Giurisprudenza

Civile Sent. Sez. 2 Num. 25142 Anno 2015
Presidente: BUCCIANTE ETTORE
Relatore: GIUSTI ALBERTO
Data pubblicazione: 14/12/2015

S E N T E N Z A

sul ricorso proposto da:

SEMERARO Avv. Giuseppe, D'IPPOLITO Avv. Nicola, MAGGI Avv. Roberto, CICCARONE Cataldo, LENOCI Avv. Giovanni, LEZZA Giuseppe, DE MARCO Matilde, CASSANO Anna, REALE Luciano, CASSESE Aldo, ECCLESIA Luigi, SPORTELLI Luigi, MONTEDURO Silvestro, MANFREDONIA Alessandro, MUSOLINO Mirta, ACQUAVIVA Roberto, PICCOLO Fabrizio, rappresentati e difesi, i primi tre, da se stessi, e gli altri, congiuntamente e disgiuntamente, dagli Avv. Giuseppe Semeraro, Roberto Maggi e Nicola D'Ippolito, con domicilio eletto in Roma, alla via degli Scipioni, n. 110, scala 1, int. 9, presso e nello studio dell'Avv. Nicola D'Ippolito (studio legale Machetta);

- *ricorrenti* -

2242/15

dirittobancario.it

DB Giurisprudenza

contro

BANCA D'ITALIA, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa, in forza di procura speciale in calce al controricorso, dagli Avv. Marco Mancini e Vincenza Profeta, con domicilio eletto presso l'Avvocatura della Banca d'Italia in Roma, via Nazionale, n. 91;

- *controricorrente* -

avverso il decreto della Corte d'appello di Roma in data 30 novembre 2011.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 20 novembre 2015 dal Consigliere relatore Dott. Alberto Giusti;

uditi l'Avv. Giuseppe Semeraro e l'Avv. Donatella La Licata, quest'ultima per delega degli Avv. Marco Mancini e Vincenza Profeta;

udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale dott. Maurizio Velardi, che ha concluso per l'inammissibilità o, in subordine, per il rigetto del ricorso.

Ritenuto in fatto

1. - Con deliberazione in data 4 giugno 2010, il Direttorio della Banca d'Italia concludeva la procedura sanzionatoria amministrativa ai sensi del testo unico bancario riguardante l'attività della Banca Popolare Valle d'Itria e Magna Grecia con riferimento alle seguenti irregolarità: 1) patrimonio di vigilanza inferiore al minimo richiesto per l'autorizzazione

dirittobancario.it

DB Giurisprudenza

allo svolgimento dell'attività bancaria, da parte dei componenti il consiglio di amministrazione e il collegio sindacale, dell'ex direttore generale e del direttore generale; 2) carenze nell'organizzazione e nei controlli interni, da parte dei componenti il consiglio di amministrazione; 3) carenze nei controlli, da parte del collegio sindacale; 4) carenze nell'istruttoria, erogazione, gestione e controllo del credito, da parte dei componenti del consiglio d'amministrazione e dell'ex direttore generale; 5) carenze nella gestione del credito, da parte del direttore generale; 6) posizioni ad andamento anomalo e previsioni di perdite non segnalate all'organo di vigilanza, da parte dei componenti il consiglio di amministrazione e il collegio sindacale e il direttore generale; 7) carenze nell'organizzazione e nei controlli interni, da parte dell'ex direttore generale e del direttore generale; 8) inosservanza delle disposizioni in materia di trasparenza, da parte del direttore generale.

Il Direttorio, in accoglimento delle proposte formulate dalla Commissione consultiva per l'esame delle irregolarità riscontrate nell'attività di vigilanza creditizia e finanziaria, con provvedimento del 4 giugno 2010 infliggeva le seguenti sanzioni: a Giuseppe Semeraro, quale presidente del consiglio di amministrazione, la sanzione pecuniaria complessiva di euro 60.000; a Nicola D'Ippolito, Cataldo Ciccarone, Giovanni Lenoci, Roberto Maggi, Giuseppe Lezza, Matilde De Marco, Anna

dirittobancario.it

DB Giurisprudenza

Cassano, Luciano Reale, Aldo Cassese, Luigi Ecclesia, Vito Luigi Blasi e Luigi Sportelli, tutti nella qualità di componenti del consiglio di amministrazione, per ciascuno di essi, la sanzione pecuniaria di euro 45.000; a Francesco Minno, nella qualità di ex direttore generale, la sanzione pecuniaria complessiva di euro 30.000; a Severino Giangrande, quale direttore generale, la sanzione pecuniaria complessiva di euro 10.324; a Silvestro Monteduro, Alessandro Manfredonia, Mirta Musolino, Roberto Acquaviva e Fabrizio Piccolo, tutti nella qualità di componenti del collegio sindacale, per ciascuno di essi, la sanzione pecuniaria complessiva di euro 30.000.

Giuseppe Semeraro, Nicola D'Ippolito, Cataldo Ciccarone, Giovanni Lenoci, Roberto Maggi, Giuseppe Lezza, Matilde De Marco, Anna Cassano, Luciano Reale, Aldo Cassese, Lugi Ecclesia, Luigi Sportelli, Silvestro Monteduro, Alessandro Manfredonia, Mirta Musolino, Roberto Acquaviva e Fabrizio Piccolo proponevano opposizione contro il provvedimento sanzionatorio con ricorso notificato il 5 agosto 2010 e depositato il 2 settembre 2010.

I ricorrenti lamentavano, con il primo motivo, che il provvedimento sanzionatorio era stato tardivamente adottato oltre 240 giorni dopo la scadenza del termine fissato per la presentazione delle controdeduzioni da parte degli incolpati, termine che andava a scadere il 31 maggio 2010.

dirittobancario.it

DB Giurisprudenza

Con il secondo motivo i ricorrenti denunciavano la violazione dell'art. 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

La Banca d'Italia si costituiva, resistendo.

2. - Con decreto depositato il 30 novembre 2011, la Corte d'appello di Roma ha rigettato l'opposizione e condannato gli opponenti al rimborso delle spese processuali.

La Corte d'appello ha rilevato che i termini fissati da disposizioni regolamentari degli organi di vigilanza non sono idonei ad incidere sulle disposizioni della legge n. 689 del 1981 che disciplinano l'attività sanzionatoria della pubblica amministrazione, per cui il mancato rispetto di detti termini non comporta, comunque, decadenza dal potere sanzionatorio.

La Corte distrettuale ha inoltre affermato - con riguardo alla dedotta violazione dell'art. 18 della legge n. 689 del 1981 - che, una volta esclusa detta perentorietà, è del tutto irrilevante, in assenza di contestazione sul rispetto del termine prescrizionale di cui all'art. 28 della legge n. 689 del 1981, accertare il momento di conclusione del procedimento.

3. - Per la cassazione del decreto della Corte d'appello Giuseppe Semeraro e gli altri litisconsorti indicati in epigrafe hanno proposto ricorso, con atto notificato il 24 gennaio 2012, sulla base di quattro motivi.

La Banca d'Italia ha resistito con controricorso.

In prossimità dell'udienza i ricorrenti hanno depositato una memoria illustrativa.

dirittobancario.it

DB Giurisprudenza

Considerato in diritto

1. - Con il primo motivo i ricorrenti deducono violazione e falsa applicazione dell'art. 132 cod. proc. civ., in relazione all'art. 145, comma 5, del testo unico bancario, nonché omessa motivazione su un fatto controverso e decisivo del giudizio, in relazione all'art. 111 Cost. e all'art. 360 cod. proc. civ., per non avere la Corte territoriale trattato il rispetto o meno dei termini procedimentali di cui agli artt. 14 e 18 della legge n. 689 del 1981 e 2 della legge n. 241 del 1990. Deducono i ricorrenti di avere, con il ricorso introduttivo, contestato il rispetto di tutti i termini procedimentali, ovvero sia di quello relativo alla contestazione (art. 14 della legge n. 689 del 1981) sia di quello riguardante la conclusione del procedimento sanzionatorio (art. 2 della legge n. 241 del 1990). Ad avviso dei ricorrenti, "primaria incombenza della Corte d'appello era quella di accertare e decidere il rispetto o meno dei termini procedimentali, ancor prima di esprimersi in riferimento alla perentorietà o meno degli stessi termini". Il mancato esame avrebbe determinato omessa decisione su un fatto decisivo della controversia che ha costituito oggetto di specifico contrasto tra le parti. Solo all'esito la Corte territoriale avrebbe dovuto, nell'ipotesi di mancato acclarato rispetto dei termini, trattare l'argomento relativo alla perentorietà o meno dei termini medesimi.

1.1. - Il motivo è infondato.

dirittobancario.it

DB Giurisprudenza

Dall'esame del ricorso in opposizione risulta *per tabulas* che, con esso, i ricorrenti si sono doluti del fatto che l'Autorità di vigilanza ha adottato "il provvedimento sanzionatorio finale" "fuori tempo massimo". Hanno sostenuto i ricorrenti con il loro libello introduttivo: "poiché … il termine di 240 giorni assegnato al Direttorio della Banca d'Italia per l'adozione del provvedimento sanzionatorio finale decorre 'dalla scadenza del termine per la presentazione delle controdeduzioni da parte del soggetto che ha ricevuto per ultimo la notifica della contestazione', ciò significa che nel caso i 240 giorni vanno computati a partire dal 3 ottobre 2009; ne consegue che il provvedimento sanzionatorio della Banca d'Italia avrebbe dovuto essere assunto entro e non oltre il 31 maggio 2010, laddove, per contro, esso risulta essere stato preso il 4 giugno 2010, dunque, appunto, fuori tempo massimo". Con il secondo motivo del loro ricorso in opposizione, Giuseppe Semeraro e gli altri litisconsorti - richiamando l'art. 18 della legge n. 689 del 1981 - hanno sostenuto che "il provvedimento sanzionatorio della Banca d'Italia oggetto della presente opposizione non solo avrebbe dovuto essere adottato entro il 31 maggio 2010 (quando invece lo è stato soltanto il 4 giugno successivo) ma sempre entro il 31 maggio 2010 avrebbe dovuto anche essere notificato a tutti i ricorrenti".

In questo contesto, è evidente che nessuna "omessa decisione su un fatto decisivo della controversia" è riscontrabile

dirittobancario.it

DB Giurisprudenza

nella specie. La Corte d'appello ha infatti preso in esame i motivi di opposizione al provvedimento sanzionatorio e li ha rigettati, rilevando che l'inosservanza del termine di conclusione del procedimento sanzionatorio non comporta la illegittimità del provvedimento finale.

2. - Con il secondo motivo i ricorrenti deducono violazione e falsa applicazione dell'art. 14, secondo comma, della legge n. 689 del 1981 e delle connesse norme regolamentari emesse dalla Banca d'Italia, con riferimento all'art. 145 del testo unico bancario, nonché omessa motivazione su un fatto controverso e decisivo del giudizio, in relazione all'art. 111 Cost. e all'art. 360 cod. proc. civ., per non essere stato rispettato il termine di 90 giorni decorrente dalla chiusura dell'indagine ispettiva per la comunicazione delle contestazioni di infrazione. I ricorrenti deducono che il procedimento ispettivo promosso dalla Banca d'Italia ha avuto termine in data 15 maggio 2009 e che la notifica delle relative contestazioni è avvenuta in data 12 agosto 2009 per tutti gli esponenti aziendali, ad eccezione di quella effettuata a Fabrizio Piccolo che è stata richiesta, ed effettuata, il 14 agosto 2009, ai sensi dell'art. 140 cod. proc. civ., con espletamento, in quella data, delle formalità previste dalla citata norma. I ricorrenti sostengono che la notifica effettuata al Piccolo è avvenuta oltre il novantesimo giorno dalla data della conclusione dell'indagine ispettiva, scadente il 13 agosto

dirittobancario.it

DB Giurisprudenza

2009, e quindi oltre il termine fissato dall'art. 14 della legge n. 689 del 1981. Nel ricorso si deduce che "il mancato perfezionamento, anche per uno dei soggetti interessati, deve ritenersi aver determinato assoluta incompletezza e, quindi, nullità e conseguente non eseguibilità del provvedimento di che trattasi".

2.1. - Il motivo è inammissibile, perché con esso viene introdotta una censura al provvedimento sanzionatorio del tutto nuova in quanto non proposta dinanzi al giudice del merito. Non solo, infatti, con il ricorso introduttivo del giudizio di opposizione ci si è doluti soltanto del fatto che il provvedimento sanzionatorio è stato adottato "fuori tempo massimo", ma si è dato espressamente atto (a pag. 7) che "la contestazione degli addebiti ha avuto luogo nel rispetto" del termine di 90 giorni "per tutti gli odierni esponenti".

3. - Il terzo mezzo censura violazione e falsa applicazione degli artt. 14 e 18 della legge n. 689 del 1981 e 2, 4, 5 e 7 della legge n. 241 del 1990 e delle connesse norme regolamentari emesse dalla Banca d'Italia in data 25 giugno 2008, reiterate il 27 giugno 2011, nonché dell'art. 97 Cost., in relazione all'art. 145 del testo unico bancario, nonché omessa motivazione su un fatto controverso e decisivo del giudizio, in relazione all'art. 111 Cost. e all'art. 360 cod. proc. civ., per non essere stato rispettato il termine di 240 giorni per la conclusione del procedimento sanzionatorio.

dirittobancario.it

DB Giurisprudenza

Con il quarto motivo (violazione e falsa applicazione dell'art. 132 cod. proc. civ. per omessa motivazione con riferimento all'art. 111 Cost. e all'art. 360 cod. proc. civ.) si censura che la Corte d'appello abbia statuito "ipotizzando una non meglio precisata derogabilità dei termini del procedimento sanzionatorio, senza specificare e dettagliare l'osservanza o meno dei vari termini che costituiscono precisi punti di riferimento nella successione dei vari comportamenti".

3.1. - I motivi - da esaminare congiuntamente, stante la stretta connessione - sono infondati.

Con la sentenza n. 9591 del 2006, le Sezioni Unite di questa Corte hanno affermato il principio per cui "la disposizione di cui all'art. 2, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, tanto nella sua originaria formulazione, secondo cui il procedimento amministrativo deve essere concluso entro il termine di trenta giorni, quanto nella formulazione risultante dalla modificazione apportata dall'art. 36-*bis* del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, secondo cui detto termine è di novanta giorni, nonostante la generalità del testo legislativo in cui è inserita, è incompatibile con i procedimenti regolati dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, che costituisce un sistema di norme organico e compiuto e delinea un procedimento di carattere contenzioso scandito in fasi i cui tempi sono regolati in modo

dirittobancario.it

DB Giurisprudenza

da non consentire, anche nell'interesse dell'incolpato, il rispetto di un termine così breve".

Con specifico riferimento, poi, alla materia della intermediazione finanziaria, le Sezioni Unite, intervenendo a composizione del contrasto insorto in ordine alla natura del termine stabilito per la conclusione del procedimento irrogativo della sanzione amministrativa, hanno ritenuto che "in tema di sanzioni amministrative per violazione delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, per effetto dell'entrata in vigore dell'art. 21-*octies*, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, gli eventuali vizi del procedimento amministrativo previsto dall'art. 195 del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, che si svolge innanzi alla Commissione nazionale per la società e la borsa, non sono rilevanti, in ragione tanto della natura vincolata del provvedimento sanzionatorio, quanto della immodificabilità del suo contenuto. Tale disposizione, introdotta dall'art. 14 della legge 11 febbraio 2005, n. 15, ha carattere processuale, ed è pertanto applicabile con effetto retroattivo anche ai giudizi di opposizione in corso, ancorché promossi in epoca successiva alla sua emanazione" (Cass., S.U., n. 20929 del 2009; Cass., S.U., n. 20935 del 2009).

Facendo applicazione di questo principio si è di recente ritenuta infondata una censura, analoga a quella in esame, "per il dirimente rilievo che l'eventuale inosservanza del

dirittobancario.it

DB Giurisprudenza

termine di conclusione del procedimento sanzionatorio non comporta la illegittimità del provvedimento finale, trattandosi di vizi che non influiscono sul diritto di difesa, in relazione a provvedimenti vincolati" (Cass. n. 1065 del 2014).

In sostanza, la giurisprudenza si è evoluta nel senso della inapplicabilità, ai procedimenti sanzionatori, dei termini di conclusione del procedimento amministrativo previsti sia dall'art. 2 della legge n. 241 del 1990, sia dai regolamenti adottati dalle singole amministrazioni per la disciplina dei detti procedimenti (Cass. n. 6778 del 2015). Con la precisazione che, costituendo il provvedimento sanzionatorio previsto dalle norme del testo unico in materia di intermediazione finanziaria (Cass., S.U., n. 1362 del 2005; Cass., S.U., n. 20935 del 2009; ma le valutazioni non possono essere difformi per le sanzioni previste dal testo unico in materia bancaria), atto vincolato, la eventuale inosservanza del termine previsto dalla disposizione legislativa e da quelle regolamentari non comporta la invalidità del provvedimento sanzionatorio, ai sensi del citato art. 21-*octies* della legge n. 241 del 1990.

4. - Il ricorso è rigettato.

Le spese del giudizio di cassazione, liquidate come da dispositivo, seguono la soccombenza.

PER QUESTI MOTIVI

La Corte *rigetta* il ricorso e *condanna* i ricorrenti, in solido tra loro, al rimborso delle spese processuali sostenute

dirittobancario.it

Giurisprudenza

dalla controricorrente, che *liquida* in complessivi euro 4.200, di cui euro 4.000 per compensi, oltre a spese generali e ad accessori di legge.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Seconda Sezione civile della Corte suprema di Cassazione, il 20 no-

dirittobancario.it