

RIVISTA  
TRIMESTRALE  
DI DIRITTO  
DELL'ECONOMIA

RASSEGNA  
DI  
DOTTRINA  
E  
GIURISPRUDENZA

DIREZIONE SCIENTIFICA

G. ALPA - M. ANDENAS - A. ANTONUCCI  
F. CAPRIGLIONE - R. MASERA - R. Mc CORMICK  
F. MERUSI - G. MONTEDORO - C. PAULUS

2 / 2020 - SUPPLEMENTO

ISSN: 2036-4873

# RIVISTA TRIMESTRALE DI DIRITTO DELL'ECONOMIA

---

[WWW.RTDE.LUISS.IT](http://WWW.RTDE.LUISS.IT)

La sede della Rivista è presso  
la Fondazione G. Capriglione Onlus,  
Università Luiss G. Carli,  
Viale Romania 32, 00197 Roma.

## *Direzione Scientifica*

G. Alpa - M. Andenas - A. Antonucci - F. Capriglione  
R. Masera - F. Merusi - R. McCormick - G. Montedoro - C. Paulus

## *Direttore Responsabile*

F. Capriglione

## *Comitato di Redazione*

A. Tucci - V. Lemma - E. Venturi - D. Rossano - N. Casalino - A. Troisi

I contributi pubblicati in questa Rivista potranno essere  
riprodotti dalla Fondazione G. Capriglione Onlus su altre  
proprie pubblicazioni, in qualunque forma.

*Autorizzazione n. 136/2009, rilasciata dal Tribunale di Roma in data 10 aprile 2009.*

## COMITATO SCIENTIFICO PER LA VALUTAZIONE

L. Ammannati, E. Bani, P. Benigno, R. Bifulco, A. Blandini, C. Brescia Morra, M. Brogi, R. Calderazzi, E. Cardi, A. Cilento, M. Clarich, A. Clarizia, R. Cocozza, G. Colavitti, F. Colombini, G. Conte, P. E. Corrias, C. G. Corvese, L. De Angelis, M. De Benedetto, P. De Carli, C. De Caro, P. de Gioia Carabellese, M. De Poli, G. Desiderio, L. Di Brina, L. Di Donna, G. Di Gaspare, F. Guarracino, F. Di Porto, G. Di Taranto, V. Donativi, M. V. Ferroni, L. Foffani, C. Fresa, P. Gaggero, I. Ingravallo, C. Irti, R. Lener, L. Ludovici, N. Lupo, M. B. Magro, F. Maimeri, A. Mangione, G. Martina, S. Martuccelli, M. Maugeri, R. Miccù, F. Moliterni, S. Monticelli, G. Napolitano, G. Niccolini, A. Niutta, M. Passalacqua, M. Pellegrini, M. Proto, M. Rabitti, N. Rangone, P. Reichlin, R. Restuccia, A. Romano, A. Romolini, C. Rossano, G. Ruotolo, C. Russo, I. Sabbatelli, A. Sacco Ginevri, F. Sartori, A. Sciarrone, M. Sepe, G. Sicchiero, D. Siclari, M. Siri, G. Terranova, G. Tinelli, V. Troiano, A. Urbani, P. Valensise, A. Zimatore

## REGOLE DI AUTODISCIPLINA PER LA VALUTAZIONE DEI CONTRIBUTI

I contributi inviati alla Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia sono oggetto di esame da parte del «Comitato scientifico per la valutazione» secondo le presenti regole.

1. Prima della pubblicazione, tutti gli articoli, le varietà, le note e le osservazioni a sentenza inviati alla *Rivista* sono portati all'attenzione di due membri del *Comitato*, scelti in ragione delle loro specifiche competenze ed in relazione all'area tematica affrontata nel singolo contributo.
2. Il contributo è trasmesso dalla *Redazione* in forma anonima, unitamente ad una scheda di valutazione, ai membri del *Comitato*, perché i medesimi – entro un congruo termine – formulino il proprio giudizio.
3. In ciascun fascicolo della *Rivista* sarà indicato, in ordine alfabetico, l'elenco dei membri del *Comitato* che hanno effettuato la valutazione dei contributi pubblicati.
4. In presenza di pareri dissenzienti, la *Direzione* si assume la responsabilità scientifica di procedere alla pubblicazione, previa indicazione del parere contrario dei membri del *Comitato*.
5. Ove dalle valutazioni emerga un giudizio positivo condizionato (a revisione, integrazione o modifica), la *Direzione* promuove la pubblicazione solo a seguito dell'adeguamento del contributo alle indicazioni dei membri del *Comitato*, assumendosi la responsabilità della verifica.

## I CONTRIBUTI DEL PRESENTE FASCICOLO SONO STATI VALUTATI DA:

E. Bani, F. Moliterni, M. Siri

**TEMI E PROBLEMI**

**DI**

**DIRITTO DELL'ECONOMIA**

Pubblicazione degli atti del convegno dal titolo

*“Le sanzioni della Banca d’Italia e della CONSOB:  
i recenti orientamenti interni e sovranazionali”*, organizzato il 17 ottobre  
2019 presso l’Università Ca’ Foscari Venezia.

## INDICE

<i>Presentazione (Introduction)</i> .....	1
ELENA BINDI – <i>Le sanzioni della Banca d'Italia e della Consob: i recenti orientamenti interni e sovranazionali. Introduzione (Bank of Italy and Consob sanctions, second the recent internal and supranational jurisprudence. Introductory Report)</i> .....	4
ALBERTO URBANI – <i>Vigilanza bancaria e sanzioni (Banking supervision and sanctions)</i> .....	23
MARCELLO CLARICH – <i>Sanzioni delle Autorità indipendenti e garanzie del contraddittorio (Sanctions of independent authorities and guarantee of adversarial procedure)</i> .....	40
PAOLO LUCCARELLI – <i>Profili critici dei procedimenti sanzionatori Consob e Banca d'Italia: analisi e riflessioni sul difficile ruolo del difensore tra prassi consolidate e il favor giurisprudenziale nei confronti delle Autorità di vigilanza (Critical issues of Consob and Bank of Italy sanctioning proceedings: an analysis and some thoughts on the difficult role of the defense attorney caught between established precedents and judiciary bias in favor of the Regulators)</i> .....	47
ANDREA PISANESCHI – <i>Le sanzioni amministrative della Consob e della Banca di Italia: gli indirizzi delle giurisdizioni sovranazionali e le problematiche applicative interne (The Consob and Bank of Italy administrative sanctions: supranational guidelines and internal problems)</i> .....	81

WLADIMIRO TROISE MANGONI – *L’impugnazione delle sanzioni irrogate dalla Banca d’Italia e dalla Consob: l’insoddisfacente qualificazione dei vizi attinenti alla motivazione del provvedimento nella prospettiva giurisprudenziale del giudizio sul rapporto* (The appeal against punitive measures adopted by the Bank of Italy and the Consob: the unsatisfactory classification of flaws concerning the statement of reasons within the judicial perspective based on the so-called “legal relationship” review).....98

EVA R. DESANA – *Ne bis in idem e close connection: recenti evoluzioni* (Ne bis in idem e close connection: an update).....118

FRANCESCO MUCCIARELLI – *Le ricadute domestiche della giurisprudenza ‘europea’ sul ne bis in idem* (The domestic impact of ‘European’ case-law on *ne bis in idem*).....162

NICOLETTA VETTORI – *Le garanzie individuali nei confronti del potere sanzionatorio di Consob nella ‘confusione’ fra vigilanza e sanzione* (Individual guarantees against CONSOB’s administrative sanctions in the ‘confusion’ between supervisory powers and sanctioning powers).....185

## **PRESENTAZIONE**

### *(Introduction)*

1. Il presente fascicolo della rivista raccoglie gli atti di un convegno dal titolo «Le sanzioni della Banca d'Italia e della CONSOB: i recenti orientamenti interni e sovranazionali» che si è tenuto presso l'Università Ca' Foscari di Venezia il 17 ottobre 2019, organizzato congiuntamente dal locale Dipartimento di Economia e dal Dipartimento di Studi Aziendali e Giuridici dell'Università di Siena.

Si tratta di un tema di notevole interesse e di sempre viva attualità, tanto più da quando nel 2014 – come ben noto agli addetti ai lavori – una importante ed assai discussa sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, resa nel caso Grande Stevens, riprese l'orientamento già affermato sin dal lontano 1976 nel caso Engel che riconosce carattere penale alle sanzioni amministrative al ricorrere di tre criteri specifici, giungendo alla conclusione di ritenere violati nella vicenda in esame, che riguardava un accertato abuso di mercato, sia il principio dell'equo processo (per ritenuta mancanza di imparzialità oggettiva della CONSOB nel relativo procedimento sanzionatorio) sia il principio del *ne bis in idem* (per essere state irrogate al contempo sanzioni penali e sanzioni amministrative).

Anche a seguito di tale decisione (e di altre che ad essa sono seguite) negli anni a venire sono intervenute significative modifiche normative: a livello sovranazionale hanno visto la luce la c.d. MAD II (*Market Abuse Directive II*) e il c.d. MAR (*Market Abuse Regulation*), i quali hanno previsto un "meccanismo di compensazione sanzionatoria" che concede al giudice del secondo procedimento margini molto ampi nella commisurazione della risposta punitiva; sul piano interno, invece, oltre alle conseguenti misure di adeguamento apportate mediante il D.Lgs. 10 agosto 2018, n. 107, sia la

CONSOB che la Banca d'Italia hanno rivisto le proprie procedure sanzionatorie, anche per tener conto delle ulteriori innovazioni rivenienti da altri provvedimenti dell'Unione Europea, come ad es. la c.d. MiFID II.

2. Il convegno in parola ha inteso approfondire taluni aspetti di una materia che è, dunque, magmatica e in costante evoluzione, seguendo un approccio necessariamente pluridisciplinare.

È così che, dopo un inquadramento introduttivo delle principali questioni sul tappeto (Bindi, Le sanzioni della Banca d'Italia e della Consob: i recenti orientamenti interni e sovranazionali), al tavolo dei relatori si sono succeduti studiosi di diritto dell'economia (Urbani, Vigilanza bancaria e sanzioni), di diritto amministrativo (Clarich, Sanzioni delle autorità indipendenti e garanzie del contraddittorio; Troise Marangoni, L'impugnazione delle sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia e dalla CONSOB: l'insoddisfacente qualificazione dei vizi attinenti alla motivazione del provvedimento nella prospettiva giurisprudenziale del giudizio sul rapporto; Vettori, Le garanzie individuali nei confronti del potere sanzionatorio di CONSOB nella "confusione" fra vigilanza e sanzione), costituzionale (Pisaneschi, Le sanzioni amministrative della CONSOB e della Banca di Italia: gli indirizzi delle giurisdizioni sovranazionali e le problematiche applicative interne), commerciale (Desana, *Ne bis in idem* e *close connection*: recenti evoluzioni) e penale (Mucciarelli, Le ricadute domestiche della giurisprudenza "europea" sul *ne bis in idem*), cui si è affiancata la voce proveniente dal mondo dell'avvocatura (Luccarelli, Profili critici dei procedimenti sanzionatori Consob e Banca d'Italia: analisi e riflessioni sul difficile ruolo del difensore tra prassi consolidate e il *favor* giurisprudenziale nei confronti delle Autorità di vigilanza).

Ne è derivato un quadro d'insieme stimolante ed apprezzabile per i



molteplici spunti di riflessione che suggerisce, a conferma ulteriore delle diuturne difficoltà tra le quali sono chiamate ad operare le Autorità di vigilanza dei mercati finanziari alla ricerca di un punto di equilibrio, sempre delicato, tra *enforcement ex ante* ed *enforcement ex post*.

Roma, 15 settembre 2020

**La Direzione**

## VIGILANZA BANCARIA E SANZIONI \*

*(Banking supervision and sanctions)*

**ABSTRACT:** *Over time, the bank sanctioning regulations have been subject to recurring changes, most recently and incisively in 2015 by means of the legislative decree implementing the so-called CRD IV (dir. 2013/36/EU) and therefore in the context of the establishment of the Single Supervisory Mechanism. The new regulatory framework confirms that in the banking system sanctions are designed to strengthen the general supervisory action over the sector. This is also demonstrated in the supervisory provisions the Bank of Italy has issued on this subject matter.*

**SOMMARIO:** 1. Le possibili ragioni per una rinnovata attenzione al tema dei rapporti tra vigilanza bancaria e potestà sanzionatoria delle Autorità di settore. – 2. Le principali fonti normative in materia di sanzioni bancarie. – 3. I nessi tra la generale attività di vigilanza e i profili sanzionatori. – 4. Effettività, proporzionalità e dissuasività delle sanzioni. – 5. Ulteriori spunti rivenienti dall'iter istruttorio. – 6. Le sanzioni bancarie in ottica sinergica con l'insieme dei poteri di vigilanza.

1. Quali le relazioni tra la normativa bancaria di vigilanza e la disciplina sanzionatoria che la accompagna e quale in particolare l'apporto che la seconda può offrire nella prospettiva di una più efficace azione di supervisione pubblica sui soggetti vigilati? In sé non si tratta certamente di un interrogativo nuovo<sup>1</sup>,

---

\*Contributo approvato dai revisori.

<sup>1</sup>Per i primi rilievi v. infatti già PRATIS, *La disciplina giuridica delle aziende di credito*, Milano, 1972, p. 489 ss., partic. p. 496; DESIDERIO, *Profili ricostruttivi della sanzione bancaria*, in *Banca, impr., soc.*, 1992, p. 457 ss., partic. p. 459 ss., ma soprattutto CONDEMI, *Le sanzioni amministrative bancarie e la giurisprudenza della Corte d'Appello di Roma*, in *Quaderni di ricerca giuridica* della Consulenza Legale della Banca d'Italia, n. 22, 1991, p. 15 ss.; ID., *Commento sub art. 144*, in *Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e*

ma il percorso evolutivo che ha segnato l'ordinamento di settore negli ultimi anni, da un lato, e la rivisitazione, parimenti recente, proprio dell'apparato sanzionatorio sia sotto il profilo sostanziale sia da quello procedurale, dall'altro, forse legittimano qualche breve nota di aggiornamento e di riflessione sul tema.

Premesso che per limiti di tempo intuibili le mie considerazioni si concentreranno unicamente sulle sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia e non anche su quelle di competenza della CONSOB (fatti salvi, al più, alcuni riferimenti marginali al Testo unico della finanza)<sup>2</sup> e che, parimenti, non mi addentererò affatto in un'analisi puntuale dell'attuale disciplina sanzionatoria bancaria, nel prosieguo mi limiterò ad affrontare l'argomento dalla specifica prospettiva del diritto dell'economia, guardando cioè alla banca come ad un'impresa regolata in modo peculiare nel contesto di quello che un tempo avremmo chiamato ordinamento "sezionale" e, come tale, sottoposta ad una disciplina articolata e specifica in ragione dei rilevanti interessi generali connessi allo svolgimento della sua attività.

2. In questa chiave di lettura, se si vuole analizzare il ruolo che i profili sanzionatori della legislazione bancaria ricoprono nel più ampio quadro dell'azione di supervisione pubblica sugli intermediari del settore occorre ne-

---

*creditizia*<sup>1</sup>, a cura di F. Capriglione, Padova, 1994, p. 710 s. Più in generale, sul regime sanzionatorio nella vecchia legge bancaria, in aggiunta agli AA. appena citati, v. BATTAGLINI, *Sanzioni amministrative, disciplinari e penali nella nuova legge bancaria*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 1938, I, p. 2 ss.; PISANTI, *Commento sub art. 87 l.b.*, in *Codice commentato della banca*, a cura di F. Capriglione e V. Mezzacapo, Milano, 1990, p. 1050 ss.; PORZIO, *La disciplina giuridica dell'esercizio del credito*, Napoli, 1991, p. 293 ss.

<sup>2</sup>Sui poteri sanzionatori della CONSOB, v. da ultimo PERASSI - D'AMBROSIO, *Le sanzioni amministrative*, in *Il Testo Unico finanziario*, a cura di M. Cera e G. Presti, Bologna, 2020, p. 2243 ss.

cessariamente partire da una, seppur sommaria, ricognizione delle fonti normative in materia.

Al centro del sistema si collocano ovviamente le disposizioni contenute nel Capo II del Titolo VIII del Testo unico dedicato appunto, nel suo insieme, al tema delle «*Sanzioni*», che nella sua struttura originaria era articolato in modo molto schematico e lineare in un primo Capo volto a prevedere le misure afflittive di carattere penale e in un secondo, quello che ci riguarda da vicino, concernente le sanzioni amministrative. Si trattava, quanto a quest'ultimo, di due soli articoli: il 144, che attraverso il richiamo di una lunga serie di articoli dello stesso Testo unico prevedeva l'irrogazione di sanzioni pecuniarie nel caso di loro violazioni; e l'art. 145 che disciplinava invece la relativa procedura sanzionatoria<sup>3</sup>.

Nel corso degli anni l'impianto iniziale è stato modificato a più riprese<sup>4</sup>, tant'è che gli artt. 144 e 145 oggi sono, per così dire, "scivolati" in un Capo V dello stesso Titolo. Tralasciando in particolare le modifiche introdotte con la c.d. legge per la tutela del risparmio n. 262/2005<sup>5</sup>, la materia è stata rivista soprattutto per effetto della c.d. CRD IV (dir. 2013/36/UE), direttiva<sup>6</sup> che ha inteso in-

---

<sup>3</sup>Per una visione d'insieme, cfr. CLARICH, *Le sanzioni amministrative nel Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia: profili sostanziali e processuali*, in *Banca, impr., soc.*, 1995, p. 59 ss.

<sup>4</sup>Per una ricostruzione di tale percorso evolutivo, v. ENGST, *Commento sub art. 144*, in *Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*<sup>4</sup>, a cura di F. Capriglione, Milano, 2018, p. 2641 ss.

<sup>5</sup>Sulle quali si veda, per tutti, BANI, *Le sanzioni amministrative*, in *La nuova legge sul risparmio*, a cura di F. Capriglione, Padova, 2006, p. 389 ss.; CAPRIGLIONE, *Crisi di sistema ed innovazione normativa: prime riflessioni sulla nuova legge sul risparmio (l. n. 262 del 2005)*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2006, I, p. 176 ss.; GULLO, *Gli interventi sul sistema sanzionatorio*, in *La tutela del risparmio nella riforma dell'ordinamento finanziario*, a cura di L. De Angelis e N. Rondinone, Torino, 2008, p. 587 ss.

<sup>6</sup>Con le disposizioni di cui agli artt. 64 ss., ma non solo.

trodurre in tutti gli Stati membri trattamenti repressivi e sanzionatori uniformi, agendo al contempo su svariati profili: il novero dei soggetti passibili di sanzioni (persone fisiche e giuridiche); le misure di natura non patrimoniale comminabili, in aggiunta o in alternativa alle sanzioni pecuniarie; gli importi di tali sanzioni, elevati nel massimo edittale sia per le persone fisiche che per quelle giuridiche; le modalità di pubblicazione dei provvedimenti sanzionatori adottati dalle Autorità competenti<sup>7</sup>. Ne consegue che con il d.lgs. 12 maggio 2015, n. 72, di attuazione di quella direttiva, il nostro Testo unico risulta arricchito di ben altri nove articoli<sup>8</sup>. Una sorte analoga è toccata al Testo unico della finanza, giacché una delle linee guida della riforma è consistita nella sottoposizione ad un regime sanzionatorio uniforme di tutti i soggetti disciplinati dai due Testi unici. Norme di carattere sanzionatorio sono state previste ad ogni modo anche nel d.lgs. 16 novembre 2015, n. 180 (in particolare all'art. 69), nell'ambito cioè delle norme in materia di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento.

Il quadro, peraltro, è reso ancora più articolato dalla circostanza che, come ben noto, con il Regolamento (UE) n. 1024/2013 è stato istituito il Meccanismo di Vigilanza Unico, che ha portato tra i molti altri aspetti alla suddivisione dei soggetti vigilati nelle due grandi famiglie delle banche c.d. «*significant*», vigilate direttamente dalla Banca Centrale Europea, e di quelle c.d. «*less significant*», tendenzialmente rimaste sotto la supervisione delle singole Autorità na-

---

<sup>7</sup>In argomento, nella letteratura internazionale, v. per tutti GÖTZ - TRÖGER, *Fines for misconduct in the banking sector: What is the situation in the EU?*, in *SAFE White Paper Series 47*, Leibniz Institute for Financial Research SAFE and in European Parliament Scrutiny paper on the Single Supervisory Mechanism provided at the request of the Economic and Monetary Affairs Committee, March 2017, partic. p. 22.

<sup>8</sup>Precisamente, dal 144-*bis* al 144-*septies* e dal 145-*bis* al 145-*quater*.

zionali. Conseguentemente, secondo quanto prevede il regolamento alla base della *Banking Union*, la Banca d'Italia ha conservato piena potestà sanzionatoria soltanto nei confronti dei soggetti «meno significativi», mentre nei confronti degli altri l'Autorità nazionale agisce esclusivamente su richiesta della BCE e per sanzionare violazioni di norme nazionali (comprese peraltro quelle di recepimento delle direttive riferite all'ambito dei compiti di vigilanza della BCE) e/o per applicare misure non pecuniarie; in questi casi, tuttavia, il nostro Organo di vigilanza può promuovere presso la BCE l'avvio di una procedura sanzionatoria. Le dimensioni dell'intermediario vigilato non rilevano affatto, invece, con riguardo alle materie estranee alle competenze di vigilanza della BCE, *in primis* quelle riguardanti la "trasparenza" e quelle in materia di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. I soli casi, pertanto, nei quali la BCE ha assunto poteri sanzionatori diretti riguardano la violazione da parte di soggetti «*significant*» di atti giuridici europei direttamente applicabili (ad es. regolamenti dell'Unione Europea) qualora la sanzione da irrogare abbia natura pecuniaria, nonché – qui senza distinguere tra soggetti significativi o meno significativi – in presenza di violazioni di regolamenti e decisioni della BCE che creino obbligazioni dirette nei confronti di quest'ultima<sup>9</sup>.

Come si può ben vedere, siamo in presenza di una distribuzione della potestà sanzionatoria coerente, anche quanto a complessità, con l'assetto composito delle competenze che è risultato dall'avvento dell'Unione bancaria, del qua-

---

<sup>9</sup>In argomento, v. le valutazioni di CLARICH, *Le sanzioni amministrative bancarie nel meccanismo di vigilanza unico*, in *Banca, impr., soc.*, 2014, p. 333 ss. nonché in *Scritti per Franco Belli*, Pisa, 2014, p. 127 ss.; CAPRIGLIONE, *Nuova finanza e sistema italiano*, Milano, 2016, p. 177 ss.; SUPINO, *Nuovo regime sanzionatorio e poteri delle autorità di controllo del settore finanziario*, in *federalismi.it*, 25 gennaio 2017, partic. p. 7 ss.; BRESCIA MORRA, *Il diritto delle banche. Le regole dell'attività*<sup>3</sup>, Bologna, 2020, p. 252 s.

le porta i pregi, ad esempio in termini di uniformità delle regole e di parità di trattamento tra i maggiori *players* del mercato, ma anche gli inevitabili limiti connaturati al rapporto, non sempre agevole, tra l'adozione di norme che si vorrebbero di comune applicazione nei confronti di tutti i soggetti vigilati (fatta salva l'applicazione del principio di proporzionalità, tanto evocato quanto nei fatti spesso relegato a profili di rilevanza secondaria) e l'affidamento almeno parziale (ma comunque significativo) di tale applicazione ad una pluralità di autorità nazionali<sup>10</sup>. Anche quando, poi, l'obiettivo dell'uniformità di trattamento parrebbe raggiunto almeno in quei casi – non pochi e soprattutto di non scarsa rilevanza – nei quali la richiesta dell'irrogazione di sanzioni amministrative promana dalla Banca Centrale Europea, l'impugnabilità dei provvedimenti delle Autorità nazionali che vi conseguano davanti alle Autorità giudiziarie domestiche rischia, nei fatti, di ridimensionare non poco – e proprio per le banche più significative – l'uniformità perseguita, non fosse altro, ad esempio, per la diversa durata dei procedimenti da Paese a Paese e per la presenza di orientamenti giurisprudenziali che non è affatto detto siano (o saranno) altrettanto omogenei.

Tornando alle fonti, è lo stesso art. 145-*quater* t.u.b. ad affidare alla Banca d'Italia il compito di emanare disposizioni attuative dell'intero Titolo nel quale la norma è inserita. Ne discende che una rilevanza centrale, per l'argomento che stiamo affrontando, è ricoperta dal provvedimento datato 18 dicembre 2012 (sostitutivo di altri precedenti), con il quale la stessa Banca d'Italia ha emanato le «*Disposizioni di vigilanza in materia di sanzioni e procedura sanzionatoria amministrativa*». Si tratta di disposizioni modificate a due riprese, l'ultima delle quali lo scorso 15 gennaio ai fini di adeguamento da un lato al re-

---

<sup>10</sup>Sul punto v. ancora CAPRIGLIONE, *op. ult. cit.*, p. 128 ss.

cepimento della Quarta direttiva antiriciclaggio (d.lgs. n. 90/2017) e dall'altro alle modifiche introdotte nel Testo unico della finanza in attuazione delle direttive UCITS V (dir. UE n. 91/2014) e MiFID II (dir. UE n. 65/2014). Con l'occasione, è stata anche prevista la possibilità di notificare la contestazione delle violazioni attraverso Posta Elettronica Certificata.

Sono le stesse Disposizioni della Banca d'Italia a richiamare peraltro altri due regolamenti dello stesso Istituto che incidono sulla materia delle sanzioni di vigilanza in ambito bancario: quello dell'11 dicembre 2007 che disciplina le modalità di accesso ai documenti amministrativi riguardanti l'attività di vigilanza dell'Autorità e quello del 25 giugno 2008 recante l'individuazione dei termini e delle unità organizzative responsabili dei procedimenti amministrativi in ambito di vigilanza ai sensi della l. n. 241/1990 sulla c.d. trasparenza amministrativa. Spunti e riferimenti si trovano comunque anche in altri provvedimenti della Banca d'Italia, in particolare nella «Guida per l'attività di vigilanza» di cui alla circolare n. 269/2008<sup>11</sup> e, seppure per soli richiami, nelle generali «Disposizioni di vigilanza per le banche» di cui alla circolare n. 285/2013 e successivi aggiornamenti.

3. Come accennavo in apertura, questo *excursus* preliminare sulle principali fonti normative che regolano la materia sanzionatoria in ambito bancario costituisce la premessa indispensabile per cercare di comprendere il ruolo che l'ordinamento del credito (così come, nell'insieme, quello della finanza) attribuisce alle sanzioni bancarie nel più ampio contesto della supervisione pubblica sull'attività degli intermediari del settore. A cosa servono, dunque (o, meglio, a

---

<sup>11</sup>Cfr. circ. 7 maggio 2008, n. 269, 10° aggiorn. del 19 luglio 2018, Parte Seconda, Sez. I, Cap. III.



cosa devono servire), le sanzioni bancarie, dal punto di vista delle Autorità di settore? Quali i nessi tra l'“ordinaria” azione di vigilanza e lo specifico profilo che ci occupa?

Mi pare che un primo punto fermo, al riguardo, possa essere ravvisato nel dato normativo che vuole iscritta anche la potestà sanzionatoria della Banca d'Italia – ma un discorso analogo, pur con gli opportuni adattamenti del caso, potrebbe naturalmente essere sviluppato anche con riferimento alla CONSOB – nel contesto generale della «vigilanza bancaria» complessivamente considerata. La conferma ci viene direttamente già dalla c.d. “meta-norma” di cui all'art. 5 t.u.b., quella cioè che esplicita le «finalità della vigilanza». Si tratta infatti di obiettivi cui è preordinato l'esercizio dell'*insieme* dei poteri di supervisione attribuiti dal Testo unico bancario alle autorità creditizie, come sancisce a chiare lettere la stessa disposizione. Per vero, quando il Testo unico entrò in vigore, dubbi legittimi in merito alla permanenza delle medesime finalità furono sollevati in riferimento alle situazioni di crisi della banca<sup>12</sup>, ma per quanto attiene alle sanzioni non mi consta vi sia chi abbia mai messo in discussione il nesso fun-

---

<sup>12</sup>È palese, infatti, che una volta intervenuta, in particolare, la liquidazione coatta amministrativa dell'impresa bancaria, l'obiettivo della sana e prudente gestione del singolo soggetto vigilato viene *in re ipsa* a cadere: sul punto cfr. le considerazioni di TUSINI COTTAFVI, *La liquidazione coatta amministrativa*, in *La crisi dell'impresa bancaria. Profili economici e giuridici*, a cura di G. Boccuzzi, Milano, 1998, p. 236. Tuttavia, da un lato già nel contesto ordinamentale seguito alla riforma del 1993 si sarebbe potuto obiettare che, certamente, non tutte le finalità devono essere perseguite con ciascuno dei poteri a disposizione; dall'altro, soprattutto, dopo il recepimento della BRRD, si deve constatare che oggi i poteri attribuiti alla Banca d'Italia come «autorità di risoluzione» (non come «autorità di vigilanza») perseguono finalità dichiaratamente distinte da quelle enucleate dal Testo unico bancario, tant'è che sono disciplinati in un corpo normativo autonomo (il d.lgs. n. 180/2015 poc'anzi ricordato), senza tralasciare che anche l'amministrazione straordinaria ha assunto connotati diversi rispetto al passato, simili per molti versi alle misure di intervento precoce di cui agli artt. 69-*octiesdecies* ss., al punto che i relativi presupposti sono espressamente comuni.

zionale con l'assunto finalistico generale scolpito dall'art. 5<sup>13</sup>.

Anzi, indicazioni circa l'orientamento teleologico della disciplina sanzionatoria in linea con le generali finalità dell'azione di vigilanza si traggono in modo esplicito dalla normativa di rango subordinato, a partire innanzitutto dalle disposizioni in materia di sanzioni e procedura sanzionatoria amministrativa poc'anzi ricordate, che si aprono, in modo significativo, evidenziando come tali disposizioni rispondano «*all'esigenza di censurare il mancato rispetto delle norme poste a presidio della sana e prudente gestione dell'attività bancaria e finanziaria, della correttezza e trasparenza dei comportamenti e della prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo*»; in modo analogo si esprime la Guida per l'attività di vigilanza<sup>14</sup>.

Il *fil rouge* che lega la disciplina sanzionatoria all'azione di vigilanza nel suo insieme trova tuttavia ulteriori e significative conferme in numerosi altri passaggi delle Disposizioni in materia.

In tema di accertamento delle violazioni, ad esempio, si dice espressamente che tale attività viene condotta dalla Banca d'Italia «*secondo un approc-*

---

<sup>13</sup>Accennano anzi espressamente a tale relazione CECI IAPICHINO, *Sanzioni amministrative*, in *La nuova legge bancaria*, a cura di P. Ferro-Luzzi e G. Castaldi, Milano, 1996, p. 2106 s.; BRESCIA MORRA, *op. cit.*, p. 251.

<sup>14</sup>Il richiamo al tema della correttezza e della trasparenza dei comportamenti offre lo spunto per ricordare incidentalmente come a partire dal 2010 il Testo unico bancario si sia arricchito sotto il profilo teleologico anche di obiettivi in tale direzione, secondo il dettato del modificato art. 127, anche se rimane sul punto una differenza significativa sia con il Testo unico della finanza, che all'art. 5 cita la «*tutela dell'investitore*» tra le finalità generali della vigilanza e non in una norma a sé stante, sia ancor più con il codice delle assicurazioni, dove «*l'adeguata protezione degli assicurati e degli aventi diritto alle prestazioni assicurative*» è addirittura lo scopo principale perseguito, come si evince apertamente dall'art. 3. Sul punto, per tutti, sia consentito un rinvio ad URBANI, *La vigilanza sui soggetti esercenti il credito ai consumatori*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2012, I, p. 447 ss.

*cio unitario, inquadrando le potenziali irregolarità nell'ambito della complessiva azione di vigilanza»*: un'attestazione più evidente del nesso funzionale di cui stiamo parlando non si sarebbe potuta pretendere. Certamente il mancato rispetto di una prescrizione di vigilanza merita di essere rilevato e censurato, al pari di qualunque altra norma violata, ma è chiaro che una rappresentazione pur rigorosa dei comportamenti assunti da un soggetto vigilato che intenda porsi come obiettivo la sua sana e prudente gestione deve iscriversi in una valutazione di insieme dell'intermediario, rischiando altrimenti di condurre ad esiti non coerenti con gli obiettivi perseguiti.

Sempre nell'ambito dell'accertamento delle violazioni, risulta interessante una precisazione che precede di poco quella appena riferita: si legge infatti, subito sopra, che *«Nelle materie disciplinate da norme di principio (di carattere generale o gestionale), in coerenza con esigenze di certezza e prevedibilità della sanzione, la Banca d'Italia valuta la condotta tenendo anche in considerazione eventuali provvedimenti a carattere generale emanati allo scopo di precisare il contenuto del precetto»*. In tutta evidenza, l'intento è quello di assicurare il rispetto del *principio di legalità* in una materia come quella bancaria che prevede, accanto a numerosissime prescrizioni puntuali di carattere quantitativo (il pensiero corre naturalmente, in primo luogo, alla nutrita serie di *ratios* patrimoniali che ogni banca è tenuta a rispettare), anche numerose previsioni dai tratti più discorsivi<sup>15</sup>. Quando ad esempio, nel dettare regole organizzative in materia di

---

<sup>15</sup>Sul del principio di legalità applicato al campo della vigilanza bancaria restano ancora attuali le considerazioni di TORCHIA, *Il controllo pubblico della finanza privata*, Padova, 1992, p. 466 ss. nonché di CAPRIGLIONE, *L'ordinamento finanziario verso la neutralità*, Padova, 1994, p. 128 ss.; ma riferimenti, ad es., anche in CECI IAPICHINO, *op. cit.*, p. 2107. Sempre in argomento, v. però altresì i rilievi critici di COSTI, *L'ordinamento bancario*<sup>5</sup>, Bologna, 2012, p. 681 s., che paventa il rischio di un rispetto solo apparente del principio di legalità stante la ritenuta vaghezza

grandi esposizioni, le *Disposizioni di vigilanza* prescrivono che «Le banche de[bbano] attenersi a regole di comportamento che garantiscano la possibilità di conoscere le grandi esposizioni, valutarne la qualità, seguirne l'andamento nel tempo»<sup>16</sup>, il lettore meno esperto potrebbe essere erroneamente indotto a considerare questa indicazione una norma – per così dire – un po' "meno norma" di altre ben più circostanziate; è chiaro che in realtà non è così, ma non è un caso che proprio per sgombrare il campo da ogni possibile incertezza le stesse Disposizioni si premurino nel prosieguo di fornire, a corredo, degli orientamenti di maggior dettaglio, suggerendo tra le altre cose di verificare con attenzione le notizie e i dati forniti dalla clientela e di utilizzare a questo scopo ogni strumento conoscitivo disponibile, come archivi aziendali, la Centrale dei rischi o quella dei bilanci. Un discorso analogo potrebbe farsi con riguardo ai diversi ambiti nei quali il principio generale della sana e prudente gestione viene declinato dalle Autorità di settore nel concreto della singola materia, esplicitando criteri applicativi più dettagliati. Ebbene, come si evince dal passo delle disposizioni di vigilanza in materia di sanzioni poc'anzi riportato, queste specificazioni producono dei riflessi, naturali e inevitabili, sul piano dell'accertamento delle violazioni, nella prospettiva della possibile adozione di provvedimenti di carattere sanzionatorio. Anche quando, dunque, un determinato comportamento viene censurato non perché in violazione di una disposizione tecnica puntuale ma perché giudicato contrario a una o più norme di principio poste a fondamento dell'*agere* bancario, nell'adottare misure di carattere sanzionatorio la Banca d'Italia e la Banca Centrale Europea, in ragione della loro funzione di presidio

---

dell'art. 144 t.u.b.; sulla stessa linea di pensiero DE BIASI, *Persuasione a castigo. Le sanzioni amministrative nel TUB e nel TUF*, Milano, 2003, p. 194 ss.

<sup>16</sup>Circ. 285, Parte Seconda, Cap. 10, Sez. V.

della legalità, non possono venir meno esse stesse per prime al rigoroso rispetto delle clausole di carattere generale inscritte nel DNA dell'ordinamento giuridico. Ciò evidentemente e indirettamente significa, tra l'altro, che ferma restando la già rilevata necessità di non trascurare anche nel momento sanzionatorio la situazione complessiva dell'intermediario inquadrando tale momento nel contesto d'insieme della relazione di vigilanza, l'ossequio al principio di legalità impone valutazioni oggettive e scevre da condizionamenti teleologici di altra natura.

4. Nuovamente nel paragrafo di apertura delle Disposizioni cui sto facendo continuo riferimento, viene altresì precisato che «*La disciplina e l'attività sanzionatoria tendono ad assicurare l'effettività delle regole*» e che «*le sanzioni hanno carattere effettivo, proporzionato e dissuasivo*».

Sul primo punto non mi soffermo, poiché riproduttivo dell'esplicitazione di un intento già dichiarato, come abbiamo avuto modo di vedere; rilevo soltanto ancora una volta una comunanza di intenti con le finalità enunciate dall'art. 5 t.u.b., qui in particolare l'osservanza delle disposizioni in materia creditizia.

L'altro assunto merita invece qualche considerazione aggiuntiva, in quanto sintetizza ed anticipa alcune scelte di fondo rivenienti dalla CRD IV e quindi, di riflesso, dal suo decreto di recepimento del 2015. Come risulta di tutta evidenza, è infatti principalmente a scopo dissuasivo che la riforma in discorso ha elevato in misura significativa il massimo edittale delle possibili sanzioni pecuniarie, portandolo fino al 10% del fatturato per le persone giuridiche e fino a 5 milioni di euro per le persone fisiche.

Gli elementi di novità, al riguardo, sono due. Il primo concerne i destinatari potenziali delle sanzioni, che non sono più soltanto gli esponenti aziendali,

come accadeva nel vigore del precedente testo dell'art. 144 t.u.b., bensì direttamente anche le banche, gli intermediari finanziari, le rispettive capogruppo e sinanche i soggetti ai quali siano state affidate in *outsourcing* funzioni aziendali essenziali o importanti, oltre alle società incaricate della revisione legale dei conti, sicché l'intermediario vigilato si trova a poter patire in prima linea e in misura assai pesante le conseguenze dei comportamenti scorretti dei suoi esponenti o di altri soggetti che ricoprono funzioni aziendali rilevanti. Anzi, per meglio dire, alla luce del nuovo art. 144-ter t.u.b. la responsabilità delle persone fisiche si presenta oggi addirittura come secondaria rispetto a quella diretta del soggetto vigilato<sup>17</sup>. L'altro dato innovativo è quello, già evidenziato, dell'ammontare ben più elevato delle sanzioni e del conseguente rafforzamento della forza deterrente dell'apparato sanzionatorio, che mira a rendere non convenienti in radice, sotto il profilo patrimoniale, le condotte scorrette<sup>18</sup>. Anche alla luce dei comportamenti assai poco commendevoli cui abbiamo assistito negli ultimi anni, sono dell'opinione che almeno con riferimento alle previsioni che riguardano le persone fisiche le regole attuali abbiano fatto compiere all'ordinamento un utile passo in avanti nella direzione di una maggiore efficacia dissuasiva delle misure sanzionatorie previste, tanto più che nei casi più gravi è prevista altresì la sanzione accessoria dell'interdizione temporanea da posizioni apicali presso intermediari *lato sensu* finanziari vigilati.

---

<sup>17</sup>Sul punto v. CAPRIGLIONE, *Nuova finanza e sistema italiano*, cit., p. 177 ss.; TOPPINI, *Commento sub 144-ter*, in *Commentario*<sup>5</sup>, cit., p. 2653; un cenno anche in LACAITA, *Le sanzioni*, in *L'attività delle banche*<sup>2</sup>, a cura di A. Urbani, Milano, 2020, p. 624. Si consuma in tal modo un totale rovesciamento rispetto all'impostazione della legge bancaria del 1936-38, in ordine alla quale sono emblematiche le parole di MOLLE, *La banca nell'ordinamento giuridico italiano*<sup>2</sup>, Milano, 1987, p. 536: «I soggetti delle sanzioni sono le persone fisiche responsabili delle infrazioni, non le aziende di credito alle quali appartengono».

<sup>18</sup>L'intento è sottolineato anche da ENGST, *op. cit.*, p. 2645 s.

Particolare attenzione è palesemente dedicata, poi, all'enunciato principio di proporzionalità della sanzione in ragione della gravità della violazione che la genera. L'argomento viene affrontato nel par. 1.6 delle Disposizioni, cioè nella parte inerente alla «*Irrogazione della sanzione*». Certamente non è questa la sede adatta per entrare nel dettaglio dei singoli criteri – molti – elencati come parametri di riferimento per la determinazione sul piano concreto del *quantum* della sanzione pecuniaria, e dell'*an* nonché della durata dell'eventuale sanzione interdittiva accessoria. In generale, nella normativa in questione si specifica che la sanzione viene fissata «*tenendo conto di ogni circostanza, rilevante per apprezzare nel caso concreto la significatività della violazione e il suo grado di offensività o pericolosità*». Seppur ricorrendo, almeno in parte, a termini e locuzioni diverse, una volta di più sono evidenti i nessi con la generale attività di supervisione e con le finalità che questa persegue, se solo si considera, ad esempio, che quel riferimento al «caso concreto» sottende una valutazione circa lo stato di sana e prudente gestione dell'intermediario preso in esame. Talvolta, poi, il rimando ai canoni generali dell'azione di vigilanza è addirittura palese, come nel criterio – tra quelli indicati per la determinazione della sanzione – al«*le conseguenze della violazione, anche potenziali, sulla stabilità complessiva del sistema finanziario*».

5. Un'ulteriore prospettiva di osservazione, ancora, è quella dell'*iter* istruttorio.

Se è vero infatti che le Disposizioni si premurano, anche esplicitamente,

di separare la fase istruttoria da quella decisoria<sup>19</sup>, la prima condotta dal Servizio Rapporti Istituzionali di Vigilanza (RIV) la seconda affidata al Direttorio, va notato che al termine della fase istruttoria il Servizio competente trasmette al Direttorio, insieme agli atti del procedimento, una proposta motivata, la quale peraltro – è questo il punto che mi sembra utile evidenziare ai nostri fini – presuppone il «*previo visto del Capo del Dipartimento Vigilanza bancaria e finanziaria*». Poiché le sanzioni bancarie, proprio perché orientate a perseguire le finalità della complessiva azione di supervisione sulle imprese del sistema, sono a pieno titolo un vero e proprio *strumento di vigilanza* teso, come si è visto, ad assicurare l'effettività delle regole, e non una sorta di loro mero corollario, è di conseguenza naturale che la proposta di irrogazione della sanzione che perviene al Direttorio sia, per così dire, fatta propria dal dirigente apicale della Vigilanza, chiamato appunto ad apporvi il proprio visto.

Qualora poi i casi esaminati si rivelassero di particolare complessità, o ponessero all'attenzione questioni nuove o di carattere sistemico, prima della formulazione della proposta motivata al Direttorio da parte del Servizio RIV è previsto un approfondimento ulteriore da parte della Commissione per l'Esame delle Irregolarità, la quale formula a sua volta un parere vincolante ai fini della successiva proposta al Direttorio: emerge dunque nuovamente il legame funzionale – qui forse meno evidente ma non per questo di scarso significato – che si intende meticolosamente assicurare tra poteri sanzionatori e vigilanza bancaria in generale.

6. Un ultimo punto mi sembra meritevole di essere messo in evidenza.

---

<sup>19</sup> Cfr. par. 1.4., p. 16.



Sempre nel lungo paragrafo delle Disposizioni dedicato all'istruttoria, viene chiarito, a scanso d'equivoci, che *«Resta ferma, in ogni fase del procedimento, la possibilità per la Banca d'Italia di adottare, ai sensi delle vigenti disposizioni, provvedimenti specifici nei confronti degli intermediari vigilati, anche volti alla cessazione dei comportamenti non conformi al principio di sana e prudente gestione o alla rimozione di esponenti aziendali, nonché lettere di richiamo»*. A prescindere dall'ennesimo riferimento alla sana e prudente gestione, trova conferma in questa precisazione uno dei tratti maggiormente qualificanti della legislazione bancaria attuale, che consiste nella messa a disposizione delle Autorità di settore di una pluralità di strumenti da utilizzare sì con notevole flessibilità e con marcati caratteri di duttilità (pur nel rispetto, come ovvio e come si è detto, sia del principio di legalità che del carattere imprenditoriale dell'attività esercitata dai soggetti vigilati), ma soprattutto in modo sinergico, di tal ché i provvedimenti sanzionatori rappresentano un esito possibile degli interventi di vigilanza tanto regolamentare quanto informativa e ispettiva, ma pur sempre da correlarsi e coordinarsi con l'intera altra dotazione presente nella ricca e fornita "cassetta degli attrezzi" nelle mani delle Autorità competenti. I poteri di vigilanza, nel Testo unico bancario (ma naturalmente anche in quello della finanza e nel codice delle assicurazioni) non sono mai monadi isolate, ma rappresentano ciascuno un tassello di un mosaico assai ampio e dal disegno molto articolato, il cui bozzetto sottostante è tracciato dalle norme di carattere teleologico che a partire dagli ultimi decenni hanno fatto il loro ingresso nei testi legislativi fondamentali di disciplina del mondo del credito e della finanza, segnando di tal modo l'avvento di quel modello di vigilanza c.d. "prudenziale" la quale, seppure oggi giustamente sottoposta a vaglio critico per taluni limiti che ha obiettiva-

mente manifestato e a ripetuti ma necessari “tagliandi di manutenzione” per tener conto degli scenari in costante evoluzione, continua ad improntare di sé l’ordinamento di settore.

Le sanzioni bancarie non sfuggono di certo a questa impostazione, patendone i condizionamenti ma anche beneficiando del volano derivante da quello che potremmo definire un “approccio integrato” di vigilanza, specie sotto il profilo del potenziale grado di efficacia di questa tipologia di strumenti a disposizione delle Autorità nell’ottica di assicurare, come ci si prefigge, l’effettività delle regole.

**Alberto Urbani**

*Ordinario di Diritto dell’Economia  
nell’Università Ca’ Foscari Venezia*