



**04 428 / 13**

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

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. MASSIMO ODDO	- Presidente -
Dott. GAETANO ANTONIO BURSESE	- Rel. Consigliere -
Dott. STEFANO PETITTI	- Consigliere -
Dott. MARIA ROSARIA SAN GIORGIO	- Consigliere -
Dott. ALBERTO GIUSTI	- Consigliere -

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

sul ricorso                      proposto da:

- **ricorrenti** -

**contro**

MINISTERO ECONOMIA FINANZE in persona del Ministro  
pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA  
presso AVVOCATURA GENERALE DELLO  
STATO, che lo rappresenta e difende ope legis;

- **controricorrente** -

**nonchè contro**

CONSOB;

- **intimato** -

sul ricorso                      proposto da:

CONSOB, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA

presso lo studio dell'avvocato

che lo rappresenta e difende unitamente agli

avvocati

;

- **controricorrente ricorrente incidentale** -

**contro**

**- controricorrenti al ricorso incidentale -**

**nonchè contro**

MIN ECONOMIA FINANZE;

**- intimato -**

avverso il decreto della CORTE D'APPELLO di TORINO,  
depositata il 18/01/2006;  
udita la relazione della causa svolta nella pubblica  
udienza del 14/01/2013 dal Consigliere Dott. GAETANO  
ANTONIO BURSESE;  
uditi gli Avvocati  
difensori dei ricorrenti che si riportano agli atti;  
uditi gli Avvocati  
difensori del resistente che si riportano agli atti;  
udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore  
Generale Dott. P P che ha concluso per  
il rigetto di entrambi i ricorsi.

- Consob

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto notif. in data 2.11.07 ed altri esponenti aziendali della Banca ( amministratori, sindaci e dirigenti) ricorrevano per cassazione avverso il decreto della Corte d'Appello di Torino depositato in data 18.1.2006, con il quale veniva rigettata l'opposizione ex 195 d.lgs. 58/1998, da essi proposta avverso il decreto del Ministero dell' Economia e delle Finanze n. 19484 del 28.2.2005. Con tale provvedimento era stata inflitta a n. 41 esponenti aziendali della Banca Sanpaolo IMI sanzioni amministrative pecuniarie ingiungendone il pagamento alla sola banca in qualità di responsabile solidale, ai sensi dell'art. 192, 9° d. lgs. N. 58 del 24.2.98 per violazione- in relazione alla vicenda riguardante i c.d. *bond* Cirio- delle seguenti disposizioni della ricordato d. lgs. N. 58 del 24.2.98 ( TUF) e del Regolamento Consob:

- 1) art. 21 comma 1 lett. D) d. lgs. N. 58 del 24.2.98 " per non essersi l'intermediario dotato di procedure interne idonee ad assicurare l'efficiente, ordinata e corretta prestazione del servizio di negoziazione in conto proprio;
- 2) art. 26 comma 1, d. lgs. N. 58 del 24.2.98 e art. 56 Regolamento Consob n. 11522/1998" pen non avere l'intermediario acquisita una conoscenza degli strumenti finanziari adeguata al tipo di prestazione fornita, ossia alla negoziazione in conto proprio; il che

ha reso immediatamente disponibili alla clientela emissioni delle caratteristiche peculiari, come quelle riguardanti le obbligazioni del gruppo Cirio;

- 3) art. 28 comma 2 d. lgs. N. 58 del 24.2.98 e del regolamento Consob " per avere l'intermediario effettuato operazioni nei confronti di clientela *retail* (= vendita al dettaglio) senza avere fornito agli investitori informazioni adeguate alla sua natura, sui rischi e sulle implicazioni della specifica operazione";
- 4) Art. 29 Regolamento Consob " per essersi l'intermediario astenuto dall'effettuare operazioni non adeguate al profilo degli investitori";
- 5) Art. 29 Regolamento Consob cit. " per avere l'intermediario venduto i titoli Cirio alla propria clientela *retail* senza specificare l'esistenza di situazioni di conflitto d'interessi derivanti da rapporti di finanziamento in essere con l'emittente i bond Cirio trattati, ovvero con società del gruppo di appartenenza dell'emittente".

La Corte torinese in specie, rigettava la preliminare eccezione dalla Consob in ordine alla carenza di legittimazione attiva degli opposenti, che dunque riteneva legittimati a proporre l'opposizione pur non essendo destinatari del provvedimento sanzionatorio, diretto solo nei confronti della banca Sanpaolo Imi, quale obbligato solidale. Riteneva poi che la contestazione della violazione era stata tempestivamente effettuata nel rispetto del termine di cui all'art. 14 legge 689/81 che doveva ritenersi

decorrere dalla data in cui l'accertamento poteva considerarsi completato. Il giudice distrettuale inoltre non condivideva l'assunto secondo il quale l'art. 56 del regolamento Consob violasse il principio di legalità, determinatezza e tipicità delle fattispecie sanzionatorie in ragione della genericità delle disposizioni in tema di procedure interne degli intermediari. L'odierno ricorso per cassazione si fonda su 3 mezzi; resistono con controricorso sia Ministero dell' Economia e delle Finanze che la Consob, che ha proposto ricorso incidentale circa la carenza di legittimazione attiva degli opposenti; in relazione a ciò gli attuali ricorrenti hanno replicato con controricorso. Le parti hanno depositato memorie illustrative ex art. 378 c.p.c.

### **MOTIVI DELLE DECISIONE**

Preliminarmente occorre procedere alla riunione dei ricorsi.

Sempre in via preliminare dev'essere dichiarata estinta la sanzione nei confronti di per avvenuta morte dell'incolpato.

Ciò posto ritiene il Collegio opportuno procedere all'esame congiunto del ricorso incidentale della CONSOB con il primo motivo del ricorso principale, implicando entrambi la soluzione analoghe problematiche.

Secondo la Consob la statuizione della Corte distrettuale è inficiata da errore di diritto nel punto in cui ritiene che gli esponenti aziendali dell'intermediario bancario, pur non essendo destinatari dell'ingiunzione di

pagamento, siano legittimati a proporre l'opposizione del ricorso ex art. 195 d.lgs n. 58/98.

Con il primo motivo del ricorso principale, gli esponenti denunciano la violazione e falsa applicazione dell' art. 195, comma 9 TUF in combinato disposto con gli artt. 6 e 18 della legge 689/81. Deducono che il decreto sanzionatorio riguarda la banca responsabile solidale e non i singoli esponenti aziendali, nei confronti dei quali non è diretta l'ingiunzione che ha natura dichiarativa e di semplice accertamento; ciò sarebbe in contrasto con l'art. 18 legge 689/81 secondo cui l'ingiunzione deve riguardare sia l'autore della violazione che le persone che vi sono obbligate solidalmente e comporterebbe la nullità del decreto sanzionatorio impugnato. Ad avviso dei ricorrenti invero la persona giuridica non può essere validamente destinataria dell'ingiunzione di pagamento senza che lo siano anche e prima di tutto le persone fisiche alle quali sono imputate le violazioni e che in ogni caso, essendo la sanzione proposta dalla Consob di applicazione delle sanzioni agli esponenti aziendale, il Ministero non avrebbe potuto emettere il decreto-ingiunzione nei confronti del responsabile solidale; aggiungono poi che mancava un rapporto interorganico tale da riferire *ex lege* la condotta dell'esponente all'azienda e sottolineano la illogicità della sentenza che ha riconosciuto da un lato, che il pagamento delle sanzioni potesse essere ingiunto al solo responsabile civile e dall'altro che gli esponenti aziendali fossero legittimati all'impugnazione.

Ad avviso del collegio la doglianza di cui ricorso incidentale non è fondata, alla luce della giurisprudenza di questa S.C. a cui si aderisce. Invero le S.U. innovando il precedente orientamento giurisprudenziale, si sono così espresse: " In tema di sanzioni amministrative per violazione delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, l'obbligatorietà dell'azione di regresso prevista dall'art. 195, comma nono, del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 nei confronti del responsabile, comporta, anche in ragione dell'efficacia che nel relativo giudizio è destinata a spiegare la sentenza emessa nei confronti della società o dell'ente cui appartiene, che, anche qualora l'ingiunzione di pagamento sia emessa soltanto nei confronti della persona giuridica, alla persona fisica autrice della violazione dev'essere riconosciuta un'autonoma legittimazione "ad opponendum", che le consenta tanto di proporre separatamente opposizione quanto di spiegare intervento adesivo autonomo nel giudizio di opposizione instaurato dalla società o dall'ente, configurandosi in quest'ultimo caso un litisconsorzio facoltativo, e potendosi nel primo caso evitare un contrasto di giudicati mediante l'applicazione delle ordinarie regole in tema di connessione e riunione di procedimenti" ( Cass. Sez. U, Sentenze n. 20929, 20930, 20931, 20932, 20933 e 20934 del 30/09/2009).

Le statuizioni delle S.U. sopra indicate consentono altresì di comprendere il particolare rapporto di solidarietà che lega l'intermediario ed i suoi

esponenti aziendali giustificato dalla precipua natura della materia in esame riguardante il settore finanziario – bancario.

Ha rilevato in proposito questa S.C. che, “ nel sistema introdotto dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, fondato sulla natura personale della responsabilità, autore dell'illecito amministrativo può essere soltanto la persona fisica che ha commesso il fatto, e non anche un'entità astratta, come società o enti in genere, la cui responsabilità solidale per gli illeciti commessi dai loro legali rappresentanti o dipendenti è prevista esclusivamente in funzione di garanzia del pagamento della somma dovuta dall'autore della violazione, rispondendo anche alla finalità di sollecitare la vigilanza delle persone e degli enti chiamati a rispondere del fatto altrui. Il criterio d'imputazione di tale responsabilità è chiaramente individuato dall'art. 6 della legge n. 689 cit., il quale, richiedendo che l'illecito sia stato commesso dalla persona fisica nell'esercizio delle proprie funzioni o incombenze, stabilisce un criterio di collegamento che costituisce al tempo stesso il presupposto ed il limite della responsabilità dell'ente, nel senso che a tal fine si esige soltanto che la persona fisica si trovi con l'ente nel rapporto indicato, e non anche che essa abbia operato nell'interesse dell'ente” ( Cass. n. 12264 del 25/05/2007)

L'emissione dell'ingiunzione peraltro potrebbe essere destinata anche alla sola banca. La S.C. ha precisato che, “in tema di sanzioni amministrative pecuniarie in materia di intermediazione mobiliare, destinatari del decreto di

applicazione delle sanzioni, emesso dal Ministero dell'Economia e Finanze su proposta della Consob, possono essere sia gli amministratori, i sindaci e il direttore generale della società, che la società, solidalmente obbligata con gli autori delle violazioni, e rientra nella discrezionalità del Ministero dell'Economia e delle Finanze agire contro tutti i coobbligati o contro l'uno o l'altro di questi (Cass. sez. 2, n. 26944 del 15/12/2006)

Gli esponenti inoltre ritengono che la motivazione ( "percorso argomentativo") della sentenza in realtà sarebbe carente con riferimento all'insussistenza di un rapporto interorganico tra i ricorrenti e l'ente ; la doglianza oltre che generica è inammissibile in quanto *ratione temporis* il provvedimento in esame non era impugnabile per vizio di motivazione , ma solo ex art. 111 Cost.

Con il 2° motivo i ricorrenti eccepiscono la violazione e falsa applicazione dell'art. art. 14 legge 689/81; propongono la questione del mancato rispetto da parte della Consob del termine di decadenza di cui all' art. 14 legge 689/81 ( contestazione dell'infrazione entro 90 gg dall'accertamento); sottolineano che la contestazione della violazione era stata effettuata con lettera 29.4.2004, quando il termine di 90 gg era scaduto. Infatti tale termine doveva decorrere dal 30 giugno del 2004, giorno in cui l'adunanza generale della Consob aveva deciso di procedere , per quanto atteneva ai servizi d'investimento- ad una valutazione delle "macroaree di possibile contestazione; con generale riferimento alle banche ispezionate", i cui esiti

avrebbero dovuto essere illustrati dettagliatamente in " singole sezioni" da inviare successivamente alla Commissione, ed era conseguentemente decorso alla data della proposta di sanzioni formulata il 29.4.2004; assumono che il giudice di merito avrebbe dovuto spiegare " in termini oggettivi, valendosi di tutti i documenti prodotti dalle parti, e non solo di quelli della relazione" esaminata il 30.1.2004 " se gli elementi fino ad allora raccolti in sede ispettiva giustificassero la configurabilità di comportamenti illeciti degli intermediari interessati"; aggiungono che la richiesta del 30.1.2004 d'informazioni alla Banca d'Italia non significava che la mancanza di tali informazioni escludesse una contestazione in base alla relazione del 12.1.2004.

Il motivo è inammissibile laddove lamenta un vizio di motivazione che non poteva essere fatto valere atteso che all'epoca della pronuncia del decreto della Corte territoriale lo stesso era ricorribile in cassazione solo ex art. 111 Cost. Inoltre è privo di autosufficienza laddove fa riferimento a documenti dei quali non riporta il tenore testuale. La doglianza è inoltre infondata in quanto la sentenza ha correttamente applicato il principio espresso dalle S.U. , secondo cui : "In materia di sanzioni amministrative previste per la violazione delle norme che disciplinano l'attività di intermediazione finanziaria, la distinzione tra gli organi della CONSOB, deputati, rispettivamente, alla constatazione ed alla valutazione dei fatti costituenti violazioni amministrative, è ininfluenza ai fini della decorrenza del termine da

rispettare per la contestazione degli illeciti, che va individuato nel giorno in cui la Commissione in composizione collegiale, dopo l'esaurimento dell'attività ispettiva e di quella istruttoria, è in grado di adottare le decisioni di sua competenza, senza che si possa tenere conto d'ingiustificati ritardi, derivanti da disfunzioni burocratiche o artificiose protrazioni nello svolgimento dei compiti assegnati ai suddetti organi".( Cass. S. U. n. 5395 del 09/03/2007). In effetti è vero che non si può tener conto d'ingiustificati ritardi, derivanti da disfunzioni burocratiche o artificiose protrazioni nello svolgimento dei compiti assegnati a tali organi, ma il decreto impugnato, con valutazione di fatto incensurabile in questa sede di legittimità, ha escluso l'esistenza di ritardi ingiustificati e chiarito che alla Banca d'Italia erano state richieste informazioni sulla sussistenza di finanziamenti dell'Istituto di credito al Gruppo Cirio e sul conseguente conflitto d'interessi nella collocazione dei bond alla propria clientela.

3- Con il terzo motivo gli esponenti denunciano la violazione dell'art. 190 e 6° co 2, lett. a) del TUF e dell'art. 56 Regolamento Consob ( " Regolamento intermediari"). I ricorrenti lamentano l'assoluta genericità delle disposizioni di cui alle predette disposizioni; nessuna disposizione legislativa o regolamentare detta una specifica disciplina circa le cautele ed i criteri direttivi per "*l'operatività posta in essere su corporate bond*".

Il motivo è infondato . L'art. 56 del regolamento Consob definisce la nozione di procedura come insieme delle disposizioni interne e degli strumenti

adottati per la prestazione dei servizi e stabilisce che dette disposizioni assicurino l'ordinata e corretta prestazione dei servizi, consentano di ricostruire le modalità, i tempi, e le caratteristiche dei comportamenti posti in essere nella prestazione dei servizi ed assicurino un'adeguata vigilanza interna sulle attività svolte dal personale addetto e dai promotori finanziari; la violazione contestata in effetti attiene proprio a comportamenti di tale genere. A questo riguardo ha statuito questa S.C.: "È manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 23 e 97 Cost., dell'art. 144 del d.lgs. 1 settembre 1993, n. 385 (testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), in relazione ai precedenti artt. 51 e 53, comma 1, per violazione dell'obbligo di tipicità e determinatezza delle fattispecie soggette a sanzione amministrativa pecuniaria. Premesso, infatti, che, in tema di sanzioni amministrative, l'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689, non contiene - a differenza di quanto avviene per gli illeciti penali, per i quali opera il principio di stretta legalità di cui all'art. 25, secondo comma, Cost. - una riserva di legge tale da escludere la possibilità di integrare il precetto sanzionatorio, avente base nella legge, mediante norme regolamentari delegate, confacenti al particolare ambito tecnico-specialistico cui si riferiscono, va rilevato che le norme sopra indicate non sono qualificabili come norme punitive "in bianco", atteso che i poteri della Banca d'Italia di emanare istruzioni e disposizioni in tema di vigilanza informativa (art. 51) e di vigilanza regolamentare (art. 53) non sono lasciati al mero

arbitrio di detto organo di controllo, bensì sono esercitati in conformità a ben individuati principi e direttive (anche di livello europeo), a strumenti normativi primari e secondari e ad altri criteri oggettivi, dettagliati e rigorosi, al fine di integrare, data la particolare tecnicità e la continua evoluzione della materia, le norme di base, determinandone la parte precettiva mediante la specificazione del contenuto, già sufficientemente delineato nella legge” (Cass. n. 5743 del 23/03/2004; v. anche Cass. n. 17602 del 20/11/2003).  
Conclusivamente devono essere rigettati entrambi i ricorsi. Attesa la reciproca soccombenza si ritiene di compensare le spese processuali.

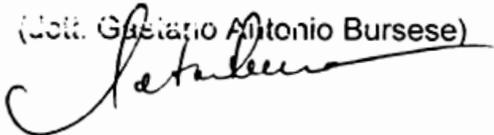
P.Q.M.

la Corte riunisce i ricorsi e li rigetta entrambi; dichiara estinta la sanzione nei confronti di \_\_\_\_\_ per morte dell'incolpato; compensa le spese processuali: \_\_\_\_\_

In Roma li 14 .1. 2013

IL CONSIGLIERE EST.

(dott. Gaetano Antonio Bursese)



IL PRESIDENTE

(dott. Massimo Oddo )



**Depositato in Cancelleria**

■ 21 FEB 2013

IL CANCELLIERE  
Alfonso Madafferi

