

## Sanzioni della Banca d'Italia e giurisdizione

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO, Sezione terza, ordinanza 27 luglio 2012, n. 6991; *Pres.* BIANCHI, *Rel.* CORREALE; Bombana (avv. Teti) c. Banca d'Italia (avv. Ceci, Coppotelli, Di Pietropaolo) e Mantovabanca 1896

**Sanzioni amministrative irrogate dalla Banca d'Italia – Opposizione – Art. 133, co. 1, lett. l), art. 134, co. 1, lett. c), art. 135, co. 1, lett. c), art. 4, co. 1, lett. 17), all. 4 d.lgs. n. 104/2010 – Eccezione di illegittimità costituzionale per eccesso di delega – Rilevanza e non manifesta infondatezza**

(Cost., art. 76; d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, codice del processo amministrativo, art. 133, 134, 135, 4 All. 4)

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 76 Cost., sollevata con riferimento agli art. 133, co. 1, lett. l), 134, co. 1, lett. c), 135, co. 1, lett. c) e 4, co. 1, lett. 17 All. 4, che attribuiscono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo i giudizi di opposizione alle sanzioni amministrative irrogate dalla Banca d'Italia (1)

*(Omissis)*

Rilevato che, con ricorso a questo Tribunale, notificato il 24.5.2011 e depositato il successivo 7.6.2011, il ricorrente indicato in epigrafe chiedeva l'annullamento dei provvedimenti, pure in epigrafe evidenziati, che avevano portato all'irrogazione nei suoi confronti da parte della Banca d'Italia di una sanzione pecuniaria amministrativa ex art. 144-145 t.u.b. per euro 45.000,00 complessivi, in conse-

guenza di rilevate violazioni nella sua qualità di componente il consiglio di amministrazione della Mantovabanca 1896 Credito Cooperativo soc. coop.;

Rilevato che si costituiva in giudizio la Banca d'Italia chiedendo la reiezione del ricorso;

Rilevato che con l'ordinanza sopra indicata questa Sezione disponeva incumbenti istruttori consistenti nell'acquisizione di ulteriore documentazione;

Rilevato che le parti depositavano memorie (anche di replica) ad illustrazione delle rispettive tesi difensive;

Rilevato che nella memoria di replica nonché nella pubblica udienza del 13.7.2012 la Banca d'Italia dichiarava di eccepire l'illegittimità costituzionale degli art. 133, co. 1, lett. 1), e 134, co. 1, lett. c), del d.lgs. n. 104/10 e 135, co. 1, lett. c) nonché dell'art. 4, co. 1, n. 17) dell'Allegato n. 4 del d.lgs. n. 104/10 (Codice del processo amministrativo - c.p.a.) che radicano la giurisdizione, esclusiva ed estesa al merito, di questo Tribunale sulle controversie relative a sanzioni inflitte dalla medesima Banca d'Italia ai sensi dell'art. 145 d.lgs. n. 385/93, in relazione all'art. 76 Cost, secondo le argomentazioni di cui alla recente sentenza della Corte Costituzionale n. 162/2012;

Rilevato che a tale udienza pubblica la causa era trattenuta in decisione; Considerato che il Collegio, alla luce delle argomentazioni di parte resistente e del contenuto della suddetta sentenza della Sovrana Corte ora richiamata, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale come prospettata;

Considerato, infatti, in punto di rilevanza, che la giurisdizione di questo Tribunale, nella configurazione ivi prevista, in ordine alle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dalla Banca d'Italia *ex* art. 144-145 t.u.b., si fonda esclusivamente su quanto disposto dalle norme su richiamate che si applicano alla presente fattispecie;

Considerato che, in particolare, l'art. 133, co. 1, lett. 1), del d.lgs. n. 104/10 prevede la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, tra

altre, per le controversie aventi ad oggetto tutti i provvedimenti, compresi quelli sanzionatori ed esclusi quelli inerenti ai rapporti di impiego privatizzati, adottati dalla Banca d'Italia;

Considerato che l'art. 134, co. 1, lett. c), del medesimo testo legislativo prevede tra le materie di giurisdizione estesa al merito "...c) le sanzioni pecuniarie la cui contestazione è devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo, comprese quelle applicate dalle Autorità amministrative indipendenti e quelle previste dall'articolo 123";

Considerato che l'art. 135, co. 1, lett. c), d.lgs. cit. prevede la competenza funzionale inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, per "...c) le controversie di cui all'articolo 133, co. 1, lett. 1), fatta eccezione per quelle di cui all'articolo 14, comma 2, nonché le controversie di cui all'articolo 104, comma 2, del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385;

Considerato, infine, che l'art. 4, co. 1, n. 17), dell'Allegato 4 al suddetto d.lgs. n. 104/10 prevede l'abrogazione del decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385, articolo 145, commi da 4 a 8, (nonché art. 145 bis, co. 3) che regolavano il procedimento sanzionatorio della Banca d'Italia – per quel che qui rileva – radicando la giurisdizione sulle opposizioni avverso i relativi provvedimenti avanti alla corte d'appello di Roma; Considerato, quindi, che la giurisdizione di questo Tribunale, come conformata ai sensi degli artt. 133, 134 e 135 citt. dell'art. 4, Allegato 4 d.lgs. cit. discende dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 104/10 che

ha anche provveduto ad abrogare la norma che radicava presso la corte d'appello la giurisdizione sulle sanzioni specifiche pecuniarie irrogate dalla Banca d'Italia;

Considerato, però, come esplicitamente rilevato dalla Banca d'Italia, che la Corte Costituzionale, con la sentenza 27.6.2012, n. 162, ha dichiarato che sono costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 76 Cost., gli articoli 133, comma 1, lettera *I*), 135, comma 1, lettera *c*), e 134, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), nella parte in cui attribuiscono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo con cognizione estesa al merito e alla competenza funzionale del TAR Lazio – sede di Roma, le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob), e dell'art. 4, co. 1, n. 19), dell'Allegato numero 4, del medesimo d.lgs. n. 104 del 2010;

Considerato che le argomentazioni della Corte Sovrana sono legate alla questione rimessa alla sua attenzione e relativa a sanzioni irrogate dalla Consob, per cui il Collegio ritiene che il relativo dispositivo non possa direttamente applicarsi alla presente fattispecie, relativa a sanzioni pecuniarie amministrative irrogate dalla Banca d'Italia; Considerato, però, che le argomentazioni di cui alla su ricordata sentenza, fondate sulla violazione dell'art. 76 Cost. delle medesime norme, possono ben conformarsi alla presente fattispecie tanto da evidenziare la non manifesta infondatezza

della relativa questione di costituzionalità come prospettata dalla Banca d'Italia;

Considerato, infatti, che la Corte Costituzionale ha affermato, in relazioni alle medesime norme del d.lgs. n. 104/10 sopra indicate, sia pure in riferimento alle sanzioni irrogate dalla Consob, quanto segue: “Nel merito, la questione è fondata con riferimento al parametro di cui all'art. 76 Cost.

In riferimento alle deleghe per il riordino o il riassetto di settori normativi – tra le quali, come si è detto poco sopra, deve essere annoverata la delega contenuta nell'art. 44 della legge n. 69 del 2009 – questa Corte ha sempre inquadrato in limiti rigorosi l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normazione vigente, non strettamente necessari in rapporto alla finalità di ricomposizione sistematica perseguita con l'operazione di riordino o riassetto. La Corte ha sempre rimarcato che, a proposito di deleghe che abbiano ad oggetto la revisione, il riordino ed il riassetto di norme preesistenti, “l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente è (...) ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato”, giacché quest'ultimo non può innovare “al di fuori di ogni vincolo alla propria discrezionalità esplicitamente individuato dalla legge-delega” (sentenza n. 293 del 2010), specificando che “per valutare se il legislatore abbia ecceduto [i] – più o meno ampi – margini di discrezionalità, occorre individuare la ratio della delega” (sentenza n. 230 del 2010).

Questi principi, costantemente affermati dalla giurisprudenza di questa Corte e ribaditi da ultimo nella sentenza n. 80 del 2012, impongono, nel caso di deleghe per il riordino o il riassetto normativo, un'interpretazione restrittiva dei poteri innovativi del legislatore delegato, da intendersi in ogni caso strettamente orientati e funzionali alle finalità esplicitate dalla legge di delega.

Alla luce di tali principi, in merito alla questione oggi all'esame della Corte, occorre ricordare che la delega – che deve essere qualificata come una delega per il riordino e il riassetto normativo – abilitava il legislatore delegato a intervenire, oltre che sul processo amministrativo, sulle azioni e le funzioni del giudice amministrativo anche rispetto alle altre giurisdizioni e in riferimento alla giurisdizione estesa al merito, ma sempre entro i limiti del riordino della normativa vigente; il che comporta di certo una capacità innovativa dell'ordinamento da parte del Governo delegato all'esercizio della funzione legislativa, da interpretarsi però in senso restrittivo e comunque rigorosamente funzionale al perseguimento delle finalità espresse dal legislatore delegante.

In base alla delega conferitagli, il legislatore delegato, nel momento in cui interveniva in modo innovativo sul riparto di giurisdizione tra giudici ordinari e giudici amministrativi, doveva tenere conto della "giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori" nell'assicurare la concentrazione delle tutele, secondo quanto prescritto dalla legge di delega (art. 44, co. 1 e 2, della legge n. 69 del 2009). Attribuendo le controversie relative alle sanzioni in-

flitte dalla Consob, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (con la competenza funzionale del TAR Lazio – sede di Roma, e con cognizione estesa al merito), il legislatore delegato non ha invece tenuto conto della giurisprudenza delle sezioni unite civili della Corte di Cassazione, formatasi specificamente sul punto. La Corte di Cassazione ha, infatti, sempre precisato che la competenza giurisdizionale a conoscere delle opposizioni (art. 196 del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58) avverso le sanzioni inflitte dalla Consob ai promotori finanziari, anche di tipo interdittivo, spetta all'autorità giudiziaria ordinaria, posto che anche tali sanzioni, non diversamente da quelle pecuniarie, debbono essere applicate sulla base della gravità della violazione e tenuto conto dell'eventuale recidiva e quindi sulla base di criteri che non possono ritenersi espressione di discrezionalità amministrativa (Corte di Cassazione, sezioni unite civili, 22 luglio 2004, n. 13703; nello stesso senso 11 febbraio 2003, n. 1992; 11 luglio 2001, n. 9383). Anche il Consiglio di Stato ha riconosciuto che, in punto di giurisdizione sulle controversie aventi per oggetto sanzioni inflitte dalla Consob, sussistessero precedenti giurisprudenziali nel senso della giurisdizione ordinaria, affermando da ultimo la giurisdizione del giudice amministrativo solo sulla base dell'insuperabile dato legislativo espressamente consolidato nell'art. 133 (materie di giurisdizione esclusiva), co. 1, lett. 1), del d.lgs. n. 104 del 2010, che prevede testualmente che sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo "le controversie aventi ad oggetto tutti i provvedimenti, com-

presi quelli sanzionatori ed esclusi quelli inerenti ai rapporti di impiego privatizzati, adottati (...) dalla Commissione nazionale per la società e la borsa" (Consiglio di Stato, sezione VI, 19 luglio 2011, n. 10287), vale a dire sulla base proprio delle disposizioni impugnate in questa sede. Precedentemente all'intervento legislativo qui in esame, invece, lo stesso Consiglio di Stato aveva aderito all'impostazione della Cassazione, secondo cui doveva attribuirsi al giudice ordinario la giurisdizione sulle sanzioni inflitte dalla CONSOB (Consiglio di Stato, sezione VI, 6 novembre 2007, n. 6474; cfr. in precedenza, sezione VI, 19 marzo 2002, n. 4148).

La citata giurisprudenza della Corte di Cassazione, la quale esclude che l'irrogazione delle sanzioni da parte della Consob sia espressione di mera discrezionalità amministrativa, unitamente alla considerazione che tali sanzioni possono essere sia di natura pecuniaria, sia di tenore interdittivo (giungendo persino ad incidere sulla possibilità che il soggetto sanzionato continui ad esercitare l'attività intrapresa), impedisce di giustificare sul piano della legittimità costituzionale l'intervento del legislatore delegato, il quale, incidendo profondamente sul precedente assetto, ha trasferito alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative alle sanzioni inflitte dalla Consob, discostandosi dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, che invece avrebbe dovuto orientare l'intervento del legislatore delegato, secondo quanto prescritto dalla delega. Di conseguenza, deve ritenersi che, limitatamente a simile attribuzione di giurisdizione, siano stati ecceduti i limiti della dele-

ga conferita, con conseguente violazione dell'art. 76 Cost.

Per le medesime ragioni sopra illustrate deve ritenersi affetto da illegittimità costituzionale anche l'intero articolo 4, comma 1, numero 19), dell'Allegato numero 4, del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, nella parte in cui abroga le disposizioni del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, che attribuiscono alla Corte d'appello la competenza funzionale in materia di sanzioni inflitte dalla Consob, con la conseguenza che queste ultime disposizioni, illegittimamente abrogate, tornano ad avere applicazione.

Considerato che le medesime statuizioni della Corte Costituzionale possono trovare ingresso anche in relazione alle sanzioni pecuniarie inflitte dalla Banca d'Italia, fondate sulle medesime norme dichiarate incostituzionali sopra richiamate (salvo il n. 17) dell'art. 4, co. 1, Allegato 4), sì che la questione, come detto, si presenta non manifestamente infondata nella presente sede perché relativa al rispetto dell'art. 76 Cost. in relazione al contenuto dell'art. 44 della l. n. 69/09;

Considerato, infatti, che anche in relazione alle sanzioni amministrative inflitte dalla Banca d'Italia la Corte di Cassazione (a Sezioni Unite) aveva statuito, prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 104/10, che rientravano nella giurisdizione del giudice ordinario le controversie relative all'opposizione contro i provvedimenti con i quali il Ministero dell'economia e delle finanze, su richiesta della Consob o della Banca d'Italia, applica sanzioni amministrative di carattere pecuniario, sia pure per la violazione delle norme in tema di intermediazione finanziaria (Cass. SSUU, 15.2.05, n. 2980);

Considerato, quindi, che la questione di costituzionalità prospettata è rilevante, trattandosi nella fattispecie di sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dalla Banca d'Italia, deliberate avanti a questo Giudice in virtù delle su richiamate norme del c.p.a.;

Considerato che non appare manifestamente infondata la questione di costituzionalità sollevata in relazione al rispetto dell'art. 76 Cost. da parte degli artt. 133, co. 1, lett. 1), 134, co. 1, lett. c), e 135, co. 1, lett. c), d.lgs. 2.7.2010, n. 104 nonché dell'art. 4, co. 1, n. 17) dell'Allegato 4 al medesimo decreto legislativo, nella parte in cui, in relazione alle sanzioni inflitte dalla Banca d'Italia, hanno trasferito alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative; Considerato, quindi, che il presente procedimento deve essere sospeso, con contestuale rimessione della questione di costituzionalità dedotta alla Corte Costituzionale;

Considerato che non può accogliere l'istanza cautelare presentata oralmente alla pubblica udienza da parte del difensore del ricorrente, in quanto non risulta illustrato alcun pregiudizio sopravvenuto, non potendosi identificare il medesimo con la mera pendenza della questione di costituzionalità, oltretutto inerente attribuzione di giurisdizione a questo Tribunale;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), disponendo la sospensione del giudizio e visti gli artt. 134 Cost; 1 1. Cost. 9 febbraio 1948, n. 1, 23 1. 11 marzo 1953, n. 87:

\*

dichiara rilevante e non manifestamente infondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 133, co. 1, lett. 1), 134, co. 1, lett. c), e 135, co. 1, lett. c), d.lgs. 2.7.2010, n. 104 nonché dell'art. 4, co. 1, n. 17), dell'Allegato 4 al medesimo decreto legislativo, nella parte in cui, in relazione alle sanzioni inflitte dalla Banca d'Italia, hanno trasferito alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative;

\*

ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

\*

ordina che a cura della Segreteria della Sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

(*Omissis*)

(1) A. Il codice del processo amministrativo, nel tentativo di riordinare, secondo un disegno omogeneo, la competenza giurisdizionale in materia di sanzioni amministrative:

- all'art. 133, lett. 1) ha incluso fra le materie devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le "controversie aventi ad oggetto tutti i provvedimenti, compresi quelli sanzionatori, ed esclusi quelli inerenti ai rapporti di lavoro privatizzati", adottati dalle c.d. Autorità indipendenti, nominativamente indicate nella stessa disposizione, fra le quali la Consob e la Banca d'Italia;

- all'art. 134, lett. c) ha incluso fra le materie di giurisdizione estesa al merito "le sanzioni pecuniarie la cui contestazione è devoluta al giudice amministrativo, comprese quelle applicate dalle Autorità indipendenti";

- all'art. 135, lett. c) ha devoluto alla competenza funzionale inderogabile del TAR del Lazio, fra le altre, "le controversie di cui all'art. 133, co. 1, lett. D)", comprendenti appunto le controversie concernenti i provvedimenti sanzionatori adottati dalle Autorità indipendenti;

- all'art. 4, co. 1, dell'Allegato 4, ha proceduto alla conseguente abrogazione delle norme previgenti che prevedevano competenze giurisdizionali diverse e specificamente, per quel che qui interessa, all'abrogazione (lett. 17) dell'art. 145, co. da 4 a 8, del t.u. bancario (d.lgs. 1 settembre 1993, n. 385), che attribuivano alla Corte d'appello di Roma la cognizione sulle opposizioni alle sanzioni amministrative irrogate dalla Banca d'Italia e (lett. 19) degli art. 187-*septies*, co. da 4 a 8, e 195, co. da 4 a 8, del t.u. finanza (d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58), che attribuivano alle Corti d'appello territoriali la cognizione sulle opposizioni alle sanzioni amministrative irrogate dalla Consob, per abuso di informazioni privilegiate, per manipolazione del mercato, ecc. e, rispettivamente, sulle opposizioni alle sanzioni amministrative irrogate dalla Consob o dalla Banca d'Italia in materia di intermediazione finanziaria.

Questa normativa – nella parte relativa appunto alle sanzioni Consob e Banca d'Italia – ha da subito sollevato dubbi di incostituzionalità sotto il profilo, da un lato, dell'eccesso di delega e, dall'altro, del contrasto con gli art. 3, 103, 111, 113 Cost. Tali dubbi sono stati condivisi dalla Corte d'Appello di Torino, che nell'ordinanza 25 marzo 2011 (in *Dir. banc.*, 2012, I, 113), pronunciandosi su di un'eccezione sollevata dalla stessa Consob, ha appunto ritenuto non manifestamente infondata la questione di costituzionalità delle disposizioni in oggetto sotto i profili prima indicati.

B. Con la sentenza 27 giugno 2012, n. 162 (in *Dir. banc.*, 2012, I, 729), la Corte costituzionale ha ritenuto fondata la censura di eccesso di delega (le altre censure non sono state affrontate perché assorbite). Ha quindi dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni in questione nella parte concernente le sanzioni Consob.

A seguito di tale sentenza, il d.lgs. 14 settembre 2012, n. 160:

- ha soppresso il riferimento alla Consob, contenuto nell'art. 133, co. 1, lett. D) del codice del processo amministrativo;
- ha soppresso la lett. 19 dell'art. 4 dell'Allegato 4.

C. Era facile preconizzare che sorte analoga sarebbe toccata alle disposizioni concernenti le sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia.

Puntualmente, la Banca d'Italia ha iniziato ad eccepire, nei giudizi di opposizione proposti avanti il TAR del Lazio, l'illegittimità costituzionale di tali disposizioni in relazione all'art. 76 Cost., richiamandosi espressamente alle argomentazioni di cui alla ricordata sentenza della Corte costituzionale. Altrettanto puntualmente il TAR del Lazio – che peraltro si era in precedenza espresso in senso contrario (v. sentenza 9 maggio 2011, n. 3934, in *Dir. banc.*, 2012, I, 113) – ha ritenuto non manifestamente infondata la questione sia con riferimento alle

sanzioni della Banca d'Italia previste dal t.u.b. (così con la pronunzia qui pubblicata), sia con riferimento alle sanzioni della Banca d'Italia previste dal t.u.f. (così con la parallela ordinanza 27 luglio 2012, n. 6989): questione che è stata dunque rimessa alla Corte costituzionale.

D. Sul tema delle sanzioni amministrative delle Autorità indipendenti v. i lavori di COSTI, CHIEPPA, CLARICH e ZANETTINI, BRUZZONI e BOCCACCIO, SALLA, in *Giur. comm.*, 2013, I, p. 329 ss. Su quello delle sanzioni pecuniarie nelle attività finanziarie v. gli atti dell'incontro di studio del 10 maggio 2012, con interventi di CARRIERO, CLARICH, FRATTINI, GALANTI, MORERA, NIGRO, M.A. SANDULLI, SANTORO, in *Dir. banc.*, 2012, I, p. 509 ss. [NOTA REDAZIONALE].