



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

LAURA TRICOMI	Presidente
GIULIA IOFRIDA	Consigliere
ALESSANDRA DAL MORO	Consigliere
MAURA CAPRIOLI	Consigliere
RITA ELVIRA A. RUSSO	Consigliere Rel.

Oggetto:

PERSONA FISICA
GIURIDICA

Ud.11/09/2025 PU

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. 30059/2022 R.G. proposto da:

[REDACTED] rappresentato e difeso dall'avvocato [REDACTED]

-ricorrente-

Contro

OCF - ORGANISMO DI VIGILANZA E TENUTA DELL'ALBO UNICO
DEI CONSULENTI FINANZIARI, rappresentato e difeso
dall'avvocato [REDACTED]

- controricorrente ricorrente incidentale-

avverso la SENTENZA della CORTE D'APPELLO MILANO n.
1597/2022 depositata il 13/05/2022.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del
11/09/2025 dal Consigliere RITA ELVIRA A. RUSSO



FATTI DI CAUSA

[REDACTED] iscritto all'albo unico dei consulenti finanziari nel 1993, ha costituito, nel 2011, la [REDACTED] s.p.a. e nel 2013 altre società [REDACTED] s.p.a., [REDACTED] s.p.a. e [REDACTED] s.p.a.). Per quanto di interesse, [REDACTED] ha ricoperto il ruolo di consigliere di amministrazione della società [REDACTED] s.p.a. dalla sua costituzione sino al novembre 2019, quando cessava dalla carica dopo aver rassegnato, a luglio 2019, le proprie dimissioni, come tutti componenti del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale. La Consob ha aperto un'ispezione su queste società, conclusa in data 13 gennaio 2020, e in esito ha formulato alla Banca d'Italia – con nota [REDACTED] ai sensi dell'art. 56 del TUF – la proposta di sottoporre la società [REDACTED] alla procedura di Amministrazione Straordinaria.

Con provvedimento n. [REDACTED] del 1° luglio 2020, la Banca d'Italia ha recepito la proposta di Consob e disposto lo scioglimento degli organi di amministrazione e controllo di [REDACTED] e l'apertura della procedura di Amministrazione Straordinaria, ai sensi dell'art. 56, comma 1, lett. a) del D.lgs. 24 febbraio 1998 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, in acronimo TUF) per gravi violazioni normative e irregolarità nell'amministrazione.

L'Organismo di Vigilanza e Tenuta dell'Albo Unico dei Consulenti Finanziari (OCF) ha avviato, nei confronti del [REDACTED] il procedimento di cancellazione dall'Albo dei consulenti finanziari per la sopravvenienza della situazione impeditiva di cui all'art. 2 comma primo, lett. b) del decreto del Ministero del Tesoro (oggi Ministero della Economia e finanze, in acronimo MEF) n. 472/1998, secondo cui non possono essere iscritti all'albo coloro che, per almeno i due esercizi precedenti l'adozione del relativo provvedimento, hanno svolto funzioni di amministrazione, direzione



o controllo in imprese operanti nel settore creditizio, finanziario, mobiliare o assicurativo sottoposte alla procedura di amministrazione straordinaria o di liquidazione coatta amministrativa. In data 30/11/2020, l'OCF ha adottato la delibera n. [REDACTED] di cancellazione del [REDACTED] dall'Albo unico dei Consulenti Finanziari.

Con ricorso del 29 dicembre 2020, il [REDACTED] ha impugnato la citata delibera dell'OCF dinanzi alla Corte di Appello di Milano, che con sentenza n. 1597/2022 del 13 maggio 2022, ha respinto la pregiudiziale eccezione di carenza di giurisdizione sollevata dall'OCF, sul rilievo che l'adozione della delibera rientrava nell'esercizio da parte dell'OCF delle funzioni allo stesso demandate ai sensi dall'art. 31, comma 4 del TUF e dall'art. 139 ss. della delibera Consob n. [REDACTED] (il "Regolamento Intermediari") e che era pacifica la natura vincolata del provvedimento di cancellazione, quanto ai presupposti e al procedimento, ma incidente su una posizione di diritto soggettivo del ricorrente, tale da legittimare il medesimo ad adire l'autorità giurisdizionale. La Corte territoriale ha precisato che, come riconosciuto anche dall'OCF, il potere esercitato nei confronti del [REDACTED] aveva avuto ad oggetto la verifica della permanenza dei requisiti stabiliti dalla legge per l'iscrizione nell'Albo degli intermediari finanziari come previsti dalla normativa regolamentare di cui agli artt. 1 e 2 del D.M. 11 novembre 1998, n. 472 ed in particolare la verifica della sussistenza di una situazione impeditiva di cui all'art. 2 del D.M. citato, che non lasciava margini di discrezionalità. Quanto al merito, la Corte distrettuale ha respinto il ricorso, confermando la legittimità della delibera dell'OCF sul rilievo, da un lato, che il provvedimento della Banca d'Italia costituiva un fatto di cui prendere necessariamente atto, sia quanto al contenuto deliberativo che ai fatti ivi descritti, non lasciando dunque alcuno



spazio valutativo ad OCF, mentre le circostanze esposte dal [REDACTED] a dimostrazione della sua estraneità erano esulanti dall'oggetto del giudizio, e rimarcava, dall'altro lato, che la ricostruzione del ricorrente era infondata. Quanto alla norma regolamentare posta alla base della delibera OCF, i giudici di merito ne hanno rilevato la legittimità, in ragione della possibilità per il consulente finanziario (prevista dall'art. 2 comma 4 del D.M. citato) di dimostrare l'estraneità ai fatti, superando eventuali presunzioni di colpa, peraltro nemmeno contemplate dalla norma, che opera e incide *«esclusivamente sul piano dei requisiti per l'accesso ad una determinata professione, senza di converso toccare alcun profilo inerente alla responsabilità del soggetto sottoposto ad apposita procedura»*. La Corte territoriale ha aggiunto che perdendo il requisito previsto dall'art. 148 comma 1 lett. a) Regolamento Intermediari (che a sua volta richiama l'art 31 del TUF e quindi indirettamente il D.M.472/1998) il [REDACTED] è stato legittimamente cancellato dall'Albo in forza della previsione dell'art. 152 comma 1 l. d) del suddetto Regolamento.

Avverso questa sentenza [REDACTED] ha proposto ricorso per cassazione, articolato in dodici motivi, e resistito dall'OCF, che ha presentato ricorso incidentale affidato ad un unico motivo sulla giurisdizione. Entrambe le parti hanno depositato memorie per la adunanza camerale del 14 maggio 2024, in esito alla quale con ordinanza interlocutoria depositata il 7 agosto 2024 la causa è stata rimessa alla pubblica udienza. Le parti hanno depositato ulteriori memorie per la pubblica udienza e il Procuratore generale ha depositato requisitoria scritta. Alla pubblica udienza dell'11 settembre 2025 le parti hanno discusso la causa e il Procuratore generale ha concluso, come da requisitoria, per il rigetto del ricorso incidentale e del quarto motivo del ricorso principale,



nonché per la inammissibilità degli altri motivi del ricorso principale.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1.- RICORSO PRINCIPALE

1.1- Con il primo motivo del ricorso si lamenta il vizio di violazione o falsa applicazione di norme di diritto ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3 cod. proc. civ. con riferimento all'art. 2 comma 4 e 6 D.M. n. 472/1998, per non avere svolto la Corte di appello la verifica sull'ascrivibilità all'interessato dei fatti determinanti la crisi aziendale e averli dati per presupposti in ragione dell'adozione del provvedimento impugnato. Il ricorrente osserva che l'art. 2 co. 4 DM 472/98 prevede che l'interessato possa dimostrare la propria estraneità ai fatti che hanno determinato la crisi d'impresa. Per fare ciò lo stesso deve evidentemente poter mettere in discussione il contenuto del provvedimento, mentre ritenere legittima la cancellazione sulla sola base del provvedimento di Banca d'Italia (ritenuto di per sé insindacabile e ragione sufficiente per disporre la cancellazione) è contrario al disposto di cui all'art. 2 co. 4 e 6 DM 472/1998 e tramuta il presidio di difesa offerto a garanzia del soggetto colpito dal provvedimento in un vuoto simulacro destinato a divenire inoperante. Osserva che la Corte ha fondato la sua decisione essenzialmente sulla pronuncia del Tribunale amministrativo (investito della opposizione al provvedimento della Banca d'Italia) emessa all'esito di un procedimento cui l'odierno ricorrente è rimasto estraneo. Rileva inoltre che la Corte ha erroneamente confuso i requisiti per l'iscrizione all'albo con le situazioni impeditive.

2.- Con il secondo motivo del ricorso si lamenta il vizio di violazione o falsa applicazione di norme di diritto ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3 cod. proc. civ. con riferimento all'art. 24 Cost. e al Protocollo N. 7, art. 2 CEDU, per avere la Corte di appello



omesso l'esame del merito violando il diritto del ricorrente a un secondo grado di giudizio. Il ricorrente lamenta che la Corte d'Appello, recependo acriticamente la versione di OCF - fondata a sua volta sul Provvedimento di Banca d'Italia che ha disposto l'amministrazione straordinaria di [REDACTED] -, non è entrata nel merito dei fatti posti a fondamento della cancellazione dall'albo, da intendersi certamente quale sanzione sostanzialmente penale alla luce delle conseguenze sulla reputazione e sul patrimonio che la stessa comporta. Deduce che gli è stato negato il proprio diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost., nemmeno è stato riconosciuto il diritto ad un secondo grado di giudizio di merito (sancito dal Protocollo n. 7, art. 2 Cedu), che la natura sostanzialmente penale della sanzione della cancellazione avrebbe viceversa imposto.

3.- Con il terzo motivo del ricorso si lamenta il vizio di motivazione perplessa o apparente ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 4 cod. proc. civ., per non aver svolto la Corte di appello alcuna motivazione autonoma, limitandosi a trascrivere le argomentazioni dell'OCF. Il ricorrente deduce di avere dimostrato la propria estraneità ai fatti e perfino la stessa insussistenza delle irregolarità contestate da Banca d'Italia. Rileva che la Corte, entrando nel merito, avrebbe dovuto quindi ritenere la cancellazione illegittima ai sensi dell'art. 2 co. 4 del D.M., secondo cui la situazione impeditiva non opera se l'interessato (come nella specie) dimostra la propria estraneità ai fatti che hanno determinato la crisi dell'impresa. Invece la Corte si è limitata a riportare le motivazioni del Tribunale amministrativo senza esternare il percorso logico giuridico che ha condotto a loro recepimento. Lamenta inoltre che le motivazioni della Corte territoriale non facciano riferimento ai parametri che ai sensi dell'art. 2 comma 6 del DM devono invece essere presi in considerazione per la valutazione di estraneità, quali l'assenza di provvedimenti sanzionatori ai sensi della normativa del



settore bancario, mobiliare o assicurativo, di condanne al risarcimento dei danni in esito all'esercizio dell'azione di responsabilità ai sensi del codice civile, di provvedimenti ai sensi del quarto comma dell' articolo 2409 del codice civile, ovvero di delibere di sostituzione da parte dell'organo competente.

4.- Con il quarto motivo del ricorso si lamenta il vizio di violazione o falsa applicazione di norme di diritto ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3 cod. proc. civ. con riferimento all'art. 152 Regolamento intermediari, per non avere la Corte di appello tenuto conto che l'aver svolto, nei due esercizi precedenti l'adozione del provvedimento, funzioni di amministrazione, direzione o controllo in imprese operanti nel settore creditizio, finanziario, mobiliare o assicurativo sottoposte alla procedura di amministrazione straordinaria, non rientra tra le ipotesi di cancellazione dall'Albo previste nel Regolamento intermediari. Deduce che l'art. 152, del Regolamento intermediari non menziona la sopravvenienza di "situazioni impeditive" (quali quella di aver svolto nei due esercizi precedenti l'adozione del provvedimento di rigore funzioni di amministrazione, direzione o controllo in imprese operanti nel settore creditizio, finanziario, mobiliare o assicurativo sottoposte alla procedura di amministrazione straordinaria, ricorrente nel caso di specie) come causa di cancellazione, ma solo la perdita dei requisiti.

5.- Con il quinto motivo si lamenta il vizio di violazione o falsa applicazione di norme di diritto ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3 cod. proc. civ. con riferimento all'art. 4, Allegato E della legge n. 2248/1865, per non avere la Corte di merito disapplicato, perché illogica e contraria a ragionevolezza, la norma di cui all'art. 2, comma 1 del D.M. n. 472/98. Il ricorrente deduce che prevedere in astratto la possibilità per l'interessato di provare la propria estraneità ai fatti non equivale certo a garantire un



contraddittorio effettivo e dunque a superare l'automaticità della cancellazione ritenuta illegittima anche dalla giurisprudenza amministrativa. La disposizione in oggetto, che non consente l'esercizio del diritto di difesa, andava dunque disapplicata anche poiché illogica e contraria a ragionevolezza e non già posta a fondamento dell'asserita fondatezza della delibera di cancellazione impugnata.

6.- Con il sesto motivo si lamenta il vizio di violazione o falsa applicazione di norme di diritto ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3 cod. proc. civ., con riferimento all'art. 2, comma 6 del D.M. n. 472/98, per non avere la Corte di appello tenuto conto dei criteri specificatamente individuati dal citato D.M. al fine di valutare l'estraneità ai fatti del ricorrente. Il ricorrente deduce che ove si ritenesse legittima l'applicazione della norma di cui all'art. 2 comma 1 del DM 472/92, dando alla stessa un'interpretazione teleologicamente orientata, è comunque inevitabile fare riferimento ai criteri di cui al successivo comma 6, che non sono stati minimamente considerati nella specie, con conseguente violazione della norma (art. 2 co. 6 del DM in discorso) che espressamente li prevede.

7.- Con il settimo motivo si lamenta il vizio di omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 5 cod. proc. civ., per non avere la Corte di appello considerato i fatti relativi alle società [REDACTED] che sono alla base della delibera impugnata. Il ricorrente deduce di aver dimostrato l'assenza di un coinvolgimento della [REDACTED] nelle iniziative immobiliari (oltre che dello stesso impoverimento della società), evidenziando da un lato l'assenza di irregolarità mai riscontrate dalle funzioni di controllo interno della [REDACTED] (e dallo stesso commissario straordinario nominato da Banca d'Italia), e allegando dall'altro le pronunce della



Corte d'Appello di Bologna che avevano accertato il corretto operato delle tre società immobiliari. Deduce che l'ultima di tali iniziative si è comunque conclusa (nel 2017) ben prima dei due anni antecedenti l'adozione della misura di rigore rilevanti ai fini della cancellazione dall'albo, facendo così venir meno quella prossimità tra comportamento negligente e adozione della misura che deve necessariamente sussistere per configurare un'ascrivibilità ai fatti. Tali circostanze, oggetto degli approfondimenti istruttori richiesti dal ricorrente, emergono altresì dalle sentenze della Corte d'Appello di Bologna allegate in atti (sub. 8-11 fascicolo Cda, docc. 6,7,8 e 9). Tuttavia, la Corte ha ritenuto che tali circostanze estranee al perimetro dell'oggetto del presente giudizio in quanto riguardano società terze (le [REDACTED] estranee a [REDACTED]). A suo parere, ne deriva che la Corte ha esplicitamente escluso la valutazione di fatti decisivi che avrebbero permesso di escludere il coinvolgimento del ricorrente nei fatti contestati e dunque di annullare la delibera di cancellazione impugnata.

8.- Con l'ottavo motivo si lamenta il vizio di violazione e falsa applicazione ai sensi dell'art. 360 comma 1, n. 4 cod. proc. civ. in relazione agli artt. 24 e 111 Cost. e degli artt. 9 e 10 della legge n. 241/1990, per grave violazione del principio del contraddittorio e diritto dell'opponente a ottenere un sindacato pieno sull'oggetto del giudizio. Il ricorrente deduce che è un principio di carattere generale che consente alle parti di dedurre, allegare fatti e formulare richieste di prove. Nella specie, OCF non ha consentito all'odierno ricorrente di esercitare pienamente tale diritto, tanto che, come più volte ricordato, ha ritenuto infondate le deduzioni difensive di [REDACTED] solo perché contrastanti con le motivazioni del provvedimento di Banca d'Italia, fatte integralmente proprie. La Corte d'Appello (davanti alla quale andrebbero recuperate le garanzie sacrificate nel giudizio amministrativo) ha dunque



reiterato la violazione lamentata, ribadita altresì dalla decisione, peraltro per nulla motivata, di non dar corso all'audizione personale né all'istruttoria richieste dal ricorrente.

9.- Con il nono motivo si lamenta il vizio di violazione e falsa applicazione ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3 cod. proc. civ. in relazione agli artt. 24 e 111 Cost. e degli artt. 9 e 10 della legge n. 241/1990, per grave violazione del principio del contraddittorio e diritto dell'opponente a ottenere un sindacato pieno sull'oggetto del giudizio. Il ricorrente deduce che laddove non si riconducessero a violazione e falsa applicazione ai sensi dell'art. 360 co. 1 n. 3 c.p.c., le considerazioni svolte nel paragrafo precedente, da intendersi qui integralmente trascritte, valgono comunque a motivare la violazione e falsa applicazione ai sensi dell'art. 360 co. 1 n. 3 in relazione agli artt. 24 e 111 Cost. e agli artt. 9 e 10 L. 241/1990 che prevedono la necessità di garantire specifiche garanzie difensive nella specie non applicate.

10.- Con il decimo motivo si lamenta il vizio di violazione e falsa applicazione ai sensi dell'art. 360 comma 1, n. 4 cod. proc. civ. degli artt. 196 e 195, comma 7 del TUF, per non avere la Corte di merito ammesso i documenti, determinanti al fine del decidere, che il ricorrente aveva chiesto di poter depositare, nel rispetto del contraddittorio, dopo l'udienza di discussione ma ben prima (non solo del trattenimento della causa in decisione, formalmente mai avvenuto, ma anche) del momento della deliberazione, intervenuta infatti necessariamente dopo il 25.11.2021 (data della sentenza che ne menziona il deposito). Il ricorrente rileva che tali documenti erano determinanti al fine del decidere (nel senso dell'annullamento della delibera impugnata) ed erano entrati nella sfera di conoscibilità del ricorrente soltanto dopo l'udienza discussione. Inoltre, La Corte non ha dato luogo all'audizione del



ricorrente nonostante la stessa fosse stata espressamente richiesta sin nell'atto introduttivo.

11.- Con l'undicesimo motivo si lamenta il vizio di violazione e falsa applicazione ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3 cod. proc. civ. degli artt. 196 e 195, comma 7 del TUF, per non avere la Corte di merito, in spregio al contenuto delle suddette disposizioni di legge, disposto i mezzi di prova richiesti dal ricorrente (in assenza di una valida motivazione), né svolto l'audizione dello stesso, che pure ne aveva fatto richiesta. Il ricorrente deduce che ove si ritenesse che le censure di cui al motivo precedente integrino violazione di legge e non di procedimento, si richiama quanto esposto nel motivo n. 10 i sotto il profilo della violazione e falsa applicazione ex art. 360 co. 1 n. 3 c.p.c. degli artt. 196 e 195 comma 7 TUF, evidenziando come la Corte, in spregio al contenuto di tali disposizioni di legge, non abbia disposto i mezzi di prova richiesti dal ricorrente (in assenza di una valida motivazione), né abbia svolto l'audizione dello stesso, che pure ne aveva fatto richiesta.

12.- Con il dodicesimo motivo si lamenta il vizio di motivazione apparente o perplessa, ai sensi dell'art. 360 comma 1, n. 4 cod. proc. civ., per avere la Corte territoriale ritenuto presupposto sufficiente e insindacabile per la cancellazione dall'albo il provvedimento di rigore, e allo stesso tempo ritenuta legittima la disposizione di cui al primo comma dell'art. 2 DM 472/98 proprio in ragione della previsione che permette all'interessato di dimostrare la propria estraneità ai fatti contestati, esprimendosi altresì sul provvedimento del TAR, chiamato a giudicare la legittimità del provvedimento di rigore stesso.

13.- RICORSO INCIDENTALE

13.1.- Il motivo di ricorso incidentale ripropone la questione di giurisdizione, sul rilievo che la cancellazione dall'Albo, con



preventiva valutazione della sussistenza delle cause impeditive di iscrizione all'Albo, di cui l'art. 2 comma 1 del D.M. n. 472/1998, comporterebbe l'esercizio di un potere di natura discrezionale da parte dell'Organismo di Vigilanza, atteso che il provvedimento di cancellazione era stato emesso all'esito del procedimento avviato in osservanza dell'art. 38, comma 1, del Regolamento interno generale di organizzazione e attività dell'OCF, stante la sopravvenienza, nella specie, della situazione impeditiva di cui all'art. 2 co. 1 lett. b) del decreto del Ministero del Tesoro n. 472/98.

14.-LA REQUISITORIA DEL PROCURATORE GENERALE

Sulla questione di giurisdizione introdotta dal ricorso incidentale, si osserva che non si tratta di una sanzione ma di un provvedimento vincolato per il venir meno di uno dei requisiti previsti per l'iscrizione all'albo. La cancellazione dall'albo non è quindi espressione delle prerogative autoritative e discrezionali della pubblica amministrazione, bensì evento conseguente alla verifica di situazioni oggettive che impongono una condotta dell'organismo di natura sostanzialmente vincolata, che incide su posizioni giuridiche di diritto soggettivo e non di interesse legittimo; di qui la giurisdizione del giudice ordinario e l'infondatezza del ricorso incidentale.

Sul ricorso principale, si osserva che i motivi sono inammissibili poiché travisano il significato delle disposizioni in questione, che hanno quale destinatario l'OCF e non il giudice di una eventuale successiva causa, donde la conclusione che il giudice del merito dovesse valutare se nella fattispecie al momento della cancellazione dall'albo difettesse o meno la prova, di cui per altro è onerato l'iscritto, di una manifesta estraneità di quest'ultimo ai fatti causativi della crisi dell'impresa. Osserva che il provvedimento della Banca d'Italia che ha disposto l'apertura della procedura di



amministrazione straordinaria dell'impresa di cui il ricorrente era amministratore delegato ha avuto piena condivisione da parte della Corte d'appello, che ha riconosciuto la rilevanza dei fatti in esso descritti posti a fondamento della motivazione, anche ai fini di escludere che vi fosse una manifesta estraneità del ricorrente nella causazione della crisi dell'impresa. È stato anzi ritenuto dimostrato il pieno coinvolgimento del ricorrente nei fatti contestati, alla luce di svariate irregolarità di gestione riscontrate, il che ha determinato un'implicita valutazione di irrilevanza dei mezzi di prova contraria dedotti dal ricorrente medesimo. Trattasi quindi di una valutazione, quella in questione, postulante accertamenti in fatto estranei alla sfera della cognizione del giudice di legittimità. Rileva che il quarto motivo è invece infondato, poiché deve ritenersi evidente, sulla base di un'interpretazione logica dell'articolo 2 del citato decreto, che laddove quest'ultimo si riferisce alle situazioni impeditive, individua le circostanze che escludono la possibilità da parte del consulente non soltanto di iscriversi all'albo ma altresì a mantenere detta iscrizione.

15. - LE VALUTAZIONI DELLA CORTE

15.1.- Preliminarmente osserva il Collegio che l'odierna controricorrente e ricorrente incidentale è parte integralmente vittoriosa e la Corte d'appello si è pronunciata in punto di giurisdizione; pertanto, il ricorso di OCF ha natura di ricorso incidentale condizionato. Il Collegio intende dare continuità all'orientamento già espresso da questa Corte secondo il quale «*Il ricorso incidentale proposto dalla parte totalmente vittoriosa nel giudizio di merito, che investa questioni pregiudiziali di rito, ivi comprese quelle attinenti alla giurisdizione, o preliminari di merito, ha natura di ricorso condizionato e deve essere esaminato con priorità solo se le questioni pregiudiziali di rito o preliminari di merito, rilevabili d'ufficio, non siano state oggetto di decisione*



esplicita o implicita da parte del giudice di merito. Non costituisce decisione implicita quella di merito adottata senza espressa pronunzia sulla tempestività o meno dell'azione giudiziaria rispetto ad una decadenza sostanziale comminata dalla legge» (Cass. 24750/2022).

Nel caso in esame, esso non deve essere esaminato, posto che le censure del ricorrente, che possono essere esaminate congiuntamente, sono inammissibili per le ragioni di seguito espresse.

16.- Il nucleo delle censure svolte dal ricorrente principale riguarda la lamentata lesione del diritto di difesa che si assume subito. Sotto questo profilo, il [REDACTED] deduce, in estrema sintesi, che non gli è stato consentito di dimostrare la sua estraneità ai fatti (primo motivo), perché la Corte d'appello ha omissso l'esame del merito (secondo motivo), censure che non superano l'obiezione di genericità mossa anche da Procuratore generale; che la Corte di merito non ha espresso una motivazione autonoma rispetto alla delibera OCF (terzo motivo), non ha esercitato un sindacato di merito pieno, ha disatteso le sue richieste istruttorie e non dato corso alla audizione richiesta ex art 195 TUF, mentre secondo il ricorrente va affermata la natura sostanzialmente penale della cancellazione dall'albo disposta da OCF, tale da incidere gravemente sul suo patrimonio e sulla sua attività professionale, costituzionalmente tutelata (motivi ottavo e nono); e infine la Corte territoriale erroneamente avrebbe ritenuto sufficiente il provvedimento di rigore, cioè quello della Banca d'Italia del luglio 2020 sopra citato (motivo dodicesimo). La lesione in concreto patita, in conseguenza del mancato sindacato pieno sul merito, è illustrata con i motivi settimo, decimo e undicesimo. Le censure del ricorrente principale investono, altresì, profili concernenti



l'interpretazione del regolamento intermediari e del D. M. n. 472/1998, illustrate con i motivi quarto, quinto e sesto.

16.1.- In primo luogo si rileva, come correttamente evidenziato dal Procuratore Generale nella sua requisitoria, che non si tratta di una sanzione (per quanto la parte abbia adito direttamente la Corte d'appello come prevede l'art. 196 TUF) quanto di un fatto che è di impedimento alla iscrizione e quindi, se sopravvenuto, incide sulla idoneità del soggetto a continuare ad essere iscritto, secondo quanto disposto dai commi 6 ed 8 dell'art. 2 del D.M. 11 novembre 1998, n. 472 se la parte non dimostra la sua estraneità ai fatti che hanno determinato la crisi dell'impresa (comma 4). Dal che ne deriva che sono inconferenti i riferimenti alle norme che riguardano specificamente il procedimento sanzionatorio, quale ad esempio l'art 195 TUF sulla istruttoria officiosa e sulla audizione del ricorrente.

Si deve qui ricordare che l'art. 31 del D.lgs n. 58/1998 prevede che *«il Ministro dell'economia e delle finanze, con regolamento adottato sentita la CONSOB, determina i requisiti di onorabilità e di professionalità per l'iscrizione dei consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede all'albo previsto dal comma 4. I requisiti di professionalità per l'iscrizione all'albo sono accertati sulla base di rigorosi criteri valutativi che tengano conto della pregressa esperienza professionale, validamente documentata, ovvero sulla base di prove valutative»*. Il D.M. 472/1998 è stato appunto emanato ai sensi dell'art. 31 e all'art 2 prevede che *«non possono essere iscritti all'Albo coloro che per almeno i due esercizi precedenti l'adozione dei relativi provvedimenti hanno svolto funzioni di amministrazione, direzione o controllo: a) in imprese sottoposte a fallimento; b) in imprese operanti nel settore creditizio, finanziario, mobiliare o assicurativo sottoposte alla*



procedura di amministrazione straordinaria o di liquidazione coatta amministrativa».

La norma è intitolata «situazioni impeditive» equiparabili a requisiti (negativi) di iscrizione all'albo, e pertanto ove dette situazioni si verificano comportano la cancellazione, non già a titolo di sanzione, ma per il venir meno dei requisiti necessari per la iscrizione, secondo quanto dispone l'art. 152 del Regolamento intermediari Consob [REDACTED]: «L'Organismo procede alla cancellazione degli iscritti dalla relativa sezione dell'albo in caso di... f) perdita di uno dei requisiti per l'iscrizione all'albo richiamati dall'articolo 148, ad eccezione del requisito di indipendenza»; l'art. 148 a sua volta prevede che «per conseguire l'iscrizione all'albo nella sezione dei consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede è necessario: a) essere in possesso dei requisiti di onorabilità prescritti dal regolamento ministeriale di cui all'articolo 31 del Testo Unico e non trovarsi in una delle situazioni impeditive di cui al regolamento medesimo». Da ciò si trae la conseguenza che, verificatasi la situazione impeditiva dopo la iscrizione all'albo, l'OCF deve provvedere alla cancellazione, salvo che la parte interessata dimostri la sua estraneità ai fatti che hanno determinato la crisi dell'impresa (art. 2 D.M. 472/1998 comma 4). L'interpretazione data dalla Corte è conforme non solo al dettato normativo, ma anche alla logica: poiché i requisiti sono comprensivi anche della assenza di situazioni impeditive, ed è logico affermare che il sopravvenire della situazione impeditiva determina la perdita del requisito.

17.- Può sin da ora osservarsi che per estraneità ai fatti che hanno determinato la crisi dell'impresa deve intendersi una condotta sostanziale del soggetto interessato, che rimanga esente da qualsivoglia profilo di addebitabilità, e non semplicemente un atto di formale dimissioni dalla carica che ha consentito di svolgere



quelle funzioni di «*amministrazione, direzione o controllo*» che rilevano ai fini dell'applicazione dell'art. 2 del D.M. 472/1988. Inoltre, l'onere della prova è a carico dell'interessato il quale informa tempestivamente l'Organismo delle situazioni di cui al comma 1, lettere a), b) e c), e comunica gli elementi idonei a dimostrare la propria estraneità ai fatti che hanno determinato la crisi dell'impresa (comma 5 art 2 D.M. 472/1988); quanto ai parametri di cui l'Organismo tiene conto a tal fine, la elencazione del comma 6 del citato art 2 è meramente esemplificativa perché si prevede che l'Organismo «*tiene conto, fra gli altri elementi, del fatto che, in relazione alla crisi dell'impresa o alla sua cancellazione dall'elenco generale o speciale degli intermediari finanziari, non siano stati adottati nei confronti dell'interessato provvedimenti sanzionatori ai sensi della normativa del settore bancario, mobiliare o assicurativo, condanne con sentenza anche provvisoriamente esecutiva al risarcimento dei danni in esito all'esercizio dell'azione di responsabilità ai sensi del codice civile, provvedimenti ai sensi del quarto comma dell'articolo 2409 del codice civile, ovvero delibere di sostituzione da parte dell'organo competente*».

18.- Ciò permesso si osserva che con provvedimento n. [REDACTED] del 15/07/2020, la Banca d'Italia ha recepito integralmente la proposta di Consob e disposto lo scioglimento degli organi di amministrazione e controllo di [REDACTED] e l'apertura della procedura di Amministrazione Straordinaria, ai sensi dell'art. 56, comma 1, lett. a) del TUF per gravi violazioni normative e irregolarità nell'amministrazione. Il giudizio su questo provvedimento è stato definito con sentenza del Consiglio di Stato n.3415/2023, che ha confermato la sentenza del TAR 2836/2021, (circostanza di cui già si dava atto nella ordinanza interlocutoria) che ha disposto la sottoposizione della società [REDACTED] ad



amministrazione straordinaria e lo scioglimento degli organi con funzione di amministrazione e controllo di [REDACTED]

L'odierno ricorrente non ha partecipato a questo procedimento, dal momento che non era più amministratore di [REDACTED] ma ciò non comporta alcuna compressione del suo diritto di difesa dal momento che nel procedimento che ci riguarda egli non deve e non può mettere in discussione la crisi dell'impresa, e i conseguenti provvedimenti adottati dalla Banca d'Italia bensì dimostrare la sua estraneità ai fatti.

La crisi della impresa, e la Amministrazione Straordinaria, sono da assumere come dati di fatto che emergono da altri provvedimenti di altre autorità, ma come la Corte di merito stessa afferma, si deve al tempo stesso rifuggire da giudizi di responsabilità oggettiva (*«L'inserimento del menzionato comma 4 oggi consente pacificamente di evitare giudizi di responsabilità oggettiva e di tener conto degli elementi utili a fornire un'immediata evidenza di estraneità ai fatti del soggetto interessato»*), e valutare se nonostante il fatto -oggettivo- della crisi di impresa, il soggetto conservi la sua idoneità- requisito soggettivo- perché estraneo ai fatti. Si tratta di una valutazione di idoneità, sulla premessa di un fatto oggettivo già accertato, e non di accertamento di responsabilità civile o penale. Sono piani diversi che vanno tenuti distinti, il che non sempre avviene nel ricorso.

19.- Il ricorrente si duole che la Corte d'appello abbia ritenuto legittima la cancellazione solo sulla base del provvedimento della Banca d'Italia ritenuto insindacabile e ragione sufficiente per disporre la cancellazione. Evidenzia inoltre la contraddittorietà del provvedimento dove da un lato parla di insindacabilità del provvedimento della Banca d'Italia dall'altro giudica irrilevanti gli elementi difensivi dedotti dall'odierno ricorrente in particolare la



modifica della *governance* della società [REDACTED] omettendo aprioristicamente qualsiasi valutazione in concreto sull'ascrivibilità al ricorrente dei fatti determinanti la crisi di [REDACTED]. Lamenta inoltre che la Corte non abbia considerato il fatto che l'ultima delle iniziative promosse dalle società [REDACTED] (contestate da Banca d'Italia e poste alla base del suo provvedimento, presupposto di quello di cancellazione di OCF) risale al 2017 e pertanto a ben due anni prima dell'adozione della misura di rigore; ciò che fa evidentemente venir meno quella prossimità tra comportamento negligente e adozione della misura che deve necessariamente sussistere per configurare la ascrivibilità dei fatti.

19.1.- Con queste censure non si coglie la *ratio decidendi*, posto che il provvedimento della Banca di Italia è insindacabile per l'OCF e anche per il giudice ordinario in quanto ad essa spetta accertare la crisi della impresa ed anche le ragioni per cui il dedotto mutamento della *governance* possa avere o meno spiegato effetti positivi; il predetto provvedimento si impugna davanti al giudice amministrativo, che nella specie si è ormai pronunciato definitivamente. Pertanto, che ci sia stata crisi della impresa che ha portato alla amministrazione straordinaria è ormai un accertamento indiscutibile; e non vi sono spazi di intervento, su questo punto, per il giudice civile, cui invece spetta l'accertamento del profilo soggettivo, nei termini di cui si è detto. Il provvedimento della Banca di Italia, in quanto accerta la crisi della impresa è il presupposto per la cancellazione, ma non è mai stato ritenuto «sufficiente» dalla Corte d'appello che anzi ha messo in luce che occorre verificare se il ricorrente potesse considerarsi estraneo ai fatti.

Pertanto, contrariamente a quanto deduce il ricorrente non vi è alcuna contraddittorietà nel provvedimento, dove da un lato correttamente si parla di insindacabilità del provvedimento della



Banca d'Italia per l'accertamento del fatto oggettivo, dall'altro si giudicano irrilevanti gli elementi difensivi dedotti dall'odierno ricorrente in particolare la modifica della *governance* della società

Questo è l'ambito in cui si deve muovere il giudizio dell'OCF e del giudice ordinario, il quale, rilevato l'accertamento – fatto dall'organo competente- della crisi di impresa, deve verificare se gli elementi addotti dall'interessato siano o meno idonei a dimostrare la sua estraneità ai fatti.

19.2.- In ordine a ciò si rileva, in primo luogo, che il dato normativo si riferisce a coloro che *«per almeno i due esercizi precedenti l'adozione dei relativi provvedimenti hanno svolto funzioni di amministrazione, direzione o controllo»* e non si riferisce invece come -il ricorrente vorrebbe- all'arco temporale in cui collocare *«l'ultima delle iniziative promosse dalla società»*. Si riferisce inoltre specificamente agli esercizi precedenti i provvedimenti l'adozione dei provvedimenti.

Inoltre, non risponde a verità che la Corte abbia omissa aprioristicamente qualsiasi valutazione in concreto sull'ascrivibilità al ricorrente dei fatti determinanti la crisi di e segnatamente la modifica della *governance*, elemento della difesa del ricorrente; piuttosto, la Corte d'appello ha ritenuto questo fatto irrilevante alla luce di quanto già emergeva oggettivamente sugli accertamenti relativi alla crisi di impresa. Le circostanze dedotte dal ricorrente sono state tenute presenti dalla Corte di merito, la quale pur fondandosi in larga parte sugli accertamenti compiuti dalla Banca di Italia, e sul provvedimento ormai divenuto definitivo, non si è supinamente appiattita su di esso.

20.- Sindacabilità del provvedimento della Banca d'Italia e automatica incidenza sulla posizione del ricorrente sono infatti, come sopra si diceva, due cose diverse.



Il provvedimento della Banca di Italia è insindacabile in questa sede perché il suo esame è riservato ad altro giudice e nella specie è ormai confermato con sentenza passata in giudicato (Consiglio di Stato). Anche se al giudizio non ha partecipato il [REDACTED] il provvedimento della Banca di Italia di sottoposizione ad Amministrazione Straordinaria della impresa (e le ragioni in punto di fatto che lo sostengono) è ormai definitivo ed è un dato di fatto da cui non si può prescindere. Pertanto, sia l'Organismo che il giudice ordinario devono necessariamente muovere dal dato di fatto ormai fermo che l'impresa è stata sottoposta ad amministrazione straordinaria e quindi si è realizzato il presupposto previsto dalla norma.

Il giudice ordinario è invece investito della questione (diritto soggettivo) della incidenza di questo provvedimento sulla posizione del ricorrente e tale è la valutazione operata dalla Corte territoriale che non ha affatto affermato che il provvedimento Banca di Italia estenda automaticamente i suoi effetti alla iscrizione; ha piuttosto affermato che esso rappresentava per l'OCF un dato di fatto di cui tenere conto. Ed invero una cosa è il fatto storico oggettivo cioè che vi sia stata una ispezione che la società sia stata posta in amministrazione controllata, dato di fatto indiscutibile; altra cosa è l'altra rilevanza della posizione soggettiva del ricorrente il quale ha diritto di mostrare la sua estraneità ai fatti per non incorrere nella cancellazione dall'albo. Di questo si è occupata la Corte d'appello in sede di controllo giurisdizionale, verificando se la parte avesse dimostrato la sua estraneità ai fatti; estraneità che nella specie la Corte ha ritenuto non dimostrata sia in ragione delle argomentazioni del provvedimento della Banca d'Italia confermato al TAR, sia in base ad una valutazione sulla rilevanza e conducenza delle prove offerte dal richiedente e segnatamente della documentazione che era stata



tempestivamente depositata. Lo stesso richiedente afferma infatti di avere fornito alla Corte d'appello una serie di documenti, tra cui le sentenze di altra autorità giudiziaria; ed in permessa la Corte afferma di avere ammesso i documenti tempestivamente depositati, ma non quelli tardivi, affermazione corretta posto che, non trattandosi di procedimento sanzionatorio non sussistono i poteri officiosi di cui all'art 195 TUF.

20.1.- È vero che la Corte d'appello ha in larga parte richiamato le motivazioni della sentenza del TAR che ha ritenuto legittimo il provvedimento della Banca d'Italia (giudizio oggi definitivo) ma ha anche esplicitato le ragioni per le quali le condivide evidenziando quei passaggi salienti ai fini della questione che qui ci occupa, in particolare con riferimento alla dedotta (e ritenuta insussistente) discontinuità della gestione, affermando che *«Nel merito si rileva che i mutamenti della governance di [REDACTED] che il Ricorrente asserisce avrebbero cagionato una discontinuità nella gestione, sono stati ritenuti, tanto dalla Banca d'Italia, quanto dal TAR Lazio, influenti nella prospettiva di garantire un effettivo risanamento ed una maggiore indipendenza della governance della Società rispetto alla posizione del socio di controllo, [REDACTED] società a sua volta controllata direttamente dai sig.ri [REDACTED]. Si chiarisce in proposito che, la modifica della governance della Società appare del tutto irrilevante, in quanto il socio di riferimento di [REDACTED] è rimasto immutato, non permettendo di fatto una effettiva discontinuità nella gestione.*

In questo contesto, del tutto irrilevanti sono i cambiamenti della struttura sociale da parte di [REDACTED] come la modifica del Consiglio di Amministrazione e del Collegio Sindacale, che il ricorrente asserisce avrebbero cagionato una discontinuità nella gestione. Si rammenta altresì che il TAR Lazio ha rilevato, fra



l'altro, come le sentenze della Corte di Appello di Bologna, con cui sono state annullate le sanzioni inflitte alle società terze [REDACTED] alle quali il ricorrente si richiama, non sono rilevanti ai fini delle valutazioni di competenza dell'OCF, poiché non hanno avuto ad oggetto le violazioni normative e le irregolarità nell'amministrazione riscontrate con riferimento alla [REDACTED]

20.2.- Sulla non estraneità del ricorrente ai fatti la Corte ha quindi reso un apprezzamento di merito autonomo che costituisce giudizio di fatto che non si può in questa sede ridiscutere.

Inoltre, la ricostruzione normativa effettuata dalla Corte d'appello è confutata genericamente, senza specifica indicazione dei criteri ermeneutici violati.

Il ricorrente, come rileva anche il Procuratore generale, essenzialmente espone delle generiche deduzioni sul diritto di difesa e sulla mancata ammissione delle prove, senza specifica indicazione dei parametri in concreto violati e senza specificare perché essi dimostrerebbero la sua estraneità ai fatti

In questo non si confronta con le ragioni esposte dalla Corte. Né la parte deduce un fatto storico decisivo di cui si sarebbe omesso l'esame. La dedotta circostanza che l'ultima delle iniziative promosse dalle società [REDACTED] (contestate da Banca d'Italia e poste alla base del suo provvedimento, presupposto di quello di cancellazione di OCF) *«risale al 2017 e pertanto a ben due anni prima dell'adozione della misura di rigore»*, oltre a non avere un diretto riferimento normativo, viene enunciata come se fosse di per sé dimostrativa del fatto che mancando la prossimità tra comportamento negligente e adozione della misura, mancherebbe anche la ascrivibilità dei fatti ad esso ricorrente; il che non è un fatto ma un valutazione che il ricorrente trae dal fatto, e quindi non denunciabile in questa sede secondo il paradigma di cui all'art 360 n. 5 c.p.c.



Ne consegue la dichiarazione di inammissibilità del ricorso principale, assorbito il ricorso incidentale condizionato e la condanna alle spese del ricorrente che si liquidano come da dispositivo in euro 7.000,00 per compensi ed euro 200,00 per spese non documentabili. Raddoppio del contributo unificato, ove dovuto.

P.Q.M.

dichiara inammissibile il ricorso principale e assorbito il ricorso incidentale. Condanna il ricorrente al pagamento, in favore del controricorrente, delle spese del giudizio di legittimità, che liquida in euro 7.000,00 per compensi euro 200,00 per spese non documentabili oltre alle spese forfetarie nella misura del 15 per cento ed agli accessori di legge. Ai sensi dell'art. 13 comma 1 quater del d.P.R. n. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente principale dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso principale a norma del comma 1-bis, dello stesso articolo 13, se dovuto.

Così deciso in Roma, il 11/09/2025.

Il Consigliere est.

RITA ELVIRA A. RUSSO

Il Presidente

LAURA TRICOMI

