



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SECONDA SEZIONE CIVILE

composta dai magistrati:

MILENA FALASCHI	- Presidente -
MARIO BERTUZZI	- Consigliere -
GIUSEPPE GRASSO	- Consigliere -
PATRIZIA PAPA	- Consigliere rel.-
RICCARDO GUIDA	- Consigliere -

Oggetto

SANZIONI
AMMINISTRATIVE

ad. 12/11/2024 - CC

R.G.N. 24987/2020

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 24987 - 2020 proposto da:

██████████ elettivamente domiciliata in ██████████
██████ presso lo studio ███████ associati, rappresentata e difesa dagli
avv.ti ██████████ e ██████████, giusta procura in
calce al ricorso, con indicazione degli indirizzi pec;

- ricorrente -

contro

BANCA D'ITALIA, in persona del legale rappresentante pro tempore,
elettivamente domiciliata in Roma, via Nazionale 91, presso
l'Avvocatura della banca, rappresentata e difesa dalle avv.te ██████████
██████ e ███████ ███████, giusta procura speciale in calce al
controricorso, con indicazione degli indirizzi pec;

- controricorrente -



avverso la sentenza n. 8006/2019 della CORTE D'APPELLO di ROMA, pubblicata il 23/12/2019;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 12/11/2024 dal consigliere PATRIZIA PAPA;

letta la memoria di parte ricorrente.

FATTI DI CAUSA

1. Con sentenza n. 8006 del 2019, la Corte d'appello di Roma ha respinto l'opposizione di [REDACTED] [REDACTED] avverso la sanzione di euro 45.000, inflittale da Banca d'Italia ex art. 195 del d.lgs. n. 58/98, quale amministratrice delegata di [REDACTED] [REDACTED] s.p.a., per carenze nell'organizzazione e nei controlli come prescritti dall'art. 6, comma 2 bis d.lgs. n. 58/98, modificato dall'art. 2 del d.lgs. 17/09/2007 n. 164 e dalla parte 2, tit. I, Regolamento B.I. e Consob 29.10. 2007.

1.1. In particolare, il procedimento amministrativo era stato avviato in seguito all'ispezione effettuata dalla Banca d'Italia, presso la [REDACTED] nel periodo tra il 2 novembre 2015 e il 23 febbraio 2016, con cui era stato rilevato il mancato rispetto dei requisiti prudenziali prescritti dalla normativa di riferimento per la tutela del patrimonio di vigilanza, alcune operazioni illecite in pronti contro termine concluse per conto della società, la mancata predisposizione di un apparato di controllo idoneo a intercettare le anomalie contestate, la negligente rimessione delle decisioni di investimento in materia di *asset allocation* all'iniziativa del consigliere delegato [REDACTED] e una perdita causata a una società cliente con una operazione di acquisto di azioni di Banca [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]. La grave inadeguatezza degli assetti di *governance*, organizzativi, gestionali e di controllo, l'operatività impropria e non improntata a canoni sani e prudenti aveva in effetti esposto la [REDACTED] a rischi che si erano poi concretizzati sfociando nella messa in liquidazione coatta amministrativa della società.



██████ aveva contestato l'imputabilità a lei delle disfunzioni, perché l'azione del consigliere delegato ██████ aveva interrotto ogni nesso causale: secondo la sua difesa, infatti, la riduzione del patrimonio di vigilanza della ██████ non era direttamente verificabile da parte del Consiglio di amministrazione, tant'è che era stata individuata e definita soltanto con un'analisi *ex post* dalla Banca d'Italia, le operazioni in pronti contro termine erano state poste in essere da ██████ aggirando le procedure della ██████ senza adeguata informazione al Consiglio di amministrazione e in violazione dei limiti della delega, l'apparato di controllo era stato adeguatamente definito e implementato secondo diligenza e i relativi responsabili erano stati accuratamente selezionati e soltanto in un secondo momento erano emersi deficit nel patrimonio di vigilanza, le decisioni in materia di servizi di investimento erano state assunte da ██████ abusando della propria posizione e violando le competenze attribuitegli dal Consiglio di amministrazione.

1.2. Avverso la sanzione ██████ aveva proposto opposizione denunciando la violazione del diritto di difesa, per mancata conoscenza degli atti istruttori, per difetto di contraddittorio e sovrapposizione delle funzioni istruttorie e decisorie nell'organo disciplinare, la genericità delle contestazioni, il mancato accesso agli atti e, in merito, la non riferibilità a lei delle condotte contestate per difetto del nesso di causalità e per mancanza di colpa.

1.3. Nella sentenza di rigetto dell'opposizione, la Corte d'appello, rimarcata la natura non penale della sanzione opposta, escluse la sussistenza dei denunciati vizi di contraddittorio della procedura, nonché il difetto di compiutezza delle contestazioni e la genericità degli addebiti e della indicazione dei precetti violati, in considerazione della particolare qualità professionale dell'incolpata; richiamò, quanto all'asserita mancanza di elemento soggettivo, l'art. 3 della l. n. 689/81



e il principio di presunzione di colpevolezza nei confronti dei soggetti che svolgono funzioni di direzione, amministrazione o controllo di istituti bancari, per i quali il legislatore individua una serie di fattispecie, destinate a salvaguardare procedure e funzioni, incentrate sulla mera condotta doverosa; confermò, quindi, in merito la fondatezza degli addebiti, ritenendo non escludente la accertata responsabilità del consigliere [REDACTED]

4. Avverso questa sentenza [REDACTED] [REDACTED] ha proposto ricorso per cassazione, affidandolo a sette motivi, illustrati da successiva memoria; Banca d'Italia ha resistito con controricorso.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo, articolato in riferimento al n. 3 del comma primo dell'art. 360 cod. proc. civ., [REDACTED] [REDACTED] ha lamentato la violazione e falsa applicazione degli artt. 195 comma 2 d.lgs n. 58/1998 (t.u.f.) e 24 comma 1 legge n. 262/2005 per lesione del diritto di difesa, nonché dei principi della conoscenza degli atti istruttori, del contraddittorio e della distinzione tra funzione istruttoria e funzione decisoria. La ricorrente ha aggiunto poi, in riferimento al n. 4, che la Corte d'appello avrebbe reso una motivazione meramente apparente sulla sollevata questione della posizione di «superiorità complessiva dell'autorità procedente» e sull'impianto «ancora di natura inquisitoria» del procedimento sanzionatorio delle autorità indipendenti in materia finanziaria.

1.1. Il motivo è infondato.

Deve premettersi, quanto alla denunciata nullità ex art. 132 n. 4 cod. proc. civ., – e queste considerazioni ritorneranno per ciascun motivo, in cui sempre è prospettata una «apparenza» della motivazione – 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 inconcilianti, 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 oggettivamente 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, Cass., 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, dedicando alla questione le pag. 3, 4 e 5 della motivazione, ha correttamente richiamato principi ormai consolidati di questa Corte, secondo cui il procedimento sanzionatorio davanti alla Banca d'Italia non viola il diritto di difesa dell'incolpato, perché il procedimento amministrativo deve ritenersi *ab origine* conforme alle prescrizioni di tale ultima disposizione, essendo il provvedimento sanzionatorio impugnabile davanti ad un giudice indipendente ed imparziale, dotato di giurisdizione piena e presso il quale è garantito il pieno dispiegamento del contraddittorio tra le parti (Cass. Sez. 2, n. 9371 del 21/05/2020).

Così argomentando, la Corte d'appello ha correttamente applicato principi consolidati nella giurisprudenza di questa Corte.



In particolare (v. Cass. n. 3656 del 24/02/2016), il diritto di difesa è garantito dalla comunicazione dell'inizio del procedimento, dalla contestazione degli addebiti, dalla facoltà di presentare controdeduzioni, dall'audizione personale e dalla messa a disposizione delle fonti di prova raccolte in sede istruttoria; invece, non è necessario che all'incolpato sia comunicata la 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; la necessaria applicazione degli artt. 24 e 111 Cost. ricorre per il giudizio ordinario, non per il procedimento amministrativo; infine, è pienamente compatibile con il principio del contraddittorio anche la mancata comunicazione agli interessati della proposta conclusiva formulata al direttorio della Banca d'Italia dalla commissione per l'esame delle irregolarità (Cass. n. 4725 del 10/03/2016) perché, 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, il provvedimento sanzionatorio conclusivo, infatti, è controllato dal Giudice ordinario in un procedimento che garantisce il pieno dispiegamento del contraddittorio delle parti (così in Cass. 9371/2020 cit.).

2. Con il secondo motivo, articolato in riferimento al n. 3 del comma primo dell'art. 360 cod. proc. civ., la ricorrente ha prospettato la violazione e falsa applicazione degli artt. 195, comma 2, del t.u.f. e 24, comma 1, della legge n. 262/2005 per lesione del diritto di difesa: in particolare, la Corte d'appello avrebbe erroneamente e immotivatamente negato la sussistenza del vizio procedimentale consistente nel negato accesso ad alcuni atti amministrativi necessari



al fine di poter adeguatamente comprendere le contestazioni e replicarvi compiutamente; per altro profilo, questo motivo è stato ulteriormente articolato in riferimento al n. 5 e all'omesso esame di fatto decisivo.

2.1. Il motivo è inammissibile per sua formulazione.

La Corte d'appello ha rigettato il motivo di opposizione concernente la violazione del diritto di conoscenza degli atti istruttori perché ha ritenuto generica la relativa doglianza (pag. 5, secondo capoverso), specificando che l'opponente non aveva chiarito perché ritenesse rilevante i documenti.

Sul punto, allora, deve considerarsi che effettivamente non era sufficiente l'elenco dei documenti pretesi, come riportato nell'atto di opposizione, quanto era invece necessario precisare la loro effettiva accessibilità, la loro disponibilità da parte della Banca, la loro rilevanza ai fini dell'espletamento della difesa.

Lo stesso art. 24 comma 2 l. n. 241/1990, regolamentando l'accesso ai documenti amministrativi, prevede che le pubbliche amministrazioni possano individuare i documenti da esse formati che restano riservati perché riconducibili all'esercizio della vigilanza informativa e ispettiva esercitata.

Per principio statuito da questa Corte, invero, 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).

Nell'argomentazione della censura, la ricorrente ha, dunque, riprodotto ancora una volta l'elenco dei documenti, senza scalfire la *ratio* del rigetto del motivo di opposizione incentrato sul carattere



meramente esplorativo della istanza di accesso, né ha analiticamente illustrato perché quell'elenco fosse decisivo per escludere questo carattere, come invece richiesto dalla formulazione del n. 5 del comma primo dell'art. 360 cod. proc. civ..

3. Con il terzo motivo, articolato in riferimento al n. 3 del comma primo dell'art. 360 cod. proc. civ., la ricorrente ha denunciato la violazione e falsa applicazione degli artt. 1 della legge n. 689/81 e 24 comma 2 della legge n. 262/2005 per indeterminatezza dell'addebito e per mancanza di un preciso riferimento al precetto violato; la sentenza sarebbe altresì nulla per difetto di motivazione specifica sugli addebiti.

3.1. Il motivo è infondato. La Corte ha ritenuto (pag.5) che le condotte siano state precisamente individuate nel loro contenuto in fatto e le violazioni degli obblighi di gestione siano state specificamente ricostruite in relazione alla normativa primaria e secondaria di settore; ha sottolineato, quindi, che i soggetti destinatari degli addebiti, per le loro elevate qualità professionali, erano perfettamente in grado di comprendere la contestazione e la sua portata, come emerge dall'elevato tenore tecnico delle controdeduzioni difensive e dell'atto di opposizione.

Si tratta, sul punto, di giudizi di merito la cui adeguata motivazione esclude un ulteriore sindacato in questa sede.

4. Con il quarto motivo, articolato in riferimento al n. 3 del comma primo dell'art. 360 cod. proc. civ., la ricorrente ha sostenuto la violazione e falsa applicazione degli artt. 3 della Legge n. 689/1981 e 2697 cod. civ., per avere la Corte d'appello operato, decidendo sulla sussistenza dell'elemento soggettivo, una illegittima inversione dell'onere della prova, addossandole la prova della mancanza di colpa.

4.1. 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, 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 *suitas* della condotta inosservante: in conseguenza, 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; Cass. Sez. 2, n. 24081 del 26/09/2019; Cass. Sez. 2, n. 16517 del 31/07/2020).

5. Con il quinto motivo, articolato in riferimento al n. 4 del comma primo dell'art. 360 cod. proc. civ., la [REDACTED] ha lamentato la mera apparenza della motivazione con cui la Corte d'appello ha confermato l'imputabilità a lei delle condotte contestate e negato la valenza escludente di ogni profilo di responsabilità del comportamento illegittimo del consigliere [REDACTED]

6. Con il sesto motivo, di identica formulazione, la ricorrente ha denunciato l'apparenza della motivazione in ordine all'avvenuta imputazione a lei di una carenza organizzativa procedurale invece insussistente.

7. Con il settimo motivo, con un primo profilo è stata prospettata, in relazione al n. 4 del comma I dell'art. 360 cod. proc. civ., la violazione dell'art. 112 cod. proc. civ. per l'omesso esame del sesto motivo di opposizione concernente la concentrazione delle decisioni di investimento in materia di *asset allocation* in capo a [REDACTED] e la «presunta perdita subita dal cliente [REDACTED] Società



agricola s.a.s. nell'ambito dell'operazione sulle azioni della Banca [REDACTED]»; per altro profilo, pure in riferimento al n. 4, è stata denunciata l'apparenza della motivazione sull'attribuzione della responsabilità per la perdita subita dal cliente.

7.1. Gli ultimi tre motivi sono inammissibili.

Dopo aver chiaramente spiegato, in corretta applicazione dei principi elaborati da questa Corte, il criterio di imputazione agli amministratori delle violazioni contestate, la Corte d'appello ha esaminato (dall'ultimo rigo di pag. 6 fino a pag. 8) l'infondatezza delle «asserzioni» concernenti la non imputabilità delle «anomalie» riscontrate in quanto «riconducibili all'operato del [REDACTED]».

Ribadite, pertanto, qui le considerazioni svolte al punto 1.1. sulla nozione di motivazione apparente elaborata da questa Corte, le censure si risolvono in una inammissibile richiesta di nuova valutazione delle singole operazioni e delle singole disfunzioni evidentemente preclusa in sede di legittimità.

Quanto all'omesso esame di un motivo di opposizione, il profilo è infondato.

Risulta dalla stessa esposizione dei fatti in ricorso che con il rilievo sub 6 – che era stato oggetto del motivo asseritamente non oggetto di decisione – era stato contestato «l'aver negligenemente rimesso le decisioni di investimento della [REDACTED] in materia di *asset allocation* all'iniziativa del consigliere delegato [REDACTED] e nell'aver causato una perdita al cliente [REDACTED] Società agricola s.a.s.»: sul punto, la Corte d'appello ha ampiamente esaminato e chiarito (soprattutto a pag. 7) i criteri di imputazione delle disfunzioni dell'attività gestionale della [REDACTED]

In tal senso, allora, l'omesso esame della situazione del cliente come denunciato in questa sede non configura affatto un vizio di omessa pronuncia che si concreta, invece, nel difetto del momento



decisorio, quando sia stato completamente omesso il provvedimento indispensabile per la soluzione del caso concreto.

Il vizio, infatti, si verifica quando il giudice non decida su alcuni capi della domanda che siano autonomamente apprezzabili o sulle eccezioni proposte, ovvero quando pronunci soltanto nei confronti di alcune parti; per contro, il mancato o insufficiente esame delle argomentazioni delle parti integra un vizio di natura diversa, relativo all'attività svolta dal giudice per supportare l'adozione del provvedimento, senza che possa ritenersi mancante il momento decisorio (cfr. Cass. Sez. 1, n. 3388 del 18/02/2005; Cass. Sez. 6 - L, n. 5730 del 03/03/2020).

Risulta, perciò, evidentemente inammissibile, in questa sede di legittimità, riproporre l'argomento a difesa rigettato implicitamente (la situazione di un solo cliente) senza aver formulato una censura ex n. 5, cioè senza aver evidenziato quando i fatti relativi alla situazione non esaminata siano stati allegati e perché sarebbero stati rilevanti e decisivi, se esaminati in dettaglio, per escludere la legittimità della sanzione come confermata in sede di opposizione.

3. Il ricorso è perciò respinto, con conseguente condanna di [REDACTED] 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 della 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.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso; condanna [REDACTED] [REDACTED] al pagamento, in favore di Banca d'Italia, delle spese del giudizio di



legittimità, che liquida in euro 4.800,00 per compensi, oltre alle spese forfettarie nella misura del 15%, agli esborsi liquidati in euro 200,00 e agli accessori di legge.

Dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte della ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, a norma dell'art. 13, comma 1-bis, del d.P.R. n. 115 del 2002, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Seconda Sezione civile della Corte suprema di Cassazione del 12 novembre 2024.

La Presidente
Milena Falaschi

