

Riflessioni sul Meccanismo Unico di Vigilanza, a margine di uno studio sui poteri ispettivi dell'amministrazione europea *

di Marino Perassi**

6 luglio 2022

Sommario: 1. Il Meccanismo Unico di Vigilanza; complessità e aspetti innovativi. – 2. Poteri ispettivi e vigilanza prudenziale – 3. Ordinamento multilivello e fonti del diritto. – 4. Diritto al silenzio e sanzioni amministrative. – 5. Meccanismo Unico di Vigilanza e sanzioni amministrative.

1. Il Meccanismo Unico di Vigilanza; complessità e aspetti innovativi

Il Meccanismo Unico di Vigilanza bancaria (di seguito MUV) rappresenta un modello per molti aspetti innovativo nel panorama europeo delle autorità di supervisione.

Il processo di adozione delle norme fondamentali, il c.d. Regolamento MUV¹, è stato decisamente rapido e si è basato su un quadro di riferimento in materia prudenziale piuttosto solido, ma necessariamente limitato alla regolazione di vigilanza, senza estendersi ad altre importanti aree del diritto che vengono in rilievo nell'attività creditizia, come, ad esempio, il diritto societario, il regime fiscale, l'area delle sanzioni amministrative e penali, come vedremo più avanti.

Il recente studio di Maurizia De Bellis esamina in modo puntuale il quadro di riferimento relativo alle ispezioni in ambito MUV, attraversando necessariamente alcuni fra i temi più rilevanti del meccanismo.

* Il testo riprende il contributo alla presentazione del libro di Maurizia De Bellis, *I poteri ispettivi dell'amministrazione europea*, Torino, 2021, tenutasi presso la LUISS, Dipartimento di Giurisprudenza il 4 maggio 2022. Le opinioni espresse nel lavoro sono strettamente personali e non rappresentano in alcun modo la posizione dell'Istituto di appartenenza dell'autore.

** Avvocato Generale, Banca d'Italia.

¹ Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, (c.d. Regolamento MUV).

Viene così in primo luogo in rilievo la complessità del sistema, che concretizza un peculiare modello di integrazioni di funzioni amministrative nazionali con quelle europee². Un sistema in cui alla BCE sono affidate le competenze di vigilanza sulle banche più significative, mentre alle autorità nazionali rimangono i compiti relativi agli istituti di credito di minori dimensioni (banche meno significative³)

L'orientamento della Corte di Giustizia vede nel MUV un meccanismo unitario, incentrato sul ruolo della BCE, dove le autorità nazionali svolgono funzioni «decentralizzate» dalla stessa istituzione europea⁴.

Una lettura che tende ad assicurare una piena uniformità dell'applicazione delle regole europee di supervisione, che si reggono, non dimentichiamolo, su un sistema normativo di fonti del diritto multilivello, dove la disciplina di rango sovranazionale si applica unitamente a quella nazionale di recepimento di direttive, con l'ulteriore complicazione del ruolo giocato dalla c.d. *soft law*, che rappresenta uno strumento fondamentale per le Autorità di regolazione.

Questa visione, occorre precisarlo, non è pienamente condivisa. La Corte costituzionale federale tedesca ha scelto una strada diversa, interpretando in modo restrittivo la cessione di sovranità realizzata con l'avvio del MUV, con la conseguenza che la BCE non avrebbe piena ed esclusiva competenza in materia⁵ e la cessione di sovranità nell'area della vigilanza sarebbe perciò circoscritta, permanendo a livello nazionale significativi poteri.

A prescindere dalle visioni teoriche e dai diversi inquadramenti derivanti dalle decisioni delle corti, è indubbio che il potere ispettivo rappresenta un elemento essenziale dell'*enforcement* delle regole di vigilanza prudenziale che spetta ovviamente ai soggetti primariamente competenti all'esercizio della vigilanza ai sensi delle norme istitutive del MUV. Per necessità, quindi, incontriamo elementi di diritto europeo e nazionale, coordinati nella loro efficacia dal *framework* del MUV, che rappresenta un corpo normativo *sé stante*.

2. Poteri ispettivi e vigilanza prudenziale

² M. De Bellis, *op. cit.*, p. 50.

³ Sulla complessità della struttura del MUV: M. De Bellis, *op. cit.*, p. 30 e ss.; M. P. Chiti, *the European Banking Union and EU administrative law*, in *European Banking Union and the Role of Law*, edited by G. Lo Schiavo, UK – USA, 2019, p. 59 e ss.

⁴ Corte di Giustizia Europea, 8 maggio 2019, caso C-450/17 P. Cfr. S. Montemaggi, in *Law and Practice of the Banking Union and its governing Institutions (Cases and Materials)*, in «Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale della Banca d'Italia», n. 88, 2020, p. 217 e ss.

⁵ Sul tema: R. D'ambrosio, in *The German Federal Constitutional Court and the Banking Union*, in «Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale della Banca d'Italia», n. 91, 2021, p. 43.

Il potere ispettivo è strumento essenziale nella funzione di vigilanza, specifiche norme dell'ordinamento UE, Regolamento MUV⁶, e del Testo Unico Bancario italiano (art. 54), lo disciplinano.

L'autorità di vigilanza ha necessità di disporre di dati e informazioni per l'esercizio dei suoi compiti e per adottare i provvedimenti conseguenti. A questo riguardo sono eloquenti le pagine del lavoro di Maurizia De Bellis sull'evoluzione dei compiti assegnati dal legislatore europeo alla *European Securities and Market Authority* (ESMA); nel momento in cui all'autorità sono stati riconosciuti poteri di intervento diretto su certi intermediari, anche la funzione ispettiva ha preso importanza, ampliandosi secondo lo schema usualmente utilizzato nell'UE, cioè il modello delle ispezioni per la tutela della concorrenza⁷.

Una linearità che non trova un immediato riscontro nel sistema MUV.

La BCE ha competenze di vigilanza diretta solo sulle banche significative, come si è detto, e solo per le materie di vigilanza prudenziale, in forza della limitazione contenuta nella disposizione su cui si fonda la funzione di vigilanza bancaria europea, l'art. 127, par. 6 del TFUE. La norma parla di vigilanza prudenziale su enti creditizi ed altre istituzioni finanziaria, ad eccezione delle compagnie di assicurazione; una formulazione che risale ai tempi del Trattato di *Maastricht*, quando la vigilanza prudenziale, appunto, era considerata l'intera vigilanza. Oggi assumono grande importanza anche le attività di supervisione a fini di prevenzione del riciclaggio, la tutela del contraente debole mediante le regole di trasparenza e correttezza, l'efficienza dei sistemi di pagamento al dettaglio; un'area molto vasta in cui la BCE non ha competenza⁸, in quanto la norma del TFUE citata va necessariamente interpretata secondo il principio del *conferral*⁹ e non può estendere oltre i confini già detti la cessione di sovranità.

Sovranità che in quelle materie rimane puramente statale, con tutte le conseguenze in materia di vigilanza, supervisione e, necessariamente, poteri ispettivi, che risultano conseguentemente limitati.

Anche nell'area di esclusiva competenza della BCE, le banche significative, la struttura amministrativa messa in atto dal legislatore europeo è resa piuttosto complessa dalla necessità di coordinare attività di diversi soggetti appartenenti alle varie giurisdizioni, pur mantenendo la responsabilità ultima della stessa BCE. La soluzione è stata individuata nella creazione dei *Joint supervisory teams* organi inseriti nella struttura amministrativa della BCE, composti da funzionari nazionali e della stessa BCE che in ogni caso nomina il loro coordinatore.

⁶ Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, *cit.*, art. 12.

⁷ M. De Bellis, *op. cit.* p. 67 e ss.

⁸ Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, considerandi nn. 28 e 29, (c.d. Regolamento MUV), fermo restando il principio della cooperazione fra BCE ed autorità nazionali. Sul tema M. Perassi, *The new pillars of the EU Financial Architecture and the Single Supervisory Mechanism*, in *The World Bank Legal Review*, Volume 7, Washington D.C., 2016, p. 269.

⁹ Art. 5, par 1, TUE.

Anche i gruppi ispettivi sono a composizione mista, sono tutelati nella loro autonomia e rimangono responsabili verso la BCE, titolare del relativo potere¹⁰.

3. Ordinamento multilivello e fonti del diritto

Il quadro normativo concernente le ispezioni MUV è costituito da una molteplicità di atti, il già citato Regolamento MUV, Il c.d. Regolamento Quadro della BCE, adottato per il corretto funzionamento del sistema¹¹, il Manuale di Vigilanza del MVU e di infine la c.d. Guida ispettiva¹².

Come osservato da Maurizia De Bellis il Manuale e la Guida, pur non essendo atti normativi vincolanti e subordinati in ogni caso alle previsioni regolamentari, rivestono un ruolo essenziale nel ricostruire il quadro normativo sulla vigilanza e le ispezioni¹³.

In sostanza con questi atti l'amministrazione vincola e programma la sua attività, dichiarando in quale modo attuerà la funzione di vigilanza e l'attività ispettiva.

A dispetto della natura non vincolante delle loro previsioni è evidente che tali atti generano aspettative nei soggetti interessati dalla supervisione, e disciplinano la supervisione bancaria, con l'auto-vincolo di tale funzione.

La valenza degli atti non vincolanti nel diritto dell'Unione ed in particolare nel MUV è un tema complesso e molto sentito, in considerazione del largo uso che l'ordinamento assegna a tali misure nei settori regolati e nella disciplina dell'Unione Bancaria.

Per quanto riguarda gli atti di *soft law* la Corte di Giustizia ha recentemente ribadito la non ricorribilità in via diretta degli atti di orientamento dell'Autorità Bancaria Europea, in quanto privi di effetti vincolanti, poiché la loro concreta messa in atto passa attraverso provvedimenti attuativi delle autorità nazionali. Ciò non significa che i medesimi atti di *soft law* siano sottratti al controllo giurisdizionale, in quanto è sempre esperibile la rimessione alla Corte, *ex art. 267 TFUE*, da parte del giudice nazionale chiamato a giudicare una controversia in cui rilevi la normativa interna di attuazione della *soft law*, al fine di ottenere una pronuncia pregiudiziale sulla conformità di tali atti ai principi del diritto europeo che ne disciplinano l'adozione¹⁴.

¹⁰ Sulle analogie e differenze fra i gruppi ispettivi ed i Gruppi di Vigilanza Congiunti, GVC o *Joint Supervisory Teams*, M. De Bellis, *op. cit.* p. 39 e ss.

¹¹ Regolamento (UE), n. 468/2014 della Banca Centrale Europea del 16 aprile 2014, c.d. Regolamento Quadro o *Framework Regulation*.

¹² M. De Bellis, *op. cit.* p. 33.

¹³ M. De Bellis, *op. cit.* pp. 33-34.

¹⁴ Corte giust. UE, 15 luglio 2021, caso C-911/19, di particolare interesse anche il parere reso dall'Avvocato Generale Bobek nello stesso procedimento, in data 15 aprile 2021. Sull'argomento N. de Arriba Sellier, *Upholding Romano, Eroding Meroni: The Ruling of the Court of Justice in FBF*, in «Eu Law Live», 20 luglio 2021; F. Annunziata, *The Remains of the Day: EU Financial Agencies, Soft Law and the Relics of Meroni*, EBI Working Paper Series, 2021, n. 106, 19 novembre 2021; M. De Bellis,

Questa impostazione giurisprudenziale non risolve i margini di incertezza in ordine alla reale possibilità di verifica delle legittimità dei provvedimenti di *soft law*, ma apre sicuramente una strada importante in ordine al vaglio giurisdizionale dei loro atti.

Per quanto riguarda più in particolare gli atti semplicemente programmatici adottati dalla BCE è utile ricordare il caso della c.d. *location policy* in materia di controparti centrali¹⁵.

Come riportato nel comunicato stampa del Tribunale del 4 marzo 2015:

Il 5 luglio 2011 la BCE ha pubblicato sul proprio sito Internet il quadro di riferimento per le politiche di sorveglianza dell'Eurosistema, che descrive il ruolo di quest'ultimo nella sorveglianza dei «sistemi di pagamento, di compensazione e di regolamento». Secondo la BCE, la sorveglianza sull'insieme di questi sistemi ed infrastrutture deriva dal compito, ad essa assegnato dal Trattato FUE di promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento, nonché dall'articolo 22 dello Statuto dell'Eurosistema e della BCE, il quale prevede che «la BCE può stabilire regolamenti, al fine di assicurare sistemi di compensazione e di pagamento efficienti e affidabili all'interno dell'Unione e nei rapporti con i paesi terzi».

Nel suddetto quadro di riferimento, la BCE ha precisato che i sistemi di regolamento titoli e gli organismi di compensazione a controparte centrale (le «controparti centrali») 1 sono componenti essenziali del sistema finanziario. Un problema finanziario, giuridico o operativo che incida su tali sistemi potrebbe pregiudicare in maniera sistemica il sistema finanziario. Ciò sarebbe vero in particolare nel caso delle controparti centrali in quanto costituenti un punto di convergenza dei rischi tanto di liquidità quanto creditizi. Nel quadro di riferimento si sottolinea poi che un malfunzionamento delle infrastrutture situate al di fuori della zona euro potrebbe avere incidenze negative sui sistemi di pagamento situati nella zona euro, malgrado che l'Eurosistema non disponga di alcuna influenza diretta su tali infrastrutture. La BCE ne ha dedotto che le infrastrutture che procedono al regolamento di transazioni in euro dovrebbero essere giuridicamente registrate nella zona euro, con un controllo ed una gestione dell'insieme delle funzioni essenziali a partire da tale zona.

La BCE ha precisato che tale politica di localizzazione si applica alle controparti centrali che in media hanno un'esposizione creditizia giornaliera netta di più di 5 miliardi di euro in una delle principali categorie di prodotti espressi in euro.

Il Regno Unito impugnò l'atto, sostenendo l'incompetenza della BCE a disciplinare l'ubicazione delle controparti centrali in titoli; il ricorso fu accolto e l'atto annullato, in quanto l'art. 127.2 TFUE e l'art. 22 dello Statuto del SEBC/BCE si riferiscono esclusivamente ai sistemi di pagamento e non alla compensazione dei titoli.

Soft law, agenzie europee e controllo giurisdizionale: le contraddizioni del caso FBF, in << Giornale di diritto amministrativo >>, n. 3/2022.

¹⁵ Sentenza del Tribunale UE del 4 marzo 2015, caso T-496/11.

Ciò che rileva ai nostri fini non è il merito della controversia, ma la statuizione del Tribunale in ordine agli effetti giuridici della dichiarazione BCE sul quadro di riferimento, che non rientrava fra i provvedimenti dotati di efficacia che spettano alla BCE (cfr. art 34 Statuto SEBC/BCE).

Il Tribunale, nel valutare i contenuti dell'atto, la sua portata e le aspettative indotte in capo ai destinatari, stabilì la sua capacità di generare effetti giuridici, con la conseguente impugnabilità ex art. 263 TFUE.

Di rilievo a questo proposito due passaggi:

Par. 36: Nel caso di specie, occorre anzitutto rilevare che le disposizioni preliminari del quadro di riferimento lo presentano come inteso a «descrivere il ruolo dell'Eurosistema nel settore della sorveglianza».

Contrariamente a quanto sostenuto dalla BCE, l'evidenziazione di una siffatta finalità descrittiva non consente di escludere che il suo contenuto venga percepito dai soggetti interessati come dotato di carattere imperativo. Ne risulta piuttosto che il quadro di riferimento, lungi dall'apparire come una semplice proposta dal valore esplicitamente indicativo, si presenta quale descrizione del ruolo dell'Eurosistema, il che potrebbe indurre le parti a concludere che esso ritrascrive le competenze effettivamente assegnate dai Trattati alla BCE ed alle banche centrali nazionali degli Stati membri della zona euro.

Par. 53: come si è rilevato supra al punto 39, l'enunciazione della politica di localizzazione contenuta nel quadro di riferimento presenta un carattere particolarmente preciso, tale da renderla facilmente applicabile. Pertanto, lungi dal presentare il carattere di una semplice enunciazione ipotetica, il quadro di riferimento mira in realtà ad imporre il rispetto di un requisito di ubicazione per le controparti centrali la cui attività ecceda le soglie da esso fissate e dunque, in assenza di indizi contrari nel suo testo, esso costituisce la posizione definitiva della BCE.

Si tratta di considerazioni applicabili in buona misura anche ai documenti relativi all'esercizio della vigilanza e delle ispezioni sopra citati, che assumono un ruolo molto importante nel quadro di riferimento della supervisione, generando precise aspettative in capo ai destinatari.

4. Diritto al silenzio e sanzioni amministrative

Un ulteriore aspetto messo in evidenza dal lavoro Di Maurizia De Bellis è il c.d. diritto al silenzio, ovvero diritto contro l'autoincriminazione¹⁶. Il tema è stato sollevato dalla Corte Costituzionale italiana avanti la Corte di Giustizia Europea ex art. 267 TFUE; l'oggetto era la compatibilità con il diritto al silenzio di previsioni della Direttiva n. 2003/6/CE (c.d. *Market Abuse Directive* – MAD) e del Regolamento (UE)

¹⁶ M. De Bellis, *op. cit.* p. 50.

n. 596/2014 (*Market Abuse Regulation – MAR*) che impongono agli stati membri di prevedere sanzioni amministrative per l'omessa collaborazione con l'Autorità di vigilanza nell'ambito delle indagini su abusi di mercato, anche nel caso in cui il rifiuto di fornire informazioni sia sollevato dal soggetto sottoposto a procedimento sanzionatorio amministrativo¹⁷.

Facendo leva sui principi previsti dalla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (artt. 47 e 48) e della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (art. 6) la Corte Europea ha statuito che il dovere di sanzionare l'omessa collaborazione nel corso di una istruttoria sugli abusi di mercato deve essere rispettoso del diritto al silenzio. Perciò tale dovere va escluso nel caso in cui il rifiuto sia esercitato da chi è il presunto responsabile delle violazioni, nel caso in cui l'abuso sia puntito con sanzione penale o amministrativa con natura sostanzialmente penale (cd. *Coloration pénale*¹⁸).

Seguendo l'orientamento della Corte UE la Corte Costituzionale¹⁹ ha dichiarato illegittimo l'art. 187- *quinquiesdecies* del Testo Unico Finanza nella parte in cui prevede l'applicazione di sanzioni amministrative a chiunque non ottemperi alle richieste di informazioni, senza esentare il soggetto incolpato, che si avvalga, appunto, del diritto al silenzio.

La Corte ha però precisato che il diritto al silenzio, pur inteso in modo ampio, “*non giustifica comportamenti ostruzionistici che cagionino indebiti ritardi allo svolgimento dell'attività di vigilanza*” quali, ad esempio, il rifiuto di presentarsi ad un'audizione disposta dall'Autorità o manovre dilatorie miranti a rinviarne lo svolgimento o, ancora, la mancata consegna di dati, documenti e registrazioni richiesti dall'Autorità stessa (e preesistenti alla richiesta stessa). Un principio che non appare di semplice applicazione²⁰.

Inoltre la Corte Costituzionale ha demandato al legislatore l'onere di effettuare “*la più precisa declinazione delle [...] modalità di tutela di tale diritto*” al silenzio “[...] rispetto alle attività istituzionali della Banca d'Italia e della CONSOB, in modo da meglio calibrare tale tutela rispetto alle specificità dei procedimenti che di volta in volta vengono in considerazione, nel rispetto dei principi discendenti dalla Costituzione, dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dal diritto dell'Unione europea [...]”, con l'ulteriore precisazione per cui “*tali modalità non devono risultare necessariamente coincidenti con quelle che vigono nell'ambito del procedimento e del processo penale*”²¹.

¹⁷ Corte Costituzionale, ordinanza di rimessione alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea n. 117 del 2019.

¹⁸ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza nel caso C-481/19 del 2 febbraio 2021.

¹⁹ Corte Costituzionale, sentenza n. 84/2021 del 13 aprile 2021.

²⁰ Corte Costituzionale, sentenza n. 84/2021, *cit.*, par. 3.6.

²¹ Corte Costituzionale, sentenza n. 84/2021, *cit.* par. 5.

Il tema non è di immediato impatto per le sanzioni Banca d'Italia, per le quali la giurisprudenza ha sino ad oggi escluso la *coloration penale*²², ma è indubbio che la matrice europea del principio, sancito dalla Corte del Lussemburgo, va attentamente valutato nell'esercizio delle funzioni di vigilanza del MUV.

Ulteriore argomento connesso a questa tematica è il rapporto fra il diritto al silenzio, contro l'autoincriminazione, e la fattispecie dell'ostacolo all'azione di vigilanza, di cui all'art. 2638 codice civile²³.

La Corte di Cassazione²⁴ ha escluso che il diritto al silenzio, come delineato dalla Corte Europea, possa creare interferenze con la fattispecie penale.

Secondo la Corte *"il profilo di falsità, rispetto ad un obbligo di dichiarare il vero previsto dalla legge [...] costituisce un quid pluris rispetto al dovere di collaborazione con l'autorità su cui è, invece, conformato l'illecito amministrativo"* di cui all'art. 187-*quinquiesdecies* TUF, censurato dalla Consulta.

Sulla scorta di precedenti che hanno escluso, in relazione a reati di falso, la rilevanza del principio del *nemo tenetur se detegere*, *"non potendo la finalità probatoria dell'atto essere sacrificata all'interesse del singolo"*, la Corte conclude – in definitiva – nel senso che l'offensività del bene giuridico protetto dalla norma incriminatrice dell'art. 2638 c.c. deve reputarsi prevalente rispetto all'interesse dell'imputato all'impunità: in detta valutazione comparativa è racchiusa la *ratio decidendi* della pronuncia che si annota.

Quest'ultimo aspetto è di interesse strettamente nazionale, trattandosi di diritto penale, che non è armonizzato nell'ambito del MUV; tuttavia la tematica assume rilievo per le problematiche di fondo, che toccano argomenti legati all'attività di vigilanza prudenziale ed al suo *enforcement*.

5. Meccanismo Unico di Vigilanza e sanzioni amministrative

La funzione ispettiva riveste inoltre un ruolo essenziale nell'attività sanzionatoria, in quanto fornisce all'autorità elementi fondamentali per costruire le istruttorie finalizzate all'irrogazione delle sanzioni.

Anche qui il sistema del MUV presenta aspetti di complessità, dovuti in primo luogo alle forti limitazioni imposte al potere sanzionatorio della BCE dallo Statuto SEBC / BCE (art.34.3), che prevede solo le sanzioni pecuniarie a carico di persone

²² Cfr. fra le ultime: Cassazione, II sez. Civile, 18 agosto 2020, n. 17209; 31 luglio 2020, n. 16517 e 24 febbraio 2016, n. 17209; Cassazione, sez. V penale, 16 novembre 2018, n. 12777.

²³ Il citato l'art. 187-*quinquiesdecies* del Testo Unico Finanza, al primo comma, definisce la fattispecie di sanzione amministrativa << fuori dai casi previsti dall'art. 2638 del codice civile >>, cioè il reato di ostacolo all'esercizio delle funzioni delle autorità pubbliche di vigilanza.

²⁴ Corte di Cassazione, V sez. penale, n. 3555 del 7 settembre 2021.

giuridiche, oltre che alla divisione di competenze fra BCE e Autorità nazionali, in funzione delle dimensioni dei soggetti vigilati, di cui si è detto²⁵.

Per lo specifico aspetto delle sanzioni a persone fisiche il quadro regolamentare MUV²⁶ prevede che la BCE chieda all'Autorità nazionale di avviare un procedimento sanzionatorio; si tratta comunque di una richiesta in un'area dove manca la competenza della vigilanza europea, che si può basare su un accertamento ispettivo condotto dalla BCE su una banca significativa.

Una richiesta di avviare il procedimento, non significa che la procedura nazionale si concluda necessariamente con una sanzione; secondo la giurisprudenza italiana della Corte d'Appello di Roma (*ex. art 145 Testo Unico Bancario*) l'Autorità nazionale si basa sui fatti storici e sulle evidenze documentali contenute nel rapporto ispettivo BCE, ma ha piena ed autonoma facoltà di qualificare gli stessi fatti secondo le previsioni sanzionatorie nazionali, con un'analisi autonoma, secondo un procedimento che si svolge, in modo garantista, secondo le regole del procedimento nazionale, al pari delle altre sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia²⁷.

Questa impostazione se assicura un pieno contraddittorio con i soggetti interessati dalla possibile sanzione, ha come limite un allungamento dei tempi di durata, in quanto alla fase ispettiva BCE deve seguire in un primo momento la richiesta all'Autorità nazionale e successivamente l'intero *iter* a livello domestico.

Con una recente pronuncia, una delle prime, o forse la prima in Europa da parte di una suprema magistratura nel settore in discorso, la Corte di Cassazione ha ritenuto legittima questa impostazione.

Nel respingere l'impugnazione nei confronti di una decisione della Corte d'Appello di Roma, che aveva ritenuto legittima la sanzione irrogata dalla Banca d'Italia a seguito di richiesta della BCE, il giudice delle leggi ha valutato come corretta la motivazione della Corte, nel momento in cui ha ritenuto che l'istruttoria degli uffici della Banca d'Italia costruiscono << *l'esito dell'autonoma valutazione delle risultanze della complessa ispezione avviata dalla B.C.E. ed avente altre finalità. Ed ha soggiunto che siffatte risultanze non erano de plano utilizzabili nel procedimento sanzionatorio avviato in danno di [omissis], ma postulavano, nel quadro della normativa nazionale, un'autonoma analisi in special modo in ordine al profilo dell'imputabilità agli esponenti aziendali, profilo, quest'ultimo esulante dall'accertamento condotto dalla BCE* >>²⁸.

In questo modo il risultato concreto dell'attività ispettiva della BCE viene posto alla base di una valutazione condotta secondo regole e principi nazionali, con la conseguenza che l'autonomo procedimento domestico giunge a proprie conclusioni,

²⁵ M. De Bellis, *op. cit.* pp. 44 e 326.

²⁶ Regolamento MUV, *cit.*, art. 18, in particolare par. 5 e Regolamento Quadro, *cit.*, artt 120 e ss.

²⁷ Su questo specifico aspetto S. Montemaggi, in *Law and Practice of the Banking Union and its governing Institutions (Cases and Materials)*, Quaderni di ricerca giuridica della Consulenza Legale della Banca d'Italia, n. 88, Aprile 2020, p. 274 e ss.

²⁸ Corte di Cassazione, sez. II civile, n. 12436/22 del 18 gennaio – 9 aprile 2022, pp. 5-6.

esclusivamente per quanto riguarda le sanzioni irrogabili dalla Banca d'Italia, nel caso di specie sanzioni pecuniarie alle persone fisiche.