

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

**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)*

**ABSTRACT:** *This paper aims at examining the role of the statement of reasons with specific reference to punitive measures adopted by the Bank of Italy and the Consob. Given the established case-law of the Italian Supreme Court, systematically debasing the relevance of the statement of reasons as a means of determining the illegitimacy of the punitive measures issued by the mentioned Authorities, the Author, in his critical examination of such case-law, underlines the need to emphasize the relevance of the statement of reasons as a general principle of Italian Administrative Law, pointing out the nature of "administrative acts" of the said punitive measures. This consequently leads, in accordance with the standards of administrative proceedings, to the necessary valorization of flaws concerning the statement of reasons, as well as of their attitude to be considered as a substantial ground of appeal before the Courts.*

**SOMMARIO:** 1. Considerazioni preliminari. – 2. La giurisprudenza della Corte di Cassazione sull'assenza o sull'insufficienza della motivazione dei provvedimenti sanzionatori. 3. Rilievi critici

---

\*Contributo approvato dai revisori.

sull'orientamento giurisprudenziale appena richiamato.

1. Le riflessioni che verranno sviluppate in questo lavoro muovono da un'operazione di ricognizione della giurisprudenza di legittimità in materia di sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia e dalla Consob<sup>1</sup>.

Come è noto, le sentenze della Corte Costituzionale n. 162/2012 (sulle sanzioni Consob) e n. 94/2014 (sulle sanzioni Banca d'Italia), intervenute all'esito di un tortuoso percorso legislativo, hanno attribuito la giurisdizione sulla materia in esame al giudice ordinario<sup>2</sup>. Più specificamente, la Corte d'Appello è titolare in primo grado della competenza in relazione al giudizio di opposizione avverso l'atto sanzionatorio emanato dalle due Autorità, mentre la Corte di Cassazione conosce dell'eventuale impugnazione delle sentenze di prime cure, secondo i consueti parametri limitati alla legittimità.

La rassegna giurisprudenziale ha riguardato, dunque, l'impostazione seguita dalla Suprema Corte nella definizione dell'oggetto del giudizio di impugnazione, con le inevitabili ricadute sulle censure proponibili dai ricorrenti.

Ciò che maggiormente interessa ai nostri fini è la prospettiva secondo cui il giudice ordinario affronta le censure proposte dai ricorrenti, nei casi in cui esse riguardino l'esercizio del potere. Ci si riferisce, in ultima analisi, alla (come

---

<sup>1</sup>Per l'approfondimento della materia delle sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia e dalla Consob, si rinvia, per tutti, a BINDI, PISANESCHI, *Sanzioni Consob e Banca d'Italia. Procedimento e doppio binario al vaglio della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, Torino, 2018.

<sup>2</sup>Per talune critiche all'impostazione della Corte Costituzionale, cfr., tra gli altri, CLARICH, PISANESCHI, *Le sanzioni amministrative della Consob nel "balletto" delle giurisdizioni*, in *Giur. comm.*, 2013, 1166; POLICE, DAIDONE, *Il conflitto in tema di giurisdizione sulle sanzioni della Consob ed i limiti della Corte costituzionale come giudice del riparto*, in *Giur. it.*, 2013, 687; BINDI, PISANESCHI, *Il Consiglio di Stato annulla il regolamento sulle procedure sanzionatorie dell'IVASS. Quale il rationale della giurisdizione ordinaria sulle sanzioni Consob e Banca d'Italia?*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2019; sia consentito altresì il rinvio a TROISE MANGONI, *Le sanzioni irrogate dalla Consob e dalla Banca d'Italia: riflessioni in tema di giurisdizione*, in *Dir. amm.*, 2018, 33.

vedremo, limitata) rilevanza che i vizi di legittimità e, in particolare, quelli attinenti al dovere di motivazione hanno assunto nel giudizio di impugnazione dei provvedimenti sanzionatori emanati dalla Banca d'Italia e dalla Consob.

Senza alcuna pretesa di esaustività, ma al solo fine di evidenziare alcuni casi significativi circa l'impostazione adottata dal giudice ordinario in materia, verranno prese in considerazione talune sentenze, che si sono pronunciate sui vizi dell'assenza o dell'insufficienza della motivazione.

2. Secondo un consolidato orientamento della Corte di Cassazione, le eventuali carenze riguardanti l'apparato motivazionale dei provvedimenti di irrogazione delle sanzioni da parte della Banca d'Italia e della Consob non determinano l'illegittimità di questi ultimi.

La Suprema Corte, nelle sentenze che recentemente hanno ribadito il predetto orientamento<sup>3</sup>, richiama espressamente un proprio precedente del 2010, pronunciato a Sezioni Unite<sup>4</sup> in materia di sanzioni correlate alla circolazione stradale, nel quale si afferma espressamente *“il principio secondo cui i vizi motivazionali dell'ordinanza ingiunzione, non comportano la nullità del provvedimento, e quindi l'insussistenza del diritto di credito derivante dalla violazione commessa, in quanto il giudizio susseguente investe il rapporto e non l'atto e, quindi sussiste la cognizione piena del giudice, che potrà (e dovrà) valutare le deduzioni difensive proposte in sede amministrativa e in ipotesi non esaminate o non motivatamente respinte, se riproposte nei motivi di opposizione e decidere*

---

<sup>3</sup>Con riferimento ai provvedimenti sanzionatori emanati dalla Banca d'Italia, si veda, tra le altre, Cass. civ., Sez. II, 14 giugno 2013, n. 15019; Cass. civ., Sez. I, 7 agosto 2014, n. 17799; Cass. civ., Sez. II, 14 dicembre 2015, n. 25141. Con riguardo alle sanzioni irrogate dalla Consob, cfr. Cass. civ., Sez. II, 29 ottobre 2018, n. 27365; Cass. civ., Sez. II, 6 dicembre 2018, n. 31635.

<sup>4</sup>Si tratta di Cass., Sez. un., 28 gennaio 2010, n. 1786.

su di esse con pienezza di poteri sia che le stesse investano questioni di diritto o questioni di fatto”.

Prima di sottoporre a vaglio critico l'affermazione appena riportata, occorre esaminare i passaggi interpretativi che la precedono e in essa in parte sintetizzati, dal momento che gli stessi costituiscono un'importante chiave di lettura dell'argomentare delle Sezioni Unite.

In primo luogo, il riconoscimento al vizio della motivazione della forza invalidante dell'ordinanza sanzionatoria indurrebbe il soggetto sanzionato a proporre l'impugnazione nel tentativo di far valere un onere motivazionale in capo alla pubblica amministrazione sempre più stringente<sup>5</sup>. Ciò che comporterebbe un sensibile effetto inflativo del contenzioso, con un conseguente impatto indesiderabile sulla lunghezza dei processi.

A tal proposito, la Corte richiama il principio costituzionale della ragionevole durata del processo di cui all'art. 111 Cost., indicando la necessità di contemperare le esigenze del giusto processo con il rischio dell'abuso dello stesso.

Un secondo ordine di argomenti riguarda il sistema dell'irrogazione delle sanzioni amministrative in materia stradale; in questo contesto all'amministrazione spetta il compito di formare il titolo esecutivo, per poi procedere con la riscossione del credito.

Il giudizio che ne segue, sebbene strutturato come opposizione a un atto

---

<sup>5</sup>Così, espressamente, Cass., Sez. un., n. 1786/2010, cit.: “[I]l riconoscimento in sede giudiziaria del vizio di una ordinanza ingiunzione che non abbia compiutamente motivato rispetto a tutte le deduzioni difensive svolte in sede amministrativa, potrebbe indurre il trasgressore a tentare sempre la via giudiziaria facendo valere l'illegittimità dell'ordinanza ingiunzione per vizio di motivazione (preteso o reale che sia), provando a richiedere una motivazione più dettagliata e ciò, a prescindere dall'esito finale della fase giurisdizionale, provocherebbe di per sé un sensibile aumento del contenzioso con il risultato che un meccanismo alternativo e deflattivo, quale il facoltativo ricorso amministrativo potrebbe in concreto fornire una occasione per l'allungamento dei tempi processuali”.

amministrativo, ha come oggetto il rapporto obbligatorio sottostante, cioè *“l'accertamento della conformità della sanzione ai casi, alle forme e all'entità previsti dalla legge, atteso che si fa valere il diritto a non essere sottoposto a una prestazione patrimoniale se non nei casi espressamente previsti dalla legge stessa”*<sup>6</sup>.

Il corollario che le Sezioni Unite traggono dalle considerazioni appena richiamate viene rinvenuto nella legittimazione della pubblica amministrazione a non rispettare il dovere motivazionale né le regole proprie del procedimento volto all'irrogazione della sanzione. Tali regole atterrebbero esclusivamente agli *“atti amministrativi discrezionali e, comunque, di natura provvedimentoale”*<sup>7</sup>.

D'altro canto – è la conclusione della Corte – posto che la giurisdizione sul rapporto obbligatorio si configura come piena, anche ove l'ordinanza ingiunzione non abbia espressamente motivato sulle deduzioni difensive presentate nell'iter sanzionatorio, queste ultime possono essere proposte nuovamente dinanzi al giudice che conosca dell'opposizione.

Più in generale, le Sezioni Unite mostrano di prediligere una prospettiva interpretativa nella quale le garanzie procedurali (tra le quali assume particolare rilievo l'osservanza del principio del contraddittorio) e il dovere di motivare il provvedimento sanzionatorio appaiono nulla di più che un orpello formale, dal momento che essi sono recuperabili in ambito giurisdizionale<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup>*Ibid.*

<sup>7</sup>*Ibid.*

<sup>8</sup>In questa lavoro non si affronta il (pur relevantissimo) tema del rispetto del principio del contraddittorio nei procedimenti sanzionatori. Sembra utile, tuttavia, riportare un passaggio della sentenza in esame (Cass., Sez. un., n. 1786/2010), in quanto decisamente rivelatore dell'impostazione interpretativa che ha assunto carattere prevalente nella giurisprudenza civile. Le Sezioni Unite, dopo aver dequotato i vizi motivazionali del provvedimento sanzionatorio, rilevano che da un simile *“principio emerge una ulteriore conseguenza, che investe altri possibili vizi dell'ordinanza ingiunzione, con riferimento all'iter procedimentale, con precipuo riguardo alla*

Come anticipato, la pronuncia in esame riguardava il contesto giuridico delle violazioni della disciplina dettata dal codice della strada. Ciò che ci consente di svolgere un sintetico rilievo riguardante la specificità di quel contesto.

Si potrebbe sostenere (probabilmente in taluni casi a ragione) che agisce correttamente la Suprema Corte nello svilire le garanzie procedurali nella materia della circolazione stradale, poiché in essa, da un lato, l'accertamento della violazione è frutto di operazioni dotate di scarsa complessità o addirittura elementari, nelle quali spesso interviene un affidabile supporto tecnologico<sup>9</sup> e, dall'altro, l'afflittività delle sanzioni assume un rilievo poco considerevole<sup>10</sup>.

Gli argomenti che precedono si rivelano, tuttavia, ingannevoli e fuorvianti, ove si ponga mente al fatto che, per un verso, anche l'acclaramento apparentemente più semplice può risultare complicato dalle peculiarità del caso concreto o dall'emergere di dubbi tecnico-giuridici sull'affidabilità degli strumenti tecnologici<sup>11</sup> e che, per altro verso, anche una sanzione prevista dal codice della strada può essere dotata di una seria afflittività<sup>12</sup>.

Prescindendo tuttavia dallo specifico settore rispetto al quale la sentenza

---

*mancata audizione del trasgressore che ne abbia fatto richiesta*"; per poi concludere che *"basta riflettere al fatto che l'audizione è preordinata all'esposizione di elementi favorevoli alla propria tesi che l'interessato vuole far conoscere all'Autorità preposta all'adozione dell'ordinanza, per concludere che la tutela del trasgressore non è lesa dal mancato uso di tale facoltà, atteso che quelle ragioni potranno senza dubbio alcuno essere prospettate in sede giurisdizionale"*.

<sup>9</sup>Si pensi alla constatazione dell'attraversamento di un incrocio nonostante l'indicazione semaforica fosse rossa o all'accertamento tramite strumenti tecnologici del superamento dei limiti di velocità.

<sup>10</sup>Si tratta molto spesso di sanzioni pecuniarie del valore di poche decine di euro.

<sup>11</sup>Per tornare agli esempi riportati *supra* alla nota 9, si immagini che il passaggio con il rosso fosse giustificato da un'emergenza (ad esempio, il passaggio di un'autoambulanza) o al lungo alternarsi di sentenze contrastanti circa l'attendibilità degli autovelox.

<sup>12</sup>Pur prescindendo dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, che ha riconosciuto la severità di talune sanzioni amministrative pecuniarie, tanto da qualificarle come penali ai fini dell'applicabilità dei principi della Convenzione (cfr. Corte E.D.U., 9 novembre 1999, Varuzza c. Italia), si pensi ad esempio alla sanzione della sospensione della patente irrogata nei confronti di un autotrasportatore.

delle Sezioni Unite è stata emanata e in considerazione del fatto che essa costituisce il fondamento sistematico al quale rinviano le pronunce più sopra richiamate in materia di sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia e dalla Consob, alla sua logica argomentativa occorre fare riferimento nel tentare talune riflessioni critiche; a esse saranno dedicate le pagine che seguono.

3. Le critiche che si intende sollevare all'argomentare della sentenza delle Sezioni Unite n. 1786/2010 devono muovere dalla constatazione di quali conseguenze esso comporta, in relazione all'impianto sanzionatorio dei settori creditizio e finanziario.

In proposito, è sufficiente soffermarsi a titolo esemplificativo sull'affermazione contenuta nella già citata sentenza Cass., Sez. II, n. 27365/2018, in cui, dopo aver ripreso testualmente la posizione delle Sezioni Unite circa l'assenza di forza invalidante dell'ordinanza sanzionatoria del vizio motivazionale in ordine alle difese del privato, la Suprema Corte afferma che *“a nulla rileva quindi che C.T. prospetti che i criteri di individuazione dei destinatari del Provvedimento Sanzionatorio risultano del tutto oscuri tanto da risultare incomprensibili”*.

In sostanza – sembra questa l'essenza del pensiero della Cassazione – non importa che l'atto dell'autorità non sia in grado di far comprendere quale sia il fondamento identificativo dei soggetti che abbiano posto in essere un illecito e che, quindi, a questi ultimi non siano forniti gli strumenti conoscitivi per comprendere esaustivamente il perché dell'applicazione di una misura afflittiva nei loro confronti. Ciò che appare giustificato dalla considerazione secondo cui in sede giurisdizionale il rapporto giuridico tra autorità e privato può essere



nuovamente e interamente messo in discussione.

Ne emerge la concezione dell'irrogazione della sanzione non come provvedimento emanato in esito a un procedimento amministrativo nel quale si sia esercitato un potere imperativo, ma come mero passaggio di un iter procedurale che vede nel giudizio di impugnazione il suo fisiologico sviluppo, volto alla finale definizione del rapporto giuridico di natura obbligatoria instauratosi tra autorità e privato<sup>13</sup>.

Questa, dunque, l'impostazione di fondo rispetto alla quale si intende svolgere i rilievi critici annunciati; con essi si tenterà di dimostrare che la funzione sanzionatoria della Banca d'Italia e della Consob è riconducibile all'esercizio del potere autoritativo e che gli atti con cui sono irrogate le sanzioni hanno natura provvedimentoale, con le conseguenze in termini di garanzie da rispettare che ne conseguono.

Seguendo il metodo di analisi giuridica che appare preferibile, occorre muovere dal dato di diritto positivo.

Sono molteplici le disposizioni legislative che, nel legittimare e disciplinare la funzione sanzionatoria della Banca d'Italia e della Consob, prevedono che essa giunga al suo compimento con l'emanazione di un "*provvedimento motivato*". Con ciò lasciando emergere chiaramente l'intenzione del legislatore: gli atti sanzionatori delle Autorità in esame hanno carattere provvedimentoale e devono essere emanati nel rispetto del dovere di motivazione.

---

<sup>13</sup>Diversa la posizione espressa dalla Corte Costituzionale nelle già richiamate sentenze nn. 162/2012 94/2014, che pongono l'accento sull'assenza della discrezionalità e del perseguimento di un interesse pubblico negli atti sanzionatori, per giustificare il giudizio di illegittimità costituzionale del codice del processo amministrativo, nelle disposizioni in cui quest'ultimo attribuiva la giurisdizione esclusiva sulle sanzioni irrogate dalla Consob e dalla Banca d'Italia al giudice amministrativo. Per taluni rilievi critici su questo specifico profilo, sia consentito rinviare ancora a TROISE MANGONI, *Le sanzioni irrogate dalla Consob e dalla Banca d'Italia: riflessioni in tema di giurisdizione*, cit., 42 ss.

Senza alcuna pretesa di esaustività, si rinvia, per quanto riguarda la Banca d'Italia, all'art. 145, d.lgs. 1 settembre 1993, n. 385 (T.U.B.)<sup>14</sup>; con riferimento alla Consob, all'art. 187-septies, d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 (T.U.F.)<sup>15</sup> e, in relazione a entrambe le Autorità, agli artt. 195, T.U.F.<sup>16</sup>, e 24, l. 28 dicembre 2005, n. 262 (legge sul risparmio)<sup>17</sup>.

È sufficiente soffermare brevemente l'attenzione sull'ultima delle previ-

---

<sup>14</sup>Così, testualmente, il citato art. 145, T.U.B.: “1. Per le violazioni previste nel presente titolo cui è applicabile una sanzione amministrativa, la Banca d'Italia contestati gli addebiti ai soggetti interessati, tenuto conto del complesso delle informazioni raccolte, applica le sanzioni con provvedimento motivato. I soggetti interessati possono, entro trenta giorni dalla contestazione, presentare deduzioni e chiedere un'audizione personale in sede di istruttoria, cui possono partecipare anche con l'assistenza di un avvocato. 1-bis. Il procedimento sanzionatorio è retto dai principi del contraddittorio, della conoscenza degli atti istruttori, della verbalizzazione nonché della distinzione tra funzioni istruttorie e funzioni decisorie.”.

<sup>15</sup>L'art. 187-septies, T.U.F. recita così: “1. Le sanzioni amministrative previste dal presente capo sono applicate dalla Consob con provvedimento motivato, previa contestazione degli addebiti agli interessati, da effettuarsi entro centottanta giorni dall'accertamento ovvero entro trecentosessanta giorni se l'interessato risiede o ha la sede all'estero. I soggetti interessati possono, entro trenta giorni dalla contestazione, presentare deduzioni e chiedere un'audizione personale in sede di istruttoria, cui possono partecipare anche con l'assistenza di un avvocato.”.

<sup>16</sup>Così la lettera dell'art. 195, T.U.F.: “1. Le sanzioni amministrative previste nel presente titolo sono applicate dalla Banca d'Italia o dalla Consob, secondo le rispettive competenze, con provvedimento motivato, previa contestazione degli addebiti agli interessati, da effettuarsi entro centottanta giorni dall'accertamento ovvero entro trecentosessanta giorni se l'interessato risiede o ha la sede all'estero. I soggetti interessati possono, entro trenta giorni dalla contestazione, presentare deduzioni e chiedere un'audizione personale in sede di istruttoria, cui possono partecipare anche con l'assistenza di un avvocato.”.

<sup>17</sup>L'art. 24 della legge sul risparmio recita così: “1. Ai procedimenti della Banca d'Italia, della CONSOB, dell'ISVAP e della COVIP volti all'emanazione di provvedimenti individuali si applicano, in quanto compatibili, i principi sull'individuazione e sulle funzioni del responsabile del procedimento, sulla partecipazione al procedimento e sull'accesso agli atti amministrativi recati dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni. I procedimenti di controllo a carattere contenzioso e i procedimenti sanzionatori sono svolti nel rispetto dei principi della piena conoscenza degli atti istruttori, del contraddittorio, della verbalizzazione nonché della distinzione tra funzioni istruttorie e funzioni decisorie rispetto all'irrogazione della sanzione. Le notizie sottoposte per iscritto da soggetti interessati possono essere valutate nell'istruzione del procedimento. Le Autorità di cui al presente comma disciplinano le modalità organizzative per dare attuazione al principio della distinzione tra funzioni istruttorie e funzioni decisorie rispetto all'irrogazione della sanzione. 2. Gli atti delle Autorità di cui al comma 1 devono essere motivati. La motivazione deve indicare le ragioni giuridiche e i presupposti di fatto che hanno determinato la decisione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria.”.

sioni legislative richiamate, per far emergere come il legislatore, nel riferirsi alla nozione di provvedimento motivato abbia inteso ricondurre la funzione sanzionatoria della Banca d'Italia e della Consob allo statuto tipico dell'attività autoritativa delle pubbliche amministrazioni. Il lessico utilizzato nell'esplicitazione del significato da attribuire al dovere motivazionale, nel riprendere fedelmente quello dell'art. 3, l. n. 241/1990, non lascia margini di dubbio in proposito.

I riferimenti normativi appena citati trovano conferme di natura sistematica, ove si ponga l'attenzione sul concreto svolgersi della funzione sanzionatoria da parte delle Autorità in discussione.

Non è questa la sede per affrontare in modo approfondito la questione relativa alle nozioni di potere autoritativo, provvedimento e procedimento amministrativo.

Ci si limiterà a richiamare insegnamenti comunemente noti con un grado di approfondimento manualistico<sup>18</sup>, rilevando che per potere amministrativo si intende quella situazione giuridica che attribuisce a un determinato soggetto (generalmente, e nel caso qui d'interesse, un'autorità pubblica) la capacità di incidere unilateralmente nella sfera giuridica di un altro soggetto, costituendo, modificando o trasformando posizioni giuridiche di quest'ultimo. Il titolare del potere amministrativo si trova in una posizione di sovraordinazione nei confronti del soggetto nei cui confronti si dispiegano gli effetti derivanti dall'esercizio del potere stesso. Tali effetti, pertanto, si producono in assenza del contributo della volontà del destinatario degli stessi.

Il potere, in astratto attribuito alla pubblica amministrazione, si concre-

---

<sup>18</sup>Tra i tanti, si vedano CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, 2019, Bologna, 105 ss.; e A. ROMANO, *I soggetti e le situazioni giuridiche soggettive del diritto amministrativo*, in MAZZAROLLI, PERICU, ROMANO, ROVERSI MONACO, SCOCA, *Diritto amministrativo*, vol. I, Bologna, 2005, 145 ss.

tizza generalmente nella sua manifestazione tipica rappresentata dall'emanazione del provvedimento amministrativo, da intendersi come quella manifestazione di volontà dell'autorità, finalizzata al concreto perseguimento di un interesse pubblico, in grado di produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi in modo unilaterale.

La trasformazione in provvedimento del potere attribuito in astratto dalla legge alla pubblica amministrazione avviene attraverso un procedimento, consistente in una sequenza coordinata di atti e operazioni disciplinata dalla legge, in funzione di una serie di finalità, tra le quali (per ciò che maggiormente interessa in questa sede) la garanzia delle posizioni soggettive dei privati.

Poste queste premesse di natura sistematica, appare davvero difficile disconoscere che nell'esercizio della funzione sanzionatoria della Banca d'Italia e della Consob venga esercitato un potere autoritativo che, a seguito dello svolgersi di un procedimento amministrativo, si manifesti in un atto dotato di carattere provvedimentoale<sup>19</sup>.

Nel predetto procedimento emerge infatti chiaramente la posizione di supremazia dell'autorità in grado di incidere unilateralmente nella sfera giuridica del soggetto sanzionato; e ciò, a seguito di una serie di atti e operazioni collegate tra loro nella quale la legge e (soprattutto) i regolamenti specificamente disciplinanti la funzione sanzionatoria delle predette autorità prevedono un articolato catalogo di garanzie a tutela del privato<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup>La dottrina amministrativistica non nutre dubbi circa la collocazione delle sanzioni amministrative tra gli atti di natura provvedimentoale. Si rinvia, per tutti, a CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 177 ss.

<sup>20</sup>Ci si riferisce al Regolamento sul procedimento sanzionatorio della Consob, adottato con delibera n. 18750 del 19 dicembre 2013 (successivamente modificato) e, per quanto riguarda la Banca d'Italia, alle Disposizioni di vigilanza in materia di sanzioni e procedura sanzionatoria amministrativa (provvedimento del 18 dicembre 2012 e successive modifiche).

In questo contesto giuridico, il privato ha sì la possibilità di svolgere le proprie difese rispetto alle ipotesi accusatorie circa l'integrazione dell'illecito, ma, al termine del procedimento, subisce le conseguenze dell'esercizio del potere, evidentemente senza che vi sia alcun apporto della sua volontà; tali conseguenze consistono in un effetto diretto, ove si tratti di sanzioni interdittive, o nel sorgere di un obbligo di pagamento, ove la sanzione sia di natura pecuniaria.

È opportuno sottolineare come l'attività amministrativa volta all'irrogazione della sanzione sia procedimentalizzata in funzione del corretto accertamento circa l'integrazione dell'illecito; nel settore dei mercati finanziari, un simile accertamento si palesa (con tutta evidenza) decisamente complesso sia sotto il profilo fattuale, sia dal punto di vista giuridico.

Se allora ha senso parlare del venire in essere di un rapporto giuridico di natura obbligatoria, quest'ultimo deriva dal provvedimento sanzionatorio, che assume il ruolo di fonte costitutiva del predetto rapporto; si tratta, dunque, di un *posterius* rispetto all'esaurirsi dell'esercizio del potere amministrativo.

Con riguardo all'irrogazione di sanzioni di tipo diverso da quello pecuniario, come ad esempio quelle interdittive (già ricordate), un rapporto giuridico obbligatorio non si instaura nemmeno: l'atto sanzionatorio produce immediatamente i suoi effetti nella sfera giuridica del privato, inibendogli lo svolgimento di talune attività, senza che l'amministrazione si costituisca creditrice di alcunché.

I rilievi che precedono ci consentono allora di mettere in discussione il fondamento sistematico del percorso argomentativo della Suprema Corte; e cioè, che il giudice investito dell'impugnazione conosca esclusivamente di un rapporto giuridico obbligatorio e che, quindi, gli eventuali vizi del procedimento e del provvedimento sanzionatorio non producano un'efficacia invalidante del

predetto provvedimento.

Se, infatti, come si confida di aver dimostrato, le sanzioni amministrative irrogate dalla Banca d'Italia e dalla Consob sono dei veri e propri provvedimenti amministrativi, esito ultimo di procedimenti nei quali si esplica un potere amministrativo, occorre trarne le obbligate conseguenze.

Tali considerazioni consequenziali devono essere precedute da un rilievo troppo spesso negletto nell'affrontare la materia delle sanzioni amministrative: ottenere l'annullamento di un atto sanzionatorio non produce il medesimo effetto soddisfacente, per la sfera soggettiva del privato, dell'archiviazione del procedimento senza l'irrogazione della sanzione.

Il rilievo che precede non necessita di dimostrazioni articolate. È noto che nel settore dei mercati finanziari l'indice reputazionale ha un valore intangibile, ma di straordinaria rilevanza. Per un professionista del predetto settore l'irrogazione di una sanzione può avere un effetto di allontanamento dal suo mondo lavorativo, con conseguenze in grado di assumere una gravità elevatissima o addirittura irreversibile.

Poste queste osservazioni, vengono in luce nella loro imprescindibile importanza le garanzie a tutela del privato, volte a consentire, da un lato, la corretta emersione dei dati fattuali e l'esauritiva rappresentazione delle difese del soggetto nei cui confronti l'autorità procede prima dell'assunzione della decisione finale e, dall'altro, la piena consapevolezza delle ragioni che abbiano determinato l'amministrazione a irrogare la sanzione.

In sostanza, il rispetto dei principi e delle regole che nel nostro ordinamento informano il procedimento amministrativo e, più in generale, l'attività autoritativa delle pubbliche amministrazioni assume rilievo anche nelle proce-

dure sanzionatorie, non solo perché impone all'autorità di operare nell'alveo del proprio statuto normativo – ciò che in un sistema democratico ispirato al principio di legalità è un valore in sé – ma anche perché consente il dispiegarsi di tutti gli strumenti di garanzia in grado di tutelare la sfera giuridica del soggetto che subisce gli effetti pregiudizievoli dell'esercizio del potere.

Un primo punto fermo al quale conduce il discorso sin qui svolto è così riassumibile: la Corte di Cassazione, nell'affermare che i vizi attinenti al procedimento amministrativo e quelli relativi alla motivazione<sup>21</sup> non producono alcuna efficacia invalidante nei confronti del provvedimento sanzionatorio, dequota il valore dei principi e delle regole che informano l'esplicarsi del potere autoritativo, individuando un segmento di attività imperativa che sfugge alla sindacabilità giurisdizionale, con un effetto conseguente di inevitabile decadimento della qualità dell'azione amministrativa in sé e nella sua relazione con il privato.

Proseguendo nell'analisi, restringendone tuttavia il campo, occorre ora dedicare talune sintetiche riflessioni alla funzione o, meglio, alle funzioni<sup>22</sup> che nel sistema dell'azione amministrativa svolge la motivazione; ciò che consentirà di completare il quadro dei rilievi critici nei confronti dell'impostazione giurisprudenziale oggetto di queste brevi note, circa l'insufficienza dei vizi motivazionali a determinare l'illegittimità dei provvedimenti sanzionatori.

La dottrina rinviene tre diverse funzioni della motivazione<sup>23</sup>: essa agevola l'interpretazione dell'atto, consente il controllo amministrativo e l'eventuale

---

<sup>21</sup>Con un'assimilazione dei vizi attinenti alla motivazione a quelli meramente formali non condivisa dalla giurisprudenza amministrativa. Si veda, tra le altre, Cons. Stato, Sez. III, 7 aprile 2014, n. 1629.

<sup>22</sup>Sottolinea il carattere "polifunzionale" della motivazione CARDARELLI, *La motivazione del provvedimento*, in M.A. SANDULLI, *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, 397.

<sup>23</sup>Si veda, per questa ricostruzione, VILLATA, RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, Torino, 2017, 276 ss.

sindacato giurisdizionale dello stesso e garantisce la trasparenza dell'azione amministrativa.

La strumentalità rispetto alla corretta interpretazione dell'atto consente, in prima battuta e a prescindere dall'eventuale successivo controllo giurisdizionale, al privato inciso nella sua sfera soggettiva di comprendere le ragioni fattuali e giuridiche che abbiano convinto l'amministrazione a emanare il proprio provvedimento<sup>24</sup>; l'apparato motivazionale viene così ad assumere altresì una funzione di persuasione, volta a condividere il risultato dell'azione amministrativa con il destinatario dei suoi effetti e, quindi, a convincerlo della correttezza della determinazione presa<sup>25</sup>.

La funzione di garanzia, che ricollega l'apparato motivazionale alla responsabilizzazione dell'amministrazione, consentendo al giudice di procedere al sindacato sull'iter logico-giuridico condotto<sup>26</sup>, è stata poi accostata, da un filone giurisprudenziale che tende alla valorizzazione del principio di trasparenza<sup>27</sup>, alla conoscibilità della logica sottesa alla decisione da parte del singolo destinatario

---

<sup>24</sup>Cons. Stato, Sez. VI, 15 ottobre 2013, n. 5008 richiama, tra le *“finalità dell'obbligo di motivazione”*, la *“piena comprensione della scelta operata”*.

<sup>25</sup>Su tale ultimo profilo, CORSO, voce *Motivazione dell'atto amministrativo*, in *Enc. dir., agg.*, Milano, 2001, 774, spec. 786 s.; VILLATA, RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, cit., 277.

<sup>26</sup>Si veda, recentemente, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. III, 2 luglio 2019, n. 3620: *“l'assetto teleologico che connota la motivazione dell'atto amministrativo è di esternare le ragioni del provvedimento in modo da rendere comprensibile l'iter logico seguito dall'Autorità e così possibile la difesa delle proprie ragioni al destinatario del provvedimento; in caso contrario sarebbe vanificato sia il principio costituzionale del buon andamento dell'amministrazione, sia la possibilità di difesa dell'interessato e la portata stessa del sindacato giurisdizionale”* (cfr. anche, ex multis, Cons. Stato, Sez. IV, 18 aprile 2019, n. 2520).

<sup>27</sup>Tra le altre, Cons. Stato, Sez. VI, 30 aprile 2003, n. 2331. Più di recente, la piena valorizzazione della motivazione alla luce del principio di trasparenza è predicata da Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5664: *“[i]l principio della necessaria motivazione degli atti amministrativi, scolpito nell'art. 3 della citata legge, non è altro che il precipitato dei più generali principi di buona amministrazione, correttezza e trasparenza, cui la p.a. deve uniformare la sua azione”*; si veda anche T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 2 agosto 2018, n. 8669.



inciso dal provvedimento e, da una parte della dottrina, alla conoscibilità da parte della collettività tutta<sup>28</sup>.

Invero, alla teoria che, spingendo alle estreme conseguenze il richiamo al principio di trasparenza, giunge a funzionalizzare la motivazione al controllo democratico, intendendola quindi quale ostensione della decisione autoritativa (o, meglio, del relativo iter logico che la sorregge) al sindacato dell'opinione pubblica, nel senso di una "*legittimazione* [di fronte all'opinione pubblica] *del provvedimento*"<sup>29</sup>, si oppone, oggi, l'impianto generale della legge sul procedimento amministrativo, fondato sulla dinamica tra l'azione amministrativa proceduralizzata e il pregiudizio ai destinatari o ai terzi.

Sicché, alla luce dell'art. 3, l. n. 241/1990, l'elemento motivazionale appare, almeno sotto il profilo soggettivo dei destinatari, sostanzialmente funzionale alla dialettica tra amministrazione e soggetti incisi dal provvedimento e alla relativa tutela giurisdizionale, residuando spazi per un'interpretazione orientata verso una maggiore pervasività di un più generale controllo democratico soltanto nei casi di provvedimenti sottoposti a misure di pubblicità legale<sup>30</sup>.

Sulla rilevanza che assume la motivazione, è interessante l'orientamento del giudice amministrativo che, nel valorizzarla, riconosce in essa un elemento fondamentale del provvedimento, tanto sul piano dell'apporto conoscitivo per il soggetto destinatario degli effetti, quanto in relazione al successivo sindacato giurisdizionale<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup>Cfr. sul punto ROMANO TASSONE, *Motivazione dei provvedimenti amministrativi e sindacato di legittimità*, Milano, 1987, 54 ss.

<sup>29</sup>Così, ancora, ROMANO TASSONE, *Motivazione dei provvedimenti amministrativi*, cit., 64.

<sup>30</sup> Cfr., tra gli altri, CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2015, 260 s.; ID., voce *Motivazione dell'atto amministrativo*, in *Enc. dir.*, XXVII, Milano, 2001, 786.

<sup>31</sup>Secondo tale orientamento, "*la motivazione di un provvedimento amministrativo consiste nell'enunciazione delle ragioni di fatto e nella individuazione delle relative norme di diritto che ne hanno giustificato il contenuto, ed è finalizzata a consentire al destinatario del provvedimento la*

Anche la Corte Costituzionale ha sottolineato la riconduzione dell'obbligo di motivazione, da un lato, ai canoni della conoscibilità e della trasparenza dell'azione amministrativa, corollari dei principi di buon andamento e imparzialità (art. 97 Cost.) e, dall'altro, al diritto di difesa del destinatario del provvedimento, il quale intenda promuovere un'azione giurisdizionale a tutela di una propria situazione giuridica lesa (artt. 24 e 113 Cost.)<sup>32</sup>.

La Consulta, riprendendo un approdo interpretativo che può dirsi ormai consolidato nella giurisprudenza del Consiglio di Stato<sup>33</sup>, ha precisato che *“secondo un diffuso orientamento della giurisprudenza amministrativa, «il difetto di motivazione nel provvedimento non può essere in alcun modo assimilato alla violazione di norme procedurali o ai vizi di forma, costituendo la motivazione del provvedimento il presupposto, il fondamento, il baricentro e l'essenza stessa del legittimo esercizio del potere amministrativo (art. 3 della legge n. 241 del 1990) e, per questo, un presidio di legalità sostanziale insostituibile, nemmeno mediante il ragionamento ipotetico che fa salvo, ai sensi dell'art. 21-octies, comma 2, della legge n. 241 del 1990, il provvedimento affetto dai cosiddetti vizi*

---

*ricostruzione dell'iter logico-giuridico che ha determinato la volontà dell'Amministrazione precisata nella determinazione adottata” (così, ex multis, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 24/09/2019, n. 11245; cfr. T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, Sez. II, 15 febbraio 2017, n. 127). La valorizzazione della motivazione rispetto al successivo controllo giurisdizionale è ancor più evidente in Cons. Stato, Sez. V, 3 aprile 2002, n. 1904; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 2 agosto 2018, n. 8669; nonché, fra le tante, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 2 settembre 2015, n. 11012.*

<sup>32</sup>Ci si riferisce a Corte cost., 5 novembre 2010, n. 310, in *Giornale dir. amm.*, 2011, 401, con nota di CASSATELLA, *Il dovere di motivazione discorsiva degli atti amministrativi*. Condivisibilmente, l'Autore, nel sottolineare la *“concezione ‘garantistica’ della motivazione prospettata nella sentenza”*, osserva come la Consulta elevi *“il dovere di motivazione discorsiva a principio dell'ordinamento”*, con la conseguenza che *“il legislatore non potrebbe quindi stabilire dei limiti alla motivazione dell'atto per la tutela del buon andamento o del ‘risultato’ dell'azione amministrativa, risultando sempre prevalenti, su di essi, le esigenze di imparzialità e garanzia sottese all'obbligo di motivazione”*.

<sup>33</sup>La Corte cita espressamente Cons. di Stato, Sez. III, 7 aprile 2014, n. 1629.

*non invalidanti»*<sup>34</sup>.

Le considerazioni che precedono convincono allora nella direzione opposta rispetto a quella fatta propria dalla Suprema Corte; e cioè, nel senso della centralità della motivazione quale momento insopprimibile ai fini della giustificazione della decisione amministrativa e dell'attribuzione al privato delle informazioni necessarie per comprendere esaustivamente le ragioni alla base della decisione stessa e, quindi, per valutare se e in che modo assumere azioni difensive della sua sfera soggettiva.

Simili esigenze appaiono rafforzate (e non certo meno impellenti) in relazione all'emanazione dei provvedimenti sanzionatori e, in particolare, di quelli della Banca d'Italia e della Consob. Trattandosi di provvedimenti dotati di elevata portata pregiudizievole nei confronti del privato, emerge con forza la necessità di fornire a quest'ultimo gli strumenti per cogliere le ragioni fondanti dell'irrogazione della sanzione e, così, eventualmente, svolgere le proprie difese in sede giurisdizionale in modo consapevole e compiuto.

Non è inutile ricordare, in proposito, quanto già affermato in precedenza circa la complessità dell'accertamento dell'illecito da parte delle Autorità qui in esame, sotto il profilo fattuale e giuridico. In questa prospettiva, solo una corretta esplicitazione di entrambi i profili appena richiamati consente al soggetto sanzionato di proporre un'impugnazione mirata sulle effettive risultanze istruttorie e sulla qualificazione giuridica dei fatti poste a fondamento dell'irrogazione della sanzione; con ciò restituendo al diritto di difesa costituzionalmente garantito una sua piena esplicazione.

I rilievi sin qui svolti consentono di esaminare criticamente l'ulteriore

---

<sup>34</sup>Così, espressamente, Corte cost., ord. 17 marzo 2017, n. 58. La giurisprudenza amministrativa più recente ha avuto occasione di ribadire il ruolo centrale della motivazione quale "*presidio di legalità sostanziale*" (cfr., tra le altre, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 26 aprile 2018, n. 4633).

passaggio argomentativo della sentenza n. 1786/2010 delle Sezioni Unite, concernente il potenziale effetto inflativo del contenzioso, che il riconoscimento dell'efficacia invalidante del vizio della motivazione comporterebbe.

L'argomento è così sintetizzabile: ove il giudice riconoscesse le potenzialità invalidanti di un atto sanzionatorio derivanti dall'insufficienza della motivazione, si invoglierebbe la platea dei soggetti sanzionati a impugnare le ordinanze ingiunzione per veder riconosciuto un grado di accuratezza ed esaustività della motivazione sempre maggiore; e ciò, con il risultato della moltiplicazione dei giudizi, cui conseguirebbe un inevitabile allungamento dei tempi processuali, in violazione del principio della ragionevole durata del processo ex art. 111 Cost.

Sembra a chi scrive che una simile impostazione nasconda una contraddizione metodologica.

Un attento vaglio giudiziale, che imponesse alle autorità pubbliche di ottemperare al loro dovere motivazionale in modo congruo ed esaustivo, avrebbe un virtuoso risultato di elevazione della qualità dei provvedimenti sanzionatori, non consentendo al privato di formulare censure attinenti alla motivazione dotate di sufficiente fondatezza. In questa direzione, appaiono altresì pertinenti i rilievi dottrinali poco sopra richiamati, circa la funzione persuasiva che una motivazione ben argomentata è in grado di svolgere, in termini di accettazione da parte del privato della decisione amministrativa.

Un consolidamento giurisprudenziale in questo senso da parte del giudice ordinario, che intervenisse sulla scorta del già richiamato insegnamento della Consulta e del giudice amministrativo, in uno con le conseguenze pregiudizievoli in termini di costi di giudizio che il ricorrente rischierebbe di sopportare, avrebbe il medesimo effetto deflativo del contenzioso, senza tuttavia far venire

meno la funzione di garanzia propria della motivazione.

In conclusione, non si può che esprimere l'auspicio che la Corte di Cassazione, sulla scorta dell'impostazione interpretativa della Consulta e del giudice amministrativo, riveda il proprio orientamento, riconoscendo ai principi e alle regole che informano l'attività autoritativa delle pubbliche amministrazioni la corretta rilevanza, con le conseguenze che da ciò immediatamente discendono, in relazione all'esercizio del sindacato giurisdizionale sui provvedimenti sanzionatori della Banca d'Italia e della Consob.

**Wladimiro Troise Mangoni**

*Ordinario di Diritto amministrativo  
nell'Università degli Studi di Milano*