO MOTIVO

17. Con il secondo motivo (*Error in iudicando e in procedendo* in relazione alla censura con cui è stata denunciata la violazione dei diritti partecipativi dei ricorrenti: violazione e falsa applicazione degli artt. 7 ss. L. n. 241 del 1990, 69 ss., 70 ss. e 98 ss. D.Lgs. n. 385 del 1993 e 24 ss. L. n. 262 del 2005. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1 ss. del regolamento della B.D. 21 luglio 2021 prot. (...). Eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità e irragionevolezza), la parte appellante contesta la sentenza laddove ha rigettato la censura con cui si lamentava il mancato invio della comunicazione di avvio del procedimento e la mancata partecipazione procedimentale degli appellanti diversi dal Presidente e dall'amministratore delegato. Infine, gli appellanti lamentano che il giudice non si è pronunciato sulla denunciata violazione del termine di novanta giorni previsto dall'art. 14 del regolamento del 21 luglio 2021 della BDI per i procedimenti "riferibili all'esercizio delle funzioni di vigilanza, di risoluzione e ad altre attività istituzionali".

18. La censura è infondata.

19. Deve essere confermata la sentenza del TAR che ha ritenuto che l'art. 7 della L. n. 241 del 1990 non è applicabile alla fattispecie in esame, informata ad evidenti ragioni di riservatezza a tutela del pubblico risparmio (sul punto, cfr. Cons. St., sez. IV, 19 febbraio 2015, n. 835). Difatti, l'art. 24 della L. n. 262 del 2005 prevede, per quanto qui interessa, che le garanzie partecipative di cui alla L. n. 241 del 1990 si applicano ai procedimenti della B.D. diretti all'adozione di provvedimenti individuali solo in quanto compatibili.

20. Del resto, il primo giudice ha altresì correttamente evidenziato che, nel caso di specie, vi è comunque stato un confronto procedimentale con gli organi di -OMISSIS- e -OMISSIS-, come emerge dalla corrispondenza intercorsa sicché nella sostanza si è consentita la partecipazione procedimentale con l'interlocuzione intervenuta nelle forme compatibili alla peculiare natura del procedimento connotato da riservatezza per la tipologia delle attività esercitate.

21. Quanto alla denunciata violazione del termine di novanta giornate fissato dall'art. 14 del Regolamento del 21 luglio 2021, senza necessità di esaminare quale sia, nel caso di specie, il *dies a quo* di detto termine, è sufficiente osservare come comunque l'eventuale superamento dello stesso non comporta l'illegittimità del provvedimento. Per quanto attiene ai procedimenti non aventi natura sanzionatoria, difatti, di regola la violazione del termine di conclusione del procedimento non comporta l'esaurimento del potere amministrativo e la conseguente illegittimità del provvedimento tardivamente adottato.

22. Il secondo motivo, in conclusione, è infondato.

V.2. IL NONO MOTIVO

23. Con il nono motivo (*Error in iudicando e in procedendo* in relazione alla censura relativa alla violazione del principio di separazione tra funzione istruttoria e decisoria: violazione e falsa applicazione dell'art. 24, L. 28 dicembre 2005, n. 262; violazione degli artt. 1 ss. L. n. 241 del 1990; eccesso di potere per travisamento, difetto di istruttoria e di motivazione, contraddittorietà, illogicità e irragionevolezza, disparità di trattamento, violazione del principio di proporzionalità), gli appellanti reiterano la censura secondo cui il provvedimento si sarebbe integralmente "appiattito" sulla relazione interlocutoria del 28 novembre 2023 e sui relativi aggiornamenti del 4 dicembre 2023 e del 14 dicembre 2023, con conseguente violazione del principio di separazione tra funzione istruttoria e decisoria oltre che dell'art. 24 della L. n. 262 del 2005.

24. Il motivo è infondato.

25. L'art. 24 L. n. 262 del 2005 prevede, per quanto qui rileva, che “i procedimenti di controllo a carattere contenzioso e i procedimenti sanzionatori sono svolti nel rispetto dei principi della piena conoscenza degli atti istruttori, del contraddittorio, della verbalizzazione nonché della distinzione tra funzioni istruttorie e funzioni decisorie rispetto all'irrogazione della sanzione”.

Nel caso di specie, come evidenziato dal primo giudice, non si è in presenza di un procedimento sanzionatorio, e nemmeno “sostanzialmente penale” nei sensi intesi dalla giurisprudenza CEDU, non avendo finalità punitiva.

L'art. 24 L. n. 262 del 2005 cit., pertanto, non può applicarsi al caso di specie.

26. In ogni caso, come pure evidenziato dal TAR, il provvedimento del Governatore e la delibera del Direttorio della BDI, pur correttamente facendo riferimento all'istruttoria svolta, che ne rappresenta il legittimo presupposto, hanno espresso una valutazione autonoma dagli accertamenti istruttori.

27. Il nono motivo, pertanto, è infondato.

VI. I VIZI SOSTANZIALI

27-bis. Il Collegio può, a questo punto, passare all'esame dei motivi di gravame con cui la parte appellante ripropone le censure riguardanti i prospettati vizi sostanziali degli atti impugnati.

Deve premettersi che in base all'indirizzo in giurisprudenziale ormai consolidato (si veda, tra tante, Cons. St., sez. VI, 14 aprile 2023, n. 3793, da cui è ripreso il passaggio che segue), il sindacato di legittimità sugli atti delle Autorità amministrative indipendenti connotati da discrezionalità tecnica, quali sono quelli qui in esame, deve rispondere ai principi di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale, dovendo, pertanto, da un lato, estendersi anche all'accertamento dei fatti operato dall'Autorità sulla base di concetti giuridici indeterminati o di regole tecnico-scientifiche opinabili, al fine di evitare che la discrezionalità tecnica trasmodi in arbitrio specialistico (cfr., *ex plurimis*, Consiglio di Stato, sez. III, 25 marzo 2013, n. 1645), dall'altro, implicare la verifica del rispetto dei limiti dell'opinabile tecnico-scientifico (e, nell'ambito di tali confini, anche del grado di attendibilità dell'analisi economica e delle valutazioni tecniche compiute, alla stregua dei criteri della ragionevolezza e della proporzionalità), attraverso gli strumenti processuali a tal fine ritenuti idonei.

Qualora ad un certo problema tecnico ed opinabile l'Autorità abbia dato una determinata risposta, il giudice (sia pure all'esito di un controllo “intrinseco”, che si avvale cioè delle medesime conoscenze tecniche appartenenti alla scienza specialistica applicata dall'Amministrazione), non è chiamato, sempre e comunque, a sostituire la sua decisione a quella dell'Autorità, dovendosi piuttosto limitare a verificare se siffatta risposta rientri o meno nella ristretta gamma di risposte plausibili, ragionevoli e proporzionate, che possono essere date a quel problema alla luce della tecnica, delle scienze rilevanti e di tutti gli elementi di fatto (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 19 marzo 2020, n. 1943; Consiglio di Stato, Sez. VI, 7 ottobre 2021, n. 6696; si veda sul punto anche la giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione: Cass. civ., sez. un., 20 maggio 2024, n. 13974; Id., 21 dicembre 2022, n. 37404; Id. 23 aprile 2020, n. 8093; Id., 7 maggio 2019, n. 11929).

VI.1. IL PRIMO MOTIVO

28. Con il primo motivo (*Error in iudicando e in procedendo* in relazione alla censura relativa all'ulteriore difetto di istruttoria alla luce della nota del 21 marzo 2024 della B.D., di riscontro alle istanze di accesso agli atti dei ricorrenti, e delle memorie depositate in giudizio dalla B.D. l'8 aprile e il 12 aprile 2024, per l'asserita inesistenza della documentazione richiesta: Violazione e falsa applicazione art. 24, L. 28 dicembre 2005, n. 262; violazione artt. 1 ss. L. n. 241 del 1990; eccesso di potere per travisamento, difetto di motivazione, contraddittorietà, illogicità e irragionevolezza, disparità di trattamento, violazione del principio di proporzionalità), la parte appellante lamenta la carenza dell'istruttoria posta a fondamento del provvedimento, consistente in brevi relazioni, e che non vi è traccia nel fascicolo istruttorio di misurazioni in ordine alla rischiosità dei CLO ovvero di elaborazioni in ordine agli altri aspetti patrimoniali, finanziari, organizzativi e di governance.

29. Altresì, nell'ambito del motivo di gravame, la parte appellante impugna l'ordinanza del TAR Lazio n. -OMISSIS-/2024, nella parte in cui ha parzialmente rigettato il ricorso proposto ex art. 116, comma 2, c.p.a. dagli odierni ricorrenti. Tali doglianze si esaminano infra al paragrafo VII.

30. In ultimo, la parte appellante denuncia la violazione dell'art. 63 c.p.a., deducendo che il TAR ha ommesso di pronunciarsi sulla richiesta di esibizione di un elenco dei documenti contenuti nel fascicolo istruttorio.

31. Le censure con cui gli appellanti lamentano il difetto di istruttoria sono infondate.

32. Sul punto, deve confermarsi la sentenza del primo giudice che ha ritenuto che “dalla lettura dei provvedimenti impugnati, in uno con la documentazione del procedimento (relazioni ispettive, corrispondenza con l'operatore bancario) emerge chiaramente che l'Autorità di vigilanza ha svolto accertamenti particolarmente approfonditi, senza che dalle presunte carenze documentali possano evincersi aspetti di carenza istruttoria”.

33. Invero, il provvedimento stesso contiene un'articolata motivazione che dà conto dell'istruttoria svolta in ordine ai punti di fatto e di diritto rilevanti e richiama i dati e gli elementi riscontrati dalla B.D. nell'esercizio delle proprie attività di vigilanza, anche in sede ispettiva.

34. Altresì, in ottemperanza all'ordinanza monocratica n. -OMISSIS-/2024 della Sezione, la B.D. ha depositato l'elenco dei provvedimenti utilizzati nell'ambito dell'istruttoria svolta. Tra tali documenti, figurano le relazioni interlocutorie del 28 novembre 2023, 4 dicembre 2023 e 14 dicembre 2023 – agli atti del giudizio – ove sono riportate puntualmente le emergenze dell'attività ispettiva poste alla base del provvedimento impugnato.

35. Le censure con cui la parte appellante lamenta che la B.D. non avrebbe svolto le verifiche tecniche in ordine alla rischiosità dei CLO e ai requisiti patrimoniali sono infondate.

36. È direttamente la normativa applicabile, di origine unionale, a stabilire il livello di rischio delle diverse tipologie di attivo, cui sono associate differenti perdite potenziali a fronte delle quali vengono richiesti requisiti patrimoniali minimi.

37. I CLO sono titoli di cartolarizzazione emessi da un veicolo a fronte di crediti sottostanti costituiti da prestiti erogati a società non finanziarie (società tipicamente aventi rating non

elevati) o a società di private equity per effettuare particolari operazioni imprenditoriali, come le acquisizioni con leva finanziaria (c.d. *leveraged buy out*).

38. Nel caso di specie, è pacifico tra le parti che -OMISSIS- ha inizialmente erroneamente considerato i CLO detenuti nel proprio portafoglio come cartolarizzazioni c.d. Semplici, Trasparenti e Standardizzate (STS), per le quali è prevista una minore ponderazione, mentre invece i titoli CLO detenuti dal gruppo prevedono una gestione attiva del portafoglio sottostante e vengono quindi considerati, in base alla normativa di riferimento, maggiormente rischiosi.

39. In particolare, a seguito delle interlocuzioni svolte tra -OMISSIS- e la B.D., è emerso che il corretto trattamento prudenziale da adottare nel caso di specie fosse rappresentato dal c.d. metodo SEC-E., che determina – in base alle tabelle indicate nell’art. 263 del Reg. UE n. 575/2013 – il coefficiente di ponderazione dei titoli in base al rating attribuito da agenzie esterne, alla durata degli strumenti e alla seniority degli stessi.

40. L’errore di contabilizzazione commesso da -OMISSIS- ha determinato la violazione dei requisiti patrimoniali minimi di tale banca e del gruppo.

41. Da quanto sinteticamente esposto, emerge che la B.D. non era tenuta a verificare “in concreto”, oltre quanto effettivamente fatto, la rischiosità dei CLO detenuti da -OMISSIS-, posto che l’istruttoria ha correttamente accertato – e il punto è pacifico tra le parti – che i titoli detenuti non erano stati inizialmente contabilizzati secondo le regole applicabili e che ciò ha comportato la violazione dei requisiti patrimoniali minimi normativamente previsti.

42. L’istanza di esibizione ex art. 63 c.p.a. non può trovare accoglimento dal momento che, alla luce di quanto sin qui esposto e di quanto si dirà infra, la causa risulta adeguatamente istruita. Come si è detto, la B.D. ha anche depositato l’elenco dei documenti sulla base dei quali il provvedimento è stato adottato e la parte appellante – pur insistendo per il deposito dell’indice di tutti i documenti e non solo di quelli in concreto utilizzati – non ha manifestato motivate esigenze istruttorie dirette all’acquisizione di specifici documenti ulteriori rispetto a quelli presenti agli atti del giudizio.

43. Il primo motivo, pertanto, è infondato.

VI.2. IL TERZO MOTIVO

44. Con il terzo mezzo *Error in iudicando* e *in procedendo* in relazione alla censura con cui è stata denunciata l’erronea ricognizione del perimetro del gruppo bancario interessato dal provvedimento di commissariamento: violazione e falsa applicazione del principio di sana e prudente gestione e degli artt. 61 ss., 69 ss., 70 ss., 103 ss. D.Lgs. n. 385 del 1993 (e illegittimità derivata dalla illegittimità costituzionale di tali disposizioni); eccesso di potere per travisamento in fatto e in diritto, difetto di istruttoria e di motivazione, contraddittorietà e irragionevolezza; violazione del principio di proporzionalità, gli appellanti deducono che il provvedimento impugnato (del 21 dicembre 2023) ha assunto che alla data del commissariamento del gruppo facesse parte anche il c.d. ramo inglese (vale a dire la società -OMISSIS- e la società -OMISSIS-) sebbene detto ramo sia stato ceduto con contratto definitivo del 6 dicembre 2023, con nulla osta del 15 dicembre 2023 dall’autorità competente del Regno Unito e trascrizione finale nel registro britannico delle imprese il 20 dicembre 2023.

45. Gli appellanti lamentano che il TAR ha rigettato detta censura evidenziando, tra l'altro, che la sotto patrimonializzazione non era che una delle ragioni addotte nel disporre, con atto plurimotivato, il commissariamento delle due società. Sul punto, gli appellanti deducono che la cessione del ramo inglese non era un'operazione indispensabile ai fini del ripristino delle soglie patrimoniali e che la ricognizione del perimetro patrimoniale del gruppo costituisce un aspetto pregiudiziale e assorbente rispetto a ogni ulteriore elemento valutativo.

46. Ad avviso degli appellanti, l'interpretazione del TAR finisce per evidenziare anche la rilevanza e la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale ed eurounitaria sollevate in via subordinata nel primo grado, e riproposte in appello. Sul punto, i ricorrenti sostengono che gli artt. 70 e 98 TUB finirebbero per essere del tutto disancorati dal presupposto del deficit patrimoniale, consentendo all'autorità di vigilanza di rimuovere arbitrariamente gli organi gestori al mero e semplice ricorrere di una temporanea e superata condizione di carenza del requisito patrimoniale.

47. Il motivo è infondato.

48. In primo luogo, la B.D. ha esaminato in sede istruttoria il progetto di trasferimento del ramo inglese del gruppo che era stato avviato nel corso dell'istruttoria e, come detto, si è perfezionato il giorno antecedente a quello di adozione del provvedimento impugnato.

In particolare, nell'allegato n. 1 alla relazione interlocutoria del 28 novembre 2023, la B.D. ha esaminato approfonditamente le conseguenze derivanti dalla (all'epoca) futura eventuale cessione. Sul punto, il detto allegato esamina un parere legale acquisito dalla B.D. in ordine agli effetti del progetto di cessione nonché una consulenza, sempre richiesta dalla B.D., relativa alla congruità del prezzo di cessione.

49. Il provvedimento successivamente adottato non dà puntualmente conto della cessione perfezionatasi il giorno precedente ma dà atto che, alla data di adozione del provvedimento, era avvenuto il ripianamento patrimoniale.

A pag. 4 il provvedimento riporta il corrente T. consolidato (superiore alle soglie prudenziali) e a pag. 7 si legge che "il ripianamento del deficit patrimoniale non fa venire meno la gravità delle irregolarità e violazioni nella conduzione della banca e del gruppo bancario e nei rapporti con l'Autorità di V., suscettibili di minarne la sana e prudente gestione...".

Pertanto, pur non avendo puntualmente preso in esame l'avvenuta cessione, il provvedimento ha comunque evidenziato le plurime ragioni che hanno giustificato il commissariamento disposto ed ha evidenziato come queste sussistessero nonostante il raggiunto ripianamento patrimoniale.

50. Il mancato puntuale esame, da parte del provvedimento impugnato, dell'intervenuta cessione del ramo inglese non comporta un vizio di legittimità del provvedimento medesimo. Laddove, infatti, tale cessione sia presa in esame ai fini di valutare il rispetto dei requisiti patrimoniali, la stessa è irrilevante posto che la B.D. ha comunque evidenziato che alla data di adozione del provvedimento il deficit patrimoniale era stato comunque ripianato ma ha valutato il complesso delle circostanze e delle violazioni intervenute in chiave prospettica per la loro incidenza sulla sana e prudente gestione.

51. Né la cessione del ramo inglese può rilevare ad altri fini, non potendo di per sé elidere le ulteriori carenze riscontrate dalla BDI. Il provvedimento, infatti, individua le ragioni dello

scioglimento degli organi di -OMISSIS- e di -OMISSIS-, rispettivamente, nelle “gravi irregolarità nell’amministrazione e gravi violazioni di disposizioni normative nonché per gravi inadempienze nell’esercizio dell’attività prevista dall’art. 61, comma 4, del TUB” e nelle “gravi irregolarità nell’amministrazione e gravi violazioni di disposizioni normative”. La cessione del ramo inglese non era comunque idonea a far venir meno le dette irregolarità riscontrate.

52. Da quanto esposto, discende altresì l’assenza dei presupposti per sollevare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia proposto dalla parte appellante.

53. L’art. 70 TUB prevede che “la B.D. può disporre lo scioglimento degli organi con funzioni di amministrazione e di controllo delle banche quando ricorrono le violazioni o le irregolarità di cui all’articolo 69-octiesdecies, comma 1, lettera b), oppure sono previste gravi perdite del patrimonio ovvero quando lo scioglimento è richiesto con istanza motivata dagli organi amministrativi ovvero dall’assemblea straordinaria”.

A sua volta, il richiamato art. 69-octiesdecies, comma 1, del TUB, che disciplina i presupposti delle “misure di intervento precoce”, al comma 1 dispone quanto segue:

“La B.D. può disporre le seguenti misure nei confronti di una banca, una capogruppo italiana di un gruppo bancario o una delle società indicate all’articolo 69.2: (...) b) la rimozione degli esponenti di cui all’articolo 69-vicies-semel, quando risultano gravi violazioni di disposizioni legislative, regolamentari o statutarie o gravi irregolarità nell’amministrazione ovvero quando il deterioramento della situazione della banca o del gruppo bancario sia particolarmente significativo, e sempre che gli interventi indicati nella lettera a) o quelli previsti negli articoli 53-bis e 67-ter non siano sufficienti per porre rimedio alla situazione”.

54. Pertanto, l’art. 70 D.Lgs. n. 385 del 1993 cit. non consente lo scioglimento dell’istituto di credito “al mero e semplice ricorrere di una temporanea e superata condizione di carenza del requisito patrimoniale”, come prospettato dalla parte appellante.

Al contrario, dal combinato disposto dell’art. 70 e dell’art. 69-octiesdecies, comma 1, lettera b) citt. sono individuati una serie di presupposti, tra loro alternativi, al ricorrere dei quali può essere disposto lo scioglimento.

Tra tali presupposti rientrano quelli delle “gravi violazioni” normative e delle “gravi irregolarità nell’amministrazione”, che nel caso di specie la B.D. ha ritenuto sussistenti.

La questione pregiudiziale prospettata dalla parte appellante è, pertanto, irrilevante perché muove da un’interpretazione del diritto nazionale non corretta.

55. Sul punto, peraltro, la normativa nazionale si pone in linea con la normativa unionale oggetto di recepimento.

56. L’art. 28 della Direttiva 2014/59/UE, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento, prevede all’art. 28 che la “rimozione dell’alta dirigenza e dell’organo di amministrazione” può avvenire “qualora si verifichi un significativo deterioramento della situazione finanziaria di un ente oppure vi siano gravi violazioni di disposizioni legislative, regolamentari o dello statuto dell’ente o gravi irregolarità amministrative, e se le altre misure attuate in conformità dell’articolo 27 non siano sufficienti ad invertire tale processo”.

Il successivo art. 29 della medesima Direttiva consente la nomina di un “amministratore temporaneo” “qualora la sostituzione dell’alta dirigenza o dell’organo di amministrazione ai sensi dell’articolo 28 sia ritenuta insufficiente da parte dell’autorità competente per porre rimedio alla situazione”.

57. Emerge, pertanto, come anche la stessa normativa unionale, di cui la normativa nazionale rappresenta un recepimento, prevede che le “gravi violazioni di disposizioni legislative, regolamentari o dello statuto dell’ente o gravi irregolarità amministrative” possano rappresentare, nel rispetto del principio di proporzionalità, un adeguato presupposto per disporre la “rimozione dell’alta dirigenza e dell’organo di amministrazione” ovvero la più severa misura della nomina di un “amministratore temporaneo”.

58. Pertanto, la normativa nazionale, laddove prevede che le “gravi violazioni” normative e le “gravi irregolarità nell’amministrazione” siano dei presupposti idonei a determinare lo scioglimento degli organi di vertice degli istituti di credito è in linea con la disciplina unionale.

59. La questione di legittimità costituzionale prospettata dalla parte appellante è manifestamente infondata. La parte appellante lamenta che la normativa interna “consentirebbe all’Autorità di vigilanza di rimuovere arbitrariamente gli organi gestori di istituti bancari che operano nel pieno rispetto delle soglie patrimoniali previste dalla legge, in contrasto con il principio costituzionale di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e con i principi che tutelano l’iniziativa privata (art. 41), la proprietà (art. 42) e l’esercizio del credito (art. 47), oltre allo stesso canone del buon andamento (art. 97)”.

60. Come si è visto, l’art. 70 D.Lgs. n. 385 del 1993 cit. non consente rimozioni “arbitrarie”, ma ancora il provvedimento che l’autorità di vigilanza può adottare a taluni presupposti, nel caso di specie rappresentati dalle “gravi violazioni” normative e dalle “gravi irregolarità nell’amministrazione”, già fissati dalla disciplina unionale e comunque da applicarsi alla luce del principio di proporzionalità. Non sussiste, pertanto, alcun contrasto con i parametri costituzionali invocati.

61. Il terzo mezzo, in conclusione, è infondato.

VI.3. IL QUARTO E IL DECIMO MOTIVO

62. Il Collegio può, a questo punto, passare ad esaminare il quarto e il decimo motivo, che si trattano congiuntamente essendo entrambi attinenti alla violazione dei parametri patrimoniali.

63. Con il quarto motivo *Error in iudicando* e *in procedendo* in relazione alla censura relativa ai parametri patrimoniali e di liquidità del gruppo e della banca, e sulla pretesa irrilevanza del sopravvenuto ripianamento del deficit patrimoniale: violazione e falsa applicazione del principio di sana e prudente gestione e artt. 61 ss., 69 ss., 70 ss., 103 ss. D.Lgs. n. 385 del 1993 (e illegittimità derivata dalla illegittimità costituzionale di tali disposizioni); eccesso di potere per travisamento, difetto di istruttoria e di motivazione, contraddittorietà e irragionevolezza, disparità di trattamento, violazione del principio di proporzionalità, la parte appellante ripropone le cesure, disattese dal primo giudice, con cui

si sono denunciati i vizi relativi alla definizione dei parametri patrimoniali e di liquidità del gruppo e di -OMISSIS-.

64. Sul punto gli appellanti deducono che:

- alla data del commissariamento, il *total capital ratio* (T.) del gruppo bancario, cioè il coefficiente di misurazione della stabilità patrimoniale, rispettava le soglie prudenziali: il provvedimento indica che il T. consolidato si attesterebbe al 10,47% e, quindi, superiore ai requisiti di cui al primo pilastro (8%) e, invero, sarebbe ancora inferiore ove si considerasse la cessione del ramo inglese;

- è errata l'affermazione, contenuta nel provvedimento, secondo cui la società avrebbe operato "costantemente in condizioni di deficit patrimoniale rispetto ai requisiti di primo pilastro dal 31 marzo sino alla prima decade di dicembre": alla data del commissariamento, e nella intera fase operativa, i parametri di liquidità della banca e del gruppo, sia a breve sia a medio termine, sono stati ampiamente superiori alle soglie prudenziali;

- l'unico profilo di criticità nella conduzione aziendale attiene a un errore materiale di contabilizzazione – ereditato dalla precedente gestione commissariale – sui parametri RWA (*Risk-Weighted Assets*) delle Obbligazioni Corporate, e dunque a un involontario sconfinamento al di sotto dei limiti prudenziali;

- per tale errore ereditato dalla gestione commissariale, il parametro T. è risultato inferiore alla soglia prudenziale e ciò, in riferimento a -OMISSIS-, solo per pochi giorni e, per il gruppo, solo nel periodo tra la fine di marzo 2023 e la metà di giugno dello stesso anno;

- i ricorrenti hanno posto immediato rimedio a tale deficit patrimoniale, attraverso l'esecuzione di varie misure che si sono sostanziate nella cessione in idonea misura di obbligazioni CLO e nell'aumento di capitale;

- la sentenza impugnata ignora la portata risolutiva, rispetto al rafforzamento patrimoniale e al rispetto dei parametri prudenziali, dell'aumento di capitale di -OMISSIS-, eseguito sin dal maggio 2023;

- quanto alla vendita di CLO, il provvedimento impugnato si sofferma su una sola operazione di vendita (con la società -OMISSIS-), senza sollevare alcuna osservazione nei confronti di tutte le altre transazioni di vendita di obbligazioni corporate effettuate dal gruppo;

- anche la cessione effettuata alla -OMISSIS- è immune dalle censure riscontrate dalla B.D., così come attestato dai pareri *pro veritate* prodotti dagli appellanti che evidenziano che l'operazione è stata correttamente strutturata al fine di mitigare il rischio di mercato ed è stata gestita in modo prudente e adeguato, rispettando le normative vigenti e assicurando la presenza di un ammontare di collaterale sufficiente a coprire la perdita massima attesa su di un orizzonte temporale di 90 giorni.

65. Con il decimo motivo (*Error in iudicando e in procedendo* in relazione alla censura relativa alla presunta creazione artificiosa di una plusvalenza infragruppo: violazione e falsa applicazione del principio di sana e prudente gestione e degli artt. 61 ss., 69 ss., 70 ss., 103 ss. D.Lgs. n. 385 del 1993; eccesso di potere per travisamento in fatto e in diritto, difetto di istruttoria e di motivazione, contraddittorietà, illogicità e irragionevolezza, disparità di trattamento, violazione del principio

di proporzionalità), gli appellanti censurano la sentenza nella parte in cui ha ritenuto legittima la valutazione, posta a fondamento del provvedimento di amministrazione straordinaria, secondo cui vi sarebbe stata una creazione artificiosa di una plusvalenza infragruppo di € 2,8 milioni.

66. Tale ricostruzione è contestata dagli appellanti in quanto:

- erroneamente computa anche plusvalenze su titoli venduti da -OMISSIS- a soggetti terzi nel 2022, per un importo di euro 1,76 milioni, il cui trattamento contabile segue regole diverse secondo gli I.F.R.S.;

- non considera correttamente la ripartizione temporale delle variazioni del *fair value* tra il 2022 e il 2023.

67. Gli appellanti ribadiscono che le rettifiche contabili erano già state effettuate e approvate dai Consigli di amministrazione delle società interessate e che la stessa sentenza finisce per dare rilievo alla “tardività” della rettifica, confondendo il momento contabile con la sussistenza dell’anomalia.

Si evidenzia, inoltre, come l’impatto patrimoniale dell’errore sia in realtà molto più contenuto rispetto a quello rilevato dalla BDI.

68. I motivi sono infondati.

69. Quanto alle censure veicolate con il quarto motivo, come già si è esposto *supra*, è incontestato tra le parti che -OMISSIS- ha inizialmente contabilizzato in modo erroneo i CLO detenuti nel proprio portafoglio e che ciò ha portato ad una violazione, da parte di -OMISSIS- e del gruppo, dei parametri patrimoniali prudenziali normativamente previsti.

70. Gli appellanti sostengono che tale erronea contabilizzazione non sarebbe una loro responsabilità in quanto avrebbero fatto affidamento sulle scelte contabili effettuate dalla precedente gestione commissariale della -OMISSIS-. L’argomento non può trovare accoglimento perché, come evidenziato dagli stessi appellanti, l’errore contabile della precedente gestione si sarebbe verificato unicamente con riferimento ad una “prova tecnica” relativa all’appostamento in bilancio di un CLO del valore di 100.000 euro. Questione ben diversa, invece, è stata la sistematica erronea contabilizzazione di un rilevante portafoglio di CLO compiuto dagli organi di gestione di -OMISSIS- e che ha determinato, come si è detto, la violazione dei parametri patrimoniali.

71. È altresì incontestato che, alla data del commissariamento, il deficit patrimoniale era stato ripianato.

72. Ciò che gli appellanti contestano è la durata del periodo durante il quale -OMISSIS- e il gruppo hanno operato in deficit patrimoniale. La B.D. ha evidenziato come il gruppo bancario ha “operato costantemente in condizioni di deficit patrimoniale rispetto ai requisiti di primo pilastro dal 31 marzo sino alla prima decade di dicembre” (pagg. 4-5 del provvedimento).

73. Di contro, la parte appellante sostiene che il parametro T. è risultato inferiore alle soglie prudenziali “in riferimento alla banca solo per pochi giorni e per il gruppo solo nel periodo tra la fine di marzo 2023 e la metà di giugno dello stesso anno” (paggi 29-30 dell’appello).

74. Il punto dirimente della questione attiene all'efficacia delle misure di *derisking* messe in atto dal gruppo al fine di ripristinare le soglie patrimoniali e, in particolare, dell'operazione con cui il gruppo ha ceduto un significativo ammontare di CLO alla società -OMISSIS- al fine di ristabilire i valori patrimoniali. La B.D. ha ritenuto detta operazione non idonea, fino alla fine del mese di novembre, a trasferire il rischio derivante da tali CLO al di fuori del perimetro del gruppo nonché ha riscontrato, con riguardo a detta operazione, violazioni normative.

75. Come ritenuto dal primo giudice, risultano corrette le valutazioni al riguardo svolte dalla B.D.

76. Come emerge dalle relazioni istruttorie della B.D. (cfr. relazione del 28 novembre 2023) e dalle deduzioni della stessa parte appellante (cfr. pag. 32 dell'atto di appello, pareri dei proff. -OMISSIS- e -OMISSIS- prodotti in giudizio dalla parte ricorrente), l'operazione si è così svolta:

a) -OMISSIS- e -OMISSIS- (SE) hanno venduto a -OMISSIS-, tramite una "vendita outright", CLO per un importo complessivo di circa 93 milioni di euro;

b) attraverso un finanziamento di tipo "reverse repo" (*reverse repurchase agreement*), il gruppo ha fornito a -OMISSIS- liquidità per un importo sostanzialmente corrispondente al corrispettivo delle cessioni (91 milioni di euro) e tale finanziamento è stato garantito da un pegno sugli stessi titoli ceduti oltre ulteriori titoli CLO del valore di 21 milioni di euro (senza che venisse effettuata una stima indipendente dei titoli oggetto di pegno);

c) l'impiego di liquidità del gruppo è stato a sua volta finanziato da un repo passivo con -OMISSIS-, garantito dagli stessi CLO del repo attivo.

77. Correttamente la B.D. ha ritenuto tale operazione opaca e non idonea a dismettere effettivamente il rischio dato dalla presenza di CLO nel portafoglio del gruppo.

78. La causa concreta dell'operazione disvela come non si sia in presenza di una genuina vendita idonea a trasferire il rischio legato ai CLO.

79. Pur a fronte di una cessione dei CLO dal gruppo a -OMISSIS-, di fatto la provvista per l'acquisto dei CLO è stata a quest'ultima fornita dal gruppo stesso e tale finanziamento è stato garantito da un diritto di pegno concesso dalla -OMISSIS- a favore del gruppo e avente a oggetto gli stessi CLO (oltre ulteriori titoli) trasferiti con la precedente cessione.

80. L'eventuale inadempimento di -OMISSIS- rispetto alle obbligazioni assunte con il repo contratto con il gruppo avrebbe potuto comportare un "ritorno" dei CLO oggetto di pegno nel portafoglio del gruppo che, in tal modo, non ha sostanzialmente dismesso il relativo rischio.

81. L'opacità dell'operazione emerge, altresì, dalla natura della controparte (società *off shore* avente sede in giurisdizione non collaborativa e di proprietà della madre del dr. -OMISSIS-, amministratore delegato di -OMISSIS- e azionista di controllo del gruppo), dal fatto che la stessa non ha richiesto direttamente a -OMISSIS- il finanziamento per l'acquisto dei CLO ma ha ottenuto il finanziamento dal gruppo e dalle numerose irregolarità procedurali riscontrate dalla B.D.

82. A tale ultimo riguardo, il provvedimento evidenzia che: i) la transazione con -OMISSIS- è stata autorizzata dall'amministratore delegato senza assumere informazioni né svolgere alcuna istruttoria per valutare il rischio di credito della controparte, confidando sull'asserita esistenza di un rapporto tra la medesima -OMISSIS- e la controllata inglese -OMISSIS-; ii) delle operazioni e

della sua natura di parte correlata è stata data per la prima volta conoscenza al Collegio Sindacale dal Responsabile Antiriciclaggio con comunicazione del 14 giugno 2023 e l'operazione è stata rappresentata al Consiglio di amministrazione su impulso del Collegio Sindacale; iii) l'iter autorizzativo del Consiglio di amministrazione è stato completato con la ratifica delle operazioni nella riunione congiunta del 4 agosto 2023, seppure con rilievi critici delle funzioni di controllo (in particolare R.M. e funzione antiriciclaggio); iv) l'*onboarding* della controparte ai fini delle verifiche antiriciclaggio è stato completato un mese e mezzo dopo l'avvio dell'operatività; iv) la comunicazione al Consiglio di amministrazione circa la natura di parte correlata ha avuto luogo tre mesi dopo le prime operazioni.

83. I due pareri depositati in giudizio dalla parte appellante non sono idonei a smentire tale ricostruzione.

84. Ad esempio, il parere del prof. -OMISSIS- afferma (pag. 20) che l'acquisto dei CLO da parte della -OMISSIS- non potrebbe considerarsi *unfounded* perché “da un punto di vista tecnico” “gli acquisti di FC, sono stati fatti in via antecedente rispetto alle operazioni di repo con SE. L'operazione di repo presuppone lo scambio del titolo che deve essere, proprio in virtù dello scambio stesso, per definizione già di proprietà, nonché nelle mani, di FC, prima che essa possa scambiarlo con SE”.

Una tale lettura non coglie la natura unitaria dell'operazione. Pur potendosi ritenere che la vendita dei CLO a -OMISSIS- sia effettivamente avvenuta (id est l'istruttoria condotta dalla BDI non ne afferma la natura simulata) e che la proprietà dei detti titoli sia quindi passata dal portafoglio del gruppo a quello della -OMISSIS-, ciononostante il relativo rischio è rimasto all'interno del perimetro del gruppo nei sensi che si sono esposti.

85. Per quanto attiene al parere del prof. -OMISSIS-, lo stesso assegna rilievo alla presenza di “un ammontare di collaterale più che sufficiente a coprire la massima perdita possibile ... nel caso di movimenti avversi del mercato di riferimento e necessità di liquidazione totale del portafoglio” (pag. 14). Tuttavia, lo stesso esperto muove dalla premessa che “le analisi operate e illustrate nei successivi paragrafi sono state effettuate sulla base dei prezzi degli assets coinvolti nell'operazione forniti allo scrivente dalla Società” (p. 5 del parere). Rimane quindi centrale la criticità riscontrata dalla BDI per cui i valori degli assets coinvolti nell'operazione non sono stati oggetto di valutazione da parte di un soggetto indipendente.

86. Correttamente, pertanto, la B.D. ha ritenuto che il rischio dato dalla presenza dei CLO, pur formalmente trasferiti a -OMISSIS-, è rimasto in capo al gruppo fino a quando la -OMISSIS- non ha interamente dismesso (cedendoli a soggetti terzi) i CLO oggetto di repo con -OMISSIS- ed è stata altresì azzerata anche l'esposizione in repo di quest'ultimo, circostanze avvenute il 30 novembre 2023.

87. Una volta riscontrata la correttezza dell'istruttoria svolta dalla B.D. in ordine all'operazione -OMISSIS-, perdono centralità, ai fini del presente scrutinio, le ulteriori iniziative rimediali adottate dal gruppo e di cui la parte appellante lamenta l'omesso esame da parte del TAR.

88. La vendita dei CLO alla -OMISSIS-, difatti, rappresentava la principale iniziativa attuata con il dichiarato obiettivo di *derisking* e il provvedimento – sul punto non specificamente contestato – evidenzia che l'effetto di non considerare tale operazione idonea al deconsolidamento dei titoli determina, alla data del 30 settembre 2023, un impatto di 326 punti base sul T. di Gruppo.

89. Pertanto, rimangono non rilevanti le vendite di ulteriori CLO ad altri soggetti e le operazioni di aumento di capitale il quale, a detta della B.D., rappresenta solo un aumento infragruppo inidoneo a ripristinare i coefficienti patrimoniali del gruppo stesso.

90. Difatti, una volta accertata l'erronea contabilizzazione dei CLO e la conseguente violazione dei parametri patrimoniali rimasta in essere per vari mesi e non rimediata dall'operazione -OMISSIS-, risultano integrati – unitamente alle altre irregolarità attinenti alla governance e ai profili organizzativi – i presupposti per l'adozione del provvedimento di amministrazione straordinaria.

91. Analoghe considerazioni valgono per le censure veicolate con il decimo motivo.

92. Al riguardo, la sentenza del TAR ha sul punto affermato che “il ragionamento dei ricorrenti mira a diminuire l'importo dell'errore contabile, ulteriore rispetto a quello dei parametri RWA relativi ai CLO ma la stessa tardiva rettifica intervenuta al bilancio dimostra l'anomalia”.

93. Le deduzioni degli appellanti non sono dirette a contestare l'esistenza dell'errore contabile, successivamente corretto dalla società, ma attengono alla “quantificazione” di tale errore, ritenendo gli appellanti che gli impatti patrimoniali che detto errore ha prodotto siano inferiori a quelli stimati dalla BDI.

94. Così accertato che, comunque, una erronea rappresentazione contabile comunque vi è stata, la censura risulta irrilevante posto che le restanti violazioni poste alla base del provvedimento impugnato – *id est* quelle che si sono fin qui esaminate e quelle attinenti ai profili organizzativi e di governance – sono sufficienti a giustificare l'adozione del provvedimento di amministrazione straordinaria.

95. In conclusione, il quarto e il decimo motivo sono infondati.

VI.4. IL QUINTO E L'OTTAVO MOTIVO

96. Il Collegio può, quindi, passare all'esame del quinto e dell'ottavo motivo, tra loro connessi e relativi alla strategia di sviluppo perseguita da -OMISSIS-.

97. Con il quinto mezzo (*Error in iudicando e in procedendo* in relazione alla censura relativa alla presunta esecuzione di una strategia di sviluppo diversa rispetto a quella condivisa nel provvedimento di autorizzazione e sui pretesi rischi a tale strategia correlati: violazione e falsa applicazione del principio di sana e prudente gestione e degli artt. 61 ss., 69 ss., 70 ss., e 98 ss., 103 ss. D.Lgs. n. 385 del 1993; eccesso di potere per travisamento, difetto di istruttoria e di motivazione, contraddittorietà, irragionevolezza, disparità di trattamento, violazione del principio di proporzionalità), gli appellanti ripropongono le censure al provvedimento nella parte in cui ha rilevato l'esecuzione di una strategia di sviluppo diversa da quella condivisa in sede autorizzativa.

98. Sul punto, gli appellanti contestano la sentenza del TAR e deducono che:

- quanto alla raccolta retail, la raccolta generata dai prodotti di deposito a tempo lanciati alla fine del 2022 è effettivamente risultata superiore alle prudenziali previsioni del business plan originale e, tuttavia, il profilo di rischio non attiene ai volumi della raccolta, ma alla qualità dell'investimento cui la stessa raccolta è in seguito destinata;

- quanto ai CLO, la sentenza omette di considerare che l'investimento in questa classe di prodotto non era affatto maggioritario e, anche considerato il valore complessivo della raccolta, l'esposizione in CLO non ha comportato l'assunzione di un livello di rischio più elevato di quello originariamente pianificato, ma che la quota posseduta di CLO si è contenuta entro limiti inferiori a quelli consentiti.

99. Con l'ottavo motivo (*Error in iudicando e in procedendo* in relazione alla censura relativa alla pretesa rischiosità del nuovo business plan: violazione e falsa applicazione del principio di sana e prudente gestione e degli artt. 61 ss., 69 ss., 70 ss., 103 ss. D.Lgs. n. 385 del 1993; eccesso di potere per travisamento in fatto e in diritto, difetto di istruttoria e di motivazione, contraddittorietà, illogicità e irragionevolezza, disparità di trattamento, violazione del principio di proporzionalità), reitera le censure al provvedimento nella parte in cui ha contestato l'elaborazione di un nuovo piano industriale per il periodo 2024-2026 per "diffusi aspetti di criticità". Ad avviso degli appellanti, tali criticità non sussistono e, comunque, il business plan contestato era solo una bozza, non ancora definitivamente approvata dal consiglio di amministrazione, e la V. avrebbe potuto impedire l'attuazione semplicemente rappresentandone l'esigenza agli odierni ricorrenti.

100. I motivi sono infondati.

101. La sentenza di primo grado afferma che la B.D. ha legittimamente riscontrato il deciso incremento della raccolta da risparmiatori retail tramite depositi vincolati a fronte di una raccolta prevista tramite certificates, strumento finanziario destinato a investitori, con relativo investimento delle somme raccolte in CLO, con forte incremento dei rischi a fronte della previsione contenuta nel business plan originario di investimento in attività altamente e prontamente liquide.

102. L'avvenuta deviazione dal business plan originario ha comportato la violazione degli impegni assunti nell'ambito della procedura con cui la -OMISSIS- è stata autorizzata ad acquisire la ex -OMISSIS- in precedenza sottoposta a commissariamento.

103. La parte appellante non contesta di per sé tale violazione degli impegni ma deduce che ciò sarebbe dovuto a carenze tecnologiche dell'ex -OMISSIS- acquisita dalla gestione commissariale nonché contesta l'effettiva rischiosità dei CLO acquisiti.

104. Entrambi gli argomenti non sono idonei a elidere le gravi violazioni riscontrate dalla B.D.

105. Le eventuali carenze tecnologiche di -OMISSIS- (ex -OMISSIS-), di cui la -OMISSIS- ha acquisito il controllo, non potevano di per sé giustificare una deviazione dagli impegni assunti, posto che era onere di parte acquirente verificare l'effettiva possibilità di rispettare gli impegni che assumeva. In ogni caso, il mancato rispetto degli impegni non è stato prontamente comunicato alla V.

106. Né era necessario che la B.D. verificasse "in concreto" l'effettiva rischiosità dei CLO acquisiti posto che comunque, come si è detto, la presenza degli stessi nel portafoglio del gruppo ha determinato uno sfioramento dei requisiti patrimoniali prudenziali normativamente previsti.

107. Anche l'ottavo motivo è infondato.

108. La parte appellante non contesta che la bozza del nuovo business plan 2024-2026, consegnato al team ispettivo, conterrebbe un'operatività del tutto nuova e non contesta specificamente le criticità sul punto evidenziate da BDI.

109. La parte appellante si limita a dolersi che tale piano costituiva solamente una bozza la cui implementazione poteva essere agevolmente fermata dalla V.

110. Il motivo non coglie nel segno ove finisce per rendere l'organo di controllo responsabile della costruzione della strategia imprenditoriale; ciò non può ammettersi posto che, da una parte, la BDI nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza non può entrare costantemente nel merito delle strategie imprenditoriali delle banche controllate ma deve *ab externo* valutarne la correttezza sul piano della sana e prudente gestione e, dall'altra, il provvedimento si limita a evidenziare che la bozza del nuovo piano di sviluppo conferma il quadro di incertezza e mancanza di trasparenza dell'attività della B. e si aggiunge alle violazioni e irregolarità – già di per sé sufficienti a giustificare il provvedimento adottato – che hanno portato il gruppo all'assunzione di rischi maggiori rispetto a quelli rappresentati nel business plan originario.

111. Il quinto e l'ottavo mezzo, pertanto, sono infondati.

VI.5. IL SESTO E IL SETTIMO MOTIVO

112. Con il sesto e il settimo motivo, che si esaminano congiuntamente stante la loro connessione, gli appellanti reiterano le censure attinenti alle questioni relative alle carenze organizzative e di governance riscontrate nel provvedimento impugnato.

113. Con il sesto motivo (*Error in iudicando e in procedendo* in relazione alla censura relativa alla prescritta revisione della struttura organizzativa e delle funzioni aziendali della banca e sull'asserita carenza di normative interne, processi, metodologie e competenze in materia di credito: violazione e falsa applicazione del principio di sana e prudente gestione e degli artt. 61 ss., 69 ss., 70 ss., e 98 ss., 103 ss. D.Lgs. n. 385 del 1993; eccesso di potere per travisamento, difetto di istruttoria e di motivazione, contraddittorietà, irragionevolezza, disparità di trattamento, violazione del principio di proporzionalità), gli appellanti ripropongono le censure in ordine alle contestate carenze organizzative di -OMISSIS-.

114. Ad avviso degli appellanti, il primo giudice non ha tenuto conto:

- delle assunzioni di personale qualificato effettuate;
- che la esternalizzazione delle funzioni di controllo di secondo e terzo livello è avvenuta a seguito di un regolare processo sottoposto alla valutazione della V.;
- che la banca ha provveduto a fornire costanti aggiornamenti sull'andamento del business e sull'implementazione del piano strategico;
- che le funzioni di controllo disponevano di adeguati strumenti tecnici, stante l'implementazione del sistema di "regulatory reporting" e di supporto alla Funzione di R.M. denominato "OneSumX".

115. Con il settimo motivo (*Error in iudicando e in procedendo* in relazione alla censura afferente agli assetti di governance, sul ruolo dell'amministratore delegato e sul funzionamento del consiglio di amministrazione del collegio sindacale di -OMISSIS- e delle funzioni aziendali di controllo: violazione e falsa applicazione del principio di sana e prudente gestione e degli artt. 61 ss., 69 ss., 70 ss., 103 ss. D.Lgs. n. 385 del 1993; eccesso di potere per travisamento, difetto di istruttoria e di motivazione, contraddittorietà, irragionevolezza, disparità di trattamento,

violazione del principio di proporzionalità), gli appellanti contestano la sentenza laddove ha rigettato le censure in ordine alle carenze della governance di -OMISSIS-.

116. Gli appellanti deducono che:

- le contestazioni della B.D. non tengono conto delle ridotte dimensioni della banca in fase di start up nonché delle indicazioni contenute nella circolare n. 285/2013 della B.D. circa le funzioni da attribuire all'organo di gestione della banca;
- il periodo in cui l'amministratore delegato ha svolto le funzioni di unico componente della funzione finanza, tesoriere e direttore crediti è limitato a tre mesi;
- dai verbali delle riunioni degli organi collegiali emerge l'esistenza di una dialettica interna;
- -OMISSIS- ha provveduto a ricercare e inserire nel proprio organigramma figure di elevata competenza e documentata esperienza professionale, anche con riferimento alle funzioni di controllo, e l'asserita inefficacia delle funzioni di controllo rispetto all'azione degli organi sociali non è in alcun modo corredata di alcun riscontro oggettivo.

117. Il sesto e il settimo motivo sono infondati.

118. Quanto agli aspetti organizzativi, il provvedimento ha evidenziato che "l'avvio del percorso di revisione organizzativa e rafforzamento del sistema dei controlli oggetto delle *obligations* evidenziava peraltro dei ritardi, malgrado le ripetute sollecitazioni da parte della V." e che "in particolare il gruppo: i) non adeguava le risorse, in termini quantitativi e qualitativi, necessarie per garantire sufficienti presidi alle diverse funzioni aziendali, pur in presenza di alcune fuoriuscite di dipendenti e della pluralità di incarichi rivestiti ad interim dall'AD; ii) non rafforzava le funzioni di controllo di secondo e terzo livello; iii) non trasmetteva con la prevista periodicità l'informativa sullo stato di implementazione del piano strategico; iv) non faceva tenere elaborato l'*exit plan* contenente un programma di ordinata uscita dal mercato".

119. Sul punto, il TAR ha condivisibilmente evidenziato la correttezza e completezza dell'istruttoria svolta dalla B.D.

120. L'inadeguatezza delle risorse risulta confermata dalla circostanza per cui il dott. -OMISSIS- ha dovuto svolgere ad interim una serie di funzioni, come si dirà infra. Le deduzioni della parte appellante secondo cui l'organico sarebbe in linea con il business plan presentato non tengono conto della circostanza che detto piano non è stato rispettato e la banca si è indirizzata su attività più rischiose.

121. Altresì, l'esternalizzazione delle funzioni di controllo non è di per sé sufficiente a sopperire alle carenze interne, posto che è sempre richiesta la permanenza di adeguati presidi interni all'azienda. Peraltro, la B.D. ha evidenziato che per l'esternalizzazione dell'Internal Audit si è proceduto ad un'informativa alla V. tardiva.

122. Del pari, -OMISSIS- si è resa inadempiente anche con riferimento ai flussi informativi trasmessi alla V. In particolare, oltre al mancato rispetto delle tempistiche predefinite, non è stato trasmesso l'*exit plan*, richiesto dalla V. già in sede di autorizzazione all'acquisto della partecipazione di controllo di -OMISSIS-. Tale documento non può considerarsi "implicitamente incorporato nel business plan", come sostenuto da parte appellante, perché si tratta di due

documenti distinti e considerato anche che le linee di sviluppo imprenditoriale concretamente perseguite sono significativamente mutate rispetto al business plan originario.

123. Quanto agli assetti di governance, il primo giudice ha evidenziato che l'amministratore delegato di -OMISSIS- è stato incaricato quale responsabile ad interim e unico componente della funzione Finanza nonché per i ruoli di tesoriere, dealer di mercato, direttore crediti.

124. Tale cumulo di incarichi in capo ad una sola persona non è contestato dalla parte appellante che giustifica tale circostanza valorizzando la ridotta durata di tali incarichi ad interim e le contenute dimensioni dell'istituto di credito in fase di start up. Tuttavia, tali elementi non giustificano una tale deviazione dalle disposizioni di vigilanza che richiedono la "chiara distinzione dei ruoli e delle responsabilità, l'appropriato bilanciamento dei poteri, l'equilibrata composizione degli organi, l'efficacia dei controlli, il presidio di tutti i rischi aziendali, l'adeguatezza dei flussi informativi" (cfr. BDI, Circolare n. 285/2013).

125. Né tali carenze di governance possono essere elise dalla "dialettica interna", che la parte appellante ritiene evincibile dai verbali delle riunioni degli organi collegiali. Invero, BDI ha dimostrato l'esistenza di gravi carenze da parte degli organi di gestione e di controllo, a partire dalle carenze imputabili al collegio sindacale che ha ommesso di effettuare verifiche dirette sui principali ambiti operativi. Del resto, la vicenda dell'errata contabilizzazione dei CLO e le irregolarità, di cui si è detto, verificatesi con riguardo all'operazione -OMISSIS- dimostrano l'assenza di adeguati strumenti di governance.

126. Nel complesso, le censure della parte appellante sono infondate, posto che l'istruttoria svolta dalla BDI ha consentito di individuare gravi violazioni normative e gravi irregolarità amministrative idonee a giustificare il provvedimento adottato.

127. Il sesto ed il settimo motivo, pertanto, sono infondati.

VI.6. L'UNDICESIMO MOTIVO

128. Con l'undicesimo motivo *Error in iudicando e in procedendo* in relazione alla censura relativa alla matrice de facto espropriativa del commissariamento risultante dalla lettura della delibera del Direttorio della B.D.: violazione e falsa applicazione del principio di sana e prudente gestione e degli artt. 61 ss., 69 ss., 70 ss., 103 ss. D.Lgs. n. 385 del 1993; eccesso di potere per illegittimità manifesta, travisamento, difetto di istruttoria e motivazione, contraddittorietà, irragionevolezza, disparità di trattamento, violazione del principio di proporzionalità; illegittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 41, 42, 47 e 97 Cost. eccesso di potere per illegittimità manifesta, travisamento, difetto di istruttoria e motivazione, contraddittorietà, irragionevolezza, disparità di trattamento, violazione del principio di proporzionalità, sviamento, gli appellanti censurano la sentenza nella parte in cui ha rigettato la doglianza volta a denunciare la finalità sostanzialmente espropriativa del provvedimento di amministrazione straordinaria.

129. Secondo gli appellanti, tale finalità emerge chiaramente dalla delibera del Direttorio della B.D., nella quale si prevede espressamente la possibilità di acquisizione del controllo di -OMISSIS- da parte di soggetti terzi, pur in assenza di presupposti concreti che possano giustificare una misura idonea a separare gli attuali azionisti dalla proprietà della banca.

130. La sentenza impugnata ha ritenuto che l'amministrazione straordinaria non comporti una vera e propria espropriazione, limitandosi a sostituire temporaneamente gli organi di amministrazione

e controllo. Tuttavia, gli appellanti osservano che, nella realtà, la misura ha innescato un processo di vendita del gruppo, confermato anche da notizie di stampa relative a trattative in corso.

131. Ad avviso degli appellanti, si è così realizzata una sottrazione di fatto della titolarità e del controllo della banca in danno dei soci originari, in assenza di una legittima causa di pubblico interesse e nonostante l'importante operazione di risanamento già avviata dagli stessi soci. Il tutto in violazione dei principi costituzionali di libertà economica, tutela della proprietà, risparmio e buon andamento dell'amministrazione.

132. Il motivo è infondato.

133. Correttamente il primo giudice ha ritenuto che l'ipotizzata vendita sul mercato, quale misura legittima ed eventuale compresa nel mandato dell'amministrazione straordinaria, non implica alcuna espropriazione.

134. La delibera del Direttorio prevede che, tra i vari compiti della procedura, vi è anche quello di "valutare la praticabilità di misure finanziarie e organizzative, necessarie al ripristino di condizioni di sana e prudente gestione, da attuare eventualmente anche tramite l'acquisizione del controllo dell'intermediario da parte di controparti bancarie e finanziarie di adeguato standing".

Tale previsione, con cui si demanda ai commissari straordinari anche la valutazione in ordine ad un'eventuale cessione della partecipazione di controllo, non è di per sé illegittima.

135. Difatti, a mente dell'art. 72, comma 1, TUB "salvo che non sia diversamente specificato all'atto della nomina, i commissari esercitano tutte le funzioni e tutti i poteri spettanti all'organo di amministrazione della banca ai sensi del codice civile, delle disposizioni di legge applicabili e dello statuto della banca. La B.D., nel provvedimento di nomina, può stabilire che ai commissari sono attribuiti soltanto determinati poteri e funzioni di amministrazione". La norma è applicabile anche all'amministrazione straordinaria della capogruppo italiana in forza dell'art. 98, comma 1, TUB.

136. Nel caso di specie, la scelta della BDI di non limitare i poteri e le funzioni degli amministratori straordinari in ordine ad un'eventuale cessione non è irragionevole, avendo la B.D. ritenuto, nell'esercizio della propria discrezionalità tecnica, che i commissari debbano valutare la praticabilità di tutte le misure finanziarie e organizzative necessarie al ripristino di condizioni di sana e prudente gestione.

137. Infine, sono manifestamente infondate le censure di costituzionalità prospettate da parte appellante.

138. I presupposti richiesti per l'adozione del provvedimento di amministrazione straordinaria sono sintomatici della presenza di una situazione di notevole criticità che deve poter essere affrontata, dagli organi della procedura straordinaria, con la maggiore ampiezza di poteri possibile in ragione degli squilibri sistemici che possono derivare da crisi bancarie non governate dovute a mancato rispetto delle condizioni di sana e prudente gestione. La scelta legislativa è peraltro ragionevole e proporzionata anche in considerazione della possibilità data all'Autorità di vigilanza di modulare i poteri dei commissari straordinari.

139. Rimane fermo, peraltro, che a fronte di un'eventuale decisione, assunta dai commissari straordinari, di cessione delle partecipazioni detenute, gli interessati hanno a propria disposizione i rimedi, anche di natura giurisdizionale, all'uopo apprestati dall'ordinamento.

140. L'undicesimo motivo, quindi, è infondato.

VI.7. IL DODICESIMO MOTIVO

141. Con il dodicesimo motivo (*Error in iudicando e in procedendo* in relazione alla censura sull'applicazione della più drastica misura di intervento precoce: violazione e falsa applicazione degli artt. 61 ss., 70 ss., 98 D.Lgs. n. 385 del 1993; eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria, illogicità, irragionevolezza, sviamento, violazione del principio di proporzionalità), gli appellanti censurano la sentenza nella parte in cui ha ritenuto proporzionata e legittima l'adozione della misura dell'amministrazione straordinaria, nonostante la presenza di numerose alternative meno invasive previste dal quadro normativo vigente.

142. Gli appellanti contestano l'assunto del primo giudice secondo cui la misura sarebbe giustificata dalla necessità di discontinuità gestionale e di prevenzione del rischio, osservando che:

- la banca presentava parametri patrimoniali in linea o superiori alle soglie prudenziali europee;
- nessuna delle disfunzioni organizzative lamentate trovava reale riscontro documentale (es. la nomina del responsabile antiriciclaggio era stata regolarmente effettuata);
- la presunta rischiosità dei CLO non era stata verificata con criteri regolatori oggettivi, ma si basava su valutazioni soggettive e non documentate da parte degli ispettori.

143. Gli appellanti sottolineano, inoltre, che vi erano misure alternative, quali la nomina di commissari in affiancamento o l'adozione di divieti operativi, che avrebbero potuto soddisfare le finalità della vigilanza senza giungere alla rimozione degli organi e all'estromissione della proprietà.

Parte appellante evidenzia, altresì, il trattamento disomogeneo rispetto ad altri casi recenti – anche gravi – che non hanno portato ad analoghi provvedimenti, rafforzando l'idea di una disparità di trattamento e di sviamento del potere.

144. Infine, nel gravame si ribadisce che il commissariamento ha avuto effetti sostanzialmente espropriativi, attivando processi di vendita del gruppo pur in assenza di condizioni oggettive che giustificassero una simile separazione tra proprietà e gestione.

145. Il motivo è infondato.

146. Anzitutto, nell'ambito del motivo di doglianza la parte appellante ripropone censure che già sono state esaminate e disattese sulla base di quanto fin qui esposto.

147. Dal complessivo esame, emerge che le irregolarità e violazioni riscontrate hanno natura di gravità e rilevanza tale da giustificare il provvedimento adottato, scrutinato anche al lume del principio di proporzionalità.

148. La sentenza del primo giudice ha condivisibilmente ritenuto corretta la decisione della BDI di non procedere alla nomina di un commissario straordinario in temporaneo affiancamento o alla rimozione degli organi e dell'alta dirigenza, misure meno estese dell'amministrazione straordinaria, stante la necessità di garantire nell'immediato una piena discontinuità con il sistema di governo societario e considerato il ripetersi di ulteriori irregolarità che hanno minato la sana e

prudente gestione, suscettibili secondo attendibile valutazione prospettica di “determinare impatti sulla stabilità dell’intermediario”.

149. Nell’esercizio della propria discrezionalità tecnica, la BDI ha altresì motivato in ordine all’impossibilità di adottare specifici divieti ad intraprendere nuove soluzioni, stante la necessità di procedere ad una riqualificazione gestionale che richiede l’intervento di soggetti non collegati all’attuale proprietà.

150. Altresì, il Collegio osserva che il principio di proporzionalità risulta rispettato anche alla luce delle interlocuzioni nel tempo occorse tra la BDI e il gruppo e ai numerosi “richiami” – citati anche nel provvedimento impugnato – con cui la BDI ha sollecitato il gruppo ad attenersi alle regole di sana e prudente gestione e al rispetto degli impegni assunti.

151. Infine, non può essere seguita la tesi della parte appellante circa la ritenuta disparità di trattamento che avrebbe portato la BDI ad essere più “benevola” con altre banche in situazioni di crisi. Nel caso di specie, alla luce di tutto quanto si è detto, sussistono i presupposti per l’adozione del provvedimento di amministrazione straordinaria. La parte appellante incorre in false analogie ponendo a confronto con il presente caso di specie altre situazioni di diversa natura; in particolare, la parte appellante fa riferimento ai provvedimenti adottati dalla BDI nei confronti di istituti in situazioni di deficit patrimoniale ma non considera che nel presente caso sono state riscontrate plurime gravi violazioni normative e carenze di governance.

152. In conclusione, anche il dodicesimo motivo è infondato.

VII. ACCESSO AGLI ATTI

153. Nell’ambito del primo motivo di gravame, la parte appellante impugna l’ordinanza del TAR Lazio n. -OMISSIS-/2024, nella parte in cui ha parzialmente rigettato il ricorso proposto ex art. 116, comma 2, c.p.a. dagli odierni ricorrenti.

154. Detta impugnazione viene articolata nell’atto di gravame in via subordinata, per il caso in cui dovesse essere ritenuto improcedibile l’autonomo appello (R.G. 5078/2024) proposto avverso la medesima ordinanza.

155. Con sentenza del 22 ottobre 2024, n. -OMISSIS- la Sezione ha dichiarato improcedibile detto appello ritenendo che “l’ordinanza pronunciata ai sensi dell’art. 116, comma 2, c.p.a. è destinata ad essere assorbita nella decisione che definisce il giudizio principale, sicché nel caso in cui quest’ultimo venga definito prima che la parte abbia tempo di proporre appello avverso l’ordinanza o prima che sia deciso l’appello proposto avverso la medesima, l’eventuale erroneità di tale ordinanza deve essere fatta valere con l’appello alla sentenza che definisce il giudizio”.

156. Possono, pertanto, essere esaminate le doglianze avanzate dagli odierni appellanti avverso l’ord. n. -OMISSIS-/2024 cit. e le stesse sono infondate.

157. L’istanza di accesso proposta dagli odierni appellanti, formulata sia quale “accesso difensivo” ex art. 24 L. n. 241 del 1990 che quale accesso civico cd. generalizzato ex D.Lgs. n. 33 del 2013, ha ad oggetto settantadue documenti o gruppi di documenti, alcuni dei quali puntualmente individuati ed altri definiti più genericamente e in alcuni casi anche di non sicura esistenza, ordinati in nove aree di tematiche.

158. Il TAR, con l'ordinanza qui impugnata, ha in parte dichiarato la sopravvenuta cessazione della materia del contendere stante l'intervenuta ostensione di alcuni documenti, in parte ha dichiarato il ricorso fondato e in parte lo ha respinto.

159. Le ragioni del rigetto, oggetto dell'impugnazione proposta, sono motivate come segue.

160. Il primo giudice ha in primo luogo osservato che il diritto di accesso civico generalizzato è finalizzato a garantire, con il diritto all'informazione, il buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.) e non può finire per intralciare proprio il funzionamento della stessa, sicché il suo esercizio deve rispettare il canone della buona fede e il divieto di abuso del diritto, in nome, anzitutto, di un fondamentale principio solidaristico

161. Con riferimento all'accesso difensivo, il TAR ha affermato che "l'istanza di accesso agli atti in corso di causa non ha motivato l'esistenza di un nesso di strumentalità difensiva in merito a tutti i documenti richiesti e, inoltre, si tratta di istanza di accesso agli atti massiva, in gran parte riguardante documentazione la cui esistenza non è certa ma solo ipotizzata, tale da implicare un controllo tendenzialmente non inerente specifici atti o documenti di contenuto precisamente determinato o determinabile;

- per queste ragioni l'istanza va rigettata per i seguenti documenti, per i quali la B.D. ha pure, peraltro, dato un parziale riscontro documentale: (i) gruppo 3 "Analisi degli errori di ponderazione dei CLO", comprendente richieste come "ogni forma di interazione via mail o cartolare nel periodo 01.01.23 – 05.05.23...";

(ii) gruppo 5 "Analisi della governance e dell'organizzazione", comprendente richieste come "analisi qualitative e quantitative, con relativi commenti e valutazioni, possibilmente in modalità comparativa a best practices nazionali e/o riferite a benchmark di L. europee, a supporto delle valutazioni contenute nel provvedimento...";

(iii) gruppo 6 "Analisi dei business plan di SB";

(iv) gruppo 7 "Analisi delle transazioni di CLO infragruppo e delle rettifiche di bilancio deliberate";

(v) gruppo 8 "Dossier completo a supporto della delibera del Direttorio e della decisione del Governatore";

(vi) gruppo 9 "Elementi per la qualifica di -OMISSIS- come controparte di standing per l'acquisizione di -OMISSIS-".

162. Gli appellanti non si misurano in modo specifico con tale motivazione della sentenza.

163. La motivazione relativa all'insussistenza dei presupposti per l'accesso civico generalizzato non viene specificamente censurata.

164. Quanto all'accesso difensivo, gli odierni appellanti non individuano puntualmente i documenti di cui viene chiesto l'accesso – e ciò nemmeno a seguito del deposito da parte della BDI dell'elenco dei documenti contenuto nel fascicolo istruttorio – né specificano le esigenze difensive sottese a ciascuno di essi, che vengono solo genericamente allegate senza consentire al giudice di poter valutare la strumentalità di ciascun documento rispetto alle esigenze difensive.

165. In ogni caso, come già evidenziatosi nel corso dell'esame del primo motivo di appello, i documenti che sono presenti agli atti del giudizio consentono un adeguato scrutinio delle doglianze sollevate dagli odierni appellanti.

166. Pertanto, le censure mosse avverso l'ord. n. -OMISSIS-/2024 devono essere rigettate.

VIII. LE RICHIESTE DI DEPOSITO CARTACEO E DI O.

167. Con il tredicesimo motivo, la parte appellante contesta le ordinanze del TAR che hanno rigetto le istanze con cui era stata chiesta l'autorizzazione al deposito cartaceo di alcuni documenti contenenti informazioni confidenziali e sensibili e reitera analoga istanza per il presente grado di appello. La B.D. si è opposta a tale istanza.

168. Altresì, la parte appellante chiede l'oscuramento dei dati personali delle parti.

169. Quanto al primo profilo, il Collegio osserva che la questione è oramai superata, e priva di interesse per gli appellanti, posto che i documenti sono stati depositati, anzitutto nel primo grado di giudizio, in via telematica.

170. Peraltro, il Collegio osserva che, a mente dell'art. 136, comma 2, c.p.a., forme di deposito diverse da quella telematica possono essere autorizzate in presenza di "di particolari ragioni di riservatezza legate alla posizione delle parti o alla natura della controversia". Nel caso di specie, pur venendo in rilievo talune esigenze di riservatezza, le stesse non sono pregiudicate dal deposito telematico dei documenti, visto anche il ridotto numero delle parti processuali e la loro natura.

171. Per quanto riguarda l'istanza di oscuramento dei dati personali, il Collegio osserva che il TAR, in calce alla sentenza, ha disposto l'oscuramento delle generalità e degli altri dati identificativi dei soggetti interessati. Pertanto, nessun motivo di doglianza può avanzare al riguardo l'odierna parte appellante.

172. Analoga previsione deve essere adottata con riferimento al presente provvedimento. Venendo in rilievo questioni legate alla reputazione e professionalità delle parti coinvolte, sussistono i "motivi legittimi", di cui all'art. 52, comma 1, D.Lgs. n. 196 del 2003, per accogliere l'istanza di oscuramento dei dati personali degli appellanti.

173. Del resto, le esigenze di conoscenza presso il pubblico dei provvedimenti di amministrazione straordinaria sono già soddisfatte dalla pubblicazione degli stessi "per estratto" nella Gazzetta Ufficiale ex art. 70, comma 4, TUB.

IX. STATUIZIONI FINALI

174. In conclusione, l'appello deve essere rigettato.

175. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

Corte di Cassazione, [.] v Banca d'Italia, 22/01/2025, No 1575

Svolgimento del processo – Motivi della decisione

1. Con ricorso del 28/3/20158, Co.Vi. propose, dinanzi alla Corte d'Appello di Roma, opposizione avverso il provvedimento prot. n. 1513040/17, con cui il Direttorio della Banca d'Italia gli aveva

inflitto una sanzione di € 258.220,00, ex artt. 53 comma 1 lett. D del decreto legislativo 385/1993, in qualità di ex direttore generale di Veneto Banca Spa, dal 26/4/2014 al 31/7/2015.

In particolare, Veneto Banca, quale “banca significativa” era stata sottoposta ad accertamenti ispettivi finalizzati a verificare l’adeguatezza del sistema di governo, gestione e controllo del rischio di credito, nonché la funzionalità della governance aziendale, prima nel 2013 e, poi, per quel che qui rileva, nel periodo dal 4/5/2015 al 23/8/2015; in particolare, dagli accertamenti era emersa l’omessa adozione da parte del Consiglio di amministrazione di regole, politiche gestionali e assetti organizzativi e di controllo tali da assicurare un efficace governo del rischio creditizio, l’indiscriminato sostegno finanziario fornito alle imprese del territorio di riferimento, la pedissequa adesione del Consiglio di amministrazione alle proposte dell’amministratore delegato, cioè lo stesso Co.Vi., finalizzate al conseguimento incondizionato degli obiettivi di conto economico dichiarati, i conseguenti effetti distorsivi sulla remunerazione riconosciuta agli organi di vertice dell’azienda, l’inidoneità delle politiche di remunerazione a correlare gli emolumenti corrisposti e la rischiosità effettiva del gruppo in un’ottica di lungo periodo, la discesa dei livelli patrimoniali significativamente al di sotto degli obiettivi fissati dall’Autorità di vigilanza; nonostante le risultanze dell’ispezione del 2013 e le iniziative successive, la governance dell’intermediario risultò affetta da rilevanti carenze e patenti irregolarità, con riferimento alla mantenuta centralità della posizione di Co.Vi., medio tempore divenuto Direttore generale, al carente controllo e operato del Consiglio e dei comitati endoconsiliari, all’inadeguata gestione dei conflitti di interesse, a fenomeni estremamente opachi di negoziazione delle proprie azioni, di determinazione del prezzo delle stesse e di finanziamenti cd. “baciati”, concessi per l’acquisto delle proprie azioni, in difetto di funzionalità delle strutture di controllo interno.

Co.Vi. era stato, perciò, sanzionato, quale ex direttore generale nel periodo suindicato, per l’accertato non corretto esercizio dei suoi poteri di gestione aziendale e per carenze nell’organizzazione nella gestione dei rischi e nei controlli interni.

2. Con sentenza n. 5571/2021, la Corte di appello di Roma respinse l’opposizione; ritenne, per quel che qui ancora rileva, che le sanzioni irrogate non avessero natura sostanzialmente penale, che non vi fosse stata alcuna violazione della normativa sul procedimento sanzionatorio e che, oggettivamente, risultasse il riscontro delle gravi omissioni contestate.

3. Avverso questa sentenza Co.Vi. ha proposto ricorso per cassazione, affidato a quattro motivi, illustrati da memoria; la Banca d’Italia ha resistito con controricorso.

1. Con il primo motivo di ricorso, articolato in riferimento al n. 4, comma I dell’art. 360 cod. proc. civ., Co.Vi. ha censurato la sentenza impugnata per motivazione meramente apparente: la Corte d’Appello di Roma avrebbe immotivatamente ritenuto inapplicabile alla fattispecie, in violazione del principio del favor rei e dell’art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, la disciplina sopravvenuta, recata dalla modifica dell’art. 144 t.u.b., così come introdotta dal D.Lgs. 72/2015, da lui invocata in opposizione perché più favorevole.

1.2. Con il secondo motivo, il ricorrente ha ugualmente lamentato la violazione dell’art. 144 t.u.b. in relazione agli artt. 49 e 51 Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’Uomo e delle Libertà fondamentali, in riferimento, però, al n. 3 del comma I dell’art. 360 cod. proc. civ.: la Corte d’Appello avrebbe infondatamente escluso l’operatività del principio del favor rei, richiamando giurisprudenza di legittimità risalente e superata e non considerando le pronunce con cui la Corte EDU ha

considerato sostanzialmente penali, estendendo la tutela ex art. 6 e 7 della CEDU, sanzioni analoghe a quelle previste dall'art. 144 TUB anteriore alla riforma del 2015, considerandone natura, interessi tutelati, fini e cornice edittale.

2. I due motivi, che possono essere trattati congiuntamente per continuità di argomentazione, sono infondati.

Innanzitutto, quanto alla denunciata nullità della sentenza per motivazione apparente, questa Corte ha costantemente puntualizzato che, in seguito alla riformulazione dell'art. 360, comma 1, n. 5 cod. proc. civ., disposta dall'art. 54 del D.L. n. 83 del 2012, conv., con modif., dalla L. n. 134 del 2012, il sindacato di legittimità sulla motivazione resta circoscritto alla sola verifica del rispetto del "minimo costituzionale" richiesto dall'art. 111, comma 6, Cost., che viene violato qualora la motivazione sia totalmente mancante o meramente apparente, nel senso della "mancanza assoluta di motivi sotto l'aspetto materiale e grafico", ovvero si fondi su un contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili, o risulti perplessa ed obiettivamente incomprensibile, restando così esclusa qualunque rilevanza del semplice "difetto di sufficienza" della motivazione. Sussiste, allora, il vizio denunciato con la prima censura quando la motivazione, benché graficamente esistente, non renda, tuttavia, percepibile il fondamento della decisione, perché recante argomentazioni obiettivamente inidonee a far conoscere il ragionamento seguito dal giudice per la formazione del proprio convincimento, non potendosi lasciare all'interprete il compito di integrarla con le più varie, ipotetiche congetture (v. tra le tante, in ultimo, Sez. U, n. 2767 del 30/01/2023, in motivazione, con numerosi richiami; Cass. Sez. 1, n. 7090 del 03/03/2022).

Nella specie, invero, non ricorre alcuna delle ipotesi appena descritte: la Corte d'Appello di Roma ha dedicato alla questione suesposta un'ampia e dettagliata motivazione, in riferimento alle pronunce della Corte costituzionale e di questa Corte, nel paragrafo 1 a esposto da pag. da 6 a 9 della sentenza impugnata. In particolare, ha innanzitutto escluso l'operatività del principio del favor rei per le sanzioni propriamente amministrative soggette, invece, al principio di irretroattività ex art. 3 L. 689/1981: nella fattispecie, secondo l'art. 2 del D.Lgs. 72/2015, l'art. 144 t.u.b. nella nuova formulazione è applicabile soltanto alle violazioni commesse dopo il 1° giugno 2016 (data di entrata in vigore delle disposizioni di carattere secondario adottate dalla Banca d'Italia, ai sensi e per gli effetti dell'art. 145 quater t.u.b.) laddove i fatti sanzionati sono stati commessi in epoca antecedente; ha, quindi, rimarcato che, secondo giurisprudenza consolidata di legittimità le sanzioni ex art. 144 t.u.b. non hanno natura sostanzialmente penale; ha, perciò, negato la sussistenza di un dubbio di legittimità costituzionale della disciplina transitoria dell'art. 2 e ha altresì escluso un eccesso di delega, perché ogni valutazione dell'estensione della retroattività era stata rimessa al legislatore delegato che, come riportato nella relazione accompagnatoria al decreto legislativo, ha motivato la scelta di prevedere l'applicabilità della nuova disciplina alle violazioni commesse dopo il 1° giugno 2016 (data di entrata in vigore delle disposizioni di carattere secondario adottate dalla Banca d'Italia, ai sensi e per gli effetti dell'art. 145 quater t.u.b.).

Infine, la Corte d'Appello ha fondatamente dubitato (motivando anche sul punto) che la disciplina sanzionatoria fosse effettivamente più favorevole, in riferimento alla fattispecie esaminata.

Così decidendo, la Corte territoriale ha correttamente applicato principi per nulla superati da questa Corte.

2.1. Innanzitutto deve prendersi atto che non sono stati compiutamente esposti, in questa sede, quali profili rendano il regime sanzionatorio invocato più favorevole, nonostante la specifica ratio sul punto esposta in sentenza al terzo capoverso di pag. 8.

In ogni caso, deve qui ribadirsi che le sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dalla Banca d'Italia ai sensi dell'art. 144 t.u.b. per carenze nell'organizzazione e nei controlli interni non sono equiparabili, quanto a tipologia, severità, incidenza patrimoniale e personale, a quelle irrogate dalla CONSOB ai sensi dell'art. 187-ter TUF per manipolazione del mercato, sicché esse non hanno la natura sostanzialmente penale riconosciuta a queste ultime né pongono, quindi, un problema di compatibilità con le garanzie riservate ai processi penali dall'art. 6 CEDU (cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri c. Italia).

In particolare, questa Corte ha rimarcato che, seppure è vero che i “criteri Engel” per la qualificazione di una sanzione sono alternativi e non cumulativi, è parimenti vero che “ciò non impedisce di adottare un approccio cumulativo se l'analisi separata di ogni criterio non permette di arrivare ad una conclusione chiara in merito alla sussistenza di una “accusa in materia penale”” (Grande Stevens, punto 94). Nel caso in esame, pertanto, è stato considerato che non offre un risultato univoco il criterio della qualificazione della sanzione, nel sistema nazionale, come amministrativa: se è vero, infatti, che la sanzione è posta a tutela di interessi generali (la tutela del credito e del risparmio) e ha una funzione non soltanto ripristinatoria ma anche deterrente, è vero altresì che essa risulta destinata ad una platea ristretta di possibili destinatari (i soggetti che svolgono funzioni di amministrazione o di direzione o i dipendenti delle banche e degli altri intermediari di cui al testo unico bancario) e ciò limita la generalità della portata della norma. La valutazione dell'afflittività, inoltre, non può essere svolta in termini totalmente astratti, ma va necessariamente rapportata al contesto normativo nel quale la disposizione sanzionatoria si inserisce: pertanto, considerato che, nell'ordinamento del credito e della finanza, sono previste anche sanzioni penali detentive, nonché sanzioni amministrative pecuniarie che, come quelle per gli abusi di mercato, possono ascendere a molti milioni di euro, non risulta connotata da una afflittività così spinta da trasmodare dall'ambito amministrativo a quello penale una sanzione pecuniaria come quella in esame, applicabile *ratione temporis*, compresa tra il minimo edittale di € 2.580 ed il massimo edittale di € 129.110 e non corredata da sanzioni accessorie né da confisca (Sez. 2, n. 16517 del 31/07/2020, con indicazione di numerosi precedenti).

In conseguenza, è stata correttamente esclusa l'operatività del principio di retroattività della *lex mitior*, con conseguente manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, D.Lgs. n. 72 del 2015, per contrasto con gli artt. 3 e 117 Cost., nella parte in cui tale norma non prevede l'applicazione a tali sanzioni del principio del *favor rei*, non sussistendo una regola generale di applicazione della legge successiva più favorevole agli autori degli illeciti amministrativi (Cass. n. 17209 del 18/08/2020).

Per questi motivi è stato pure, fondatamente, escluso il dubbio di illegittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 2 del D.Lgs. 12 maggio 2015 n.72, perché il cosiddetto principio del *favor rei*, di matrice penalistica, non si estende, in assenza di una specifica disposizione normativa, alla materia delle sanzioni amministrative, che risponde, invece, al distinto principio del *tempus regit actum*.

2.2. Quanto alla legge di delegazione, infine, l'art. 3 comma 1 lett. m) n.1) legge 7 ottobre 2014 n.154 aveva indicato, quale principio e criterio direttivo specifico, con riferimento alla disciplina

sanzionatoria adottando in attuazione della lett. i) e della lett. l), quello di valutare l'estensione del principio del favor rei ai casi di modifica della disciplina vigente al momento in cui era stata commessa la violazione; pertanto, il legislatore delegato era stato officiato esclusivamente della facoltà di valutare l'estensione del principio del favor rei, non già di applicare integralmente detto principio nella legge delegata.

3. Con il terzo motivo, articolato in riferimento al n. 3 del comma I dell'art. 360 cod. proc. civ., Co.Vi. ha prospettato la violazione o falsa applicazione del combinato disposto dell'art. 18, quinto comma, del Regolamento UE n. 1024/2013 del 15 ottobre 2013, dell'art. 134, primo comma, del Regolamento UE n. 468/2014 del 16 aprile 2014 e dell'art. 14, secondo comma, della legge n. 689 del 24 novembre 1981, con conseguente violazione del diritto alla celerità e alla certezza del procedimento sanzionatorio e del principio del buon andamento della pubblica amministrazione; la questione era stata identicamente sollevata con il secondo motivo di impugnazione, censurando la tardiva contestazione degli addebiti in violazione del termine di novanta giorni dall'accertamento di cui al secondo comma dell'art. 14, L. 689/1981; trattandosi, infatti, di procedimento verso l'esponente di un "soggetto vigilato significativo", il procedimento sanzionatorio era iniziato su impulso di BCE e sulla base delle risultanze dell'attività ispettiva di quest'ultima si era concluso in data 23 ottobre 2015 e con la nota di BCE del 5 agosto 2016 era stato trasmesso il rapporto ispettivo; la contestazione era, tuttavia, stata formulata soltanto in data 10 febbraio 2017, ossia dopo oltre sedici mesi dal primo termine e dopo oltre sei mesi dal secondo, con conseguente immotivato allungamento dei tempi della procedura sanzionatoria e pregiudizio del diritto di difesa.

4. Con il quarto motivo, articolato in riferimento al n. 4 del comma I dell'art. 360 cod. proc. civ., il ricorrente ha, infine, nuovamente lamentato che sia stata resa una motivazione soltanto apparente sulla denunciata violazione del termine ex art. 14 della Legge n. 689/1981: dopo la ricezione della nota di BCE del 5 agosto 2016, la Banca d'Italia avrebbe dovuto procedere all'immediata contestazione a Co.Vi., invece avvenuta soltanto in data 10 febbraio 2017.

4.1. Anche questi due motivi, pure esaminabili congiuntamente per continuità di argomentazione, sono infondati.

Richiamate qui le considerazioni svolte al punto 2 sulle caratteristiche di una motivazione apparente come individuate nella giurisprudenza di questa Corte, se ne può escludere, ancora una volta, la ricorrenza nella fattispecie, sol che si consideri che la Corte d'Appello ha dedicato all'esame della questione un paragrafo di motivazione, il n. 1b, alle pagine da 9 a 12 della sentenza.

In particolare, la Corte territoriale ha osservato che i limiti temporali entro cui l'amministrazione precedente è tenuta a notificare la contestazione sono collegati all'esito del procedimento di accertamento, ma la legittimità della durata di quest'ultimo va valutata in relazione al caso concreto e alla complessità delle indagini; ciò posto, condividendo le osservazioni della Banca d'Italia sul punto, riportate anche in questa sede nel controricorso, la Corte d'Appello ha correttamente rimarcato che l'art. 18 del Regolamento UE istitutivo del Meccanismo di vigilanza unico deve essere coordinato con il potere sanzionatorio attribuito all'autorità nazionali, nella specie la Banca d'Italia; ciò ha implicato che, pur dopo la trasmissione della nota e la sollecitazione della BCE, la Banca d'Italia ha dovuto svolgere la sua attività di accertamento, coordinando l'esame degli elementi raccolti presso Veneto Banca, anche in inglese, con gli esiti dell'accertamento della Consob, secondo la nuova procedura sinergica di più organi di vigilanza: in conseguenza,

il tempo intercorso è stato pienamente giustificato con la necessità di assicurare la completezza dell'istruttoria e la corrispondenza di ogni passaggio procedimentale.

In tal senso, la Corte d'Appello ha richiamato quale data significativa, dopo la richiesta della BCE del 5/8/2016, l'apposizione del "visto" da parte del Capo Dipartimento Vigilanza del 17/1/2017, come previsto dal provvedimento del 18.12.2012 della Banca d'Italia, recante "Disposizioni di vigilanza in materia di sanzioni e procedura sanzionatoria amministrativa, secondo le successive modifiche, nella versione applicabile *ratione temporis* ai fatti per cui è giudizio.

In particolare, come segnalato dalla stessa Banca d'Italia, secondo l'art. 1.1. della sezione II dell'allegato 1, "nei casi in cui fatti di possibile rilievo sanzionatorio di competenza della Banca d'Italia siano stati riscontrati dalla BCE oppure nell'ambito di verifiche condotte da parte della UIF, della Guardia di Finanza o di altre Autorità, la Banca d'Italia esamina la segnalazione ai fini dell'eventuale accertamento della sussistenza di una violazione sanzionabile. Ove sia necessario, ai fini dell'accertamento di una violazione, acquisisce ulteriori elementi. L'accertamento si perfeziona con l'apposizione agli atti del visto del Capo del Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria o, in caso di sua assenza o impedimento, del Vice Capo Dipartimento. Da tale data, comunicata nella lettera di contestazione, decorrono i termini per la notifica della contestazione delle violazioni agli interessati."

In altri termini il "visto", intervenendo dopo una valutazione preliminare di carattere tecnico, ha garantito, secondo la Corte, l'avvenuto svolgimento di una valutazione accurata delle irregolarità e dei profili di responsabilità, la correttezza e la completezza del procedimento sanzionatorio, la parità di trattamento dei soggetti coinvolti.

Ciò posto, la congruità del tempo intercorso tra la trasmissione della nota da parte di BCE e la data di apposizione del "visto" è stata comunque sindacata dal Giudice del merito in riferimento al dato concreto, potendo essere, comunque e sempre, in astratto configurabile una ingiustificata protrazione del procedimento.

Questa motivazione è corretta in diritto, in quanto coerente con il principio consolidato di questa Corte secondo cui il momento dell'accertamento – in relazione al quale va collocato il *dies a quo* del termine previsto dall'art. 14, comma 2, della L. n. 689 del 1981 per la notifica degli estremi della violazione – non coincide necessariamente né con quello della mera constatazione dei fatti nella loro materialità né con quello in cui le relazioni o i rapporti finali degli incaricati degli accertamenti siano stati depositati o comunque messi a disposizione degli organi dell'autorità di supervisione competenti al relativo esame, dovendo, invece, essere individuato nella data in cui detta autorità ha completato l'attività intesa a verificare la sussistenza degli elementi oggettivi e soggettivi dell'infrazione (*ex plurimis*, Cass. Sez. 2, n. 27405 del 25/10/2019; Sez. 2, n. 21171 del 08/08/2019; Sez. 2, n. 9022 del 30/03/2023).

In tal senso la Corte d'Appello ha individuato, come detto, con compiuta motivazione, i suesposti elementi di fatto, significativi della complessità dell'accertamento, pienamente giustificativi della durata dell'accertamento e, perciò, della data di apposizione del "visto": in conseguenza, in riferimento a tale seconda data, la Corte d'Appello ha escluso la violazione del termine ex art. 14 L. 689/81.

Questo apprezzamento, involgendo valutazioni di merito, è incensurabile in sede di legittimità se correttamente motivato, perché è al giudice di merito che compete proprio valutare la congruità

del tempo utilizzato per l'attività preparatoria della contestazione, in rapporto alla maggiore o minore difficoltà del caso (v. Cass. Sez. 2, n. 27405/2019; n. 21171/2019; n. 9022/2023 cit.).

3. Il ricorso è perciò respinto, con conseguente condanna del ricorrente Co.Vi. al rimborso delle spese processuali in favore di Banca d'Italia, liquidate in dispositivo in relazione al valore.

Stante il tenore della pronuncia, va dato atto, ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater D.P.R. n. 115/02, della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello previsto per il ricorso a norma del comma 1-bis dello stesso art. 13, se dovuto.

Corte di Cassazione, [.] v Banca d'Italia, 06/03/2025, No 6035

Svolgimento del processo – Motivi della decisione

1. Con sentenza n. 12780/2018, la Corte d'Appello di Roma ha respinto l'opposizione inizialmente proposta da A.A. – componente del Consiglio di amministrazione della Banca Monte dei Paschi di Siena – dinanzi al TAR Lazio e poi riassunta dinanzi al g.o., avverso la delibera n. 180/2013 con cui erano state irrogate all'opponente due sanzioni amministrative pecuniarie, per l'importo complessivo di Euro 225.000,00 per violazione dell'art. 53, comma primo, lett. b) e d) del D.Lgs. 385/1993 in materia di contenimento dei rischi finanziari e per carenze nell'organizzazione e nei controlli interni.

La sanzione è scaturita da controlli ispettivi eseguiti dalla Banca d'Italia tra l'11.5.2010 e il 6.8.2010, nel corso dei quali erano state rilevate gravi criticità nella situazione di liquidità della Banca, un'elevata esposizione dei rischi di tasso e problematiche gestionali per taluni investimenti in titoli di Stato finanziati sul mercato o in pronti contro termine.

All'esito di tali ispezioni la Banca d'Italia aveva sollecitato un aumento di capitale e il rafforzamento dei controlli interni, monitorando l'evoluzione del profilo di rischio aziendale fino a richiedere un rafforzamento dei presidi di organizzazione e controllo.

Una successiva verifica ispettiva tra il 27.9.2011 ed il 9.3.2012, sulla la gestione dei rischi, aveva avuto esito negativo, facendo emergere un sensibile peggioramento del profilo relativo alla liquidità nel luglio del 2011, rendendo necessario il ricorso a strumenti straordinari di provvista per assicurare continuità ai pagamenti.

Tale criticità (sfociata, nella seconda metà del 2011, in una vera e propria crisi finanziaria) trovava origine nella carente azione strategica e manageriale e in iniziative contraddittorie e non ispirate a criteri di sana e prudente gestione, avendo la Banca promosso azioni di massimizzazione della redditività nel breve periodo in larga parte estranee all'operatività tipica del gruppo e strategie non sostenibili sulla scorta degli usuali parametri di governo e dei correlati presidi di controllo.

La Corte di merito ha respinto l'opposizione, affermando anzitutto che la Banca d'Italia aveva tempestivamente adottato il provvedimento nel rispetto del termine di 240 gg. previsto dalla disciplina secondaria, che non sussistevano le violazioni procedurali denunciate dall'interessato e che era legittima la motivazione *per relationem* adottata dal Direttorio della Banca d'Italia con rinvio ai rilievi formulati dall'Ufficio Rea.

Ha respinto le questioni di legittimità del regime transitorio di cui all'art. 2 D.Lgs. 72/2015, escludendo una disparità di trattamento tra il diverso regime processuale sopravvenuto rispetto al rito camerale applicabile per le liti già pendenti al momento dell'entrata in vigore della nuova disciplina processuale, negando che la sanzione applicata avesse carattere penale, non occorrendo estendere le garanzie difensive alla fase procedimentale amministrativa.

Nel merito ha ritenuto che il ricorrente dovesse rispondere delle violazioni pur in assenza di deleghe operative, avendo il dovere di agire informato e di sollecitare tutte le iniziative necessarie a superare le criticità gestionali ed organizzative, mentre nulla risultava fosse stato fatto dal CDA, giudicando congrua la sanzione applicata.

Per la cassazione della sentenza A.A. ha proposto ricorso affidato a nove motivi.

La Banca d'Italia resiste con controricorso.

Con ordinanza interlocutoria del 6.3.2024 la causa è stata rimessa in pubblica udienza.

Le parti hanno depositato memorie illustrative.

Il Procuratore Generale ha fatto pervenire conclusioni scritte.

1. Il primo motivo deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 145 D.Lgs. n. 385/1993, in relazione all'art. 76 Cost., per difetto assoluto di delega e illegittimità radicale del rito applicato dalla Corte d'appello al giudizio di opposizione conclusosi con l'ordinanza impugnata.

Sostiene il ricorrente che: a) il decreto 72/2015 è stato adottato sulla base dei criteri enunciati dall'art. 3, L. 154/2013, volto al recepimento della Direttiva 2013/36/UE in materia di accesso all'attività degli enti creditizi e alle imprese di investimento; b) in nessuno dei 165 articoli della la Direttiva era prevista la modifica del procedimento sanzionatorio ed anzi, la disposizione concernente i poteri di vigilanza, di irrogazione della sanzione e l'esercizio dei diritti di ricorso disciplinava i soli presupposti applicativi della sanzione, senza alcun riferimento alla fase giurisdizionale, mentre l'art. 72 si era limitato ad imporre agli Stati membri di assicurare l'effettività delle sanzioni mediante le norme interne; c) l'art. 3, L. 154/2014 aveva autorizzato il Governo a rivedere in modo organico e in coerenza con quanto previsto dalla richiamata Direttiva, la disciplina delle sanzioni di cui all'art. 144 TUB, unitamente alla relativa procedura sanzionatoria, ma non a riscrivere le norme in tema di opposizione, in realtà adottate solo per rispondere ai rilievi della Corte EDU nel caso Grande Stevens ed altri contro Italia. La pronuncia impugnata risulterebbe – inoltre – in contrasto con la giurisprudenza costituzionale, che vieta la possibilità di utilizzare una legge di delegazione “multi-oggetto” relativa ai profili sostanziali delle sanzioni per modificare anche le norme processuali in assenza di uno specifico criterio direttivo (sentenze nn. 162/2012 e 94/2014).

Il motivo è infondato.

La Corte di merito ha ritenuto applicabile il rito ex art. 145 nel testo anteriore alle modifiche introdotte dal D.Lgs. 72/2015, con svolgimento dell'udienza pubblica, per cui l'opponente ha certamente beneficiato di regole processuali più favorevoli di quelle precedenti, senza alcuna effettiva privazione di facoltà difensive, solo diversamente conformate rispetto alle nuove regole processuali.

Il dubbio di incostituzionalità per eccesso di delega è comunque infondato.

L'originaria formulazione dell'art. 145, commi quarto-settimo, D.Lgs. 385/1993, prevedeva – per il giudizio di opposizione alle sanzioni irrogate della Banca d'Italia – la trattazione della causa in camera di consiglio e la definizione della lite con decreto motivato, sentito il pubblico ministero, previa acquisizione, su istanza di parte, di memorie e documenti, con eventuale audizione personale dell'interessato, ove richiesta.

La norma è stata successivamente abrogata dall'art. 4, comma primo, punto n. 17, dell'allegato quarto al D.LSGS. 104/2010, con disposizione a sua volta dichiarata illegittima con sentenza della Corte costituzionale n. 94/2014, pubblicata in data 23.4.2014.

Al momento dell'entrata in vigore della L. 154/2014 (12.11.2014), era stata – quindi – reintrodotta l'intera disposizione dell'art. 145, D.Lgs. 385/1993, recante le norme in tema di procedura sanzionatoria (incluso il processo di opposizione), come espressamente previsto dalla già richiamata pronuncia della Corte costituzionale 94/2014 (in cui, a chiusura della motivazione, si legge che, per effetto dell'adottata dichiarazione di incostituzionalità “tornano ad avere applicazione le disposizioni illegittimamente abrogate”).

Le successive modifiche al procedimento di opposizione sono state introdotte con il D.Lgs. 72/2015, in attuazione dei principi contenuti nella legge delega 154/2014, il cui art. 3, comma primo, lettera i) aveva attribuito al governo il compito di intervenire sulla disciplina del D.Lgs. 385/1993 e di procedere, in modo organico e in coerenza con quanto previsto dalla direttiva 2013/36/UE e con le disposizioni emanate in attuazione del predetto articolo, alla revisione della disciplina delle sanzioni amministrative pecuniarie prevista dall'articolo 144 e della relativa procedura sanzionatoria, stabilendo una rimodulazione delle sanzioni a carico degli enti e delle persone fisiche (art. 3, comma primo, lettera i, nn. 1.2.1-1.2.3), con espressa estensione del trattamento sanzionatorio a tutte le violazioni previste nel vigente articolo 144 (art. 3, comma primo, n. 2), tenendo fermo, per quelle in materia di trasparenza, il principio della rilevanza della violazione.

La norma aveva inoltre autorizzato tutte le modificazioni e le integrazioni della normativa vigente, occorrenti ad assicurare il coordinamento con le disposizioni emanate in attuazione della delega (art. 3, comma primo, lettera q).

L'attuale art. 145, in luogo della trattazione camerale del procedimento, prevede lo svolgimento dell'udienza pubblica e la discussione orale della causa, ferme le previgenti disposizioni in tema di contraddittorio cartolare, audizione personale dell'incolato e poteri officiosi di indagine (originariamente discendenti dall'applicabilità degli artt. 737 c.p.c.).

1.2. Il potere di intervenire sul rito dell'opposizione era – dunque – espressamente conferito al Governo dall'art. 3 della legge delega, nel punto in cui consentiva l'adozione di modifiche alla procedura sanzionatoria, ivi incluse le norme processuali reintrodotte dalla già citata pronuncia n. 94/2014 (Cass. 32135/2018; Cass. 17291/2020; Cass. 23554/2020; Cass. 12295/2024).

Non rileva l'assenza – nella L. 154/2014 – di un più specifico criterio direttivo volto a modificare nei termini anzidetti il giudizio di opposizione.

Le modifiche processuali risultano connesse al nuovo regime sostanziale delle sanzioni di cui agli artt. 144 e ss. TUB, di cui integrano e completano la disciplina mediante l'arricchimento delle facoltà difensive concesse all'incolpato (celebrazione dell'udienza pubblica e trattazione orale della

causa), quale opportuno bilanciamento – sul versante processuale – delle misure di inasprimento del regime sanzionatorio preannunciato dalla Direttiva (cfr. considerando n. 41 e art. 66, lettere c) e d) e poi recepito prima nella L. 154/2014 e – successivamente – nelle disposizioni del D.Lgs. 72/2015.

La scelta fatta propria dal legislatore delegato non eccede – quindi – dai limiti imposti dall’art. 76 Cost., risultando coerente con la formulazione letterale della delega e con i principi ispiratori della direttiva che della L. 154/2014, oltre che con l’evoluzione del quadro comunitario derivante dalle pronunce della Corte EDU (tra cui anche la sentenza Grande Stevens ed altri/Italia).

Il contenuto della delega deve essere identificato, tenendo conto del contesto normativo nel quale si inseriscono la legge-delega ed i relativi principi, oltre che delle finalità che la ispirano, verificando, nel silenzio di criteri direttivi su uno specifico tema, se le scelte adottate non siano in contrasto con gli indirizzi generali della delega stessa (Corte cost. 341/2007; Corte cost. 426/2006; Corte cost. 285/2006). Al legislatore delegato compete uno spazio di discrezionalità che può essere più o meno ampio in relazione al grado di specificità dei criteri della delega (Corte cost. 213/2005; Corte cost. 490/2000), consentendo comunque l’emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante (Corte Cost. 98/2008).

Sulla scorta di tali rilievi, la questione di legittimità costituzionale del nuovo art. 145 TUB non appare – dunque – fondata.

2. Il secondo motivo deduce la violazione dell’art. 2, comma quinto, D.Lgs. 72/2015 e 145, commi 4, 5, 6, e 7 7 bis e 8 D.Lgs. 385/1993, come modificato dall’art. 1, comma 53, lettere e, f, g, h, i, l, D.Lgs. 72/2015, per aver il giudice distrettuale applicato il rito dell’opposizione di cui all’art. 145 TUB, nella formulazione precedente alle modifiche di cui al D.Lgs. 72/2015, ritenendo che la causa fosse pendente sin dal momento della proposizione del ricorso dinanzi al TAR Lazio, trascurando che il giudizio doveva esser riproposto, non riassunto, dinanzi al giudice ordinario ed era assoggettato alle nuove disposizioni, dovendo considerarsi pendente dopo il 28.6.2015.

Il terzo motivo denuncia la violazione l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma quinto, D.Lgs. 72/2015 e dell’art. 3 Cost. sostenendo che la sottrazione della causa alle nuove disposizioni processuali regolative dell’opposizione, in base alla sola data di pendenza del giudizio, risulterebbe lesiva del principio di parità di trattamento sottoponendo situazioni identiche (quelle dell’incolpato) ad un trattamento differenziato, privandolo di un rito non camerale e non deformatizzato, considerato che la nuova previsione processuale costituisce il frutto di un adeguamento ai principi comunitari. In ogni caso la disciplina transitoria di cui all’art. 2 D.Lgs. 72/2015 risulterebbe lesiva delle garanzie dell’art. 6, come già affermato dalla Corte EDU nel caso Grande Stevens (mancanza di parità di armi tra accusa e difesa, difetto di terzietà dell’organo giudicante, mancanza della pubblica udienza), garanzie che occorrerebbe assicurare anche perché il processo si svolge in un unico grado, salvaguardando le facoltà delle parti di chiedere ed ottenere l’ammissione delle prove.

I due motivi sono infondati.

L’opposizione, introdotta dinanzi al TAR Lazio doveva essere formalmente riproposta (non riassunta) dinanzi al g.o. per gli effetti voluti dall’art. 11 c.p.a., restando assoggettata alle

regole processuali in vigore al momento della sua instaurazione dinanzi al giudice munito di giurisdizione.

La norma dispone che, quando la giurisdizione è declinata dal giudice amministrativo in favore di altro giudice nazionale o viceversa, ferme restando le preclusioni e le decadenze intervenute, sono fatti salvi gli effetti processuali e sostanziali della domanda se il processo è riproposto innanzi al giudice indicato nella pronuncia che declina la giurisdizione, entro il termine perentorio di tre mesi dal suo passaggio in giudicato.

Hanno spiegato le Sezioni Unite che, mentre l'art. 59 è previsione di carattere generale che riguarda ogni ipotesi di circolazione del giudizio dal giudice ordinario a quelli speciali e viceversa, l'art. 11 è norma speciale che disciplina esclusivamente la *translatio iudicii* tra giudice amministrativo (dichiaratosi privo di giurisdizione) e le altre giurisdizioni, per cui, “secondo il canone di specialità, nei rapporti tra il giudice amministrativo e quelli ordinario e speciali, l'applicazione della L. n. 69 del 2009, art. 59 interviene soltanto in via sussidiaria, al cospetto di lacune della regolamentazione fornita dall'art. 11 del codice del processo amministrativo” (Cass. S.U. 27163/2018).

Riguardo alle modalità con cui si realizzano gli effetti della *translatio iudicii*, l'art. 11 contempla esclusivamente la riproposizione del giudizio, la quale, già sul piano lessicale, implica una nuova instaurazione del processo dinanzi al giudice *ad quem*, mentre è l'art. 59 ad evocare sia la riassunzione (nei commi 3 e 4), che è atto d'impulso endo-processuale volto alla riattivazione di un processo pendente, sia la riproposizione della domanda (nei commi 2 e 5), sia la prosecuzione del giudizio (nel comma 4; Cass. s.u. 9130/2011; Cass. 25837/2016; Cass. s.u. 15223/2016; Cass. 8008/2021).

Questa Corte ha già affermato proprio con riferimento alle opposizioni alle sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia che l'opposizione, dopo la declinatoria di carenza di giurisdizione del giudice amministrativo, è proposta in via autonoma dinanzi al giudice competente entro il termine perentorio di tre mesi dal passaggio in giudicato della predetta pronuncia, essendo irrilevante, ai fini dell'ammissibilità, il deposito di una istanza di riassunzione presso la cancelleria, in ragione della espressa previsione di cui all'art. 11 del D.Lgs. n. 104 del 2010 (Cass. 5133/2024; Cass. 25844/2023).

Ad analoghe conclusioni è pervenuta da tempo anche la giurisprudenza amministrativa (cfr. nel senso che la causa deve essere riproposta sia in caso di *translatio* dinanzi al giudice amministrativo, sia in caso di trasmigrazione da questi ad altro giudice: Consiglio di Stato n. 6442/2014 e 10978/2023).

Il concetto di riproposizione indica l'instaurazione di un nuovo giudizio dominato opportunamente dalla sua logica, con riferimento alla “ritualità del contraddittorio” e alla scansione delle decadenze e preclusioni endo-processuali (salvo evidentemente che la domanda – proposta nuovamente e tempestivamente ai fini del mantenimento dei suoi effetti processuali e sostanziali – deve avere per contenuto una richiesta di tutela non diversa dalla precedente: cfr. Cass. 25844/2023 in motivazione) non di quelle del processo a quo.

Nel caso in esame, la Corte di merito ha invece ritenuto che il processo fosse pendente sin dall'instaurazione, in virtù – peraltro – di una scelta processuale dello stesso opponente (che ha riassunto la causa), ed ha applicato il rito della disciplina transitoria dell'art. 2 D.Lgs. 72/2015.

Tale opzione non può condurre alla cassazione della decisione, essendo la censura, per come formulata, palesemente inammissibile.

Il ricorrente lamenta in questa sede un errore sul rito senza però individuare quale specifico pregiudizio abbia riportato, quali attività probatorie e difensive gli siano state precluse, avendo denunciato semplicemente un'insufficienza del rito camerale, per quanto arricchito dall'udienza pubblica, ed un ipotetico contrasto con le garanzie ex art. 6 CEDU che più volte questa Corte ha ritenuto insussistente.

Le regole sul rito processuale non hanno copertura costituzionale e la loro violazione non cagiona automaticamente alcuna nullità e non può esser dedotta quale motivo di impugnazione, a meno che l'errore non abbia inciso sul contraddittorio o sull'esercizio del diritto di difesa (cfr. Cass. 8422/2018; Cass. 12567/2021; Cass. s.u. 758/2022; Cass. s.u. 36596/2021; Cass. 24481/2022; Cass. 2978/2024).

Tale conclusione va confermata anche in considerazione della piena conformità del rito camerale ante riforma alle garanzie processuali imposte dalla CEDU, peraltro in tema di illeciti disciplinari di natura sostanzialmente penale (carattere che, per quanto si dirà, difetta nelle sanzioni irrogate al ricorrente).

Il rito camerale è – difatti – già stato ritenuto idoneo ad assicurare la piena tutela dei diritti soggettivi, specie quando, come nel caso dell'attività bancaria, la controversia sia caratterizzata da contenuti tecnici e da fonti di conoscenza prevalentemente documentali (Cass. 24692/2018; Cass. 16507/2020; Cass. 17291/2020).

Ne consegue l'infondatezza del dubbio di costituzionalità del regime transitorio di cui all'art. 2 D.Lgs. 72/2015, poiché, essendo garantiti, con modalità ed in forme diverse, i principi del giusto processo anche dalla precedente disciplina del rito dell'opposizione, la scelta di differire l'entrata in vigore delle nuove disposizioni processuali appare frutto di discrezionalità legislativa non lesiva del principio di parità di trattamento o dei diritti di difesa.

3. Il quarto motivo denuncia la violazione degli art. 2381, comma sesto, e m. 2392, comma secondo, c.c. e l'erronea applicazione dei principi in tema di dovere di agire informati dei titolari di amministratori privi di deleghe, lamentando che la Corte di merito non abbia considerato che il A.A. era consigliere non esecutivo della BMPS e non era titolare di deleghe operative per cui, in difetto di qualsiasi comunicazione o di altro segnale di allarme, non aveva alcuna possibilità di adottare iniziative per superare le problematiche rilevate in sede ispettiva e di impedire la consumazione delle violazioni contestate. Si assume che gli artt. 2381, comma sesto, e 2392, comma secondo, c.c., come modificato dal D.Lgs. 6/2003, impongono agli amministratori di riferire periodicamente al Consiglio di amministrazione sul generale andamento della gestione e sulle operazioni di maggior rilievo, conseguendone che i membri del Consiglio sarebbero tenuti a valutare l'adeguatezza delle operazioni solo sulla base delle specifiche informazioni ricevute, rispondendo del danno verso la società se – a conoscenza dei rischi – non abbiano fatto quanto di loro competenza per impedire la commissione di illeciti.

Detta responsabilità potrebbe quindi profilarsi non sulla base del generico dovere di agire informati sancito dall'art. 2381, comma sesto, c.c., ma solo se il singolo componente sia stato posto al corrente delle irregolarità e sia stato adeguatamente informato dai titolari dei poteri di gestione (o degli altri organi deputati al controllo).

Il motivo è infondato.

La complessa articolazione della struttura organizzativa di una società che agisce nel settore del credito non può comportare l'esclusione od anche il semplice affievolimento del potere-dovere di controllo riconducibile a ciascuno dei componenti dell'organo di gestione, i quali, in caso di accertate carenze delle procedure aziendali predisposte per la corretta gestione societaria, sono sanzionabili a titolo di concorso omissivo "quoad functione", gravando sugli stessi, da un lato, l'obbligo di vigilanza – in funzione non soltanto della salvaguardia degli interessi degli azionisti nei confronti di atti di abuso di gestione da parte degli amministratori, ma anche della verifica dell'adeguatezza delle metodologie finalizzate al controllo interno della società di investimenti, secondo parametri procedurali dettati dalla normativa regolamentare Consob, a garanzia degli investitori – e, dall'altro lato, il dovere di denuncia immediata alla Banca d'Italia ed alla Consob (Cass. 1602/2021; Cass. 6037/2016).

L'obbligo imposto dall'art. 2381, ultimo comma, c.c. agli amministratori delle società per azioni di "agire in modo informato", pur quando non siano titolari di deleghe, si declina, da un lato, nel dovere di attivarsi, esercitando tutti i poteri connessi alla carica, per prevenire, eliminare o attenuare le situazioni di criticità aziendale di cui siano, o debbano essere, a conoscenza, dall'altro, in quello di informarsi, affinché tanto la scelta di agire quanto quella di non agire risultino fondate sulla conoscenza della situazione aziendale che gli stessi possono procurarsi esercitando tutti i poteri di iniziativa connessi alla carica, con la diligenza richiesta dalla natura dell'incarico e dalle loro specifiche competenze. Tali obblighi si connotano in termini particolarmente incisivi per gli amministratori di società che esercitano l'attività bancaria, prospettandosi, in tali ipotesi, non solo una responsabilità di natura contrattuale nei confronti dei soci della società, ma anche quella, di natura pubblicistica, nei confronti dell'Autorità di vigilanza (Cass. n. 19556/2020).

È stato precisato che il dovere di agire informati dei consiglieri non esecutivi delle società bancarie non va rimesso, nella sua concreta operatività, alle segnalazioni provenienti dai rapporti degli amministratori delegati, giacché anche i primi devono possedere ed esprimere costante e adeguata conoscenza del "business" bancario e, essendo compartecipi delle decisioni di strategia gestionale assunte dall'intero consiglio, hanno l'obbligo di contribuire ad assicurare un governo efficace dei rischi e di attivarsi in modo da poter efficacemente esercitare una funzione di monitoraggio sulle scelte compiute dagli organi esecutivi non solo in vista della valutazione delle relazioni degli amministratori delegati, ma anche ai fini dell'esercizio dei poteri, spettanti al consiglio di amministrazione, di direttiva o avocazione per le operazioni rientranti nella delega.

Ne consegue che il consigliere di amministrazione non esecutivo di società per azioni, in conformità al disposto dell'art. 2392, comma 2, c.c., che concorre a connotare le funzioni gestorie tanto dei consiglieri non esecutivi, quanto di quelli esecutivi, è solidalmente responsabile della violazione commessa quando non intervenga per impedirne il compimento o eliminarne o attenuarne le conseguenze dannose (Cass. 24851/2019; Cass. 5606/2019).

Ne consegue che in caso di irrogazione di sanzioni amministrative da parte della Banca d'Italia, anche in virtù della presunzione di colpa vigente in materia, l'autorità di vigilanza ha unicamente l'onere di dimostrare l'esistenza dei segnali di allarme che avrebbero dovuto indurre gli amministratori non esecutivi, rimasti inerti, ad esigere un supplemento di informazioni o ad attivarsi in altro modo, mentre spetta a questi ultimi provare di avere tenuto la condotta attiva dovuta o, comunque, mirante a scongiurare il danno (Cass. n. 22848/2015).

4. Il quinto motivo denuncia la violazione degli artt. 2381, comma sesto, 2392, comma secondo, c.c. e 184 c.p.c., in relazione all'art. 360, comma primo nn. 3 e 4 c.p.c., per aver la Corte di merito ritenuto irrilevanti le prove orali articolate dalla ricorrente e giudicato inammissibile l'acquisizione degli atti del procedimento penale a carico del Presidente e del Direttore generale, pur trattandosi di richieste istruttorie volte a dimostrare che non si erano affatto manifestati segnali di allarme tali da imporre ai consiglieri di amministratori di attivarsi, dato inoltre che i suddetti consiglieri avevano ottenuto rassicurazioni circa l'insussistenza di irregolarità sia dagli organi di controllo della banca, che dalla società di revisione.

Il sesto motivo denuncia la violazione degli artt. 6 CEDU, 24, 11 Cost., 115, 187 e 202 c.p.c., in relazione all'art. 360, comma primo, n. 4 c.p.c., sollevando questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma cinquantatreesimo, D.Lgs. 72/2015 e dell'art. 145, D.Lgs. 385/1993, come modificato dall'art. 1, comma 53, lettere E-L, D.Lgs. 72/2015, per contrasto con gli artt. 6 CEDU, 24 e 111 Cost, per aver la Corte distrettuale definito la causa senza valutare la rilevanza ed ammissibilità delle prove articolate dalla ricorrente, mostrando di ritenere che il giudizio di opposizione si esaurisca in una verifica sul corretto svolgimento del procedimento amministrativo e in un controllo sulla legittimità dell'atto piuttosto che in un giudizio sul rapporto, tale da non richiedere lo svolgimento di una vera e propria istruttoria. Tale interpretazione risulterebbe lesiva del diritto di difesa e dei principi fissati dalla giurisprudenza comunitaria, secondo cui l'opposizione deve aver la funzione di colmare eventuali carenze del procedimento amministrativo sotto il profilo del rispetto dell'effettività del contraddittorio.

Si deduce inoltre che: a) la disciplina del giudizio di opposizione risulterebbe lesiva dei principi di terzietà del giudice, di parità delle armi e del contraddittorio, differendo il controllo giudiziale ad una fase in cui l'accertamento si è già definitivamente esaurito; b) le suddette norme processuali, così come intese dal giudice di merito, darebbero luogo ad un contrasto tra la disciplina interna (art. 145, D.Lgs. 385/1993) e la CEDU e alla violazione delle norme costituzionali, nella parte in cui il rito non contempla il dovere del giudice di acquisire e di esaminare tutta la documentazione della fase amministrativa e di ammettere le prove richieste dalle parti, conferendo inammissibilmente alla Corte d'Appello il potere discrezionale di rifiutare la rinnovazione dell'accertamento dei fatti svolto nel procedimento amministrativo.

Il settimo motivo denuncia la violazione degli artt. 6 CEDU e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, in relazione all'art. 360, comma primo, n. 4 c.p.c., chiedendo di sollevare dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, la questione pregiudiziale di interpretazione dell'art. 145, D.Lgs. 385/1993 in relazione all'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, asserendo che, dato il carattere afflittivo delle sanzioni applicate dalla Banca d'Italia, occorrerebbe garantire il pieno diritto di difesa anche nel procedimento amministrativo, come già riconosciuto dalla Corte EDU in analoghe fattispecie contemplate dagli ordinamenti degli altri Stati membri; che le norme comunitarie riconoscono, in sede contenziosa, il diritto di esaminare o far esaminare i testimoni – sia a carico che a discarico dell'incolpato – imponendo che la causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice posto in posizione di terzietà; che le suddette garanzie sono riconosciute dalla giurisprudenza comunitaria anche per le sanzioni minori, il cui accertamento non può essere rimesso ad organi amministrativi; che, nel giudizio di opposizione, non può pregiudicarsi il principio della *full jurisdiction*, intesa come capacità di un organo di avere piena giurisdizione sul merito della questione, di accertare i fatti e valutare gli elementi di prova, senza vincoli derivanti dai precedenti accertamenti amministrativi e con possibilità di riformare qualsiasi

punto, in fatto e in diritto, del provvedimento impugnato, il che imporrebbe lo svolgimento di un'istruttoria piena, sottratta a qualsivoglia limitazione. In subordine, si chiede di sollevare la questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di Giustizia sul seguente quesito: se la sanzione di cui si discute debba essere considerata come avente natura penale ai sensi degli "Engels criteria" elaborati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e fatti propri dalla Corte di Giustizia, e se l'art. 195 D.Lgs. 58/1998, come modificato dall'art. 6, comma ottavo, D.Lgs. 72/2015, ovvero dall'art. 5, comma quindicesimo, del medesimo decreto, interpretati nel senso che il giudice può non dare accesso ad alcun mezzo di prova anche quando la parte ne faccia richiesta per accertare compiutamente i fatti di causa, siano compatibili con l'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in relazione al diritto all'istruttoria e ad un processo equo.

I tre motivi, che richiedono un esame congiunto per la loro stretta connessione, sono infondati.

Non si ha ragione di ripensare l'orientamento di questa Corte circa la natura non penale delle sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia ai sensi dell'art. 144 e ss., D.Lgs. 385/1993 nel testo applicabile *ratione temporis*, essendo irrilevante la circostanza dedotta in memoria riguardo alla pendenza di ricorsi alla Corte EU, giudicati ammissibili, aventi ad oggetto primo la natura delle sanzioni applicate.

Appaiono irrilevanti anche le deduzioni proposte in memoria circa l'avvenuta assoluzione in sede penale dell'ex Presidente di MPS, dell'ex Direttore Generale e di altri dirigenti, deduzioni che riguardano il merito delle responsabilità e che non sollevano – in disparte ogni altro rilievo – profili di illegittimità della sentenza, scrutinabili in cassazione.

Quanto alla questione proposta con le censure, le contrarie osservazioni sollevate dal ricorrente non adducono elementi ulteriori rispetto a quanto già motivatamente affermato dai precedenti di questa Corte, cui si ritiene di dover dare continuità, secondo cui dette fattispecie sanzionatorie non sono assimilabili a quelle contemplate dall'art. 187 ter TUF, in tema di manipolazione del mercato, su cui si è pronunciata la Corte EDU nella sentenza del 4.3.2014 (cd. caso Grande Stevens ed altri contro Italia).

Secondo la giurisprudenza comunitaria – per stabilire la sussistenza di un'accusa di natura penale, occorre impiegare (in via alternativa e non cumulativa) tre criteri: la qualificazione giuridica della misura in causa nel diritto nazionale, la natura stessa di quest'ultima, e la natura e il grado di severità della "sanzione".

Nel caso esaminato dalla Corte europea, le sanzioni ex art. 187 ter TUF risultavano incomparabilmente più gravose da un punto di vista economico rispetto a quelle di cui si discute, determinando inoltre l'applicazione delle sanzioni accessorie di cui all'art. 187 quater (interdizione dallo svolgimento di funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso soggetti autorizzati, interdizione temporanea dallo svolgimento di funzioni di amministrazione, direzione e controllo di società quotate e di società appartenenti al medesimo gruppo di società quotate, la perdita temporanea dei requisiti di onorabilità per i partecipanti al capitale dei soggetti indicati alla lettera a, etc. etc.), così da incidere su diritti e libertà fondamentali riguardo alle concrete estrinsecazioni professionali, imprenditoriali e manageriali della persona.

Deve – invece – ribadirsi che, in considerazione della natura delle sanzioni, applicabili *ratione temporis*, ex art. 144 e ss. D.Lgs. 385/1993, non si pone un problema di compatibilità con le garanzie riservate ai processi penali dall'art. 6 CEDU (Cass. 24370/2024; Cass. 21142/2024;

Cass. 20974/2024; Cass. 26983/2022, Cass. 15210/2023; Cass. 4/2019; Cass. pen. 12777/2018; Cass. 3656/2016; Cass. 24723/2018; Cass. 21553/2018; Cass. 16720/2018; Cass. 19219/2016; Cass. 3656/2016).

Quanto al fatto che il procedimento sanzionatorio non garantirebbe adeguatamente il diritto di difesa dell'incolpato, va posto in rilievo che, sebbene l'art. 24, comma primo, L. 262/2005 disponga che "i procedimenti sanzionatori sono svolti nel rispetto dei principi della piena conoscenza degli atti istruttori, del contraddittorio, della verbalizzazione, nonché della distinzione tra funzioni istruttorie e funzioni decisorie, è tuttavia esclusa la diretta applicabilità – in tale ambito – dei precetti costituzionali degli artt. 24 e 111 Cost., invocabili solo con riferimento al processo che si svolge dinanzi al giudice (Cass. s.u. 20935/2009; Cass. 15019/2013; Cass. 18683/2014; Cass. 23782/2004).

È – difatti – rimesso al legislatore nazionale la scelta di anticipare le garanzie del giusto processo già nella fase amministrativa o di assicurarle nel successivo sindacato giurisdizionale pieno, di natura tendenzialmente sostitutiva, attuato attraverso un procedimento conforme alle prescrizioni dell'art. 6, CEDU.

Quest'ultima soluzione, cui è conforme l'ordinamento interno, non inficia la legittimità del procedimento amministrativo in relazione ai parametri fissati dell'art. 6 della Convenzione, essendo garantito il ricorso ad un giudice imparziale e con la più piena garanzia del diritto di difesa e di contraddittorio.

Appaiono – in ogni caso – infondate le doglianze rivolte ad affermare che alla ricorrente sarebbe stato negato il diritto alla prova o che l'opposizione sarebbe stata intesa dalla Corte (o si configuri nell'attuale disciplina) come giudizio, da definire allo stato degli atti, vertente sul solo riscontro della mancanza di violazioni nella fase amministrativa.

In nessun passaggio della decisione impugnata si rinviene un giudizio d'incompatibilità delle caratteristiche del rito con l'espletamento di un'istruttoria piena, né tantomeno l'esame giudiziale si è esaurito nello scrutinio di legittimità (formale) della sanzione.

In realtà, la Corte di merito si è limitata a formulare – del tutto legittimamente – una valutazione di irrilevanza della prova orale (in quanto vertente su circostanze ritenute inidonee ad escludere la colpa della ricorrente) e di inammissibilità dell'istanza di acquisizione degli atti penali (in quanto rivolta a finalità meramente esplorative), con statuizioni che, anziché escluderla, presuppongono la piena compatibilità del rito con l'esercizio del diritto alla prova, se utile all'accertamento dei fatti.

Non può predicarsi, né alla stregua delle norme di rango costituzionale, né ai sensi dell'art. 6 CEDU, un obbligo incondizionato del giudice di dar corso all'assunzione di qualsivoglia mezzo istruttorio, a prescindere da una valutazione di rilevanza dei fatti da provare.

L'articolo 6, CEDU, pur garantendo il diritto a un processo equo, non contiene alcuna disposizione riguardante il regime di ammissibilità delle prove o sul modo in cui esse dovrebbero essere valutate, questioni che sono rimesse alla legge interna e all'apprezzamento dei tribunali nazionali (cfr. Corte EDU, ricorso n. 1874/2018, Lopez Ribalda contro Spagna; Corte EDU, sentenza 13.10.2005, Bracci contro Italia; Corte EDU, sentenza 27.2.2001, Lucà contro Italia; Corte EDU, sentenza 12.7.1988, Schenk c. Svizzera; Corte EDU, sentenza 12.7.1988, Corte EDU, ricorso n. 30544/1996, García Ruiz c. Spagna).

Riguardo poi alla richiesta di esibizione, si è già stabilito che i limiti all'ammissibilità previsti dal codice di rito valgono per l'opposizione ex art. 145 TUB (Cass. 10415/2003).

La necessità – da parte del giudice – di scrutinare la rilevanza ed ammissibilità dei singoli mezzi proposti dalla parte si coniuga ed è coerente con i principi della ragionevole durata del processo, con cui collide l'espletamento di attività processuali non necessarie o superflue ai fini della pronuncia.

Per le ragioni evidenziate, non occorre sollevare la questione pregiudiziale sulla natura (penale) delle ipotesi regolate dall'art. 144 TUB in rapporto ai cd. criteri Engels, e sulla compatibilità con la disciplina comunitaria delle norme processuali che disciplinano il giudizio di opposizione (nel punto non consentirebbero il pieno accertamento della responsabilità degli incolpati e l'assunzione di mezzi di prova richiesti dalla parte), muovendo la richiesta da un'errata qualificazione delle sanzioni e dall'infondato presupposto che detta opposizione sia strutturata come giudizio sull'atto e non sull'accertamento della responsabilità, con cognizione estesa a qualunque profilo di merito, con piena garanzia del contraddittorio e del diritto alla prova.

Su tali premesse deve rammentarsi, al riguardo, che il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia europea ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea non costituisce un rimedio giuridico esperibile automaticamente a richiesta delle parti (Cass. 20701/2013).

Detto rinvio ha la funzione di verificare la legittimità di una legge nazionale rispetto al diritto dell'Unione Europea e se la normativa interna sia pienamente rispettosa dei diritti fondamentali della persona, quali risultanti dall'evoluzione giurisprudenziale della Corte di Strasburgo e recepiti dal Trattato sull'Unione Europea.

Ogni valutazione in proposito è rimessa al giudice nazionale, che non è obbligato a sollevare la pregiudiziale per il fatto che la parte ne abbia fatto richiesta (Cass. 13603/2011), occorrendo che la questione di interpretazione della norma comunitaria appaia rilevante e non si sia in presenza "acte claire" in ragione dell'esistenza di precedenti pronunce della Corte o dell'evidenza dell'interpretazione (Cass. s.u. 12067/2007, Cass. 22103/2007; Cass. 4776/2012; Cass. 26924/2013; Cass. 6862/2014).

5. L'ottavo motivo denuncia – testualmente – la violazione degli artt. 2, comma terzo, D.Lgs. 72/2015, in relazione ai principi generali del diritto europeo e all'art. 2, comma secondo, ultimo alinea, REG. 2988/98/CE, in relazione all'art. 360, comma primo, n. 3 c.p.c., prospettando l'obbligo di sollevare dinanzi alla Corte di giustizia europea la pregiudiziale di interpretazione dell'art. 2, comma terzo, D.Lgs. 72/2015, in relazione al principio di irretroattività della legge penale, esponendo che, con l'introduzione delle modifiche all'art. 144 ter TUB, è stata rimodulata – in concreto – l'entità delle sanzioni secondo i criteri dell'art. 144 quater, tra cui particolare valenza assume la considerazione delle capacità finanziarie del responsabile; che, essendosi in presenza di un trattamento in astratto più favorevole ed essendo consentita, dall'art. 3, comma 1, L. 154/2014, la possibilità di valutare l'estensione del principio del favor rei, la Corte capitolina avrebbe dovuto operare un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 1, comma cinquantaduesimo, D.Lgs. 72/2015, quantificando la sanzione in base alla legge successiva.

Secondo la ricorrente, l'art. 2, comma terzo, D.Lgs. 72/2015 ha adottato una disciplina transitoria delle modifiche al titolo ottavo del TUB, che assume come discrimine l'adozione delle misure attuative e regolamentari da parte della Banca d'Italia, disponendo che per quelle anteriori, si

applica la norma vigente al momento della violazione, benché le sanzioni di cui l'art. 144 ter e quater non necessitassero di alcuna integrazione o attuazione mediante norme secondarie.

La Corte avrebbe dovuto – perciò – applicare il regime transitorio alle sole norme procedurali, ritenendo immediatamente applicabile il novellato trattamento sanzionatorio anche alle violazioni consumate in precedenza.

In alternativa, la disposizione transitoria doveva essere disapplicata per contrasto con l'art. 2, comma secondo, ultimo alinea, REG. 2988/98/CE, che appunto prevede, in caso di successione di leggi in materia di sanzioni, la retroattività della legge più favorevole. Nel dubbio la questione andrebbe rimessa alla Corte di Giustizia ai sensi dell'art. 267 del Trattato fondativo dell'Unione Europea.

Il motivo è infondato.

Il regime transitorio delle modifiche alla disciplina contenuta nel capo VIII, D.Lgs. 385/1993, introdotte dal D.Lgs. 72/2015, è oggetto dell'espressa previsione di cui al comma terzo, dell'art. 2, che ne esclude l'applicabilità alle violazioni commesse prima dell'entrata in vigore delle disposizioni adottate dalla Banca d'Italia ai sensi dell'articolo 145-quater, D.Lgs. 385/1993 (Cass. 23814/2019).

Analoga disposizione è contemplata dall'art. 6, comma secondo, D.Lgs. 72/2015, per il quale le modifiche apportate alla parte V, D.Lgs. 58/1998, si applicano alle violazioni commesse dopo l'entrata in vigore delle disposizioni adottate dalla Consob e dalla Banca d'Italia, secondo le rispettive competenze ai sensi dell'art. 196-bis, D.Lgs. 58/1998.

Alla luce del tenore testuale delle norme transitorie, non è dunque consentito distinguere tra disposizioni sostanziali immediatamente applicabili e norme procedurali ad entrata in vigore differita, essendo chiaro l'intento del legislatore di far decorrere l'efficacia delle nuove disposizioni dal momento del completamento, in sede attuativa, del nuovo quadro normativo, fermo peraltro che l'art. 3 della legge delega non imponeva affatto la generalizzata applicazione del principio del favor rei, rimettendo al legislatore delegato la facoltà di estenderne l'ambito applicativo anche per il periodo anteriore.

In assenza di una connotazione penale delle sanzioni di cui si discute e al pari di quanto già affermato da questa Corte con riferimento alle sanzioni Consob, deve tenersi fermo il principio generale dell'irretroattività della legge più favorevole che vige in materia di sanzioni amministrative, non senza osservare che nessun argomento è esposto in ricorso riguardo alla concreta possibilità della ricorrente di beneficiare di circostanze idonee a contenere la sanzione al di sotto dell'importo irrogato (Cass. 4114/2016; Cass. 20689/2017; Cass. 13433/2016; Cass. 4114/2016).

Quanto affermato è coerente con le indicazioni della Corte costituzionale, secondo cui la giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo in tema di retroattività della legge penale più favorevole ha riguardato non l'intero sistema sanzionatorio unitariamente considerato, ma le singole e specifiche discipline sanzionatorie (Corte cost. 193/2016; Corte Cost. 43/2017).

Nel quadro delle garanzie apprestate dalla CEDU, come interpretate dalla Corte di Strasburgo, non si rinviene – dunque – un vincolo di matrice convenzionale in ordine alla previsione generalizzata, da parte degli ordinamenti interni dei singoli Stati aderenti, del principio di retroattività della legge più favorevole, da trasporre nel sistema delle sanzioni amministrative.

Né sussiste un analogo vincolo di matrice costituzionale poiché rientra nella discrezionalità del legislatore, nel rispetto del limite della ragionevolezza, modulare le proprie determinazioni secondo criteri di maggiore o minore rigore.

Il differente e più favorevole trattamento riservato ad alcune sanzioni trova fondamento nelle peculiarità che caratterizzano le singole materie e non è automaticamente estensibile ad ipotesi diverse (cfr. Cass. 23814/2019, in tema di intermediazione finanziaria; Cass. 20689/2018).

È infine inconferente il richiamo alle disposizioni del Reg. 2988/95/CE, laddove dispone che “in caso di successiva modifica delle disposizioni relative a sanzioni amministrative si applicano retroattivamente le disposizioni meno rigorose”.

La norma disciplina il trattamento sanzionatorio delle irregolarità – contemplate dal diritto comunitario – derivanti da un’azione o un’omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita (cfr. 1, comma secondo), restando inoperante riguardo alle sanzioni oggetto di giudizio.

6. Il nono motivo deduce che l’incompatibilità dell’art. 3 L. 689/1981 con i principi di cui all’art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea. Sul presupposto che le sanzioni di cui si discute abbiano natura penale, il ricorrente sostiene che non si giustificerebbe alcuna presunzione di colpa, occorrendo che tutti gli elementi costitutivi dell’illecito siano puntualmente accertati mediante un’istruttoria piena, sollecitando un ripensamento dei principi secondo cui alle sanzioni di natura penale andrebbero riconosciute solo le garanzie dell’art. 6 CEDU, interpretazione che non terrebbe conto del fatto che molte sanzioni amministrative erano sottoposte ad un diverso trattamento per effetto di depenalizzazione, sicché una volta riconosciuto il loro carattere afflittivo, tale diversità di garanzie sarebbe immotivata, come ritenuto dalla Corte costituzionale con sentenza n. 49/2015. La presunzione di colpa di cui all’art. 3 L. 689/1981 colliderebbe con la presunzione di innocenza, profilo su cui si richiede si sollevare la pregiudiziale interpretativa dinanzi alla Corte di giustizia.

Il motivo è per più aspetti infondato.

Le doglianze partono dalla comune premessa – non condivisa da questa Corte – della natura sostanzialmente penale delle sanzioni applicate, al fine di invocare le garanzie predisposte dalla Costituzione e dalle fonti sovranazionali per le sanzioni penali. Data – per contro – la natura puramente amministrativa delle misure adottate, nessuna delle conseguenze auspiccate dal ricorrente sulla base di tale presupposto può ricevere avallo.

Riguardo all’art. 3, L. 689/1981, occorre porre in rilievo – in aggiunta a quanto già osservato in merito alla natura delle sanzioni applicate – che la fattispecie soggettiva dell’illecito amministrativo è ricalcata su quella dei reati penali contravvenzionali e che la norma non contempla propriamente un’inversione dell’onere della prova, prescrivendo invece che, ai fini della sussistenza della colpa del trasgressore, è sufficiente che sia dimostrata la consumazione di una condotta (anche omissiva) in violazione di norme specifiche di legge o di precetti generali di comune prudenza, gravando l’incolpato esclusivamente della prova dell’inesigibilità del comportamento volto ad impedire la violazione (Cass. s.u. 20930/2009).

Anche le ipotesi regolate dagli artt. 144 e ss., D.Lgs. 385/1993 contemplano illeciti cd. “di mera trasgressione” e appaiono strutturate in modo che l’azione, esaurendosi nella oggettiva difformità rispetto alla fattispecie astratta, si identifica con la condotta inosservante (cd. *suitas*), che è neutra sotto l’ulteriore profilo del dolo o della colpa del responsabile (Cass. 9546/2018).

L’onere di provare i fatti costitutivi della pretesa sanzionatoria resta quindi a carico dell’Amministrazione (Cass. 1921/2019), ma, nel caso dell’illecito omissivo di pura condotta, essendo il giudizio di colpevolezza ancorato a parametri normativi estranei al dato puramente psicologico, è sufficiente la dimostrazione dell’elemento oggettivo dell’illecito comprensivo della “suità” della condotta inosservante, in assenza di elementi tali da rendere inesigibile la condotta o imprevedibile l’evento.

In definitiva, la Banca d’Italia, anche in base ai principi ricavabili dall’art. 3, L. 689/1981, ha unicamente l’onere di dimostrare l’esistenza dei segnali di allarme che avrebbero dovuto indurre gli amministratori non esecutivi, rimasti inerti, ad esigere un supplemento di informazioni o ad attivarsi in altro modo, mentre spetta a questi ultimi provare di avere tenuto la condotta attiva idonea mirante a scongiurare il danno (Cass. 22848/2015). Sulla scorta di tali argomentazioni – già sostenute da questa Corte anche con riferimento a sanzioni amministrative ritenute di natura penale – non è legittimo ravvisare alcun contrasto tra l’art. 3, L. 689/1981 e la presunzione di non colpevolezza sancita dall’art. 6, comma secondo, CEDU (Cass. 1529/2018; Cass. 17395/2022; Cass. 17381/2022).

Il ricorso è respinto, con aggravio delle spese processuali.

Si dà atto, ai sensi dell’art. 13, comma 1-quater D.P.R. n. 115/02, della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello previsto per il ricorso a norma del comma 1-bis dello stesso art. 13, se dovuto.

Corte di Cassazione, [.] v Banca d’Italia, 06/03/2025, No 6073

Svolgimento del processo – Motivi della decisione

1. Con delibera 727/2017 la Banca d’Italia ha applicato a A.A., in qualità di ex presidente del collegio sindacale della Veneto Banca, la sanzione amministrativa pecuniaria di Euro 70.000, perché il collegio sindacale di cui faceva parte, nel corso della riunione consiliare dell’08/04/2014, aveva disatteso l’espressa richiesta dell’autorità di vigilanza di procedere al ricambio integrale degli organi amministrativi e di controllo, e non aveva formulato alcuna osservazione alla nomina a direttore generale della Banca del suo ex amministratore delegato B.B.

La Corte d’Appello di Roma, decidendo sull’opposizione della persona sanzionata, nel contraddittorio della Banca d’Italia, ha respinto la domanda e ha condannato la parte soccombente alle spese.

2. A.A. ha proposto ricorso per cassazione con tre motivi.

3. Il PG ha depositato una requisitoria scritta con la quale ha chiesto che il ricorso sia rigettato.

4. Con atto datato 16/10/2024 il ricorrente ha dichiarato di rinunciare al ricorso, non avendo più interesse alla controversia, e ha dato atto che le parti procederanno a regolare in via stragiudiziale le spese del giudizio.

5. L'atto di rinuncia soddisfa i requisiti ex art. 390 comma 2 c.p.c., sicché, a norma dell'art. 391 c.p.c., sussistono le condizioni per dichiarare l'estinzione del giudizio.

Ai sensi del quarto comma dell'art. 391 c.p.c., le spese del giudizio restano a carico delle parti che le hanno anticipate, dato che la Banca d'Italia, con atto del 05/11/2024, ha dichiarato di aderire alla rinuncia al ricorso di parte ricorrente.

6. Non sussiste l'obbligo di versare un ulteriore importo a titolo di contributo unificato (*ex multis*, Sez. 1, Ordinanza 21/02/2024, n. 4591, e la giurisprudenza ivi richiamata).

Corte di Cassazione, [.] v Banca d'Italia, 06/03/2025, No 6078

Svolgimento del processo – Motivi della decisione

1. In esito alle indagini ad ampio spettro condotte dalla Banca Centrale Europea ("BCE") nei confronti della Banca Popolare di Vicenza (BPVI), nel periodo compreso tra il 26/02/2015 e il 03/07/2015, in relazione al c.d. Meccanismo di Vigilanza Unico istituito con Regolamento Europeo del Consiglio n. 1024/2013 (che attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi e che riserva all'autorità nazionale di vigilanza il potere di irrogare sanzioni agli organi persone fisiche per violazione sia di norme comunitarie in materia direttamente applicabili, sia di norme nazionali traspositive di direttive comunitarie), con delibera n. 367/2017, prot. (Omissis), del 25/05/2017, il Direttorio della Banca d'Italia applicò a A.A., responsabile della funzione di controllo e conformità della BPVI, una sanzione amministrativa di Euro 70.000 per "carenze nelle attività delle funzioni di controllo di conformità (artt. 53, co. 1, lett. b) e d) e 67, comma 1, lett. b) e d) del TUB, nonché Circolare 229 e Circolare n. 263 del 2006";

2. A.A. ha proposto opposizione, ex art. 145 TUB, davanti alla Corte d'Appello di Roma e ha chiesto l'annullamento della sanzione.

Il giudice di merito, nel contraddittorio della Banca d'Italia, ha rigettato l'opposizione.

Questo, in sintesi, per quanto ancora rileva alla luce dei motivi di ricorso per cassazione di seguito esaminati, il percorso argomentativo seguito dalla CDA:

(i) al contrario di quanto sostiene l'opponente, il sistema di controllo duale delineato dal TUF (artt. 5 e 6) consente la duplicità dei procedimenti sanzionatori da parte della Banca d'Italia e della Consob: la Banca d'Italia è competente al controllo del rischio e della stabilità patrimoniale; alla Consob è demandato il controllo della trasparenza e della correttezza dei comportamenti.

Nel caso specifico, i procedimenti avviati dalle due autorità hanno riguardato fatti tipici differenti connessi agli ambiti di rispettiva competenza dei due organi di vigilanza. In particolare, la Banca d'Italia ha rivolto all'incolpato, contestazioni (addebito n. 9) riguardanti la carenza dei controlli interni in coerenza con le previsioni di cui agli artt. 5 e 6 TUF, che attribuiscono all'autorità il controllo dell'intermediario in funzione del contenimento del rischio (anche reputazione), della stabilità patrimoniale e della sana e prudente gestione.

Si è contestato al responsabile della compliance di non avere predisposto idonei controlli e procedure atti a prevenire ed evitare i rischi legali connessi ad un fenomeno massivo quale quello dei cd. "finanziamenti baciati" (finanziamenti erogati da BPVI in cambio dell'acquisto di azioni

proprie), adottati sin dal 2013 dalla banca vicentina in occasione di aumenti di capitale, non avendo la funzione di conformità adottato procedure di collocamento delle azioni sul mercato primario e di vendita delle azioni proprie sul mercato secondario che evitassero la violazione della circolare della Banca d'Italia n. 263/2006. Invece, le sanzioni Consob (di cui alla delibera sanzionatoria n. 19335/2017) hanno riguardato la violazione degli obblighi di vigilanza e tutela della trasparenza e correttezza nella prestazione dei servizi di investimento a tutela degli investitori, oltre che del sistema finanziario nel suo complesso;

(ii) le sanzioni applicate, rispettivamente, dalla Banca d'Italia e da Consob non violano il principio del *ne bis in idem*: non si è infatti in presenza di due sanzioni "penali", categoria nella quale, secondo l'accezione della Corte EDU, s'inscrivono anche le sanzioni amministrative cd. afflittive, ma si è in presenza di due diverse sanzioni, formalmente e sostanzialmente amministrative, preordinate alla tutela di beni giuridici diversi e non sovrapponibili;

(iii) è infondato il motivo di opposizione attinente alla violazione dell'art. 11 della legge n. 689 del 1981, dato che la sanzione pecuniaria irrogata dalla Banca d'Italia si colloca al disotto del minimo edittale previsto dall'art. 144 TUB (euro 129.110) e, ancora, che essa va rapportata ed è adeguata alla particolare rilevanza della violazione, dal punto di vista del suo protrarsi, delle dimensioni dell'intermediario e dei riflessi della violazione sulla situazione organizzativa e gestionale dell'azienda bancaria, come dei riflessi sulla cliente e sul mercato, ciò che non consente nemmeno di ridurre nel quantum la pena pecuniaria;

(iv) la contestazione notificata al trasgressore il 18/07/2016 non è tardiva e non viola il termine decadenziale di 90 giorni dall'accertamento, previsto dall'art. 14 della legge n. 689 del 1981. Il provvedimento della Banca d'Italia del 18/12/2012, in tema di disposizioni di vigilanza in materia di sanzioni e procedura sanzionatoria amministrativa, applicabile *ratione temporis*, all'art. 1.1., dispone che l'accertamento si perfeziona con l'apposizione agli atti del visto del capo dipartimento. Nella specie, il visto è stato apposto in data 06/07/2016. La data di apposizione del visto è congrua, in rapporto all'ultima riunione della commissione per l'esame delle irregolarità ("CEI") del 29/02/2016, in ragione della complessità del procedimento sanzionatorio.

Nello specifico, l'autorità di vigilanza ha recepito le sollecitazioni della BCE (ciò che rende l'accertamento in esame un'assoluta novità); ha interloquito con la Consob, la quale a sua volta aveva svolto un'attività ispettiva presso la BPVI, i cui risultati sono stati trasmessi il 05/04/2016, donde la necessità, per la Banca d'Italia, di esaminare la documentazione ad essa trasmessa dalla Commissione di vigilanza; infine, si è rapportata alla BCE, autonomamente competente in materia di sanzioni a carico delle "banche significative" (tra le quali rientra la BPVI), ai sensi dell'art. 18 del regolamento UE n. 1024/2013;

3. A.A. ha proposto ricorso per cassazione con quattro motivi, illustrato da una memoria.

La Banca d'Italia ha resistito con controricorso e ha depositato una memoria.

1. il primo motivo di ricorso – "Violazione del principio di legalità ex art. 1 della L. 689/191; violazione dell'art. 6 TUF e dell'art. 3 regolamento congiunto Banca d'Italia/Consob del 29 ottobre 2007 – Inapplicabilità alla funzione di compliance degli artt. 53, comma 1, lett. b) e d), 67, comma 1, lett. b) e d) del TUB nonché della circolare 263 del 2006, Titolo V, Cap. 7 e della Comunicazione Banca d'Italia disposizioni in materia di compliance" – censura la sentenza qui impugnata per non avere colto che, in base alle disposizioni richiamate nella rubrica del motivo,

la Banca d'Italia non ha il potere di sanzionare il responsabile della compliance per violazioni di natura prudenziale contenute nel TUB o nella sua normativa di attuazione;

1.1. il motivo è infondato;

la premessa è che questa Corte (Cass. nn. 24374/2024, 12436/2022) si è già pronunciata sulla delibera sanzionatoria della Banca d'Italia n. 367/2017 in termini sfavorevoli agli opposenti.

Inoltre, la censura in esame (ma tale aspetto riguarda anche i restanti motivi), senza rivolgere una puntuale critica alla sentenza impugnata, è diretta a riproporre, in questa sede di legittimità, i medesimi rilievi critici al provvedimento sanzionatorio che sono stati esaminati e disattesi dalla Corte distrettuale.

Comunque, anche a prescindere da questa preliminare considerazione, che condurrebbe alla declaratoria d'inammissibilità di questo e dei successivi motivi, rileva il Collegio che la CDA di Roma, con un impeccabile ragionamento logico-giuridico, ha spiegato le ragioni per le quali la sanzione inflitta dalla Banca d'Italia al responsabile della funzione di controllo della l'istituto di credito vicentino è diversa da quella al medesimo irrogata dalla Consob.

Più precisamente, la sentenza impugnata (come accennato al punto 2.(i) del "Rilevato che") chiarisce (alle pagg. 4 e 5), da un lato, che la sanzione della Banca d'Italia concerne la violazione, da parte del responsabile della compliance dell'intermediario, dei controlli interni, di cui agli artt. 5 e 6 TUF, finalizzati al contenimento del rischio, della sana e prudente gestione e della stabilità patrimoniale, con specifico riferimento al ricorso massimo ai cd. "finanziamenti baciati"; dall'altro, che gli addebiti sanzionati dalla Consob concernevano la violazione degli obblighi di vigilanza e tutela della trasparenza e correttezza nella prestazione dei servizi di investimento a tutela, essenzialmente, degli investitori e del mercato.

Il dictum del giudice di merito è coerente con il dato normativo: in primo luogo, con gli artt. 53 e 67 TUB, i quali, per quanto qui rileva, attribuiscono alla Banca d'Italia la vigilanza regolamentare in tema di contenimento del rischio e di controlli interni; in secondo luogo, con le disposizioni di vigilanza in materia di conformità (compliance) della Banca d'Italia del 10 luglio 2007, che all'art. 4 stabilisce che una gestione dinamica e consapevole del rischio di non conformità richiede l'istituzione di un'apposita funzione, il cui compito specifico è quello di verificare che le procedure interne siano coerenti con l'obiettivo di prevenire la violazione di norme di eteroregolamentazione (leggi e regolamenti) e autoregolamentazione (codici di condotta, codici etici) applicabili alla banca; in terzo luogo, con la circolare della Banca d'Italia n. 263 del 2006; infine, con il regolamento congiunto Banca d'Italia-Consob del 29 ottobre 2007 ("Regolamento in materia di organizzazione e procedure degli intermediari che prestano servizi di investimento o di gestione collettiva del risparmio"), il cui art. 16 disciplina la funzione di controllo di conformità degli intermediari – la cui supervisione spetta alla Consob – ai fini dell'adempimento degli obblighi posti dalle disposizioni di recepimento della direttiva 2004/39/CE e delle relative misure di esecuzione.

La sentenza è in linea con la giurisprudenza di legittimità (Sez. 2, Sentenza n. 6738 del 07/04/2016, Rv. 639639 – 01; Sez. 2, Sentenza n. 5337 del 2019), secondo cui, in tema di vigilanza sull'attività di intermediazione finanziaria, gli artt. 5 e 6 del D.Lgs. n. 58 del 1998 prevedono un sistema di controllo duale, nell'ambito del quale alla Banca d'Italia è attribuita la competenza relativa al controllo del rischio ed alla stabilità patrimoniale mentre alla Consob quella relativa alla trasparenza ed alla correttezza dei comportamenti. Anche di recente (Sez. 2, Ordinanza n. 28135 del 2022, che, in motivazione, menziona Cass. nn. 3845/2020, 2333/2021, 21017/2019), è

stato sottolineato che il procedimento sanzionatorio della Banca d'Italia si riferisce alle carenze organizzative e del sistema dei controlli interni ed è evidentemente funzionale al rispetto di standard unitari di corretta gestione degli operatori finanziari attivi sul mercato, mentre quello affidato alla Consob riguarda i profili di inadempimento dell'obbligo di adottare procedure idonee a garantire l'efficiente, corretto e trasparente svolgimento dei servizi di intermediazione finanziaria e delle attività di investimento, in funzione di protezione tanto del cliente, soggetto debole nell'ambito del rapporto intercorrente con l'operatore finanziario, quanto della corretta gestione dei servizi sul mercato finanziario;

2. il secondo motivo censura la violazione degli artt. 24 e 111 Cost. e del principio del *ne bis in idem*: la CDA di Roma non avrebbe colto che, nella specie, in violazione dei canoni costituzionali e del principio del *ne bis in idem*, la stessa condotta (*idem factum*) è stata punita due volte, prima con la sanzione inflitta dalla Consob (che il destinatario della pena pecuniaria non ha opposto), e poi con quella irrogata dalla Banca d'Italia, opposta in questa sede;

2.1. il motivo è inammissibile;

come risulta dalla disamina del primo motivo, la CDA di Roma, con stringente tecnica argomentativa, esclude l'*idem factum* a fondamento dei due diversi procedimenti sanzionatori, mettendo in evidenza le diverse finalità delle discipline del TUF e del TUB, in funzione della tutela di diversi beni giuridici. Il ricorrente, dal canto suo, non descrive il fatto punito dalla Consob né indica, in maniera puntuale, da un lato, le ragioni di diritto per le quali i fatti che gli sono stati contestati con i due procedimenti sanzionatori dovrebbero essere identici; dall'altro, perché l'opposta tesi del giudice di merito non sarebbe corretta;

3. il terzo motivo denuncia la violazione dell'art. 11 della legge n. 689 del 1981: la CDA di Roma non avrebbe considerato, ai fini della quantificazione della sanzione, le condizioni economiche e patrimoniali dell'opponente (persona quarantatreenne, già dipendente della banca con contratto risolto a causa della crisi della BPVI, sposato, con una figlia di cinque anni, e con un mutuo mensile di 2.000 euro, con scadenza nel 2042);

3.1. il motivo non è fondato;

la CDA di Roma ha bene illustrato le ragioni per le quali ha ritenuto che la sanzione inflitta dall'autorità di vigilanza sia congrua alla luce dei parametri normativi (artt. 11, legge n. 689/1981, 144 TUB) e non debba essere diminuita.

Sul punto va data continuità alla giurisprudenza di questa Corte, secondo cui, nel procedimento di opposizione avverso le sanzioni amministrative pecuniarie, il giudice, nel caso di contestazione della misura delle stesse, è autonomamente chiamato a controllarne la rispondenza alle previsioni di legge, senza essere soggetto a parametri fissi di proporzionalità correlati al numero e alla consistenza degli addebiti, e non è tenuto a controllare la motivazione dell'ordinanza-ingiunzione, ma a determinare la sanzione entro i limiti edittali previsti, allo scopo di commisurarla all'effettiva gravità del fatto concreto, desumendola globalmente dai suoi elementi oggettivi e soggettivi, senza che sia tenuto a specificare i criteri seguiti, dovendosi escludere che la sua statuizione sia censurabile in sede di legittimità ove quei limiti (come nel caso in esame) siano stati rispettati e dalla motivazione emerga come, nella determinazione, si sia tenuto conto dei parametri previsti dall'art. 11, legge n. 689 del 1981 (Cass. n. 11481/2020; in termini, tra le altre, Cass. n. 19856/2024);

4. il quarto motivo denuncia la violazione dell'art. 14 della legge n. 689 del 1981, e la violazione dell'art. 145 TUB.

La sentenza impugnata avrebbe trascurato che la sanzione è stata irrogata in data 18/07/2016, oltre il termine di novanta giorni dall'accertamento di cui alle norme sopra richiamate, in quanto la riunione della commissione per l'esame delle irregolarità (cd. CEI) era terminata il 29/02/2016 e il verbale della stessa commissione era stato redatto il 04/04/2016, giorno in cui si deve considerare concluso l'accertamento e partire dal quale, pertanto, comincia a decorrere il termine decadenziale di novanta giorni;

4.1. il motivo non è fondato;

riprendendo le fila della giurisprudenza sezionale (Sez. 2 n. 29594 del 2023; Sez. 2, n. 4820, 19/02/2019, Rv. 652690), rileva il Collegio che la Corte d'Appello ha fatto corretta applicazione del principio di diritto, enunciato da questa Corte, secondo cui, in tema di sanzioni amministrative irrogate dalla Banca d'Italia, il termine di decadenza previsto dall'art. 14 della L. n. 689 del 1981 per la notifica della violazione decorre dall'apposizione del visto del direttore centrale della vigilanza bancaria e finanziaria, suggellandosi con esso la conclusione della fase di accertamento di tutti gli elementi dell'illecito, comprensiva, altresì, della valutazione e dell'adeguata ponderazione dei dati acquisiti e degli atti preliminari;

5. in conclusione, respinti il primo, il terzo e il quarto motivo, e dichiarato inammissibile il secondo motivo, il ricorso va rigettato;

6. le spese del giudizio di cassazione, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza;

7. ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater, del D.P.R. n. 115/2002, si dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso a norma del comma 1-bis del citato art. 13, se dovuto.

Corte di Cassazione, [.] v Banca d'Italia, 14/03/2025, No 6886

Svolgimento del processo – Motivi della decisione

1. Il Direttorio della Banca d'Italia, con delibera n. 688/2017 (conseguente ad accertamenti ispettivi di vigilanza condotti dal 18 luglio 2016 al 16 settembre 2016), irrogò a A.A., nella qualità di ex Direttore Generale di Eurofidi – Società consortile di Garanzia collettiva Fidi Scarl (da ora solo Eurofidi), la sanzione pecuniaria di Euro 24.000,00, contestandogli irregolarità consistenti in carenze nell'organizzazione e nei controlli interni di detto istituto di credito, in violazione dell'art. 107, comma 2, D.Lgs. n. 385/1993, nel testo applicabile ai sensi dell'art. 10 del D.Lgs. n. 141/2010, come modificato dall'art. 7 dello stesso D.Lgs. n. 210/2010 e dall'art. 5 del D.Lgs. n. 169/2012, parte prima, Cap. VI Istr. di Vigilanza Intermediari Elenco Speciale (Circ. n. 216/1996).

2. L'opposizione ex art. 145 D.Lgs. n. 385/1993 proposta dal A.A. fu – con sentenza n. 1843/2020 – respinta dalla Corte d'Appello di Roma con riferimento a tutte le formulate censure afferenti:

- la supposta violazione dei principi e delle norme sul contraddittorio e sulla piena conoscenza degli atti istruttori;

- l'asserita inadeguatezza della contestazione mossa a suo carico, in ordine alla quale il A.A. aveva sostenuto che non erano emerse prove certe di un suo coinvolgimento diretto, quale Direttore Generale, a proposito dei fatti addebitatigli e che lo stesso non aveva mai posto in essere atti di indirizzo della società senza l'ausilio e la verifica della praticabilità dell'iniziativa da parte delle funzioni di controllo;

- l'assunta erroneità dell'applicazione di una sanzione pecuniaria prossima al massimo, non essendo state considerate tutte le circostanze previste dall'art. 11 della legge n. 689/1981.

3. Il A.A. ha proposto ricorso per cassazione avverso la suddetta sentenza della Corte di appello di Roma, affidato a sette motivi.

La Banca d'Italia ha resistito con controricorso.

Il ricorrente ha depositato memoria ai sensi dell'art. 378 c.p.c.

1. Con il primo motivo il ricorrente denuncia la nullità del procedimento e della sentenza ex art. 360, comma 1, n. 4), per violazione dell'art. 145 TUB e degli artt. 112 e 115 c.p.c. e anche per motivazione apparente nella parte in cui la Corte d'Appello di Roma ha dichiarato – con la sentenza impugnata – inammissibile la “produzione documentale” dallo stesso effettuata con le note conclusive depositate in data 19 dicembre 2019, consistente in una perizia di parte con i relativi allegati, esplicitamente ammettendo di non voler esaminare entrambe le note conclusive di entrambe le parti, richiamando nel corpo della sentenza la nota conclusiva di Banca d'Italia, che era stata, quindi, esaminata.

2. Con il secondo motivo il ricorrente deduce la nullità della sentenza impugnata ex art. 360, comma 1, n. 4), per motivazione apparente, sostenendo che la Corte di appello non ha motivato sulla discrasia tra quanto attestato dal servizio CRE nella proposta di irrogazione della sanzione (circa l'esistenza di ulteriore documentazione aziendale acquisita dagli ispettori nel fascicolo istruttorio) e quanto solo riferito e non provato da esso ricorrente nel giudizio di opposizione (che ha negato l'esistenza di tale documentazione), nonché per omessa pronuncia sulle contestazioni formulate nel ricorso introduttivo e nelle note conclusive di esso ricorrente depositate in data 19 dicembre 2019 sulla violazione del giusto procedimento amministrativo.

3. Con il terzo motivo il ricorrente lamenta la nullità della sentenza della sentenza ex art. 360, comma 1, n. 4), c.p.c., criticando la sentenza impugnata nella parte in cui la Corte di appello ha confermato il primo Rilievo del Provvedimento, senza pronunciarsi sulle deduzioni formulate nelle sue note conclusive depositate in data 19 dicembre 2019 e nella perizia di parte allegata, in replica alla memoria di costituzione di Banca d'Italia.

Il A.A. prospetta, altresì, l'omesso esame ex art. 360, comma 1, n. 5) c.p.c. dei dati dei bilanci d'esercizio del 2013 e del 2014 di Eurofidi, dei dati relativi al monitoraggio interno ed esterno delle controgaranzie rilasciate dal FCG, dei verbali del CDA di Eurofidi da gennaio 2014 a settembre 2014, del bilancio del 2015 di Eurofidi, della Relazione Deloitte del 2016.

4. Con il quarto motivo il ricorrente allega la nullità della sentenza ex art. 360, comma 1, n. 4), c.p.c. laddove la Corte di appello ha confermato il secondo Rilievo del Provvedimento, per omessa pronuncia sulle deduzioni formulate nelle sue note conclusive depositate in data 19 dicembre 2019 e nella perizia di parte allegata, in replica alla memoria di costituzione di Banca d'Italia e, comunque per motivazione apparente nonché per omesso esame ex art. 360, comma 1, n. 5) c.p.c.

delle policy di monitoraggio interno delle controgaranzie, dei dati relativi al monitoraggio interno ed esterno delle controgaranzie dichiarate inefficaci, dei dati del bilancio della Società del 2015 e del giudizio reso dalla società di revisione, del Report di follow – up del 22 settembre 2014.

5. Con il quinto motivo il ricorrente denuncia la violazione – ex art. 360, comma 1, n. 3), c.p.c. – degli artt. 2423-bis e ss. c.c. e dell’art. 2 del D.Lgs. 38/2005, nonché omesso esame – ai sensi dell’art. 360, comma 1, n. 5) c.p.c. – dei dati dei bilanci 2013 e 2013, della Relazione di Deloitte 2016 e del giudizio con rilievi sul bilancio 2015 formulato dalla società di revisione laddove la Corte ha confermato il terzo Rilievo del Provvedimento.

6. Con il sesto motivo il ricorrente deduce l’omesso esame – ex art. 360, comma 1, n. 5) c.p.c. – degli asseriti fatti decisivi relativi alle policy aziendali per il monitoraggio delle controgaranzie e per la gestione del rischio residuale, al verbale del CDA del 22 maggio 2014, al report di follow – up del 22 settembre 2014, alla Relazione di Deloitte 2016 e al giudizio con rilievi sul bilancio 2015 formulato dalla società di revisione, laddove la Corte di merito ha confermato il terzo Rilievo del Provvedimento.

7. Con il settimo ed ultimo motivo il ricorrente lamenta l’omesso esame – ex art. 360, comma 1, n. 5) c.p.c. – dei supposti fatti decisivi riguardanti la quantificazione della sanzione, avuto riguardo alla gravità solo apparente delle presunte violazioni, al ravvedimento operoso e alla non imputabilità della condotta in capo allo stesso.

8. Premessa l’infondatezza delle pregiudiziali eccezioni di inammissibilità del ricorso per come proposte dalla controricorrente, rileva il collegio che il primo motivo non coglie nel segno e va disatteso.

È chiaramente insussistente l’assunto vizio di motivazione meramente apparente della sentenza, avendo la Corte di appello motivato sufficientemente sulla ragione dell’inammissibilità della produzione documentale (così garantendo il soddisfacimento del c.d. “minimo costituzionale”: cfr., per tutte, Cass. SU n. 8053/2014), avvenuta ad opera del ricorrente – senza essere autorizzato – con memoria in data 19.12.2019, la quale era anche comprensiva della consulenza tecnica di parte con i relativi allegati, che era stata versata agli atti del giudizio contestualmente alle note conclusive depositate dal A.A. nella citata data. Analogamente la Corte laziale ha legittimamente ritenuto inammissibile la produzione dei documenti nn. 16 e 17 depositati quali allegati delle note del 13.01.2020 (dei quali il A.A. non è riuscito, peraltro, a dimostrare una potenziale decisività ai fini di un diverso esito del giudizio), trattandosi di produzione anch’essa non autorizzata, poiché la stessa Corte aveva esplicitamente autorizzato – con apposita ordinanza del 6.05.2018 – la produzione di documenti indicati (con i nn. 11, 12, 13 e 13) in precedente memoria alla quale non erano stati allegati.

La procedura disciplinata dall’art. 145 TUB rimette alla competente Corte di appello la facoltà discrezionale di fissare appositi termini per il deposito di memorie e documenti e, sempre nel rispetto del principio del contraddittorio, su istanza di una o entrambe le parti, se lo ritiene, concedere ulteriore termine in proposito a titolo integrativo, come avvenuto nel caso di specie con la citata ordinanza del 6 maggio 2018, donde la tardività della produzione intervenuta successivamente alla scadenza dei termini prefissati.

Non si è venuta, perciò, a configurare una violazione processuale comportante la violazione del principio del contraddittorio e del diritto di difesa.

Dall'inammissibilità della produzione documentale nella suddetta data del 19.12.2019 consegue l'inammissibilità delle deduzioni difensive articolate dall'odierno ricorrente con la correlata memoria e con la relativa perizia. Del resto, la Corte di appello ha del pari dichiarato inammissibili i documenti depositati dalla Banca d'Italia allegati alle note di replica del 13.01.2020.

9. Anche il secondo motivo è privo di fondamento e va rigettato.

La Corte di appello, con la sentenza impugnata, ha specificamente appurato che, nel corso del procedimento di accertamento, era stata concessa all'incolpato la possibilità di prendere conoscenza degli atti istruttori inerenti detto procedimento, di presentare scritti difensivi e documenti, oltre ad essere ascoltato personalmente, con conseguente trasmissione al Direttorio dei relativi atti.

Inoltre, la Corte territoriale ha evidenziato che il ricorrente non ha indicato quali difese – aggiuntive rispetto a quelle già avanzate con le controdeduzioni procedurali – avrebbe potuto far valere con riferimento alle contestazioni mosse nei suoi confronti, in modo da prospettare, quantomeno, la possibilità che, in difetto dell'asserita irregolarità, l'esito del procedimento sarebbe stato diverso.

Al riguardo, la sentenza impugnata ha inequivocamente affermato che “Rispetto tali documenti A.A. non ha chiarito la natura delle difese che avrebbe svolto se li avesse conosciuti prima di presentare le proprie controdeduzioni in data 13/4/2017 (vedi doc. 5 della Banca)” (cfr. pag. 10 del provvedimento).

Inoltre, la Corte di appello ha puntualmente riferito che il A.A. non era stato in grado di riscontrare l'assunto in base al quale nel fascicolo istruttorio era stata allegata altra documentazione di cui egli non aveva potuto prendere cognizione allo scopo di esercitare pienamente il suo diritto di difesa. A tal proposito, peraltro, la stessa Corte di merito ha dato conto – senza che fossero emerse risultanze contrarie – del fatto che nel fascicolo istruttorio era stata allegata soltanto la relazione sull'inefficacia delle controgaranzie del Fondo Centrale di Garanzia, notificata ritualmente al A.A. il 16.02.2017, quale documento accluso alla lettera di contestazione.

10. Pure il terzo motivo è infondato.

Oltre a ribadire la legittimità – per quanto rimarcato in sede di esame del primo motivo – della mancata valutazione dei documenti allegati alla memoria del 19.12.2019, siccome inammissibilmente prodotti, va chiarito, con riguardo al primo rilievo del provvedimento sanzionatorio, che la Corte di appello ha certamente adottato una motivazione adeguata, avendo rilevato che i precedenti accertamenti ispettivi effettuati dal 21/5/2012 al 22/8/2012 – allorché il A.A. era ancora in carica – si erano conclusi con risultanze parzialmente sfavorevoli riconducibili alla ridotta funzionalità del processo di gestione del rischio creditizio, corroborata dal progressivo incremento delle garanzie deteriorate e delle richieste di escussioni.

La Corte d'Appello ha avuto modo di precisare che, all'esito degli accertamenti del 2012, era emerso che “la politica di sostenuto sviluppo operativo perseguita negli ultimi anni non era stata accompagnata dal necessario rafforzamento dei presidi organizzativi a supporto del processo del credito; che l'assetto dei controlli interni necessitava di ulteriore rafforzamento, specie sotto i profili di indipendenza delle funzioni e qualità delle verifiche; che occorreva dedicare maggior attenzione al contenimento dei rischi operativi connessi con i processi segnaletici e contabili;

che la gestione del rischio del credito risentiva di una regolamentazione ancora incompleta con carenze nelle prassi operative relative alle principali fasi del processo creditizio ed in particolare che, ai fini dell'istruttoria, l'ispezione non si era adoperata per acquisire in modo sistematico informazioni qualitative sui soggetti da garantire né sul sistema di rating in uso".

La Corte di Appello ha posto, poi, in risalto che la procedura sanzionatoria, malgrado i rilievi ispettivi eseguiti, non era stata avviata a suo tempo sul presupposto che gli esponenti aziendali si erano impegnati a realizzare gli interventi necessari, ma che, tuttavia, gli organi aziendali non avevano posto rimedio a tale situazione, che, di contro, si era andata ulteriormente deteriorando, configurandosi in proposito la diretta responsabilità del Direttore Generale (cui è demandata l'alta direzione, come si evince dalla circolare n. 216 del 5 agosto 1996 Sezione VI Capitolo VI Sezione II art. 1, espressamente citata nel capo di incolpazione: v. pag. 13 della sentenza qui impugnata), attese le specificità che ne caratterizzano l'attività e i sottostanti interessi (anche di natura pubblicistica), nonché l'esigenza di assicurare efficaci presidi alla stabilità della banca in relazione ai peculiari rischi dell'attività riservata.

La Corte d'Appello ha accertato nel merito l'infondatezza del motivo di opposizione e sufficientemente argomentato in ordine alla reiezione delle contestazioni fraposte dal A.A. con riferimento al prospettato assolvimento delle sue funzioni e sulla situazione generale venutasi a creare a causa del perdurare della crisi economica.

In proposito, la citata Corte ha puntualmente attestato che "l'esistenza della crisi economica avrebbe imposto l'adozione di condotte improntate a maggiore prudenza, laddove è risultato dalla Relazione della Direzione Generale Fidi sopra menzionata, che Eurofidi emetteva garanzie prive della delibera del Fondo di Garanzia, avvalendosi del fatto che la stessa società fosse soggetto abilitato a certificare il merito creditizio delle piccole e medie imprese al posto del Fondo stesso e ciò fino alla data dell'8 marzo 2014 di entrata in vigore del cd Decreto del fare, che aveva vincolato l'emissione della garanzia alla previa delibera da parte del Fondo" (pag. 15 della sentenza).

Nella decisione qui impugnata, la Corte di merito non ha nemmeno mancato di spiegare congruamente il suo convincimento anche in relazione alla "tempistica" sull'inefficacia delle controgaranzie che sarebbe stata rilevata dalle funzioni di controllo interno solo dopo le dimissioni del ricorrente. Sul punto, detta Corte ha – sulla scorta dei riscontri documentalmente accertati – rilevato che "il fenomeno aveva radici sicuramente collocabili nel lungo periodo di tempo in cui lo stesso aveva ricoperto la carica di Direttore Generale di Eurofidi dal 23/2/1995 al 26/11/2014 (circostanza specificata dalla Banca nella memoria del 20/9/2018 pag. 32 e non contestata) e pertanto l'accertamento delle sue reali dimensioni e delle sue gravi conseguenze, avvenuta in epoca successiva alle dimissioni, non vale certo ad esonerarlo dalla relativa responsabilità" (pag. 16 della sentenza), così giustificando il coinvolgimento diretto del A.A. e la legittimità degli addebiti a lui ascritti.

A fronte di una tale adeguata motivazione, il motivo in questione viene a sostanzarsi, in effetti, in una – inammissibile – sollecitazione a procedere, nella presente sede di legittimità, ad una rivalutazione delle risultanze fattuali con riferimento alla situazione aziendale di Eurofidi, con l'intento di rimettere integralmente in discussione le valutazioni di merito congruamente compiute dalla Corte di appello – con specifico riferimento anche al ruolo omissivo e, comunque, scarsamente diligente del A.A. in rapporto alla sua funzione apicale – sulla scorta di un esauriente esame delle complessive emergenze istruttorie.

11. Anche la quarta censura è destituita di fondamento.

Va, ancora una volta, confermato che, pure con riferimento al secondo rilievo del provvedimento sanzionatorio, relativo a presunte carenze organizzative del processo di controgaranzia, non si è venuto a configurare alcun vizio di omessa pronuncia sulle deduzioni formulate nelle note conclusive del ricorrente e nell'elaborato peritale di parte, siccome, per l'appunto, fatte valere mediante la produzione di documenti qualificati inammissibili.

Non si sono venuti a concretizzare nemmeno i vizi di assunta motivazione apparente o di omesso esame ex art. 360, comma 1, n. 5, c.p.c. perché – al di là di una chiara sussistenza di una motivazione adeguata – la censura si risolve in una richiesta di rilettura, sul piano della valutazione di merito (e, quindi, inammissibilmente nella presente sede di legittimità), del quadro probatorio complessivo riguardante le policy di monitoraggio interno delle controgaranzie, dei dati relativi al monitoraggio interno ed esterno delle controgaranzie dichiarate inefficaci, dei dati del bilancio della Società del 2015 e del giudizio reso dalla società di revisione, del Report di follow-up del 22 settembre 2014.

Al riguardo la Corte d'Appello ha, nel richiamare gli esiti degli accertamenti ispettivi, replicato alle prospettazioni dell'odierno ricorrente, rilevando come – proprio sulla scorta degli esiti dei controlli effettuati – il A.A. non avesse approntato una condotta adeguata del sistema dei controlli interni, non svolgendo, in particolare, in modo consapevole ed informato, il suo compito di Direttore Generale, quale incaricato dell'Alta Direzione, così conseguendone anche una carenza nelle informazioni necessarie a garantire al C.d.A. piena conoscenza dei fatti aziendali, il tutto in violazione delle prescrizioni di cui all'art. 2381 c.c. (v., in particolare, pagg. 18-19 della sentenza impugnata).

12. Anche il quinto motivo non coglie nel segno e va respinto.

Con esso si censura la sentenza della Corte d'Appello nella parte in cui ha confermato la fondatezza del terzo rilievo di cui al provvedimento sanzionatorio impugnato, relativo alla dedotta inadeguatezza degli accantonamenti apposti in bilancio per il rischio residuale ossia di inefficacia delle controgaranzie rilasciate dal FCG.

Pure questa doglianza si risolve, in effetti, in una inammissibile sollecitazione a rivisitare le risultanze di merito conseguenti all'accertamento in fatto compiuto dalla Corte di Appello in merito al terzo rilievo, mediante il quale è stato verificato che dalla documentazione prodotta e ritenuta ammissibile, non erano risultati idonei riscontri documentali atti "... a dimostrare lo svolgimento, nel periodo del suo mandato, di un'attività concretamente tesa a verificare e presidiare il rischio di inefficacia delle controgaranzie e di promuovere presso il CDA l'adozione dei relativi provvedimenti, come sottolineato dalla Banca d'Italia a pag. 30 della memoria in data 20 settembre 2018" (pagg. 19-20 della Sentenza).

Anche con riferimento all'asserito sovrastimato rischio di inefficacia delle controgaranzie nei dati contabili da parte del nuovo Consiglio di Amministrazione, la Corte d'Appello ha evidenziato come il ricorrente non abbia spiegato come era stato possibile che, nel decennio in cui era rimasto in carica, non avesse mai proceduto ad una reale ricognizione dello stato di inefficacia delle controgaranzie e non si fosse attivato nel dare disposizioni per provvedere agli accantonamenti indispensabili, non risultanti dai bilanci precedenti (cfr. pag. 20 della sentenza).

Alla stregua di tali elementi, la Corte di merito – con motivazione comunque sufficiente (come tale non censurabile) – è pervenuta alla conclusione che la complessiva condotta omissiva nel A.A. aveva determinato, in concreto, una violazione degli obblighi di garanzia per un'efficace gestione dei rischi ai quali il soggetto intermediario si espone, mancando di definire procedure di controllo adeguate e di individuare e valutare gli obiettivi fattori di rischio, espressamente previsti dalle specifiche Istruzioni di vigilanza della Banca d'Italia.

13. Il sesto motivo è, pur esso, privo di fondamento.

In effetti, con lo stesso il ricorrente reitera le contestazioni già prospettate in sede di opposizione avanti alla Corte di merito in relazione al quarto rilievo della delibera sanzionatoria riguardante le carenze di controllo sulle controgaranzie inefficaci.

Senonché, anche a tal proposito, la Corte di appello ha rilevato come, tra le attribuzioni conferite al Direttore Generale dalle Istruzioni di Vigilanza, rientravano pienamente gli aspetti oggetto del rilievo.

Nello specifico, con la sentenza impugnata è rimasto accertato che pur essendo le contestate criticità emerse dopo le dimissioni del A.A., nondimeno le stesse erano da ritenersi riconducibili proprio alla sua condotta improntata all'inadempimento degli obblighi connessi a tali attribuzioni nel lungo periodo in cui aveva ricoperto la carica apicale.

In particolare, la Corte di appello – ancora una volta con l'esplicazione di una motivazione sufficiente (che sfugge al controllo in sede di legittimità) – ha posto in evidenza che, pur a seguito dell'esame dei verbali del C.d.A. del 13 marzo, 22 maggio e 4 settembre 2014 indicati dallo stesso ricorrente allo scopo di riscontrare l'adozione di misure correttive, esse concernevano, in effetti, soltanto il processo di sostituzione del sistema informativo ed il rafforzamento dell'ufficio contenzioso.

Alla stregua di una squisita valutazione di merito, la Corte di appello ha univocamente ravvisato l'inadeguatezza e l'assoluta insufficienza di tali interventi al fine di porre rimedio alle molteplici e gravi disfunzioni elencate in modo specifico nel rilievo (peraltro ancora persistenti all'epoca dell'ispezione).

14. Anche il settimo ed ultimo motivo (formulato in via subordinata) è infondato.

In effetti, sotto l'apparente deduzione di un vizio ricondotto al n. 5 dell'art. 360 c.p.c., il ricorrente sollecita una rivalutazione delle condizioni già oggetto di più che sufficiente ponderazione ad opera della Corte di appello circa la congruità della sanzione irrogatagli.

Nella vicenda in questione, la Corte d'Appello ha, infatti, adeguatamente motivato in ordine alla commisurazione della sanzione, facendo esplicito riferimento alle dimensioni della società, alla portata delle irregolarità rilevate, nonché agli effetti che esse hanno determinato sulla situazione aziendale, conducendo all'inevitabile cessazione dell'attività, essendo rimaste incontestate le circostanze sull'avviamento del procedimento di liquidazione volontaria e che Eurofidi avesse ritirato la domanda di iscrizione all'albo unico delle società finanziarie di cui all'art. 106 TUB.

Inoltre, la Corte di merito ha specificamente rimarcato – al fine della rilevata adeguatezza proporzionale della sanzione applicata – l'incidenza della posizione apicale rivestita dal A.A. in un intervallo temporale di durata particolarmente apprezzabile, che aveva anche conosciuto gli

esiti sfavorevoli di una precedente ispezione e l'assenza di un'efficace e tempestiva attività volta a rimediare alle criticità segnalate dalla Vigilanza.

Nella sua essenzialità, quindi, la Corte di appello ha motivatamente ritenuto – in base ad un idoneo apprezzamento di merito (cfr. Cass. n. 6417/2007 e Cass. n. 21952/2014) – del tutto congrua e proporzionata la sanzione (peraltro di molto inferiore al massimo edittale) inflitta al A.A. in relazione alle sue specifiche responsabilità connesse alla carica rivestita quale Direttore generale, nonché alla gravità delle violazioni inerenti gli obblighi informativi e alle ricadute di tali condotte sulle scelte gestionali.

15. In definitiva, alla stregua delle complessive argomentazioni svolte, il ricorso deve essere integralmente respinto, con la conseguente condanna del ricorrente al pagamento delle spese di questo giudizio, che si liquidano nei sensi di cui in dispositivo.

Infine, ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater, del D.P.R. n. 115 del 2002, occorre dare atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, a norma del comma 1-bis dello stesso articolo 13, se dovuto.

Corte di Cassazione, [.] v Banca d'Italia, 14/03/2025, No 6887

Svolgimento del processo – Motivi della decisione

A seguito di una serie di accertamenti ispettivi eseguiti ai sensi dell'art. 54 del D.Lgs. n. 385/1993 (c.d. TUB) e, in particolare, di quelli effettuati dal novembre 2014 al febbraio 2015, nei confronti dei componenti del collegio sindacale – in vari intervalli temporali – della Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio (d'ora innanzi solo BPEL), poi collocata in L.C.A., A.A., B.B., C.C., D.D. e E.E., vennero a questi ultimi contestate varie violazioni consistite in carenze nei controlli e sulla sorveglianza attiva sull'operato del Consiglio di amministrazione, oltre che sulla funzionalità dei controlli contabili (ex art. 67, comma 1, lett. b) e d), del citato TUB).

All'esito della formulazione delle controdeduzioni da parte dei suddetti incolpati, il Direttorio della Banca d'Italia accoglieva le proposte formulate dalla Commissione e, con delibera n. 107/2016, irrogava nei confronti degli indicati ex componenti del collegio sindacale la sanzione, per ciascuno, di Euro 78.000,00, salvo che per la E.E., nei cui confronti veniva determinata nell'importo di Euro 69.500,00.

Gli stessi destinatari impugnavano detta delibera sanzionatoria avanzando opposizione dinanzi alla Corte di appello di Roma, che, con decreto n. cronol. 5001/2019 (dell'8 maggio 2019), la rigettava, ravvisando l'infondatezza di tutti i motivi dedotti avuto riguardo: – alla dedotta violazione dei principi di piena conoscenza degli atti istruttori e del contraddittorio, nonché alla mancata separazione tra funzioni istruttorie e decisorie rispetto all'irrogazione delle sanzioni di cui all'art. 24 della legge n. 262/2005 e all'art. 145, comma 1-bis, del TUB; – alla prospettata applicabilità – riguardo al rilievo n. 6 (attinente alla contrarietà della “buonuscita” accordata dal Direttore Generale Bronchi) – della *lex mitior* contenuta nella disposizione del nuovo art. 144-ter TUB; – alla denunciata tardività della contestazione relativa alla mancata formulazione di osservazioni al Bilancio 2010, in merito al rilievo n. 9, riguardante l'operazione di riacquisto degli immobili di Firenze, in cui erano ubicati alcuni uffici e filiali di una banca controllata,

già oggetto di precedente cessione con opzione di riacquisto; – alla lamentata geB.B.cità dei comportamenti attraverso i quali si sarebbe dovuta attuare la “sorveglianza attiva” sul C.d.A. da parte di essi componenti del collegio sindacale, con riferimento al rilievo n. 10; – all’allegazione di cause indipendenti da qualsivoglia loro condotta omissiva con riguardo al credito deteriorato di BPEL, individuate nel grave problema delle sofferenze bancarie nel mercato italiano, nell’impossibilità di esaminare “pratica per pratica” (dovendo limitare il controllo alla correttezza delle qualificazioni), alla risalenza nel tempo delle pratiche di finanziamento; – alla mancata valutazione, con riguardo al rilievo n. 4, dell’intervento del Presidente del collegio sindacale nel corso della seduta del C.d.A. in cui si discusse della proposta di integrazione avanzata dalla Banca Popolare di Vicenza; – alla contestazione relativa ai presunti vantaggi del premio “sociale” da 2,1 mln di Euro riconosciuto a tutti i dipendenti nel settembre 2013, non tenendosi conto che esso avrebbe consentito di valorizzare il personale con modalità del tutto innovative; – all’addebito relativo alle spese per consulenza; – alla verifica del funzionamento della compliance e dell’*internal audit*.

3. Contro tale delibera sanzionatoria hanno proposto, per un verso, un autonomo congiunto ricorso per cassazione A.A. e B.B. (affidandolo a dieci motivi), e, per altro verso, un altro autonomo e unitario ricorso per cassazione C.C., D.D. e E.E. (basato su undici motivi).

Ha resistito, con distinti controricorsi, la Banca d’Italia.

Tutte le parti hanno depositato memoria ai sensi dell’art. 378 c.p.c.

RICORSO di A.A. e B.B.

1. Con il primo motivo di ricorso i citati ricorrenti denunciano – ai sensi dell’art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c. – la violazione e falsa applicazione degli artt. 24 e 111 Cost., nonché dell’art. 6 della CEDU, con riferimento all’art. 145, comma 1 bis, TUB e all’art. 24, comma 1, della legge 262/2005.

Con tale complessiva doglianza i ricorrenti ribadiscono, nella presente sede di legittimità, la natura sostanzialmente penale ed intrinsecamente afflittiva degli accertamenti sanzionatori svolti dalla Banca d’Italia in applicazione del TUB, deducendo la lesione del diritto al contraddittorio in spregio dei principi che regolano le procedure dirette a comminare sanzioni che, pur essendo formalmente amministrative, devono considerarsi, in effetti, aventi natura penale ai sensi della CEDU.

Secondo l’ormai consolidata giurisprudenza di questa Corte, le sanzioni irrogate dalla Banca d’Italia ai sensi dell’art. 144 e ss. del D.Lgs. n. 385/1993 non hanno natura penale.

Le contrarie osservazioni sollevate dai ricorrenti non adducono elementi ulteriori rispetto a quanto già motivatamente affermato dai precedenti di questa Corte, cui si ritiene di dover dare continuità. Quanto al fatto che il procedimento sanzionatorio non garantirebbe adeguatamente il diritto di difesa dell’incolpato, va posto in rilievo che, sebbene l’art. 24, comma primo, L. 262/2005 disponga che “i procedimenti sanzionatori sono svolti nel rispetto dei principi della piena conoscenza degli atti istruttori, del contraddittorio, della verbalizzazione, nonché della distinzione tra funzioni istruttorie e funzioni decisorie”, è tuttavia esclusa la diretta applicabilità – in tale ambito – dei precetti costituzionali degli artt. 24 e 111 Cost., invocabili solo con riferimento al processo che si svolge dinanzi al giudice (v. Cass. SU n. 20935/2009; Cass. n. 15019/2013;

Cass. n. 18683/2014; Cass. n. 8210/2016 e, da ultimo, Cass. n. 26876/2024, relativa, peraltro, ad altro ricorso degli stessi A.A. e B.B.).

Infatti, è rimesso al legislatore nazionale la scelta di anticipare le garanzie del giusto processo già nella fase amministrativa o di assicurarle nel successivo sindacato giurisdizionale pieno, di natura tendenzialmente sostitutiva, attuato attraverso un procedimento conforme alle prescrizioni dell'art. 6 della CEDU.

Quest'ultima soluzione, cui è conforme l'ordinamento interno, non inficia la legittimità del procedimento amministrativo in relazione ai parametri fissati dal citato art. 6 della Convenzione, essendo garantito il ricorso ad un giudice imparziale e con la più piena garanzia del diritto di difesa e di contraddittorio (dove la giustificazione della non diretta applicabilità, nell'ambito del procedimento amministrativo, degli artt. 24 e 111 Cost., invocabili solo con riferimento al processo che si svolge dinanzi al giudice, innanzi al quale il destinatario della sanzione è legittimato ad impugnare il provvedimento con il pieno soddisfacimento del suddetto diritto di difesa e al rispetto del contraddittorio; cfr. anche Cass. n. 16517/2020).

Sotto altro profilo, la conformità del rito dell'opposizione ex art. 145 del D.Lgs. n. 385/1993 ai parametri costituzionali è stata riconosciuta da questa Corte già con riferimento alla disciplina anteriore alle modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 72/2015 (in cui il processo si svolgeva secondo il rito camerale e nel quale era conferita al giudice da un'ampia discrezionalità nella conduzione del procedimento), e tali conclusioni vanno tenute ferme anche con riferimento all'attuale regime processuale dell'opposizione, in cui appaiono potenziate le opportunità difensive dell'incolpato tramite la discussione orale della causa in pubblica udienza, non essendo state introdotte modifiche ulteriori al regime processuale previgente riguardo all'esercizio dei diritti di difesa (cfr. Cass. n. 5743/2004; Cass. n. 3110/1998).

2. Con il secondo motivo i ricorrenti lamentano – con riferimento all'art. 360, comma 1, n. 4, c.p.c. – il vizio di nullità della sentenza impugnata e quello di motivazione meramente apparente; ciò sul presupposto che la Corte di appello, sul piano motivazionale, si sarebbe limitata a motivare sugli illeciti in questione solo “per relationem”, ovvero mediante un rinvio agli esiti degli accertamenti ispettivi e con un richiamo acritico a principi normativi e giurisprudenziali, senza, però, valutare concretamente l'attività posta in essere dal collegio sindacale per come ricostruibile sulla base della congrua documentazione dagli stessi prodotta nel grado di merito.

2.1. Il motivo è destituito di fondamento.

I vizi denunciati sono insussistenti, avendo la Corte di appello adottato una motivazione adeguata e logicamente sviluppata in relazione al riscontro degli addebiti mossi ai ricorrenti, pervenendo ad una conferma della loro responsabilità sulla base degli accertamenti ispettivi ma anche valutando sufficientemente le critiche formulate dai medesimi ricorrenti sulla scorta delle loro difese, pure con riferimento a documenti fatti acquisire in giudizio.

In particolare, la Corte d'Appello ha sufficientemente argomentato sulle l'entità delle garanzie escusse e non pagate nel periodo oggetto di controllo, sulle entità degli accantonamenti quasi completamente assorbiti dal rischio netto sulle posizioni esposte, sull'emergenza dei rischi già in epoca antecedente i primi interventi della Banca d'Italia sulla base dell'impegno aziendale a realizzare necessari interventi di ristrutturazione e sugli obblighi di monitoraggio

e di organizzazione adeguata incombenti sul direttore generale e sui membri del consiglio di amministrazione dando, quindi, contezza argomentativa del ruolo svolto dagli odierni ricorrenti, quali componenti del collegio sindacale, che non avevano svolto – in ragione della loro posizione societaria – la necessaria sorveglianza attiva sull’operato del C.d.A. e sulla funzionalità dei controlli contabili.

3. Con il terzo motivo di ricorso, si deduce – ai sensi dell’art. 360, comma 1, nn. 3, 4 e 5, c.p.c. – la violazione e/o falsa applicazione degli artt. 24 e 111 Cost., 6 CEDU e, per l’effetto, dell’art. 112 c.p.c., oltre al vizio di motivazione meramente apparente, per aver basato la conferma del provvedimento sanzionatorio su un percorso argomentativo non corrispondente alle emergenze degli atti processuali, riversando, peraltro, sui ricorrenti l’onere della prova circa l’adempimento diligente degli obblighi gestionali e di controllo incombenti sui componenti del collegio sindacale.

3.1. Anche questo motivo è privo di fondamento.

In primo luogo, perché con esso si deduce – in modo peraltro assolutamente *geB.B.co* – una supposta mancata valutazione di documenti prodotti in giudizio (senza nemmeno indicare specificamente quali), invece insussistente, avendo la Corte di appello adottato, nel suo complesso, una motivazione sufficiente, valorizzando le risultanze degli accertamenti ispettivi e la inidoneità probatoria delle critiche istruttorie mosse dai ricorrenti.

Quanto al profilo probatorio inerente l’accertamento degli illeciti in questione e la presunzione di colpa incombente in capo agli autori, è appena il caso di ribadire che – alla stregua della univoca giurisprudenza di questa Corte – nella sentenza qui impugnata è stata fatta corretta applicazione, anche in materia di responsabilità amministrativa, del principio di diritto già dettato in tema di responsabilità civile, secondo cui “non è sufficiente ad esonerare i sindaci della società da responsabilità, in presenza di una illecita condotta gestoria posta in essere dagli amministratori, la dedotta circostanza di esserne stati tenuti all’oscuro (...), qualora i sindaci abbiano mantenuto un comportamento inerte, non vigilando adeguatamente sulla condotta degli amministratori, sebbene fosse da essi esigibile lo sforzo diligente di verificare la situazione e porvi rimedio, di modo che l’attivazione dei poteri sindacali, conformemente ai doveri della carica, avrebbe potuto permettere di scoprire le condotte illecite e reagire ad esse, prevenendo danni ulteriori” (cfr. Cass. n. 24170/2022).

Infatti, ciascuno dei componenti del collegio sindacale – ha affermato questa Corte in una pronuncia resa nell’ambito delle violazioni del TUF – è sanzionabile, in caso “di accertate carenze delle procedure aziendali predisposte per la corretta gestione societaria, a titolo di concorso omissivo *quoad functionem*, gravando sui sindaci, da un lato, l’obbligo di vigilanza – in funzione non soltanto della salvaguardia degli interessi degli azionisti nei confronti di atti di abuso di gestione da parte degli amministratori, ma anche della verifica dell’adeguatezza delle metodologie finalizzate al controllo interno della società di investimenti, secondo parametri procedurali dettati dalla normativa regolamentare Consob, a garanzia degli investitori – e, dall’altro lato, l’obbligo legale di denuncia immediata alla Banca d’Italia e alla Consob” (v. Cass. n. 1602/2021).

4. Con il quarto motivo di ricorso i ricorrenti deducono – in ordine all’art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c. – che, con riferimento all’illecito loro contestato, avrebbe dovuto essere applicata la *lex mitior* ai sensi dell’art. 7 della CEDU e dell’art. 49, par. 1 e, CDFUE.

4.1. Il motivo è destituito di fondamento.

Tenendo conto del disposto dell'art. 2, comma 3, del citato D.Lgs. n. 72/2015, è agevole osservare che – nel caso di specie – si versa nell'ipotesi di violazioni commesse prima dell'entrata in vigore di quest'ultimo testo normativo, ragion per cui la Banca d'Italia ha fatto legittimamente applicazione della disciplina del TUB antecedente a tale novella.

Oltretutto, costituisce principio consolidato nella giurisprudenza di questa Corte che alle sanzioni amministrative – che non abbiano una connotazione sostanzialmente penale (come quelle di cui trattasi, per quanto evidenziato già in risposta al primo motivo) – non si applica il principio di retroattività della c.d. *lex mitior*.

Tale principio è coerente anche con le indicazioni della Corte costituzionale, secondo cui la giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo in tema di retroattività della legge penale più favorevole ha riguardato non l'intero sistema sanzionatorio unitariamente considerato, ma le singole e specifiche discipline sanzionatorie (Corte cost. 193/2016; Corte Cost. 43/2017). Nel quadro delle garanzie apprestato dalla CEDU, come interpretate dalla Corte di Strasburgo, non si rinviene – dunque – l'affermazione di un vincolo di matrice convenzionale in ordine alla previsione generalizzata, da parte degli ordinamenti interni dei singoli Stati aderenti, del principio di retroattività della legge più favorevole, da trasporre nel sistema delle sanzioni amministrative. Né sussiste un analogo vincolo di matrice costituzionale poiché rientra nella discrezionalità del legislatore, nel rispetto del limite della ragionevolezza, modulare le proprie determinazioni secondo criteri di maggiore o minore rigore. Il differente e più favorevole trattamento riservato ad alcune sanzioni trova fondamento nelle peculiarità che caratterizzano le singole materie e non è automaticamente estendibile ad ipotesi diverse.

5. Con il quinto motivo si lamenta – avuto riguardo all'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c. – la violazione della direttiva n. 76/2010/CE e del provvedimento della Banca d'Italia 30 Marzo 2011, nonché la falsa applicazione degli artt. 28 e 30 del CCNL Dirigenti di imprese e creditizie; si deduce, altresì, la surrettizia applicazione di regola della Banca d'Italia entrata in vigore dopo i fatti in violazione del principio di legalità ex art. 1 della L. n. 689/1981 (con riferimento all'accordo di risoluzione contrattuale del rapporto con l'ex direttore generale), oltre alla violazione degli artt. 28 e 30 CCNL per i dirigenti dipendenti dalle imprese creditizie, finanziarie e strumentali (vers. 27.2.2012).

5.1. Il motivo è inammissibile.

A ben vedere, con esso, i ricorrenti contestano propriamente il merito della violazione (e della correlata sanzione) conseguente all'accertamento della corresponsione in favore del dr. Luca Bronchi – ex direttore generale – all'atto della risoluzione consensuale del rapporto di un indennizzo pari a 1,2 milioni di euro, ritenuto non in linea con gli obiettivi da realizzare e con i rischi assunti oltre che distonico con il grave deterioramento della situazione finanziaria della banca e dell'assenza di politiche organizzative soddisfacenti.

Trattasi di una evidente censura che impinge nel merito – perciò inammissibile nella presente sede di legittimità – rispetto ad un apprezzamento compiuto dalla Corte di appello con il quale è stata accertata la contrarietà della buonuscita in favore del Bronchi alle Disposizioni di vigilanza in materia di remunerazioni, con la specificazione che – anche ove si fosse voluto accedere alla prospettazione degli odierni ricorrenti circa la giustificabilità del compenso corrisposto in relazione alle tutele

derivanti dal CCNL di riferimento – il suddetto rilevante importo erogato allo stesso dirigente non si poneva affatto in linea con la necessaria prudente gestione societaria, tanto più dovendosi tener conto del deterioramento della situazione tecnica e dell'inesistente capacità reddituale della banca: ciò sul corretto e ragionevole presupposto che tutto quanto eccede i limiti minimi obbligatoriamente prescritti deve indispensabilmente misurarsi e correlarsi con le “performance” dell'intermediario, con lo stato dei rischi assunti e, su un piano più generale, con la situazione finanziaria complessiva dell'ente creditizio. Oltretutto, la Corte di appello – per avvalorare questo suo convincimento – ha stabilito che la corresponsione dell'emolumento in questione non trovava fondamento nemmeno nelle linee guida aziendali approvate nel maggio 2014.

6. Con il sesto motivo – riferito all'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c. – viene dedotta la violazione dell'art. 14 della legge n. 689/1981 sul rilievo che essi erano stati sanzionati in relazione al riacquisto di un immobile poi concesso in leasing immobiliare ad una società controllata, sulla base, però, di una preventiva contestazione tardiva, siccome effettuata oltre i 90 giorni dall'accertamento.

6.1. Il motivo è infondato.

Infatti, alla luce dell'adeguata motivazione compiuta nel decreto impugnato, la Corte di appello ha univocamente appurato che l'operazione relativa al suddetto riacquisto avvenne nell'ottobre 2013 e che, solo a seguito della constatazione di tale operazione, furono oggetto di esame ispettivo anche gli aspetti attinenti alla corretta rilevazione contabile della stessa, ovvero sin da quando gli immobili erano stato ceduti nel 2010. Di conseguenza, il relativo esame ispettivo ha implicato la necessità del reperimento e della valutazione di documenti formati nel 2014, per poi confluire nel verbale ispettivo definitivo, a cui era stato apposto il visto da parte del Capo Dipartimento in data 8 aprile 2015, momento rispetto al quale era stato poi rispettato il termine previsto per legge per la notificazione della contestazione del relativo addebito.

7. Con il settimo motivo i ricorrenti denunciano – ai sensi dell'art. 360, comma 1, nn. 3 e 4, c.p.c. – la violazione dell'art. 157 TUF e dell'art. 112 c.p.c. per omessa pronuncia sulla doglianza di eccepita incompetenza della Banca d'Italia in materia di correttezza del bilancio (avuto sempre riguardo all'operazione di riacquisto di immobili in cui erano ubicati uffici e filiali della controllata Banca Federico del Vecchio) e, quindi, per avere la stessa svolto un accertamento astrattamente di spettanza della Consob.

7.1. Il motivo è manifestamente privo di fondamento dal momento che – diversamente da quanto supposto dai ricorrenti – la condotta loro contestata non era consistita in una erronea rappresentazione di bilancio ma in una scorretta valutazione dei profili di rischio insiti nell'operazione, oggetto il cui accertamento e sanzionabilità rientrano nelle competenze specifiche della Banca d'Italia e che, quindi, avevano costituito legittimamente ambito di indagine della complessiva attività di verifica e di controllo di quest'ultima autorità di vigilanza.

Pertanto, proprio per effetto di questo inquadramento, risulta evidente che non veniva in rilievo una possibile competenza della Consob, da ritenersi, perciò, ritenuta implicitamente insussistente.

8. Con l'ottavo motivo i ricorrenti lamentano – in relazione all'art. 360, comma 1, nn. 3, 4 e 5, c.p.c. – l'omessa valutazione, sempre con riguardo alla medesima operazione di riacquisto dell'ottobre 2013, delle attività istruttorie dagli stessi compiute, unitamente alla violazione degli artt. 112 e 115 c.p.c.

8.1. Il motivo è inammissibile perché con esso i ricorrenti tendono, in effetti, a sollecitare una rivalutazione nel merito delle risultanze riguardanti tale operazione, sulla quale la Corte di appello ha espresso comunque una motivazione sufficiente idonea a sorreggere il giudizio di responsabilità degli stessi A.A.-B.B., ritenendo inidonea o, in ogni caso, inadeguata ogni diversa emergenza documentale e, quindi, del tutto prive di decisività le risultanze del verbale dell'adunanza del C.d.A. del 30.10.2013 e la presentazione in video dell'operazione addotte a supporto dell'opportunità del riacquisto.

9. Con il nono motivo viene dedotta – ai sensi dell'art. 360, comma 1, nn. 3, 4 e 5, c.p.c. – la violazione degli artt. 112 e 115 c.p.c. per omessa valutazione delle prove correlate ai motivi del credito deteriorato, avuto riguardo, in particolar modo, alla mancata spiegazione su che cosa dovessero concretamente consistere le iniziative che il collegio sindacale avrebbe dovuto approntare in proposito, avendo, invece, rilevato che il monitoraggio svolto dallo stesso collegio sindacale e le iniziative assunte fossero espressione di negligenza meritevole di essere sanzionata.

9.1. Anche questa censura si profila inammissibile perché, con essa, si risollecita, ancora una volta, una rivalutazione complessiva delle risultanze di merito circa la ritenuta responsabilità dei ricorrenti in relazione al controllo sulla gestione del credito deteriorato, con riferimento alle quali che la Corte di appello ha adottato una sufficiente motivazione, dando conto del suo raggiunto convincimento in rapporto alle deduzioni degli opposenti, senza che – come è risaputo – a dedotta insufficienza della valutazione probatoria possa, a seguito della riformulazione del n. 5 dell'art. 360 c.p.c., più avere alcuna rilevanza giuridica, né può configurare un vizio di omessa pronuncia o di violazione dell'art. 115 c.p.c.

Costituisce principio ormai acquisito nella giurisprudenza di questa Corte (cfr. Cass. SU n. 8053/2014, Cass. n. 23940/2017 e Cass. n. 7090/2022) che la novellazione dell'art. 360, primo comma, n. 5, cod. proc. civ., disposta dall'art. 54 del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, conv. in legge 7 agosto 2012, n. 134, deve essere interpretata, alla luce dei canoni ermeneutici dettati dall'art. 12 delle preleggi, come riduzione al “minimo costituzionale” del sindacato di legittimità sulla motivazione: pertanto, è denunciabile in cassazione solo l'anomalia motivazionale che si tramuta in violazione di legge costituzionalmente rilevante, in quanto attinente all'esistenza della motivazione in sé, purché il vizio risulti dal testo della sentenza impugnata, a prescindere dal confronto con le risultanze processuali; tale anomalia si esaurisce nella “mancanza assoluta di motivi sotto l'aspetto materiale e grafico”, nella “motivazione apparente”, nel “contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili” e nella “motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile”, esclusa – come già sottolineato – qualunque rilevanza del semplice difetto di “sufficienza” della motivazione.

È altrettanto consolidato l'ulteriore principio (v. Cass. SU n. 20867/2020 e Cass. n. 16016/2021) secondo cui, in tema di ricorso per cassazione, per dedurre la violazione dell'art. 115 c.p.c., occorre denunciare che il giudice, in contraddizione espressa o implicita con la prescrizione della norma, abbia posto a fondamento della decisione prove non introdotte dalle parti, ma disposte di sua iniziativa fuori dei poteri officiosi riconosciutigli (salvo il dovere di considerare i fatti non contestati e la possibilità di ricorrere al notorio), mentre è inammissibile la diversa doglianza che egli, nel valutare le prove proposte dalle parti, abbia attribuito maggior forza di convincimento ad alcune piuttosto che ad altre, essendo tale attività valutativa consentita dall'art. 116 c.p.c.

Orbene, la Corte territoriale ha – sulla base della complessiva valutazione del materiale probatorio acquisito – accertato, in concreto, la sussistenza dell’inerzia del collegio sindacale (e, quindi, anche dei due ricorrenti che ne facevano parte) nell’attività di monitoraggio del credito, e ciò anche per effetto dell’omessa adozione delle iniziative di carattere straordinario che si rendevano indispensabili al fine di contribuire al tempestivo adeguamento di norme, processi e strutture poste a presidio del credito deteriorato, precisando che, a tal proposito, non potevano costituire circostanze esimenti la crisi congiunturale economica generale di settore o la risalenza nel tempo dei crediti erogati.

Del resto, come già ricordato, in tema di sanzioni amministrative per violazione delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, la complessa articolazione della struttura organizzativa di una società di investimenti non può comportare l’esclusione od anche il semplice affievolimento del potere-dovere di controllo riconducibile a ciascuno dei componenti del collegio sindacale, i quali, in caso di accertate carenze delle procedure aziendali predisposte per la corretta gestione societaria, sono sanzionabili a titolo di concorso omissivo in relazione al loro ruolo funzionale, gravando sui sindaci l’obbligo di vigilanza in relazione non soltanto alla salvaguardia degli interessi degli azionisti nei confronti di atti di abuso di gestione da parte degli amministratori, ma anche alla verifica dell’adeguatezza delle metodologie finalizzate al controllo interno della società di investimenti, secondo parametri procedurali dettati dalla normativa regolamentare.

10. Con il decimo motivo i ricorrenti denunciano – con riferimento all’art. 360 n. 3, 4 e 5, c.p.c. – la violazione, per un verso, degli artt. 111 Cost. e 6 CEDU e, per altro verso, degli artt. 101-bis TUF e degli artt. 35 e ss. Regolamento Consob n. 11971/1999 e dell’art. 112 c.p.c.

Con riguardo al primo profilo i ricorrenti, nel richiamare un intervento del Presidente del collegio sindacale nel corso di una seduta del C.d.A. in cui si discusse della proposta di integrazione avanzata dalla Banca Popolare di Vicenza, deducono che la Corte di appello avrebbe omesso di esaminare fatti decisivi oggetto di discussione tra le parti, dai quali sarebbe emersa la conformità della condotta del collegio sindacale ai principi di corretta amministrazione, essendo stata la BPEL costantemente informata del progredire delle trattative che avevano occupato ben dieci riunioni.

Sotto il secondo profilo i ricorrenti sostengono che poiché l’offerta di Banca Popolare di Vicenza non costituì una proposta di fusione bensì un’offerta pubblica di acquisto, nessuna preventiva approvazione assembleare era richiesta, giacché gli azionisti cui essa era destinata accettavano o rifiutavano l’offerta consegnando o meno le azioni, senza alcun passaggio assembleare.

10.1. Il motivo è infondato.

Nel decreto impugnato la Corte di appello ha – in base ad uno squisito apprezzamento di merito basato sulla valutazione dei complessivi esiti istruttori – rilevato come fosse stato del tutto insufficiente l’intervento del presidente del collegio sindacale nel corso della riunione del C.d.A. dell’11 giugno 2014 in cui fu affrontata la discussione sulla proposta di integrazione della Banca Popolare di Vicenza, in occasione della quale lo stesso C.d.A. aveva deciso di non informare i soci dell’unica offerta fino ad allora pervenuta sulla scorta di motivazione geB.B. che, senza un effettivo confronto e senza che fosse stata individuata un’alternativa concretamente praticabile.

Ed anche con riguardo all’attivazione di questo ulteriore adempimento richiesto dall’organo di vigilanza il collegio sindacale era rimasto ancora una volta inerte, senza cioè assumere alcuna

idonea e fattiva iniziativa, prospettandosi del tutto insufficiente a tal fine il richiamato intervento del presidente nel corso della predetta seduta del C.d.A.

11. In definitiva, alla stregua di tutte le argomentazioni svolte, il ricorso di A.A. e B.B. deve essere integralmente rigettato.

RICORSO di C.C., D.D. e E.E.

1. Con il primo motivo i ricorrenti denunciano – ai sensi dell’art. 360, n. 3, c.p.c. – la violazione e falsa applicazione degli articoli 190, 195 e 195 bis del TUF, 25, comma 2, Cost., 2 c.p., la violazione degli artt. 6-7 CEDU, nonché dell’art. 49 della carta di Nizza in relazione al mancato riconoscimento della natura sostanzialmente penale delle sanzioni amministrative applicate nel caso di specie.

Si denuncia l’illegittimità del provvedimento per mancata applicazione degli articoli 144 e 144 ter del TUB, nel testo novellato dal D.Lgs. n. 72/2015, e, in via di subordine, si eccepisce l’illegittimità costituzionale dell’articolo 2, comma 3, del citato D.Lgs. n. 72/2015, laddove preclude l’applicazione retroattiva della norma più favorevole per contrasto con gli artt. 25, comma 2, Cost., e 117 Cost., in relazione all’art. 7 CEDU e all’art. 29 della Carta di Nizza.

1.1. Il motivo è destituito di fondamento e l’eccezione di assunta illegittimità costituzionale è manifestamente infondata.

Come già evidenziato nell’esaminare il quarto motivo dell’altro ricorso A.A.-B.B. (riguardante – si ricorda – lo stesso decreto n. 5001/2019 della Corte di appello di Roma), si è detto che, tenendo conto del disposto dell’art. 2, comma 3, del citato D.Lgs. n. 72/2015, è sufficiente rilevare che – nel caso di specie – ci si trova al cospetto di violazioni commesse prima dell’entrata in vigore di quest’ultimo testo normativo, ragion per cui la Banca d’Italia ha fatto legittimamente applicazione della disciplina del TUB antecedente a tale novella.

La giurisprudenza assolutamente consolidata di questa Corte ha rilevato che le sanzioni amministrative irrogate ai ricorrenti non ha carattere sostanzialmente penale (v. Cass. 17209/20, Cass. 16517/2020. Cass. 4/2019; Cass. pen. 12777/2018; Cass. 3656/2016; Cass. 24723/2018; Cass. 21553/2018; Cass. 16720/2018; Cass. 19219/2016; Cass. 3656/2016).

Dunque, con riguardo alle sanzioni amministrative ex artt. 144 e 144-ter TUB, irrogate prima delle modifiche apportate dal D.Lgs. n. 72 del 2015, non avendo esse natura sostanzialmente penale, non opera il principio di retroattività della *lex mitior*, con conseguente manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 3, D.Lgs. n. 72 del 2015, per contrasto con gli artt. 3 e 117 Cost., nella parte in cui tale norma non prevede l’applicazione a tali sanzioni del principio favor rei, non sussistendo una regola generale di applicazione della legge successiva più favorevole agli autori degli illeciti amministrativi (v., per tutte, Cass. n. 17209/2020).

Il regime transitorio delle modifiche alla disciplina contenuta nel capo VIII, del D.Lgs. n. 385/1993, introdotte dal D.Lgs. 72/2015, è oggetto dell’espressa previsione di cui al comma terzo dell’art. 2, che ne esclude l’applicabilità alle violazioni commesse prima dell’entrata in vigore delle disposizioni adottate dalla Banca d’Italia ai sensi dell’articolo 145-quater del D.Lgs. n. 385/1993 (Cass. n. 23814/2019 e Cass. n. 17209/2020). Analoga disposizione è contemplata dall’art. 6, comma secondo, del D.Lgs. n. 72/2015, per il quale le modifiche apportate alla parte

V, del D.Lgs. n. 58/1998, si applicano alle violazioni commesse dopo l'entrata in vigore delle disposizioni adottate dalla Consob e dalla Banca d'Italia, secondo le rispettive competenze ai sensi dell'art. 196-bis, D.Lgs. 58/1998.

Alla luce del tenore testuale delle norme transitorie, non è dunque consentito distinguere tra disposizioni sostanziali immediatamente applicabili e norme procedurali ad entrata in vigore differita, essendo chiaro l'intento del legislatore di far decorrere l'efficacia delle nuove disposizioni dal momento del completamento, in sede attuativa, del nuovo quadro normativo, fermo peraltro che l'art. 3 della citata legge delega non imponeva affatto la generalizzata applicazione del principio del favor rei, rimettendo al legislatore delegato la facoltà di estenderne l'ambito applicativo anche per il periodo anteriore.

In assenza di una connotazione penale delle sanzioni di cui si discute e al pari di quanto già affermato da questa Corte con riferimento alle sanzioni Consob, deve tenersi fermo il principio generale dell'irretroattività della legge più favorevole che vige in materia di sanzioni amministrative, non senza osservare che nessun argomento è esposto in ricorso riguardo alla concreta possibilità delle parti ricorrenti di beneficiare di circostanze idonee a contenere la sanzione al di sotto dell'importo irrogato (Cass. n. 20689/2017; Cass. n. 13433/2016; Cass. n. 4114/2016).

Quanto affermato è coerente con le indicazioni della Corte costituzionale, secondo cui la giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo in tema di retroattività della legge penale più favorevole ha riguardato non l'intero sistema sanzionatorio unitariamente considerato, ma le singole e specifiche discipline sanzionatorie (Corte cost. 193/2016;

Corte Cost. 43/2017). Nel quadro delle garanzie apprestato dalla CEDU, come interpretate dalla Corte di Strasburgo, non si rinviene – dunque – l'affermazione di un vincolo di matrice convenzionale in ordine alla previsione generalizzata, da parte degli ordinamenti interni dei singoli Stati aderenti, del principio di retroattività della legge più favorevole, da trasporre nel sistema delle sanzioni amministrative. Né – come già posto in risalto durante l'esame dell'altro ricorso A.A.-B.B. – sussiste un analogo vincolo di matrice costituzionale poiché rientra nella discrezionalità del legislatore, nel rispetto del limite della ragionevolezza, modulare le proprie determinazioni secondo criteri di maggiore o minore rigore. Il differente e più favorevole trattamento riservato ad alcune sanzioni trova fondamento nelle peculiarità che caratterizzano le singole materie e non è automaticamente estendibile ad ipotesi diverse (cfr. Cass. n. 23814/2019, in tema di intermediazione finanziaria; Cass. n. 20689/2018).

2. Con il secondo motivo i ricorrenti deducono – ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c. – la violazione e falsa applicazione dell'art. 24 della legge 262 del 2000, dell'art. 18, comma 2, dell'art. 24, commi 1 e 2, della legge 689 / 1981, dell'art. 145, comma 1 bis, TUB, oltre che della legge n. 241/1990, degli artt. 24, 97 e 111 Cost., 6 CEDU, 41,47, commi 1 e 2, e 48 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE.

2.1. Il motivo è infondato.

Con riferimento alla contestazione secondo cui il procedimento sanzionatorio non garantirebbe adeguatamente il diritto di difesa dell'incolpato, va posto in rilievo che, sebbene l'art. 24, comma primo, della L. n. 262/2005 disponga che “i procedimenti sanzionatori sono svolti nel rispetto dei principi della piena conoscenza degli atti istruttori, del contraddittorio, della verbalizzazione, nonché della distinzione tra funzioni istruttorie e funzioni decisorie”, è tuttavia esclusa la diretta

applicabilità – in tale ambito – dei precetti costituzionali degli artt. 24 e 111 Cost., invocabili solo con riferimento al processo che si svolge dinanzi al giudice (v. Cass. SU n. 20935/2009; Cass. n. 15019/2013; Cass. n. 18683/2014; Cass. n. 8210/2016).

Infatti, deve ribadirsi – alla stregua di quanto già riferito in relazione al ricorso A.A.-B.B. – come sia rimesso al legislatore nazionale la scelta di anticipare le garanzie del giusto processo già nella fase amministrativa o di assicurarle nel successivo sindacato giurisdizionale pieno, di natura tendenzialmente sostitutiva, attuato attraverso un procedimento conforme alle prescrizioni dell'art. 6 CEDU. Quest'ultima soluzione, cui è conforme l'ordinamento interno, non inficia la legittimità del procedimento amministrativo in relazione ai parametri fissati del citato art. 6 della Convenzione, essendo garantito il ricorso ad un giudice imparziale e con la più piena garanzia del diritto di difesa e di contraddittorio. Sotto altro profilo, la conformità del rito dell'opposizione ex art. 145 del D.Lgs. n. 385/1993 ai parametri costituzionali è stata riconosciuta da questa Corte già con riferimento alla disciplina anteriore alle modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 72/2015 (in cui il processo si svolgeva secondo il rito camerale ed in cui era conferita al giudice un'ampia discrezionalità nella conduzione del procedimento), e tali conclusioni vanno tenute ferme anche con riferimento all'attuale regime processuale dell'opposizione, in cui appaiono potenziate le opportunità difensive dell'incolpato tramite la discussione orale della causa in pubblica udienza, non essendo state introdotte modifiche ulteriori al regime processuale previgente riguardo all'esercizio dei diritti di difesa (cfr. Cass. n. 5743/2004; Cass. n. 3110/1998).

2.2. È opportuno aggiungere che non può neppure predicarsi, né alla stregua delle norme di rango costituzionale, né ai sensi dell'art. 6 CEDU, un obbligo incondizionato del giudice di dar corso all'assunzione di qualsivoglia mezzo istruttorio, a prescindere da una valutazione di rilevanza dei fatti da provare. L'articolo 6 della Carta EDU, pur garantendo il diritto a un processo equo, non contiene alcuna disposizione riguardante il regime di ammissibilità delle prove o sul modo in cui esse dovrebbero essere valutate, questioni che sono rimesse alla legge interna e all'apprezzamento dei tribunali nazionali (al riguardo è utile richiamare, tra le altre, la pronuncia della Corte EDU, ricorso n. 1874/2018 – Lopez Ribalda contro Spagna: par. 149).

In sostanza, la necessità – da parte del giudice – di scrutinare la rilevanza ed ammissibilità dei singoli mezzi proposti dalla parte si coniuga ed è coerente con i principi della ragionevole durata del processo, con cui collide l'espletamento di attività processuali non necessarie o superflue ai fini della pronuncia.

2.3. Non sussistono, inoltre, le condizioni per proporre rinvio pregiudiziale (sollecitato a pag. 20 del ricorso) ex art. 267 TFUE sulla compatibilità delle norme processuali che disciplinano il giudizio di opposizione alle sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia con l'articolo 48 CDFUE; la richiesta della ricorrente muove, infatti, da un'errata qualificazione delle sanzioni e dall'infondato presupposto che la suddetta opposizione sia strutturata come giudizio sull'atto e non invece sull'accertamento della responsabilità a cognizione piena, estesa a qualunque profilo di merito, con piena garanzia del contraddittorio, del diritto di difesa e del diritto alla prova.

Si rammenta, al riguardo, che il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia europea ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea non costituisce un rimedio giuridico esperibile automaticamente a richiesta delle parti (v. Cass. n. 20701/2013). Detto rinvio ha la funzione di verificare la legittimità di una legge nazionale rispetto al diritto dell'Unione Europea e se la normativa interna sia pienamente rispettosa dei diritti fondamentali della persona,

quali risultanti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La valutazione in proposito è rimessa al giudice nazionale, che non è obbligato a sollevare la pregiudiziale per il fatto che la parte ne abbia fatto richiesta (Cass. n. 13603/2011), occorrendo che la questione di interpretazione della norma comunitaria appaia rilevante e non si sia in presenza di “*acte claire*” in ragione dell'esistenza di precedenti pronunce della Corte o dell'evidenza dell'interpretazione (Corte di giustizia, sent. 6 ottobre 1982, Cilfit; Cass. SU 12067/2007, Cass. 22103/2007; Cass. 4776/2012; Cass. 26924/2013; Cass. 6862/2014).

3. Con il terzo motivo i ricorrenti prospettano – avuto riguardo all'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c.) – la violazione e falsa applicazione degli artt. 24 e 97 Cost., 6 CEDU, con riferimento alle norme e ai principi del giusto processo, della leale collaborazione, della tutela del diritto di difesa e del contraddittorio, oltre alla violazione e falsa applicazione dell'art. 24, comma 2, della legge n. 262/2005 e dell'art. 132, comma 2, n. 4), c.p.c., nella parte in cui ritiene apoditticamente legittima una geB.B.ca motivazione *per relationem*.

3.1. Come già rilevato in risposta al secondo motivo del ricorso A.A.-B.B., il denunciato vizio è insussistente, poiché la Corte di appello ha adottato una motivazione adeguata e logicamente sviluppata in relazione al riscontro degli addebiti mossi ai ricorrenti, pervenendo ad una conferma della loro responsabilità sulla base degli accertamenti ispettivi ma anche valutando sufficientemente le critiche formulate dai medesimi ricorrenti sulla scorta delle loro difese, anche con riferimento a documenti fatti acquisire in giudizio. In particolare, la Corte d'Appello ha espressamente argomentato sull'entità delle garanzie escusse e non pagate nel periodo intercorrente tra il 2010 il 2012, sulle entità degli accantonamenti quasi completamente assorbiti dal rischio netto sulle posizioni esposte, sull'emergenza dei rischi già in epoca antecedente i primi interventi della Banca d'Italia sulla base dell'impegno aziendale a realizzare necessari interventi di ristrutturazione e sugli obblighi di monitoraggio e di organizzazione adeguata che incombono al direttore generale e ai membri del consiglio di amministrazione dando, quindi, contezza argomentativa del ruolo svolto dagli odierni ricorrenti e delle ragioni che hanno condotto al superamento delle loro critiche.

Pertanto, non si è venuto affatto a configurare il denunciato vizio di supposta illegittimità del decreto impugnato perché asseritamente poggiante su una motivazione “*per relationem*”, oltre a risultare la stessa rispettosa della tutela dei principi riconducibili al diritto di difesa e al contraddittorio.

4. Con il quarto motivo di ricorso si deduce – ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c. – la violazione e falsa applicazione degli artt. 1176, 1218, 2403, 2403 bis e 2407 ss. c.c. con riguardo all'accordo di risoluzione consensuale con il Direttore Generale; la violazione e falsa applicazione dell'art. 132, comma 2, c.p.c., in relazione all'art. 111, comma 7, Cost., per essersi la Corte di appello appiattita sulle valutazioni già compiute dagli ispettori di Banca d'Italia senza dar conto delle reali condotte tenute dai sindaci; la violazione e falsa applicazione del principio di legalità ex art. 1 della legge n. 689/1981 riguardo all'applicazione di regole entrate in vigore dopo l'accadimento di fatti ed applicabilità della *lex mitior*.

4.1. Il motivo è privo di fondamento in relazione a tutti i profili denunciati.

Con riguardo alle prime due sub-censure va – come già rilevato con riferimento al ricorso A.A.-B.B. – osservato che, in effetti, con esso, i ricorrenti contestano propriamente il merito della violazione (e della correlata sanzione) conseguente all'accertamento della corresponsione in

favore del dr. Luca Bronchi – ex direttore generale – all’atto della risoluzione consensuale del rapporto di un indennizzo pari a 1,2 milioni di euro, ritenuto non in linea con gli obiettivi da realizzare e con i rischi assunti oltre che distonico con il grave deterioramento della situazione finanziaria della banca e dell’assenza di politiche organizzative soddisfacenti.

In ogni caso (come già posto in risalto in risposta al quinto motivo del ricorso A.A.-B.B.), la Corte di appello ha compiuto un idoneo apprezzamento di merito a mezzo del quale ha accertato la contrarietà della buonuscita in favore del Bronchi alle Disposizioni di vigilanza in materia di remunerazioni, con la specificazione che – anche ove si fosse voluto accedere alla prospettazione degli odierni ricorrenti circa la giustificabilità del compenso corrisposto in relazione alle tutele derivanti dal CCNL di riferimento – il suddetto rilevante importo erogato allo stesso dirigente non si poneva affatto in linea con la necessaria prudente gestione societaria, tanto più dovendosi tener conto del deterioramento della situazione tecnica e dell’inesistente capacità reddituale della banca: ciò sul corretto e ragionevole presupposto che tutto quanto eccede i limiti minimi obbligatoriamente prescritti deve indispensabilmente misurarsi e correlarsi con le “performance” dell’intermediario, con lo stato dei rischi assunti e, su un piano più generale, con la situazione finanziaria complessiva dell’ente creditizio. Peraltro, la Corte di appello – per avvalorare questo suo convincimento – ha stabilito che la corresponsione dell’emolumento in questione non trovava fondamento nemmeno nelle linee guida aziendali approvate nel maggio 2014.

Con riferimento alla terza sub-censura se ne ravvisa l’infondatezza, ribadendosi che, in materia di intermediazione finanziaria, le modifiche alla parte V del D.Lgs. n. 58 del 1998 apportate dal D.Lgs. n. 72 del 2015 si applicano alle violazioni commesse dopo l’entrata in vigore delle disposizioni di attuazione adottate dalla Consob, in tal senso disponendo l’art. 6 del medesimo decreto legislativo, e non è possibile ritenere l’applicazione immediata della legge più favorevole, atteso che il principio cd. del favor rei, di matrice penalistica, non si estende, in assenza di una specifica disposizione normativa, alla materia delle sanzioni amministrative, che risponde, invece, al distinto principio del *tempus regit actum*. Da ciò deriva l’inapplicabilità, nel caso concreto, anche del novellato art. 144-ter TUB.

5. Con il quinto motivo viene denunciata – ai sensi dell’art. 360 n. 3 c.p.c. – la violazione e falsa applicazione degli artt. 1176, 1218, 2403-bis, 2407 e segg. c.c., 149 TUF e 14 della L. n. 689/1981 riguardo all’operazione di riacquisto dell’immobile dove era ubicata la controllata banca Federico Del Vecchio; la violazione e falsa applicazione dell’art. 132, comma 2, n. 4, c.p.c. in relazione all’art. 111, comma 7, Cost. per essersi la Corte di appello appiattita sulle valutazioni già compiute dagli ispettori della Banca d’Italia e, comunque, per non aver dato conto delle reali condotte tenute dai sindaci, oltre a non aver rilevato la tardività della contestazione.

Con la stessa doglianza viene dedotta anche la violazione dell’art. 157 TUF e dell’art. 112 c.p.c. per omessa pronuncia sulla doglianza di incompetenza della Banca d’Italia in materia di correttezza del bilancio.

5.1. La prima sub-censura è inammissibile perché con esso i ricorrenti tendono, in effetti, a sollecitare una rivalutazione nel merito delle risultanze riguardanti tale operazione, sulla quale la Corte di appello ha espresso comunque una motivazione congrua e, quindi, idonea a sorreggere il giudizio di responsabilità degli stessi ricorrenti, ritenendo inidonea o, in ogni caso, insufficiente ogni diversa emergenza documentale e, quindi, del tutto prive di decisività le risultanze del

verbale dell'adunanza del C.d.A. del 30.10.2013 e la presentazione in video dell'operazione addotte a supporto dell'opportunità del riacquisto.

5.2. La seconda sub-censura è infondata dal momento che – diversamente da quanto supposto dai ricorrenti – la condotta loro contestata non era consistita in una erronea rappresentazione di bilancio ma in una scorretta valutazione dei profili di rischio insiti nell'operazione, l'accertamento della cui violazione (con conseguente applicazione della relativa sanzione, in caso di sussistenza) rientra nelle competenze specifiche della Banca d'Italia e che, quindi, aveva costituito legittimamente oggetto della complessa attività di verifica e di controllo di quest'ultima.

Pertanto, proprio in virtù di questo inquadramento, risulta evidente che non veniva in rilievo una possibile competenza della Consob, da ritenersi, perciò, ritenuta implicitamente insussistente.

5.3. Neanche la terza sub-censura coglie nel segno.

Infatti, per come già rappresentato in risposta al sesto motivo dell'altro ricorso A.A.-B.B., alla luce dell'adeguata motivazione compiuta nella sentenza impugnata, la Corte di appello ha univocamente appurato che l'operazione relativa al suddetto riacquisto avvenne nell'ottobre 2013 e che, solo a seguito della constatazione di tale operazione, furono oggetto di esame ispettivo anche gli aspetti attinenti alla corretta rilevazione contabile della stessa, ovvero sin da quando gli immobili erano stato ceduti nel 2010. Di conseguenza, il relativo esame ispettivo ha implicato la necessità del reperimento e della valutazione di documenti formati nel 2014, per poi confluire nel verbale ispettivo definitivo, a cui era stato apposto il visto da parte del Capo Dipartimento in data 8 aprile 2015, momento rispetto al quale era stato poi rispettato il termine previsto per legge per la notificazione della contestazione del relativo addebito.

6. Con il sesto motivo si deduce – in ordine all'art. 360, comma 1, nn. 3 e 5, c.p.c. – la violazione e falsa applicazione degli artt. 1176, 1218, 2403, 2403 bis, 2407 ss. c.c. riguardo alla c.d. sorveglianza attiva, il mancato esame di documenti comprovanti dati decisivi, la violazione e falsa applicazione dell'art. 24, comma, della legge n. 262/2005 e dell'art. 132, comma 2, c.p.c., in relazione all'art. 111, comma 7, Cost., per essersi la Corte di appello appiattita sulle valutazioni già compiute dagli ispettori della Banca d'Italia o, comunque, per non aver dato conto delle reali condotte tenute dai sindaci.

7. Con il settimo motivo i ricorrenti denunciano – in relazione all'art. 360, comma 1, nn. 3 e 5, c.p.c. – la violazione e falsa applicazione degli artt. 1176, 1218, 2403, 2403 bis, 2407 ss. c.c. con riferimento alle iniziative assunte dai sindaci in ordine ai crediti deteriorati, il mancato esame di documenti comprovanti fatti decisivi, la violazione e falsa applicazione dell'art. 24, comma, della legge n. 262/2005 e dell'art. 132, comma 2, c.p.c., in relazione all'art. 111, comma 7, Cost. per essersi la Corte di appello appiattita sulle valutazioni già compiute dagli ispettori della Banca d'Italia o, comunque, per non aver dato conto delle reali condotte tenute dai sindaci.

8. Con l'ottavo motivo di ricorso si lamenta – ancora con riferimento all'art. 360, comma 1, nn. 3 e 5, c.p.c. – la violazione e falsa applicazione degli artt. 1176, 1218, 2403, 2403-bis, 2407 e ss. c.c., 149 TUF riguardo alle iniziative dei sindaci con riguardo alla mancata integrazione di BPEL con la Banca Popolare di Vicenza; il mancato esame di documenti comprovanti fatti decisivi (avuto riguardo alla necessaria disamina dei verbali inerenti tale operazione); la violazione e falsa applicazione dell'art. 24, comma 2, della L. n. 262/2005 e dell'art. 132, comma 2, c.p.c., in relazione all'art. 111, comma 7, Cost., per essersi la Corte di appello appiattita sulle valutazioni

già compiute dagli ispettori di Banca d'Italia o, comunque, per non aver dato conto delle reali condotte tenute dai sindaci.

9. Con il nono motivo di ricorso si denuncia – con riferimento all'art. 360, n. 3, c.p.c. – la violazione e falsa applicazione degli artt. 1176, 1218, 2403, 2403-bis, 2407 e ss. c.c., riguardo al premio riconosciuto ai dipendenti nel settembre 2013, nonché la violazione e falsa applicazione dell'art. 24, comma 1, della L. n. 262/2005 e dell'art. 132, comma 2, c.p.c., in relazione all'art. 111, comma 7, Cost., per essersi la Corte di appello appiattita sulle valutazioni già compiute dagli ispettori di Banca d'Italia o, comunque, per non aver dato conto delle reali condotte tenute dai sindaci.

10. Con il decimo motivo di ricorso si prospetta – ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c. – la violazione e falsa applicazione degli artt. 1176, 1218, 2403, 2403-bis, 2407 e ss. c.c., 149 TUF riguardo alle spese per consulenze; la violazione e falsa applicazione dell'art. 24, comma 1, della L. n. 262/2005 e dell'art. 132, comma 2, c.p.c., in relazione all'art. 111, comma 7, Cost., per essersi la Corte di appello appiattita sulle valutazioni già compiute dagli ispettori di Banca d'Italia o, comunque, per non aver dato conto delle reali condotte tenute dai sindaci.

11. Con l'undicesimo ed ultimo motivo si deduce – ai sensi dell'art. 360, nn. 3 e 5, c.p.c. – la violazione e falsa applicazione degli artt. 1176, 1218, 2403, 2403-bis, 2407 e ss. c.c., 149 TUF e 4 L. n. 689/1981 riguardo alle funzioni di compliance e internal audit, nonché la violazione e falsa applicazione dell'art. 24, comma 1, della L. n. 262/2005 e dell'art. 132, comma 2, c.p.c., in relazione all'art. 111, comma 7, Cost., per essersi la Corte di appello appiattita sulle valutazioni già compiute dagli ispettori di Banca d'Italia o, comunque, per non aver dato conto delle reali condotte tenute dai sindaci.

12. I motivi dal sesto all'undicesimo possono essere – pur con le dovute suddivisioni – esaminati unitariamente.

Occorre, innanzitutto, sottolineare che essi sono connotati dal comune intento di rimettere in discussione (fornendo una possibile lettura alternativa degli esiti probatori) tutte le correlate valutazioni di merito operate argomentatamente – con riferimento a ciascun aspetto dedotto – dalla Corte di Appello di Roma nel decreto qui impugnato.

Detti motivi appaiono diretti all'ottenimento di una rivisitazione del merito dell'accertamento relativo alla sussistenza delle violazioni amministrative dedotte in causa, escluso in sede di giudizio di legittimità, mediante la formulazione di una serie di violazioni di legge essenzialmente formali, che si scontrano con il principio, in base al quale non è consentito nel giudizio di cassazione, se non nei ristretti limiti di cui all'art. 360, comma 1, n. 5, c.p.c., svolgere censure di merito sotto l'apparente deduzione del vizio di violazione di legge al fine di sollecitare una diversa ricostruzione dei fatti ed una differente valutazione del materiale probatorio, così da realizzare una surrettizia trasformazione del giudizio di legittimità in un ulteriore, non consentito, grado di merito (cfr., per tutte, Cass. n. 8758/2017).

Ad ogni modo essi si prospettano infondati e sono tutti basati sull'impostazione contestativa di fondo dell'eccessiva dilatazione del perimetro della responsabilità gravante sugli stessi ricorrenti nella loro qualità di membri del collegio sindacale; ciò al fine di affermare che le carenze ritenute sussistenti con il decreto impugnato ed oggetto delle censure in esame non sarebbero state a loro imputabili, in quanto asseritamente eccedenti i limiti entro i quali la figura del sindaco può essere

chiamato a rispondere delle stesse nell'ambito di un'organizzazione complessa, quale quella che caratterizza le banche ai sensi della normativa speciale di settore.

È opportuno, prima di vagliare le doglianze, esporre un quadro generale intorno al ruolo del collegio sindacale nell'assetto organizzativo creditizio e all'individuazione delle responsabilità funzionali dei relativi componenti che l'ordinamento codicistico, così come quello settoriale, addossa agli stessi alla stregua dell'elaborazione sviluppata nella giurisprudenza di questa Corte.

Prendendo in esame la disciplina delle società per azioni in generale, rileva in primo luogo l'art. 2403, co. 1, c.c., secondo cui "il collegio sindacale vigila sull'osservanza della legge e dello statuto, sul rispetto dei principi di corretta amministrazione ed in particolare sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile adottato dalla società e sul suo concreto funzionamento".

Per adempiere a tali doveri, il codice civile attribuisce ai sindaci ampi poteri: l'art. 2403 bis c.c. prevede che "i sindaci possono in qualsiasi momento procedere, anche individualmente, ad atti di ispezione e di controllo (co. 1). Il collegio sindacale può chiedere agli amministratori notizie, anche con riferimento a società controllate, sull'andamento delle operazioni sociali o su determinati affari. Può altresì scambiare informazioni con i corrispondenti organi delle società controllate in merito ai sistemi di amministrazione e controllo ed all'andamento generale dell'attività sociale (co. 2)".

I poteri di controllo dei sindaci delle società bancarie sono poi dettagliatamente individuati dalle fonti normative secondarie emanate dalla Banca d'Italia (v. art. 53 TUB).

Il collegio sindacale, nel rispetto delle attribuzioni degli altri organi della banca e collaborando con essi, assolve alle proprie responsabilità istituzionali di controllo, contribuendo ad assicurare la regolarità e la legittimità della gestione – senza arrestarsi agli aspetti meramente formali – il rispetto delle norme che disciplinano l'attività della banca, nonché a preservare l'autonomia dell'impresa bancaria (cfr., *ex plurimis*, Cass. n. 24170/2022 e Cass. n. 16276/2022), dal momento che il controllo del collegio sindacale non è solo postumo, ma deve essere anche di natura preventiva, mediante la partecipazione alle riunioni del C.D.A., onde percepire ogni potenziale anomalia o disfunzione nella vita della società.

L'organo con funzione di controllo vigila, quindi, anche sull'adeguatezza e sulla rispondenza del sistema di gestione e controllo dei rischi, ai requisiti stabiliti dalla normativa di riferimento e, per lo svolgimento delle proprie attribuzioni, tale organo dispone di adeguati flussi informativi da parte degli altri organi aziendali e delle funzioni di controllo interno.

Come ha chiarito la giurisprudenza di questa Corte, i sindaci, in particolar modo se operanti in un settore vigilato quale è quello creditizio, devono possedere ed esprimere una costante e adeguata conoscenza del "business" bancario e hanno l'obbligo di contribuire ad assicurare un governo efficace dei rischi di tutte le aree della banca e di attivarsi in modo da poter efficacemente esercitare una funzione di monitoraggio sulle scelte compiute dagli organi esecutivi (così Cass. n. 16276/2022, cit.).

Ad ulteriore prova della centralità dell'organo di controllo, in special modo nel settore creditizio, è utile rammentare che l'art. 52 TUB delinea un meccanismo di collegamento funzionale tra

collegio sindacale e autorità di vigilanza, giusta il quale tale organo aziendale è tenuto a informare senza indugio la Banca d'Italia di tutti gli atti o i fatti che possano costituire una irregolarità nella gestione delle banche o una violazione delle norme disciplinanti l'attività bancaria.

Costituisce, quindi, principio acquisito quello secondo cui grava sui sindaci il dovere di esercitare un controllo di legalità autonomo sui fatti di gestione, non dipendente dall'apporto delle sottostanti funzioni di controllo; per conseguenza, essi, in forza del loro dovere, sono in via generale chiamati a risponderne, ove l'operatività aziendale si ponga in contrasto con la legge. In altri termini, una volta che l'autorità di vigilanza abbia accertato le irregolarità nella loro oggettività, la colpevolezza dei sindaci si presume (cfr., ad es. Cass. n. 17211/2020), salvo che dimostrino – dunque con onere a loro carico – di aver fatto tutto il possibile per assolvere ai propri doveri ovvero di essersi trovati incolpevolmente nella condizione di non poter agire diversamente, onere probatorio che, nella vicenda in esame, i ricorrenti non hanno adeguatamente fornito.

13. Tutto ciò premesso, si osserva quanto segue.

13.1. Con il sesto motivo i ricorrenti hanno lamentato la supposta geB.B.cità del rilievo n. 10, con il quale si criticava l'insoddisfacente e, quindi, inidonea azione del collegio sindacale sotto il profilo della carente sorveglianza attiva sull'operato del C.d.A. e sulla funzionalità dei controlli contabili.

A tal proposito, la Corte di appello, ribaditi i doveri propriamente incombenti sui membri di detto collegio (come in precedenza evidenziati) e l'assoluta insufficienza dello svolgimento di un mero ruolo di vigilanza solo "sintetica", ha spiegato che l'indicazione dei singoli fatti concretanti le contestate irregolarità consentiva ai sindaci di comprendere l'inadeguatezza e l'inefficacia dei controlli posti in essere in presenza, peraltro, di una situazione di grave degrado della condizione tecnica della banca, tale poi da comportarne il commissariamento e, quindi, da condurla all'insolvenza.

13.2. Con il settimo motivo, i ricorrenti hanno contestato gli addebiti riguardanti gli aspetti del credito deteriorato di BPEL, ponendo riferimento ad una serie di riunioni del collegio sindacale, del C.d.A. e del comitato controllo, nelle quali erano state affrontate le relative problematiche, circostanza dalla quale si sarebbe dovuta evincere il ruolo di grande propulsione svolto dai sindaci nel contesto della crisi economica in atto.

Al riguardo, tuttavia, la Corte di appello ha messo in risalto come – dalla documentazione prodotta dagli stessi opposenti – non erano comunque emerse prove minimamente sufficienti a confortare l'avvenuto esercizio di iniziative effettivamente idonee ad ostacolare il progressivo aggravamento della situazione tecnica della banca, escludendo che potessero valere come circostanze giustificative della carenza di tale condotta la crisi economica di settore o la risalenza ne tempo dei crediti erogati; anzi, sottolinea la Corte di merito, proprio questi due aspetti avrebbero dovuto indurre il collegio sindacale ad intraprendere iniziative implicanti un più incisivo monitoraggio del credito, ricorrendo anche ad azioni di carattere straordinario, tali da assicurare un tempestivo adeguamento di norme, processi e strutture a presidio del credito deteriorato.

Peraltro, con il provvedimento impugnato è rimasto accertato che soltanto al termine del 2014 il C.d.A. aveva preso atto dello stato di degrado del portafoglio prestiti, approvando accantonamenti per Euro 200 milioni e, a gennaio 2015, con l'adozione di ulteriori rettifiche per Euro 217 milioni; proprio ciò stava a dimostrare che vi furono dei ritardi negli accantonamenti e che le svalutazioni

dell'esercizio 2014 non potevano essere attribuite alla presunta "prudenza valutativa" del collegio sindacale, dal momento che furono eseguite nel corso dell'intervallo temporale in cui erano in atto di controllo ispettivi della Banca d'Italia.

13.3. Con l'ottavo motivo, i ricorrenti hanno contestato il "decisum" della Corte di appello circa la ravvisata sussistenza degli addebiti concernenti la carente valutazione delle possibili soluzioni di mercato percorribili allo scopo, in particolare, di procedere all'integrazione con un partner di adeguato "standing", ovvero dotato di risorse idonee per rilanciare la BPEL.

In proposito, la Corte di appello ha ritenuto del tutto insufficiente l'intervento del Presidente del collegio sindacale nel corso della seduta del C.d.A. in cui si discusse della proposta di integrazione formulata dalla Banca Popolare di Vicenza, la quale, oltretutto, non era stata neppure sottoposta dall'assemblea dei soci, condotta rispetto alla quale il collegio sindacale non aveva assunto alcuna concreta congruente iniziativa, senza che l'emersione successiva delle criticità che avevano coinvolto detta Banca potesse valere ad esonerare "ex post" i sindaci dalle rispettive responsabilità inerenti la carente sorveglianza sull'adeguata esplicazione dei processi decisionali societari.

13.4. Con il nono, il decimo e l'undicesimo (oltre che ultimo) motivo, i ricorrenti hanno contestato la sentenza impugnata con riguardo alle questioni rispettivamente riguardanti gli addebiti relativi al riconoscimento a tutti i dipendenti nel settembre 2013 di un premio "sociale" per l'importo di Euro 2,1 milioni, alla proliferazione delle spese per consulenze e alla carente verifica dell'efficienza delle funzioni di "compliance" e di "internal audit".

Con riferimento a tali aspetti, la Corte di appello – con apprezzamento di merito adeguatamente motivato – ha:

a) in ordine al primo profilo, evidenziato come fosse da ritenersi incongrua la motivazione della inerente deliberazione a fronte della situazione critica della banca, siccome caratterizzata da significativi squilibri di liquidità, che avrebbero, invece, imposto un significativo contenimento dei costi;

b) in relazione al secondo profilo, considerato che – in dipendenza dei numerosi incarichi attribuiti ai consulenti (oltretutto assegnati anche contestualmente a diversi professionisti sulle stesse materie) – erano aumentati i pagamenti a fronte di prestazioni "non preventivamente contrattualizzate", senza che i ricorrenti (nella loro qualità di componenti del collegio sindacale), pur avendo intercettato il fenomeno della proliferazione di tali spese, avessero provveduto a porre in essere idonee condotte per ridimensionare tale inopportuna condotta in presenza della condizione di criticità e di illiquidità della banca;

c) con riguardo al terzo profilo, premessa l'infondatezza della censura sull'assunta tardività della contestazione poiché le inerenti criticità erano rimaste immutate nel tempo, gli oppositori, in presenza delle plurime carenze accertate, non avevano dimostrato di aver conferito il necessario rilievo alle indicazioni della funzione di controllo interno.

14. In definitiva, alla stregua delle argomentazioni complessivamente svolte, i due ricorsi devono essere integralmente respinti, con conseguente condanna dei ricorrenti, in solido fra loro, al pagamento delle spese del presente giudizio, liquidate – in un'unica soluzione in favore della controricorrente Banca d'Italia – come in dispositivo, applicando l'aumento previsto dall'art. 4, comma 2, D.M. n. 55/2004.

Infine, ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater, del D.P.R. n. 115 del 2002, occorre dare atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte dei ricorrenti, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, a norma del comma 1-bis dello stesso articolo 13, se dovuto.

Corte di Cassazione, [.] v Banca d'Italia, 14/03/2025, No 6891

Svolgimento del processo – Motivi della decisione

1. A.A., ex Direttore generale della Banca Monte dei Paschi di Siena, ha impugnato dinanzi al TAR Lazio la delibera con la quale il Direttorio della Banca d'Italia ha irrogato all'opponente tre sanzioni pecuniarie, per complessivi Euro 541.440,00, per mancate comunicazioni all'organo di vigilanza ed errate segnalazioni di vigilanza, ai sensi dell'articolo 51, comma primo, e 66 TUB, per il mancato rispetto del requisito patrimoniale minimo complessivo a livello consolidato ai sensi dell'articolo 67, primo comma, TUB e per inosservanza delle forme tecniche dei bilanci, ai sensi dell'articolo 9, comma primo, del D.Lgs. 38/2005 e dell'art. 5, primo comma e 45, del decreto legislativo 87 del 1992.

Il TAR ha declinato la propria giurisdizione in favore del giudice ordinario; la causa è stata riassunta dinanzi alla Corte d'Appello di Roma che, all'esito, ha confermato il provvedimento sanzionatorio.

Il giudice distrettuale ha ritenuto ammissibile la produzione dei documenti effettuata direttamente nel giudizio *ad quem* ad opera della Banca d'Italia, osservando che la *translatio iudicii* dal giudice amministrativo a quello ordinario aveva avuto il solo effetto di far proseguire il processo e di salvaguardare gli effetti sostanziali della domanda, mentre era preclusa l'applicazione delle norme che regolano le facoltà difensive delle parti nel processo amministrativo anche in caso di riproposizione della domanda, dovendosi riconoscere all'atto di prosecuzione la natura di atto introduttivo di un nuovo giudizio limitatamente al diverso *petitum* e alla diversa *causa petendi*.

Ha ritenuto: a) applicabile il rito dell'opposizione disciplinato dall'art. 145 TUB nel testo modificato dal D.Lgs. 72/2015 in relazione alla data in cui il giudizio era stato incardinato dinanzi al g.o.; b) tempestiva la contestazione delle infrazioni poiché, dopo che la vigilanza aveva ricevuto dalla Procura della Repubblica di Siena due lettere di *indemnity* di cui non era a conoscenza, aveva chiesto all'organo di revisione interna di Mps tutti gli atti dell'operazione contestata, trasmessi il 5.10.2012, e solo dopo averli esaminati aveva potuto prendere piena cognizione degli ulteriori fatti che si erano riverberati anche sull'accertamento delle restanti irregolarità, per cui la contestazione del 27 dicembre 2012 era intervenuta nel termine di 90 giorni previsto dall'articolo 14 della L. 689/1981; c) legittima la motivazione *per relationem* con richiamo degli atti istruttori della delibera sanzionatoria ed esaustiva e completa anche la descrizione degli addebiti oggetto della lettera di contestazione, osservando che il A.A. aveva preso posizione sui singoli addebiti in sede di controdeduzioni mostrando di conoscere le violazioni addebitategli; d) non necessario che gli incolpati fossero ascoltati dinanzi al direttorio della Banca d'Italia chiamato a deliberare la sanzione, essendogli precluso esclusivamente il compimento degli atti istruttori; e) legittima e rispettosa del principio di legalità la definizione delle condotte sanzionate mediante rinvio a disposizioni regolamentari della Banca d'Italia e nient'affatto violato il principio del contraddittorio e della piena

conoscenza degli atti istruttori per non aver ricevuto la comunicazione della proposta sanzionatoria, essendo il diritto di difesa garantito attraverso la trasmissione al Direttorio delle difese scritte degli incolpati e dei verbali delle dichiarazioni da quest'ultima rilasciate.

Quanto al merito degli addebiti, la pronuncia ha affermato che la condotta sanzionata si inseriva in più ampie contestazioni mosse al A.A. in occasione dell'importante operazione economica posta in essere da MPS, scaturita dalla necessità per la banca di capitalizzare l'impresa e dall'obiettivo di acquistare la partecipazione di controllo in banca Antonveneta, capitalizzazione che sarebbe avvenuta in forza del collegamento tra l'aumento di capitale sottoscritto da JP Morgan, il contratto di usufrutto a favore di MPS sulle azioni sottoscritte dalla JP Morgan e uno scambio di flussi finanziari tra le due controparti, con contestuale emissione da parte di Bank of New York Luxembourg di obbligazioni convertibili denominate appunto Fresh, il cui collocamento avrebbe fornito alla JPM le disponibilità finanziarie per la sottoscrizione del descritto aumento di capitale.

Le azioni sottoscritte da JP Morgan sarebbero state riconosciute nel core capital della Banca solo allorché, secondo le prescrizioni della vigilanza, la complessiva operazione avesse traslato il rischio di impresa in capo a terzi.

La Banca d'Italia aveva chiesto una revisione dell'operazione poiché il rafforzamento patrimoniale, nei termini in cui era stato concepito dalle parti, avrebbe potuto al più essere computato tra gli strumenti innovativi e non poteva superare il 20% del patrimonio di base o del patrimonio supplementare. A seguito dell'interlocuzione con Monte Paschi Siena con lettere del 3 e del 16 ottobre 2008, quest'ultima aveva assicurato che l'usufrutto sulle azioni concesso a JP Morgan non avrebbe prodotto interessi e che la prima remunerazione sarebbe avvenuta nel maggio 2009, dopo l'approvazione del bilancio 2008, mentre con una due lettere di *indemnity* MPS si era assunta i rischi connessi alla sottoscrizione delle obbligazioni convertibili e poi dell'intera operazione, e si era impegnata, nel 2009, con JP Morgan a risolvere gli accordi relativamente alla regolazione dell'usufrutto e dello swap per ottenere che le azioni sottoscritte da JP Morgan fossero computare nel core capital della Banca.

Secondo la Corte distrettuale, il A.A. aveva seguito e diretto l'intera operazione, dovendo rispondere delle omissioni informative per non aver acquisito ogni notizia utile ed informato la Vigilanza anche riguardo alla seconda lettera di *indemnity*, benché successiva alla richiesta di informazioni, essendo ricollegabile all'unitaria operazione in corso di perfezionamento. Anche rispetto all'usufrutto era previsto che la remunerazione potesse aver luogo solo a partire dal momento in cui fosse stato conseguito un apprezzabile risultato di esercizio e non prima del 2009, mentre gli interessi erano stati corrisposti già dal 2008, dovendo essere appostati nel conto economico come passività sin dal 2008.

La sentenza ha, infine, ritenuto congrua la quantificazione della sanzione in base alla gravità delle violazioni accertate.

Per la cassazione dell'ordinanza A.A. propone ricorso in otto motivi; la Banca d'Italia resiste con controricorso.

Con ordinanza interlocutoria n. 10218/2024 la causa è stata rimessa in pubblica udienza.

Le parti hanno depositato memorie illustrative.

1. Il primo motivo di ricorso denuncia la violazione e falsa applicazione dell'art. 59 della L. 69/2009, 145 del D.Lgs. 385/1993, 23 della L. n. 689/1981, 4 e 6 del D.Lgs. 150/2011, 11, comma 2, 46, commi 1 e 2, 73, comma 1 e art. 119 del codice del processo amministrativo, 50, 115, 152, 153, 154 c.p.c., 3 e 111 Cost., 2697 c.c., per aver la Corte d'Appello respinto l'eccezione di tardività del deposito della memoria difensiva e degli atti allegati da parte della Banca d'Italia, senza tener conto delle preclusioni e decadenze maturate dinanzi al giudice amministrativo, deposito che, ai sensi dell'art. 46 del codice del processo amministrativo, doveva avvenire entro sessanta giorni dalla notificazione del ricorso, non essendo tali decadenze sanate nel giudizio *ad quem*.

Il secondo motivo di ricorso deduce la violazione dell'art. 59 della L. 69/2009, 145 del D.Lgs. 385/1993, 23 della L. n. 689/1981, 4 e 6 del D.Lgs. n. 150/2011, 1, comma cinquantreesimo, 2, comma quinto, del D.Lgs. 72/2015, 50, 115, 152, 153, 154, 166, 167, 347, 416, 436 c.p.c., 3, 111 Cost., e 2697 c.c.

Il ricorrente evidenzia che la memoria della Banca d'Italia doveva essere dichiarata tardiva anche a voler ritenere che il processo riassunto dopo la declaratoria di difetto di giurisdizione del giudice amministrativo costituisca un giudizio del tutto autonomo, poiché tutte le disposizioni che disciplinano la costituzione del convenuto stabiliscono che nel primo scritto difensivo questi deve proporre tutte le difese, prendendo posizione sui fatti posti dall'attore a fondamento della domanda, indicare i mezzi di prova di cui intende valersi e i documenti che offre in comunicazione.

I due motivi sono infondati.

1.1. L'opposizione, introdotta dinanzi al TAR Lazio, privo di giurisdizione, deve sempre essere formalmente riproposta (non riassunta) dinanzi al g.o. per gli effetti voluti dall'art. 11 c.p.a., restando assoggettata alle regole processuali in vigore al momento della sua instaurazione dinanzi al giudice munito di giurisdizione.

La norma dispone che, quando la giurisdizione è declinata dal giudice amministrativo in favore di altro giudice nazionale o viceversa, ferme restando le preclusioni e le decadenze intervenute, sono fatti salvi gli effetti processuali e sostanziali della domanda se il processo è riproposto innanzi al giudice indicato nella pronuncia che declina la giurisdizione entro il termine perentorio di tre mesi dal suo passaggio in giudicato.

Hanno spiegato le Sezioni Unite che, mentre l'art. 59 è previsione di carattere generale che riguarda ogni ipotesi di circolazione del giudizio dal giudice ordinario a quelli speciali e viceversa, l'art. 11 è norma speciale che disciplina esclusivamente la *translatio iudicii* tra giudice amministrativo (dichiaratosi privo di giurisdizione) e le altre giurisdizioni, per cui, "secondo il canone di specialità, nei rapporti tra il giudice amministrativo e quelli ordinario e speciali, l'applicazione della L. n. 69 del 2009, art. 59 interviene soltanto in via sussidiaria, al cospetto di lacune della regolamentazione fornita dall'art. 11 del codice del processo amministrativo" (Cass. S.U. 27163/2018).

Riguardo alle modalità con cui si realizzano gli effetti della *translatio iudicii*, l'art. 11 contempla esclusivamente la riproposizione del giudizio, la quale, già sul piano lessicale, implica una nuova instaurazione del processo dinanzi al giudice *ad quem*, mentre è l'art. 59 ad evocare sia la riassunzione (nei commi 3 e 4), che è atto d'impulso endo-processuale volto alla riattivazione di un processo pendente, sia la riproposizione della domanda (nei commi 2 e 5), sia la prosecuzione

del giudizio (nel comma 4; Cass. s.u. 9130/2011; Cass. 25837/2016; Cass. s.u. 15223/2016; Cass. 8008/2021).

In tema di sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia, l'opposizione, dopo la declinatoria di carenza di giurisdizione del giudice amministrativo, è proposta in via autonoma dinanzi al giudice competente entro il termine perentorio di tre mesi dal passaggio in giudicato della pronuncia, essendo irrilevante, ai fini dell'ammissibilità, il deposito di una istanza di riassunzione presso la cancelleria, in ragione della espressa previsione di cui all' (Cass. 5133/2024; Cass. 25844/2023).

Ad analoghe conclusioni è pervenuta da tempo anche la giurisprudenza amministrativa (cfr. nel senso che la causa deve essere riproposta sia in caso di *translatio* dinanzi al giudice amministrativo, sia in caso di trasmigrazione da questi ad altro giudice: Consiglio di Stato n. 6442/2014 e 10978/2023).

1.2. Come ha osservato l'opponente, sia l'art. 59 L. 69/2009 sia l'art. 11 c.p.a. prevedono, senza distinguere tra riproposizione e riassunzione del giudizio, che sono fatti salvi gli effetti sostanziali e processuali della domanda proposta dinanzi al giudice privo di giurisdizione, ferme restando le preclusioni e le decadenze intervenute.

Non può tuttavia sostenersi che la Banca d'Italia era incorsa in decadenza per non aver rispettato il termine per la produzione di documenti dinanzi al Tar.

Il concetto di riproposizione indica l'instaurazione di un nuovo giudizio dominato dalle regole del processo civile con riferimento alla "ritualità del contraddittorio" e alla scansione delle decadenze e preclusioni endo-processuali (salvo, evidentemente, che la domanda – proposta nuovamente e tempestivamente ai fini del mantenimento dei suoi effetti processuali e sostanziali – deve avere per contenuto una richiesta di tutela non diversa dalla precedente: cfr. Cass. 25844/2023 in motivazione), non di quelle del processo a quo.

La netta censura tra i due processi è evidenziata dal disposto dell'art. 11, comma 7, ove prevede che "le misure cautelari perdono la loro efficacia trenta giorni dopo la pubblicazione del provvedimento che dichiara il difetto di giurisdizione del giudice che le ha emanate. Le parti possono riproporre le domande cautelari al giudice munito di giurisdizione"; il comma 6, analogamente a quanto previsto dalla L. n. 69 del 2009, art. 59, u.c., prevede che "nel giudizio riproposto davanti al giudice amministrativo, le prove raccolte nel processo davanti al giudice privo di giurisdizione possono essere valutate come argomenti di prova", evocando la disposizione dell'art. 310 c.p.c. che regola il valore delle prove raccolte nel giudizio estinto e che appare incongrua rispetto alla continuazione del processo evocata dall'art. 50 c.p.c. (Cass. S.U. 27163/2018).

Il valore di meri argomenti di prova assegnato ai mezzi assunti dinanzi al giudice privo di giurisdizione condurrebbe a conclusioni di dubbia coerenza con i diritti fondamentali di difesa ove la parte non avesse la possibilità di esercitare tutte le facoltà nel processo riproposto secondo le regole che ne disciplinano l'istruttoria e di richiedere l'acquisizione di elementi muniti di piena efficacia probatoria, ciò per effetto delle preclusioni maturate nel primo processo, venendo minata la stessa funzione garantistica della *translatio iudicii*, che non può tradursi in un pregiudizio processuale per effetto dell'erronea scelta del giudice.

Da tale prospettiva si è già affermato da questa Corte che le preclusioni cui alludono gli art. 59 della L. 69/2009 e 11 c.p.a. sono quelle di carattere sostanziale, non processuale, e che queste

ultime operano solo nell'ambito del giudizio in cui sono maturate e non si trasmettono a quello riproposto (Cass. 9385/2020; Cass. 15223/2020; Cass. 25791/2020).

1.3. Nel rito novellato dell'opposizione alle sanzioni di cui all'art. 145 TUB, l'autorità sanzionatoria non è tenuta a depositare i documenti al momento della costituzione tempestiva.

Il quarto comma della disposizione non prevede un termine di costituzione, diverso da quello previsto per il deposito dei documenti, entro il quale si consumino specifiche facoltà difensive, termine che, nella specie, la Banca d'Italia ha rispettato (costituendosi 10 gg. prima dell'udienza), non potendosi creare in via interpretativa preclusioni non espressamente contemplate dalle norme che regolano il rito.

Analoga soluzione è da tempo stata accolta per il rito ordinario e per quello sommario, che, pur regolando le facoltà che le parti devono esercitare in fase introduttiva, inclusa l'indicazione dei mezzi di prova non comminano, in caso negativo, alcuna decadenza (Cass. 81/2012; Cass. 15691/2011; Cass. 46/2021).

2. Il terzo motivo denuncia l'apparenza e la manifesta illogicità della motivazione, per aver la Corte di merito ritenuto tempestiva la contestazione, lamentando che la supposta complessità dell'istruttoria nulla spiegava circa la conoscenza avuta dalla Vigilanza dopo aver ricevuto le due lettere *indemnity*, e che per contro, come dedotto nell'opposizione, la Banca d'Italia aveva ricevuto detti elementi documentali dalla Procura della Repubblica il 22 maggio 2012 ed aveva sostenuto, il 1 giugno 2012, che tali impegni comportavano l'assunzione da parte del Monte dei Paschi di Siena rischi suscettibili di modificare aspetti rilevanti ai fini della computabilità dell'operazione Fresh nel patrimonio di vigilanza, asserendo che MPS avrebbe dovuto informare tempestivamente l'istituto di vigilanza del loro contenuto per le conseguenti valutazioni di competenza, mostrandosi in possesso di tutte le informazioni per formulare le proprie conclusioni riguardo alla sussistenza degli addebiti. La pronuncia avrebbe omesso di valutare se il tempo impiegato per completare gli accertamenti da parte della vigilanza erano stati congrui, reputando indispensabile l'ulteriore acquisizione di documenti avvenuta solo il 5 ottobre 2012.

Il quarto motivo denuncia la violazione degli art. 145 del decreto legislativo 385/1993, 14 della L. 689/1981, sostenendo che, pur occorrendo valutare la congruità del tempo necessario a completare gli accertamenti, la Corte d'appello si sarebbe limitata a dar rilievo alla complessità dell'istruttoria e della raccolta di documenti senza null'altro aggiungere, sebbene la prima violazione si configurasse già solo per la semplice omissione informativa, non occorrendo alcuna ulteriore valutazione o l'esame di documenti per formulare gli addebiti. Già la conoscenza delle due lettere di *indemnity* consentiva di rilevare la riduzione del *total capital ratio* al di sotto del minimo previsto dal regolamento sulla base di informazioni disponibili già il 23 settembre 2008.

I due motivi sono infondati.

La motivazione della decisione, benché sintetica, non può dirsi né apparente né affetta da illogicità.

A seguito della nuova formulazione dell'art. 360 n. 5 c.p.c., il controllo sulla motivazione appare ridotto alla verifica dell'esistenza della motivazione dal punto di vista grafico e materiale, alla sussistenza di affermazioni inconciliabili o di contraddizioni insanabili tali da non consentire di individuare il percorso logico della decisione o in caso di motivazione apparente (Cass. 5927/2023; Cass. 852/2020).

Sussiste la motivazione apparente se le argomentazioni adottate non siano verificabili nel loro iter logico, siano disancorate dal quadro probatorio e siano suscettibili di essere applicate, per la loro genericità e l'assenza di riferimenti al caso concreto, ad un numero indefinibile di fattispecie.

In sostanza, la motivazione, benché graficamente esistente, deve esser tale da non rendere percepibile il fondamento della decisione, perché recante argomentazioni obbiettivamente inidonee a far conoscere il ragionamento seguito dal giudice per la formazione del proprio convincimento, non potendosi lasciare all'interprete il compito di integrarla con le più varie, ipotetiche congetture (v. Cass. s.u. 2767/2023; Cass. 22232/2016; Cass. S.u. 16599/2016).

La Corte di merito ha, invece, spiegato, benché sinteticamente, che, dopo che la Vigilanza aveva ricevuto dalla Procura della Repubblica di Siena le "indemnity" che le erano state tenute trasmesse, aveva chiesto alla funzione di revisione interna di MPS tutti i documenti di supporto dell'operazione FRESH, rendendosi necessario verificare quale e di quale rilievo fosse la documentazione mancante.

Le ulteriori integrazioni erano pervenute solo il 5.10.2012 e solo dopo averla esaminate la Banca di Italia aveva potuto formulare le contestazioni, valutando anche altri fatti apparsi rilevanti nell'accertamento delle restanti irregolarità.

La pronuncia ha, dunque, individuato sotto il profilo temporale l'esaurimento delle attività di acquisizione documentale reputata indispensabile, gli atti di cui si è ritenuto necessario l'esame ai fini della completezza dell'attività ispettiva, l'adeguatezza del tempo trascorso per lo studio del contenuto, le informazioni e la loro rilevanza per la valutazione delle condotte, senza limitarsi ad un generico richiamo alla complessità degli accertamenti e alla necessità di verificare il possibile coinvolgimento di altri soggetti.

La sentenza, logicamente motivata, è conforme al principio secondo cui, in tema di sanzioni amministrative previste per la violazione delle norme che disciplinano l'attività di intermediazione finanziaria, il momento dell'accertamento, dal quale decorre il termine di decadenza per la contestazione degli illeciti da parte della Consob, va individuato in quello in cui la constatazione si è tradotta, o si sarebbe potuta tradurre, in accertamento, dovendosi a tal fine tener conto, oltre che della complessità della materia, delle particolarità del caso concreto anche con riferimento al contenuto e alle date delle operazioni (Cass. n. 21171/2019), competendo (cfr. Cass. n. 27405/2019) al giudice di merito valutare la congruità del tempo utilizzato per tale attività, in rapporto alla maggiore o minore difficoltà del caso, con apprezzamento incensurabile in sede di legittimità, se correttamente motivato (Cass. 8687/2016).

In definitiva la censura, pur a fronte della formale deduzione di una violazione di legge, attinge le valutazioni riservate alla Corte d'Appello e, soprattutto, risulta ancorata ad un giudizio di superfluità delle ulteriori acquisizioni documentali secondo una valutazione *ex post* (anziché *ex ante*) che non è invocabile per le valutazioni di cui si discute (Cass. 9254/2018).

3. Il quinto motivo deduce la violazione degli artt. 24, 25, 97 e 111 Cost., 144, 145 D.Lgs. 385/1993, 24 L. 262/2005 e 6 CEDU, sostenendo anzitutto che le sanzioni applicate avrebbero carattere penale alla stregua dei criteri Grande Stevens Italia, dovendo ritenersi, anche alla luce della successiva giurisprudenza comunitaria, che i due parametri della gravità della sanzione e del carattere punitivo siano alternative, non cumulative, potendo sussistere il carattere punitivo della sanzione anche se l'ammontare della pena pecuniaria sia oggettivamente contenuta, mentre non sarebbe

ammissibile affermare la natura penale delle sanzioni comparando il solo massimo edittale stabilito dagli articoli 144 TUB e 187 ter TUF, occorrendo anche tener conto della sanzione accessoria della pubblicazione sul bollettino previsto dall'articolo 8. Si assume inoltre che, secondo la giurisprudenza costituzionale, tutte le misure di carattere punitivo/afflittivo debbono essere soggette alla disciplina della sanzione penale in senso stretto, occorrendo garantire il contraddittorio e la piena conoscenza degli atti nella loro interezza.

Il motivo è infondato.

Il ricorrente deduce in via generica la violazione del contraddittorio e della difesa nel procedimento sanzionatorio, senza indicare quale specifico pregiudizio abbia subito alle proprie facoltà difensive, risultando che il A.A. abbia avuto piena conoscenza della proposta sanzionatoria e abbia esercitato il diritto di difesa mediante controdeduzioni scritte: la doglianza relativa alla violazione del diritto al contraddittorio presuppone sempre la deduzione di una lesione concreta ed effettiva del diritto di difesa, specificamente conculcato o compresso nel procedimento sanzionatorio.

Detto principio, più volte ripetuto nella giurisprudenza di legittimità (Cass. 27038/13; Cass. 24048/15), merita conferma, privilegiando una lettura sostanzialistica del diritto al contraddittorio il canone della strumentalità delle forme, in sintonia con il diritto dell'Unione europea e, in particolare, con gli approdi della giurisprudenza elaborata dalla Corte di giustizia sull'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali (cfr. CGUE sent. 3.7.2014, Kamino International Logistics e 26.9.2013, Texdata Software).

3.1. Deve escludersi, comunque, che le sanzioni previste dagli art. 144 e ss., D.Lgs. 385/1993 (nella formulazione anteriore alle modifiche di cui al D.Lgs. 72/2015) nei confronti dei soggetti che svolgano funzioni di direzione, amministrazione e controllo degli istituti bancari abbiano natura sostanzialmente penale.

Il rilievo non tiene conto del contrario e consolidato orientamento di questa Corte secondo cui dette fattispecie sanzionatorie non sono assimilabili a quelle contemplate dall'art. 187 ter TUF, in tema di manipolazione del mercato, su cui si è pronunciata la Corte EDU nella sentenza del 4.3.2014 (cd. caso Grande Stevens ed altri contro Italia).

Nel caso esaminato dalla Corte europea, le sanzioni ex art. 187 ter TUF risultavano incomparabilmente più gravose da un punto di vista economico rispetto a quelle di cui si discute, determinando inoltre l'applicazione delle sanzioni accessorie di cui all'art. 187 quater (interdizione dallo svolgimento di funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso soggetti autorizzati, interdizione temporanea dallo svolgimento di funzioni di amministrazione, direzione e controllo di società quotate e di società appartenenti al medesimo gruppo di società quotate, la perdita temporanea dei requisiti di onorabilità per i partecipanti al capitale dei soggetti indicati alla lettera a, etc. etc.), così da incidere su diritti e libertà fondamentali riguardo alle concrete estrinsecazioni professionali, imprenditoriali e manageriali della persona.

Secondo la giurisprudenza comunitaria – per stabilire la sussistenza di un'accusa di natura penale, occorre impiegare tre criteri: la qualificazione giuridica della misura secondo il diritto nazionale, la natura nonché il grado di severità della “sanzione”.

Sebbene i suddetti criteri (cd. Engel) siano alternativi e non cumulativi e per quanto debba aversi riguardo alla misura della sanzione edittale e non alla gravità della sanzione alla fine inflitta – va

tuttavia considerato che la valutazione sull'afflittività economica di una sanzione non può essere svolta in termini totalmente astratti, ma va necessariamente rapportata al contesto normativo nel quale la disposizione punitiva si inserisce.

Nel caso in esame, il diritto nazionale attribuisce chiaramente natura amministrativa alla misura adottata e la medesima qualificazione pare confermata dalle specifiche connotazioni della sanzione, apparendo indirizzata ad una platea ristretta di possibili destinatari (i componenti degli organi di amministrazione e controllo delle banche), a conferma del fatto che la disposizione non contempla un divieto di generale applicabilità.

Nella sentenza 14.3.2014 Grande Stevens c. Italia, la stessa Corte Edu ha ritenuto, in tema di *market abuse*, che la conformità con l'art. 6 CEDU non viene meno nel caso in cui una sanzione di natura penale sia inflitta da un'autorità amministrativa la cui decisione non soddisfi le condizioni di cui al paragrafo 1 della norma, laddove sul provvedimento adottato sia previsto un controllo a posteriori da parte di un organo indipendente e imparziale avente giurisdizione piena.

Si è perciò ribadito che “in tema di sanzioni che, pur qualificate come amministrative, abbiano natura sostanzialmente penale, la garanzia del giusto processo, ex art. 6 CEDU, può essere realizzata, alternativamente, nella fase amministrativa – nel qual caso, una successiva fase giurisdizionale non sarebbe necessaria – ovvero mediante l'assoggettamento del provvedimento sanzionatorio – adottato in assenza di tali garanzie – ad un sindacato giurisdizionale pieno, di natura tendenzialmente sostitutiva ed attuato attraverso un procedimento conforme alle richiamate prescrizioni della convenzione, il quale non ha l'effetto di sanare alcuna illegittimità originaria della fase amministrativa giacché la stessa, sebbene non connotata dalle garanzie di cui al citato art. 6, è comunque rispettosa delle relative prescrizioni, per essere destinata a concludersi con un provvedimento suscettibile di controllo giurisdizionale (fattispecie in tema di sanzioni applicate dalla Consob all'esito del procedimento amministrativo previsto dall'art. 187 septies D.Lgs. 58 del 1998: Cass. 770/2017).

È comunque escluso che i principi convenzionali conducano a ritenere che una sanzione qualificata come amministrativa dal diritto interno abbia – sempre e a tutti gli effetti – natura sostanzialmente penale (Cass. 1621/2018; Cass. 8855/2017; Cass. 770/2017; Cass. 13433/2016).

Non si pone, quindi, un problema di compatibilità con le garanzie riservate ai processi penali dall'art. 6 CEDU (Cass. 8855/2017; Cass. 1621/2018; Cass. 4/2019; Cass. 5/2019; Cass. 31632/2019; Cass. 13433/2016; Cass. 4114/2016; Cass. 3656/2016, tutte in rapporto a Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri c. Italia).

3.2. Sebbene l'art. 24, comma primo, L. 262/2005 disponga che “i procedimenti sanzionatori sono svolti nel rispetto dei principi della piena conoscenza degli atti istruttori, del contraddittorio, della verbalizzazione nonché della distinzione tra funzioni istruttorie e funzioni decisorie rispetto all'irrogazione della sanzione, è tuttavia esclusa la diretta applicabilità – in tale ambito – dei precetti costituzionali degli artt. 24 e 111 Cost., invocabili solo con riferimento al processo che si svolge dinanzi al giudice (Cass. s.u. 20935/2009; Cass. 15019/2013; Cass. 18683/2014; Cass. 23782/2004).

È rimesso al legislatore nazionale la scelta di anticipare le garanzie del giusto processo già nella fase amministrativa o di assicurarle nel successivo sindacato giurisdizionale pieno, di natura tendenzialmente sostitutiva, attuato attraverso un procedimento conforme alle prescrizioni dell'art. 6, CEDU.

Quest'ultima soluzione, recepita dall'ordinamento interno, non inficia la legittimità del procedimento amministrativo in relazione ai parametri fissati dell'art. 6 della Convenzione, essendo garantito il ricorso ad un giudice imparziale e con la più piena garanzia del diritto di difesa e di contraddittorio.

Pertanto le disposizioni di vigilanza in tema di sanzioni attribuiscono all'interessato ampi diritti di partecipazione al procedimento sanzionatorio che si esplicano nell'esercizio del diritto di accesso agli atti della procedura nel rispetto del regolamento nella facoltà di presentare, in ordine agli addebiti contestati, deduzioni scritte e documenti, e nella richiesta di audizione personale.

4. Il sesto motivo deduce la violazione degli artt. 2396, 2697, 2702, 2727, 2729 c.c., 51 e 66 TUB per aver la pronuncia ritenuto in via presuntiva che il A.A. fosse a conoscenza del contenuto le lettere di *indemnity* e che godesse di ampi poteri decisionali e di autonomia operativa, affermando che il ricorrente poteva andare esente da responsabilità solo se avesse posto in essere misure concrete atte ad individuare situazioni irregolari, così attribuendo valore indiziario ad elementi che erano privi dei requisiti di gravità, convergenza e univocità, tali non potendo essere considerate l'interlocuzione diretta e continuativa con la vigilanza sin dal Marzo 2008, né la difesa tecnica svolta nel procedimento sanzionatorio quale prova della conoscenza dell'operazione.

La stessa nota del 23 settembre 2008, con cui la Banca d'Italia aveva chiesto chiarimenti in ordine all'operazione di rafforzamento del capitale sociale e alle iniziative che MPS intendeva assumere per garantire il rispetto dei requisiti patrimoniali, non vedeva come destinatario il ricorrente, ma il Collegio sindacale e il Responsabile della funzione compliance, apparendo generico anche il riferimento alla posizione apicale del A.A., giacché non sussiste alcuna connessione tra tali circostanze e il fatto ignoto che si voleva dimostrare, ossia la conoscenza delle *indemnity*, della cui esistenza il ricorrente sostiene di esser stato tenuto all'oscuro. Erroneamente la pronuncia avrebbe considerato il Direttore generale responsabile per le violazioni contestate in virtù del ruolo assunto, con un'indebita equiparazione all'amministratore delegato sebbene il A.A. non fosse stato nominato dall'assemblea per disposizione dello statuto, in assenza di segnali di allarme inequivocabili e dunque percepibili con l'ordinaria diligenza poiché solo in tal caso poteva essersi l'adozione di misure a volte ad evitare a superare le irregolarità rilevate.

La Corte di merito avrebbe infine violato gli articoli 51 e 66 del TUB per aver ritenuto che le norme non consentano margini di apprezzamento in ordine al dovere di fornire all'istituto di vigilanza tutte le informazioni richieste pur a fronte di un'istanza generica dell'Autorità di vigilanza; deduce il ricorrente che, comunque, la lettera di *indemnity* della Bank of New York del 10 Marzo 2009 era successiva di circa 5 mesi rispetto a quando l'autorità di vigilanza – nell'ottobre 2008 – aveva espresso la valutazione favorevole alla computabilità dell'operazione di rafforzamento patrimoniale nel core capital di Banca Monte Paschi di Siena, non avendo la Banca d'Italia inoltrato richieste successive a quella del 27 ottobre 2008.

Il motivo è infondato.

Il sindacato di legittimità sul corretto utilizzo delle presunzioni è volto ad accertare se il giudice abbia valorizzato elementi privi di gravità, concordanza e significatività, per dedurre dal fatto noto un fatto ignoto da dimostrare, potendosi scrutinare la plausibilità del percorso che lega la verosimiglianza delle premesse alla probabilità delle conseguenze (Cass. s.u. 8053/2014).

In tale verifica, ammissibile in cassazione, non è consentito accertare nuovamente i fatti posti a base dell'inferenza (fatti noti), né sostituire una diversa massima di esperienza a quella utilizzata dal giudice, che può essere disattesa non già quando l'interferenza probatoria non sia "necessitata", ma solo quando non sia neppure minimamente sorretta o sia addirittura smentita dalle premesse del ragionamento decisorio (avendosi, in tal caso, una mera apparenza del discorso giustificativo; Cass. s.u. 8053/2014).

È precluso anche il confronto tra la sentenza impugnata e le risultanze istruttorie o l'apprezzamento di un fatto probatorio diverso o ulteriore rispetto a quelli assunti dal giudice del merito a fondamento della decisione, cui compete non solo di valutare l'opportunità di fare ricorso alla prova presuntiva, ma anche l'individuazione dei fatti da porre a fondamento del relativo processo logico: il relativo apprezzamento – su tali aspetti – pertiene al giudizio di fatto che non può essere contestato con la semplice prospettazione di un convincimento diverso da quello espresso dal giudice, occorrendo far emergere l'assoluta illogicità e contraddittorietà del ragionamento. È infine escluso che la sola mancata valutazione di un elemento indiziario possa dare luogo al vizio di omesso esame di un punto decisivo (cfr. Cass. 27070/2022; Cass. n. 20421/2022; Cass. n. 5279/2020; Cass. 1234/2019).

Nessuna violazione del regime delle presunzioni può addebitarsi alla Corte di merito.

La sentenza, con ampia e logica motivazione, ha spiegato che le violazioni contestate riguardavano un'operazione strategica, finalizzata ad acquisire il controllo di altra Banca, l'Antonveneta, con un relevantissimo impegno economico. Per ricapitalizzare la Banca, era stato deliberato un aumento di capitale sottoscritto da JP Morgan, costituendo nel frattempo un diritto di usufrutto sulle azioni di nuova emissione in favore di MPS e uno swap tra le due controparti, mentre Bank of New York Luxembourg avrebbe emesso obbligazioni convertibili (denominate Fresh), il cui collocamento doveva consentire a JP Morgan di reperire le risorse da impiegare per la sottoscrizione dell'aumento di capitale.

Il particolare rilievo dell'operazione scaturiva dall'importante acquisizione programmata da MPS, che avrebbe consentito di assumere quelle dimensioni indispensabili per concorrere nel mercato europeo ed internazionale.

Le azioni di nuove emissione potevano essere computate nel core capital della Banca solo se il rischio fosse stato traslato in capo a terzi e comunque l'Autorità di vigilanza aveva comunicato che l'innovativo strumento adottato poteva concorrere solo in misura del 20% del patrimonio di base o nel patrimonio supplementare, avendo inoltre MPS assicurato (con le missive del 3 e 16 ottobre 200) che nessun interesse sarebbe stato corrisposto per l'usufrutto delle azioni sottoscritte da JP Morgan e che la prima remunerazione sarebbe intervenuta solo dopo l'approvazione del bilancio 2008.

Per contro, con le due lettere di *indemnity* MPS si era assunta il rischio connesso alla sottoscrizione dei titoli obbligazionari verso JP Morgan e aveva concordato con quest'ultima di risolvere i precedenti accordi con i quali, per venire incontro ai rilievi di Banca d'Italia, era stato modificato il contratto di usufrutto e di swap per consentire la computabilità delle azioni sottoscritte nel core capital banca. In più era emerso il pagamento di corrispettivi per l'usufrutto nel periodo luglio 2008 – aprile 2009.

La Corte di merito ha escluso che il A.A. non fosse a conoscenza delle *indemnity*, valorizzando sia il ruolo di vertice della Banca – equiparabile all'amministratore delegato – sia il fatto che il ricorrente era stato il principale interlocutore della Vigilanza per tutta l'operazione.

Sin dal marzo 2008 aveva presieduto all'intero svolgimento dell'operazione, avendo poi ricevuto la nota del 23.9.2008 con cui erano state segnalate le criticità (sebbene non ne fosse il formale destinatario), avendo MPS dato riscontro – come ha spiegato la Corte di merito – alle osservazioni ricevute con le successive missive del 3 e 16 ottobre 2008.

Appare del tutto logica la conclusione che il A.A., sia per la posizione apicale, sia per l'assoluta rilevanza dell'operazione e per la diretta interlocuzione con la Banca fosse pienamente edotto delle vicende che hanno dato luogo alle e che avrebbe dovuto per acquisire ogni documentazione utile in una fase cruciale e strategica per la Banca, non potendo far gravare le responsabilità sugli organi interni della banca.

Peraltro, proprio con riferimento alla posizione del A.A. e all'operazione cd. Fresh, questa Corte ha già equiparato il Direttore generale MPS alla posizione degli amministratori, evidenziando che, ai sensi dell'art. 2396 cod. civ., “le disposizioni che regolano la responsabilità degli amministratori si applicano anche ai direttori generali nominati dall'assemblea o per disposizione dello statuto, in relazione ai compiti loro affidati (...)”, e che, ai sensi dell'art. 2392, 2 co., cod. civ., gli amministratori “sono solidalmente responsabili se, essendo a conoscenza di fatti pregiudizievoli, non hanno fatto quanto potevano per impedirne il compimento o eliminarne o attenuarne le conseguenze dannose” (Cass. 14710/2020; per la responsabilità del Direttore generale in genere, Cass. 12108/2020).

Il fatto che la nomina non fosse avvenuta per volontà assembleare è circostanza dedotta inammissibilmente solo in questa sede (mancando indicazioni contrarie in ricorso).

Nessuna discrezionalità poteva riservarsi a MPS nell'assolvimento dei doveri di trasmissione dei documenti riguardanti l'operazione Fresh e rispetto poi alla lettera di *indemnity* del 2009: la Corte di merito ha spiegato che l'informativa doveva riguardare l'intera operazione negoziale, da valutare in relazione al rispetto delle condizioni di patrimonializzazione, per cui il A.A. era obbligato a trasmettere anche gli atti successivi che si inserivano nella unitaria sequenza negoziale, essendo altrimenti quell'informazione parziale, ponendosi ad ostacolo per le verifiche di Vigilanza.

5. Il settimo motivo denuncia la nullità della sentenza per vizio di motivazione, per aver la Corte ritenuto congrua la sanzione, trascurando che ai sensi dell'art. 8 L. 689/1981 andava applicata una sola sanzione maggiorata, non avendo la sentenza spiegato quali fossero i plurimi atti che avevano dato luogo all'incolpazione e quali fossero le plurime disposizioni violate.

L'ottavo motivo denuncia la violazione degli artt. 8 e 11 della L. 689/1981, sostenendo che, in luogo di applicare più sanzioni, triplicando quella per la prima contestazione, occorreva considerare l'unicità della condotta e l'operatività del cumulo formale.

Il motivo è infondato.

È legittima dell'applicazione del cumulo materiale delle sanzioni, essendosi in presenza di condotte attive ed omissive chiaramente individuate ed oggettivamente distinte (mancate comunicazioni agli organi di vigilanza ed errate segnalazioni, mancato rispetto dei requisiti patrimoniali minimo complessivo a livello consolidato, inosservanza delle forme tecniche dei bilanci), né può contestarsi un difetto di motivazione riguardo all'unicità della condotta, emergendo già dal ricorso (pag. 39, nota 36) come fosse in discussione la congruità dell'aggravamento fino al triplo

della sola sanzione applicata per la terza violazione, non anche e specificamente l'applicabilità del cumulo formale.

Posta tale premessa, non sussiste la violazione dell'art. 8 L. 689/1981: l'istituto del cumulo giuridico tra sanzioni è applicabile alla sola ipotesi di concorso formale (omogeneo o eterogeneo) tra le violazioni contestate – nei soli casi, quindi, di violazioni plurime commesse con un'unica azione od omissione – non essendo invocabile in caso di concorso materiale (violazioni commesse con più azioni od omissioni: Cass. s.u. 15669/2016); è inoltre esclusa la possibilità di invocare l'art. 81 c.p. in tema di continuazione tra reati, sia perché l'art. 8 L. 689/1981 prevede espressamente tale possibilità soltanto per le violazioni in materia di previdenza e assistenza, sia perché la differenza morfologica tra illecito penale ed illecito amministrativo non consente che, attraverso un procedimento di integrazione analogica, le norme di favore previste in materia penale vengano tout court estese alla materia degli illeciti amministrativi (Cass. 10890/2018; Cass. 26434/2014).

Il ricorso è quindi respinto con aggravio delle spese processuali.

Si dà atto, ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater D.P.R. n. 115/02, della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello previsto per il ricorso a norma del comma 1-bis dello stesso art. 13, se dovuto.

Corte di Cassazione, [.] v Banca d'Italia, 17/03/2025, No 7134

Svolgimento del processo – Motivi della decisione

A.A. ha proposto opposizione avverso la delibera n. 15/2014 del 7/1/2014, adottata dalla Banca d'Italia, con cui gli è stata irrogata la sanzione amministrativa di Euro 60.000, quale componente del consiglio di amministrazione della Banca Popolare di Spoleto, per carenze nel governo e nella gestione dei rischi e nei controlli interni, nonché per mancato rispetto del requisito patrimoniale minimo complessivo e carenza nel processo del credito in violazione di norme e regolamenti in materia di gestione finanziaria e organizzativa dell'istituto bancario. Il ricorrente ha impugnato la delibera innanzi al TAR Lazio, che, con sentenza n. 5302/2015, ha declinato la giurisdizione in favore del giudice ordinario, in seguito alla pronuncia della Corte costituzionale n. 94/2014.

Successivamente, il ricorso è stato riassunto dinanzi alla Corte di appello di Roma, che ha respinto l'opposizione con sentenza n. 3823/2018, confermando la sanzione.

A sostegno della decisione adottata la Corte distrettuale ha evidenziato che non aveva determinato alcun vizio del procedimento sanzionatorio la mancata comunicazione all'interessato delle conclusioni dell'Ufficio che aveva approntato la proposta sanzionatoria, peraltro non specificato quale compromissione del diritto di difesa ne sarebbe derivato.

Nel merito, nel rigettare le tesi difensive dell'A.A. osservava che dal CdA di cui lo stesso faceva parte non aveva assolto i compiti, rafforzati dalle nuove disposizioni di vigilanza, attinenti all'intero processo del credito.

A.A. ha proposto ricorso per cassazione avverso il provvedimento della Corte capitolina, affidato a sei motivi, illustrati anche da memoria, cui ha resistito la Banca d'Italia con controricorso.

Il P.M. ha depositato conclusioni scritte.

In data 28/10/2024, il ricorrente ha fatto istanza di rinvio della pubblica udienza, adducendo la pendenza del giudizio dal medesimo proposto dinanzi alla Corte EDU.

1. In via preliminare occorre osservare che, come suaccennato, il ricorrente ha chiesto un rinvio a nuovo ruolo in attesa che la Corte EDU si pronunci su ricorsi aventi ad oggetto sanzioni amministrative cui sarebbe da riconoscere natura sostanzialmente penale.

Rileva il Collegio che, in relazione all'analoga ipotesi dell'istanza di sospensione del giudizio in attesa della definizione di altra controversia, la giurisprudenza di questa Corte di legittimità, ribadita anche di recente (Cass. n. 29963/2024), ha stabilito che essa è inammissibile se proposta per la prima volta in cassazione, in quanto il provvedimento richiesto esula dalla funzione istituzionale della Corte Suprema, cui è demandato soltanto il sindacato di legittimità delle anteriori decisioni di merito (Cass., Sez. Un., n. 29172/2020 e, in fattispecie in materia di sanzioni Consob, Cass. n. 23191/2023).

Ciò premesso, non è necessario disporre il rinvio della causa (iscritta al ruolo della S.C. nel 2019) a nuovo ruolo da un lato perché il suo oggetto opposizione a delibera sanzionatoria della Banca d'Italia è diverso e non sovrapponibile rispetto all'oggetto (opposizione a sanzioni irrogate dalla Consob) dei giudizi, attualmente pendenti, che il ricorrente ha proposto dinanzi alla Corte EDU; dall'altro perché, come verrà in seguito illustrato, la normativa interna non è in contrasto con le disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

2. Il primo motivo denuncia violazione dell'art. 76 Cost. Si critica la sentenza impugnata per aver applicato un rito processuale disciplinato dall'art. 145 D.Lgs. n. 385/1993, come modificato dal D.Lgs. n. 72/2015, sostenendo che tale modifica è viziata da eccesso di delega legislativa. Si osserva che la direttiva 2013/36/UE, recepita dal D.Lgs. n. 72/2015, non disciplina le modalità del rito processuale relativo all'impugnazione di sanzioni amministrative. Pertanto, il Governo avrebbe operato al di fuori dei limiti della delega conferita dalla L. n. 154/2014, che riguardava solo aspetti sostanziali relativi alla disciplina delle sanzioni e non la procedura giurisdizionale.

Il primo motivo è rigettato.

Non è fondato il dubbio di legittimità costituzionale (per eccesso di delega) della riforma dell'art. 145. Infatti, l'art. 3 co. 1 lett. i) n. 1 della legge delega si rivolge espressamente alla disciplina delle sanzioni amministrative pecuniarie prevista dall'art. 144 D.Lgs. 385/1993 e alla relativa procedura sanzionatoria. Fin dalla sua emanazione nel 1993, l'art. 145 cit. reca la rubrica "Procedura sanzionatoria" e contiene la disciplina sia del procedimento amministrativo sanzionatorio che della tutela giurisdizionale dinanzi alla Corte di appello. Pertanto, l'espressione "procedura sanzionatoria" impiegata dal legislatore delegante è da continuare a riferire in senso lato anche alla fase giurisdizionale (cfr. Cass. 32135/2018, seguita da altre pronunce).

3. Il secondo motivo denuncia violazione dell'art. 2 co. 5 D.Lgs. n. 72/2015 e dell'art. 145, commi 4, 5, 6, 7, 7bis e 8 D.Lgs. n. 385/1993, come modificato dall'art. 1 co. 53 lett. e, il D.Lgs. n. 72/2015. Si contesta l'applicazione, nel giudizio conclusosi con la sentenza impugnata, del rito previsto dalla versione previgente dell'art. 145 TUB, considerandolo erroneamente come pendente alla data di entrata in vigore del D.Lgs. n. 72/2015. Si argomenta che il ricorso in riassunzione, presentato dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo, avrebbe dovuto essere

disciplinato dal nuovo rito interamente contenzioso. Si invocano le disposizioni dell'art. 11 D.Lgs. n. 104/2010 e dell'art. 59 L. n. 69/2009, che qualificano il trasferimento della domanda tra plessi giurisdizionali come introduzione di un nuovo processo.

Il terzo motivo denuncia violazione dell'art. 2 co. 5 D.Lgs. n. 72/2015, in relazione agli artt. 3 e 117 Cost., nonché all'art. 6 della Convenzione EDU. Si contesta il regime transitorio previsto dall'art. 2 co. 5 D.Lgs. n. 72/2015, che, per i giudizi pendenti alla data di entrata in vigore del decreto, mantiene il previgente rito camerale con il solo correttivo della pubblica udienza, applicando invece il nuovo rito non camerale ai processi promossi successivamente. Si rileva che tale disparità di trattamento tra situazioni processuali omogenee non ha alcuna giustificazione razionale e si traduce in una violazione del principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. e dei diritti al giusto processo garantiti dall'art. 6 della Convenzione EDU. Si argomenta inoltre che il rito camerale previsto per i giudizi pendenti non offre garanzie adeguate di parità delle armi, diritto alla prova e contraddittorio, configurandosi così una violazione dell'art. 117 Cost. in relazione ai vincoli derivanti dalla Convenzione EDU.

Il secondo e il terzo motivo possono essere esaminati congiuntamente per connessione.

Essi non sono fondati.

Indipendentemente dal problema se le disposizioni dell'art. 11 D.Lgs. n. 104/2010 e dell'art. 59 L. n. 69/2009, prevedano l'introduzione di un nuovo processo (cfr. il terzo motivo), è da osservare in linea con quanto ha ricordato anche il P.M. che questa Corte, pronunciandosi su fattispecie in cui, come nel caso in esame, la Corte di appello aveva applicato *ratione temporis* il disposto dell'art. 145 TUB nella formulazione antecedente alla novella di cui al D.Lgs. n. 72/2015, ha dato continuità al principio secondo cui "la denuncia di un vizio correlato alla pretesa violazione di norme processuali non è volta alla salvaguardia dell'interesse all'astratta regolarità dell'attività giudiziaria, ma propriamente all'eliminazione del concreto pregiudizio che la parte in conseguenza della denunciata violazione abbia sofferto; ne consegue che è inammissibile l'impugnazione con la quale si lamenti la menomazione del diritto di difesa senza specificazione del concreto pregiudizio che alla parte sia derivato" (in questo senso, tra le altre, Cass. 24491/2022). Nel caso attuale, il ricorrente ha omesso di argomentare sul lamentato vizio processuale nel senso di indicare specificamente se ed in qual modo la scelta processuale della Corte di appello abbia potuto pregiudicarlo, influenzando sul contenuto o sulle determinazioni della decisione di merito.

Il secondo e il terzo motivo sono rigettati.

4. Il quarto motivo denuncia violazione degli artt. 2381 co. 6 e 2392 co. 2 c.c.

Si censura la decisione della Corte di appello che ha attribuito responsabilità al ricorrente, in qualità di consigliere non esecutivo, per presunte carenze nella gestione finanziaria, senza considerare che il ricorrente non aveva deleghe operative e non era stato posto nella condizione di conoscere le violazioni contestate, in assenza di segnali di allarme percepibili. Si sottolinea che la responsabilità degli amministratori non esecutivi può essere affermata solo in presenza di indici di anomalia che avrebbero dovuto attivare il dovere di agire informati ai sensi dell'art. 2381 co. 6 c.c. e che il ricorrente, in mancanza di comunicazioni o prove di negligenza, non può essere ritenuto responsabile. Si evidenzia che la Corte di appello ha omesso di valutare documenti probatori, quali i verbali dei consigli di amministrazione, che avrebbero dimostrato l'adempimento diligente dei doveri da parte del ricorrente.

Il quarto motivo non è fondato.

La Corte di appello di Roma ha deciso la questione di diritto in senso conforme al consolidato orientamento di questa Corte in tema di sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dalla Banca d'Italia ai sensi dell'art. 144 del D.Lgs. 385/1993, per carenze nell'organizzazione e nei controlli interni, così come è stato ribadito recentemente da Cass. 21502/24 (citata anche dal P.M.): "ai fini del contenimento del rischio creditizio nelle sue diverse configurazioni, nonché dell'organizzazione societaria e dei controlli interni, l'art. 53, lett. b) e d), del D.Lgs. n. 385 del 1993 e le disposizioni attuative dettate con le Istruzioni di vigilanza per le banche, mediante la circolare n. 229 del 1999 (e successive modificazioni e integrazioni), sanciscono doveri di particolare pregnanza in capo al consiglio di amministrazione delle società bancarie, che riguardano l'intero organo collegiale e, dunque, anche i consiglieri non esecutivi, i quali sono tenuti ad agire in modo informato e, in ragione dei loro requisiti di professionalità, ad ostacolare l'evento dannoso, sicché rispondono del mancato utile attivarsi. Ne consegue, inoltre, che in caso di irrogazione di sanzioni amministrative, la Banca d'Italia, anche in virtù della presunzione di colpa vigente in materia, ha unicamente l'onere di dimostrare l'esistenza dei segnali di allarme che avrebbero dovuto indurre gli amministratori non esecutivi, rimasti inerti, ad esigere un supplemento di informazioni o ad attivarsi in altro modo, mentre spetta a questi ultimi provare di avere tenuto la condotta attiva dovuta o, comunque, mirante a scongiurare il danno (Cass. n. 22848 del 2015; Cass. n. 19556 del 2020). Il dovere di agire informati dei consiglieri non esecutivi delle società bancarie, sancito dagli artt. 2381, commi 3 e 6, e 2392 c.c., non va, del resto, rimesso, nella sua concreta operatività, alle segnalazioni provenienti dai rapporti degli amministratori delegati, giacché anche i primi devono possedere ed esprimere costante e adeguata conoscenza del business bancario e, essendo compartecipi delle decisioni di strategia gestionale assunte dall'intero consiglio, hanno l'obbligo di contribuire ad assicurare un governo efficace dei rischi di tutte le aree della banca e di attivarsi in modo da poter efficacemente esercitare una funzione di monitoraggio sulle scelte compiute dagli organi esecutivi, non solo in vista della valutazione delle relazioni degli amministratori delegati, ma anche ai fini dell'esercizio dei poteri, spettanti al consiglio di amministrazione, di direttiva o avocazione concernenti operazioni rientranti nella delega. Questa interpretazione non vale ad accollare una responsabilità oggettiva agli amministratori non esecutivi, essendo gli stessi perseguibili ove ricorrano comunque sia la condotta d'inerzia, sia il fatto pregiudizievole antidoveroso, sia il nesso causale tra i medesimi, sia, appunto, la colpa, consistente nel non aver rilevato colposamente i segnali dell'altrui illecita gestione, pur percepibili con la diligenza della carica (anche indipendentemente dalle informazioni doverose ex art. 2381 c.c.), e nel non essersi utilmente attivati al fine di evitare l'evento. Sotto il profilo probatorio, ciò comporta che spetta al soggetto il quale afferma la responsabilità allegare e provare, a fronte dell'inerzia dei consiglieri non delegati, l'esistenza di segnali d'allarme (anche impliciti nelle anomale condotte gestorie) che avrebbero dovuto indurli ad esigere un supplemento di informazioni o ad attivarsi in altro modo (con la richiesta di convocazione del consiglio di amministrazione rivolta al presidente, il sollecito alla revoca della deliberazione illegittima od all'avocazione dei poteri, l'invio di richieste per iscritto all'organo delegato di desistere dall'attività dannosa, l'impugnazione delle deliberazioni ex art. 2391 c.c., la segnalazione al p.m. o all'autorità di vigilanza, e così via); assolto tale onere, è, per contro, onere degli amministratori provare di avere tenuto la condotta attiva dovuta o la causa esterna, che abbia reso non percepibili quei segnali o impossibile qualsiasi condotta attiva mirante a scongiurare il danno. A ciò si aggiunga come, in materia di sanzioni amministrative, quali appunto quelle previste dall'art. 144 D.Lgs. 1 385/1993, nei confronti dei soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, di direzione o di controllo di istituti

bancari, il legislatore individua una serie di fattispecie, destinate a salvaguardare procedure e funzioni ed incentrate sulla mera condotta, secondo un criterio di agire o di omettere doveroso, e così ricollega il giudizio di colpevolezza a parametri normativi estranei al dato puramente psicologico, limitando l'indagine sull'elemento oggettivo dell'illecito all'accertamento della *suitas* del comportamento inosservante, con la conseguenza che, una volta integrata e provata dall'autorità amministrativa la fattispecie tipica dell'illecito, grava sul trasgressore, in virtù della presunzione di colpa posta dall'art. 3 L. 689/1981, l'onere di provare di aver agito in assenza di colpevolezza. Per quanto specificamente attiene ai consiglieri non esecutivi di società bancaria, l'art. 53, lett. b e lett. d del D.Lgs. 385/1993, prevede che la Banca d'Italia emani disposizioni di carattere generale aventi ad oggetto, tra l'altro, il contenimento del rischio nelle sue diverse configurazioni e il governo societario, l'organizzazione amministrativa e contabile, nonché i controlli interni e i sistemi di remunerazione e di incentivazione. Le disposizioni attuative sono state quindi dettate con le Istruzioni di vigilanza per le banche, mediante la (predetta) circolare 21 aprile 1999 n. 229, e le successive modificazioni ed integrazioni". Ne consegue, inoltre, che il consigliere di amministrazione di società per azioni è solidalmente responsabile ex art. 2392 co. 2 c.c. della violazione commessa quando non intervenga per impedirne il compimento o eliminarne o attenuarne le conseguenze dannose (cfr. Cass. 15585/2022, 24851/2019, 5606/2019).

Nel caso attuale, la Corte di appello ha elencato i rilievi formulati dalla Banca d'Italia (p. 911) relativi ai fatti imputati al ricorrente, ha quindi esaminato le difese dell'opponente ed ha spiegato, con una motivazione adeguata (p. 1318), le ragioni per cui le stesse non erano idonee ad escluderne la responsabilità per avere omesso, in presenza, degli specifici segnali di allarme descritti nella relazione ispettiva, di esercitare un'efficace attività di controllo. Cfr. in particolare (p. 14): "Quanto difensivamente dedotto non consente di escludere la responsabilità di A.A. Pur in presenza di evidente dannosità per la Banca della condotta del direttore generale in materia creditizia, A.A. non ha esercitato un'efficace attività di controllo avendo anzi reso possibile il proseguimento dell'attività perniciosa per la Banca con l'ampliamento nel settembre 2011 delle deleghe esecutive al Comitato crediti cui partecipava il solo direttore generale".

Dinanzi a ciò, il ricorrente si limita a contrapporre una propria lettura delle risultanze di causa, diversa da quella fatta propria dal giudice del merito ed esposta in una motivazione che si sottrae a censure in sede di giudizio di legittimità.

Il quarto motivo è rigettato.

5. Il quinto motivo denuncia violazione dell'art. 2 co. 3 D.Lgs. n. 72/2015, in relazione ai principi generali del diritto europeo e all'art. 2 co. 2 ultimo alinea del Reg. n. 2988/98/CE. Rileva il ricorrente che la riforma del sistema sanzionatorio, prevista dal D.Lgs. n. 72/2015, avrebbe dovuto essere coerente con gli artt. 65 e 70 della Direttiva 2013/36/UE e dunque la Corte di appello avrebbe dovuto assicurargli, in quanto persona fisica, l'applicazione della sopravvenuta disciplina più favorevole, in forza della quale gli esponenti aziendali dei soggetti abilitati non possono più essere destinatari di sanzioni amministrative ex art. 144 ter TUB. Il ricorrente sollecita il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, al fine di verificare la compatibilità della normativa italiana con la disciplina dell'Unione europea.

Il quinto motivo è infondato.

L'art. 2 co. 3 D.Lgs. n. 72/2015 detta la disposizione transitoria di base ed è univoco nell'attribuire rilevanza al momento della commissione della violazione e non al momento dell'instaurazione

del correlativo processo di opposizione. In altri termini, le modifiche apportate dal D.Lgs. n. 72/2015 al titolo VIII D.Lgs. n. 385/1993 si applicano alle violazioni commesse dopo l'entrata in vigore delle disposizioni adottate dalla Banca d'Italia (ai sensi dell'art 145quater), mentre alle violazioni commesse prima (di tale data di entrata in vigore), come quelle del caso di specie, continuano ad applicarsi le norme del titolo VIII D.Lgs. n. 385/1993 vigenti prima della data di entrata in vigore del D.Lgs. n. 72/2015. In assenza di una connotazione penale delle sanzioni *de quibus* e al pari di quanto già affermato da questa Corte con riferimento alle sanzioni Consob (cfr. Cass. n. 24375/2023), rimane fermo il principio dell'irretroattività della legge, che vige (anche) in materia di sanzioni amministrative. Quanto alla correlativa richiesta di rimessione alla Corte di giustizia, questa Corte ha affermato che: "Non vi è materia per proporre il richiesto rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE, né sulla qualificazione delle sanzioni dettate dall'art. 144 TUB in rapporto ai cd. criteri Engels, né sulla compatibilità con l'articolo 48 CDFUE delle norme processuali che disciplinano il giudizio di opposizione alle sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia". Così, Cass. 16517/2020, cui si rinvia per una più ampia motivazione, compresa la sottolineatura che il richiamo al regolamento 2988/98CE è inconferente rispetto alla fattispecie attuale, avendo un oggetto diverso dalle sanzioni amministrative.

Il quinto motivo è rigettato.

6. Il sesto motivo (p. 29) denuncia l'incompatibilità dell'art. 3 della L. n. 689/1981 con l'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Si contesta la mancata previsione di garanzie adeguate nel rito applicabile ai procedimenti di opposizione alle sanzioni amministrative, come richiesto dall'art. 48 della Carta, che garantisce il rispetto dei diritti della difesa e la presunzione di innocenza.

Il sesto motivo è infondato.

La censura presuppone, come ha già affermato questa Corte, con indirizzo richiamato anche dal P.M., "l'assimilazione delle sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia a quelle di natura penale, il che (...) resta escluso. (...) Per sua natura, una sanzione contiene in sé sia il carattere affittivo, sia il carattere sanzionatorio, senza essere necessariamente riconducibile al campo penale.

In ogni caso, ai sensi dell'art. 3 cit., l'onere di provare i fatti costitutivi della pretesa sanzionatoria è posto a carico dell'Amministrazione, la quale è pertanto tenuta a fornire la prova della condotta illecita. Tuttavia, nel caso dell'illecito omissivo di pura condotta, essendo il giudizio di colpevolezza ancorato a parametri normativi estranei al dato meramente psicologico, è sufficiente la prova dell'elemento oggettivo dell'illecito (...), in assenza di elementi tali da rendere inesigibile la condotta o imprevedibile l'evento. Intesa in tal modo, la 'presunzione di colpa' non si pone in contrasto con gli artt. 6 CEDU e 27 Cost., anche ove la sanzione avesse natura sostanzialmente penale in quanto affittiva" (cfr. Cass. 1529/2018).

Inoltre, nel caso attuale, come si è già visto in occasione dell'esame del quarto motivo, la Corte d'Appello ha in concreto accertato la violazione da parte del ricorrente del particolare livello di diligenza imposto all'amministratore di società bancaria dalla normativa di settore (pp. 1318).

Il sesto motivo è rigettato.

7. Il ricorso è rigettato.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo.

Inoltre, ai sensi dell'art. 13 co. 1quater D.P.R. 115/2002, si dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, ad opera della parte ricorrente, di un'ulteriore somma pari a quella prevista per il ricorso a titolo di contributo unificato a norma dell'art. 1bis dello stesso art. 13, se dovuto.

Corte di Cassazione, [.] v Banca d'Italia, 17/03/2025, No 7135

Svolgimento del processo – Motivi della decisione

Dal 27 settembre 2011 al 9 marzo 2012, la Banca d'Italia ha condotto un'ispezione presso la Banca Monte dei Paschi di Siena, rilevando violazioni normative contestate al ricorrente e ad altri esponenti della banca. A.A. ha presentato controdeduzioni, ma la Banca d'Italia, il 28 marzo 2013, ha adottato la delibera sanzionatoria n. 180/2013, irrogando al ricorrente una sanzione di Euro 90.000 quale componente del Comitato direttivo e Vice Direttore Generale responsabile della Direzione Corporate della Banca per violazione della normativa di settore in materia di contenimento dei rischi finanziari. Il ricorrente ha proposto opposizione al TAR Lazio, che, a seguito della sentenza n. 94/2014 della Corte costituzionale, ha dichiarato il difetto di giurisdizione con sentenza n. 3327/2015. Il giudizio è stato riassunto dinanzi alla Corte di appello di Roma, che, con ordinanza n. 8695/2018, ha rigettato l'opposizione.

A sostegno della decisione adottata la Corte territoriale ha evidenziato che trattandosi di procedimento amministrativo, privo di carattere giurisdizionale, doveva essere esclusa qualsiasi violazione delle garanzie di partecipazione e di difesa dell'incolpato, osservando che peraltro le difese del A.A. erano state rivisitate dal Direttorio della Banca d'Italia.

Nel merito, ritenuta la tempestività della notificazione del provvedimento sanzionatorio, ha ravvisato la responsabilità del ricorrente in quanto componente dell'organo di MPS cui era istituzionalmente demandata la definizione delle strategie operative del Gruppo, compito che non erano stati assolti con la dovuta diligenza.

Il A.A. ha proposto ricorso in cassazione, affidato a cinque motivi, illustrati anche da memoria. Ha resistito la Banca d'Italia con controricorso.

Il P.M. ha depositato conclusioni scritte.

In data 28/10/2024, il ricorrente ha fatto istanza di rinvio della pubblica udienza, adducendo la pendenza del giudizio dal medesimo proposto dinanzi alla Corte EDU.

1. In via preliminare occorre osservare che, come suaccennato, il ricorrente ha chiesto un rinvio a nuovo ruolo in attesa che la Corte EDU si pronunci su ricorsi aventi ad oggetto sanzioni amministrative cui sarebbe da riconoscere natura sostanzialmente penale.

Rileva il Collegio che, in relazione all'analoga ipotesi dell'istanza di sospensione del giudizio in attesa della definizione di altra controversia, la giurisprudenza di questa Corte di legittimità, ribadita anche di recente (Cass. n. 29963/2024), ha stabilito che essa è inammissibile se proposta per la prima volta in cassazione, in quanto il provvedimento richiesto esula dalla funzione istituzionale della Corte Suprema, cui è demandato soltanto il sindacato di legittimità delle anteriori decisioni di merito (Cass., Sez. Un., n. 29172/2020 e, in fattispecie in materia di sanzioni Consob, Cass. n. 23191/2023).

Ciò premesso, non è necessario disporre il rinvio della causa (iscritta al ruolo della S.C. nel 2019) a nuovo ruolo da un lato perché il suo oggetto opposizione a delibera sanzionatoria della Banca d'Italia è diverso e non sovrapponibile rispetto all'oggetto (opposizione a sanzioni irrogate dalla Consob) dei giudizi, attualmente pendenti, che il ricorrente ha proposto dinanzi alla Corte EDU; dall'altro perché, come verrà in seguito illustrato, la normativa interna non è in contrasto con le disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

2. Il primo motivo denuncia violazione degli artt. 2 co. 5 del D.Lgs. 72/2015 e 145 co. 4, 5, 6, 7, 7bis, 8 del D.Lgs. 385/1993 (come modificato dal D.Lgs. 72/2015). Si censura la decisione della Corte di appello per aver applicato erroneamente il rito camerale previsto dal testo previgente dell'art. 145 D.Lgs. 385/1993, considerando il giudizio pendente all'entrata in vigore del D.Lgs. 72/2015. Il ricorso sostiene che, in seguito alla declinatoria di giurisdizione del TAR e alla riassunzione dinanzi alla Corte di appello (avvenuta il 14/07/2015, successivamente all'entrata in vigore del D.Lgs. 72/2015 il 27/06/2015), si sarebbe dovuto considerare il giudizio come nuovo processo, con applicazione integrale del rito modificato. Si osserva che il legislatore ha distinto i giudizi pendenti dai nuovi giudizi, richiedendo per questi ultimi l'applicazione delle disposizioni modificate, con rito contenzioso e pubblica udienza. Il motivo sottolinea che la Corte ha invece applicato un regime camerale, con l'unica modifica della pubblicità dell'udienza, in contrasto con il dettato normativo e con il principio secondo cui la riproposizione della domanda rappresenta un nuovo processo autonomo.

Il secondo motivo denuncia violazione dell'art. 2 co. 5 del D.Lgs. 72/2015 in relazione agli artt. 3 e 117 Cost., con riferimento all'art. 6 della Convenzione EDU. Si contesta la scelta della Corte di appello di applicare il regime transitorio previsto dall'art. 2 co. 5 del D.Lgs. 72/2015 per i giudizi pendenti, sostenendo che tale interpretazione determina una disparità di trattamento e una violazione del diritto al giusto processo. Si rileva che l'aver considerato il giudizio pendente dal momento della domanda dinanzi al TAR ha comportato l'applicazione di un rito camerale privo delle garanzie introdotte dalla nuova normativa, con il solo correttivo della pubblicità delle udienze. Tale regime è ritenuto incompatibile con i principi di parità di trattamento e ragionevolezza, nonché con il diritto alla prova e al contraddittorio sanciti dall'art. 6 della Convenzione EDU. Si ritiene pertanto rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità della norma transitoria nella parte in cui non applica il nuovo rito ai giudizi già pendenti.

Il primo e il secondo motivo possono essere esaminati congiuntamente per connessione.

Essi sono infondati.

Indipendentemente dal problema se le disposizioni dell'art. 11 D.Lgs. n. 104/2010 e dell'art. 59 L. n. 69/2009, prevedano l'introduzione di un nuovo processo (cfr. il terzo motivo), è da osservare, in linea con quanto ha argomentato anche il P.M., che questa Corte, pronunciandosi su fattispecie in cui, come nel caso in esame, la Corte di appello aveva applicato *ratione temporis* il disposto dell'art. 145 TUB nella formulazione antecedente alla novella di cui al D.Lgs. n. 72/2015, ha dato continuità al principio secondo cui "la denuncia di un vizio correlato alla pretesa violazione di norme processuali non è volta alla salvaguardia dell'interesse all'astratta regolarità dell'attività giudiziaria, ma propriamente all'eliminazione del concreto pregiudizio che la parte in conseguenza della denunciata violazione abbia sofferto; ne consegue che è inammissibile l'impugnazione con la quale si lamenti la menomazione del diritto di difesa senza specificazione del concreto pregiudizio che alla parte sia derivato" (in questo senso, tra le altre,

Cass. 24491/2022). Nel caso attuale, il ricorrente ha omesso di argomentare sul lamentato vizio processuale nel senso di indicare specificamente se ed in qual modo la scelta processuale della Corte di appello abbia potuto pregiudicarlo, influenzando sul contenuto o sulle determinazioni della decisione di merito.

Il primo e il secondo motivo sono rigettati.

3. Il terzo motivo denuncia violazione dell'art. 2 co. 3 del D.Lgs. n. 72/2015, dei principi generali del diritto europeo e dell'art. 2 co. 2 ultimo alinea reg. n. 2988/98/CE. Rileva il ricorrente che la riforma del sistema sanzionatorio, prevista dal D.Lgs. n. 72/2015, avrebbe dovuto essere coerente con gli artt. 65 e 70 della Direttiva 2013/36/UE e dunque la Corte di appello avrebbe dovuto assicurargli, in quanto persona fisica, l'applicazione della sopravvenuta disciplina più favorevole, in forza della quale gli esponenti aziendali dei soggetti abilitati non possono più essere destinatari di sanzioni amministrative ex art. 144 ter TUB. Il ricorrente sollecita, a tal fine, il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, al fine di verificare la compatibilità della normativa italiana con la disciplina dell'Unione europea.

Il terzo motivo non è fondato.

L'art. 2 co. 3 D.Lgs. n. 72/2015 detta la disposizione transitoria di base ed è univoco nell'attribuire rilevanza al momento della commissione della violazione e non al momento dell'instaurazione del correlativo processo di opposizione. Cioè, le modifiche apportate dal D.Lgs. n. 72/2015 al titolo VIII D.Lgs. n. 385/1993 si applicano alle violazioni commesse dopo l'entrata in vigore delle disposizioni adottate dalla Banca d'Italia (ai sensi dell'art. 145 quater), mentre alle violazioni commesse prima (di tale data di entrata in vigore), come quelle del caso di specie, continuano ad applicarsi le norme del titolo VIII D.Lgs. n. 385/1993 vigenti prima della data di entrata in vigore del D.Lgs. n. 72/2015. In assenza di una connotazione penale delle sanzioni *de quibus* e al pari di quanto già affermato da questa Corte con riferimento alle sanzioni Consob (cfr. Cass. n. 24375/2023), rimane fermo il principio dell'irretroattività della legge, che vige (anche) in materia di sanzioni amministrative.

Quanto alla correlativa richiesta di rimessione alla Corte di giustizia, questa Corte ha affermato che: "Non vi è materia per proporre il richiesto rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE, né sulla qualificazione delle sanzioni dettate dall'art. 144 TUB in rapporto ai cd. criteri Engels, né sulla compatibilità con l'articolo 48 CDFUE delle norme processuali che disciplinano il giudizio di opposizione alle sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia". Così, Cass. 16517/2020, cui si rinvia per una più ampia motivazione, compresa la sottolineatura che il richiamo al regolamento 2988/98CE è inconferente rispetto alla fattispecie attuale, avendo un oggetto diverso dalle sanzioni amministrative.

Il terzo motivo è rigettato.

4. Il quarto motivo denuncia incompatibilità dell'art. 3 L. n. 689/1981 con l'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, lamentando che il principio di presunzione di colpevolezza, su cui si fonda la norma, contrasta con il principio di presunzione di innocenza sancito dalle disposizioni sovranazionali. Si sostiene che tale incompatibilità deriva dall'automaticità con cui la normativa nazionale estende la responsabilità dell'ente a quella degli esponenti aziendali, senza consentire un'effettiva verifica dell'elemento soggettivo. Si osserva che, conformemente al diritto europeo, il sistema sanzionatorio dovrebbe basarsi su criteri che assicurino la

personalizzazione della responsabilità e una valutazione concreta della colpevolezza. Si fa valere che, nel caso di sanzioni amministrative da qualificare come sostanzialmente penali, secondo i criteri Engel, devono essere applicate le garanzie previste per le pene, incluse quelle del diritto sovranazionale e convenzionale. Si richiede di sollevare una questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione Europea per valutare la compatibilità di tali norme con il diritto europeo.

Il motivo è inammissibile poiché non coglie che la Corte d'Appello ha in concreto accertato la violazione da parte del ricorrente del particolare livello di diligenza imposto all'amministratore di società bancaria dalla normativa di settore, pur a fronte di interventi correttivi suggeriti dalla vigilanza, di segnali provenienti dagli organi di controllo e di evidenti indizi di disfunzioni e carenze già sicuramente manifestatesi (p. 1022 del provvedimento impugnato). Accertata in concreto la colpa nel caso attuale, cade la struttura del motivo incentrata sulla c.d. presunzione di colpa, che non è entrata in gioco nel caso attuale.

5. Il quinto motivo denuncia violazione degli artt. 8 e 11 L. n. 689/1981, lamentando l'errata quantificazione della sanzione amministrativa. Si contesta che al ricorrente, in qualità di componente del Comitato Direttivo, sia stata irrogata una sanzione pari a Euro 90.000, sensibilmente superiore a quella di Euro 45.000 applicata ad altri membri del medesimo organo per fatti identici. Si evidenzia l'assenza di motivazione adeguata riguardo al raddoppio dell'importo, in contrasto con i criteri previsti dalla normativa citata. Si rileva una generica e contraddittoria attribuzione di responsabilità, senza chiara individuazione dei fatti specifici o dei doveri violati dal ricorrente. Viene anche contestata l'applicazione del concorso formale in luogo del cumulo materiale delle violazioni. Si sostiene che la Corte di appello abbia erroneamente ritenuto unificabili le infrazioni sotto il profilo del concorso formale, applicando quindi un'unica sanzione incrementata, invece di trattarle come autonome e distinte, come previsto dal principio del cumulo materiale. Tale scelta, secondo il motivo, sarebbe priva di una motivazione adeguata e contrasterebbe con i criteri stabiliti dagli artt. 8 e 11 L. n. 689/1981.

Il motivo è inammissibile.

La Corte distrettuale ha ritenuto come la sanzione "raddoppiata rispetto agli altri componenti del comitato direttivo appaia del tutto congrua, personalizzata ed adeguata in considerazione della carica sociale ricoperta, nonché della pluralità e della gravità obiettiva dei rilievi, in tema di contenimento del rischio finanziario, accertati in capo all'odierno opponente e ciò sulla scorta dell'ampia condivisa motivazione adottata dal Direttorio, in sede di delibera sanzionatoria". La motivazione è congrua e quindi non si espone a censure in sede di giudizio di legittimità. Più in generale, come ha sottolineato il P.M., questa Corte ha affermato che "nel procedimento di opposizione avverso le sanzioni amministrative pecuniarie irrogate per violazione del TUB o del TUF, il giudice ha il potere discrezionale di quantificare l'entità della sanzione, entro i limiti edittali previsti, allo scopo di commisurarla all'effettiva gravità del fatto concreto, desumendola globalmente dai suoi elementi oggettivi e soggettivi, senza che sia tenuto a specificare i criteri seguiti, dovendosi escludere che la sua statuizione sia censurabile in sede di legittimità ove quei limiti siano stati rispettati e dalla motivazione emerga come, nella determinazione, si sia tenuto conto dei parametri previsti dall'art. 11 della L. n. 689 del 1981" (cfr. Cass. 11481/2020, 19716/2024). Quanto alla contestata applicazione del concorso formale, in luogo del cumulo materiale, non è ravvisabile la violazione o falsa applicazione dell'art. 8 della legge 689/1981. Tale disposizione prescrive che "chi con un'azione od omissione viola diverse disposizioni che

prevedono sanzioni amministrative o commette più violazioni della stessa disposizione, soggiace alla sanzione prevista per la violazione più grave, aumentata sino al triplo". Nel caso in esame la Corte ha fatto riferimento alla pluralità dei rilievi e quindi delle condotte tenute in violazione dell'art. 53 comma 1 lett. b) D.Lgs. 383/1998, a petto de quali la parte non aveva specificato elementi di calcolo idonei a rendere ragione di un trattamento sanzionatorio più favorevole secondo il criterio del cumulo materiale.

6. Il ricorso è rigettato. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo.

Inoltre, ai sensi dell'art. 13 co. 1quater D.P.R. 115/2002, si dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, ad opera della parte ricorrente, di un'ulteriore somma pari a quella prevista per il ricorso a titolo di contributo unificato a norma dell'art. 1bis dello stesso art. 13, se dovuto.

Corte di Cassazione, [.] v Banca d'Italia, 17/03/2025, No 7141

Svolgimento del processo – Motivi della decisione

1. Con sentenza n. 576/2020, la Corte d'Appello di Roma ha rigettato l'opposizione proposta da A.A. avverso la delibera sanzionatoria n. 180/2013, adottata dal Direttorio della Banca d'Italia in data 28.03.2013, con cui era stata a lui inflitta una sanzione per Euro 45.000, ex art. 144 del D.Lgs. n. 385/1993, in qualità di ex componente del Comitato Direttivo di Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A., per violazione dell'art. 53, comma 1, lett. b) D.Lgs. n. 385/1993, Tit. II, cap. 4, Tit. V, cap. 2 delle Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche, circolare 263 del 2006, comunicazione Banca d'Italia del 10/12/2007, bollettino di vigilanza n. 12/2007, cioè della normativa a contenimento dei rischi finanziari.

Per quel che qui ancora rileva, rigettando l'opposizione, la Corte d'Appello ha interpretato il Regolamento della Banca e ha statuito che l'opponente, per la sua funzione di componente del Comitato direttivo, pur in mancanza di deleghe, fosse comunque responsabile delle violazioni contestategli perché componente di un organo di rilievo strategico; ha escluso, quindi, la violazione dei principi del contraddittorio e l'illegittimità della previsione dell'art. 2 comma 3 del D.Lgs. 72/2015 che ha limitato l'applicabilità della nuova disciplina alle sanzioni commesse dopo l'entrata in vigore del decreto stesso, confermando, in merito, la fondatezza delle contestazioni.

4. Avverso questa sentenza Angelo A.A. ha proposto ricorso per cassazione, affidandolo a cinque motivi, illustrati da successiva memoria; la Banca d'Italia ha resistito con controricorso. Il Pubblico Ministero ha concluso per il rigetto del ricorso.

1. Con il primo motivo, articolato in riferimento al n. 3 del comma I dell'art. 360 cod. proc. civ., A.A. ha denunciato la violazione e falsa applicazione degli artt. 1362 e 1363 cod. civ., per avere la Corte di merito erroneamente interpretato il regolamento interno all'Istituto e, in conseguenza, ricostruito non correttamente i compiti del Comitato direttivo di cui egli era componente, soltanto quale direttore generale di Biverbanca S.p.A.

In particolare, il ricorrente ha sostenuto che la Corte d'Appello avrebbe violato il canone fondamentale di interpretazione letterale, trascurando la chiara formulazione del Regolamento e avrebbe erroneamente ritenuto, dai verbali delle riunioni, che il Comitato avesse esercitato funzioni gestorie di fatto.

1.2. Con il secondo motivo, articolato in riferimento al n. 3 del comma I dell'art. 360 cod. proc. civ., il ricorrente ha lamentato la violazione e falsa applicazione degli artt. 2392 e 2381 cod. civ., per avere la Corte di merito esteso ai componenti del Comitato, seppure privi di poteri gestori, le responsabilità dei componenti il Consiglio di amministrazione, riconoscendo, in forza dei verbali, l'esercizio in fatto di funzioni di natura gestoria, pur in mancanza dei requisiti fondamentali della sistematicità e dell'ingerenza.

2. Entrambi i motivi, che possono essere trattati congiuntamente per continuità di argomentazione, sono infondati.

A.A. ha sottolineato che egli partecipava alle riunioni del Comitato direttivo soltanto in quanto direttore generale della banca controllata Biver e, pertanto, limitatamente agli aspetti di interesse, al solo fine, cioè, di apprendere le decisioni assunte dai vertici della capogruppo e procedere alla conseguente implementazione della banca rappresentata, senza esercitare alcuna attività di direzione o orientamento strategico nella Montepaschi di Siena, né intrattenere alcun rapporto rilevante ex art. 144 TUB.

La Corte d'Appello, decidendo, alle pagine da 14 a 23, sui motivi di opposizione concernente la non imputabilità delle violazioni a A.A. quale componente del Comitato direttivo, ha rimarcato che quest'organo risultava invece, nella stessa disciplina del Regolamento, quale organo di rilievo strategico che assommava poteri apicali nelle scelte gestionali fondamentali della banca, dovendo, tra gli altri compiti, "presidiare costantemente lo sviluppo delle iniziative tese al conseguimento degli obiettivi strategici di gruppo e conoscere tutte le aziende che del gruppo facevano parte", intendendosi il "gruppo" soprattutto in funzione economica; ha ritenuto, quindi, che il Comitato direttivo non fosse, come sostenuto dall'opponente, un mero veicolo di informazioni, ma l'organo a stretto contatto con il Direttore generale che vi partecipava e con lo stesso Consiglio di amministrazione tutto, essendo perciò tenuto a conoscere gli indirizzi strategici del gruppo e a seguirne la correttezza della concreta attuazione.

La Corte territoriale ha, poi, verificato in concreto che le funzioni gestorie hanno assunto carattere di sistematicità e completezza avendo investito un ampio ventaglio di questioni di impatto decisivo per la banca, quali i prezzi finali dei prodotti finanziari da collocare sul mercato al fine di raggiungere gli obiettivi di budget del 2010, le rettifiche sul credito e tutte le problematiche inerenti alla liquidità nel secondo semestre 2011; tanto, la Corte d'Appello ha concluso sulla base dell'analisi dei verbali delle sedute, prodotti dallo stesso ricorrente e comunque esaminati nella proposta.

Ciò posto, innanzitutto, come proprio prospettato dallo stesso ricorrente, l'interpretazione del Regolamento della MPS, seppure assoggettato alle indicazioni strutturali prescritte per tutti gli Istituti di credito, resta un atto di natura privata e, come tale, la sua interpretazione è demandata al Giudice di merito, i cui accertamenti e valutazioni sono censurabili soltanto sotto il profilo della violazione dei canoni di ermeneutica contrattuale e dei vizi di omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione.

In tal senso, la censura non spiega perché l'interpretazione della Corte d'Appello non sarebbe plausibile: il ricorrente, sul punto, si è limitato a riprodurre il testo del Regolamento 1 della banca capogruppo, recante le norme della sua organizzazione e, in particolare, l'art. 4.2, già esaminato dalla Corte territoriale.

Ebbene, proprio la formulazione letterale dell'articolo del Regolamento conferma la corretta interpretazione resa nella sentenza impugnata, se si considera l'utilizzo del sintagma "presidiare costantemente" quale compito del Comitato esecutivo: "presidiare" significa, infatti, proprio vigilare allo scopo di difendere e l'avverbio "costantemente" qualifica come stabile e assidua questa funzione di vigilanza; quale oggetto della vigilanza costante al fine di difesa, poi, è individuato, testualmente, "lo svolgimento delle iniziative tese al conseguimento degli obiettivi strategici di Gruppo e delle Banche reti".

Questa Corte, peraltro, ha già condiviso questa interpretazione delle funzioni del Comitato esecutivo nella sentenza n. 28325 del 2024.

Lo svolgimento di questi specifici ambiti di vigilanza attiva è stata, inoltre, riscontrata dalla Corte territoriale anche in fatto, dal contenuto dei verbali delle riunioni del Comitato direttivo come prodotti dallo stesso ricorrente con l'opposizione: in particolare, in sentenza è rimarcato che le infrazioni contestate erano tutte relative ad operazioni di notevole rilievo strategico per l'attività sociale e tutte di differente natura, con riferimento a profili di rischio finanziario, a profili organizzativi infrastrutturali e di controllo e a processi di rilevazione dell'attivo a rischio; molte di queste operazioni erano, inoltre, strategiche per il contenuto innovativo e maggiormente rischioso rispetto al profilo identitario del gruppo e pertanto non sostenibili con gli usuali strumenti di governo e controllo e venivano poste in essere in un contesto di grave crisi finanziaria, in specie a partire dalla seconda metà del 2011: all'esame del Comitato direttivo erano state portate, infatti, "questioni di impatto decisivo per la banca, quali i prezzi finali dei prodotti finanziari del 2010 da collocare sul mercato per raggiungere gli obiettivi di budget o le rettifiche del credito o tutte le problematiche relative alla liquidità del secondo semestre 2011".

In tal senso, il riscontro dell'esercizio in fatto, con sistematicità e completezza, di poteri gestori costituisce un giudizio di merito non sindacabile da questa Corte a cui è precluso il riesame dei fatti, sicché rispetto a questa valutazione le censure risultano inammissibili.

L'individuazione degli specifici compiti di vigilanza attiva implica, quale conseguenza, che i componenti del comitato direttivo, quali il ricorrente, non possano essere esonerati da responsabilità soltanto perché non incaricati di compiti direttamente esecutivi: come per i componenti del c.d.a. non muniti di delega, infatti, la responsabilità consegue alla violazione del dovere di "agire informati", cioè di conseguire costantemente una conoscenza adeguata delle scelte gestionali strategiche per poterle monitorare, ex art. 2381 ultimo comma cod. civ. (cfr. Cass. 28325/24 cit., 15585/2022, 24851/2019, 5606/2019 per i consiglieri non muniti di delega).

La Corte d'Appello ha proprio richiamato questi principi, applicandoli al caso in esame.

3. Con il terzo motivo, articolato in riferimento al n. 3 del comma I dell'art. 360 cod. proc. civ., A.A. ha prospettato la violazione e falsa applicazione dell'art. 6 EDU e della L. n. 262 del 2005; la Corte d'Appello avrebbe illegittimamente negato la violazione dei principi di contraddittorio e, in ogni caso, nel giudizio ex art. 145 TUB, avrebbe ulteriormente violato il principio della c.d. *full jurisdiction* non ammettendo alcuna delle istanze istruttorie da lui avanzate (c.t.u., prove testimoniali, esibizione di documenti).

3.1. Il motivo è infondato. Innanzitutto, quanto alla prova per testi, correttamente la Corte d'Appello ne ha escluso l'ammissibilità, atteso che le circostanze dedotte, come riportate in

ricorso, implicano giudizi preclusi ai testi: né l'interpretazione del Regolamento né l'osservanza dei doveri imposti dalla funzione avrebbero potuto, infatti, essere rimesse alla loro valutazione.

Quanto al procedimento amministrativo, la Corte d'Appello ha correttamente richiamato i principi già stabiliti da questa Corte, secondo cui il procedimento sanzionatorio davanti alla Banca d'Italia non viola il diritto di difesa dell'incolpato, atteso che, sebbene l'art. 24, comma 1, della L. n. 262 del 2005 disponga che "i procedimenti sanzionatori sono svolti nel rispetto dei principi della piena conoscenza degli atti istruttori, del contraddittorio, della verbalizzazione, nonché della distinzione tra funzioni istruttorie e funzioni decisorie", è tuttavia esclusa la diretta applicabilità, in tale ambito, dei precetti costituzionali degli artt. 24 e 111 Cost. e dell'art. 6 CEDU, invocabili solo con riferimento al processo che si svolge davanti al giudice, innanzi al quale l'incolpato può impugnare il provvedimento sanzionatorio con piena garanzia del diritto di difesa e del contraddittorio (Cass. Sez. 2, n. 9371 del 21/05/2020; Sez. 2, n. 16517 del 31/07/2020). In particolare, è stato perciò esclusa la necessità della comunicazione all'incolpato della proposta di irrogazione delle sanzioni (cfr. Cass. n. 24723 del 08/10/2018), essendo sufficiente che al Direttorio siano rimesse le difese scritte e i verbali delle dichiarazioni rilasciate dall'incolpato, ove lo stesso chieda di essere sentito personalmente; l'applicazione degli artt. 24 e 111 Cost. deve essere esclusa in quanto tali norme riguardano solo il giudizio e non il procedimento amministrativo, come precisato da Cass. n. 27038 del 03/12/2013, valorizzando il precedente delle Sezioni Unite n. 20935 del 30/09/2009, l'incompleta equiparazione del procedimento amministrativo a quello giurisdizionale non viola né la Costituzione né l'art. 6 della Convenzione perché il provvedimento sanzionatorio è impugnabile davanti ad un giudice indipendente ed imparziale, dotato di giurisdizione piena e che conosce dell'opposizione in un procedimento che garantisce il pieno dispiegamento del contraddittorio delle parti (Cass. n. 4725 del 10/03/2016; Cass. 16517/2020 cit.).

Lo stesso è a dirsi per la violazione del diritto di conoscenza degli atti istruttori: l'art. 24 comma 2 L. 241/1990 prevede che le pubbliche amministrazioni possano individuare i documenti da esse formati che siano sottratte al diritto di accesso, perché riconducibili all'esercizio della vigilanza informativa e ispettiva esercitata e, perciò riservati; a ciò si aggiunga che, per principio statuito da questa Corte, non viola il diritto di accesso il rifiuto dell'ostensione di documenti secondari, acquisiti nel corso dell'ispezione e che non siano stati utilizzati dall'amministrazione per fondare gli addebiti, quando neppure astrattamente la loro messa a disposizione risulti funzionale a garantire il diritto di difesa del ricorrente (cfr. in materia di sanzioni Consob, Cass. Sez. 2, n. 29745 del 12/10/2022).

4. Con il quarto motivo, articolato in riferimento al n. 3 del comma I dell'art. 360 cod. proc. civ., il ricorrente ha denunciato la violazione e falsa applicazione dell'art. 49 CDFUE per mancata disapplicazione dell'art. 6, comma 2, D.Lgs. n. 72 del 2015 nella parte in cui ha previsto che le modifiche apportate alla parte V del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, si applichino alle violazioni commesse dopo l'entrata in vigore delle disposizioni adottate dalla Consob e dalla Banca d'Italia secondo le rispettive competenze ai sensi dell'articolo 196-bis del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, mentre alle violazioni commesse prima della data di entrata in vigore delle disposizioni adottate dalla Consob e dalla Banca d'Italia continuano ad applicarsi le norme della parte V del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 vigenti prima della data di entrata in vigore del decreto legislativo; in subordine il ricorrente ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 cit. in relazione all'art. 117 Cost in relazione all'art 7 della Convenzione EDU e 49 della CDFUE.

Più dettagliatamente, il ricorrente ha sostenuto che il D.Lgs. 12 maggio 2015 n.72, che costituirebbe legge più favorevole, sarebbe illegittimo nella parte in cui ha limitato la sua applicazione alle sole violazioni successive alla data della sua entrata in vigore, sicché il relativo art. 6 comma 2 avrebbe dovuto essere disapplicato per contrarietà all'art. 49 della Carta di Nizza, non potendosi dubitare del carattere sostanzialmente penale delle sanzioni irrogate con il provvedimento impugnato.

4.1. Il motivo è infondato. Come pure riportato nella pagina 10 della sentenza impugnata, per giurisprudenza consolidata di questa Corte innanzitutto deve essere esclusa la natura penale delle sanzioni per cui è giudizio: le sanzioni previste dall'art. 144 TUB per carenze nell'organizzazione e nei controlli interni non sono equiparabili, quanto a tipologia, severità, incidenza patrimoniale e personale, a quelle irrogate dalla Consob ai sensi dell'art. 187-ter TUF per manipolazione del mercato e non hanno, perciò, natura sostanzialmente penale né pongono, quindi, un problema di compatibilità con le garanzie riservate ai processi penali dall'art. 6 CEDU (cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri c. Italia).

Questa Corte ha già rimarcato in più pronunce che è vero che i “criteri Engel” per la qualificazione di una sanzione sono alternativi e non cumulativi, ma è parimenti vero che “ciò non impedisce di adottare un approccio cumulativo se l'analisi separata di ogni criterio non permette di arrivare ad una conclusione chiara in merito alla sussistenza di una ‘accusa in materia penale’” (Grande Stevens, punto 94).

Nel caso in esame, pertanto, è stato considerato che il criterio della qualificazione della sanzione, nel sistema nazionale, come amministrativa non offre un risultato univoco, giacché, la sanzione è sì posta a tutela di interessi generali (la tutela del credito e del risparmio) e ha una funzione non soltanto ripristinatoria ma anche deterrente, ma risulta altresì destinata ad una platea ristretta di possibili destinatari (i soggetti che svolgono funzioni di amministrazione o di direzione o i dipendenti delle banche e degli altri intermediari di cui al testo unico bancario), con conseguente limitazione della generalità della portata della norma; la valutazione dell'afflittività, poi, non può essere svolta in termini totalmente astratti, ma deve necessariamente essere rapportata al contesto normativo nel quale la disposizione sanzionatoria si inserisce.

Ciò precisato, può, pertanto, affermarsi che, considerate le caratteristiche delle sanzioni previste dall'ordinamento del credito e della finanza, cioè le sanzioni penali finanche detentive, nonché le sanzioni amministrative pecuniarie che, come quelle per gli abusi di mercato, possono ascendere a molti milioni di euro, una sanzione pecuniaria compresa, come quella applicabile *ratione temporis*, tra il minimo edittale di Euro 2.580 ed il massimo edittale di Euro 129.110, non corredata da sanzioni accessorie né da confisca, non sia connotata da una afflittività così spinta da trasmodare dall'ambito amministrativo a quello penale (Cass. Sez. 2, n. 16517/2020 cit., con indicazione di numerosi precedenti).

Per queste considerazioni, è stata correttamente esclusa l'operatività del principio di retroattività della *lex mitior*, con conseguente manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, D.Lgs. n. 72 del 2015, per contrasto con gli artt. 3 e 117 Cost., nella parte in cui tale norma non prevede l'applicazione a tali sanzioni del principio del favor rei, non sussistendo una regola generale di applicazione della legge successiva più favorevole agli autori degli illeciti amministrativi (Cass. n. 17209 del 18/08/2020) per i quali opera invece, in assenza di specifica deroga normativa, il distinto principio del *tempus regit actum*.

5. Con il quinto motivo, articolato in riferimento al n. 3 del comma I dell'art. 360 cod. proc. civ., il ricorrente ha infine denunciato l'incompatibilità dell'art. 3 L. n. 689 del 1981 con l'art. 48 della Carta europea su diritti fondamentali e chiesto di sollevare sul punto questione pregiudiziale alla CGUE o questione di legittimità costituzionale dell'articolo.

5.1. Il motivo è inammissibile in ogni suo profilo perché la Corte d'Appello ha deciso in conformità con il principio consolidato di questa Corte secondo cui, in tema di sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dalla Banca d'Italia, ex art. 144 del D.Lgs. n. 385 del 1993, nei confronti di soggetti che svolgono funzioni di direzione, amministrazione o controllo di istituti bancari, il legislatore individua una serie di fattispecie, destinate a salvaguardare procedure e funzioni, incentrate sulla mera condotta, secondo un criterio di agire o di omettere doveroso: il giudizio di colpevolezza è, in conseguenza, ricollegato a parametri normativi estranei al dato puramente psicologico e l'indagine sull'elemento oggettivo dell'illecito è limitato all'accertamento della suità della condotta inosservante sicché, integrata e provata dall'autorità amministrativa la fattispecie tipica dell'illecito, grava sul trasgressore, in virtù della presunzione di colpa posta dall'art. 3 della L. n. 689 del 1981, l'onere di provare di aver agito in assenza di colpevolezza (Cass. Sez. 2, n. 9546 del 18/04/2018; Sez. 2, n. 24081 del 26/09/2019; Sez. 2, n. 16517 del 31/07/2020).

Nella specie, pertanto, correttamente la Corte d'Appello ha posto a carico dell'incolpato quest'onere e, nella specie, ha escluso che sia stato adempiuto.

Le stesse considerazioni sulla natura amministrativa della sanzione valgono ad escludere la necessità di un rinvio alla CGUE, così come è escluso un dubbio di costituzionalità.

3. Il ricorso è perciò respinto, con conseguente condanna del ricorrente A.A. al rimborso delle spese processuali in favore di Banca d'Italia, liquidate in dispositivo in relazione al valore della causa.

Stante il tenore della pronuncia, va dato atto, ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater D.P.R. n. 115/02, della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello previsto per il ricorso a norma del comma 1-bis dello stesso art. 13, se dovuto.

Corte di Cassazione, [.] v Banca d'Italia, 28/03/2025, No 8228

Svolgimento del processo – Motivi della decisione

1. In esito alle indagini a largo raggio condotte dalla Banca Centrale Europea ("BCE") nei confronti della Banca Popolare di Vicenza ("BPVi"), nel periodo compreso tra il 26/02/2015 e il 03/07/2015, in relazione al c.d. Meccanismo di Vigilanza Unico istituito con Regolamento Europeo del Consiglio n. 1024/2013 (che attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale (ossia attinenti ai rischi che gravano sul singolo intermediario) degli enti creditizi "significativi" che riserva all'autorità nazionale di vigilanza il potere di irrogare sanzioni agli organi persone fisiche per violazione sia di norme comunitarie in materia direttamente applicabili, sia di norme nazionali traspositive di direttive comunitarie), con delibera n. 367/2017, prot. 683186, del 25/05/2017, il Direttorio della Banca d'Italia applicò a A.A., fino al 09/07/2013 componente del consiglio di

amministrazione della banca, due sanzioni amministrative per complessivi Euro 20.000 per “carenze nell’organizzazione, nella gestione dei rischi e nei controlli interni” e per “carenze di governo societario, con particolare riferimento all’assetto del gruppo, alla ripartizione delle deleghe ed ai flussi informativi”.

2. A.A. ha proposto opposizione, ex art. 145 TUB, davanti alla Corte d’Appello di Roma e ha chiesto l’annullamento della sanzione.

La Corte d’Appello di Roma, nel contraddittorio della Banca d’Italia, ha respinto la domanda dopo avere disatteso i motivi di opposizione riguardanti: (i) la violazione del termine decadenziale di novanta giorni di cui all’art. 14 legge n. 689 del 1981 per notificare la contestazione degli addebiti; (ii) la violazione del diritto dell’incolpato di accesso agli atti consegnati dalla BPVi alla Banca d’Italia e/o alla BCE nel corso degli accertamenti ispettivi; (iii) il difetto di istruttoria a causa dell’acritico recepimento delle risultanze del report della BCE; (iv) l’illegittimità del procedimento sanzionatorio per violazione delle garanzie procedurali del giusto processo di cui all’art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, sulla base dei principi enunciati dalla Corte EDU nella sentenza 04/03/2014, Grande Stevens e altri c. Italia; (v) la genericità e indeterminatezza delle contestazioni; (vi) la violazione del principio di personalità della sanzione con riferimento alla dedotta assenza di colpevolezza del ricorrente; (vii) le singole contestazioni mosse dalla Banca d’Italia al ricorrente sulla base dei *findings* allegati al rapporto ispettivo della BCE, con specifico riferimento ai rilievi attinenti al processo di determinazione del valore delle azioni; alla pratica dei cd. finanziamenti baciati (finanziamenti erogati dalla BPVi alla clientela per fornire la provvista per l’acquisto di azioni proprie); alle procedure di riacquisto di azioni proprie; al mancato controllo circa la non conformità dell’aumento di capitale deliberato nel 2013 rispetto alla normativa MiFID; all’attività delle funzioni di compliance e di *internal audit*; alla carenza di governo societario, assetto del gruppo, ripartizione delle deleghe e flussi informativi; all’operatività della divisione finanza al di fuori dei poteri delegati dal c.d.a.; alle disfunzioni attinenti alla controllata di diritto irlandese BPV Finance International.

3. A.A. ha proposto ricorso per cassazione, affidato a quattordici motivi.

La Banca d’Italia ha resistito con controricorso.

Il Pubblico ministero ha depositato conclusioni scritte e ha chiesto che il ricorso sia respinto.

In prossimità della pubblica udienza le parti hanno depositato memorie.

I. Il ricorso per cassazione di A.A. è articolato in settantotto pagine, suddivise in quattordici motivi: l’eccezionale ampiezza dell’atto impone una sintetica esposizione delle singole censure con rinvio ad esso per relazione.

1. Il primo motivo censura la violazione e/o falsa applicazione dell’art. 145 TUB e dell’art. 14 legge n. 689 del 1981 per avere la sentenza qui impugnata erroneamente respinto l’eccezione dell’opponente di decadenza della Banca d’Italia dalla potestà sanzionatoria a causa della tardiva notificazione degli addebiti.

In particolare, a fronte di un accertamento conclusosi il 29 febbraio 2016, la contestazione è stata notificata il 12 luglio 2016, un mese e mezzo dopo la scadenza del termine di novanta giorni di cui all’art. 14, cit.

1.1. Il motivo è manifestamente infondato.

In linea con quanto stabilito da questa Corte (Cass. n. 12436/2022) chiamata a pronunciarsi sul ricorso proposto da un altro consigliere d'amministrazione della BPVi avverso la stessa delibera sanzionatoria qui in esame, rileva il Collegio che la CDA di Roma, con accertamento di fatto insindacabile in sede di legittimità, ha ritenuto tempestiva la contestazione della violazione del 16 luglio 2016 in quanto l'accertamento si perfeziona con l'apposizione del visto da parte del capo dipartimento della Banca d'Italia, adempimento avvenuto il 6 luglio 2016.

La sentenza ha fatto corretta applicazione del principio di diritto, ripetutamente affermato da questa Corte (Sez. 2 n. 29594 del 2023; Sez. 2, n. 4820, 19/02/2019, Rv. 652690), secondo cui, in tema di sanzioni amministrative irrogate dalla Banca d'Italia, il termine di decadenza previsto dall'art. 14 della L. n. 689 del 1981 per la notifica della violazione decorre dall'apposizione del visto del direttore centrale della vigilanza bancaria e finanziaria, suggellandosi con esso la conclusione della fase di accertamento di tutti gli elementi dell'illecito, comprensiva, altresì, della valutazione e dell'adeguata ponderazione dei dati acquisiti e degli atti preliminari.

Più in generale, in tema di sanzioni irrogate dalle autorità di vigilanza, la giurisprudenza di legittimità (tra le altre, Cass. n. 27242/2024, in materia di sanzioni Consob) ha chiarito che: il momento dell'accertamento, che presuppone un'attività istruttoria, non coincide con quello dell'acquisizione del fatto nella sua materialità da parte dell'autorità di vigilanza, ma è quello in cui l'autorità ha completato l'attività istruttoria finalizzata a verificare la sussistenza o meno dell'infrazione. In altre parole: "constatazione del fatto" e "accertamento del fatto" sono due concetti diversi; l'accertamento dell'illecito amministrativo in materia bancaria e di intermediazione finanziaria non si identifica nella fine dell'attività ispettiva o commissariale, ma si colloca in un momento successivo, da valutare a seconda delle particolarità del caso concreto; spetta all'autorità amministrativa, e non al giudice, decidere se avviare o meno un'attività di indagine; al giudice compete esclusivamente controllare se il provvedimento sanzionatorio sia stato adottato in un tempo ragionevole e, a tal fine, deve valutare la superfluità *ex ante*, e non la congruità *ex post*, dell'indagine amministrativa prodromica all'adozione del provvedimento sanzionatorio.

2. Il secondo motivo censura la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 24 Cost., del Regolamento UE n. 468/2014 del 16/04/2014 art. 25, in combinato disposto con l'art. 32 del Regolamento UE n. 1024/2013, nonché degli artt. 22 legge n. 241 del 1990 e 11 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE, in relazione all'art. 360 comma 1 n. 3 c.p.c., ed omessa motivazione, in relazione all'art. 360 comma 1 n. 4 c.p.c.

La sentenza è viziata nella parte in cui ha respinto l'eccezione del ricorrente in punto di violazione del diritto di difesa per l'impossibilità di accesso agli atti consegnati alla Banca d'Italia dalla BCE e dalla stessa BPVi nel corso degli accertamenti da cui è scaturita la delibera sanzionatoria.

2.1. Il motivo è manifestamente infondato.

La Corte di merito ha ritenuto priva di pregio questa doglianza in ragione della palese genericità dell'istanza di accesso agli atti proposta dalla parte privata. Ha poi aggiunto che la Banca d'Italia ha dato esito positivo alla richiesta mettendo a disposizione dell'interessato sia tutto quanto dal medesimo ritenuto rilevante ai fini della propria difesa, sia gli esiti degli accertamenti ispettivi degli anni 2009 e 2012. Quest'ultima statuizione non è stata oggetto di specifica censura, né

risulta che la parte sanzionata abbia proposto l'istanza di cui all'art. 210 c.p.c. al fine di ottenere dal giudice di merito l'ordine di esibizione della documentazione relativa al procedimento sanzionatorio.

3. Il terzo motivo censura la violazione e/o la falsa applicazione dell'art. 6 CEDU e degli artt. 24, 27, 111 Cost.: la sentenza è viziata per avere confermato le sanzioni nonostante che il procedimento amministrativo da cui sono scaturite non assicuri un'adeguata separazione tra funzioni istruttorie e decisorie, sottoposte alla medesima direzione; non consenta alcuna partecipazione dell'incolpato alla fase decisoria e offra un sindacato giurisdizionale appellatorio, non pieno e che si estrinseca in un solo grado di merito.

3.1. Il motivo è manifestamente infondato.

La sentenza, nella parte in cui non ravvisa l'illegittimità del procedimento sanzionatorio della Banca d'Italia, collima con il consolidato orientamento di legittimità (tra le altre, Cass. n. 10348/2024, in connessione con Cass. n. 16517/2020; in termini, Cass. n. 8581/2024), che il Collegio intende riproporre, per il quale il procedimento sanzionatorio davanti alla Banca d'Italia non viola il diritto di difesa dell'incolpato, atteso che, sebbene l'art. 24, comma 1, legge n. 262 del 2005 disponga che "i procedimenti sanzionatori sono svolti nel rispetto dei principi della piena conoscenza degli atti istruttori, del contraddittorio, della verbalizzazione, nonché della distinzione tra funzioni istruttorie e funzioni decisorie", è tuttavia esclusa la diretta applicabilità, in tale ambito, dei precetti costituzionali degli artt. 24 e 111 Cost., invocabili solo con riferimento al processo che si svolge davanti al giudice, innanzi al quale l'incolpato può impugnare il provvedimento sanzionatorio con piena garanzia del diritto di difesa e del contraddittorio.

4. Il quarto motivo censura la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 1.2 delle Disposizioni Banca d'Italia in materia di procedura sanzionatoria, dell'art. 25 Cost. e dell'art. 1 legge n. 689 del 1981 (principio di legalità, tipicità, determinatezza, tassatività dell'illecito amministrativo sanzionato): si lamenta la genericità dei fatti contestati, desumibile dalle carenze contenutistiche della lettera di contestazione, che non consente l'esercizio del diritto di difesa da parte dell'incolpato.

4.1. Il motivo è manifestamente infondato.

In disparte la prospettabile inammissibilità della censura per difetto di autosufficienza, a causa dell'omessa riproduzione, nel ricorso, della lettera di contestazione contenente i rilievi mossi all'opponente, rileva il Collegio che la sentenza impugnata afferma che gli addebiti sono riportati (appunto) nella lettera di contestazione, che indica i fatti contestati e le norme, primarie e secondarie, che si assumono violate.

Quanto alla legittimità della motivazione *per relationem* del provvedimento sanzionatorio ex art. 144 TUB, alla quale fa riferimento (come è stato detto) la sentenza impugnata per disattendere la censura di genericità e indeterminatezza della contestazione, la giurisprudenza di questa Corte ha ripetutamente stabilito che deve ritenersi legittima tecnica di redazione provvedimento il rinvio operato dal direttorio alla motivazione contenuta nella proposta di irrogazione di sanzioni, il cui testo integrale è stato notificato al ricorrente congiuntamente al provvedimento sanzionatorio, e ha aggiunto che il direttorio, ove condivida i motivi illustrati dalla commissione, non è tenuto a ribadirli e a riportarli per esteso (Cass. n. 27127/2024, in connessione con Cass. nn. 4725/2016 e 4/2019).

Ad avviso del Collegio, infine, è evidente che il ricorrente ha compreso le contestazioni a suo carico e che ha potuto svolgere una difesa molto articolata, sia nel giudizio di merito, nel quale ha proposto un ricorso basato su sette motivi, sia in sede di legittimità, dove ha meticolosamente censurato (sulla base di quattordici motivi) le statuizioni della Corte di merito.

5. Il quinto motivo censura la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 1 della legge n. 689 del 1981 (principio di legalità, tipicità, determinatezza, tassatività dell'illecito amministrativo sanzionato): si lamenta che la sentenza impugnata, da un lato, non ha colto che le disposizioni richiamate nell'atto di contestazione sono prive di precetti chiari; dall'altro, ha erroneamente ritenuto legittimo che la condotta doverosa, descritta in termini generici dalla previsione normativa, possa (anche) essere concretizzata e identificata (solamente) al momento della conclusione del procedimento sanzionatorio.

5.1. Il motivo è manifestamente infondato.

La sentenza afferma che la descrizione delle specifiche violazioni è contenuta nella proposta sanzionatoria e, prima ancora, nella lettera di contestazione notificata all'opponente e soggiunge che le norme e i regolamenti violati risultano indicati con chiarezza.

È corretto, inoltre, il riferimento del giudice di merito alla giurisprudenza di legittimità che, precisa la sentenza, ha affrontato ex professo la questione. La Cassazione (Sez. 1, Sentenza n. 5743 del 23/03/2004, Rv. 571417 – 01) ha avuto modo di affermare che è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 23 e 97 Cost., dell'art. 144 del D.Lgs. 1 settembre 1993, n. 385 (testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), in relazione ai precedenti artt. 51 e 53, comma 1, per violazione dell'obbligo di tipicità e determinatezza delle fattispecie soggette a sanzione amministrativa pecuniaria. Premesso, infatti, che, in tema di sanzioni amministrative, l'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689, non contiene – a differenza di quanto avviene per gli illeciti penali, per i quali opera il principio di stretta legalità di cui all'art. 25, secondo comma, Cost. – una riserva di legge tale da escludere la possibilità di integrare il precetto sanzionatorio, avente base nella legge, mediante norme regolamentari delegate, confacenti al particolare ambito tecnico-specialistico cui si riferiscono, va rilevato che le norme sopra indicate non sono qualificabili come norme punitive “in bianco”, atteso che i poteri della Banca d'Italia di emanare istruzioni e disposizioni in tema di vigilanza informativa (art. 51) e di vigilanza regolamentare (art. 53) non sono lasciati al mero arbitrio di detto organo di controllo, bensì sono esercitati in conformità a ben individuati principi e direttive (anche di livello europeo), a strumenti normativi primari e secondari e ad altri criteri oggettivi, dettagliati e rigorosi, al fine di integrare, data la particolare tecnicità e la continua evoluzione della materia, le norme di base, determinandone la parte precettiva mediante la specificazione del contenuto, già sufficientemente delineato nella legge (in termini, tra le altre, Cass. n. 27127/2024, cit., anch'essa in tema di sanzioni della Banca d'Italia).

6. Il sesto motivo censura la violazione e/o falsa applicazione del principio di personalità della sanzione amministrativa ex art. 3 della legge n. 689 del 1981, e art. 27 Cost., nonché dell'art. 2697 c.c., in relazione all'art. 360 comma 1 n. 3 c.p.c., “assenza di motivazione”, in relazione all'art. 360 comma 1 n. 4 c.p.c., “omesso esame di fatti che hanno formato oggetto di discussione tra le parti” ex art. 360 comma 1 n. 5 c.p.c.

La sentenza impugnata non ha fatto corretta applicazione del principio di personalità dell'illecito amministrativo e del criterio di riparto dell'onere della prova tra P.A. e incolpato. E questo perché,

sostiene il ricorrente, la Banca d'Italia non ha provato che, finché l'amministratore è rimasto in carica, non vi erano "segnali di allarme" e non vi era nulla che richiedesse un'attivazione del c.d.a. finalizzata a modificare o integrare le procedure esistenti.

6.1. Il motivo, diviso in tre distinte censure, è nel complesso manifestamente infondato.

In primo luogo, ad avviso del Collegio – e questa considerazione va estesa ai motivi seguenti nei quali è dedotto il medesimo vizio – non sussiste l'omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti (art. 360, comma 1, n. 5 c.p.c.): il ricorrente non individua, nel rispetto della previsione dell'art. 366 comma 1 n. 6 c.p.c., alcun fatto "storico", principale o secondario, la cui esistenza risulti dal testo della sentenza o dagli atti processuali, che abbia costituito oggetto di discussione tra le parti e che abbia carattere decisivo, vale a dire che, se esaminato, avrebbe determinato un esito diverso della controversia. La censura – riproposta in questo e nei motivi successivi – si sostanzia nella critica alla ricostruzione fattuale operata dalla CDA di Roma in relazione alle violazioni ascritte all'ex consigliere d'amministrazione dalla delibera sanzionatoria, la cui valutazione esula dal sindacato della S.C.

In secondo luogo, non è fondata la doglianza di "assenza di motivazione" (ripetuta nei motivi che seguono): la sentenza è chiara e analitica, espone adeguatamente le ragioni su cui poggia, e perciò soddisfa senz'altro il requisito del cd. "minimo costituzionale", come definito dalla giurisprudenza di questa Corte (Cass. Sez. U., 27/12/2019, n. 34476, la quale cita, in motivazione, Sez. U., 07/04/2014, n. 8053; Sez. U. 18/04/2018, n. 9558; Sez. U. 31/12/2018, n. 33679).

Più precisamente, la CDA di Roma individua e analizza i "segnali di allarme" – emersi anche nelle riunioni del c.d.a. alle quali il ricorrente (dimessosi nel giugno del 2013) ha partecipato – in presenza dei quali i consiglieri di amministrazione, anche se privi di delega (ed è il caso del ricorrente), in adempimento del dovere di agire in modo informato sancito dall'art. 2381 comma 6 c.c., erano obbligati a porre in essere misure concrete e adeguate, finalizzate a neutralizzare le criticità riscontrate e ad eliderne o (quanto meno) a contenerne gli effetti negativi.

In terzo luogo, è priva di fondamento anche la dedotta violazione del principio di personalità della sanzione.

La decisione della CDA di Roma si colloca nel solco della giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, Cass. n. 21502/2024; in termini, Cass. nn. 29963/2024, 8581/2024, cit.), che ha compiuto un'approfondita disamina delle questioni di diritto in tema di sanzioni inflitte dalla Banca d'Italia ai componenti del c.d.a. di un ente creditizio per carenze nell'organizzazione e nei controlli interni.

È stato osservato che "ai fini del contenimento del rischio creditizio nelle sue diverse configurazioni, nonché dell'organizzazione societaria e dei controlli interni, l'art. 53, lett. b) e d), del D.Lgs. n. 385 del 1993 e le disposizioni attuative dettate con le istruzioni di vigilanza per le banche, mediante la circolare n. 229 del 1999 (e successive modificazioni e integrazioni), sanciscono doveri di particolare pregnanza in capo al consiglio di amministrazione delle società bancarie, che riguardano l'intero organo collegiale e, dunque, anche i consiglieri non esecutivi, i quali sono tenuti ad agire in modo informato e, in ragione dei loro requisiti di professionalità, ad ostacolare l'evento dannoso, sicché rispondono del mancato utile attivarsi", e si è chiarito che "in caso di irrogazione di sanzioni amministrative, la Banca d'Italia, anche in virtù della presunzione di colpa vigente in materia, ha unicamente l'onere di dimostrare l'esistenza dei

segnali di allarme che avrebbero dovuto indurre gli amministratori non esecutivi, rimasti inerti, ad esigere un supplemento di informazioni o ad attivarsi in altro modo, mentre spetta a questi ultimi provare di avere tenuto la condotta attiva dovuta o, comunque, mirante a scongiurare il danno (Cass. n. 22848 del 2015; Cass. n. 19556 del 2020)". La Corte aggiunge che "(i) l dovere di agire informati dei consiglieri non esecutivi delle società bancarie, sancito dagli artt. 2381, commi 3 e 6, e 2392 c.c., non va, del resto, rimesso, nella sua concreta operatività, alle segnalazioni provenienti dai rapporti degli amministratori delegati, giacché anche i primi devono possedere ed esprimere costante e adeguata conoscenza del business bancario e, essendo compartecipi delle decisioni di strategia gestionale assunte dall'intero consiglio, hanno l'obbligo di contribuire ad assicurare un governo efficace dei rischi di tutte le aree della banca e di attivarsi in modo da poter efficacemente esercitare una funzione di monitoraggio sulle scelte compiute dagli organi esecutivi, non solo in vista della valutazione delle relazioni degli amministratori delegati, ma anche ai fini dell'esercizio dei poteri, spettanti al consiglio di amministrazione, di direttiva o avocazione concernenti operazioni rientranti nella delega. Questa interpretazione non vale ad accollare una responsabilità oggettiva agli amministratori non esecutivi, essendo gli stessi perseguibili ove ricorrano comunque sia la condotta d'inerzia, sia il fatto pregiudizievole antidoveroso, sia il nesso causale tra i medesimi, sia, appunto, la colpa, consistente nel non aver rilevato colposamente i segnali dell'altrui illecita gestione, pur percepibili con la diligenza della carica (anche indipendentemente dalle informazioni doverose ex art. 2381 c.c.), e nel non essersi utilmente attivati al fine di evitare l'evento. Sotto il profilo probatorio, ciò comporta che spetta al soggetto il quale afferma la responsabilità allegare e provare, a fronte dell'inerzia dei consiglieri non delegati, l'esistenza di segnali d'allarme (anche impliciti nelle anomale condotte gestorie) che avrebbero dovuto indurli ad esigere un supplemento di informazioni o ad attivarsi in altro modo (con la richiesta di convocazione del consiglio di amministrazione rivolta al presidente, il sollecito alla revoca della deliberazione illegittima o all'avocazione dei poteri, l'invio di richieste per iscritto all'organo delegato di desistere dall'attività dannosa, l'impugnazione delle deliberazioni ex art. 2391 c.c., la segnalazione al p.m. o all'autorità di vigilanza, e così via); assolto tale onere, è, per contro, onere degli amministratori provare di avere tenuto la condotta attiva dovuta o la causa esterna, che abbia reso non percepibili quei segnali o impossibile qualsiasi condotta attiva mirante a scongiurare il danno". La stessa giurisprudenza puntualizza che, in materia di sanzioni amministrative ex art. 144, TUB, nei confronti dei soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, di direzione o di controllo di istituti bancari "il legislatore individua una serie di fattispecie, destinate a salvaguardare procedure e funzioni ed incentrate sulla mera condotta, secondo un criterio di agire o di omettere doveroso, e così ricollega il giudizio di colpevolezza a parametri normativi estranei al dato puramente psicologico, limitando l'indagine sull'elemento oggettivo dell'illecito all'accertamento della "suità" del comportamento inosservante, con la conseguenza che, una volta integrata e provata dall'autorità amministrativa la fattispecie tipica dell'illecito, grava sul trasgressore, in virtù della presunzione di colpa posta dall'art. 3 della legge 24 novembre 1981, n. 689, l'onere di provare di aver agito in assenza di colpevolezza. Per quanto specificamente attiene ai consiglieri non esecutivi di società bancaria, l'art. 53, lett. b e lett. d, del D.Lgs. 1 settembre 1993, n. 385, prevede che la Banca d'Italia emani disposizioni di carattere generale aventi ad oggetto, tra l'altro, il contenimento del rischio nelle sue diverse configurazioni e il governo societario, l'organizzazione amministrativa e contabile, nonché i controlli interni e i sistemi di remunerazione e di incentivazione. Le disposizioni attuative sono state quindi dettate con le istruzioni di vigilanza per le banche, mediante la circolare 21 aprile 1999 n. 229, e le successive modificazioni ed integrazioni, le quali sanciscono doveri di particolare pregnanza in

capo all'intero consiglio di amministrazione di azienda bancaria (e quindi anche dei consiglieri non esecutivi), che si incentrano, per l'intero organo collegiale, proprio in quel compito di monitoraggio e valutazione della struttura operativa”.

Il giudice di merito, con accertamento di fatto che sta fuori del perimetro del giudizio di cassazione, ha stabilito che la Banca d'Italia ha indicato i segnali di pericolo – quali, ad esempio, il “fenomeno massivo” dei finanziamenti correlati all'acquisto di azioni proprie (cd. finanziamenti baciati) adottati fin dal 2013 in collegamento con gli aumenti di capitale dell'istituto di credito – che avrebbero dovuto allertare i consiglieri privi di deleghe e indurli, in adempimento del dovere di agire in modo informato, ad attivarsi sollecitando e pretendendo approfondimenti sul tema. La Corte distrettuale spiega che la circostanza che il ricorrente si sia dimesso nella seconda metà del 2013 non può valere come scriminante, ma è stata valutata dall'autorità di vigilanza, la quale ha inflitto al manager una sanzione più lieve (euro 10.000 per ciascuna violazione) rispetto a quella applicata agli altri consiglieri. In relazione al profilo sanzionatorio, è utile rimarcare che l'art. 144 comma 1 TUB, nella versione vigente *ratione temporis*, prevedeva una sanzione amministrativa pecuniaria da Euro 2.580 a Euro 129.110 per l'inosservanza, tra l'altro, dell'art. 53 del medesimo testo unico.

7. Il settimo motivo riguarda il processo di determinazione del valore delle azioni BPVi (*finding* n. 2) e denuncia “assenza di motivazione”, l'omesso esame circa fatti decisivi e la violazione e/o falsa applicazione del reg. della Banca d'Italia 04/03/2008, della circolare n. 229/1999 e della circolare n. 263/2006, con riferimento al profilo oggettivo dell'illecito, e il vizio di motivazione, l'omesso esame circa fatti decisivi e la violazione del principio di personalità della sanzione amministrativa ex art. 3 legge n. 689 del 1981, e art. 27 Cost.

La CDA di Roma ha affermato che il processo di valutazione delle azioni, interamente demandato a un consulente esterno (il prof. B.B.), non era corretto, fondandosi su una motivazione apparente e senza prendere in considerazione i numerosi elementi che dimostravano che il c.d.a. aveva bene operato e che, comunque, per quanto riguarda il ricorrente, non è configurabile l'elemento soggettivo della violazione, dato che le asserite criticità (rilevate dalla BCE) che si sarebbero tradotte nella presunta sovrastima del valore delle azioni attengono a valutazioni (delle azioni) successive al 31/12/2012.

8. L'ottavo motivo riguarda la concessione, da parte della BPVi, di finanziamenti finalizzati all'acquisto di azioni BPVi sul mercato primario e secondario (*findings* nn. 3, 4, 5) e denuncia la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 1 legge n. 689 del 1981, dell'art. 25 Cost., del reg. 04/03/2008, della circolare n. 229/1999 e della circolare n. 263/2006, e l'assenza di motivazione circa il riscontro dei requisiti per l'addebito e circa il rigetto dei motivi di opposizione al provvedimento sanzionatorio.

Si ascrive alla CDA di Roma, sotto il profilo del vizio di motivazione e della violazione di legge, di non avere rilevato che l'autorità di vigilanza non ha dedotto né a maggior ragione provato che i finanziamenti baciati – in relazione ai quali le circolari della Banca d'Italia prevedono la regola contabile che vieta il computo delle azioni così liberate nel patrimonio di vigilanza – sono stati computati nel patrimonio di vigilanza.

9. Il nono motivo riguarda il riacquisto di azioni proprie (*findings* nn. 6, 7, 8, 9) e denuncia la violazione e/o falsa applicazione del principio di personalità della sanzione amministrativa ex art. 3 legge n. 689 del 1981, e art. 27 Cost., nonché la violazione dell'art. 2697 c.c. e l'assenza

di motivazione circa il riscontro dei requisiti per l'addebito della violazione e circa il rigetto di opposizione al provvedimento sanzionatorio.

La sentenza impugnata, per un verso, ha stabilito che, nel periodo in cui il ricorrente era in carica, gli ordini di vendita erano in aumento trascurando che ciò non implica che gli stessi ordini fossero gestiti in ritardo o in maniera non conforme alla legge; per altro verso, non ha rilevato che la sanzione è illegittima per assenza di colpevolezza.

10. Il decimo motivo riguarda l'adeguatezza delle procedure di controllo in relazione alla normativa MiFID (*finding* n. 10) e denuncia la violazione e/o falsa applicazione del principio di personalità della sanzione amministrativa ex art. 3 legge n. 689 del 1981, e art. 27 Cost., nonché dei "testi normativi BI" e l'assenza di motivazione circa il riscontro dei requisiti per l'addebito della violazione e circa il rigetto di opposizione al provvedimento sanzionatorio.

Si stigmatizza la motivazione oscura e contraddittoria della sentenza nella parte in cui conferma il rilievo, attinente alla mancata applicazione delle linee adottate dal c.d.a. con delibera del 16/04/2013, in relazione agli aumenti di capitale del 2013, e si evidenzia che eventuali responsabilità andrebbero imputate al titolare della funzione compliance e che, comunque, difetta il profilo soggettivo della violazione in capo al ricorrente, il quale è cessato dalla carica quindici giorni dopo l'apertura del primo periodo di sottoscrizione, e non ha dunque avuto alcuna possibilità di rilevare le violazioni della procedura adottata.

11. L'undicesimo motivo riguarda i processi relativi all'attività di copertura dei rischi (*finding* n. 20) e denuncia la violazione e/o falsa applicazione del reg. 04/03/2008, della circolare n. 229/1999 e della circolare n. 263/2006, e l'assenza di motivazione circa il riscontro dei requisiti per l'addebito della violazione sotto il profilo oggettivo e soggettivo e altresì circa il rigetto dei motivi di opposizione al provvedimento sanzionatorio, nonché la violazione del principio di personalità della sanzione amministrativa ex art. 3 legge n. 689 del 1981, e art. 27 Cost.

La sentenza sarebbe priva di motivazione perché inspiegabilmente ritiene che il *finding* n. 20 sia "sostanzialmente incontestato", senza considerare che, nel ricorso in opposizione, era stato dedotto che nessun rilievo era stato mosso dalla p.a. con riferimento alla situazione di fatto esistente quando il ricorrente era in carica (ossia, oltre due anni prima dell'ispezione della BCE).

12. Il dodicesimo motivo riguarda le attività della funzione di compliance e di *internal audit* (*finding* n. 23) e denuncia la violazione e/o falsa applicazione del reg. 04/03/2008, della circolare n. 229/1999 e della circolare n. 263/2006, "assenza di motivazione" circa il riscontro dei requisiti per l'addebito della violazione sotto il profilo oggettivo e soggettivo e altresì circa il rigetto dei motivi di opposizione al provvedimento sanzionatorio, nonché la violazione del principio di personalità della sanzione amministrativa ex art. 3 legge n. 689 del 1981, e art. 27 Cost.

Si deduce che la sentenza sarebbe priva di motivazione sul punto poiché "liquida" i motivi di opposizione chiaramente e specificamente dedotti nel ricorso in opposizione ravvisandone la genericità.

13. Il tredicesimo motivo – "Con riferimento alla contestazione n. 2): omessa pronuncia in relazione all'art. 360, comma 1 n. 4 c.p.c. – assenza di motivazione circa il riscontro dei requisiti per l'addebito della violazione sotto il profilo oggettivo e soggettivo ed altresì circa il rigetto dei motivi di opposizione al provvedimento sanzionatorio in relazione all'art. 360, comma 1, n. 4

c.p.c. – omesso esame di elementi essenziali che hanno formato oggetto di discussione tra le parti in relazione all’art. 360 comma 1 n. 5 c.p.c. – violazione e/o falsa applicazione del Regolamento BI 04/03/2008, Circolare 229 Circolare 263, in relazione all’art. 360, comma 1, n. 3 c.p.c. – violazione del principio di personalità della sanzione amministrativa ex art. 3 L. 689/1981 e art. 27 Cost. in relazione all’art. 360, comma 1, n. 3 c.p.c.” – lamenta che la sentenza sarebbe priva di motivazione con riferimento alle censure sollevate dalla parte privata nel ricorso in opposizione con riferimento ai *findings* nn. 1, 2, 11, 13, 24, e che avrebbe omesso di pronunciare sulla sanzione irrogata dalla Banca d’Italia tenendo conto del *finding* n. 2 (in tema di “storni”). Si addebita anche alla CDA di Roma di non avere considerato alcuni “elementi essenziali” oggetto di discussione tra le parti riguardanti le riunioni del c.d.a. del 19/03/2013 e del 18/06/2013 (cioè, l’ultima riunione alla quale il ricorrente ha partecipato).

13.1. I motivi da sette a tredici possono essere esaminati congiuntamente perché pongono identiche questioni: con riferimento ai tre parametri normativi in cui sono suddivisi, riconducibili ai vizi di cui ai nn. 3 (*error in iudicando*), 4 (nullità della sentenza per carenza della struttura motivazionale) e 5 (omesso esame circa un fatto decisivo e oggetto di discussione tra le parti), sono in parte inammissibili e in parte manifestamente infondati.

Più specificamente: sono inammissibili, per le ragioni indicate al punto 6.1., i rilievi critici ex art. 360 comma 1 nn. 4 e 5 c.p.c., e manifestamente infondati quelli sussumibili entro il parametro della violazione o falsa applicazione delle norme di diritto.

La sentenza impugnata, tracciate correttamente le coordinate normative in tema di responsabilità degli amministratori privi di deleghe (vedi punto 6.1.), disegnata con stringente logicità la propria intelaiatura argomentativa, con accertamento di fatto ad essa riservato, esamina, ritenendoli complessivamente fondati, i rilievi su cui si basano le sanzioni, contenuti nei *findings* allegati al report della BCE da cui ha avuto origine il procedimento sanzionatorio della Banca d’Italia nei confronti delle persone fisiche dipendenti della BPVi.

Nel dettaglio, con riferimento ad alcuni degli addebiti contenuti nel provvedimento sanzionatorio, per la CDA di Roma (vedi le pagg. 13-18 della sentenza) il ricorrente è responsabile: (a) quanto al processo di determinazione del valore delle azioni, perché, quale amministratore, ha omesso di effettuare un vaglio critico dei risultati della stima peritale delle stesse, al fine di garantire il corretto *modus operandi* del consulente esterno incaricato di determinare il prezzo delle azioni, il che ha comportato la sovrastima del valore complessivo del patrimonio netto della BPVi, per oltre 400 milioni (euro 4,6 per azione) anche ad onta della valutazione più prudentiale fornita dalla società PWC; (b) quanto al fenomeno massivo dei finanziamenti baciati, per non avere accertato se analoghe operazioni fossero previste anche in relazione all’aumento di capitale (di 506 milioni di euro) previsto per il mese di giugno 2013 (ossia in un frangente temporale nel quale il ricorrente era ancora in carica); (c) quanto al riacquisto di azioni proprie, per non avere concorso all’adozione di una procedura che garantisse il rispetto della priorità cronologica degli ordini di vendita della clientela; (d) del mancato controllo circa la non conformità alla normativa MiFID dell’aumento di capitale deliberato nel 2013, non avendo adeguatamente valutato i rischi (soprattutto legali) a cui si esponeva la banca, a prescindere dal ruolo svolto dalla funzione di compliance, che comunque è funzione interna del cui operato il c.d.a. è pienamente responsabile.

14. Il quattordicesimo motivo denuncia la violazione dell’art. 3 Cost.: si pone l’accento sulla disparità di trattamento subita dal ricorrente rispetto ad altri amministratori, cessati dalla carica

alcuni mesi prima delle dimissioni di A.A., per i quali il procedimento sanzionatorio è stato archiviato.

Il motivo è inammissibile e manifestamente infondato.

Il rilievo non è correttamente proposto in quanto non reca la specifica indicazione della norma di legge della cui costituzionalità la parte dubita. Le Sezioni unite della Corte (Sentenza n. 25573 del 12/11/2020, Rv. 659459 – 01; in termini, Cass. 15/06/2018, n. 15879; conf.: 17/02/2014, n. 3708/2014) insegnano che la violazione delle norme costituzionali non può essere prospettata direttamente come motivo di ricorso per cassazione ex art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c., in quanto il contrasto tra la decisione impugnata e i parametri costituzionali, realizzandosi sempre per il tramite dell'applicazione di una norma di legge, deve essere portato ad emersione mediante l'eccezione di illegittimità costituzionale della norma applicata.

La Corte, sempre a sezioni unite (Sentenza n. 11167 del 06/04/2022, Rv. 664412 – 01), ha successivamente chiarito che la violazione o falsa applicazione delle norme costituzionali può essere prospettata direttamente come motivo di ricorso per cassazione ex art. 360, comma 1, n. 3 c.p.c. quando tali norme siano di immediata applicazione (evenienza, quest'ultima, che non ricorre nella specie), non essendovi disposizioni di rango legislativo di cui si possa misurare la conformità ai precetti della Carta fondamentale.

La censura sottesa al motivo pure nell'ipotesi, astratta, della sua sussunzione entro il vizio di violazione di legge, sarebbe priva di fondamento alla luce del principio di diritto, che va qui enunciato, secondo cui, in tema di sanzioni amministrative, il ricorrente è legittimato a contestare la sanzione che gli è stata inflitta, ma non anche a fare valere, neppure sotto il profilo della disparità di trattamento, l'illegittimità dell'omessa irrogazione della sanzione ad altri soggetti che hanno consumato i suoi stessi illeciti (con riferimento a fattispecie analoga a quella in esame, vedi Cass. nn. 27127/2024, cit., 16587/2016).

15. In conclusione, il ricorso va respinto.

16. Le spese del giudizio di cassazione, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza.

17. Ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater, del D.P.R. n. 115/2002, si dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso a norma del comma 1-bis del citato art. 13, se dovuto.

Corte di Cassazione, [.] v Banca d'Italia, 28/03/2025, No 8229

Svolgimento del processo – Motivi della decisione

1. In esito alle indagini ad ampio spettro condotte dalla Banca Centrale Europea ("BCE") nei confronti della Banca Popolare di Vicenza ("BPVi"), nel periodo compreso tra il 26/02/2015 e il 03/07/2015, in relazione al c.d. Meccanismo di Vigilanza Unico istituito con Regolamento Europeo del Consiglio n. 1024/2013 (che attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale (ossia attinenti ai rischi che gravano sul singolo intermediario) degli enti creditizi "significativi" che riserva all'autorità nazionale di vigilanza il

potere di irrogare sanzioni agli organi persone fisiche per violazione sia di norme comunitarie in materia direttamente applicabili, sia di norme nazionali traspositive di direttive comunitarie), con delibera n. 367/2017, prot. 683186, del 25/05/2017, il direttorio della Banca d'Italia applicò a A.A., presidente del collegio sindacale della banca dal 04/05/2002 al 06/07/2016 (e nei dieci anni precedenti componente del medesimo collegio), una sanzione amministrativa di Euro 105.000 per carenze nell'organizzazione, nella gestione dei rischi e nei controlli interni; per carenze nel governo societario, specie con riferimento all'assetto del gruppo, alla ripartizione delle deleghe e ai flussi informativi da parte del c.d.a. (artt. 53, co. 1, lett. b) e d) e 67, comma 1, lett. b) e d) del TUB, nonché circolare 229 del 1999 e circolare n. 263 del 2006);

2. A.A. ha proposto opposizione, ex art. 145 TUB, davanti alla Corte d'Appello di Roma e ha chiesto l'annullamento della sanzione.

La Corte d'Appello di Roma, nel contraddittorio della Banca d'Italia, ha rigettato l'opposizione.

Questo, in sintesi, per quanto ancora rileva alla luce dei motivi di ricorso per cassazione di seguito esaminati, il percorso argomentativo seguito dalla CDA di Roma:

(i) i rilievi a carico dell'opponente, che ne deduce la genericità e la mancanza di chiarezza, sono ben circostanziati nella lettera di contestazione (nota prot. 876930 del 07/07/2016) che, soprattutto negli allegati (*finders* elaborati dalla BCE nel rapporto ispettivo), individua le irregolarità addebitate al presidente del collegio sindacale e la normativa di riferimento;

(ii) è infondata la doglianza sul rilievo attinente al processo di determinazione del prezzo delle azioni BPVi, demandato a un esperto esterno, il prof. Bini: il rilievo si basa sul fatto che il collegio sindacale, in presenza di oggettive criticità nella individuazione del criterio di valutazione delle azioni (poiché dei tre criteri indicati dal c.d.a. in concreto era rimasto applicabile soltanto il *dividend discount method*), non ha dato impulso al c.d.a. affinché gestisse tale attività con la necessaria diligenza e avvalendosi del contributo di tutte le funzioni interne, e ha rimesso alla discrezionalità del perito un processo strategico come quello di determinazione del prezzo delle azioni;

(iii) è infondato il motivo di opposizione avverso la contestazione riguardante la violazione della disciplina dei doveri degli intermediari nella prestazione di servizi di investimento (c.d. MiFID), basate sull'allegazione del comportamento doloso degli organi apicali della banca e sull'*asset quality review* del 2014. E, infatti, premesso che ai sindaci era richiesta un'attività di presidio particolarmente penetrante, consistente nel mantenimento di una struttura interna idonea a prevenire la violazione della normativa MiFID, il dedotto comportamento doloso del direttore generale e del suo vice dimostra l'inadeguatezza del sistema di controllo e, del resto, l'attività di vigilanza del 2014 non poteva certo rallentare il sistema interno di controllo e gestione dei rischi rispetto a criticità risalenti nel tempo;

(iv) è priva di pregio la contestazione relativa all'impossibilità del collegio sindacale di intervenire, in assenza di segnali di allarme e del filtro operativo delle funzioni di controllo interno, con riferimento alla concessione di finanziamenti alla clientela e alle modalità di vendita di azioni proprie, considerato tra l'altro che un socio (Maurizio Dalla Grana), nell'assemblea del 26 aprile 2014, aveva rivolto al ricorrente una specifica richiesta di chiarimenti sui finanziamenti erogati o sulle garanzie rilasciate dalla banca per l'acquisto di azioni proprie e che, dai verbali delle sedute consiliari degli anni 2013 e 2014, risultava che erano emerse anomalie relative all'inadeguata disamina delle richieste di fido;

(v) al contrario di quanto ritiene l'opponente, è corretto l'addebito attinente alla procedura finalizzata al rispetto del criterio della priorità cronologica degli ordini nel dare corso alle richieste dei clienti/soci di vendita di azioni della banca in una sorta di mercato interno (dato che le azioni non erano quotate) e con il sistema di (ri)acquisto di azioni proprie: infatti, non è condivisibile la prospettazione dell'opponente secondo cui il riacquisto di azioni proprie sarebbe stato impossibile a causa della capienza del relativo fondo e sarebbe stato onere del collegio sindacale controllare la funzionalità del gestionale informatico di registrazione degli ordini di vendita dei clienti che, come riconosciuto dai sindaci, doveva essere migliorato perché non funzionava bene;

(vi) il collegio sindacale, per il ruolo centrale che svolge nella funzione di controllo, avrebbe dovuto attivarsi, a seguito della richiesta di chiarimenti formulata dal socio Dalla Grana nell'assemblea del 26 aprile 2014, nell'arco dei successivi dieci mesi e prima dell'inizio dell'ispezione della BCE del febbraio 2015. È infondata l'obiezione di carattere formale del ricorrente secondo cui la segnalazione del socio non era stata presa in considerazione a causa di imprecisioni e di gravi errori in essa contenuti, considerato anche che sia la Banca d'Italia che la Consob, investite della questione, non avevano rilevato alcunché di anomalo. Si aggiunga che, l'espresso obbligo di dedurre il "capitale finanziato" dal patrimonio di vigilanza è previsto dalla circolare della Banca d'Italia n. 263/2006 e vige nell'ordinamento italiano dal 2011;

(vii) è infondata la doglianza riguardante l'affidamento del collegio sindacale nell'operato di altre funzioni della banca e l'impossibilità di un efficace controllo a causa della condotta fraudolenta della dirigenza. La normativa primaria e secondaria e la giurisprudenza assegnano al collegio sindacale accentuati compiti di controllo, che debbono investire in maniera trasversale l'intera organizzazione aziendale. Nella specie, esistevano significativi indici di anomalia, che l'organo di controllo non ha percepito; inoltre, è inverosimile che il collegio sindacale, secondo cui la direzione generale aveva indotto con minacce i soggetti coinvolti a non segnalare le anomalie, non abbia avuto sentore della gravità della situazione e del clima omertoso che si era venuto a creare. Né assume rilievo la circostanza che gli accertamenti ispettivi del 2012 non avessero messo in luce alcun aspetto anomalo dovendosi al riguardo tenere conto del fatto che l'ispezione del 2012 era finalizzata a verificare il profilo del rischio del credito e che, in quel periodo storico, la concessione dei crediti ai soci e la pratica delle cd. "operazioni bacciate" non erano particolarmente diffuse;

(viii) sussiste anche l'elemento soggettivo della violazione: l'art. 3 della legge n. 689 del 1981 pone una presunzione relativa di colpa ed è onere dell'autore della violazione fornire la prova di avere agito senza colpa. Nel caso in esame la Banca d'Italia, nella lettera di contestazione, ha illustrato in maniera circostanziata le irregolarità accertate, mentre l'incolpato non ha fornito la prova della mancanza di colpa, considerato anche che, in ragione della particolare incisività dei doveri di controllo cui sono tenuti i sindaci, nemmeno il comportamento doloso dei terzi costituisce un'esimente;

(ix) non vi è stata alcuna duplicazione delle sanzioni applicate per gli stessi fatti: non è stato violato il principio del *ne bis in idem* perché i fatti sanzionati dalla Banca d'Italia sono diversi e non sono sovrapponibili a quelli sanzionati dalla Consob;

(x) la sanzione è giusta alla luce del ruolo svolto dal ricorrente, il quale è stato sindaco dal 1993 al 2016 e ha ricevuto una sanzione più elevata rispetto agli altri sindaci per non essersi attivato nonostante le ripetute richieste del socio Dalla Grana di compiere verifiche in merito all'esistenza di finanziamenti ai soci correlati all'acquisto di azioni BPVi.

3. A.A. ha proposto ricorso per cassazione, affidato a otto motivi.

La Banca d'Italia ha resistito con controricorso.

Il Pubblico ministero ha depositato conclusioni scritte e ha chiesto che il ricorso sia respinto.

In prossimità della pubblica udienza le parti hanno depositato memorie.

1. Il primo motivo di ricorso censura, ai sensi degli artt. 360 comma 1 nn. 3 e 5 c.p.c., la violazione e falsa applicazione degli artt. 145 TUB, 14 legge n. 689 del 1981, 24 e 111 Cost., per non avere la sentenza qui impugnata rilevato la genericità della lettera di contestazione, dell'atto di accertamento, della delibera impugnata e, in generale, dell'intero procedimento sanzionatorio.

Il motivo, nel suo complesso, è manifestamente infondato.

In disparte la prospettabile inammissibilità della censura per difetto di autosufficienza, per omessa riproduzione, nel ricorso, della lettera di contestazione contenente i rilievi a carico dell'opponente, rileva il Collegio che la sentenza impugnata afferma che gli addebiti sono riportati (appunto) nella lettera di contestazione, che indica i fatti contestati e le norme, primarie e secondarie, che si assumono violate.

Del resto, la parte privata ha dato prova di avere compreso gli addebiti rispetto ai quali ha svolto una difesa certosina, sia nel giudizio di merito, nel quale ha proposto un ricorso di centodiciotto pagine suddivise in diciassette motivi, sia in sede di legittimità, dove ha proposto un ricorso con otto motivi.

2. Il secondo motivo censura, ai sensi degli artt. 360 comma 1 nn. 3 e 5 c.p.c., la violazione e falsa applicazione degli artt. 2407 e 2697 c.c., 3, 8 e 9 legge n. 689 del 1981, nonché l'“omesso esame di fatto decisivo”, 24 e 111 Cost.: la CDA di Roma avrebbe erroneamente ravvisato l'inerzia del collegio sindacale con riferimento al processo di pricing delle azioni della banca, sollecitato dalla Banca d'Italia, e basato sulla stima operata da un esperto indipendente (il prof. Bini), trascurando che la determinazione del sovrapprezzo delle azioni compete all'assemblea dei soci, su proposta del c.d.a.; che, nella specie, il collegio sindacale aveva regolarmente incontrato il prof. Bini; che, nel 2012, lo stesso collegio aveva consultato l'associazione professionale avvocati e commercialisti, la quale aveva effettuato una stima del valore unitario delle azioni di BPVi identica a quella del prof. Bini; che, infine, nel 2014, i sindaci si erano rivolti al prof. Francesco Momentè, il quale aveva confermato la correttezza della metodologia utilizzata dall'esperto indipendente prof. B.B.

Il motivo, nel suo complesso, è manifestamente infondato.

Ad avviso del Collegio – e questa considerazione va estesa a tutti i motivi nei quali è dedotto il medesimo vizio – non sussiste l'omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti (art. 360, comma 1, n. 5 c.p.c.): il ricorrente non individua, nel rispetto della previsione dell'art. 366 comma 1 n. 6 c.p.c., alcun fatto “storico”, principale o secondario, la cui esistenza risulti dal testo della sentenza o dagli atti processuali, che abbia costituito oggetto di discussione tra le parti e che abbia carattere decisivo, vale a dire che, se esaminato, avrebbe determinato un esito diverso della controversia. La censura – riproposta in ciascuno degli otto motivi – si sostanzia nella critica alla ricostruzione fattuale operata dalla CDA di Roma in relazione alle violazioni ascritte all'ex presidente del collegio sindacale della BPVi all'esito della verifica ispettiva e sulla base della delibera sanzionatoria, la cui valutazione esula dal sindacato della S.C.

Il giudice di merito non è incorso nemmeno nel prospettato errore di diritto. Si impongono due premesse concettuali, che si attagliano anche agli altri motivi di ricorso.

In primo luogo, sul piano generale, il vizio di violazione di legge è integrato dalla deduzione di un'erronea ricognizione, da parte del provvedimento impugnato, della fattispecie astratta recata da una norma di legge e implica necessariamente un problema interpretativo della stessa; l'allegazione di un'erronea ricognizione della fattispecie concreta a mezzo delle risultanze di causa è, invece, esterna all'esatta interpretazione della norma e inerisce alla tipica valutazione del giudice di merito, sottratta al sindacato di legittimità (tra le altre, Cass. 18/04/2023, n. 10263, in motivazione, e le pronunce di legittimità ivi indicate).

In secondo luogo, quanto al tema del decidere, che concerne la sanzione inflitta al presidente del collegio sindacale della BPVi, in accordo con la giurisprudenza sezionale (Sez. 2, Sentenza n. 15293 del 2024, in connessione con Sez. 2, Sentenza n. 1602 del 26/01/2021, Rv. 660155 – 01, in tema di sanzioni Consob per violazione degli obblighi di controllo del collegio sindacale), vanno enunciati i seguenti principi di diritto:

(a) in tema di sanzioni amministrative pecuniarie applicabili ai sensi degli artt. 144 e 145 TUB, il componente del collegio sindacale risponde a titolo di dolo o di colpa dell'omesso o del carente adempimento, cosciente e volontario, dei doveri di controllo e di ispezione di cui all'art. 2403 comma 3 c.c., non diversamente da quanto previsto dalla disciplina generale dell'illecito amministrativo di cui alla legge n. 689 del 1981, che esclude forme di responsabilità oggettiva;

(b) i componenti del collegio sindacale, in caso di accertate carenze delle procedure aziendali predisposte per la corretta gestione societaria, sono sanzionabili a titolo di concorso omissivo "quoad functione", gravando sui sindaci, da un lato, l'obbligo di vigilanza in funzione non soltanto della salvaguardia degli interessi degli azionisti nei confronti di atti di abuso di gestione da parte degli amministratori, ma anche della verifica dell'adeguatezza delle metodologie finalizzate al controllo interno della società, secondo i parametri procedurali dettati dalla normativa regolamentare di vigilanza; dall'altro lato, l'obbligo legale di denuncia immediata alla Banca d'Italia;

(c) i sindaci non sono responsabili per fatto altrui, e cioè per il compimento di operazioni irregolari o illecite da parte di altri, e non sono tenuti a sottoporre gli organi amministrativi ad un controllo sul merito delle scelte gestionali, ma debbono esercitare tempestivamente il potere-dovere di vigilanza e controllo interno riconducibile a ciascuno dei componenti del collegio sindacale.

Nello specifico, la CDA di Roma, attenendosi a questi principi – con un accertamento di fatto che sfugge al sindacato della Cassazione – ha stabilito che il collegio sindacale è rimasto inerte e ha omesso di rilevare, segnalare e contribuire a sanare i profili di criticità e di inattendibilità del metodo (previsionale) (cd. *dividend discount method*) di determinazione del valore delle azioni (l'unico concretamente applicabile rispetto ai tre criteri che erano stati sottoposti all'esperto esterno), benché tali aspetti critici potessero essere desunti da una serie di circostanze ignorate (non soltanto dal c.d.a., ma anche) dal collegio sindacale. Sicché, per il giudice di merito, A.A. non può efficacemente contestare l'addebito (vedi pag. 19 della sentenza) "facendo riferimento alla formalistica presa d'atto delle risultanze peritali contenute nel parere annuale del collegio sindacale".

3. Il terzo motivo censura, ai sensi degli artt. 360 comma 1 nn. 3 e 5 c.p.c., la violazione e falsa applicazione degli artt. 2403 e 2697 c.c., 3, 8 e 9 legge n. 689 del 1981: la CDA di

Roma avrebbe erroneamente ravvisato la responsabilità del collegio sindacale in relazioni ad attività (adeguatezza di procedure e struttura dei controlli e delle funzioni interne della BPVi; pianificazione commerciale e “campagna svuota fondo”) riconducibili alla sfera discrezionale e alle insindacabili scelte strategiche del c.d.a.

Il motivo, nel suo complesso, è manifestamente infondato.

Come sottolineato in controricorso (pag. 15), la principale contestazione riguarda la carenza di controllo sull’adeguatezza delle procedure e della struttura dei controlli e le campagne “svuotafondo”, che consistevano nel finanziamento occulto prestato dalla banca alla clientela e ai soci, ai quali BPVi rivendeva le proprie azioni dopo averle acquistate attingendo all’apposito fondo interno, che ripristinava tramite la rivendita dei medesimi titoli.

La sentenza, basandosi sugli aspetti oggettivi acquisiti nel procedimento sanzionatorio, spiega (a pag. 21) che il collegio sindacale non ha fornito alcun apporto qualitativo alla tenuta del sistema di prevenzione e contenimento dei rischi in ordine alla corretta applicazione della normativa MiFID riferibile al tipo di attività di consulenza svolta dalla banca relativamente all’offerta in sottoscrizione delle proprie azioni, nonostante le ricadute che simili violazioni avrebbero potuto determinare a carico della banca. Per la Corte territoriale, il comportamento doloso dei manager Sorato e Giustini non ha efficacia esimente e, anzi, è una circostanza idonea a confermare l’inadeguatezza del sistema dei controlli.

4. Il quarto motivo censura, ai sensi degli artt. 360 comma 1 nn. 3 e 5 c.p.c., la violazione e falsa applicazione degli artt. 2403, 2407 e 2697 c.c., 3, 8 e 9 legge n. 689 del 1981, nonché l’“omesso esame di fatto decisivo e motivazione carente”: la CDA di Roma ha ritenuto insufficiente l’attività di controllo del collegio sindacale in relazione alla concessione di finanziamenti alla clientela della banca, alle modalità di vendita delle azioni della BPVi, e ha stigmatizzato il mancato rilievo e l’omessa segnalazione di irregolarità delle funzioni aziendali dell’intermediario, trascurando: che si trattava di fatti di gestione; che al collegio sindacale non spettava la revisione legale dei conti, demandata alla società di revisione KPMG Spa; che, con riferimento alla concessione dei finanziamenti alla clientela, nel corso dell’ispezione del 2012, la Banca di Italia aveva escluso che vi fossero questioni tali da richiedere incontri con il collegio sindacale; che, con riferimento alla vendita di azioni proprie, la Consob aveva riconosciuto l’assenza di rilievi da muovere al collegio sindacale in mancanza di prova della conoscenza, da parte dei sindaci, dell’attività svolta dalle strutture commerciali.

5. Il quinto motivo censura, ai sensi degli artt. 360 comma 1 nn. 3 e 5 c.p.c., la violazione e falsa applicazione degli artt. 2407 e 2697 c.c., 3, 8 e 9 legge n. 689 del 1981, nonché l’“omesso esame di fatto decisivo e motivazione carente”: laddove la CDA di Roma ha attribuito la responsabilità al collegio sindacale con riferimento all’attività di vendita di azioni e di acquisto di azioni proprie da parte della banca, non ha tenuto conto che il collegio sindacale, sia prima che dopo il mese di ottobre 2014 (quando venne imposto alla BPVi di riacquistare le proprie azioni seguendo le disposizioni CRR), non aveva modo di controllare le richieste di vendita, la presa in carico degli ordini e l’eventuale evasione o rifiuto degli stessi, quali attività di competenza di altri organi (divisione mercati e unità operativa gestione operativa soci, funzione compliance, *internal audit*, comitato dei soci e c.d.a.).

6. Il sesto motivo censura, ai sensi degli artt. 360 comma 1 nn. 3 e 5 c.p.c., la violazione e falsa applicazione degli artt. 2407 e 2697 c.c., 3, 8 e 9 legge n. 689 del 1981: la CDA di Roma ha posto l’accento sul mancato approfondimento, da parte del collegio sindacale, delle questioni sollevate dal socio Dalla Grana trascurando che lo stesso collegio sindacale aveva risposto al socio dopo

avere interpellato i responsabili delle funzioni aziendali *internal audit* e compliance, e che la Banca d'Italia e la Consob, destinatarie di analoghe richieste da parte dello stesso socio, non avevano dato alcuna risposta.

6.1. Il quarto, il quinto e il sesto motivo, suscettibili di esame congiunto perché pongono le stesse questioni, nel complesso delle censure in essi articolate, sono manifestamente infondati.

Debbono essere ripetute considerazioni identiche a quelle svolte nell'esame dei motivi precedenti, con la precisazione, rispetto alla doglianza di "motivazione carente" (motivi quattro e cinque) che la sentenza è chiara e analitica, espone adeguatamente le ragioni su cui poggia, e perciò soddisfa senz'altro il requisito del "minimo costituzionale", come delineato dalla giurisprudenza di questa Corte (Cass. Sez. U., 27/12/2019, n. 34476, la quale cita, in motivazione, Sez. U., 07/04/2014, n. 8053; Sez. U. 18/04/2018, n. 9558; Sez. U. 31/12/2018, n. 33679).

Nel dettaglio, la CDA ha evidenziato i segnali di allarme (emersi anche nelle sedute consiliari degli anni 2013 – 2014) che avrebbero imposto al collegio sindacale di svolgere un ruolo attivo di controllo, anziché restare inerte nell'attesa che, al suo posto, si attivasse qualche altra struttura interna di controllo; inoltre, ha evidenziato – con particolare riferimento alla cruciale problematica dei "finanziamenti baciati" – che nessuna risposta era stata data al socio Dalla Grana, benché questi, nell'assemblea del 26 aprile 2014, avesse indirizzato al presidente del collegio sindacale una specifica richiesta di chiarimenti sui finanziamenti erogati e sulle garanzie rilasciate dalla banca per l'acquisto delle azioni proprie.

Per il giudice di merito, conclusivamente, a fronte del ruolo di controllo attivo demandato al (ma non svolto dal) collegio sindacale, sono risultate inconferenti sia le interlocuzioni di quest'ultimo con la società di revisione KPMG, sia l'esistenza di alcune determinazioni Consob favorevoli alla banca (dovendosi anche ricordare che la Consob agisce in funzione della salvaguardia di interessi diversi da quelli la cui tutela è demandata alla Banca d'Italia).

7. Il settimo motivo censura, ai sensi degli artt. 360 comma 1 nn. 3 e 5 c.p.c., la violazione e falsa applicazione degli artt. 2407 e 2697 c.c., 3, 8 e 9 legge n. 689 del 1981: la CDA di Roma ha errato nel non rilevare che il collegio sindacale non aveva oggettivamente il potere e la possibilità materiale di esaminare le operazioni che le unità operative e la direzione stavano potendo in essere, né di comprendere che il direttore generale e amministratore delegato della BPVi, Samuele Sorato, e il vicedirettore generale e responsabile della divisione mercati, Emanuele Giustini, avevano realizzato "un impianto operativo volto a mascherare le operazioni di finanziamento correlate all'acquisto di azioni della Banca" e che – in un clima di crescente omertà da parte dei soggetti coinvolti (direttori generali e capi area), sottoposti a pressioni e minacce – i due manager avevano aggirato le funzioni di controllo, coll'ulteriore considerazione che, come era emerso nel corso dell'audizione del responsabile dell'*internal audit* C.C., effettuata dal collegio sindacale il primo settembre 2015, quest'ultimo, dopo avere svolto indagini sulle segnalazioni di finanziamenti correlati all'acquisto di azioni BPVi, in data 4 settembre 2014, aveva consegnato il suo rapporto soltanto al direttore generale, senza informare né il consiglio di amministrazione né lo stesso collegio sindacale.

Il motivo, nel suo complesso, è manifestamente infondato.

Il *dictum* della CDA di Roma, basato su profili fattuali incensurabili in sede di legittimità, è in linea con la giurisprudenza della Corte (Sez. 2, Sentenza n. 24170 del 04/08/2022, Rv.

665556 – 02), che il Collegio condivide e intende riproporre, secondo cui, in tema di sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dalla Banca d'Italia, i sindaci delle società bancarie per andare esenti da responsabilità devono dare prova di aver esercitato i poteri di controllo loro spettanti, non essendo all'uopo sufficiente, in presenza di una condotta illecita posta in essere dagli amministratori, la dedotta circostanza di esserne stati tenuti all'oscuro; in tal caso, dal comportamento inerte dei sindaci consegue la mancata adeguata vigilanza sulla condotta degli amministratori, sebbene fosse esigibile lo sforzo diligente di verificare la situazione e porvi rimedio, di modo che l'attivazione dei poteri sindacali, conformemente ai doveri della carica, avrebbe potuto permettere di scoprire le condotte illecite e reagire ad esse, prevenendo danni ulteriori.

8. L'ottavo motivo censura, ai sensi degli artt. 360 comma 1 nn. 3 e 5 c.p.c., la violazione e/o falsa applicazione degli artt. 8 e 9 legge n. 689 del 1981: la CDA di Roma ha ritenuto giusta la pena pecuniaria amministrativa sulla base del ruolo centrale svolto dal ricorrente, senza avere valutato se egli, al momento dell'applicazione della sanzione e attualmente, versasse e versi in condizioni economiche compatibili con la sanzione al medesimo inflitta.

Il motivo è infondato.

La CDA di Roma ha illustrato le ragioni per le quali ha ritenuto congrua e insuscettibile di riduzione la complessiva sanzione irrogata al presidente del collegio sindacale – pari a Euro 105.000 (che, evidenzia la sentenza, è inferiore al massimo edittale di Euro 129.110 previsto dall'art. 144 TUB) – alla luce dei parametri normativi (artt. 11, legge n. 689/1981, 144 TUB).

Sotto questo profilo, è il caso di richiamare il consueto orientamento di questa Corte, secondo cui il giudizio sulla adeguatezza e proporzionalità della sanzione amministrativa è rimesso dalla legge alla discrezionalità del giudice di merito, che ha il potere di quantificarne l'entità, entro i limiti sanciti dalla disposizione applicata, allo scopo di commisurarla all'effettiva gravità del fatto concreto, globalmente desunta dai suoi elementi oggettivi e soggettivi, senza che sia tenuto a specificare i criteri seguiti, con conseguente insindacabilità della relativa valutazione in sede di legittimità (Cass. n. 19856 del 2024 che, in motivazione, menziona Cass. n. 4844 del 2021; Cass. n. 5526 del 2020; Cass. n. 9126 del 2017; in termini, Cass. n. 11481 del 2020).

9. In conclusione, il ricorso va respinto.

10. Le spese del giudizio di cassazione, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza.

11. Ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater, del D.P.R. n. 115/2002, si dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso a norma del comma 1-bis del citato art. 13, se dovuto.

Corte di Cassazione, [.] v Banca d'Italia, 02/05/2025, No 11569

Svolgimento del processo – Motivi della decisione

1. La Corte d'Appello di Roma, con sentenza resa pubblica il 19/1/2020, rigettò l'opposizione proposta da A.A., componente del Consiglio d'amministrazione della Banca Popolare

di Vicenza, avverso la delibera della Banca d'Italia, che gli aveva inflitto la sanzione amministrativa pecuniaria di Euro 94.000,00, di cui Euro 47.000,00 per le riscontrate carenze nell'organizzazione, nella gestione dei rischi e nei controlli interni ed Euro 45.000,00 per carenze a riguardo del governo societario, con particolare riferimento all'assetto del gruppo, alla ripartizione delle deleghe e ai flussi informativi.

La Banca Centrale Europea (BCE), agendo in virtù del Meccanismo di Vigilanza Unica (M.V.U.), introdotto dal regolamento UE n. 1024/2013, approvato dal Consiglio il 15/10/2013, aveva disposto ispezione nei confronti della Banca Popolare di Vicenza, qualificata come "significativa" (cioè fra quelle di maggiore interesse), tra il febbraio e il luglio del 2015.

Poiché la funzione ispettiva della BCE è rivolta esclusivamente nei confronti delle aziende bancarie, solo alle quali può infliggere sanzioni, esclusa ogni attribuzione nei confronti delle persone fisiche, riscontrate plurime irregolarità, l'Organo europeo di controllo, con nota del 22/12/2015, trasmise alla Banca d'Italia le risultanze della svolta ispezione, perché quest'ultima, solo alla quale spettava un tale compito, verificasse l'eventuale sussistenza di addebiti da muoversi alle persone fisiche, rivestenti ruoli apicali e/o decisionali nell'anzidetta azienda di credito.

1.2. A.A. si oppose all'inflitta sanzione sulla base di plurimi motivi, compendati dalla Corte di Roma, in sintesi, nei termini seguenti: "A.A. (aveva) eccepito... molteplici vizi di natura procedimentale..., violazione delle norme sovranazionali (artt. 6 e 7 CEDU) e dello *ius superveniens* più favorevole (D.Lgs. n. 72/15), per difetto dell'esercizio della potestà decisoria e per carenza di motivazione, per intervenuta decadenza dell'esercizio del potere punitivo, per lesione del principio del contraddittorio sotto vari profili, deducendo nel merito la insussistenza dell'elemento oggettivo e soggettivo (a titolo di colpa) degli illeciti omissivi a lui contestati...".

2. A.A. impugna la sentenza della Corte di Roma sulla base di otto motivi.

La Banca d'Italia resiste con controricorso, ulteriormente illustrato da memoria e il P.M., in persona del Sostituto Procuratore Generale dott. Stefano Pepe, ha fatto pervenire requisitoria scritta, con la quale ha concluso per il rigetto del ricorso.

3. Con il primo motivo viene denunciata violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 23, co. 12, L. n. 689/1981 e 2697 cod. civ.

Il motivo, in sintesi, espone quanto segue.

- I componenti del Consiglio d'amministrazione privi di deleghe erano stati tenuti all'oscuro delle irregolari "operazioni bacciate", messe in atto in violazione della regola codicistica (art. 2358 cod. civ.), non intercettate e portate a conoscenza dagli organi a ciò preposti ("internal audit"); né poteva costituire ragione di sospetto il volume di riacquisto delle azioni proprie negli anni 2011-2015.

- Il dovere di "agire informati" non poteva dirsi violato laddove fossero mancanti "segnali perspicui", che avrebbero dovuto pervenire dalla "compliance", dal "risk management function" e dall'"internal audit". In definitiva, si conclude, "sarebbe occorsa un'eccezionale diligenza per individuare il fenomeno attraverso i documenti che erano stati sottoposti agli amministratori per le delibere".

4. Con il secondo motivo viene denunciata violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 23, co. 12, L. n. 689/1981, 2697 cod. civ.

Questi, in sintesi, gli argomenti esposti.

Le operazioni di storno integravano una prassi con la quale si “riconosceva ad alcuni clienti un interesse attivo ovvero un rimborso sugli interessi applicati... Ciò, in alcuni casi, avveniva su conti correnti estranei all’attività di acquisto delle azioni”. Anche in tale ipotesi, la funzione “audit” aveva omesso di effettuare comunicazione.

5. Con il terzo motivo viene denunciata violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 23, co. 12, L. n. 689/1981, 2697 cod. civ.

Questi in sintesi gli argomenti esposti.

Il sovrapprezzo delle azioni di nuova emissione era passato per il vaglio del Consiglio, il quale aveva “espresso, nel tempo, valori di coerenza”, sulla scorta del motivato parere manifestato dell’esperto consulente incaricato, che aveva indicato la metodologia attraverso la quale procedere a tale valutazione.

Così, in sintonia con le più diffuse pratiche aziendalistiche, la stima era stata operata attraverso dei criteri di “dividend discount” con “access capital”, transazioni compatibili (“market approach”) e metodo patrimoniale complesso.

Non corrispondeva al vero che il Consiglio d’amministrazione avesse omesso di controllare l’attività dell’esperto esterno, a fronte, peraltro, di un “risultato ragionevole e metodologicamente coerente”.

6. Con il quarto motivo viene denunciata violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 23, co. 12, L. n. 689/1981, 2697 cod. civ.

Questi in sintesi gli argomenti esposti.

La violazione dell’ordine cronologico nell’evadere le richieste di dismissioni azionarie, con conseguente riacquisto da parte della Banca non era imputabile al Consiglio, il quale aveva regolamentato le modalità di riacquisto, adottando una nuova “policy”, previo parere di un esperto studio legale.

Tale nuova “policy” il ricorrente riporta, specificando che la “funzione compliance” aveva espresso parere favorevoli sui criteri adottati. “L’U.O. Gestione Operativa Soci-GOS, quale struttura interna della Divisione mercati, non segnalava alcuna criticità in ordine al sistema cronologico di presentazione delle domande di vendita delle azioni ovvero di rischi di ‘scavalcamento tra soci’”. Di conseguenza, il Consiglio non poteva sapere dell’irregolarità.

7. Con il quinto motivo viene denunciata violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 23, co. 12, L. n. 689/1981, 2697 cod. civ.

Questi in sintesi gli argomenti esposti.

La Banca nel 2012 aveva maturato la decisione di vendere ai clienti proprie azioni, senza prestare servizio di consulenza, dietro “spontanea esternazione della propria volontà (c.d. “iniziativa cliente”)”. In ossequio alla disposta “markets in financial instruments directive” veniva approvato

nel 2013, dietro parere dello studio legale esterno, dal Consiglio, il quale non ritenne necessari ulteriori approfondimenti.

Attraverso i monitoraggi della “compliance”, tesi a ridurre i rischi “di comportamenti opportunistici nella profilatura della clientela”, effettuati su richiesta del Consiglio, riscontrate talune anomalie, il Consiglio richiese predisporre “campagne di sensibilizzazione della rete circa la necessità che i profili dei clienti rispecchiassero fedelmente le esigenze e le caratteristiche dell’investimento”; esigendo, inoltre, interventi ispettivi ed eventualmente disciplinari, a carico di operatori a cui fosse addebitabile irregolare cambio di profilo della clientela.

Le cautele e i controlli disposti dal Consiglio “veniva(no) aggirato(i) per il mezzo di una prassi realizzata dalla rete commerciale; prassi della quale veniva fornita evidenza ad opera della direzione *internal audit*. Nessun segnale di specifiche anomalie veniva reso noto al Consiglio di amministrazione”.

Di conseguenza, “Le presunte condotte contestate, qualora si siano verificate, sono da ritenersi riconducibili ad attività fraudolentemente poste in essere dalle strutture operative sebbene il Consiglio di amministrazione avesse adottato un sistema interno conforme alla normativa vigente oltre al principio di ‘parità di trattamento’”.

8. Con il sesto motivo viene denunciata violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 23, co. 12, L. n. 689/1981, 2697 cod. civ.

Questi in sintesi gli argomenti esposti.

La Corte di Roma aveva rigettato il motivo con il quale l’odierno ricorrente aveva “censurato il *finding* 20 che gli aveva addebitato, quale amministratore, la mancata attività di controllo della copertura nella gestione dei contratti derivati, inseriti nel portafoglio bancario di BPV”, presupponendo che il Consiglio di amministrazione si fosse passivamente rimesso agli accertamenti compiuti da società esterne, estraniandosi del tutto dalla natura estremamente rischiosa degli investimenti.

Così facendo, assume il ricorrente, la Corte di merito aveva trascorso dalle prescrizioni imposte dalla circolare 285/2013, “che esclude che all’organo di supervisione strategica – composto da tutti i consiglieri di amministrazione – siano conferite funzioni o compiti di gestione aziendale – riservandogli la fissazione delle linee di politica imprenditoriale”.

9. Con il settimo motivo viene denunciata violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 23, co. 12, L. n. 689/1981, 2697 cod. civ.

Questi in sintesi gli argomenti esposti.

Non poteva condividersi l’addebito di carenza nei controlli interni, stante il puntuale e analitico organigramma della Banca: direttore generale, vice direttore generale divisione mercati, vice direttore generale finanza, vice direttore generale crediti, vice direttore generale risorse, responsabile divisione “*internal audit*”, responsabile divisione “compliance”, dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili, un’adeguata struttura territoriale facente capo alla direzione generale, vari comitati esecutivi specifici, una unità di revisione, il collegio sindacale.

A tale assetto organico corrispondevano tre livelli di controlli (di linea, sui rischi, di revisione interna).

Le scelte gestionali degli amministratori, si soggiunge, non sono sindacabili e la responsabilità degli amministratori senza deleghe era stata ridotta dalla riforma del diritto societario, riservandosi il canone dello “agire informato” solo agli amministratori con delega.

10. Con l’ottavo motivo viene denunciata violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 23, co. 12, L. n. 689/1981, 2697 cod. civ.

Questi in sintesi gli argomenti esposti.

Era stato contestato atteggiamento non diligente a riguardo della politica d’investimento in fondi comuni, nonché la carenza di controlli su un’autonoma società controllata operante in Irlanda.

A partire dal secondo semestre del 2011 l’Italia aveva attraversato un periodo di eccezionale difficoltà finanziaria che faceva apparire come probabile la caduta in “default”, come era successo per la Grecia.

Di conseguenza il “management” della Banca, costituito dal direttore generale e dal direttore finanziario chiese al Consiglio l’autorizzazione ad investire fino a un massimo di 500 milioni di Euro in fondi alternativi rispetto a quelli utilizzati in passato, i quali versavano in gravi difficoltà.

L’autorizzazione permetteva la costituzione di un “plafond”, minimale a fronte di un attivo patrimoniale di 40 miliardi di euro.

Successivamente, senza chiedere la prevista autorizzazione, il direttore generale sottoscrisse fondi Athena e Optimum per 200 milioni di Euro e solo ancor più tardivamente informò il Consiglio, che ratificò, riponendo fiducia sul “management” e tenuto conto dell’esiguità dell’investimento.

L’opzione di non ratificare avrebbe importato la sfiducia nei confronti del “management”, che avrebbe sottoposto a fibrillazioni la Banca in un momento generale delicato.

In epoca successiva venne autorizzato implemento del plafond, prima a 700 milioni e poi a 800 milioni. L’“independent risk manager” aveva garantito al Consiglio informativa attendibile e reso adeguati aggiornamenti trimestrali; quindi, trattavasi di un presidio pienamente efficace.

Terminata la fase acuta della crisi di liquidità il fondo venne riportato a 500 milioni e imposti dal Consiglio limiti al possesso di titoli di tipo speculativo e a fondi per i quali non era stato possibile ottenere dal gestore appagante “disclosure” delle attività finali sottostanti.

Solo nel maggio del 2015 l’“internal audit” rilevò che tutte le operazioni d’investimento avrebbero avuto bisogno di autorizzazione consiliare e ancor dopo si accertò che i limiti posti dal Consiglio erano stati aggirati.

In definitiva, prosegue il ricorrente, siccome accertato dalla società di consulenza Deloitte, vi era stata una ““elusione fraudolenta” delle procedure di prevenzione definite dal consiglio di amministrazione”.

11. Il complesso censorio, ora più ora meno inammissibile, piuttosto che infondato, merita complessivo rigetto.

11.1. Si censura l'apprezzamento di merito effettuato con motivazione niente affatto apparente.

Come noto la giustificazione motivazionale è di esclusivo dominio del giudice del merito, con la sola eccezione del caso in cui essa debba giudicarsi meramente apparente; apparenza che ricorre, come di recente ha ribadito questa Corte, allorché essa, benché graficamente esistente, non renda, tuttavia, percepibile il fondamento della decisione, perché recante argomentazioni obiettivamente inidonee a far conoscere il ragionamento seguito dal giudice per la formazione del proprio convincimento, non potendosi lasciare all'interprete il compito di integrarla con le più varie, ipotetiche congetture (Sez. 6, n. 13977, 23/5/2019, Rv. 654145; ma già S.U. n. 22232/2016; Cass. n. 6758/2022 e, da ultimo, S.U. n. 2767/2023, in motivazione).

A tale ipotesi deve aggiungersi il caso in cui la motivazione non risulti dotata dell'ineludibile attitudine a rendere palese (sia pure in via mediata o indiretta) la sua riferibilità al caso concreto preso in esame, di talché appaia di mero stile, o, se si vuole, standard; cioè un modello argomentativo apriori, che prescinda dall'effettivo e specifico sindacato sul fatto.

Siccome ha già avuto modo questa Corte di più volte chiarire, la riformulazione dell'art. 360, primo comma, n. 5, cod. proc. civ., disposta dall'art. 54 del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, conv. in legge 7 agosto 2012, n. 134, deve essere interpretata, alla luce dei canoni ermeneutici dettati dall'art. 12 delle preleggi, come riduzione al "minimo costituzionale" del sindacato di legittimità sulla motivazione, con la conseguenza che è pertanto, denunciabile in cassazione solo l'anomalia motivazionale che si tramuta in violazione di legge costituzionalmente rilevante, in quanto attinente all'esistenza della motivazione in sé, purché il vizio risulti dal testo della sentenza impugnata, a prescindere dal confronto con le risultanze processuali; anomalia che si esaurisce nella "mancanza assoluta di motivi sotto l'aspetto materiale e grafico", nella "motivazione apparente", nel "contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili" e nella "motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile", esclusa qualunque rilevanza del semplice difetto di "sufficienza" della motivazione (Cass., S.U., n. 8053, 7/4/2014, Rv. 629830; Cass., S.U., n. 8054, 7/4/2014, Rv. 629833; Sez. 6-2, n. 21257, 8/10/2014, Rv. 632914).

11.2. L'intermediazione creditizia costituisce attività tanto centrale per lo Stato, quanto complessa, intricata e sottoposta a regole di prudenza, diligenza e perizia, i cui confini vengono segnati attraverso l'imposizione da parte dell'Autorità di controllo, costituente presidio legale di tutela del risparmio, di criteri, obiettivi, individuazione dei rischi, adozione di procedure di salvaguardia, che, per forza di cose, non possono regimentarsi in un tariffario dei comportamenti virtuosi.

Significativamente, questa Corte ha affermato che in tema di servizi di investimento nel settore dei valori mobiliari e di intermediazione finanziaria, gli artt. 43 del D.Lgs. 23 luglio 1996, n. 415, e 190 del D.Lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, nel prevedere, nei confronti di coloro che svolgono funzioni di amministrazione o di direzione presso imprese d'investimento, banche o altri soggetti abilitati nonché dei relativi dipendenti, la comminatoria di una sanzione amministrativa pecuniaria per l'inosservanza, tra l'altro, delle "disposizioni generali o particolari impartite dalla Consob o dalla Banca d'Italia", non costituiscono norme punitive "in bianco", né comportano alcuna indeterminatezza del precetto, poiché, atteso il particolare tecnicismo dell'ambito di operatività di tali disposizioni, realizzano solo una etero integrazione del precetto, consentita dalla riserva di legge sancita dall'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Sez. 2, n. 18683, 04/09/2014, Rv. 632300).

11.3. La sentenza spiega correttamente e accuratamente, in conformità con la giurisprudenza di legittimità, le ragioni per le quali il Consiglio d'amministrazione era venuto meno al suo ruolo, avuto riguardo a tutti gli addebiti (si vedano, in particolare le pagg. 29-74) e la piena imputabilità al ricorrente delle condotte a lui contestate.

Solo a titolo esemplificativo, viene rammentato che la Banca aveva aumentato il capitale sociale avvalendosi dei cd. "finanziamenti baciati": una cospicua parte di sottoscrittori "amici", acquistava le azioni usufruendo di uno specifico finanziamento da parte della stessa Banca, che, in tal modo, annacquava pericolosamente il capitale (nella sostanza, in parte autofinanziato), con un tasso d'interesse di favore, il cui ammontare veniva in tutto o in parte restituito mediante impropri storni; la mancata attenzione ai segnali di allarme; le carenze organizzative e di "governance"; l'inadeguatezza dei flussi informativi, da attribuirsi al sistema interno inefficace e di pura forma; l'inescusabilità dell'asserita segretezza delle operazioni anomale, tenuto conto dei penetranti poteri di cui gode il consiglio d'amministrazione in genere e di un istituto di credito in particolare, che deve investire sia i profili operativi, che quelli organizzativi e che non può limitarsi ad attendere l'informazione, dovendo, invece, sollecitare, anche con l'uso di strumenti penetranti, le conoscenze sulla base delle quali cogliere lo stato di salute della banca.

Le osservazioni della Corte di merito investono tutti i "finding" delle contestazioni mosse, in particolare: la misura del sovrapprezzo delle azioni di nuova emissione non avrebbe potuto essere lasciata alla valutazione dell'esperto esterno, occorrendo un penetrante apprezzamento in concreto da parte del consiglio, invece omesso; l'attingimento a finanziamenti da parte della stessa Banca in favore di "clienti amici", onde consentir loro l'acquisto di azioni di nuova emissione, agevolmente apprezzabile dalla correlazione evidente tra finanziamento e acquisto; il mancato controllo dell'impiego del credito operato dalla controllata; la mala gestione del rischio d'illiquidità e la violazione dei criteri di priorità per il riacquisto delle proprie azioni; gli storni d'interessi passivi, onde favorire i "clienti amici" che avevano fatto luogo agli "acquisti baciati"; la non conformità alla normativa MIFID ("Markets in Financial Instruments Directive") degli aumenti di capitale; il mancato controllo sugli investimenti in "contratti derivati" e in fondi comuni in genere; le gravi disfunzioni riguardanti la società controllata avente sede in Irlanda, la quale era stata finanziata dalla "società madre" al fine di acquistare le azioni emesse da quest'ultima.

Le contestazioni, nella sostanza sovrapponibili a quelle oggi prospettate dal ricorrente e sopra sunteggiate, come si è anticipato, sono state puntualmente disattese dalla Corte di Roma, con motivazione in questa sede incensurabile e conforme a legge.

11.4. Il ricorrente, pur non negando sussistenza e gravità delle contestazioni, esclude di aver omesso di svolgere i compiti che gli derivavano dalla carica di consigliere per non essere stato destinatario di specifiche informative che avrebbero potuto allarmarlo.

11.4.1. L'asserto è privo di fondamento.

Egli, facente parte del massimo vertice aziendale, avrebbe dovuto "agire informato" (art. 2381, u.c., cod. civ.), il che val quanto dire che non rispondeva a diligente esercizio dell'alta funzione aspettare di essere attinto da specifica informazione, dovendo, invece, padroneggiare, ed essere in grado di farlo, i flussi informativi, chiedendo "report" puntuali, così da potere imporre strategie sane per una corretta gestione del rischio.

Ben diversamente da quel che opina il ricorrente, il ruolo degli amministratori non esecutivi non è affatto una sinecura.

Anche assai di recente questa Corte ha spiegato che gli amministratori privi di deleghe non sono responsabili per una generale omissione di vigilanza, ma, in ragione del dovere di agire informati ex art. 2381 c.c., rispondono delle conseguenze dannose della condotta degli amministratori esecutivi solo quando non abbiano impedito fatti pregiudizievoli di quest'ultimi, in virtù della conoscenza o della possibilità di conoscenza di elementi tali da sollecitare il loro intervento, alla stregua della diligenza richiesta dalla natura dell'incarico e dalle loro specifiche competenze (Sez. 1, n. 15054, 29/05/2024, Rv. 671469 – 01).

La estrema complessità dell'organizzazione d'impresa bancaria impone, a chi assume l'onere e l'onore dell'apicalità, di padroneggiare l'insieme. Il ruolo dell'amministratore e del dirigente bancario, per la particolare delicatezza della funzione, implicante la tutela di valori di primario rilievo, e per la intrinseca complessità del settore, richiede penetrante attività e, per il rovescio della medaglia, viene ricoperto da persone altamente qualificate.

Né, il mero fatto della previsione in pianta di organi di controllo e verifica possono sollevare gli amministratori e i dirigenti dal dovere di accertarsi che il sistema, in effetti, sia sano e conforme ai precetti di buona amministrazione.

Proprio per questa ragione il comma terzo dell'art. 2932 cod. civ., dispone che l'amministratore dissenziente debba fare annotare il proprio dissenso nei libri societari, restando vacua e priva di rilievo la mera denuncia di dissenso in forma libera.

Questa Corte sul punto ha enunciato il principio secondo il quale, ai fini del contenimento del rischio creditizio nelle sue diverse configurazioni nonché dell'organizzazione societaria e dei controlli interni, l'art. 53, lett. b) e d), del D.Lgs. n. 385 del 1993 e le disposizioni attuative dettate con le istruzioni di vigilanza per le banche, mediante la circolare n. 229 del 1999 (e successive modificazioni e integrazioni), sanciscono doveri di particolare pregnanza in capo al consiglio di amministrazione delle società bancarie, che riguardano l'intero organo collegiale e, dunque, anche i consiglieri non esecutivi, i quali sono tenuti ad agire in modo informato e, in ragione dei loro requisiti di professionalità, ad ostacolare l'evento dannoso, sicché rispondono del mancato utile attivarsi. Ne consegue, inoltre, che in caso di irrogazione di sanzioni amministrative, la Banca d'Italia, anche in virtù della presunzione di colpa vigente in materia, ha unicamente l'onere di dimostrare l'esistenza dei segnali di allarme che avrebbero dovuto indurre gli amministratori non esecutivi, rimasti inerti, ad esigere un supplemento di informazioni o ad attivarsi in altro modo, mentre spetta a questi ultimi provare di avere tenuto la condotta attiva dovuta o, comunque, mirante a scongiurare il danno (Sze. 1, n. 22848, 9/11/2015, Rv. 637769 – 01; ma già, conf., Cass. n. 20930/2009).

E qui i segnali di allarme erano plurimi, univoci e gravi, siccome evidenziato analiticamente dalla sentenza impugnata.

Segnali tutti colpevolmente ignorati dal ricorrente – come correttamente evidenzia la Corte di Roma –, il quale non si era mai peritato di richiedere chiarimenti o specificazioni ai responsabili della struttura aziendale, nonostante l'agevole verifica di corrispondenza tra finanziati e nuovi soci. Tutto ciò in spregio delle particolari cautele e vigilanza imposti dall'art. 2358 cod. civ. per il caso di finanziamento di clienti per l'aumento del capitale sociale.

Operazione questa che può mettere a serio rischio il principio di effettività del capitale sociale, essenziale garanzia per i terzi in genere e, per l'intermediazione bancaria, anche con riguardo alla tutela del valore primario costituito dal risparmio, che trova copertura costituzionale (art. 47).

7.5. Quanto, infine, all'imputabilità soggettiva è fermo principio che, in tema di sanzioni amministrative per violazione delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, l'art. 190 del D.Lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, individuando una serie di fattispecie a carattere ordinatorio, destinate a salvaguardare procedure e funzioni ed incentrate sulla mera condotta, secondo un criterio di agire o di omettere doveroso, ancora il giudizio di colpevolezza a parametri normativi estranei al dato puramente psicologico, limitando l'indagine sull'elemento oggettivo dell'illecito all'accertamento della "suità" della condotta inosservante, con la conseguenza che, una volta integrata e provata dall'autorità amministrativa la fattispecie tipica dell'illecito, grava sul trasgressore, in virtù della presunzione di colpa posta dall'art. 3 della legge 24 novembre 1981, n. 689, l'onere di provare di aver agito in assenza di colpevolezza (S.U. n. 20930 del 30/09/2009, Rv. 610512 – 01; conf. Cass. nn. 4114/2016, 27365/2018).

Ovviamente, il principio, stante la contiguità per materia e valori tutelati, nonché per medesimezza di complessità e responsabilità, non può non applicarsi alle violazioni in materia bancaria.

Più in generale, il principio posto dall'art. 3 della legge n. 689 del 1981, secondo il quale, per le violazioni amministrativamente sanzionate, è richiesta la coscienza e volontà della condotta attiva od omissiva, sia essa dolosa o colposa, postula una presunzione di colpa in ordine al fatto vietato a carico di colui che lo abbia commesso, non essendo necessaria la concreta dimostrazione del dolo o della colpa in capo all'agente, sul quale grava, pertanto, l'onere della dimostrazione di aver agito senza colpa (Sez. 6-2, n. 11777, 8/06/2020, Rv. 658212 – 01; conf., *ex multis*, Cass. n. 13610/2007).

11.5.1. Evocando la sentenza delle Sezioni unite n. 20930/2009 il ricorrente evidenzia che la "potenzialità di conoscenza" fa salvi il caso in cui, pur ove esercitato con scrupolo il dovere di controllo, l'incolpato non avrebbe potuto conoscere ed evitare le condotte illecite altrui, camuffate dolosamente, come nella specie.

Esattamente al contrario dell'asserto impugnatorio, il ricorrente avrebbe potuto e dovuto conoscere e impedire o quantomeno adoperarsi fattivamente per ridurre le conseguenze della disastrosa gestione, sulla base di quanto sopra evidenziato.

11.6. Quanto alla stima del valore delle azioni di nuova emissione, esclusa l'ammissibilità dell'invocato sindacato sulla motivazione di merito, in presenza di assetto motivazionale compiuto e pienamente intellegibile, la diligenza doverosa di chi ricopre ruolo di governo dell'impresa, ancor più se complessa e involgente interessi sensibili per una vasta platea di risparmiatori e avuto riguardo al generale assetto del settore creditizio, in presenza di una importante e delicata operazione riguardante l'azionariato, deve indurre a misurare le risultanze di un, pur autorevole, parere, con le evidenze concrete, attraverso vaglio effettivo e penetrante, così da scongiurare il rischio di sovrastima.

11.7. Quanto alla scelta concernente l'investimento in fondi comuni, la sentenza impugnata non contesta il merito dell'operazione (la scelta di operare investimento in fondi comuni esteri), bensì l'imprudenza e la negligenza con la quale la scelta era stata attuata: omesso controllo del rischio in un'ottica di "supervisione strategica", abdicazione in favore dell'esecutivo dell'intera gestione aziendale.

12. In conclusione il ricorso, nel suo complesso, merita rigetto.

13. Il regolamento delle spese segue la soccombenza e le stesse vanno liquidate, tenuto conto del valore e della qualità della causa, nonché delle svolte attività, siccome in dispositivo, in favore della controricorrente.

14. Ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater D.P.R. n. 115/02 (inserito dall'art. 1, comma 17 legge n. 228/12) applicabile *ratione temporis* (essendo stato il ricorso proposto successivamente al 30 gennaio 2013), sussistono i presupposti processuali per il versamento da parte del ricorrente di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso principale, a norma del comma 1-bis dello stesso art. 13, se dovuto.

Corte di Cassazione, [.] v Banca d'Italia, 02/05/2025, No 11570

Svolgimento del processo – Motivi della decisione

1. La Corte d'Appello di Roma, con sentenza resa pubblica il 26/2/2020, rigettò l'opposizione proposta, ex art. 195, D.Lgs. n. 58/1998 (TUF), da A.A., vicepresidente del Consiglio d'amministrazione della Banca Popolare di Vicenza, avverso la delibera della Banca d'Italia, n. 683186 del 25/5/2017, che gli aveva inflitto la sanzione amministrativa pecuniaria di Euro 163.000,00, di cui Euro 93.000,00 per le riscontrate carenze nell'organizzazione, nella gestione dei rischi e nei controlli interni ed Euro 70.000,00 per carenze a riguardo del governo societario, con particolare riferimento all'assetto del gruppo, alla ripartizione delle deleghe e ai flussi informativi.

La Banca Centrale Europea (BCE), agendo in virtù del Meccanismo di Vigilanza Unica (MVU), introdotto dal regolamento UE n. 1024/2013, approvato dal Consiglio il 15/10/2013, aveva disposto ispezione nei confronti della Banca Popolare di Vicenza, qualificata come "significativa" (cioè fra quelle di maggiore interesse), tra il febbraio e il luglio del 2015.

Poiché la funzione ispettiva della BCE è rivolta esclusivamente nei confronti delle aziende bancarie, solo alle quali può infliggere sanzioni, esclusa ogni attribuzione nei confronti delle persone fisiche, riscontrate plurime irregolarità l'Organo europeo di controllo, con nota del 22/12/2015, trasmise alla Banca d'Italia le risultanze della svolta ispezione, perché quest'ultima, solo alla quale competeva un tale compito, verificasse l'eventuale sussistenza di addebiti da muoversi alle persone fisiche, rivestenti ruoli apicali e/o decisionali nell'anzidetta azienda di credito.

1.2. A.A. si oppose all'inflitta sanzione sulla base di plurimi motivi, compendati dalla Corte di Roma, in sintesi, nei termini seguenti:

- la BCE era sfornita di potere in relazione alle condotte antecedenti all'avvio del MVU;
- non era stato assicurato il contraddittorio nel procedimento attivato dalla BCE;
- la Banca d'Italia non aveva proceduto a un vaglio critico e autonomo, specie quanto all'accertamento dell'elemento soggettivo degli illeciti contestati;
- in violazione degli artt. 6 Carta EDU, 117 Cost., 24 L. n. 262/2005 e 145 TUB, nonché delle norme secondarie, non era stato garantita pienezza di contraddittorio e di conoscenza degli atti istruttori;

- era stato violato il diritto di difesa a fronte della genericità delle contestazioni;
- la sanzione era da reputarsi estinta in applicazione degli artt. 145 TUB e 14 L. n. 689/1981, essendo stato il provvedimento sanzionatorio notificato all'esponente oltre i novanta giorni (il 28/7/2016, nonostante che la Banca d'Italia disponesse di tutti gli atti dell'accertamento dal 29/2/2016);
- i fatti erano indeterminati, illogici, contraddittori, in uno alla motivazione del provvedimento opposto.

2. A.A. impugna la sentenza della Corte di Roma sulla base di otto motivi.

La Banca d'Italia resiste con controricorso ulteriormente illustrato da memoria.

3. Con il primo motivo viene denunciata violazione e falsa applicazione degli artt. 14 L. n. 689/1981 e 145 TUB, nonché "assenza (o intrinseca contraddittorietà, o radicale insufficienza) della motivazione".

Il motivo, in sintesi, espone quanto segue.

Poiché l'esito dell'accertamento della BCE era stato comunicato alla BI il 22/12/2015 e quest'ultima aveva notificato al ricorrente l'atto di contestazione solo il 28/7/2016, era decorso il termine decadenziale di legge, non essendo ragionevole il consumato lasso di tempo dal quale era stato fatto decorrere il "dies a quo" per il computo dei novanta giorni previsti dalla legge, non essendovi altri atti istruttori da compiere. Il "report" della BCE, ricevuto il 22/12/2015, solo il 28/1/2016 era stato vagliato dal Gruppo per l'esame delle irregolarità, istituito presso la BI, che, senza che ve ne fosse motivo, si era nuovamente riunito il 29/2/2016.

Era da escludere che la nuova disciplina eurolunitaria avesse reso più complessa l'istruttoria della BI, la quale, al contrario, usufruiva del lavoro svolto dalla BCE, e che la traduzione del "report" dall'inglese potesse costituire una difficoltà.

Opinando in senso contrario si sarebbe attribuito alla BI pieno arbitrio, in spregio al "giusto processo", in violazione delle garanzie previste dalle norme richiamate.

Nel qual caso l'esponente invoca porsi questione pregiudiziale alla CGUE.

3.1. Il motivo è inammissibile.

3.1.1. Con esso si censura l'apprezzamento di merito, effettuato con motivazione niente affatto apparente dalla Corte d'Appello.

Come noto la giustificazione motivazionale è di esclusivo dominio del giudice del merito, con la sola eccezione del caso in cui essa debba giudicarsi meramente apparente; apparenza che ricorre, come di recente ha ribadito questa Corte, allorché essa, benché graficamente esistente, non renda, tuttavia, percepibile il fondamento della decisione, perché recante argomentazioni obiettivamente inidonee a far conoscere il ragionamento seguito dal giudice per la formazione del proprio convincimento, non potendosi lasciare all'interprete il compito di integrarla con le più varie, ipotetiche congetture (Sez. 6, n. 13977, 23/5/2019, Rv. 654145; ma già Cass., S.U., n. 22232/2016; Cass. n. 6758/2022 e, da ultimo, Cass., S.U., n. 2767/2023, in motivazione).

A tale ipotesi deve aggiungersi il caso in cui la motivazione non risulti dotata dell'ineludibile attitudine a rendere palese (sia pure in via mediata o indiretta) la sua riferibilità al caso concreto preso in esame, di talché appaia di mero stile, o, se si vuole, standard; cioè un modello argomentativo apriori, che prescinda dall'effettivo e specifico sindacato sul fatto.

Siccome ha già avuto modo questa Corte di più volte chiarire, la riformulazione dell'art. 360, primo comma, n. 5, cod. proc. civ., disposta dall'art. 54 del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, conv. in legge 7 agosto 2012, n. 134, deve essere interpretata, alla luce dei canoni ermeneutici dettati dall'art. 12 delle preleggi, come riduzione al "minimo costituzionale" del sindacato di legittimità sulla motivazione, con la conseguenza che è pertanto, denunciabile in cassazione solo l'anomalia motivazionale che si tramuta in violazione di legge costituzionalmente rilevante, in quanto attinente all'esistenza della motivazione in sé, purché il vizio risulti dal testo della sentenza impugnata, a prescindere dal confronto con le risultanze processuali; anomalia che si esaurisce nella "mancanza assoluta di motivi sotto l'aspetto materiale e grafico", nella "motivazione apparente", nel "contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili" e nella "motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile", esclusa qualunque rilevanza del semplice difetto di "sufficienza" della motivazione (Cass., S.U., n. 8053, 7/4/2014, Rv. 629830; Cass., S.U., n. 8054, 7/4/2014, Rv. 629833; Sez. 6-2, n. 21257, 8/10/2014, Rv. 632914).

Qui non ricorre alcuna delle ipotesi sopra richiamate.

La Corte di Roma, attraverso motivazione compiuta, pertinente e del tutto comprensibile (pagg. 22-27), spiega le ragioni che l'hanno indotta a reputare congruo il tempo utilizzato dalla Banca d'Italia per scrutinare il materiale informativo trasmesso dalla BCE e individuare condotte censurabili in capo all'odierno ricorrente.

Al contrario di quel che reputa quest'ultimo le verifiche ispettive e le conclusioni cui giunge la BCE sono dirette all'accertamento di violazioni della normativa eurounitaria imputabili esclusivamente a carico della banca ispezionata e, indi sanzionata.

Accertare se da quelle verifiche e da quelle contestazioni si traggano elementi per muovere addebito a persone fisiche, che hanno ricoperto il ruolo di amministratori, sindaci o dirigenziali, per violazione del TUB e delle norme secondarie di completamento, spetta alla Banca d'Italia.

Di conseguenza deve categoricamente smentirsi l'assunto secondo il quale l'Autorità di vigilanza bancaria interna, quale mero mandatario o esecutore, debba limitarsi a riportare le incolpazioni già specificate dalla BCE.

I soggetti nei confronti dei quali si rivolge l'azione amministrativa sanzionatoria sono diversi (la banca in un caso e le persone fisiche nell'altro) e niente affatto sovrapponibili sono le contestazioni (in un caso la violazione della normativa comunitaria e nell'altro del TUB e delle norme secondarie di completamento).

I tempi tecnici necessari perché la Banca d'Italia, avvalendosi della ripartizione organica interna, prenda compiuta conoscenza della documentazione trasmessa dalla BCE, estrapoli da essa le fattispecie che potrebbero avere rilievo in relazione alle competenze interne, individui le persone fisiche nei confronti delle quali risulti plausibile muovere

rimprovero e definisca, infine, i capi d'incolpazione, il cui apprezzamento di congruità e riservato insindacabilmente al giudice del merito, giammai potrebbero reputarsi ridotti in misura da svilire, se non addirittura annichilire il potere sanzionatorio di essa.

3.1.2. La doglianza, sotto altro collegato profilo, si pone in contrasto ingiustificato con la consolidata giurisprudenza di questa Corte, alla quale il Collegio intende dare continuità (art. 360 bis cod. proc. civ.).

Si è affermato, in materia di violazioni al TUF (ma il principio ha valenza generale), che il momento dell'accertamento, dal quale decorre il termine di decadenza per la contestazione degli illeciti da parte della Consob, va individuato in quello in cui la constatazione si è tradotta, o si sarebbe potuta tradurre, in accertamento, dovendosi a tal fine tener conto, oltre che della complessità della materia, delle particolarità del caso concreto anche con riferimento al contenuto ed alle date delle operazioni, tanto più ove la violazione sia riferibile ad un tempo ben determinato e circoscritto (Cass. Sez. 2, n. 8687 del 03/05/2016, Rv. 639747 – 01; conf., *ex multis*, Cass. n. 21171 del 08/08/2019).

Granitico orientamento, questo, che si fonda sulla estensione ai procedimenti sanzionatori finanziari (ma, il principio, come si è già detto, non può non valere per i procedimenti sanzionatori avviati dalla Banca d'Italia, autorità di controllo del sistema bancario interno) i principi sanciti dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, soprattutto per quanto concerne la scadenza prevista per la conclusione di tale procedimento (Cass., Sez. U, Sentenza n. 5395 del 09/03/2007, Rv. 596028 – 01; Cass. Sez. 2, Sentenza n. 9254 del 16/04/2018, Rv. 648081 – 01; Cass. Sez. 2, Sentenza n. 4363 del 04/03/2015, Rv. 635014 – 01; ed ancora, Cass. nn. 27702/2019, 20522/2020, 2856/2024, 7681/2014, 8456/2006).

Proprio a riguardo dei procedimenti sanzionatori avviati a seguito delle gravi anomalie riscontrate nella gestione della Banca Popolare di Vicenza questa Corte ha chiarito quanto segue:

“... questa Corte spiega che, in tema di sanzioni amministrative, nel caso di mancata contestazione immediata della violazione, l'attività di accertamento dell'illecito non coincide con il momento in cui viene acquisito il “fatto” nella sua materialità, ma deve essere intesa come comprensiva del tempo necessario alla valutazione dei dati acquisiti ed afferenti agli elementi (oggettivi e soggettivi) dell'infrazione e, quindi, della fase finale di deliberazione, correlata alla complessità delle indagini tese a riscontrare la sussistenza dell'infrazione medesima e ad acquisire piena conoscenza della condotta illecita, sì da valutarne la consistenza agli effetti della corretta formulazione della contestazione; e che compete, poi, al giudice di merito determinare il tempo ragionevolmente necessario all'Amministrazione per giungere a una simile, completa conoscenza, individuando il “dies a quo” di decorrenza del termine, tenendo conto della maggiore o minore difficoltà del caso concreto e della necessità che tali indagini, pur nell'assenza di limiti temporali predeterminati, avvengano entro un termine congruo, essendo il relativo giudizio sindacabile, in sede di legittimità, solo sotto il profilo del vizio di motivazione, *recte*, al cospetto del novello n. 5, del 1 co. dell'art. 360 cod. proc. civ., solo se inficiato da “omesso esame circa fatto decisivo e controverso” (cfr. Cass. 18.4.2007, n. 9311; Cass. (ord.) 25.10.2019, n. 27405” (Sez. 2, n. 12436/2022).

La Corte d'Appello di Roma ha fatto corretta applicazione dell'esposto principio, avendo compiutamente spiegato (in specie, alle pagg. 20-25) che il tempo trascorso dalla ricezione della documentazione proveniente dalla BCE (29/2/2016) all'apposizione del “visto” del Capo del Dipartimento per la Vigilanza della Banca d'Italia, con il quale si è formalizzata l'incolpazione, tenuto conto della complessità della vicenda, la quale emerge anche dallo scrutinio delle questioni che in questa sede vengono sollevate (escluso, come si è anticipato, che si fosse in presenza di una mera

attività di copia-incolla delle risultanze ispettive provenienti dalla BCE), doveva stimarsi congruo (sulla funzione di tale “visto” di suggello delle attività conoscitive del fatto e della sua sussunzione nell’ipotesi d’incolpazione, cfr., *ex multis*, Cass. nn. 4820/2019, 10462/2020, 12436/2022).

È appena il caso di soggiungere che l’apprezzamento di congruità del tempo impiegato dall’Autorità di controllo al fine di compiutamente formalizzare l’accusa non è in questa sede censurabile, investendo valutazioni di puro merito.

3.1.3. Infine, non è in alcun modo ipotizzabile, alla luce di quanto sopra chiarito, che alla Banca d’Italia risulti riservato pieno arbitrio, in spregio al “giusto processo”, in violazione delle garanzie assicurate dalla normativa eurounitaria.

In particolare il controllo giurisdizionale individua “il *dies a quo* di decorrenza del termine, tenendo conto della maggiore o minore difficoltà del caso concreto e della necessità che tali indagini, pur nell’assenza di limiti temporali predeterminati, avvengano entro un termine congruo”, scongiurando condotte non improntate a corretto esercizio dell’azione amministrativa, aventi l’improprio e sleale scopo di prolungare irragionevolmente il tempo occorrente per conoscere i fatti e determinarsi in merito all’esercizio dell’azione sanzionatoria.

A ciò deve aggiungersi, come meglio si chiarirà appresso, che il procedimento regolato dalla Banca d’Italia, pur attento ad assicurare il diritto di difesa e contraddittorio (valendo i principi generali sanciti dalla L. n. 689/1981 e le regole del TUB e delle norme secondarie di completamento), resta soggetto al successivo pieno controllo giurisdizionale di merito in unico grado davanti alla Corte d’Appello di Roma e, indi, di legittimità.

Non sussistono, quindi, i presupposti per l’invocato rinvio alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea.

4. Con il secondo motivo viene dedotta violazione e falsa applicazione dell’art. 6 Convenzione EDU, 2, 3 e 117, 24 Cost., 24 L. n. 262/2005 e 145 TUB, nonché “assenza (o intrinseca contraddittorietà, o radicale insufficienza) della motivazione”.

Con i plurimi profili di censura esposti con il motivo in rassegna si assume che:

- le sanzioni inflitte dalla BI sono equiparabili a quelle penali, conformemente alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo (caso Engel) e, di conseguenza, il procedimento definito con l’inflizione di esse, poiché non rispettoso dell’art. 6 cit. (norma che aveva assunto rango comunitario con l’adesione dell’UE alla Convenzione EDU), deve considerarsi illegittimo, per violazione della norma interposta, che spetta al giudice interno far rispettare attraverso interpretazione conforme della norma interna e, ove ciò non sia possibile, investendo la Corte costituzionale (cita, in specie, Corte Cost. n. 349/2007);
- in particolare sarebbero stati violati il diritto alla separazione tra la funzione istruttoria e quella decisoria, il principio di terzietà del giudice, il diritto alla piena conoscenza degli atti;
- non costituiva motivazione affermare la non assimilabilità alla sanzione penale sulla base del dato quantitativo mero dell’entità della sanzione, peraltro, in un contesto ordinamentale che punisce in maniera ben più blanda condotte penalmente rilevanti;

- l'avversata tesi procurava disparità di trattamento, rilevante ai sensi degli artt. 3 e 117 della Costituzione, in relazione al diritto alla non discriminazione di cui all'art. 14 della Convenzione EDU;

- la circostanza che l'incolpato possa ricorrere al giudice avverso l'applicazione della sanzione non soddisfaceva il precetto eurounitario, poiché "la nozione di "Giudice" o "Tribunale" accolta dalla Corte EDU ai fini dell'applicazione dell'art. 6 CEDU sia tradizionalmente ispirata al superamento di una distinzione organica tra giurisdizione ed amministrazione, a favore di criteri funzionali";

- in ogni caso, la tutela giurisdizionale accordata, in unico grado, non era idonea a far venir meno il pregiudizio derivante dal provvedimento sanzionatorio, immediatamente esecutivo e particolarmente afflittivo, lesivo dell'onorabilità professionale, "specie se riferito a un alto funzionario dello Stato quale è l'esponente", pubblicato sul bollettino dell'Autorità di vigilanza e con indiretti riflessi in ambito creditizio, finendo il nominativo incluso "in apposite liste di profilatura, utilizzate ampiamente in campo creditizio e finanziario".

Infine vien chiesto sollevarsi questione di legittimità costituzionale e, anche alternativamente, rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

4.1. Il motivo, sotto tutti i profili evidenziati, è infondato.

4.1.1. Questa Corte ha avuto modo di chiarire che le autorità indipendenti, nello svolgimento delle funzioni di garanzia loro attribuite, perseguono la tutela di interessi collettivi dello Stato-Comunità (quali la libertà del mercato, la tutela del risparmio, il corretto funzionamento della borsa e del sistema creditizio, etc.) e, in taluni casi, di diritti soggettivi individuali (come la tutela della riservatezza) e, nei rispettivi ambiti, esercitano funzioni sanzionatorie, ponendosi quali organi giurisdizionali, non equiparabili ad organi di giustizia in senso proprio che pronunciano statuizioni giudiziali.

Il procedimento sanzionatorio di cui alla L. n. 262 del 2005 non partecipa, quindi, della natura giurisdizionale del processo tipicamente inteso, che è solo quello che si svolge davanti ad un giudice, e le sanzioni applicate dalla Banca d'Italia ai sensi dell'art. 195 TUF non hanno natura penale, con la conseguenza che non è violato l'art. 6, par. 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ben potendo l'incolpato esercitare tutti i suoi diritti di difesa nella successiva eventuale fase di opposizione, ove si realizza un pieno sindacato giurisdizionale, fino al vaglio di legittimità (Sez. 2, n. 4 del 03/01/2019, Rv. 652574 – 01; conf. Cass. n. 9371 del 21/05/2020).

Come si è visto poco sopra il ricorrente afferma che "la nozione di "Giudice" o "Tribunale" accolta dalla Corte EDU ai fini dell'applicazione dell'art. 6 CEDU sia tradizionalmente ispirata al superamento di una distinzione organica tra giurisdizione ed amministrazione, a favore di criteri funzionali".

L'asserto sostiene, piuttosto che contrastare, l'argomento centrale posto a base del principio sopra riportato.

"A differenza di altri Paesi, che anche all'interno della stessa UE hanno tradizioni e culture giuridiche diverse, il provvedimento sanzionatorio da esse autorità emesso non costituisce, in alcun modo, una statuizione giudiziale e, pertanto, è soggetto alla verifica giudiziale in senso proprio, a seconda dei casi, davanti al giudice ordinario o a quello amministrativo. Verifica che,

è bene soggiungere non soffre limitazioni e restrizioni di materia, ed è, come par ovvio ricordare, garantita dai principi costituzionali sul giusto processo e sull'indipendenza del giudice" (sent. n. 4/2019 cit., in motivazione).

In disparte val la pena ricordare che, anche nei casi in cui (ma per quel che immediatamente appresso si dirà si tratta di sanzioni più incisive rispetto a quelle applicate dalla Banca d'Italia) si è in precedenza affermato "che – in materia di irrogazione di sanzioni che, pur qualificate come amministrative, abbiano, alla stregua dei criteri della Corte EDU, natura sostanzialmente penale – gli Stati possono scegliere se realizzare le garanzie del giusto processo di cui all'art. 6 della Convenzione EDU già nella fase amministrativa (nel qual caso, nella logica di tale Convenzione, una fase giurisdizionale non sarebbe nemmeno necessaria) o mediante l'assoggettamento del provvedimento sanzionatorio applicato dall'autorità amministrativa (all'esito di un procedimento non connotato da quelle garanzie) ad un sindacato giurisdizionale pieno, di natura tendenzialmente sostitutiva, attuato attraverso un procedimento conforme alle prescrizioni dell'art. 6 della Convenzione. Nel secondo caso, non può ritenersi che il procedimento amministrativo sia illegittimo, in relazione ai parametri fissati dall'art. 6 della Convenzione, e che la successiva fase giurisdizionale determini una sorta di sanatoria di tale originaria illegittimità, al contrario, il procedimento amministrativo, pur non offrendo esso stesso le garanzie di cui all'art. della Convenzione, risulta ab origine conforme alle prescrizioni di detto articolo, proprio perché è destinato a concludersi con un provvedimento suscettibile di un sindacato giurisdizionale pieno, nell'ambito di un giudizio che assicura le garanzie del giusto processo" (Cass., n. 4725/2016, in motiv.).

Né, il ricorrente coglie nel segno laddove lamenta la mancanza di tutela cautelare, stante che davanti al giudice il sanzionato può invocare l'inibitoria degli effetti esecutori della decisione amministrativa.

4.1.2. È giurisprudenza ferma di questa Corte, dalla quale non v'è ragione di discostarsi, che le sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dalla Banca d'Italia ai sensi dell'art. 144 TUB per carenze nell'organizzazione e nei controlli interni non sono equiparabili, quanto a tipologia, severità, incidenza patrimoniale e personale, a quelle irrogate dalla Consob ai sensi dell'art. 187 ter TUF per manipolazione del mercato, sicché esse non hanno la natura sostanzialmente penale che appartiene a queste ultime, né pongono, quindi, un problema di compatibilità con le garanzie riservate ai processi penali dall'art. 6 CEDU (Sez. 2, Sentenza n. 3656 del 24/02/2016, Rv. 638686 – 01; conf., *ex multis*, Cass. nn. 20689/2018, 24723/2018, 24850/2019, 4599/2020).

Non ha forza avversativa l'improprio paragone invocato dal A.A. quanto alla scelta legislativa discrezionale di sanzionare penalmente in maniera non particolarmente afflittiva talune condotte qualificate come reato.

A voler prescindere, per snellezza espositiva, dall'enumerare le ricadute sfavorevoli sul soggetto condannato penalmente, va ricordato che la risposta penale costituisce strumento di disapprovazione che l'ordinamento riserva alle condotte valutate dal legislatore (a torto o ragione) offensive nei confronti della comunità per il loro contenuto oggettivo e/o per il profilo soggettivo che le caratterizza. Ove, secondo l'insindacabile apprezzamento del legislatore, il disvalore della violazione resta confinato in un ambito definito, il rispetto del precetto viene presidiato dalla sanzione amministrativa.

La nuova procedura introdotta con il D.Lgs. 72/2015 non è retroattiva e, pur venendo incontro alle aspettative degli incolpati di una più ampia garanzia difensiva davanti all'Autorità di controllo, per ciò solo non sostiene la tesi esposta col motivo in rassegna.

4.1.3. Infine, da quasi un trentennio questa Corte spiega le ragioni per le quali deve reputarsi manifestamente infondato il dubbio d'illegittimità costituzionale per non essere stato assicurato doppio grado di merito nella materia di cui qui si tratta (Cass. nn. 532/1997, 10462/2020).

Conclusione questa, peraltro, in esatta sintonia con la pacifica constatazione dell'inesistenza di copertura costituzionale del principio del doppio grado (da ultimo, *ex multis*, Sez. 1, n. 27700, 30/10/2018, Sez. 1, n. 28110, 5/11/2018; Sez. 3, n. 5907, 6/9/2007; Sez. 2, n. 27411, 13/12/2005).

4.1.4. Quanto fin qui esposto dimostra la manifesta infondatezza della sollevata eccezione d'incostituzionalità, oltre a fare escludere la necessità di rimessione alla Corte di Giustizia.

5. Con il terzo motivo, omogeneo al primo quanto a denuncia di violazione e falsa applicazione di legge, il ricorrente lamenta di non avere potuto difendersi davanti alla BCE, dal che ne sarebbe conseguita l'illegittimità del provvedimento della BI.

Inoltre, si soggiunge che la motivazione resa dalla Corte di Roma era da ritenersi di pura apparenza, stante che l'esponente non si era doluto della mancata traduzione, come erroneamente affermato dalla sentenza. Era illogico reputare che l'operato e le conclusioni della BCE fossero estranei alla decisione della BI. Incomprensibile, infine, risultava l'affermazione secondo la quale il rapporto ispettivo fosse stato messo a disposizione dell'incolpato, poiché lo era stato solo nel corso del procedimento davanti alla BI.

5.1. Il motivo è inammissibile quanto al denunciato difetto di motivazione: deve escludersi che la Corte di Roma abbia omesso di motivare o reso parvenza mera di motivazione, avendo offerto comprensibile spiegazione, che soddisfa ampiamente il cd. "minimo costituzionale" (si rinvia sopra al par. 3.1.1.).

Quanto all'asserto, secondo il quale la sentenza avrebbe risposto a una censura mai proposta riguardante la mancata traduzione, basti osservare, senza necessità di confrontare l'assunto qui esposto con la spiegazione fornita dalla controricorrente, che la questione risulta ampiamente marginale e spoglia del significato decisivo che pretende attribuirgli il ricorrente.

5.1.1. Nel resto il motivo è privo di fondamento.

Come si è già anticipato (sub par. 3.1.1.), è del tutto evidente la diversità di funzioni di BCE e di Banca d'Italia, nonché dei soggetti assoggettati a controllo.

La prima vigila, al fine di prevenire disarmonie di sistema che possano ripercuotersi all'intera UE, gli istituti bancari appartenenti ai paesi dell'Unione aventi rilievo economico maggiormente significativo e, di conseguenza, questi sono i soggetti sottoposti al controllo e alle eventuali sanzioni, per violazioni della normativa bancaria comune.

La seconda vigila, al fine di prevenire disarmonie interne al sistema bancario italiano, sulle condotte di amministratori e dirigenti di tutti gli istituti di credito operanti in Italia. Di conseguenza, soggetti passivi sono le persone fisiche, e le norme violate debbono rinvenirsi nel TUB e nelle norme secondarie e di completamento di esso.

Dalle risultanze ispettive della BCE, l'Autorità interna, può trarre ragione per elevare contestazione sanzionatoria nei confronti di persone fisiche aventi responsabilità amministrativa o dirigenziale,

ove emergano condotte suscettibili nella fattispecie interna vietata. Non trattasi, tuttavia, di un'operazione di trasporto automatico.

Per converso, l'Autorità interna, senza necessità di attingere alle risultanze dell'Autorità Centrale dell'Unione, esercita i suoi autonomi poteri sanzionatori, ove ne reputi sussistere i presupposti, non solo, com'è ovvio, nei confronti di amministratori, sindaci e dirigenti di banche di minor rilievo (esonerati dal controllo della BCE), ma anche nei confronti di banche di maggior rilievo, assoggettate o meno a verifiche della BCE.

6. Con il quarto motivo viene denunciata violazione e falsa applicazione degli artt. 6 Convenzione EDU, 24 e 117 Cost., nonché “assenza (o intrinseca contraddittorietà, o radicale insufficienza) della motivazione”.

Si sostiene che la contestazione, a cagione della sua invincibile genericità, non era comprensibile, essendo state evocate una congerie di norme secondarie, senza che fosse specificato con puntualità l'addebito, oltre all'indicazione di numerose condotte tenute da una pluralità di soggetti. I singoli “findings” contenevano “un groviglio di fatti, deduzioni e considerazioni”. Né la circostanza che l'opponente avesse potuto controdedurre davanti alla BI sanava il “vulnus”, essendosi l'incolpato doluto proprio di ciò.

6.1. Per le ragioni già ampiamente in precedenza esposte il vizio di motivazione prospettato è inammissibile.

6.2. Nel resto la doglianza è priva di fondamento.

Il ricorrente lamenta una difettiva specificazione delle incolpazioni, senza tener conto dell'altissima competenza di settore dell'incolpato, posto a vice presiedere il consiglio d'amministrazione di una banca di rilievo, con l'esperienza di “alto funzionario dello Stato” e con il titolo di professore (entrambe le qualità sono spese dallo stesso). Dal che l'alternativa: aveva le competenze ed ha mancato di vigilare/non aveva le competenze e si è imprudentemente esposto a un ruolo apicale per il quale non era adatto. Quale che sia la soluzione optata non è possibile condividere la critica.

Inoltre, è del tutto evidente, in conformità alla giurisprudenza di questa Corte, che, per un verso non si tratta di astruse accuse mosse a uno sprovveduto cittadino e, per altro verso, la condotta di grave inerzia contestata viene chiaramente riferita alle grave “mala gestio” della Banca, che la porterà alla dissoluzione (finanziamenti baciati, storni d'interesse, mancato rispetto nella cronologia del riacquisto delle proprie azioni, avventuroso acquisto di derivati, assenza di verifica della controllata in Irlanda, sovrastima delle azioni).

L'intermediazione creditizia costituisce attività tanto centrale per lo Stato, quanto complessa, intricata e sottoposta a regole di prudenza, diligenza e perizia, i cui confini vengono segnati attraverso l'imposizione da parte dell'Autorità di controllo, costituente presidio legale di tutela del risparmio, di criteri, obiettivi, individuazione dei rischi, adozione di procedure di salvaguardia, che, per forza di cose, non possono regimentarsi in un tariffario dei comportamenti virtuosi.

Significativamente, questa Corte ha affermato che in tema di servizi di investimento nel settore dei valori mobiliari e di intermediazione finanziaria, gli artt. 43 del D.Lgs. 23 luglio 1996, n. 415, e 190 del D.Lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, nel prevedere, nei confronti di coloro che svolgono funzioni di amministrazione o di direzione presso imprese d'investimento, banche o altri soggetti abilitati nonché dei relativi dipendenti, la comminatoria di una sanzione amministrativa pecuniaria

per l'inosservanza, tra l'altro, delle "disposizioni generali o particolari impartite dalla Consob o dalla Banca d'Italia", non costituiscono norme punitive "in bianco", né comportano alcuna indeterminatezza del precetto, poiché, atteso il particolare tecnicismo dell'ambito di operatività di tali disposizioni, realizzano solo una etero integrazione del precetto, consentita dalla riserva di legge sancita dall'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Sez. 2, n. 18683, 04/09/2014, Rv. 632300).

7. Con il quinto motivo viene denunciata violazione e falsa applicazione degli artt. 3 L. n. 689/1981, 2697, 2729, 2381 cod. civ., 116 cod. proc. civ., delle circolari nn. 229 e 263 "(oltre che del principio di presunzione di innocenza ed affermazione di una presunzione di colpevolezza)", nonché "assenza (o intrinseca contraddittorietà, o radicale insufficienza) della motivazione".

Il ricorrente lamenta di essere stato assoggettato alla sanzione per mera responsabilità oggettiva, non avendo potuto egli influire sulle distorsioni della buona gestione bancaria ordite dal vertice aziendale (amministratore delegato, direttore generale e uno dei vice direttori generali), non solo all'insaputa dei consiglieri d'amministrazione non esecutivi, ma addirittura con modalità tali (definite anche omertose) da scongiurare che le prassi poi messe in luce dalla BCE, potessero venire a conoscenza degli anzidetti amministratori. Trattavasi, in definitiva, d'una infedeltà aziendale che avrebbe potuto essere rilevata (come lo fu) solo attraverso indagine ispettiva.

Né si registrarono segnali d'allarme da parte delle strutture, tuttavia esistenti nell'organigramma della Banca (il responsabile della funzione "audit", invece che mettere al corrente il consiglio d'amministrazione segnalò l'anomalia – dei finanziamenti baciati – allo stesso direttore generale, coautore della deviazione).

Un tale sistema non fu colto neppure dalla stessa BI in una ispezione precedente a quella della BCE. Era emerso, inoltre, dall'indagine svolta dalla Commissione d'inchiesta istituita dalla Regione Veneto e dalle testimonianze assunte nel dibattimento penale nel processo a carico di uno dei dirigenti infedeli (ne riporta stralci) il fraudolento meccanismo messo in opera.

La sentenza impugnata aveva errato a giudicare irrilevanti le allegazioni ora riprese.

Aveva, inoltre, disatteso la censura con motivazione inconsistente.

Addebitare all'esponente di avere violato il precetto di "agire informato" (art. 2381 cod. civ.) equivaleva a farlo rispondere per la sola posizione, a titolo oggettivo, poiché, intanto si può agire in modo informato, in quanto risulti possibile avere le informazioni, il che, nel caso, non era dato.

Né, la presunzione di colpa, che si suole ricollegare alla previsione di cui all'art. 3 della L. n. 689/1981 poteva fare a meno di individuare le singole prescrizioni rimaste violate.

In definitiva, tutto faceva ragionevolmente ritenere che non vi fossero motivi per dubitare dell'adequatezza dell'assetto organizzativo, specie di controllo.

7.1. Il motivo è infondato.

7.1.1. La sentenza spiega correttamente e accuratamente, in conformità con la giurisprudenza di legittimità, le ragioni per le quali il Consiglio d'amministrazione era venuto meno al suo ruolo.

La Banca aveva aumentato il capitale sociale avvalendosi dei cd. "finanziamenti baciati": una cospicua parte di sottoscrittori "amici", acquistava le azioni usufruendo di uno specifico

finanziamento da parte della stessa Banca, che, in tal modo, così annacquava pericolosamente il capitale (nella sostanza, in parte autofinanziato), con un tasso d'interesse di favore, il cui ammontare veniva in tutto o in parte restituito mediante impropri storni.

Era stata evidenziata una palese asimmetria “tra l'ammontare di ordini di acquisto e di vendita e l'impossibilità per il fondo acquisto azioni di soddisfare integralmente le richieste degli aspiranti venditori che, a giugno 2015, aveva raggiunto il numero di 8512 ordini di vendita non eseguiti per un ammontare di Euro 464 milioni... con conseguente moltiplicarsi dei reclami, giunti a 1200 nel periodo tra gennaio 2014 e giugno 2015...”.

Era stata evidenziata la pratica particolarmente scorretta, attraverso la quale, “dal gennaio 2014 al febbraio 2015, n. 201 ordini per un ammontare di Euro 21,8 milioni erano stati soddisfatti con priorità consentendo ai clienti di trarre vantaggio da un iter preferenziale, scavalcando l'ordine cronologico e, per circa 62 operazioni dell'ammontare di Euro 7,4 milioni, non si riscontrava la presenza del requisito della priorità definito dalla banca”.

Erano stati evidenziati “il mancato rispetto della normativa MiFID (“Markets in Financial Instruments Directive”) in occasione degli aumenti di capitale 2013 e 2014, dovuta all'incapacità della funzione compliance di contrastare le pressioni che provenivano dal mercato e dall'area commerciale; l'incapacità della funzione Internal e Compliance di intercettare l'ampia attività di finanziamento a sostegno della sottoscrizione di azioni e il rischio legato a tale attività, nonché di avviare azioni appropriate al fine di vagliare il processo, di negoziazione delle azioni proprie sul mercato secondario e di rimuovere le carenze”.

Erano stati evidenziati “forme indirette di prestito, finalizzate ad acquistare ed a sottoscrivere azioni proprie realizzate con l'intervento della filiazione estera BPV Finance International Plc”, in presenza di scarsa efficacia di “audit” di gruppo “che non ha condotto verifiche incisive sulla filiazione irlandese e non è stata in grado di intercettare i collegamenti tra i finanziamenti concessi all'estero e le somme successivamente trasferite alle società italiane per acquistare e sottoscrivere le azioni BPV”.

7.1.2. Il A.A., pur non negando sussistenza e gravità delle contestazioni, esclude di aver omesso di svolgere i compiti che gli derivavano dalla carica di vicepresidente del Consiglio d'amministrazione per non essere stato destinatario di specifiche informative che avrebbero potuto allarmarlo.

L'asserto è privo di fondamento.

Egli, facente parte (peraltro in posizione di vicepresidente) del massimo vertice aziendale, avrebbe dovuto “agire informato” (art. 2381, u.c., cod. civ.), il che val quanto dire che non rispondeva a diligente esercizio dell'alta funzione ricoperta aspettare di essere attinto da specifica informazione, dovendo, invece, padroneggiare, ed essere in grado di farlo, i flussi informativi, chiedendo “report” puntuali, così da potere imporre strategie sane per una corretta gestione del rischio.

La estrema complessità dell'organizzazione d'impresa bancaria impone, a chi assume l'onere e l'onore dell'apicalità, di padroneggiare l'insieme. Il ruolo dell'amministratore e del dirigente bancario, per la particolare delicatezza della funzione, implicante la tutela di valori di primario rilievo, e per la intrinseca complessità del settore, richiede penetrante attività e, per il rovescio della medaglia, viene ricoperto da persone altamente qualificate.

Né, il mero fatto della previsione in pianta di organi di controllo e verifica possono sollevare gli amministratori e i dirigenti dal dovere di accertarsi che il sistema, in effetti, sia sano e conforme ai precetti di buona amministrazione.

Proprio per questa ragione il comma terzo dell'art. 2932 cod. civ., dispone che l'amministratore dissenziente debba fare annotare il proprio dissenso nei libri societari, restando vacua e priva di rilievo la mera denuncia di dissenso in forma libera.

Questa Corte sul punto ha enunciato il principio secondo il quale, ai fini del contenimento del rischio creditizio nelle sue diverse configurazioni nonché dell'organizzazione societaria e dei controlli interni, l'art. 53, lett. b) e d), del D.Lgs. n. 385 del 1993 e le disposizioni attuative dettate con le Istruzioni di vigilanza per le banche, mediante la circolare n. 229 del 1999 (e successive modificazioni e integrazioni), sanciscono doveri di particolare pregnanza in capo al consiglio di amministrazione delle società bancarie, che riguardano l'intero organo collegiale e, dunque, anche i consiglieri non esecutivi, i quali sono tenuti ad agire in modo informato e, in ragione dei loro requisiti di professionalità, ad ostacolare l'evento dannoso, sicché rispondono del mancato utile attivarsi. Ne consegue, inoltre, che in caso di irrogazione di sanzioni amministrative, la Banca d'Italia, anche in virtù della presunzione di colpa vigente in materia, ha unicamente l'onere di dimostrare l'esistenza dei segnali di allarme che avrebbero dovuto indurre gli amministratori non esecutivi, rimasti inerti, ad esigere un supplemento di informazioni o ad attivarsi in altro modo, mentre spetta a questi ultimi provare di avere tenuto la condotta attiva dovuta o, comunque, mirante a scongiurare il danno (Cass. Sez. 1, n. 22848, 9/11/2015, Rv. 637769 – 01; ma già, conf., Cass. n. 20930/2009).

E qui i segnali di allarme erano plurimi, univoci e gravi: l'aumento del capitale sociale del 2013 era composto per 253 milioni di Euro da azioni di nuova emissione e per altri 253 milioni da obbligazioni non scindibili e la Banca aveva finanziato l'acquisto di azioni per 136 milioni, quindi per oltre la metà; l'aumento di capitale del 2014 per 697,8 milioni era stato finanziato per quasi $\frac{1}{4}$ (146 milioni) dalla Banca; i finanziamenti spesso erano stati effettuati facendo usufruire della scoperta di contro corrente, in assenza di garanzie e apprezzabili motivazioni e indi seguiti dall'anomalo "storno" degli interessi passivi o di altri debiti nei confronti dell'Istituto; l'anomalo disinvestimento richiesto dai soci, con conseguenziale incremento degli acquisti di azioni proprie con fondi propri; le notizie pubblicate da importanti fonti giornalistiche, poi, avevano reso di pubblico dominio la critica situazione della Banca.

Segnali tutti colpevolmente ignorati dal ricorrente (come correttamente evidenzia la Corte di Roma), il quale non si era mai peritato di richiedere chiarimenti o specificazioni ai responsabili della struttura aziendale, nonostante l'agevole verifica di corrispondenza tra finanziati e nuovi soci. Tutto ciò in spregio delle particolari cautele e vigilanza imposti dall'art. 2358 cod. civ. per il caso di finanziamento di clienti per l'aumento del capitale sociale.

Operazione questa che può mettere a serio rischio il principio di effettività del capitale sociale, essenziale garanzia per i terzi in genere e, per l'intermediazione bancaria, anche con riguardo alla tutela del valore primario costituito dal risparmio, che trova copertura costituzionale (art. 47).

7.1.3. Quanto, infine, all'imputabilità soggettiva è fermo principio che, in tema di sanzioni amministrative per violazione delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, l'art. 190 del D.Lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, individuando una serie di fattispecie a carattere ordinatorio, destinate a salvaguardare procedure e funzioni ed incentrate sulla mera condotta,

secondo un criterio di agire o di omettere doveroso, ancora il giudizio di colpevolezza a parametri normativi estranei al dato puramente psicologico, limitando l'indagine sull'elemento oggettivo dell'illecito all'accertamento della "suità" della condotta inosservante, con la conseguenza che, una volta integrata e provata dall'autorità amministrativa la fattispecie tipica dell'illecito, grava sul trasgressore, in virtù della presunzione di colpa posta dall'art. 3 della legge 24 novembre 1981, n. 689, l'onere di provare di aver agito in assenza di colpevolezza (Cass., S.U., n. 20930 del 30/09/2009, Rv. 610512 – 01; conf. Cass. nn. 4114/2016, 27365/2018).

Ovviamente, il principio, stante la contiguità per materia e valori tutelati, nonché per medesimezza di complessità e responsabilità, non può non applicarsi alle violazioni in materia bancaria.

Più in generale, il principio posto dall'art. 3 della legge n. 689 del 1981, secondo il quale, per le violazioni amministrativamente sanzionate, è richiesta la coscienza e volontà della condotta attiva od omissiva, sia essa dolosa o colposa, postula una presunzione di colpa in ordine al fatto vietato a carico di colui che lo abbia commesso, non essendo necessaria la concreta dimostrazione del dolo o della colpa in capo all'agente, sul quale grava, pertanto, l'onere della dimostrazione di aver agito senza colpa (Sez. 6-2, n. 11777, 8/06/2020, Rv. 658212 – 01; conf., *ex multis*, Cass. n. 13610/2007).

8. Con il sesto motivo, sub specie di omesso esame di un fatto controverso e decisivo, il ricorrente addebita alla sentenza impugnata di non avere valorizzato i limiti posti alla presunzione di colpevolezza di cui all'art. 3 L. n. 689/1981 dalla Corte di cassazione.

Evocando la sentenza delle Sezioni unite n. 20930/2009 evidenzia che la "potenzialità di conoscenza" fa salvi il caso in cui, pur ove esercitato con scrupolo il dovere di controllo, l'incolpato non avrebbe potuto conoscere ed evitare le condotte illecite altrui, camuffate dolosamente. Come nella specie.

8.1. Il motivo, a voler superare l'improprio riferimento al n. 5 dell'art. 360 cod. proc. civ., è manifestamente destituito di giuridico fondamento.

Gli stessi argomenti sulla base dei quali si è disatteso il quinto motivo impongono l'anticipato epilogo. Invero, esattamente al contrario dell'asserto impugnatorio, il ricorrente avrebbe potuto e dovuto conoscere e impedire o quantomeno adoperarsi fattivamente per ridurre le conseguenze della disastrosa gestione.

9. Con il settimo motivo viene denunciata violazione e falsa applicazione degli artt. 3 L. n. 689/1981, 2697, 25 Cost., dei regolamenti della BI del 4/3/2008 e delle circolari 229 e 263, nonché "assenza (o intrinseca contraddittorietà, o radicale insufficienza) della motivazione".

Il ricorrente contesta l'addebito relativo alla stima del valore delle azioni al 31/12/2011 e al 31/12/2012, essendo stato scelto al fine un autorevole esperto, che aveva espresso parere, e acquisito l'avallo del Collegio sindacale, per cui, il rilevato disallineamento tra il valore e la redditività effettiva e in relazione ad altre banche popolari, non poteva di certo addebitarsi a sua colpa in vigilando. Per contro, la motivazione resa sul punto dalla Corte d'Appello era "non chiara, incompleta e incoerente", oltre che apodittica e generica.

9.1. Il motivo è infondato.

Esclusa l'ammissibilità dell'invocato sindacato sulla motivazione di merito, in presenza di assetto motivazionale compiuto e pienamente intellegibile, la diligenza doverosa di chi ricopre ruolo di

governo dell'impresa, ancor più se complessa e involgente interessi sensibili per una vasta platea di risparmiatori e avuto riguardo al generale assetto del settore creditizio, in presenza di una importante e delicata operazione riguardante l'azionariato, deve indurre a misurare le risultanze di un pur autorevole parere con le evidenze concrete, attraverso vaglio effettivo e penetrante, così da scongiurare il rischio di sovrastima.

10. Con l'ottavo motivo viene denunciata violazione e falsa applicazione "del principio della *Business Judgement Rule*", dell'art. 2392 cod. civ., del regolamento della BI 4/3/2008 e delle circolari 229 e 263.

Il ricorrente contesta l'addebito concernente la decisione del Consiglio d'amministrazione d'investire in fondi comuni esteri, costituendo essa scelta gestionale non sindacabile, salvo il limite della ragionevolezza, da individuarsi con giudizio "*ex ante*".

La sentenza aveva violato un tale principio e omesso d'indicare quali sarebbero stati gli elementi di non ragionevolezza.

10.1. Il motivo è inammissibile poiché non coglie la "ratio decidendi".

La sentenza impugnata, in vero, non contesta il merito dell'operazione (la decisione di operare investimento in fondi comuni esteri), bensì l'imprudenza e la negligenza con la quale la scelta era stata attuata: omesso controllo del rischio in un'ottica di "supervisione strategica", abdicazione in favore dell'esecutivo dell'intera gestione aziendale.

11. In conclusione il ricorso, nel suo complesso, merita rigetto.

12. Il regolamento delle spese segue la soccombenza e le stesse vanno liquidate, tenuto conto del valore e della qualità della causa, nonché delle svolte attività, siccome in dispositivo, in favore della controricorrente.

13. Ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater D.P.R. n. 115/02 (inserito dall'art. 1, comma 17 legge n. 228/12) applicabile *ratione temporis* (essendo stato il ricorso proposto successivamente al 30 gennaio 2013), sussistono i presupposti processuali per il versamento da parte del ricorrente di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso principale, a norma del comma 1-bis dello stesso art. 13, se dovuto.

Corte di Cassazione, [.] and others v Banca d'Italia, 08/05/2025, No 12243

Svolgimento del processo – Motivi della decisione

1. Con sentenza n. 4649/2019, la Corte d'Appello di Roma respinse l'opposizione, ex art. 145 del D.Lgs. 385/1993, di A.A., D.D., C.C., B.B. e E.E. avverso il provvedimento n. 170/2016, con cui il Direttorio della Banca d'Italia aveva loro inflitto la sanzione amministrativa pecuniaria di Euro 16.500,00 per ognuno, quali componenti o ex componenti del consiglio di amministrazione della Banca Atestina di credito cooperativo s.coop. p.a. (poi fusa nella Banca di Credito Cooperativo delle Prealpi). A seguito di accertamenti ispettivi dell'autorità di vigilanza esperiti, nel corso dell'anno 2015, nei confronti della Banca Atestina, erano state infatti riscontrate alcune violazioni consistenti in carenze dell'organizzazione e dei controlli interni, sanzionabili, in sede amministrativa, ai sensi dell'art. 53 co. 1, lett. b) e d), del D.Lgs. n. 385/93, in riferimento al titolo

IV, cap. 11, delle Istruzioni di vigilanza banche, circolare 229/99, del titolo I, cap. 1, parte quarta, delle Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche, Circolare n. 263/06, 15 agg. del 2/7/2013, del titolo V, cap. 7, Circolare n. 263/06, 15 aggiornamento e delle Disposizioni di vigilanza del 4 marzo 2008 in materia di organizzazione e governo societario delle banche, parte I, Titolo IV, cap. 1, Circolare n. 285/13.

2. Per quel che qui ancora rileva, a motivazione del rigetto dell'opposizione, la Corte distrettuale rilevò che non era possibile procedere ad una contestazione immediata e che, pertanto, non risultavano violati i termini né dell'accertamento, ex art. 1.5 del Regolamento sulle disposizioni di vigilanza e procedura sanzionatoria amministrativa della Banca d'Italia e dell'art. 2 legge 7 agosto 1990 n.241 e dell'art. 14 legge 24 novembre 1981 n.689, né della contestazione, ex art. 14 legge 24 novembre 1981 n.689; escluse, quindi, che vi fosse stata una violazione degli artt. 10 e 10 bis legge 7 agosto 1990 n.241, nonché dell'art. 1.3 Regolamento sulle disposizioni di vigilanza e procedura sanzionatoria amministrativa della Banca d'Italia perché la proposta sanzionatoria e il provvedimento impugnato di cui era parte integrante riportavano le controdeduzioni degli incolpati; escluse pure, poi, la necessità sia di disapplicare che di sottoporre al controllo di costituzionalità l'art. 2 comma 3 del D.Lgs. 12 maggio 2015 n.72, secondo cui le modifiche apportate al titolo VIII del TUB erano applicabili soltanto alle violazioni commesse dopo la loro entrata in vigore, perché il principio del favor rei, di matrice penalistica, non si estende, in assenza di una specifica disposizione normativa, alle sanzioni amministrative, per cui opera, invece, il principio del *tempus regit actum*; negò pure la sussistenza di un contrasto con la normativa eurolunitaria che non prevede affatto un esonero dalle sanzioni delle persone fisiche, membri dell'organo di gestione o comunque responsabili della violazione a norma del diritto nazionale; ritenne, in merito, adeguatamente provati i comportamenti contestati e rilevò, quanto all'elemento soggettivo, che non risultava superata la presunzione di colpa posta dall'art. 3 legge 24 novembre 1981 n.689, secondo cui il giudizio di colpevolezza è fondato su parametri estranei al dato puramente psicologico e incentrato sull'elemento oggettivo dell'illecito e sull'accertamento della suite della condotta inosservante; infine, quanto alla determinazione della sanzione, ne confermò la congruità perché era stata tenuta comunque in conto l'azione intrapresa dai ricorrenti per il superamento delle criticità riscontrate, seppure risultata evidentemente insufficiente, tanto da non poter elidere il comportamento illecito e rimarcò che non risultava alcuna allegazione sulle condizioni economiche di ciascun sanzionato; considerò, infine, che, in ogni caso, l'importo inflitto era più prossimo al minimo che al massimo edittale, fissato in Euro 129.110,00.

3. Avverso questa sentenza A.A., D.D., C.C., B.B. e E.E. hanno proposto ricorso per cassazione, affidandolo a sei motivi, cui la Banca d'Italia ha resistito con controricorso; entrambe le parti hanno depositato memorie in prossimità dell'adunanza camerale.

1. Con il primo motivo, articolato in più censure in riferimento ai n. 3, 4 e 5 del comma I dell'art. 360 cod. proc. civ., A.A., D.D., C.C., B.B. e E.E. hanno denunciato, con un primo profilo, la violazione dell'art. 1.5 del Regolamento sulle disposizioni di vigilanza e procedura sanzionatoria amministrativa della Banca d'Italia, nonché dell'art. 2 legge 7 agosto 1990 n.241 e dell'art. 14 legge 24 novembre 1981 n. 689; con un secondo profilo, hanno prospettato la violazione dell'art. 112 cod. proc. civ. per omessa pronuncia e la violazione dell'art. 132 cod. proc. civ. e 118 disp. att. cod. proc. civ.; infine, con un terzo profilo, hanno lamentato l'omesso esame di fatto decisivo. In particolare, secondo i ricorrenti, sarebbe stato violato il termine di duecentoquaranta giorni dalla scadenza del termine per la presentazione delle controdeduzioni da parte del soggetto che ha ricevuto per ultimo la notifica delle contestazioni, come prescritto dal Regolamento, perché la

notificazione della contestazione era stata ricevuta il 1 luglio 2015, il termine per la presentazione delle controdeduzioni era scaduto il 31 luglio 2015, ma il provvedimento impugnato risulta adottato, invece che alla data del 27/3/2016, in data 30/3/2016; in riferimento all'art. 2 comma 2 legge 7 agosto 1990 n. 241, invece, la notifica del provvedimento sanzionatorio non sarebbe avvenuta entro il trentesimo giorno successivo alla scadenza del suddetto termine dei duecentoquaranta giorni, entro il 26 aprile 2016, ma soltanto dal 19 maggio 2016; in ogni caso l'accertamento delle violazioni riportate nel provvedimento sanzionatorio opposto sarebbe avvenuto nel luglio 2014, sicché la contestazione del luglio 2015 era tardiva rispetto al termine di cui all'art. 14 legge 24 novembre 1981 n.689; la Corte d'Appello avrebbe pure "inopinatamente" previsto un ulteriore termine di trenta giorni, successivo alla scadenza dei 90 giorni dall'accertamento ex art. 14 L. 689/81; avrebbe, infine, commesso un *error in procedendo* o omesso l'esame di un fatto decisivo (così in ricorso), affermando che la nota del 2 luglio 2014, contenente i rilievi dei comportamenti poi contestati, non fosse stata ritualmente prodotta e trascurando di confrontarne il contenuto con le successive contestazioni disciplinari.

1.1. Il motivo è inammissibile in ogni profilo, per più ragioni.

Sul rispetto del termine di 240 giorni ex art. 1.5 del Regolamento sulle disposizioni di vigilanza e procedura sanzionatoria amministrativa della Banca d'Italia, come applicabile alla fattispecie *ratione temporis*, la Corte d'Appello ha rilevato che la contestazione era stata notificata, per ultimo, a A.A. e a E.E. l'8 luglio 2015, sicché il termine di 240 giorni era iniziato a decorrere dal 7 agosto 2015 per spirare il 1 aprile 2016, laddove il provvedimento impugnato è stato adottato il 30 marzo 2016; ha poi escluso che assumesse rilievo la notifica dopo tale scadenza, perché ogni termine previsto per la conclusione del procedimento amministrativo si riferisce all'adozione del provvedimento finale e non già alla sua comunicazione o notificazione.

Così decidendo, la Corte territoriale ha correttamente applicato principi consolidati in materia: in particolare, infatti, questa Corte ha più volte ribadito l'inconciliabilità della legge n. 241/1990 con la disciplina delle sanzioni amministrative, contenuta nella legge 24 novembre 1981, n. 689, in quanto la regolamentazione dell'irrogazione delle sanzioni amministrative si pone in rapporto di specialità rispetto a quella dei procedimenti amministrativi in genere e, quindi, quest'ultima, anche se posteriore alla prima, non comporta la caducazione della precedente, considerato, inoltre, che le disposizioni della legge n. 689 del 1981, "costituiscono un sistema organico e compiuto, nel quale non occorrono inserimenti esterni"; ciò implica che i procedimenti sanzionatori bancari sono temporalmente soggetti solo al termine quinquennale di prescrizione della pretesa punitiva previsto dal citato art. 28 della legge n. 689/1981, e non a termini ulteriori di decadenza e/o perenzione, non previsti dalla legge stessa (Cass. Sez. 2, n. 10348 del 17/04/2024, con numerosi richiami).

Quanto, poi, alla dedotta violazione dell'art. 14 della legge n. 689/81, in tema di sanzioni amministrative per la violazione delle norme che disciplinano l'attività di intermediazione finanziaria, il termine per la contestazione degli illeciti decorre dal momento del relativo accertamento, che non coincide necessariamente né con quello della mera constatazione dei fatti nella loro materialità né con quello in cui le relazioni o i rapporti finali degli incaricati degli accertamenti siano stati depositati o comunque messi a disposizione degli organi dell'autorità di supervisione competenti al relativo esame, dovendosi tener conto, a tal fine, del tempo strettamente necessario affinché, al termine delle verifiche preliminari, la constatazione dei fatti avrebbe potuto essere tradotta in accertamento, senza ingiustificati ritardi derivanti da disfunzioni burocratiche o artificiose protrazioni nello svolgimento dei compiti assegnati ai diversi organi.

Peraltro, questo momento dell'accertamento – in relazione al quale va collocato il *dies a quo* del termine previsto dall'art. 14, comma 2, della L. n. 689 del 1981 per la notifica degli estremi della violazione – non coincide con quello di acquisizione del fatto nella sua materialità da parte dell'autorità che ha ricevuto il rapporto, ma va individuato nella data in cui detta autorità ha completato l'attività intesa a verificare la sussistenza degli elementi oggettivi e soggettivi dell'infrazione, competendo al giudice di merito valutare la congruità del tempo utilizzato per tale attività, in rapporto alla maggiore o minore difficoltà del caso, con apprezzamento incensurabile in sede di legittimità, se correttamente motivato (Cass. n. 10348 del 17/04/2024 cit., con richiami).

In tal senso la censura relativa alla mancanza del termine di trenta giorni individuato dalla Corte territoriale non coglie nel segno, perché quel tempo di trenta giorni è stato individuato – con motivazione in fatto qui non censurata – come “termine ragionevole, entro il quale sia compiuta la valutazione, in punto di diritto, delle emergenze dell'istruttoria medesima, diretta a verificare la sussistenza della fattispecie costituente illecito” (così in sentenza).

Ugualmente inammissibile è la censura relativa alla valutazione della nota del 2/7/2014: la Corte d'Appello non ne ha affatto ignorato il contenuto (ciò che esclude un vizio ex n. 5), ma ha rimarcato che quanto poi contestato nel procedimento sanzionatorio non coincideva in toto con quanto prospettato nella nota suddetta (i rilievi della nota sono stati ricavati comunque, pur senza rinvenirne direttamente il documento); ciò, peraltro, perché – come chiarito dalla controricorrente – sono stati raccolti, ai fini della contestazione, dati successivi alla nota stessa; in tal senso è, perciò, escluso un vizio di motivazione ex n. 4.

2. Con il secondo motivo, articolato in riferimento al n. 3 del comma I dell'art. 360 cod. proc. civ., i ricorrenti hanno prospettato la violazione e falsa applicazione degli artt. 10 e 10 bis della L. 241/90 e dell'art. 1.3. del Regolamento sulle disposizioni di vigilanza e procedura sanzionatoria amministrativa della Banca d'Italia: la Corte d'Appello non avrebbe considerato la mancata valutazione delle osservazioni.

2.1. Il motivo è in parte infondato e in parte inammissibile.

La Corte d'Appello ha affermato che l'art. 10 bis legge 7 agosto 1990 n. 241, nel prevedere che dell'eventuale mancato accoglimento delle osservazioni sia data ragione nella motivazione del provvedimento finale, si riferirebbe ai procedimenti che iniziano ad istanza della parte, e, perciò non sarebbe applicabile al procedimento sanzionatorio ad iniziativa dell'Autorità di vigilanza; ha escluso, quindi, la denunciata violazione del Regolamento ritenendo sufficiente il richiamo, nel provvedimento sanzionatorio, alla valutazione effettuata nella proposta.

La censura è, dunque, infondata, quanto all'ambito di operatività dell'art. 10 bis, sia per le considerazioni svolte al punto 1.1 sulla inconciliabilità della legge n. 241/1990 con la disciplina delle sanzioni amministrative contenuta nella legge 24 novembre 1981, n. 689 e sul rapporto di specialità tra le due discipline, sia perché il chiaro tenore letterale dell'art. 10 bis ne esclude, come correttamente osservato dalla Corte territoriale, l'applicabilità alle procedure sanzionatorie a iniziativa di una autorità di vigilanza.

Quanto alla compiutezza della motivazione del provvedimento sanzionatorio, il ricorrente, invece, si è limitato a riproporre le argomentazioni dell'atto di opposizione, senza considerare che, nel giudizio di opposizione a sanzione amministrativa, il ricorso per cassazione ha ad oggetto

lo scrutinio della legittimità della sentenza di merito e non direttamente del provvedimento amministrativo.

In tal senso, quel che qui è prospettato è un *error in iudicando*, cioè l'errore di giudizio della Corte d'Appello sulla sufficienza della valutazione delle osservazioni degli incolpati nel provvedimento sanzionatorio.

Si tratta, evidentemente, di un giudizio di merito, fondato in diritto sulla sussistenza, secondo il Regolamento, di un onere dell'Istituto di vigilanza, non a pena di nullità, di valutare gli scritti difensivi e, in fatto, sull'avvenuta valutazione *per relationem*, mediante specifico richiamo nel penultimo capoverso della pag. 1 del provvedimento sanzionatorio alle considerazioni svolte nella proposta, parte integrante del provvedimento finale.

Questo giudizio non è stato adeguatamente censurato nei limiti del comma primo dell'art. 360 cod. proc. civ., posto che non è stato neppure riportato il contenuto asseritamente decisivo delle controdeduzioni non valutate.

3. Gli stessi profili di inammissibilità ricorrono per il terzo motivo, articolato in riferimento al n. 3 del comma I dell'art. 360 cod. proc. civ., con cui i ricorrenti hanno sostanzialmente riproposto il contenuto del terzo motivo di opposizione, senza adeguata censura della sentenza in cui risultano correttamente applicati principi consolidati in materia.

In particolare, i ricorrenti hanno sostenuto che l'art. 2 comma 3 del D.Lgs. 12 maggio 2015 n. 72, che costituirebbe legge più favorevole, sarebbe illegittimo nella parte in cui prevede l'applicazione del decreto stesso alle sole violazioni successive alla data della sua entrata in vigore e avrebbe dovuto essere disapplicato per contrarietà alla direttiva europea n. 36/2013 e sottoposto a vaglio di costituzionalità per eccesso di delega legislativa conferita con la legge 7 ottobre 2014 n. 154; in ogni caso, secondo la loro prospettazione, l'art. 2 comma 3 del D.Lgs. 72/2015 avrebbe dovuto essere applicata in quanto *lex mitior*, ex art. 2 comma 2 del Regolamento 2988/95 del Consiglio e dell'art. 7 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, non potendosi dubitare del carattere sostanzialmente penale delle sanzioni irrogate con il provvedimento impugnato.

3.1. Come dettagliatamente argomentato nelle pagine 10, 11 e 12 della sentenza impugnata, per giurisprudenza consolidata di questa Corte innanzitutto deve essere esclusa la natura penale delle sanzioni per cui è giudizio: le sanzioni previste dall'art. 144 TUB per carenze nell'organizzazione e nei controlli interni non sono equiparabili, quanto a tipologia, severità, incidenza patrimoniale e personale, a quelle irrogate dalla Consob ai sensi dell'art. 187-ter TUF per manipolazione del mercato e non hanno, perciò, natura sostanzialmente penale né pongono, quindi, un problema di compatibilità con le garanzie riservate ai processi penali dall'art. 6 CEDU (cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri c. Italia).

In particolare, questa Corte ha rimarcato che, seppure sia vero che i "criteri Engel" per la qualificazione di una sanzione sono alternativi e non cumulativi, è parimenti vero che "ciò non impedisce di adottare un approccio cumulativo se l'analisi separata di ogni criterio non permette di arrivare ad una conclusione chiara in merito alla sussistenza di una 'accusa in materia penale'" (Grande Stevens, punto 94). Nel caso in esame, pertanto, è stato considerato che il criterio della qualificazione della sanzione, nel sistema nazionale, come amministrativa non offre un risultato univoco, giacché, se è vero che la sanzione è posta a tutela di interessi generali (la tutela del credito e del risparmio) e ha una funzione non soltanto ripristinatoria ma anche deterrente, è

vero altresì che essa risulta destinata ad una platea ristretta di possibili destinatari (i soggetti che svolgono funzioni di amministrazione o di direzione o i dipendenti delle banche e degli altri intermediari di cui al testo unico bancario), il che limita la generalità della portata della norma; la valutazione dell'afflittività, poi, non può essere svolta in termini totalmente astratti, ma va necessariamente rapportata al contesto normativo nel quale la disposizione sanzionatoria si inserisce. Ciò precisato, è stato allora affermato che, considerate le caratteristiche delle sanzioni previste dall'ordinamento del credito e della finanza, cioè le sanzioni penali finanche detentive, nonché le sanzioni amministrative pecuniarie che, come quelle per gli abusi di mercato, possono ascendere a molti milioni di euro, una sanzione pecuniaria compresa, come quella applicabile *ratione temporis*, tra il minimo edittale di Euro 2.580 ed il massimo edittale di Euro 129.110, non corredata da sanzioni accessorie né da confisca, non è connotata da una afflittività così spinta da trasmodare dall'ambito amministrativo a quello penale (Cass. Sez. 2, n. 16517 del 31/07/2020, con indicazione di numerosi precedenti).

In conseguenza, è stata correttamente esclusa l'operatività del principio di retroattività della *lex mitior*, con conseguente manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, D.Lgs. n. 72 del 2015, per contrasto con gli artt. 3 e 117 Cost., nella parte in cui tale norma non prevede l'applicazione a tali sanzioni del principio del favor rei, non sussistendo una regola generale di applicazione della legge successiva più favorevole agli autori degli illeciti amministrativi (Cass. n. 17209 del 18/08/2020).

Per questi motivi è stata fondatamente escluso il dubbio di illegittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 3 del D.Lgs. 12 maggio 2015 n.72, perché il cosiddetto principio del favor rei, di matrice penalistica, non si estende, in assenza di una specifica disposizione normativa, alla materia delle sanzioni amministrative, che risponde, invece, al distinto principio del *tempus regit actum*.

3.2. Quanto al contrasto con la normativa eurounitaria, l'art. 65 comma 2 della direttiva 2013/36 UE, laddove prevede che gli Stati membri debbano assicurare che, quando gli obblighi di cui al paragrafo 1 si applicano a enti, società di partecipazione finanziaria e società di partecipazione finanziaria mista, in caso di violazione delle disposizioni nazionali di recepimento della presente direttiva o del regolamento (UE) n. 575/2013, le sanzioni possano essere applicate, alle condizioni previste dal diritto nazionale, ai membri dell'organo di gestione e ad altre persone fisiche responsabili della violazione a norma del diritto nazionale, non esonera perciò stesso dalle sanzioni le persone fisiche, membri dell'organo di gestione o comunque responsabili della violazione a norma del diritto nazionale: correttamente, pertanto, la Corte ha escluso la violazione di una norma eurounitaria.

3.3. Quanto alla legge di delegazione, l'art. 3 comma 1 lett. m) n.1) legge 7 ottobre 2014 n.154 aveva indicato, quale principio e criterio direttivo specifico, con riferimento alla disciplina sanzionatoria adottanda in attuazione della lett. i) e della lett. l), quello di valutare l'estensione del principio del favor rei ai casi di modifica della disciplina vigente al momento in cui era stata commessa la violazione; pertanto, il legislatore delegato era stato officiato esclusivamente della facoltà di valutare l'estensione del principio del favor rei, non già di applicare integralmente detto principio nella legge delegata (Cass. 10348/24 cit.).

3.4. Per quanto concerne, infine, la normativa di cui all'art. 2 comma 2 del Regolamento 2988/95 del Consiglio, tale disposizione prevede che nessuna sanzione amministrativa possa essere irrogata se non è stata prevista da un atto comunitario precedente all'irregolarità e che, nel caso

di successiva modifica delle disposizioni relative a sanzioni amministrative contenute in una normativa comunitaria, si applicano retroattivamente le disposizioni meno rigorose. Tuttavia, tale disciplina, inequivocabilmente applicativa del principio del favor rei, è limitata, stante il disposto dell'art. 1 comma 1 medesimo Regolamento, alle ipotesi sanzionatorie dirette alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, ora dell'Unione Europea, ipotesi non ricorrente quanto alla disciplina sanzionatoria oggetto della presente controversia (Cass. 10348/24 cit.).

4. Con il quarto motivo, i ricorrenti hanno lamentato la violazione dell'art. 132 cod. proc. civ. e dell'art. 118 disp. att. cod. proc. civ., in riferimento al n. 4 del comma primo dell'art. 360 cod. proc. civ., prospettando che sia meramente apparente la motivazione di rigetto del quarto motivo di opposizione, concernente il difetto di motivazione del provvedimento sanzionatorio; hanno, quindi, prospettato, ex n. 5, l'omesso esame di un fatto decisivo; hanno, infine, denunciato la violazione dell'art. 3 della legge 240/91.

4.1. Anche questo motivo è inammissibile per come formulato. Ancora una volta i ricorrenti hanno sovrapposto la denuncia dei pretesi vizi del provvedimento amministrativo proposta alla Corte d'Appello con il quarto motivo di opposizione con lo scrutinio di legittimità da deferire a questa Corte; ne risulta, pertanto, una censura diretta essenzialmente al riesame in merito del provvedimento amministrativo.

Innanzitutto, quanto alla denunciata nullità ex art. 132 n. 4 cod. proc. civ., questa Corte ha costantemente puntualizzato che, in seguito alla riformulazione dell'art. 360, comma 1, n. 5 cod. proc. civ., disposta dall'art. 54 del D.L. n. 83 del 2012, conv., con modif., dalla L. n. 134 del 2012, il sindacato di legittimità sulla motivazione resta circoscritto alla sola verifica del rispetto del "minimo costituzionale" richiesto dall'art. 111, comma 6, Cost., che viene violato qualora la motivazione sia totalmente mancante o meramente apparente, nel senso della "mancanza assoluta di motivi sotto l'aspetto materiale e grafico", ovvero si fondi su un contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili, o risulti perplessa ed obiettivamente incomprensibile, restando così esclusa qualunque rilevanza del semplice "difetto di sufficienza" della motivazione. Ricorre, allora, il vizio denunciato con il secondo motivo quando la motivazione, benché graficamente esistente, non renda, tuttavia, percepibile il fondamento della decisione, perché recante argomentazioni obiettivamente inidonee a far conoscere il ragionamento seguito dal giudice per la formazione del proprio convincimento, non potendosi lasciare all'interprete il compito di integrarla con le più varie, ipotetiche congetture (v. tra le tante, in ultimo, Sez. U, n. 2767 del 30/01/2023, in motivazione, con numerosi richiami; Cass. Sez. 1, n. 7090 del 03/03/2022).

Nella specie, invero, non ricorre alcuna delle ipotesi appena descritte: la Corte territoriale ha, infatti, dedicato al riesame delle osservazioni dei ricorrenti, negandone la rilevanza, la decisività e la fondatezza, le pagine 12, 13 e, in parte 14; in conseguenza, non risulta neppure comprensibile perché, rendendo questa valutazione in fatto la Corte d'Appello abbia violato l'art. 3 della legge 241/90.

Per la restante parte, la censura non è autosufficiente, posto che non viene individuato quale sia il fatto decisivo non considerato.

5. La sovrapposizione tra motivazione del ricorso per cassazione e motivazione dell'opposizione al provvedimento sanzionatorio è ancor più evidente nel quinto motivo, con cui il ricorrente ha riproposto la questione della mancanza di elemento soggettivo; nell'articolazione delle ragioni di censura, i ricorrenti hanno comunque prospettato, pur non indicandola in rubrica, la violazione

dell'art. 2967 cod. civ., per avere la Corte d'Appello imposto loro, operando una illegittima inversione, l'onere di provare l'assenza di colpa.

5.1. Il motivo è inammissibile in ogni suo profilo perché la Corte d'Appello ha deciso in conformità con il principio consolidato di questa Corte secondo cui, in tema di sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dalla Banca d'Italia, ex art. 144 del D.Lgs. n. 385 del 1993, nei confronti di soggetti che svolgono funzioni di direzione, amministrazione o controllo di istituti bancari, il legislatore individua una serie di fattispecie, destinate a salvaguardare procedure e funzioni, incentrate sulla mera condotta, secondo un criterio di agire o di omettere doveroso, ricollegando il giudizio di colpevolezza a parametri normativi estranei al dato puramente psicologico e limitando l'indagine sull'elemento oggettivo dell'illecito all'accertamento della suite della condotta inosservante, sicché, integrata e provata dall'autorità amministrativa la fattispecie tipica dell'illecito, grava sul trasgressore, in virtù della presunzione di colpa posta dall'art. 3 della L. n. 689 del 1981, l'onere di provare di aver agito in assenza di colpevolezza (*ex multis*, Cass. Sez. 2, n. 9546 del 18/04/2018; Sez. 2, n. 24081 del 26/09/2019; Sez. 2, n. 16517 del 31/07/2020).

6. Infine, inammissibile è il sesto motivo, con cui, riproponendo il corrispondente motivo di opposizione, i ricorrenti hanno dedotto l'eccessività della misura della sanzione, non rapportata alla gravità della condotta dei ricorrenti.

6.1. Sul punto, la Corte ha rimarcato che, ferma la gravità della violazione individuabile nella sostanziale inefficacia dell'attività di organizzazione e di controllo, da parte dei componenti ed ex componenti del consiglio di amministrazione, quale delineata nel provvedimento sanzionatorio, l'importo della sanzione irrogata, pari ad Euro 16.500,00 è prossimo più al minimo edittale, pari ad Euro 2.580,00, che al massimo, pari ad Euro 129.110,00 e, perciò, risulta adeguatamente proporzionato alla tipologia delle condotte e al coinvolgimento dei soggetti sanzionati; questo giudizio di merito non è stato qui adeguatamente censurato.

3. Il ricorso è perciò respinto, con conseguente condanna di A.A., D.D., C.C., B.B. e E.E. al rimborso delle spese processuali in favore della Banca d'Italia, liquidate in dispositivo in relazione al valore.

Stante il tenore della pronuncia, va dato atto, ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater D.P.R. n. 115/02, della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte dei ricorrenti, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello previsto per il ricorso a norma del comma 1-bis dello stesso art. 13, se dovuto.

Corte di Cassazione, [.] and others v Banca d'Italia, 27/05/2025, No 14148

Svolgimento del processo – Motivi della decisione

1. Con ordinanza n. 10095/2018, la Corte d'Appello di Roma, adita ex art. 145 TUB a seguito di declinatoria di giurisdizione del TAR Lazio, rigettò l'opposizione di A.A., C.C. e B.B., proposta avverso il provvedimento sanzionatorio n. 316593 del 28 marzo 2013, approvato con delibera n. 180 del 2013, con cui, all'esito dell'ispezione relativa al periodo 27 settembre 2011 – 9 marzo 2012, il Direttorio di Banca d'Italia aveva loro inflitto, ex art. 144 comma 1 lett. a) e art. 53 comma 1 lett. b) del D.Lgs. 385/1993 e art. 53 comma 1 lett. b) e lett. d), una sanzione, per ognuno, di complessivi Euro 225.000,00 ciascuno in qualità di componente del collegio sindacale di Monte

dei Paschi di Siena (Euro 135.000 per violazione di normativa in materia di contenimento dei rischi finanziari ed Euro 90.000 per carenze nei controlli).

Era stata loro contestata, in particolare, la violazione della normativa in materia di contenimento dei rischi finanziari e, cioè, il Tit. II cap. 4 e Tit. V cap. 2 delle Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche, circolare 263 del 2006, Comunicazione Banca d'Italia del 10/12/2007, bollettino di vigilanza n. 12/2007, nonché carenze nei controlli come previsti dal Tit. IV cap. 2 delle Istruzioni di vigilanza per le banche di cui alla circolare 229 del 1999, dal Tit. I cap. 1 parte quarta delle Nuove disposizioni di vigilanza prudenziale per le banche, di cui alla suddetta circolare 263 del 2006 e dalle Disposizioni di vigilanza del 4 marzo 2008 in materia di organizzazione e Governo societario delle banche.

Per quel che qui ancora rileva, la Corte d'Appello escluse la tardività dell'adozione del provvedimento sanzionatorio, in considerazione dell'avvenuta proroga del termine a difesa, nonché la natura non penale delle sanzioni applicate e confermò la sussistenza della condotta e dell'elemento soggettivo; escluse, altresì, il dubbio di incostituzionalità dell'art. 3 della L. 689/1981 nella parte in cui consente di presumere la colpevolezza dell'accusato e la violazione dell'art. 11 della L. 689/1981 quanto alla misura delle sanzioni.

3. Avverso questa ordinanza, A.A., C.C. e B.B. hanno proposto ricorso per cassazione affidandolo a otto motivi, illustrati da successiva memoria; Banca d'Italia ha resistito con controricorso.

In prossimità della pubblica udienza il P.M. ha depositato le conclusioni scritte nel senso del rigetto.

1. Con il primo motivo A.A., C.C. e B.B. hanno lamentato, in riferimento al n. 3 del primo comma dell'art. 360 cod. proc. civ., la violazione e falsa applicazione dell'art. 145 TUB, dell'art. 24 L. n. 262/2005, dell'art. 7 del Regolamento di Banca d'Italia del 25 giugno 2008 e dei relativi allegati e delle disposizioni di vigilanza in materia di sanzioni e procedura sanzionatoria amministrativa del 18 dicembre 2012, per avere la Corte d'Appello escluso la tardività della contestazione del provvedimento sanzionatorio in relazione alla data del 3 agosto 2012, cioè alla scadenza della proroga del termine per la presentazione delle controdeduzioni come concessa in favore di uno degli incolpati, D.D.; secondo i ricorrenti, rilevante sarebbe invece la data del 26 giugno 2012, in cui è avvenuta la notifica dell'ultima contestazione a A.A. e il conseguente termine per le sue controdeduzioni del 17/7/2012, sicché il procedimento avrebbe dovuto concludersi entro il 14 marzo 2013, mentre la sanzione è stata contestata il 28 marzo 2013, dunque tardivamente.

1.1. Il motivo è infondato. Questa Corte (Sez. 2, n. 9385 del 21/05/2020) ha già stabilito la tempestività dello stesso provvedimento sanzionatorio n. 316593 del 28 marzo 2013, approvato con delibera del direttorio della Banca d'Italia n. 180 del 2013, pronunciandosi su eccezione di tardività dal medesimo contenuto, sollevata dal direttore generale e presidente del comitato direttivo, E.E.

In particolare, premesso che il termine di duecentoquaranta giorni, previsto del regolamento della Banca d'Italia del 25 giugno 2008 per la conclusione del procedimento nella procedura sanzionatoria ex art. 145 del D.Lgs. n. 385 del 1993, inizia a decorrere dalla scadenza del termine per la presentazione delle controdeduzioni da parte del soggetto che ha ricevuto per ultimo la notifica della contestazione, questa Corte ha puntualizzato che, ove tale termine sia stato prorogato, il termine finale di conclusione del procedimento decorre dallo scadere del

termine della proroga, a prescindere che non vi sia coincidenza tra colui che l'ha ottenuta e il soggetto che ha ricevuto l'ultima notifica il termine, infatti, è unico per tutti i destinatari delle contestazioni, anche a prescindere dal concorso nella medesima violazione, in considerazione dell'unicità del procedimento e della correlazione tra i fatti da accertare e contestare; sarebbe, perciò, evidentemente contraddittorio concedere termini per controdeduzioni ma avviare il procedimento sanzionatorio prima che tutte le difese siano state raccolte.

2. Con il secondo motivo i ricorrenti hanno lamentato, in riferimento al n. 3 del primo comma dell'art. 360 cod. proc. civ., la violazione e falsa applicazione dell'art. 117 Cost., dell'art. 6 CEDU e degli artt. 144 e 145 TUB per avere la Corte d'Appello escluso la natura sostanzialmente penale degli illeciti contestati; la natura penale, invece, conseguirebbe alla severità della sanzione per l'illecito contestato e al grave danno alla reputazione derivante dalla pubblicazione del provvedimento sul bollettino dell'Autorità di vigilanza.

2.1. Anche questo motivo è infondato. Deve qui ribadirsi che le sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dalla Banca d'Italia ai sensi dell'art. 144 TUB per carenze nell'organizzazione e nei controlli interni non sono equiparabili, quanto a tipologia, severità, incidenza patrimoniale e personale, a quelle irrogate dalla Consob ai sensi dell'art. 187-ter TUF per manipolazione del mercato, sicché esse non hanno la natura sostanzialmente penale riconosciuta a queste ultime né pongono, quindi, un problema di compatibilità con le garanzie riservate ai processi penali dall'art. 6 CEDU (cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri c. Italia).

In particolare, questa Corte ha rimarcato che, seppure è vero che i “criteri Engel” per la qualificazione di una sanzione sono alternativi e non cumulativi, è parimenti vero che “ciò non impedisce di adottare un approccio cumulativo se l'analisi separata di ogni criterio non permette di arrivare ad una conclusione chiara in merito alla sussistenza di una ‘accusa in materia penale’” (Grande Stevens, punto 94).

Nel caso in esame, pertanto, è stato considerato che non offre un risultato univoco il criterio della qualificazione della sanzione, nel sistema nazionale, come amministrativa la sanzione è posta, infatti, a tutela di interessi generali (la tutela del credito e del risparmio) e ha una funzione non soltanto ripristinatoria ma anche deterrente, essa, allo stesso tempo, risulta destinata ad una platea ristretta di possibili destinatari (i soggetti che svolgono funzioni di amministrazione o di direzione o i dipendenti delle banche e degli altri intermediari di cui al testo unico bancario) e ciò limita la “generalità” della portata della norma.

La valutazione dell'afflittività, inoltre, non può essere svolta in termini totalmente astratti, ma va necessariamente rapportata al contesto normativo nel quale la disposizione sanzionatoria si inserisce pertanto, considerato che, nell'ordinamento del credito e della finanza, sono previste anche sanzioni penali detentive, nonché sanzioni amministrative pecuniarie che, come quelle per gli abusi di mercato, possono ascendere a molti milioni di euro, una sanzione pecuniaria come quella in esame, applicabile *ratione temporis*, compresa tra il minimo edittale di Euro 2.580 ed il massimo edittale di Euro 129.110 e non corredata da sanzioni accessorie né da confisca, non risulta connotata da una afflittività così spinta da trasmodare dall'ambito amministrativo a quello penale (cfr. Sez. 2, n. 16517 del 31/07/2020, con indicazione di numerosi precedenti).

Diversamente non rileva neppure la pubblicazione sul bollettino dell'Autorità di vigilanza (sostituita, a far data dal 2015, dalla pubblicazione sul sito web, ex art. 8 TUB) che non ha funzione afflittiva, ma di informazione degli operatori di mercato al fine di assicurare l'interesse

generale – e certamente prevalente – di salvaguardia del mercato stesso l’essere informati è, infatti, indispensabile ai rapporti di scambio e il Bollettino comunque riportava – e riporta nel suo attuale formato elettronico – anche gli atti a carattere generale, che interessano una pluralità di soggetti in funzione direttiva o di controllo, oltre a quelli a carattere particolare, che riguardano gli specifici operatori, sicché la pubblicità è caratteristica intrinseca alla rilevante funzione svolta, non conseguenza sanzionatoria del comportamento antigiuridico.

3. Con il terzo motivo, A.A., C.C. e B.B. hanno lamentato, in riferimento al n. 3 del primo comma dell’art. 360 cod. proc. civ., la violazione e falsa applicazione dell’art. 14 L. n. 689/1981 e dell’art. 6 CEDU per avere la Corte d’Appello respinto la censura relativa alla genericità delle contestazioni formulate e, in riferimento al n. 5, la mera apparenza della motivazione resa sul punto; la Banca d’Italia non avrebbe, invero, precisato in maniera analitica le condotte asseritamente poste in essere da ciascuno e avrebbe attribuito una mera responsabilità da posizione; in particolare, quanto ai rilievi connessi ai “profili di rischio finanziario”, avrebbe contestato omissioni “avulse dall’ambito dei controlli che competono al Collegio sindacale di una banca” (così in ricorso) perché relative al merito delle scelte di competenza del management; sarebbe stato, pertanto, omesso il dovuto accertamento in concreto delle condotte omissive effettivamente produttive di danno.

3.1. Il motivo è infondato.

Innanzitutto, quanto al profilo ex n. 5, in seguito alla riformulazione dell’art. 360, comma 1, cod. proc. civ., disposta dall’art. 54 del D.L. n. 83 del 2012, conv., con modif., dalla L. n. 134 del 2012, il sindacato di legittimità sulla motivazione resta circoscritto alla sola verifica del rispetto del “minimo costituzionale” richiesto dall’art. 111, comma 6, Cost., che viene violato qualora la motivazione sia totalmente mancante o meramente apparente, nel senso della “mancanza assoluta di motivi sotto l’aspetto materiale e grafico”, ovvero si fondi su un contrasto irriducibile tra affermazioni inconcilianti, o risulti perplessa ed obiettivamente incomprensibile, restando così esclusa qualunque rilevanza del semplice “difetto di sufficienza”. Ricorre, allora, il vizio denunciato con il secondo motivo quando la motivazione, benché graficamente esistente, non renda, tuttavia, percepibile il fondamento della decisione, perché recante argomentazioni obbiettivamente inidonee a far conoscere il ragionamento seguito dal giudice per la formazione del proprio convincimento, non potendosi lasciare all’interprete il compito di integrarla con le più varie, ipotetiche congetture (v. tra le tante, in ultimo, Sez. Un., n. 2767 del 30/01/2023, in motivazione, con numerosi richiami; Cass. Sez. 1, n. 7090 del 03/03/2022).

Nella specie, invece, la Corte d’Appello ha esaminato il comportamento esigibile, il contenuto delle condotte contestate, le conseguenze derivate dalle violazioni, richiamando puntualmente i documenti rilevanti.

Da pag. 5 a pag. 7 del decreto impugnato, la Corte territoriale ha, infatti, esaminato il deterioramento del profilo di liquidità e lo ha ricondotto anche alla insufficiente azione di sorveglianza del Collegio sindacale; più in dettaglio, alla pag. 7, ha rimarcato l’assenza di dibattito in seno all’organo di controllo e, al contrario, l’esigibilità di un’attività di sorveglianza diversa dalla mera “presa d’atto” e ha sottolineato l’assenza di interlocuzione con la Banca d’Italia, invece prescritta dall’art. 52 TUB; ha, pure, individuato la violazione dei compiti di vigilanza sull’adeguatezza e sulla rispondenza del sistema di gestione e controllo dei rischi ai requisiti stabiliti dalla normativa, come imposti dalle fonti normative secondarie emanate dalla stessa Banca d’Italia, costituenti

integrazione dell'art. 53 TUB, quali la circolare n. 263/2006, allora applicabile anche alle banche; ancora, alle pag. 8, 9 e 10, ha ricostruito in riferimento a singole e specifiche scelte gestionali le responsabilità proprie della funzione dell'organo sindacale conseguenti all'assenza di analisi critiche di impatto e di adeguate valutazioni del profilo di rischio/rendimento; infine, alle pag. da 11 a 17, ha esaminato la consistenza di ciascun rilievo, le manchevolezze riscontrate e le conseguenze che ne sono derivate.

Con la sua analisi e la sua motivazione, pertanto, la Corte d'Appello ha deciso in conformità ai principi consolidati nella giurisprudenza di questa Corte, secondo cui ciascuno dei componenti del collegio sindacale, in caso di accertate carenze delle procedure aziendali predisposte per la corretta gestione societaria, sono sanzionabili a titolo di concorso omissivo *quoad functione*.

4. Con il quarto motivo, i ricorrenti hanno denunciato, in riferimento al n. 3 del primo comma dell'art. 360 cod. proc. civ. la violazione e falsa applicazione dell'art. 14 L.n. 689/1981 per avere la Corte d'Appello escluso la tardività della contestazione e, in riferimento al n. 5 del primo comma dell'art. 360 cod. proc. civ., reso sul punto una motivazione carente e apparente della sentenza impugnata secondo quanto disposto dall'art. 14, "gli estremi della violazione debbono essere notificati agli interessati (...) entro il termine di novanta giorni (...) dall'accertamento" e perciò, alla data della contestazione, avvenuta soltanto nel 2012, il potere sanzionatorio si sarebbe già consumato perché nessun addebito è stato tempestivamente formulato a seguito dei rilievi del 2010.

Per altro connesso profilo, i ricorrenti hanno quindi contestato anche il quantum della sanzione, sostenendo che siano state sanzionate anche alcune condotte relative agli accertamenti del 2010, rispetto alle quali era certamente intervenuta decadenza del potere sanzionatorio.

4.1. Il motivo, suggestivo nella sua formulazione, è infondato per il primo profilo e inammissibile nel secondo.

Richiamate qui le suesposte considerazioni sulle caratteristiche di una motivazione apparente come individuate nella giurisprudenza di questa Corte, si può escludere, ancora una volta, la ricorrenza di questo vizio nella fattispecie, perché la Corte d'Appello ha dedicato all'esame della questione uno specifico punto di motivazione.

La Corte territoriale ha infatti rilevato, in riferimento al quarto motivo di appello (pag. 12), che i fatti oggetto di rilievo si collocano in un lasso temporale successivo alla chiusura della precedente ispezione del 2010.

In particolare, la Banca d'Italia aveva già svolto accertamenti ispettivi presso la Banca Monte dei Paschi di Siena Spa nel 2010 e da tali verifiche erano emerse problematiche nella situazione di liquidità, un'elevata esposizione ai rischi di tasso e altre criticità gestionali legate alle caratteristiche di taluni cospicui investimenti in titoli di Stato italiani. Dall'estate del 2011, a seguito di un nuovo marcato indebolimento della situazione di liquidità di Monte dei Paschi, Banca d'Italia aveva nuovamente sollecitato i vertici aziendali ad assumere con urgenza tutte le iniziative idonee a ripristinare congrui margini di liquidità. L'organismo di vigilanza aveva avviato anche un'ispezione per garantire un presidio diretto sulla gestione della liquidità del gruppo. Gli accertamenti ispettivi svolti nel periodo compreso tra il 27 settembre 2011 e il 9 marzo 2012, determinanti le sanzioni irrogate con la delibera impugnata, avevano ad oggetto la gestione dei rischi finanziari al fine di verificare se fossero state superate le carenze emerse

nel corso della precedente ispezione, nonché l'adeguatezza dei processi di quantificazione dell'attivo a rischio. L'ultima ispezione si era conclusa con un giudizio sfavorevole dal quale era emerso un marcato degrado dei profili tecnici della banca ed era stato accertato il sensibile peggioramento del profilo relativo alla liquidità, sfociato nella seconda metà del 2011 in una vera e propria crisi finanziaria, originata dalla carente azione strategica e manageriale, nonché da iniziative contraddittorie non ispirate a criteri di sana e prudente gestione erano state, infatti, promosse azioni di massimizzazione della redditività nel breve periodo, in larga parte estranee all'operatività tipica del gruppo, nonché connotate in termini di rischio e non sostenibili sulla scorta degli usuali parametri di governo e dei correlati presidi di controllo.

Pertanto, come proprio sottolineato dalla Corte d'Appello (pag. 12) il fatto che indici delle responsabilità contestate fossero già emersi nella precedente ispezione non rileva al fine della tempestività dell'esercizio del potere sanzionatorio ma risulta, al contrario, significativo soltanto della persistenza di una condotta imprudente.

A queste considerazioni in fatto si aggiunga, in diritto, che, come chiarito da questa Corte, il momento dell'accertamento – in relazione al quale va collocato il *dies a quo* del termine previsto dall'art. 14, comma 2, della L. n. 689 del 1981 per la notifica degli estremi della violazione – non coincide necessariamente né con quello della mera constatazione dei fatti nella loro materialità né con quello in cui le relazioni o i rapporti finali degli incaricati degli accertamenti siano stati depositati o comunque messi a disposizione degli organi dell'autorità di supervisione competenti al relativo esame, dovendo, invece, essere individuato nella data in cui detta autorità ha completato l'attività intesa a verificare la sussistenza degli elementi oggettivi e soggettivi dell'infrazione. Al giudice di merito, quindi, compete proprio valutare la congruità del tempo utilizzato per tale attività, in rapporto alla maggiore o minore difficoltà del caso e l'apprezzamento, involgendo valutazioni di merito, è incensurabile in sede di legittimità, se correttamente motivato (*ex plurimis*, Cass. Sez. 2, n. 27405 del 25/10/2019; Sez. 2, n. 21171 del 08/08/2019; Sez. 2, n. 9022 del 30/03/2023).

4.2. Quanto al secondo profilo e alla asserita sanzione di condotte in violazione dei termini di decadenza di esercizio del potere sanzionatorio, come dettagliatamente chiarito, in riferimento all'ottavo motivo di appello (pag. 19 del decreto), con il provvedimento impugnato sono state inflitte due sanzioni, l'una per violazione della normativa in materia di contenimento dei rischi finanziari, di importo pari a Euro 135.000,00, l'altra per carenze nei controlli, di importo pari a Euro 90.000,00.

L'art. 8 è stato applicato alle sole violazioni della normativa in materia di contenimento dei rischi finanziari perché, come precisato nel decreto, erano state contestate, nei plurimi rilievi, più violazioni delle medesime norme, suscettibili di considerazione autonoma, sicché ha operato il cumulo giuridico.

A fronte di questa motivazione i ricorrenti non hanno neppure enucleato quali dei plurimi rilievi fossero riferibili a violazioni concernenti fatti accertati prima dell'ispezione da cui è scaturita la delibera oggetto di giudizio; in tal senso la censura è inammissibile.

5. Con il quinto motivo, i ricorrenti hanno prospettato, in riferimento al n. 5 del primo comma dell'art. 360 cod. proc. civ. la violazione e falsa applicazione degli artt. 144 e 145 TUB e dell'art. 6 CEDU per avere la Corte d'Appello omissivo di valutare autonomamente le condotte sanzionate

e per aver omesso di analizzare le argomentazioni difensive, incorrendo quindi nei vizi di difetto di motivazione e di motivazione apparente sul punto.

In particolare, hanno rilevato la mancata considerazione del doloso occultamento di informazioni da parte dei vertici di Monte dei Paschi di Siena, soprattutto in riferimento alle contestazioni di cui al rilievo n. 9.

5.1. Il motivo è infondato. Come esposto nell'esame del terzo motivo, al punto 3.1., la Corte d'Appello ha dettagliatamente ricostruito i confini, in fatto e in diritto, del comportamento esigibile invece omesso.

In particolare, quindi, per quel che concerne le contestazioni di cui al rilievo n. 9, la Corte d'Appello ha rimarcato a pag. 16 la spettanza ai sindaci di "poteri di indagine forti ed estesi" che, tuttavia, evidentemente, non sono stati attivati.

Gli illeciti contestati sono, pertanto, illeciti omissivi, consistenti essenzialmente nella violazione della normativa in materia di contenimento dei rischi finanziari e nella carenza nei controlli, in riferimento ai quali l'insegnamento di questa Corte è nel senso che "la prova della condotta positiva di adempimento di un obbligo attivo spetta, a fronte della contestata omissione, al soggetto tenuto ad attivarsi" (Cass. SU 20930/09, pag. 117/118).

Il collegio sindacale avrebbe potuto e dovuto attivarsi autonomamente al fine di controllare l'attività gestoria della società, in particolare riferimento alle problematiche nella situazione di liquidità, all'elevata esposizione ai rischi di tasso e altre criticità gestionali legate alle caratteristiche di taluni cospicui investimenti in titoli di Stato italiani; in conseguenza, per sottrarsi alla propria responsabilità amministrativa, i ricorrenti avrebbero dovuto provare di aver esercitato i poteri loro conferiti, come dettagliatamente individuati dalle fonti normative secondarie emanate dalla Banca d'Italia, integranti, come detto, l'art. 53 TUB.

A tal fine, rileva, come già evidenziato da questa Corte, il Titolo IV, capitolo 11, sezione IV della circolare n. 229/1999 della Banca d'Italia, vigente all'epoca dei fatti, alla cui stregua "il collegio sindacale, nel rispetto delle attribuzioni degli altri organi della banca e collaborando con essi, assolve alle proprie responsabilità istituzionali di controllo, contribuendo ad assicurare la regolarità e la legittimità della gestione, senza fermarsi agli aspetti meramente formali, il rispetto delle norme che disciplinano l'attività della banca, nonché a preservare l'autonomia dell'impresa bancaria"; rileva poi, nella specifica ottica del controllo dei rischi, il Titolo I, capitolo 1, parte quarta, par. 2.3 della circolare n. 263/2006 della Banca d'Italia, allora applicabile anche alle banche, là dove prevede che "l'organo con funzione di controllo vigila sull'adeguatezza e sulla rispondenza del sistema di gestione e controllo dei rischi, (...), ai requisiti stabiliti dalla normativa (co.1). Per lo svolgimento delle proprie attribuzioni, tale organo dispone di adeguati flussi informativi da parte degli altri organi aziendali e delle funzioni di controllo interno (co. 2)"; rilevano, infine, le Disposizioni di Vigilanza in materia di organizzazione e governo societario delle banche del 4 marzo 2008, che stabiliscono che "i controlli devono riguardare trasversalmente tutta l'organizzazione aziendale, includendo verifiche in ordine ai sistemi e alle procedure (es. quelli informativi e amministrativo-contabili), ai diversi rami di attività (credito, finanza, etc.), all'operatività (introduzione di nuovi prodotti, ingresso in nuove aree di business o geografiche, continuità operativa, outsourcing)".

Da questo quadro normativo emerge allora come i poteri di controllo dei sindaci non siano meramente formali pertanto, per andare esenti da responsabilità, i sindaci devono dare prova di averli esercitati appieno, senza che diversamente possa rilevare la circostanza di essere stati tenuti dolosamente all'oscuro dagli amministratori, delle condotte illecite da loro poste in essere; al contrario, infatti, dai sindaci è esigibile lo sforzo diligente di scoprire le condotte illecite e reagire ad esse, prevenendo danni ulteriori (Cass. Sez. 2, n. 24170 del 04/08/2022).

6. Con il sesto motivo articolato in riferimento al n. 3 e al n. 5 del primo comma dell'art. 360 cod. proc. civ., i ricorrenti hanno riproposto la rilevanza della circostanza del doloso occultamento di informazioni da parte dei vertici gestionali di Monte dei Paschi di Siena la doverosa considerazione del carattere esimente di questo fatto sarebbe stata invece omessa e, in conseguenza, sarebbero stati violati gli artt. 6 e 7 CEDU, l'art. 117 Cost. e l'art. 3 L.n. 689/1981 e la presunzione di innocenza.

6.1. Il motivo è infondato per le considerazioni già svolte e per i rilievi seguenti.

Le ipotesi regolate dagli artt. 144 e ss. TUB contemplano illeciti cosiddetti "di mera trasgressione" e appaiono strutturate in modo che l'azione, esaurendosi nella oggettiva difformità rispetto alla fattispecie astratta, si identifica con la condotta inosservante (cd. *suitas*), che è neutra sotto l'ulteriore profilo del dolo o della colpa del responsabile (Cass. n. 9546/2018). L'onere di provare i fatti costitutivi della pretesa sanzionatoria resta quindi a carico dell'Amministrazione (Cass. n. 1921/2019), ma, nel caso dell'illecito omissivo di pura condotta, essendo il giudizio di colpevolezza ancorato a parametri normativi estranei al dato puramente psicologico, è sufficiente la dimostrazione dell'elemento oggettivo dell'illecito comprensivo della "suità" della condotta inosservante, in assenza di elementi tali da rendere inesigibile la condotta o imprevedibile l'evento (Cass. Sez. 2, n. 16517 del 31/07/2020, relativa agli amministratori privi di delega operativa).

In altri termini, la Banca d'Italia, anche in base ai principi ricavabili dall'art. 3, L. n. 689/1981, ha unicamente l'onere di dimostrare l'esistenza dei segnali di allarme che avrebbero dovuto indurre i sindaci a esigere un supplemento di informazioni e ad attivarsi anche presso l'Organo di vigilanza; a tale dimostrazione è correlata la sussistenza dell'esigibilità del comportamento attivo di controllo; spetta, invece, a questi ultimi provare di avere tenuto efficacemente questo comportamento, per scongiurare il danno (Cass. n. 24170/2022 cit.).

La Corte d'Appello ha correttamente applicato questi principi, motivando in merito alla violazione dei doveri dei sindaci in riferimento a ciascun rilievo; in tal senso certamente può essere esclusa la sussistenza di una violazione del principio di non colpevolezza perché con il decreto è stato invece correttamente ripartito l'onere probatorio tra Organo di vigilanza e incolpati.

7. Con il settimo motivo A.A., C.C. e B.B. hanno denunciato, in riferimento al n. 3 del primo comma dell'art. 360 cod. proc. civ., la violazione e falsa applicazione degli artt. 6 e 7 CEDU, dell'art. 117 Cost. e dell'art. 3 L. n. 689/1981 per avere la Corte d'Appello ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 L. n. 689/1981 nella parte in cui ammette la presunzione di colpevolezza dell'accusato, imponendo a quest'ultimo di fornire gli elementi probatori a sua discolpa.

7.1. Anche questo motivo è infondato per le considerazioni suesposte. La fattispecie soggettiva dell'illecito amministrativo è ricalcata su quella dei reati penali contravvenzionali la norma, pertanto, come sopra detto, non contempla propriamente un'inversione dell'onere della prova, ma prescrive soltanto che, ai fini della sussistenza della colpa del trasgressore, è sufficiente che sia dimostrata la consumazione di una condotta (anche omissiva) in violazione di norme specifiche di

legge o di precetti generali di comune prudenza, gravando sull'inculpato esclusivamente la prova dell'inesigibilità di un diverso e ulteriore comportamento diretto a impedire la violazione (Cass., S.U., n. 20930/2009) (Sez. 2 n. 16517 del 31/07/2020 cit.).

In tal senso, non è ravvisabile alcun dubbio di illegittimità costituzionale dell'articolo.

8. Con l'ottavo motivo i ricorrenti hanno infine sostenuto, in riferimento al n. 3 del primo comma dell'art. 360 cod. proc. civ., la violazione e falsa applicazione dell'art. 144 TUB e dell'art. 11 L.n. 689/1981 per avere la Corte d'Appello giudicato corretta la determinazione della misura della sanzione, sebbene contestate siano state soltanto condotte omissive a titolo di colpa.

8.1. Il motivo è inammissibile. La Corte d'Appello ha, sia pure con motivazione sintetica, escluso la determinabilità di una diversa misura della sanzione tra amministratori e sindaci proprio in quanto la violazione dei doveri propri della funzione ha implicato la imputazione di fatti della stessa gravità nelle conseguenze, sia pure a titolo di condotta omissiva.

Prima ancora, la Corte d'Appello ha giustificato la misura di una delle due sanzioni applicate, quella conseguente alla violazione della normativa in materia di contenimento dei rischi finanziari, in applicazione del cumulo giuridico ex art. 8 L. n. 689/1981 e dell'aumento dell'importo base fino al triplo; la misura della seconda sanzione, invece, risulta compresa nella forbice edittale.

Ciò posto, questa Corte non può riformare il giudizio di congruità della sanzione applicata se risultano rispettati i limiti edittali e dal complesso della motivazione risulti che è stata compiuta dal Giudice del merito la valutazione di congruità della misura in riferimento alla gravità del fatto concreto, globalmente desunta dai suoi elementi oggettivi e soggettivi (Cass. Sez. 2, n. 4844 del 23/02/2021).

9. Il ricorso è perciò respinto, con conseguente condanna in solido di A.A., C.C. e B.B. al rimborso delle spese processuali in favore di Banca d'Italia, liquidate come in dispositivo in relazione al valore della causa.

Stante il tenore della pronuncia, va dato atto, ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater D.P.R. n. 115/02, della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte dei ricorrenti, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello previsto per il ricorso a norma del comma 1-bis dello stesso art. 13, se dovuto.

INDEX

I – The case-law of the CJEU

1. Synthesis

The General Court reiterates its consolidated case-law on the statement of reasons of SRB's decisions imposing ex ante contributions and on the right to access of contributing entities

Case T-405/22

The SRB's weighting of risk parameters (in particular relating to membership of institutional protection scheme) for the purposes of fixing ex ante contributions is upheld by the Court after in-depth scrutiny

Case T-407/22

Contribution period for the calculation of ex ante contributions and impact of structural changes of the institution (e.g. joining an institutional protection scheme)

Case T-498/19

The SRB must take into consideration significant structural changes undergone by institutions when calculating the ex ante contributions they owe in order to duly reflect their risk exposition

Case T-406/18

The General Court comes back to the discretion afforded to the Commission for the implementation of the BRRD as concerns the calculation of ex ante contributions to resolution financing arrangements

Case T-336/20

The General Court upholds the SRB's calculation of ex ante contributions, in particular concerning the perimeter of liabilities of the institution concerned considered

Case T-499/20

Lack of standing of the shareholder of the parent company of a resolved entity to challenge the resolution decision or the SRB's decision not to adopt a resolution scheme

Case-791/23 P, Case C-792/23 P, Case C-793/23 P

Interactions of the SRB's duty to state reasons, the right to access, the duty to protect business secrets, and the effective judicial review

Case T-476/23

ECB's supervisory decisions and defects in their notification

Case C-90/23 P

ECB's withdrawal of a credit institution's authorisation due to AML/CFT breaches ascertained by the NCA

Case T-551/23

SRB's decision not to place a credit institution under resolution is challengeable by that institution

Case T-450/22

2. Series of keywords

KEYWORDS	CASES
ABoR's review	Case C-90/23 P (x2)
Action brought by indirect shareholders	Case C-791/23 P – Case C-792/23 P – Case C-793/23 P (x3)
Action of annulment	Case C-791/23 P – Case C-792/23 P – Case C-793/23 P (x5)
Adjustment of ex ante contributions to the risk profile of the institution	Case T-407/22 (x4); Case T-498/19 (x2); Case T-336/20 (x5)
Admissibility of action brought by the credit institution	Case T-450/22
Alternative measures capable of preventing failure	Case T-450/22
AML/CFT breaches	Case T-551/23 (x4)
Annual target level for the SRF	Case T-405/22; Case T-407/22; Case T-476/23 (x2)
Approximate figures in the calculation of ex ante contributions	Case T-405/22
Binning method	Case T-405/22 (x3); Case T-407/22 (x4); Case T-336/20; Case T-476/23
Calculation of net liabilities	Case T-406/18
Calculation of total liabilities	Case T-406/18
Cap of 12.5% of the final target level for the SRF under Article 70(2) SRMR	Case T-405/22; Case T-336/20; Case T-476/23
Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63	Case T-405/22 (x3); Case T-407/22 (x3); Case T-498/19; Case T-336/20 (x6); Case T-499/20 (x4);
Commission's endorsement of SRB's resolution scheme	Case C-791/23 P – Case C-792/23 P – Case C-793/23 P (x3)
Complex economic assessments	Case T-476/23
Complexity sub-indicator	Case T-405/22
Conditions for plea of illegality under Article 277 TFEU	Case T-499/20
Contribution period	Case T-498/19 (x2)
Contribution period of 2015	Case T-336/20
Contribution period of 2016	Case T-336/20
Contribution period of 2022	Case T-405/22 (x3); Case T-407/22 (x2)
Contribution period of 2023	Case T-476/23
Cooperative networks liabilities	Case T-499/20
Credit institutions belonging to the same IPS	Case T-407/22
Decision not to place a credit institution under resolution	Case C-791/23 P – Case C-792/23 P – Case C-793/23 P; Case T-450/22 (x6)
Defects in notification of ECB's decision	Case C-90/23 P
Derivatives	Case T-407/22
Discretion of the SRB	Case T-476/23

Duty to state reasons	Case T-405/22 (x8); Case T-407/22 (x8); Case T-336/20 (x5); Case T-476/23 (x7); Case T-551/23
ECB's competences and powers	Case T-551/23 (x3)
ECB's decision abrogating and replacing a previous decision	Case C-90/23 P
ECB's discretion	Case T-551/23 (x2)
ECB's own assessment of conditions for withdrawal of authorisation	Case T-551/23 (x2)
ECB's supervisory decision	Case C-90/23 P
Effective judicial protection	Case T-476/23
European Commission's competence and powers	Case T-407/22; Case T-498/19; Case T-336/20 (x2)
<i>Ex ante</i> contributions to resolution financing arrangements	Case T-405/22 (x7); Case T-407/22 (x15); Case T-498/19 (x2); Case T-406/18; Case T-336/20 (x13); Case T-499/20 (x6); Case T-476/23 (x10)
<i>Ex ante</i> contributions to the Single Resolution Fund	Case T-405/22 (x9); Case T-407/22 (x15); Case T-498/19 (x2); Case T-406/18 (x2); Case T-336/20 (x14); Case T-499/20 (x6); Case T-476/23 (x10)
Freedom to conduct a business	Case T-407/22; Case T-499/20
High-risk business model	Case T-551/23 (x2)
Individualised statement of reasons	Case T-407/22 (x5); Case T-476/23
Information at least five years old	Case T-336/20
Institutional protection schemes	Case T-407/22 (x4); Case T-498/19 (x3); Case T-336/20
Internal control arrangements	Case T-551/23 (x2)
Intragroup liabilities	Case T-499/20
Lack of direct concern	Case C-791/23 P – Case C-792/23 P – Case C-793/23 P (x3)
Liabilities excluded from calculation of <i>ex ante</i> contributions	Case T-499/20 (x4)
Limitation of temporal effects of the annulment of SRB decision on <i>ex ante</i> contributions	Case T-406/18
Mergers and acquisitions	Case T-406/18
Moratorium	Case T-450/22
MREL indicator	Case T-405/22; Case T-407/22
National Resolution Authority measures following the SRB's decision not to place an institution under resolution	Case T-450/22
No direct concern of resolution decision for indirect shareholders	Case C-791/23 P – Case C-792/23 P – Case C-793/23 P (x3)
No disclosure of anonymised ranges of data of other institutions	Case T-405/22
No interference with national jurisdiction by SRB's decision not to adopt resolution scheme	Case T-450/22
Non-contractual liability of the SRB	Case T-499/20
Non-public “intermediate decisions”	Case T-336/20
Notification of the ECB's decision	Case C-90/23 P
NSFR indicator	Case T-405/22
Obligation for the SRB to adopt a decision after FOLTF declared by ECB	Case T-450/22
Power conferred on the Commission to adopt delegated acts	Case T-407/22 (x2); Case T-498/19; Case T-336/20 (x2); Case T-499/20
Power of attorney conferred by credit institution's board then revoked by its liquidator	Case T-551/23
Presumption of innocence	Case T-551/23
Principle of effective judicial protection	Case T-551/23
Principle of equal treatment	Case T-407/22
Principle of good administration	Case T-406/18
Principle of legal certainty	Case T-406/18; Case T-336/20 (x4); Case T-499/20
Principle of proportionality	Case T-407/22 (x2); Case T-499/20; Case T-476/23
Prohibition on pursuing business activities	Case T-450/22
Promotional loans	Case T-499/20

Protection of business secrets	Case T-405/22 (x6); Case T-407/22 (x2); Case T-336/20 (x4); Case T-476/23
Public ownership of institutions	Case T-407/22
Random adjustment of bin limits	Case T-405/22 (x2)
Representation and procedural rights before ABoR	Case C-90/23 P
Resolution plan	Case T-450/22
Resolution procedure	Case C-791/23 P – Case C-792/23 P – Case C-793/23 P (x5); Case T-450/22 (x3)
Resolvability sub-indicator	Case T-405/22
Retroactive effects of an SRB's decision	Case T-336/20; Case T-499/20 (x2)
Right to be heard	Case T-407/22; Case T-336/20; Case T-476/23 (x2); Case T-551/23; Case T-450/22
Right to effective judicial protection	Case T-405/22; Case T-336/20
Right to good administration	Case T-336/20
Risk profile	Case T-406/18
SRB decision not to adopt resolution scheme	Case C-791/23 P – Case C-792/23 P – Case C-793/23 P
SRB's competence and powers	Case T-336/20; Case T-450/22 (x2)
SRB's discretion	Case T-407/22; Case T-336/20 (x2)
SRB's resolution scheme	Case C-791/23 P – Case C-792/23 P – Case C-793/23 P (x3)
Statement of reasons of the decision imposing ex ante contributions	Case T-405/22 (x8); Case T-407/22 (x8); Case T-336/20 (x5); Case T-476/23 (x7)
Structural changes of institutions	Case T-498/19
Sufficiency of the statement of reasons	Case T-551/23
<i>Tempus regit actum</i>	Case T-336/20
Total liabilities or adjustment multipliers of each contributing institution	Case T-336/20
Transitional non-application of indicators for calculation of ex ante contributions	Case T-405/22; Case T-407/22
Unjust enrichment	Case T-499/20
Valuation for the purposes of resolution	Case C-791/23 P – Case C-792/23 P – Case C-793/23 P
Weighing of risk indicators	Case T-407/22 (x2); Case T-336/20
Weighting of risk indicators	Case T-476/23
Withdrawal based on multiple grounds	Case T-551/23
Withdrawal of a credit institution's authorisation	Case T-551/23 (x8)

3. Series of legal provisions

ARTICLES	CASES
Charter, Article 16	Case T-407/22; Case T-499/20
Charter, Article 20	Case T-407/22
Charter, Article 41	Case T-405/22; Case T-407/22; Case T-406/18; Case T-336/20; Case T-476/23; Case T-450/22
Charter, Article 41(2)(a)	Case T-336/20; Case T-476/23; Case T-450/22
Charter, Article 47	Case T-405/22; Case T-336/20 (x2)
Charter, Article 48(1)	Case T-551/23
Charter, Article 52(1)	Case T-499/20
TEU, Article 1(2)	Case T-336/20
TFEU, Article 15	Case T-336/20
TFEU, Article 263	Case C-791/23 P – Case C-792/23 P – Case C-793/23 P (x5); Case C-90/23 P
TFEU, Article 263(4)	Case C-791/23 P – Case C-792/23 P – Case C-793/23 P
TFEU, Article 264	Case T-406/18
TFEU, Article 266	Case T-499/20
TFEU, Article 277	Case T-499/20 (x2)
TFEU, Article 290	Case T-499/20

TFEU, Article 290(1)	Case T-336/20
TFEU, Article 296	Case T-405/22; Case T-407/22; Case T-336/20 (x3); Case T-476/23 (x4); Case T-551/23
TFEU, Article 298	Case T-336/20
TFEU, Article 339	Case T-405/22 (x2); Case T-407/22 (x2); Case T-336/20
CRR, Article 113(7)	Case T-407/22; Case T-499/20
CRR, Article 431(1)	Case T-405/22
CRR, Article 434(1)	Case T-405/22
CRR, Article 437(1)	Case T-405/22
CRR, Article 447	Case T-407/22
SSMR, Article 4(3)	Case T-551/23
SSMR, Article 14	Case T-551/23
SSMR, Article 14(5)	Case T-551/23
SSMR, Article 15	Case T-551/23
SSMR, Article 22(2)	Case T-551/23
SSMR, Article 24	Case C-90/23 P
SSMR, Article 24(7)	Case C-90/23 P
SRMR, recital 41	Case T-499/20
SRMR, Article 7	Case C-791/23 P – Case C-792/23 P – Case C-793/23 P
SRMR, Article 18	Case C-791/23 P – Case C-792/23 P – Case C-793/23 P; Case T-450/22
SRMR, Article 18(1)	Case T-450/22
SRMR, Article 18(4)(c)	Case T-450/22
SRMR, Article 20(15)	Case C-791/23 P – Case C-792/23 P – Case C-793/23 P
SRMR, Article 69	Case T-499/20 (x2); Case T-476/23
SRMR, Article 69(1)	Case T-405/22; Case T-407/22; Case T-499/20
SRMR, Article 69(2)	Case T-405/22; Case T-407/22
SRMR, Article 70	Case T-407/22; Case T-499/20 (x2); Case T-476/23
SRMR, Article 70(1)	Case T-407/22
SRMR, Article 70(2)	Case T-405/22 (x2); Case T-407/22; Case T-406/18; Case T-336/20 (x2); Case T-499/20; Case T-476/23 (x2)
SRMR, Article 70(2)(a)	Case T-406/18
SRMR, Article 70(2)(b)	Case T-336/20
SRMR, Article 88(1)	Case T-336/20
SSMFR, Article 31(3)	Case T-551/23
SSMFR, Article 83(2)	Case T-551/23
Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63, Article 3(15)	Case T-405/22
Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63, Article 3(28)	Case T-499/20
Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63, Article 4(1)	Case T-406/18
Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63, Article 5(1)	Case T-499/20 (x6)
Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63, Article 5(1)(a)	Case T-499/20
Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63, Article 5(1)(b)	Case T-498/19
Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63, Article 5(1)(f)	Case T-499/20 (x2)
Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63, Article 6	Case T-405/22 (x2); Case T-407/22; Case T-336/20; Case T-499/20
Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63, Article 6(2)(a)	Case T-405/22; Case T-407/22
Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63, Article 6(3)(a)	Case T-405/22
Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63, Article 6(5)(a)	Case T-405/22 (x2)
Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63, Article 6(5)(b)	Case T-407/22; Case T-498/19

Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63, Article 6(6)(a)(iv)	Case T-405/22
Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63, Article 6(6)(b)(ii)	Case T-405/22 (x2)
Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63, Article 7	Case T-405/22 (x2); Case T-336/20; Case T-499/20
Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63, Article 7(4)	Case T-407/22 (x4)
Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63, Article 7(4)(a)	Case T-407/22
Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63, Article 7(4)(b)	Case T-498/19
Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63, Article 9(3)	Case T-407/22
Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63, Article 12(2)	Case T-498/19 (x2)
Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63, Article 14	Case T-405/22 (x2); Case T-407/22 (x2)
Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63, Article 14(1)	Case T-498/19 (x3)
Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63, Article 14(5)	Case T-498/19
Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63, Article 17(3)	Case T-498/19
Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63, Article 18	Case T-450/22
Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63, Article 20	Case T-405/22
Commission Delegated Regulation (EU) 2015/63, Article 20(1)	Case T-405/22 (x2); Case T-407/22 (x2)
Commission Implementing Regulation (EU) 2021/451, Article 17	Case T-405/22
BRRD, recital 54	Case T-450/22
BRRD, recital 105	Case T-407/22
BRRD, Article 15(3)	Case T-405/22
BRRD, Article 33a	Case T-450/22
BRRD, Article 33a(4)	Case T-450/22
BRRD, Article 44(2)	Case T-405/22
BRRD, Article 45	Case T-405/22
BRRD, Article 82(2)	Case T-450/22
BRRD, Article 102	Case T-407/22; Case T-499/20
BRRD, Article 103	Case T-407/22; Case T-499/20
BRRD, Article 103(2)	Case T-406/18 (x2); Case T-499/20
BRRD, Article 103(7)	Case T-407/22 (x2); Case T-498/19; Case T-336/20 (x2); Case T-499/20
BRRD, Article 115(5)	Case T-336/20

II – The case-law of the EU administrative review bodies

1. Synthesis

The Appeal Panel reflects on the effects of the proceedings before it on the contested SRB's decision; then, it upholds a decision of the SRB on MREL and resolution planning

AP Case 3/2024

The Appeal Panel on the SRB's MREL decision

AP Case 4/2024

2. Series of keywords

KEYWORDS	CASES
Admissibility of appeal to the Appeal Panel	AP Case 4/2024
Adverse effects on financial stability	AP Case 3/2024
Article 12k SRMR	AP Case 3/2024
Classification as a resolution entity	AP Case 3/2024 (x2)
Combined buffer requirement (CBR)	AP Case 4/2024 (x2)
Complex technical assessments	AP Case 3/2024
Consolidated, sub consolidated and individual application of O-SII buffer	AP Case 4/2024
Contagion effects	AP Case 3/2024
Division of competences between SRB and NCAs	AP Case 4/2024
Duty to state reasons	AP Case 4/2024 (x3)
EBA stress tests	AP Case 3/2024
ECB stress tests	AP Case 3/2024
Effects of Appeal Panel's decision remitting the case to the SRB	AP Case 3/2024 (x2)
Institutional protection scheme	AP Case 3/2024
Internal market confidence charge (iMCC)	AP Case 4/2024
MREL decision	AP Case 3/2024; AP Case 4/2024 (x8)
New assessment of the institution's situation for a new resolution planning cycle	AP Case 3/2024
Non-enforceability of SRB's decision after remittal by Appeal Panel	AP Case 3/2024 (x2)
Other systemically important institution (O-SII) buffer	AP Case 4/2024 (x7)
Primacy of EU law	AP Case 4/2024
Principle of legal certainty	AP Case 4/2024 (x2)
Proceedings before the Appeal Panel	AP Case 3/2024 (x2)
Protection of legitimate expectations	AP Case 4/2024
Public interest assessment	AP Case 3/2024 (x2)
Resolution planning	AP Case 3/2024 (x3)
Right to be heard	AP Case 4/2024 (x2)
Scope of the Appeal Panel's review	AP Case 3/2024; AP Case 4/2024 (x3)
SRB's discretion	AP Case 3/2024
SRB's reliance on information from national authorities	AP Case 4/2024 (x3)
Statement of reasons of MREL decision	AP Case 4/2024 (x3)

3. Series of legal provisions

ARTICLES	CASES
TFEU, Article 263(5)	AP Case 3/2024
TFEU, Article 278	AP Case 3/2024
SRMR, Article 12k	AP Case 3/2024
SRMR, Article 14(2)(b)	AP Case 3/2024
SRMR, Article 18(5)	AP Case 3/2024
SRMR, Article 85(6)	AP Case 3/2024
SRMR, Article 85(8)	AP Case 3/2024
SRMR, Article 85(8)	AP Case 3/2024
CRD, Article 131 (x3)	AP Case 4/2024
CRD, Article 131(1)	AP Case 4/2024
CRD, Article 131(3)	AP Case 4/2024
CRD, Article 131(5) (x2)	AP Case 4/2024
CRD, Article 131(8)	AP Case 4/2024
Directive (EU) No 2024/1174	AP Case 4/2024
Guidelines EBA/GL/2014/10	AP Case 4/2024

III – The judgments of the national apical Courts

ITALY

1. Synthesis

The conditions for a temporary administration measure and the rules on the related administrative proceedings

Consiglio di Stato, Judgment of 20 May 2025, No 4327

Administrative pecuniary sanctions imposed by Banca d'Italia under the TUB are not criminal in nature, thus falling within the remit of administrative law principles

Corte di Cassazione, Judgment of 22 January 2025, No 1575; Judgment of 6 March 2025, No 6035; Judgment of 6 March 2025, No 6073; Judgment of 6 March 2025, No 6078; Judgment of 14 March 2025, No 6886; Judgment of 14 March 2025, No 6887; Judgment of 14 March 2025, No 6891; Judgment of 17 March 2025, No 7134; Judgment of 17 March 2025, No 7135; Judgment of 17 March 2025, No 7141; Judgment of 28 March 2025, No 8228; Judgment of 28 March 2025, No 8229; Judgment of 2 May 2025, No 11568; Judgment of 2 May 2025, No 11569; Judgment of 2 May 2025, No 11570; Judgment of 8 May 2025, No 12243; Judgment of 27 May 2025, No 14148

2. Series of keywords

KEYWORDS	CASES
Administrative pecuniary sanctions	Cass. <i>all the rulings</i> (x9)
Article 6 ECHR	Cass. <i>all the rulings</i>
Burden of proof in sanctioning proceedings	Cass. <i>all the rulings</i> (x2)
Business plan of a credit institution	CdS 4327/2025
Collateralised loan obligations	CdS 4327/2025
Competent authority's discretion	CdS 4327/2025
Conditions for temporary administration	CdS 4327/2025 (x4)
Criminal offence of obstruction of supervisory function	Cass. <i>all the rulings</i>
De-risking	CdS 4327/2025
Deviation from the business plan presented to obtain banking licence	CdS 4327/2025
Double jeopardy principle	Cass. <i>all the rulings</i>
Duties of members of credit institutions' bodies	Cass. <i>all the rulings</i> (x3)
Duty to act in an informed manner	Cass. <i>all the rulings</i> (x3)
Duty to state reasons	CdS 4327/2025
Early intervention measures	CdS 4327/2025 (x9)
Extension of temporary administration	CdS 4327/2025
Full jurisdiction of the court on administrative sanctions	Cass. <i>all the rulings</i>
Investigative phase of supervisory proceedings	CdS 4327/2025
Irrelevance of restoration of capital if serious irregularities persist	CdS 4327/2025
Liability for inaction	Cass. <i>all the rulings</i> (x2)
Liability of members of credit institutions' bodies	Cass. <i>all the rulings</i> (x3)

Members of the Board of Directors	Cass. <i>all the rulings</i>
Misclassification of financial instruments	CdS 4327/2025
Moment of ascertainment of the infringement	Cass. <i>all the rulings</i>
Non-executive members of the Board of Directors	Cass. <i>all the rulings</i>
Notice of initiation of proceedings	CdS 4327/2025
Organisational arrangements, internal controls and governance structure	CdS 4327/2025
Presumption of negligence	Cass. <i>all the rulings</i> (x3)
Principle of legality	Cass. <i>all the rulings</i>
Principle of lex mitior	Cass. <i>all the rulings</i>
Principle of proportionality	CdS 4327/2025
Principle of separation between investigation and decision-making	CdS 4327/2025
Principle of specialty	Cass. <i>all the rulings</i>
Procedural safeguards	CdS 4327/2025 (x3)
Prudential requirements	CdS 4327/2025 (x2)
Restoration of capital	CdS 4327/2025
Right to access	Cass. <i>all the rulings</i>
Right to defense	Cass. <i>all the rulings</i>
Right to property	CdS 4327/2025
Safe and sound management	CdS 4327/2025 (x2)
Sale of assets without transfer of risks to acquirer	CdS 4327/2025
Sanctions not criminal in nature	Cass. <i>all the rulings</i> (x3)
Scope of judicial review of supervisory measures	CdS 4327/2025
Statement of reasons for supervisory decisions	CdS 4327/2025
Statutory auditors	Cass. <i>all the rulings</i>
Temporary administration	CdS 4327/2025 (x10)
Temporary administration not entailing deprivation of property	CdS 4327/2025
Time-limit for supervisory proceedings	CdS 4327/2025
Time-limit to notify statement of objections	Cass. <i>all the rulings</i>

3. Series of legal provisions

ARTICLES	CASES
ECHR, Article 6 (x2)	Cass. <i>all the rulings</i>
BRRD, Article 28	CdS 4327/2025
BRRD, Article 29	CdS 4327/2025
Italian Constitution, Article 24	Cass. <i>all the rulings</i>
Italian Constitution, Article 111	Cass. <i>all the rulings</i>
Civil Code, Article 2381(6)	Cass. <i>all the rulings</i>
Civil Code, Article 2392(2)	Cass. <i>all the rulings</i>
Civil Code, Article 2403(1)	Cass. <i>all the rulings</i>
Civil Code, Article 2403-bis	Cass. <i>all the rulings</i>
Civil Code, Article 2638	Cass. <i>all the rulings</i> (x2)
Law No 689/1981, Article 3	Cass. <i>all the rulings</i> (x3)
Law No 689/1981, Article 9	Cass. <i>all the rulings</i> (x3)
Law No 689/1981, Article 14(2)	Cass. <i>all the rulings</i>
Law No 241/1990, Articles 7 et seq.	CdS 4327/2025
TUB, Article 70	CdS 4327/2025 (x3)
TUB, Article 72	CdS 4327/2025
TUB, Article 98	CdS 4327/2025 (x3)
TUB, Article 144	Cass. <i>all the rulings</i>
TUB, Article 145	Cass. <i>all the rulings</i>
TUF, Article 5	Cass. <i>all the rulings</i>

TUF, Article 6	Cass. <i>all the rulings</i>
Law No 262/2005, Article 24	CdS 4327/2025 (x2)
Law No 262/2005, Article 24(1)	Cass. <i>all the rulings</i>
Legislative Decree No 72/2015, Article 2(3)	Cass. <i>all the rulings</i>

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 (esaurito).
- 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 (esaurito).
- n. 22 – MARCELLO CONDEMI, *Le sanzioni amministrative bancarie e la giurisprudenza della Corte d'Appello di Roma*, aprile 1991.
- n. 23 – MARCO MANCINI – MARINO PERASSI, *I trasferimenti elettronici di fondi*, maggio 1991.
- n. 24 – ENRICO GALANTI, *La crisi degli enti creditizi nella giurisprudenza: la liquidazione coatta amministrativa*, giugno 1991.
- n. 25 – FRANCESCO CAPRIGLIONE, *Note introduttive alla disciplina delle s.i.m. e dell'organizzazione dei mercati finanziari*, giugno 1991.
- n. 26 – AA.VV., *La ristrutturazione della banca pubblica e la disciplina del gruppo creditizio*, gennaio 1992.
- n. 27 – GIORGIO SANGIORGIO, *Le Autorità creditizie e i loro poteri*, marzo 1992.
- n. 28 – FRANCESCO CAPRIGLIONE, *Il recepimento della seconda direttiva Cee in materia bancaria. Prime riflessioni*, febbraio 1993.
- n. 29 – *Il Sistema dei pagamenti. Atti del Convegno giuridico* (Perugia S.A.Di.Ba., 23-24 ottobre 1992), settembre 1993.
- n. 30 – OLINA CAPOLINO, *L'amministrazione straordinaria delle banche nella giurisprudenza*, ottobre 1993.
- n. 31 – P. FERRO-LUZZI – P. G. MARCHETTI, *Riflessioni sul gruppo creditizio*, dicembre 1993 (esaurito).
- n. 32 – *Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, marzo 1994.
- n. 33 – *Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia. The 1993 Banking Law*, marzo 1994.
- n. 34 – GIUSEPPE CARRIERO, *Struttura ed obiettivi della legge sui fondi immobiliari chiusi*, novembre 1994.
- n. 35 – LUCIO CERENZA, *Profilo giuridico del sistema dei pagamenti in Italia*, febbraio 1995.
- n. 36 – GIOVANNI CASTALDI, *Il riassetto della disciplina bancaria: principali aspetti innovativi*, marzo 1995.
- n. 37 – VINCENZO PONTOLILLO, *L'evoluzione della disciplina dell'attività di emissione di valori mobiliari*, giugno 1995.
- n. 38 – O. CAPOLINO – G. CARRIERO – P. DE VECCHIS – M. PERASSI, *Contributi allo studio del Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, dicembre 1995.
- n. 39 – FRANCESCO CAPRIGLIONE, *Cooperazione di credito e Testo Unico bancario*, dicembre 1995 (esaurito).
- n. 40 – MARINO PERASSI, *L'attività delle banche in "securities" e la disciplina dei contratti-derivati in Giappone*, aprile 1996.
- n. 41 – ENRICO GALANTI, *Norme delle autorità indipendenti e regolamento del mercato: alcune riflessioni*, novembre 1996.

- n. 42 – M. PERASSI – R. D'AMBROSIO – G. CARRIERO – O. CAPOLINO – M. CONDEMI, *Studi in materia bancaria e finanziaria*, novembre 1996.
- n. 43 – Convegno *Per un diritto della concorrenza* (Perugia, giugno 1996), dicembre 1996.
- n. 44 – *Crisi d'impresa, procedure concorsuali e ruolo delle banche*, marzo 1997.
- n. 45 – DONATELLA LA LICATA, *La cessione di rapporti giuridici "individuabili in blocco" nell'art. 58 del T.U. bancario*, aprile 1997.
- n. 46 – PAOLO CIOCCA – ANTONELLA MAGLIOCCO – MATILDE CARLA PANZERI, *Il trattamento fiscale dei rischi sui crediti*, aprile 1997.
- n. 47 – P. DE VECCHIS – G.L. CARRIERO – O. CAPOLINO, M. MANCINI, R. D'AMBROSIO, *Studi in materia bancaria e finanziaria 1996*, settembre 1997.
- n. 48 – GIUSEPPE CARRIERO, *Il credito al consumo*, ottobre 1998 (esaurito).
- n. 49 – *Fondamento, implicazioni e limiti dell'intervento regolamentare nei rapporti tra intermediari finanziari e clientela*, marzo 1999.
- n. 50 – A. MAGLIOCCO – D. PITARO – G. RICOTTI – A. SANELLI, *Tassazione del risparmio gestito e integrazione finanziaria europea*, settembre 1999.
- n. 51 – ENRICO GALANTI, *Garanzia non possessoria e controllo della crisi di impresa: la floating charge e l'administrative receivership*, gennaio 2000.
- n. 52 – *Bankruptcy Legislation in Belgium, Italy and the Netherlands* (Brussels, 7 July 2000), giugno 2001.
- n. 53 – VINCENZO TROIANO, *Gli Istituti di moneta elettronica*, luglio 2001.
- n. 54 – STEFANO CAPIELLO, *Prospettive di riforma del diritto di recesso dalle società di capitali: fondamento e limiti dell'autonomia statutaria*, luglio 2001.
- n. 55 – BRUNA SZEGO, *Il venture capital come strumento per lo sviluppo delle piccole e medie imprese: un'analisi di adeguatezza dell'ordinamento italiano*, giugno 2002.
- n. 56 – AA.VV., *Diritto Societario e Competitività in Italia e in Germania*, luglio 2003.
- n. 57 – GIANMARIA MARANO, *I patrimoni destinati in una prospettiva di analisi giuseconomica*, giugno 2004.
- n. 58 – ENRICO GALANTI E MARIO MARANGONI, *La disciplina italiana dei Covered Bond*, giugno 2007.
- n. 59 – MARCO MANCINI, VINCENZA PROFETA E NICOLA DE GIORGI, *La Centrale d'Allarme Interbancaria nella disciplina sanzionatoria dell'assegno*, settembre 2007 (esaurito).
- n. 60 – MARCELLO CONDEMI E FRANCESCO DE PASQUALE, *Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo*, febbraio 2008.
- n. 61 – BRUNA SZEGO, *Le impugnazioni in Italia: perché le riforme non hanno funzionato?*, luglio 2008.

- n. 62 – RENZO COSTI E FRANCESCO VELLA, *Banche, governo societario e funzione di vigilanza*, settembre 2008.
- n. 63 – MARCO MANCINI E MARINO PERASSI, *Il nuovo quadro normativo comunitario dei servizi di pagamento. Prime riflessioni*, dicembre 2008.
- n. 64 – ENRICO GALANTI, *Discrezionalità delle autorità indipendenti e controllo giudiziale*, giugno 2009.
- n. 65 – DAVID PITARO, *Le disposizioni italiane di contrasto all'elusione fiscale internazionale*, luglio 2009.
- n. 66 – CRISTINA GIORGIANTONIO, *Le riforme del processo civile italiano tra adversarial system e case management*, settembre 2009.
- n.66en – CRISTINA GIORGIANTONIO, *Civil procedure reforms in Italy: concentration principle, adversarial system or case management?*, September 2009.
- n. 67 – OLINA CAPOLEONE E RAFFAELE D'AMBROSIO, *La tutela penale dell'attività di Vigilanza*, ottobre 2009.
- n. 68 – GIUSEPPE BOCCUZZI, *I sistemi alternativi di risoluzione delle controversie nel settore bancario e finanziario: un'analisi comparata*, settembre 2010.
- n. 69 – AA.VV., *Insolvency and Cross-border Groups. UNCITRAL Recommendations for a European Perspective?*, febbraio 2011.
- n. 70 – BRUNO DE CAROLIS, *L'Arbitro bancario finanziario come strumento di tutela della trasparenza*, giugno 2011.
- n. 71 – GIUSEPPE BOCCUZZI, *Towards a new framework for banking crisis management. The international debate and the italian model*, ottobre 2011 (esaurito).
- n. 72 – *Legislazione bancaria, finanziaria e assicurativa: la storia, il presente, il futuro*. Atti della conferenza tenutasi a Roma il 14 ottobre 2011, ottobre 2012.
- n.72app – ENRICO GALANTI, *Cronologia della crisi 2007-2012*, maggio 2013.
- n. 73 – MARCO MANCINI, *Dalla vigilanza nazionale armonizzata alla Banking Union*, settembre 2013.
- n. 74 – RAFFAELE D'AMBROSIO, *Due process and safeguards of the persons subject to SSM supervisory and sanctioning proceedings*, dicembre 2013.
- n. 75 – *Dal Testo unico bancario all'Unione bancaria: tecniche normative e allocazione di poteri*. Atti del convegno tenutosi a Roma il 16 settembre 2013, marzo 2014.
- n. 76 – GIUSEPPE NAPOLETANO, *Legal aspects of macroprudential policy in the United States and in the European Union*, giugno 2014.
- n. 77 – NICOLA DE GIORGI E MARIA IRIDE VANGELISTI, *La funzione di sorveglianza sul sistema dei pagamenti in Italia – Il provvedimento della Banca d'Italia del 18.9.2012 sui sistemi di pagamento al dettaglio*, settembre 2014.
- n. 78 – RAFFAELE D'AMBROSIO, *The ECB and NCA liability within the Single Supervisory Mechanism*, gennaio 2015.

- n. 79 – MARCO LAMANDINI – DAVID RAMOS MUÑOZ – JAVIER SOLANA ÁLVAREZ, *Depicting the limits to the SSM's supervisory powers: The Role of Constitutional Mandates and of Fundamental Rights' Protection*, novembre 2015.
- n. 80 – LUIGI DONATO, *La riforma delle stazioni appaltanti. Ricerca della qualità e disciplina europea*, febbraio 2016.
- n. 81 – RAFFAELE D'AMBROSIO, *Scritti sull'Unione Bancaria*, luglio 2016.
- n. 82 – Gustavo Bonelli, *Un giurista in Banca d'Italia*, dicembre 2017.
- n. 83 – *Qualità ed efficienza nel nuovo codice dei contratti pubblici. Prospettive e questioni aperte*, aprile 2018.
- n. 84 – *Judicial review in the Banking Union and in the EU financial architecture. Conference jointly organized by Banca d'Italia and the European Banking Institute*, giugno 2018.
- n. 85 – *The role of the CJEU in shaping the Banking Union: notes on Tercas (T-98/16) and Fininvest (C-219/17)*, maggio 2019.
- n. 86 – *A 20 anni dal TUF (1998-2018): verso la disciplina della Capital Market Union?*, agosto 2019.
- n. 87 – FABRIZIO MAIMERI E MARCO MANCINI, *Le nuove frontiere dei servizi bancari e di pagamento fra PSD2, criptovalute e rivoluzione digitale*, settembre 2019.
- n. 88 – RAFFAELE D'AMBROSIO, *Law and Practice of the Banking Union and of its governing Institutions (Cases and Materials)*, aprile 2020.
- n. 89 – LUIGI DONATO, *Gli appalti pubblici tra istanze di semplificazione e normativa anticorruzione. Alla ricerca di un equilibrio tra legalità ed efficienza*, giugno 2020.
- n. 90 – RAFFAELE D'AMBROSIO E STEFANO MONTEMAGGI, *Private and public enforcement of EU investor protection regulation*, ottobre 2020.
- n. 91 – RAFFAELE D'AMBROSIO E DONATO MESSINEO, *The German Federal Constitutional Court and the Banking Union*, marzo 2021.
- n. 92 – RAFFAELE D'AMBROSIO, FRANCESCO PAOLO CHIRICO, LEONARDO DROGHINI E GIUSEPPE PALA, *Pandectae. Digest of the case-law on the Banking Union – Jan-Jun 2022*, dicembre 2022.
- n. 93 – VINCENZA PROFETA, *Competition and Payment Services. Conference Papers*, dicembre 2022.
- n. 94 – GIUSEPPE NAPOLETANO, *An EU Legal Framework for Macroprudential Supervision through Borrower-Based Measures. Conference Papers*, febbraio 2023.
- n. 95 – OLINA CAPOLINO, *Le crisi bancarie: risoluzione, liquidazione e prospettive di riforma alla luce dell'esperienza spagnola e italiana – Crisis bancarias: resolución, liquidación y perspectivas de reforma a la luz de la experiencia española e italiana*, aprile 2023.
- n. 96 – RAFFAELE D'AMBROSIO, FRANCESCO PAOLO CHIRICO, LEONARDO DROGHINI E GIUSEPPE PALA, *Pandectae. Digest of the case-law on the Banking Union – Jul-Dec 2022*, maggio 2023.

- n. 97 – OLINA CAPOLINO, *Regole di settore, compliance e responsabilità da reato: l'applicazione del d.lgs. n. 231/2001 alle società bancarie*, maggio 2023.
- n. 98 – RAFFAELE D'AMBROSIO, FRANCESCO PAOLO CHIRICO, LEONARDO DROGHINI E GIUSEPPE PALA, *Pandectae. Digest of the case-law on the Banking Union – Jan-Jun 2023*, dicembre 2023.
- n. 99 – ALBERTO URBANI, ROBERTO NATOLI E DIEGO ROSSANO, *A 30 anni dal Testo unico bancario (1993-2023): The Test of Time. Atti dei workshops*, febbraio 2024.
- n. 100 – MARINO PERASSI, MADDALENA RABITTI, FILIPPO SARTORI E VINCENZO TROIANO, *A 30 anni dal Testo unico bancario (1993-2023): The Test of Time. Atti del convegno*, marzo 2024.
- n. 101 – *SSM Regulation, ten years since. Conference Papers*, luglio 2024.
- n. 102 – DIANE FROMAGE, *EU financial integration since the Great Financial Crisis: Consequences for EU and national authorities*, settembre 2024.
- n. 103 – VINCENZA PROFETA, *Il Regolamento MiCA nel contesto della disciplina bancaria e dei servizi di pagamento*, gennaio 2025.
- n. 104 – RAFFAELE D'AMBROSIO E DIANE FROMAGE, *Resolution Authorities and their institutional settings in EU Member States*, giugno 2025.
- n. 105 – RAFFAELE D'AMBROSIO, FRANCESCO PAOLO CHIRICO, LEONARDO DROGHINI E GIUSEPPE PALA, *Pandectae. Digest of the case-law on the Banking Union – Jul-Dec 2023*, ottobre 2025.
- n. 106 – RAFFAELE D'AMBROSIO E GIUSEPPE PALA, *Pandectae. Digest of the case-law on the Banking Union – Jan-Jun 2024*, ottobre 2025.
- n. 107 – MARCO LAMANDINI, MARINO PERASSI, STEFANIA CECI, RAFFAELE D'AMBROSIO, FRANCESCO PAOLO CHIRICO, ENRICA CONSIGLIERE, GUIDO CRAPANZANO, LEONARDO DROGHINI E STEFANO MONTEMAGGI, *The Case for a Consolidated European Banking Act ("EUBA"). A Reflection Paper*, dicembre 2025.
- n. 108 – RAFFAELE D'AMBROSIO E GIUSEPPE PALA, *Pandectae. Digest of the case-law on the Banking Union – Jul-Dec 2024*, luglio 2026.