

Camera dei Deputati
Commissioni Riunite
II della Camera dei Deputati (Giustizia)
VI della Camera dei Deputati (Finanze e Tesoro)

Schema di decreto legislativo recante «Attuazione della delega di cui all'articolo 19-*bis* della legge 5 marzo 2024, n. 21, per la riforma organica e il riordino del sistema sanzionatorio e di tutte le procedure sanzionatorie recati dal Testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58».

Memoria della Banca d'Italia

Roma, 24 aprile 2026

Signor Presidente, Onorevoli Senatori, Onorevoli Deputati,

la Banca d'Italia ringrazia le Commissioni riunite II (Giustizia) e VI (Finanze) della Camera dei Deputati della Repubblica per l'invito a esprimere le proprie valutazioni sullo Schema di decreto legislativo recante *«Attuazione della delega di cui all'articolo 19-bis della legge 5 marzo 2024, n. 21, per la riforma organica e il riordino del sistema sanzionatorio e di tutte le procedure sanzionatorie recati dal Testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58»*.

1. Introduzione

Nella presente memoria, fatti brevi cenni al quadro di contesto in cui la riforma del sistema sanzionatorio è maturata, si formulano alcune valutazioni sullo schema di decreto legislativo in esame per quanto attiene ai compiti istituzionali della Banca d'Italia.

La riforma del sistema sanzionatorio del Testo Unico della Finanza (TUF) in attuazione della delega di cui all'art. 19-*bis* della “Legge Capitali” (L. n. 21/2024) si inserisce nell'ambito della più ampia riforma dei mercati e degli emittenti, attraverso la revisione organica del TUF e delle disposizioni in materia di società di capitali contenute nel codice civile, che costituisce un passaggio importante per favorire l'espansione del mercato dei capitali in Italia, a sostegno dell'innovazione e della crescita economica, e per contribuire al più ampio sviluppo del mercato dei capitali europeo.

In particolare, la delega ha conferito al Governo il compito di adottare uno o più decreti legislativi per la riforma e il riordino del **sistema sanzionatorio e di tutte le procedure sanzionatorie previste nel TUF**.

I **principali criteri direttivi** definiti nella delega, per i profili di interesse, sono i seguenti:

- sanzionabilità delle condotte illecite anche in ragione della **rilevanza delle stesse**;
- individuazione dei casi di applicazione del principio del *ne bis in idem* e delle ipotesi di retroattività della *lex mitior* in materia di sanzioni amministrative nonché revisione delle disposizioni sulle procedure sanzionatorie nell’ottica, tra l’altro, di maggiore tutela del diritto di difesa;
- facilitazione del ricorso a **strumenti di definizione preventiva o alternativa** dei procedimenti sanzionatori amministrativi in funzione deflativa del contenzioso;
- revisione delle **competenze giurisdizionali e del rito applicabile** in materia di ricorsi avverso le sanzioni previste dal TUF, prevedendo la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e la competenza funzionale del TAR Lombardia, sede di Milano;
- introduzione di **sanzioni alternative** alle sanzioni pecuniarie, anche di carattere ripristinatorio.

La delega prevede, altresì, che alle scelte legislative così compiute nel TUF vengano coordinati il Testo Unico Bancario (TUB), il Codice delle Assicurazioni, la legge sul risparmio 262/2005, la legge 252/2005 sulla previdenza complementare, la disciplina sui revisori dei conti e il d.lgs. 231/2007 in materia di antiriciclaggio¹.

La Banca d’Italia ha partecipato ai lavori del Comitato di coordinamento e ha fornito il proprio contributo alla riforma attraverso i tavoli di lavoro costituiti presso il MEF; in tale ambito ha fornito suggerimenti tesi a bilanciare le istanze volte ad accrescere le tutele per gli interessati e a introdurre strumenti alternativi alle sanzioni pecuniarie con l’esigenza di salvaguardare l’effettività delle regole e la dissuasività

¹ Art. 19, comma 2, lett. l), Legge Capitali: “*procedere a una complessiva razionalizzazione e al coordinamento del testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, del codice delle assicurazioni private, di cui al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, e del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, per assicurare una maggiore coerenza e semplificazione delle fonti normative*”.

dell'impianto sanzionatorio, essenziali per la fiducia degli investitori nel buon funzionamento del sistema finanziario e, in ultima analisi, per la stessa stabilità di quest'ultimo.

L'assetto delineato dallo schema di decreto legislativo presenta innovazioni destinate a incidere significativamente sull'azione sanzionatoria delle Autorità. Tra queste rilevano la previsione di soglie di rilevanza per la punibilità delle condotte illecite e l'ampliamento degli strumenti a disposizione dell'Autorità (impegni, applicazione concordata delle sanzioni), secondo un approccio di maggior dialogo con il mercato, mirato a ridurre il ricorso alle sanzioni, in ottica deflativa del contenzioso. Vengono inoltre rafforzate le garanzie a tutela degli incolpati, attraverso l'introduzione di principi di matrice penalistica (*ne bis in idem*; *lex mitior*).

Nella presente memoria ci si soffermerà in particolare sui seguenti profili: (i) riduzione del ricorso alle sanzioni pecuniarie; (ii) rafforzamento delle garanzie a tutela degli incolpati; (iii) profili giuridici e procedurali.

2. Riduzione del ricorso alle sanzioni pecuniarie e deflazione del contenzioso

In generale, possono essere valutate positivamente le proposte contenute nello schema di decreto che perseguono l'obiettivo di contenere il ricorso alle sanzioni pecuniarie e disincentivare il contenzioso.

La scelta di introdurre nel TUF **criteri di 'rilevanza'** dell'infrazione quale fattore abilitante il potere sanzionatorio, già previsto in altri ambiti normativi, si muove nella direzione di favorire un approccio graduale nella gestione delle irregolarità riscontrate, riservando la risposta sanzionatoria alle fattispecie valutate più significative alla luce dei criteri direttamente indicati in normativa primaria². Una più dettagliata declinazione dei

² I criteri della rilevanza previsti nel testo di riforma del TUF sono i seguenti:

- a) incidenza della condotta sulla complessiva organizzazione e sui profili di rischio aziendali;
- b) carattere sistematico o diffuso delle violazioni;
- c) significatività del pericolo per la tutela degli investitori, della sana e prudente gestione dell'impresa o della stabilità finanziaria;
- d) incidenza sul tempestivo esercizio delle funzioni di vigilanza o mancata ottemperanza a specifiche prescrizioni dell'Autorità di vigilanza competente;
- e) significatività del profitto conseguente alla violazione o del pregiudizio causato, purché determinabile;
- f) incidenza della condotta sulla trasparenza o l'integrità dei mercati dei capitali e del controllo societario.

criteri di rilevanza, attraverso l'indicazione di indicatori sintomatici, è rimessa alla regolamentazione secondaria che sarà adottata dalle Autorità di Vigilanza.

Si segnala che il comma 2 dell'art. 194-bis.01³ – non oggetto di discussione in sede di Comitato di Coordinamento – dispone che *“rivestono in ogni caso carattere rilevante le violazioni per le quali è prevista una sanzione amministrativa pecuniaria superiore nel minimo a diecimila euro”*. **Ne deriva che i criteri di rilevanza di cui al comma 1 opererebbero di fatto prevalentemente per le persone fisiche⁴**, la cui punibilità è già subordinata alla sussistenza delle condizioni previste dall'art. 190-bis, peraltro in parte sovrapponibili ai suddetti criteri⁵, con conseguenti difficoltà di coordinamento tra le due norme.

Infatti, considerato che per le persone giuridiche il minimo edittale è per lo più stabilito – per le violazioni che rientrano nella competenza sanzionatoria della Banca d'Italia – nella misura di euro 30.000, detti criteri risulterebbero alle stesse inapplicabili. Sul piano applicativo, tale previsione accentuerebbe il disallineamento, rispetto all'attuale impianto del TUF, in ordine alla punibilità delle persone giuridiche rispetto agli esponenti, a fronte della medesima violazione. **Si riterrebbe, pertanto, preferibile eliminare il comma 2.**

L'obiettivo di ridurre il ricorso all'irrogazione delle sanzioni pecuniarie e di contenere il contenzioso è altresì perseguito attraverso l'introduzione di nuovi **strumenti di definizione preventiva e alternativa dei procedimenti sanzionatori**. Ci si riferisce in particolare alla misura degli impegni e all'applicazione concordata della sanzione.

Il nostro ordinamento conosce già l'**istituto degli impegni** (*commitment decision*), previsto, ad esempio, in materia di concorrenza e di pratiche commerciali scorrette; la disciplina proposta in ambito TUF mutua l'impostazione dell'istituto già introdotto, per violazioni di competenza della Consob, dall'articolo 23 della Legge Capitali⁶. **In particolare, il**

³ La rubrica della norma è stata modificata in *“Violazioni di carattere non rilevante”* rispetto a quella dei testi esaminati nell'ambito del tavolo di coordinamento: *“Criteri di determinazione della rilevanza delle violazioni”*, che appare più appropriata e andrebbe quindi ripristinata.

⁴ Per le quali, come noto, il minimo edittale è fissato dal TUF nella quasi totalità dei casi in euro 5.000. Si fa riferimento in particolare all'art. 190-bis, comma 1, lett. a) e b).

⁶ Cfr. art. 196-ter del TUF.

destinatario della lettera di contestazione ha la possibilità, entro 30 giorni, di chiedere la chiusura del procedimento sanzionatorio previa presentazione di impegni. L'Autorità, nell'esercizio del potere amministrativo, può accettare o meno l'impegno, sulla base di una valutazione della gravità delle violazioni contestate, dell'idoneità della proposta a far venir meno i profili di lesione degli interessi tutelati e della compatibilità della stessa con eventuali misure di vigilanza già adottate. L'accoglimento degli impegni determina l'archiviazione del procedimento sanzionatorio già avviato con la contestazione della violazione accertata. L'Autorità ha facoltà di pubblicare per estratto gli impegni resi vincolanti⁷.

In caso di diniego dell'Autorità, il procedimento sanzionatorio prosegue in via ordinaria e il destinatario della contestazione viene rimesso nei termini per presentare le proprie difese.

Molti aspetti problematici dell'istituto sono stati superati nell'ambito del dibattito sviluppato sui tavoli tecnici. In particolare, il testo dello schema di decreto legislativo oggetto di esame preclude la possibilità di presentare una proposta di impegni nei casi in cui sono già stati esercitati poteri di intervento da parte dell'Autorità, che quindi ha essa stessa già indicato, in modo prescrittivo, le misure correttive da adottare. Si tratta di una precisazione essenziale, atta a evitare improprie commistioni con l'attività di supervisione nonché l'introduzione di elementi di "negozialità" nell'esercizio dei poteri di Vigilanza.

Il testo prevede altresì che l'istanza di impegni abbia efficacia sospensiva del termine di prescrizione, al fine di scongiurare iniziative strumentali, e che il provvedimento di rigetto dell'istanza possa essere contestato solo unitamente all'eventuale provvedimento sanzionatorio.

Un profilo di possibile criticità è tuttavia rappresentato dalla scelta di non circoscrivere, nonostante le richieste avanzate dalla Banca d'Italia in tal senso, l'ambito applicativo degli impegni alle **ipotesi di violazioni che, sebbene rilevanti, risultino connotate da un minore disvalore.**

⁷ Nel corso dei lavori il tema della pubblicazione è stato lungamente dibattuto, avendo presenti, da un lato, le implicazioni che un regime di pubblicazione pieno avrebbe in termini di attrattività dello strumento e, dall'altro, i profili connessi con il segreto d'ufficio. Il testo che ha trovato il consenso del tavolo tecnico e degli accademici prevede, in ottica di compromesso, la *facoltà* di pubblicare *per estratto* gli impegni resi obbligatori; potrà essere eventualmente disciplinato in normativa secondaria il regime di pubblicità.

Una chiara definizione, già in sede di normativa primaria, dell'ambito applicativo della misura sarebbe necessaria a garantire la prevedibilità delle conseguenze sanzionatorie per i destinatari, intrinsecamente legata ai principi di tassatività e legalità; inoltre, la delimitazione dell'istituto alle fattispecie meno offensive consentirebbe di trovare un punto di equilibrio tra le esigenze di tempestivo ripristino della conformità e le finalità di deterrenza tipiche della sanzione pecuniaria. Va infatti osservato che, se è vero che la chiusura del procedimento sanzionatorio con impegni asseconda esigenze di economia ed efficienza dell'azione amministrativa e consente di perseguire con speditezza la tutela delle finalità istituzionali attraverso il celere ripristino della conformità, per altro verso, l'applicabilità indiscriminata della misura a tutte le violazioni (anche a quelle connotate da maggiore gravità) rischia di svuotare di contenuto il potere sanzionatorio, eliminandone la capacità di deterrenza⁸.

A finalità deflative risponde anche la proposta di introdurre **l'applicazione concordata della sanzione** (*settlement*). Tale strumento, solo di recente introdotto nell'ordinamento italiano⁹, si configura come un accordo transattivo tra l'ente e l'Autorità, con beneficio per la celerità dell'azione sanzionatoria, a fronte di una riduzione della sanzione.

Secondo quanto stabilito dallo schema di decreto legislativo, il destinatario della contestazione può, entro il termine previsto per la presentazione delle controdeduzioni **ovvero in caso di rigetto degli impegni**, avanzare istanza per l'applicazione concordata delle sanzioni, anche accessorie, e di eventuali misure conformative. In caso di ammissibilità dell'istanza, viene avviato un confronto per la definizione di una proposta avente a oggetto l'entità della sanzione, in misura ridotta rispetto a quella altrimenti applicabile¹⁰, a fronte dell'impegno a non ricorrere in sede giurisdizionale avverso il provvedimento che accoglie la proposta. È rimesso all'Autorità il potere di accogliere o respingere la proposta.

⁸ Tali osservazioni discendono tra l'altro dalla scelta legislativa di riservare l'iniziativa per l'attivazione dell'istituto al destinatario della lettera di contestazione.

⁹ L'ordinamento italiano ha recepito solo di recente l'istituto del *settlement* con l'art. 34 della Legge 118/2022, che ha introdotto all'art. 14-*quater* della Legge Antitrust (L. 287/1990) la c.d. "procedura di transazione". In base a questa disposizione, le imprese coinvolte in violazioni antitrust possono riconoscere la loro partecipazione all'illecito in cambio di una riduzione della sanzione, applicabile non solo ai cartelli (come accade a livello europeo), ma anche agli abusi di posizione dominante.

¹⁰ È previsto che la misura della sanzione proposta sia "*non inferiore al minimo edittale e non superiore al massimo edittale ridotto di un quinto*", oltre alle "*eventuali misure conformative*".

Il provvedimento di applicazione concordata della sanzione è pubblicato secondo il regime ordinario, come previsto dalla legislazione UE e al fine di preservare le finalità di deterrenza e la funzione general-preventiva tipiche dello strumento sanzionatorio.

In ottica deflativa, l'introduzione del *settlement* presenta aspetti condivisibili; tuttavia – al pari di quanto evidenziato con riferimento agli impegni – la disciplina risultante dalla riforma pone aspetti problematici sul piano del concreto utilizzo.

La norma non prevede criteri per delimitare l'ambito di operatività della misura (fatta eccezione per il caso della recidiva), rendendo di fatto assai difficile la definizione, anche in sede regolamentare, dello spazio di **applicazione del *settlement* e la distinzione rispetto a quello degli impegni, a scapito delle esigenze di tassatività e prevedibilità della sanzione.** Ciò si riflette tra l'altro nella prevista facoltà per l'interessato di presentare un'istanza di *settlement* anche a seguito del rigetto di una proposta di impegni precedentemente presentata.

Al riguardo, si auspica anzitutto che l'ambito applicativo del *settlement* sia meglio definito già in normativa primaria, in ottica di complementarità rispetto a quanto proposto per gli impegni e, al contempo, ne sia esclusa l'esperibilità – oltre che nei casi di recidiva e di dolo – per gli illeciti di particolare gravità o che hanno determinato rilevanti pregiudizi per il mercato e gli investitori¹¹. In subordine si segnala – al fine di evitare la richiamata sequenzialità dei procedimenti relativi ai due strumenti – l'esigenza di prevedere quantomeno che la presentazione dell'istanza di *settlement* avvenga contestualmente alla proposizione di impegni.

La proposta – già avanzata in sede tecnica ma non accolta nel testo definitivo dello schema di decreto in esame – mira a **scongiurare iniziative strumentali e defatigatorie** da parte degli operatori, che finirebbero per determinare non trascurabili oneri amministrativi nonché per contraddire le finalità deflative e di celerità richiamate dagli stessi criteri di delega (astrattamente un'unica contestazione potrebbe dare origine a tre procedimenti concatenati: impegni, *settlement* e, in caso di rigetto di entrambi, sanzione ordinaria).

¹¹ Ciò al fine di responsabilizzare gli interessati e orientarne le scelte nella proposizione in via alternativa dell'uno o dell'altro strumento.

Rilevanti novità riguardano inoltre **l'ordine di porre termine alla violazione e la dichiarazione pubblica**, misure già introdotte nel TUF in occasione del recepimento della CRD4¹², quali sanzioni alternative alla sanzione pecuniaria e riservate agli illeciti continuativi commessi dagli enti, connotati da scarsa offensività o pericolosità.

Le modifiche introdotte con la riforma appaiono senz'altro significative: viene eliminato il presupposto applicativo della scarsa offensività o pericolosità della violazione; al contempo, è prevista la possibilità di adottare tali misure (oltretutto in alternativa anche) congiuntamente alla sanzione pecuniaria, la quale, in tal caso, dovrebbe essere adeguatamente e proporzionalmente ridotta; tali misure sanzionatorie sono astrattamente applicabili anche nei confronti delle persone fisiche. È altresì previsto il medesimo meccanismo “penalizzante” sancito per l'inottemperanza agli impegni e alla sanzione concordata in esito al *settlement*, cioè l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria aumentata fino a un terzo, fermi i limiti edittali massimi.

Viene dunque messo a disposizione delle Autorità in via generalizzata un più ampio novero di strumenti grazie ai quali la risposta pubblica può essere meglio proporzionata rispetto alla natura e alle conseguenze delle diverse infrazioni commesse.

In prospettiva, nel coordinamento con il TUB, andrà posta particolare attenzione ai vincoli imposti dal legislatore UE in ambito bancario. L'attuale impianto sanzionatorio per le violazioni in ambito prudenziale nasce infatti all'indomani della crisi finanziaria con il chiaro intento di inasprire (e armonizzare) il sistema sanzionatorio quale presidio di effettività delle regole.

3. Il rafforzamento delle garanzie a tutela degli incolpati

L'obiettivo del rafforzamento delle garanzie per i destinatari delle contestazioni rappresenta, come detto in apertura, uno dei pilastri fondamentali della riforma. In tale prospettiva, nel corso dei negoziati, l'impegno della Banca d'Italia è stato principalmente volto a contemperare il soddisfacimento di tale finalità con l'esigenza di preservare l'effettività

¹² Artt. 194-*quater* e 194-*septies* TUF.

dell'azione amministrativa e la funzione deterrente dell'assetto sanzionatorio ridisegnato dalla riforma.

a. Lex mitior

Un significativo accrescimento della tutela degli incolpati conseguirà all'applicazione del principio della **retroattività della legge più favorevole agli interessati** (“*lex mitior*”), in luogo del diverso principio del *tempus regit actum* tradizionalmente applicato in materia sanzionatoria amministrativa.

Nell'ambito dei tavoli tecnici è emersa l'esigenza di assicurare che l'applicazione del principio della retroattività della legge più favorevole agli interessati non attenui l'osservanza delle disposizioni di vigilanza applicabili tempo per tempo. È stata pertanto rappresentata l'esigenza di assicurare la salvezza delle sanzioni già irrogate per la inosservanza di disposizioni di vigilanza modificate dopo l'infrazione.

In accoglimento di tali istanze, lo schema di decreto legislativo prevede l'applicazione “piena” del principio della *lex mitior* alla sola materia degli abusi di mercato e dell'*insider trading*, salvo che il provvedimento di applicazione delle sanzioni sia definitivo; ciò è in linea con il consolidato riconoscimento del sostanziale carattere penale di tali violazioni. Per le altre fattispecie è prevista invece un'operatività limitata di detto principio, in virtù della quale è applicato il trattamento sanzionatorio più favorevole per l'autore dell'illecito¹³ mentre l'individuazione della violazione sarebbe effettuata in ogni caso sulla base delle disposizioni vigenti al momento in cui la condotta è stata realizzata.

L'introduzione di tale principio, per come risultante dal temperamento operato nel corso del negoziato, può essere dunque valutata positivamente, atteso che consente di perseguire le finalità di rafforzamento delle garanzie per gli incolpati continuando al contempo ad assicurare l'effettività dell'applicazione della disciplina di vigilanza.

¹³ Si tratta dell'ipotesi in cui venga modificato il trattamento sanzionatorio, come ad esempio il limite edittale nell'applicazione di sanzioni. La formulazione della norma determina la non sanzionabilità in caso di *abolitio criminis*, vale a dire quando una determinata condotta non sia più ritenuta offensiva degli interessi protetti dalle regole previgenti, come avvenuto ad esempio sul piano penale con l'abrogazione del reato di abuso d'ufficio.

b. Continuazione

Si valuta con favore l'estensione alle violazioni del TUF dell'istituto della continuazione, attualmente circoscritto alla materia di previdenza ed assistenza obbligatorie (cfr. art 8, co. 2, l. 689/1981) e alla materia di antiriciclaggio (cfr. art. 67, co. 3, d.lgs. 231/2007). In una logica di *favor rei*, in virtù di tale criterio, chi con più azioni od omissioni, esecutive di un medesimo disegno posto in essere in violazione di norme che stabiliscono sanzioni amministrative, commette, anche in tempi diversi, più violazioni della stessa o di diverse norme soggiace alla sanzione prevista per la violazione più grave, aumentata sino al triplo (in luogo della somma di sanzioni separate).

c. Concorso di sanzioni amministrative di competenza di Banca d'Italia e Consob

Il '*bis in idem*' fa riferimento all'ipotesi che per i medesimi fatti possano essere avviati da Banca d'Italia e Consob due procedimenti sanzionatori amministrativi, con maggiori costi per gli incolpati (sia per la necessità di difendersi in due procedimenti sia per il cumulo aritmetico delle sanzioni) e complessivamente per le due Autorità, rispetto all'ipotesi che per lo stesso fatto si svolga un singolo procedimento sanzionatorio¹⁴.

In proposito, si esprime apprezzamento per la soluzione adottata dalla riforma che introduce meccanismi rafforzati di coordinamento tra Banca d'Italia e Consob volti a calibrare l'esercizio del potere sanzionatorio di rispettiva competenza, tenendo conto delle sanzioni eventualmente già applicate anche dall'altra Autorità, secondo proporzionalità nella misura strettamente necessaria per tutelare le diverse finalità assegnate a ciascuna Autorità, anche in coerenza con le indicazioni rivenienti dalla CRD6¹⁵. Lo schema di decreto attribuisce alla Banca d'Italia e alla Consob la facoltà di emanare disposizioni attuative della norma sul concorso di sanzioni volte

¹⁴ La possibile duplicazione dei procedimenti sanzionatori avviati dalla Banca d'Italia e dalla Consob per i medesimi fatti trova origine nel riparto di competenze per finalità, che la riforma non modifica. Il *ne bis in idem* con le sanzioni penali riguarda soprattutto il *market abuse*, che rientra nelle competenze Consob.

¹⁵ L'art. 70 CRD6, pur non regolando espressamente il tema qui affrontato, contiene chiare indicazioni dirette a (a) permettere il concorso di procedimenti sanzionatori per lo stesso fatto, (b) prescrivere che le Autorità competenti si coordinino tra loro per evitare l'accumulazione e la sovrapposizione di sanzioni, (c) consentire che in sede decisoria si tenga conto di altre sanzioni già irrogate e che comunque (d) il *bis in idem* sia possibile nella misura in cui sia strettamente necessario per il perseguimento di obiettivi di interesse generale diversi e complementari.

a disciplinare, in particolare, lo scambio di dati, documenti e informazioni, nonché la reciproca consultazione al fine dell'irrogazione delle sanzioni di rispettiva competenza, per assicurare l'efficienza e l'effettività dell'azione sanzionatoria e la tutela dell'incolpato.

d. Audizione personale nella fase decisoria

Nell'ambito del rafforzamento delle garanzie a tutela dei destinatari del procedimento sanzionatorio, è stata inoltre introdotta la possibilità per gli interessati di chiedere un'audizione personale nella fase decisoria del procedimento, oltre che in quella istruttoria. Tale facoltà – invero non richiesta dalla Giurisprudenza Europea in presenza di un sindacato giurisdizionale esteso al merito – è stata circoscritta ai casi di particolare complessità e rilevanza, in alternativa alla presentazione di deduzioni scritte.

4. Profili giurisdizionali: la competenza del TAR Lombardia, sede di Milano

I principi e i criteri direttivi della legge delega includono la revisione delle competenze giurisdizionali e del rito applicabile ai ricorsi avverso le sanzioni previste dal TUF; in particolare, la giurisdizione su tali ricorsi viene trasferita dal giudice ordinario (Corte d'appello) al giudice amministrativo. È prevista per i giudizi di primo grado la competenza funzionale del TAR della Lombardia, sede di Milano.

In proposito si osserva che tale norma si pone in evidente discontinuità con le disposizioni che identificano il TAR Lazio, sede di Roma, quale giudice specializzato delle Autorità indipendenti, competente, tra l'altro, a giudicare sui provvedimenti di gestione delle crisi¹⁶.

Più in generale, in un'ottica di perseguimento di obiettivi di efficienza della giustizia, si riterrebbe auspicabile una riformulazione della norma che preveda la devoluzione dei ricorsi avverso i provvedimenti sanzionatori *“alla giurisdizione esclusiva e di merito del giudice amministrativo*

¹⁶ La competenza funzionale del TAR Lazio, sede di Roma, anche ai ricorsi avverso i provvedimenti sanzionatori adottati ai sensi del TUF riformato non troverebbe un ostacolo nella previsione del foro milanese nella legge delega, alla luce del consolidato orientamento della Corte Costituzionale in materia di attuazione delle deleghe legislative.

secondo le disposizioni di cui agli articoli 119, 133, comma 1, lett. l), 134, comma 1, lett. c), e 135, comma 1, lett. c), del Codice del Processo Amministrativo approvato con D.lgs. 2.7.2010 n. 104”¹⁷.

Il richiamo alle menzionate disposizioni del Codice del processo amministrativo consentirebbe di raggiungere diverse desiderabili finalità. In particolare: a) per mezzo del richiamo all’art. 133, co. 1, lett. l), verrebbero ricomprese tra le materie devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi a oggetto tutti i provvedimenti delle Autorità, compresi quelli sanzionatori; b) il riferimento all’art. 134, co. 1, lett. c), estenderebbe al “merito” la cognizione del giudice amministrativo in materia sanzionatoria, garantendo così la “*full jurisdiction*” sul provvedimento sanzionatorio, come richiesto dalla giurisprudenza nazionale e sovranazionale; c) il riferimento all’art. 135, co. 1, lett. c), stabilirebbe la competenza funzionale inderogabile del TAR del Lazio, sede di Roma, ivi prevista per i provvedimenti della generalità delle Autorità indipendenti.

* * *

In conclusione, le novità introdotte dalla riforma appaiono in linea con gli obiettivi di rafforzamento delle garanzie degli incolpati e di facilitazione del ricorso a strumenti di definizione preventiva o alternativa dei procedimenti sanzionatori amministrativi, in funzione deflativa del contenzioso e nel quadro dei principi di proporzionalità e gradualità dell’azione amministrativa.

Si auspica che possano essere considerate le osservazioni formulate sui profili di attenzione richiamati in questa memoria in relazione, tra l’altro, all’operatività dei criteri di rilevanza, alla delimitazione del rispettivo ambito di operatività degli istituti degli impegni e del *settlement*, nonché ai profili giurisdizionali; la Banca d’Italia rimane a disposizione per fornire la propria collaborazione.

¹⁷ L’intervento normativo proposto riformulerebbe l’articolo 195, comma 7, del TUF riformato. La formulazione suggerita è coerente con il testo originario del Codice del processo amministrativo, che negli articoli 133, 134 e 135 prevedeva la giurisdizione (oltre che esclusiva, anche) di merito del giudice amministrativo sulle sanzioni adottate dalla Banca d’Italia e dalla Consob, con la competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio, sede di Roma, prima che la giurisdizione amministrativa sulle medesime sanzioni venisse meno per effetto rispettivamente delle sentenze della Corte Costituzionale del 20-27 giugno 2012, n. 162 (riguardante le sanzioni della Consob) e del 9-15 aprile 2014, n. 94 (riguardante le sanzioni della Banca d’Italia), entrambe basate sull’eccesso di delega.

