

Pubblicato il 19/07/2022

N. 06254/2022REG.PROV.COLL.
N. 02777/2017 REG.RIC.
N. 03256/2017 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2777 del 2017, proposto da
-OMISSIS-, -OMISSIS- e L.G.M. S.r.l., rappresentati e difesi dall'avvocato -
OMISSIS-, con domicilio eletto presso lo studio Renato Della Bella in Roma,
v. le di Villa Massimo, n. 36;

contro

Banca D'Italia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato
e difeso dagli avvocati Flavia Sforza e Ruggero Ippolito, con domicilio eletto
presso lo studio Flavia Sforza in Roma, via Nazionale, n. 91;

sul ricorso numero di registro generale 3256 del 2017, proposto da
-OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS-, rappresentati e difesi dagli
avvocati Sergio De Felice e Adolfo Di Majo, con domicilio eletto presso lo
studio Sergio De Felice in Roma, viale delle Milizie, n. 34;

contro

Banca D'Italia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Flavia Sforza e Ruggero Ippolito, con domicilio eletto presso lo studio Flavia Sforza in Roma, via Nazionale, n. 91;

nei confronti

-OMISSIS-, -OMISSIS-, L.G.M. S.r.l., Echo Snc, -OMISSIS-, -OMISSIS-, Star Grafic S.r.l., -OMISSIS- e -OMISSIS-, Pi 2000 S.r.l., -OMISSIS- e -OMISSIS-, non costituiti in giudizio;

per la riforma

quanto al ricorso n. 2777 del 2017:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (sezione Seconda) n. -OMISSIS-/2017;

quanto al ricorso n. 3256 del 2017:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (sezione Seconda) n. -OMISSIS-/2017.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Banca D'Italia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 giugno 2022 il Cons. Giordano Lamberti e uditi per le parti gli avvocati Sergio de Felice, anche su delega dell'avv. -OMISSIS-, Flavia Sforza e Ruggero Ippolito;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1 - Con ricorso proposto dinanzi al TAR per il Lazio, gli appellanti - -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS-, nella qualità di componenti del consiglio di amministrazione del Credito di Romagna s.p.a., oggi Solution Bank, -OMISSIS-, nella qualità di componente del consiglio di amministrazione e di socio del Credito di Romagna s.p.a., -OMISSIS- e la società LGM s.r.l., in persona del suo legale rappresentante *pro tempore* -OMISSIS-, nella qualità di soci del Credito di Romagna s.p.a. - impugnavano

la nota della Banca d'Italia del 28 giugno 2016, n. 837467/16, comunicata con consegna a mano agli esponenti del Credito di Romagna s.p.a. (componenti del consiglio di amministrazione, del collegio sindacale e direttore generale) il 4 luglio 2016.

2 - Con la suddetta nota la Banca d'Italia adottava, ritenuti sussistenti i presupposti indicati dall'art. 69 *octies decies* T.U.B., ovvero le gravi violazioni normative e le gravi irregolarità nell'amministrazione, nonché il significativo deterioramento della situazione della banca, le misure previste dall'art. 69 *vicies semel* del T.U.B., e in particolare disponeva: la rimozione di tutti i componenti del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale con efficacia differita al momento dell'insediamento dei nuovi organi; la rimozione con efficacia immediata del direttore generale; la convocazione entro 15 giorni dell'assemblea dei soci, da tenersi entro i successivi 30 giorni, per il rinnovo degli organi con funzioni di amministrazione e di controllo da sottoporre alla approvazione della Banca di Italia ai sensi dell'art. 69 *vicies semel*, comma 4 T.U.B.; la nomina di un commissario in temporaneo affiancamento al Consiglio di amministrazione ai sensi dell'art. 75 *bis* del T.U.B.

2.1 - Venivano anche disposte misure per il nuovo Consiglio di Amministrazione ai sensi dell'art. 53 *bis*, comma 1, lettera b) T.U.B., ovvero sia la nomina di un capo dell'esecutivo di adeguata professionalità da sottoporre all'approvazione della Banca di Italia ai sensi dell'art. 69 *vicies semel*, comma 4 T.U.B.; la definizione di un progetto di integrazione con un idoneo partner aziendale o un piano di ripatrimonializzazione volto a garantire l'assunzione del controllo da parte di un qualificato investitore professionale; in caso di aumento di capitale, ai sensi dell'art 53, comma 1, lettera d), l'astensione dal collocamento dei prestiti subordinati presso la clientela retail.

2.3 - Da ultimo, ai sensi dell'art. 53 *bis*, comma 1, lettera b) T.U.B., la Banca d'Italia adottava le seguenti misure di vigilanza prudenziale: lo scomputo di fondi propri di un importo complessivo pari a € 6.200.000; l'applicazione di coefficienti patrimoniali di capitale primario di classe 1, di capitale di classe 1

e di capitale totale, comprensivi della riserva di conservazione del capitale, pari al 10,5%, vincolanti nella misura del 10,2%; il divieto, con efficacia immediata, delle operazioni di aggregazione o della messa in liquidazione della società, di effettuare erogazioni di credito a nuovi clienti e ampliamenti delle linee di credito esistenti; la restrizione dell'attuale struttura territoriale, mediante la chiusura della dipendenza di Roma; il divieto di apertura e trasferimento di sportelli, nonché di istituzione di una rete di promotori finanziari e delle nuove linee di prodotto prefigurate.

3 - Avverso le suddette misure gli originari ricorrenti deducevano otto motivi di ricorso, così sintetizzati: i) violazione degli artt. 97 e 98 del Regolamento UE n. 468/2014, ii) violazione degli articoli 7 e 8 della legge n. 241 del 1990, dell'art. 4 comma 3 T.U.B., dell'art. 24 della legge n. 262 del 2005; nonché delle norme e dei principi in materia di partecipazione al procedimento amministrativo; illegittimità costituzionale in relazione all'art. 97 della Costituzione e per violazione dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali; iii) violazione dell'art. 69 *vicies semel* T.U.B. con riferimento al direttore generale; iv) eccesso di potere per difetto e falsità dei presupposti, illogicità, contraddittorietà, violazione del principio di proporzionalità e adeguatezza, del principio di ragionevolezza, sviamento; manifesta ingiustizia, difetto di motivazione; v) violazione dell'art. 69 *vicies semel*, comma 4 T.U.B.; incostituzionalità della norma per violazione dell'art. 41 della Costituzione e dell'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione; vi) violazione dell'art. 53 *bis* T.U.B.; illegittimità delle prescrizioni relative agli assetti proprietari; vii) violazione degli articoli 28 paragrafo 1 lettera b) e 30 del regolamento UE n. 575 del 2013; viii) ulteriore violazione dell'art. 53 *bis* T.U.B., eccesso di potere per difetto e falsità dei presupposti, illogicità, contraddittorietà, violazione del principio di proporzionalità e adeguatezza, del principio di ragionevolezza, sviamento; manifesta ingiustizia, difetto di motivazione e garanzie del giusto processo e del contraddittorio.

4 - Il TAR per il Lazio respingeva la domanda cautelare di sospensione del provvedimento impugnato con ordinanza n. 5544 del 2016, confermata dal Consiglio di Stato in sede di appello cautelare con ordinanza n. 5092 del 2016.

5 - Il 10.11.2016 veniva notificato atto di intervento *ad adiuvandum* di alcuni clienti della banca, depositato in giudizio il 14.11.2016.

6 - Con motivi aggiunti, -OMISSIS-, riproponendo le censure di cui al ricorso principale, impugnava anche la nota della Banca di Italia dell'11.10.2016, con cui quest'ultima, preso atto della mancata accettazione dell'incarico da parte di uno dei membri del consiglio di amministrazione e delle dimissioni del collegio sindacale, invitava alla convocazione di una nuova assemblea per procedere alle nomine, ricordando l'esigenza di discontinuità con la precedente gestione della banca, considerato anche che il dott. -OMISSIS- era stato nominato responsabile dell'area commerciale il 12.9.2016.

7 - Il TAR per il Lazio, con la sentenza n. -OMISSIS-/2017, ha respinto il ricorso e i motivi aggiunti, ritenendoli infondati.

7.1 - Sulle censure relative alla violazione dei principi di proporzionalità e adeguatezza e ai presupposti dei provvedimenti impugnati, nonché ai vari ulteriori profili di eccesso di potere, il TAR ha affermato che le misure adottate dalla Banca d'Italia costituiscono esplicazione di potere amministrativo caratterizzato da discrezionalità tecnica, *“di talché essi sono sindacabili innanzi al giudice amministrativo in sede di legittimità, oltre che per vizi di incompetenza e di violazione di legge, solo per illogicità manifesta, quale figura sintomatica di eccesso di potere, non potendo il giudice amministrativo sostituire proprie valutazioni a quelle dell'organo di controllo”*.

Sia le norme nazionali che quelle comunitarie attribuiscono all'Autorità di Vigilanza un'ampia discrezionalità anche nella scelta del tipo e del numero di misure di intervento precoce da adottare nella singola situazione, pertanto il TAR ha ritenuto infondate le censure relative alla violazione del principio di proporzionalità e adeguatezza, del principio di ragionevolezza e al difetto dei presupposti di cui all'art. 69 *vicies semel* T.U.B., ravvisando l'intervenuta

applicazione dei poteri attribuiti dall'art. 69 *octiesdecies* e dall'art. 53 *bis* del T.U.B alla Banca d'Italia ed escludendo la sussistenza del vizio denunciato della carenza di potere.

7.2 - Anche le censure in relazione alla mancata valutazione e motivazione della sufficienza delle misure adottate ai sensi dell'art. 53 *bis* T.U.B., come espressamente richiesto dall'art. 69 *octiesdecies*, sono state ritenute infondate in base alla ricostruzione in fatto delle vicende che hanno interessato il Credito di Romagna fin dall'inizio delle attività del 2004. In particolare, il TAR ha ravvisato la continuità sostanziale della governance della banca dopo la ricostituzione degli organi ordinari, stante la permanenza del dott. -OMISSIS- nel ruolo prima di consulente strategico della banca dal 30.9.2011, poi di consigliere di amministrazione dal 28.2.2013 e successivamente di amministratore delegato e direttore generale, cariche cessate rispettivamente solo il 18.6.2015 e il 30.6.2016. Dalla inefficacia degli interventi tesi a garantire la discontinuità con la gestione precedente all'amministrazione straordinaria e volti a superare l'inadeguatezza organizzativa e gestionale della banca è derivata dunque la dimostrazione del presupposto della insufficienza delle misure disposte ai sensi dell'art. 53 *bis*, come richiesto dall'art. 69 *octiesdecies* T.U.B.

7.3 - Il TAR ha disatteso anche la prospettazione per cui la situazione patrimoniale della banca non era tale da legittimare le misure disposte ai sensi dell'art. 53 *bis* e che la stessa sarebbe stata in parte derivante dalla generale crisi economica, in parte dalla svalutazione delle partecipazioni acquisite successivamente alla chiusura dell'amministrazione straordinaria in Veneto Banca. Il Giudice di primo grado ha infatti precisato che le misure adottate non presuppongono una situazione di grave crisi patrimoniale, ma riguardano banche in condizioni economiche tali da poter ancora autonomamente operare sul mercato, proprio al fine di evitare situazioni che possano condurre al dissesto o anche solo al pericolo di dissesto.

7.4 - Circa le contestazioni in merito al divieto di nuove operazioni, alla chiusura della filiale di Roma e all'aumento di capitale sottoscritto anche da gruppi economici finanziati dalla banca "in stretta connessione temporale con le sottoscrizioni", dopo aver dato conto delle ragioni che hanno fondato il giudizio sulla criticità del processo creditizio, a detta del TAR *"le misure adottate dalla Banca di Italia nei confronti del Credito di Romagna appaiono ampiamente giustificate, in relazione alle particolari situazioni di gestione della banca che erano emerse già poco tempo dopo la ricostituzione degli organi ordinari a seguito dell'amministrazione straordinaria e non erano state superate dagli esponenti aziendali"*. La ragionevolezza e proporzionalità delle misure di vigilanza prudenziale adottate dalla Banca di Italia viene anche motivata in ragione dei costi legati all'apertura della nuova filiale di Roma.

7.5 - Sulle misure che impongono un progetto di integrazione con un idoneo partner aziendale o un piano di ripatrimonializzazione per far assumere il controllo da parte di un qualificato investitore professionale, la sentenza impugnata ascrive le suddette misure a quelle rientranti nei poteri della Banca d'Italia ex art. 53 *bis* T.U.B., concernenti le materie di cui all'art. 51, c. 1, ovvero sia *"adeguatezza patrimoniale; contenimento del rischio nelle sue diverse configurazioni; partecipazioni detenibili; governo societario, organizzazione amministrativa e contabile, nonché controlli interni e i sistemi di remunerazione e di incentivazione; informativa da rendere al pubblico"*.

A sostegno della legittimità delle misure impugnate è stato anche invocato il considerando 49 della premessa della direttiva 59/2014, che prevede espressamente la possibilità di una soluzione alternativa *"che coinvolga il settore privato, anche sotto forma di un aumento del capitale, da parte degli azionisti esistenti o di terzi, sufficiente a ripristinare la sostenibilità economica piena dell'ente"*, al fine di evitare i più gravi provvedimenti come la risoluzione o la liquidazione. Pure la censura di incostituzionalità mossa avverso i poteri suddetti, asseritamente in contrasto con la tutela della proprietà e della iniziativa economica privata, è stata ritenuta infondata stante il loro collegamento con la tutela del risparmio

di cui all'art. 47 Cost. Ancora, l'immediata rimozione del direttore generale è stata ritenuta legittima in quanto espressamente ammessa dall'art. 53 *bis* T.U.B.

7.6 - Circa l'approvazione della nomina dei nuovi organi, il TAR ha escluso il trattarsi, come censurato dagli originari ricorrenti, di una valutazione preventiva e di merito, avendo la Banca d'Italia avviato la procedura di approvazione solo in seguito alla nomina dei suddetti, ed ha chiarito che l'approvazione della nomina dei nuovi organi è espressamente prevista dal comma 4 dell'articolo 69 *vicies semel*, nonché dall'art. 28 della direttiva 59/2014, che indica l'approvazione o il consenso dell'autorità competente quale elemento della fattispecie che deve necessariamente intervenire per il suo perfezionamento o comunque per l'efficacia.

7.7 - Sulla censura inerente alla mancata comunicazione di avvio del procedimento, in presunta violazione degli artt. 97 e 98 del regolamento della Banca centrale europea n. 468/2014, il Giudice di primo grado ha motivato l'infondatezza delle stesse considerando quanto previsto dalle norme citate come meri obblighi informativi, peraltro adempiuti dopo l'avvio della procedura, aventi come finalità quella di consentire alla BCE la sorveglianza sul sistema.

Neppure ha ritenuto di condividere la qualificazione che parte ricorrente ha fatto del provvedimento di rimozione degli organi, previsto dall'art. 69 *vicies semel* T.U.B., quale provvedimento avente natura sanzionatoria, optando per la sua riconduzione alle misure di intervento precoce, non sottoposte alle prescrizioni in materia di partecipazione procedimentale di cui all'art. 7 della legge n. 241 del 1990.

8 - Avverso la sentenza del TAR per il Lazio n. -OMISSIS-/2017, gli originari ricorrenti hanno proposto due distinti appelli: l'uno iscritto al n. 2777/2017, proposto da -OMISSIS-, -OMISSIS- e LGM s.r.l.; l'altro iscritto al n. 3256/2017, proposto da -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, componenti del Consiglio di Amministrazione del Credito di Romagna, e da -OMISSIS-, nella sua qualità di socia del Credito di Romagna S.p.a.

8.1 – A seguito degli approfondimenti istruttori ritenuti necessari, all’udienza del 30 giugno 2022, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1 - Preliminarmente, i due ricorsi in appello devono essere riuniti ai sensi dell’art. 96 c.p.a., in quanto trattasi di impugnazioni proposte separatamente contro la medesima sentenza.

2 - Venendo all’esame dei motivi di appello ed esaminando in primo luogo quelli di cui al ricorso n. 2777/2017, gli appellanti deducono il superamento da parte del Giudice di primo grado dei limiti posti alla sua cognizione, avendo lo stesso valorizzato fatti non risultanti dal provvedimento impugnato e non assunti a fondamento del medesimo, così integrando la motivazione del provvedimento.

Secondo l’appellante, il TAR avrebbe anche fornito una rappresentazione dei fatti largamente incompleta e ricca di inesattezze, tra le quali rileva in particolare l’assunto secondo cui il Credito di Romagna avrebbe mostrato la discontinuità gestionale presupposta dalla Banca d’Italia, come sarebbe provato: - dall’ingresso nel capitale di Veneto Banca; - dal fatto che le difficoltà riscontrate nella ricerca di un *partner* sarebbero dovute alle oggettive condizioni di impraticabilità del mercato; - dal ridimensionamento del ruolo del dott. -OMISSIS- nel tempo.

Gli appellanti avrebbero anche dimostrato la sostanziale solidità e capacità del Credito di Romagna di stare sul mercato, nonché l’assenza di profili di criticità del processo del credito sin dal 2007.

2.1 - Da un altro punto di vista, gli appellanti deducono che i provvedimenti adottati dalla Banca d’Italia non sono il frutto di discrezionalità tecnica, come erroneamente statuito dal TAR, ma di discrezionalità amministrativa, pertanto essi sarebbero sindacabili sotto tutti i profili dell’eccesso di potere e non solo per illogicità manifesta.

2.2 - Per altro verso, stante la forte incisione che i poteri della Banca d’Italia determinano sui diritti e le libertà dell’istituto di credito, ne invocano una

lettura restrittiva, tale da escludere che la materia degli assetti proprietari di una banca sia inclusa fra quelle indicate nell'art. 53, co. 1 T.U.B.; contestano inoltre che le misure *ex art. 53 bis*, la rimozione collettiva, l'amministrazione straordinaria e la nomina di un commissario in temporaneo affiancamento siano misure cumulabili, anziché alternative.

2.3 - Fatte queste premesse, gli appellanti censurano la sentenza di primo grado riproponendo i motivi di impugnazione già avanzati in primo grado, ad eccezione del primo e del terzo motivo nonché dei motivi aggiunti, oggetto di espressa rinuncia, su cui deve pertanto considerarsi formato il giudicato.

Seguendo l'ordine utilizzato dal TAR nell'esaminare i motivi di ricorso, con riferimento al quarto motivo, inerente alla dimostrazione della sussistenza di una situazione attuale di crisi grave, tale da non essere risolvibile con gli strumenti meno incisivi dell'art. 53 *bis* T.U.B., per gli appellanti, il TAR avrebbe circoscritto le censure *“alla violazione del principio di proporzionalità e adeguatezza, del principio di ragionevolezza e al difetto dei presupposti dell'art. 69 vices semel t.u.b.”*, ritenute infondate *“in base alla ricostruzione in fatto delle vicende che hanno interessato il Credito di Romagna fin dall'inizio dell'attività del 2004”*, tale per cui il provvedimento di rimozione *“dovesse necessariamente accompagnare le altre misure di vigilanza prudenziale, in relazione all'esigenza di discontinuità con la governance aziendale emersa fin dal 2010, ma mai effettivamente realizzata”* e ciò dimostrerebbe *“anche il presupposto della insufficienza delle misure disposte ai sensi dell'art. 53-bis come richiesto dall'art. 69 octiesdecies e come contestato dalla difesa ricorrente”*.

Gli appellanti denunciano che il TAR avrebbe omissso di considerare la contraddittorietà e l'illogicità dei provvedimenti impugnati, anch'esse dedotte nei motivi di ricorso, e non avrebbe inteso che il *“perno”* del complesso reticolo di misure adottate dalla Banca d'Italia fosse costituito dal provvedimento di rimozione, al quale si sarebbe accompagnate le misure *ex art. 53 bis* e non invece il contrario. Ancora, si deduce: - la mancata dimostrazione, nella nota impugnata, della insufficienza delle misure *ex art. 53 bis*; - l'insufficienza di richiamare gli accadimenti del passato, al fine di

dimostrare il ricorrere delle gravi violazioni di legge e il significativo deterioramento della situazione patrimoniale; - la genericità dei presupposti dedotti dalla Banca d'Italia; - l'impossibilità di fondare il provvedimento di rimozione collettiva sull'esigenza di discontinuità nella *governance* aziendale.

Sul presunto scadimento strutturale della capacità di reddito del Credito di Romagna: secondo gli appellanti tale scadimento si sarebbe prodotto solo a partire dal 2014, esso sarebbe stato il frutto della contingenza economica sfavorevole, le perdite registrate specificamente nel 2015 sarebbero state, per quasi la metà, conseguenza di elementi negativi di carattere straordinario (la svalutazione della partecipazione in Veneto Banca; il contributo al Fondo di risoluzione delle banche in crisi) e senza queste partite straordinarie il CET1 per il 2015 sarebbe stato praticamente pari a quello imposto dalla Banca d'Italia (10,50%).

Secondo parte appellante, il Credito di Romagna avrebbe infatti potuto da solo, anche senza interventi coattivi, come dimostrato dai due pareri depositati, recuperare condizioni di equilibrio sostenibile nel tempo.

2.4 - Con riferimento all'ottavo motivo di ricorso - con il quale le misure impugnate erano state censurate per eccesso di potere per difetto o falsità dei presupposti, travisamento dei fatti, violazione del principio di proporzionalità e adeguatezza, violazione del principio di ragionevolezza, sviamento, manifesta ingiustizia, difetto di motivazione - gli appellanti contestano la sentenza impugnata nella parte in cui essa ha ritenuto ragionevoli e ampiamente giustificate le misure in questione, per aver ignorato le censure in punto di illogicità delle misure adottate e per aver ritenuto sufficiente il richiamo agli accadimenti del passato per ritenere *tout court* integrati i presupposti delle stesse.

Al riguardo, si rileva che, mentre i precedenti provvedimenti della Banca d'Italia riguardavano l'ampliamento della rete di sportelli, la chiusura della filiale di Roma riguardava un trasferimento di sportello da Bologna a Roma,

con ciò escludendosi la linearità del più recente provvedimento con i precedenti.

2.5 - Sul sesto motivo di ricorso - concernente la denunciata nullità delle prescrizioni relative agli assetti proprietari del Credito di Romagna - gli appellanti impugnano la sentenza di primo grado nella parte in cui questa ha rinvenuto negli artt. 53 e 53 *bis* e nella direttiva 59/2014 (lett. f) e g) dell'art. 27 e considerando 49) il fondamento normativo dei poteri esercitati dalla Banca d'Italia.

In particolare, sostengono che: - le materie tassativamente elencate nell'art. 53 cit. non includono gli "*assetti proprietari*"; - il considerando richiamato concerne la diversa fattispecie della risoluzione; - l'art. 27 non è stato attuato nel nostro ordinamento e non è ad ogni modo idoneo a ricomprendere la materia degli assetti proprietari.

Ancora, si deduce che la copertura costituzionale di cui all'art. 47 Cost., assicurata all'azione di vigilanza della Banca d'Italia, non consente qualsiasi lesione di libertà o diritti tutelati da altre norme costituzionali, dovendosi sempre rispettare il contenuto essenziale di diritti e libertà riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ai sensi dell'art. 52 della stessa Carta.

2.6 - In merito al quinto motivo di ricorso - relativo al "*preventivo vaglio*" da parte della Banca d'Italia delle candidature alle cariche aziendali in relazione al loro rinnovo dopo la rimozione e la prospettata incostituzionalità dell'art. 69 *vicies semel*, co. 4 T.U.B. - gli appellanti deducono che il TAR non avrebbe compreso il significato delle censure dedotte in primo grado, volte a contestare la possibilità di riconoscere alla Banca d'Italia un controllo *ex ante*, oltre che *ex post*, sulle nomine deliberate dall'assemblea.

Il TAR avrebbe poi del tutto omesso di pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della normativa di approvazione successiva della nomina.

2.7 - In merito alle violazioni procedimentali denunciate, gli appellanti prospettano che l'inclusione della rimozione fra le misure di intervento

precoce non impedisce la sua qualificazione anche in termini di sanzione, in quanto misura afflittiva e repressiva; la giurisprudenza evocata, riguardante l'amministrazione straordinaria, sarebbe irrilevante, poiché afferente a un diverso istituto; difetterebbero inoltre le evidenti ragioni di riservatezza a tutela del pubblico risparmio invocate a giustificazione del *deficit* delle garanzie partecipative, non coperte dall'art. 47 Cost., e difetterebbero del pari le ragioni di particolare urgenza richieste dall'art. 7 L. 241/1990 per derogare alle stesse garanzie. Neppure rileverebbe la conoscenza dei ricorrenti della situazione della banca, non conoscendo gli stessi l'intenzione dell'Autorità di Vigilanza di fondare su quella situazione un provvedimento di rimozione per poter far valere tempestivamente le loro ragioni.

2.8 - Sul settimo motivo di ricorso, inerente alla misura sull'aumento di capitale, secondo gli appellanti, la Banca d'Italia non è riuscita ad acquisire la certezza che le sottoscrizioni di aumento di capitale siano state effettuate con fondi provenienti indirettamente dalla stessa banca, il che renderebbe illegittima la misura di scomputo, che presuppone la certezza di un tale collegamento, specificamente contestato dagli stessi ricorrenti di primo grado, e non il mero sospetto.

Gli appellanti negano inoltre che Credito di Romagna sarebbe caratterizzato da redditività strutturalmente negativa, sottolineando che lo scadimento si sarebbe prodotto solo dal 2014 e per lo più a ragione di eventi straordinari, quali la svalutazione della partecipazione in Veneto Banca e i contributi corrisposti ai fondi di salvataggio di altri intermediari. Sarebbero state tali perdite, argomentano i ricorrenti, a causare il mancato raggiungimento del livello patrimoniale richiesto dalla disciplina di vigilanza.

2.9 - Gli appellanti ripropongono inoltre la censura di sviamento di potere prospettando un presunto intento dell'amministrazione volto a costringere i soci alla cessione del controllo a terzi; quanto al vizio di illogicità: si sostiene, da un lato, che la presenza del commissario in temporaneo affiancamento escluderebbe in *re ipsa* l'incremento dell'esposizione al rischio di credito (così

rendendo superflue le misure volte a prevenirlo); dall'altro lato, che la chiusura di una filiale sarebbe in contrasto con il rilancio dell'azienda bancaria, perseguito dall'intervento dell'Autorità.

3 - Venendo all'esame del secondo appello proposto avverso la medesima sentenza e iscritto al n. 3256/2017, gli appellanti deducono preliminarmente l'irrilevanza delle vicende dei rapporti tra il Banco di Romagna e l'Istituto Bancario Sammarinese, cui dà ampio risalto il TAR nel giudizio di primo grado, in quanto tale giudizio ha ad oggetto i provvedimenti emessi a seguito dell'ispezione condotta tra fine 2015 e inizio 2016, nonché delle vicende giudiziarie del dott. G. -OMISSIS-.

Parte appellane precisa che a quest'ultimo era stata contestata l'inesatta identificazione di intermediari sammarinesi all'atto della costituzione del rapporto con l'intermediario italiano, che non consentiva in automatico al software *Gianos* di individuare taluni indici di anomalia per operazioni potenzialmente rilevanti ai fini dell'antiriciclaggio. In tali errori erano cadute molte altre banche del territorio e l'esatta applicazione delle norme rilevanti ai fini di tali identificazione fu chiarita solo con una circolare della Banca d'Italia del 25.07.2008, successivamente alla data in cui ebbero inizio gli accertamenti ispettivi della medesima Autorità sul Credito di Romagna.

3.1 - Nel primo motivo di appello, gli appellanti contestano la sentenza impugnata assumendo che, in tema di discrezionalità tecnica, il sindacato giurisdizionale non può limitarsi ad un esame estrinseco della valutazione discrezionale (secondo i noti parametri di logicità, congruità e completezza dell'istruttoria), ma deve estendersi, invece, dall'esatta rappresentazione dei fatti all'attendibilità delle operazioni tecniche, sotto il profilo della correttezza dei criteri applicati.

Il Giudice di primo grado avrebbe dovuto verificare se i dati che sono stati posti alla base delle valutazioni fatte dalla Banca d'Italia fossero veramente univoci, ciò che, al contrario, è mancato. La sentenza impugnata avrebbe infatti arrestato l'esame del provvedimento impugnato ad una indagine sulla

sua logicità apparente, senza la necessaria e dovuta verifica della sua coerenza con i dati fattuali e corrispondenza con l'esatta rappresentazione della vicenda.

3.2 - Ad ogni modo, la sentenza impugnata, secondo gli appellanti, sarebbe irragionevole e illogica, in quanto fondata sui risultati di pregresse ispezioni e sui provvedimenti all'epoca adottati, anziché sulla situazione e sui dati che emergevano dal verbale del marzo 2016, redatto a seguito dell'ispezione del dicembre 2015 – marzo 2016, rispetto alla quale il TAR avrebbe dovuto verificare se i fatti e i dati che emergevano da quell'ispezione non fossero stati travisati o fossero inesatti.

Le vicende pregresse non sarebbero stati posti da Banca d'Italia a fondamento del provvedimento impugnato, pertanto il TAR avrebbe sostituito la motivazione del provvedimento impugnato con altra diversa.

Dalle vicende che hanno interessato il Credito di Romagna fin dall'inizio delle attività del 2004, gli appellanti non rinvencono inoltre le gravi violazioni di leggi, statuto o regolamenti, né le gravi irregolarità nell'amministrazione o il deterioramento particolarmente significativo dell'intermediario posti a fondamento delle misure impuginate.

3.3 - Nello specifico: la Banca non avrebbe una redditività strutturalmente negativa, gli eventi non sarebbero dipesi dalla gestione societaria degli ultimi anni e difetterebbe la rischiosità creditizia rilevata dalla Banca d'Italia, stante un'incidenza delle partite anomale (sofferenze e crediti deteriorati) e delle svalutazioni, rispetto al valore complessivo del portafoglio crediti, significativamente inferiore a quella del sistema bancario, a dimostrazione che la situazione è conseguenza del perdurare della crisi economica a livello sistemico e, in particolar modo, nel territorio in cui la banca si trovava ad operare, anziché di scelte non oculate o poco prudentziali del *management*.

3.4 - Con il secondo motivo, gli appellanti ribadiscono la compatibilità dei principi posti dalla l. n. 241/1990 con il particolare procedimento oggetto di causa e la natura sanzionatoria del provvedimento di rimozione, con

conseguente applicazione dell'art. 24 l. n. 262/2005, che impone il rispetto delle garanzie partecipative in materia.

Si ripetono poi le medesime argomentazioni già esposte a proposito del primo appello esaminato, ovverosia la non assimilabilità delle misure adottate all'amministrazione straordinaria, il difetto del presupposto dell'urgenza e la non vincolatività dei provvedimenti adottati, tale da rendere inconferente il richiamo contenuto nella sentenza impugnata all'art. 21^{octies} della l. n. 241/1990.

Secondo l'appellante, ove dovesse ritenersi che l'art. 69.21 TUB non lasci spazio per l'applicazione dei principi recati dalle l. n. 241/1990 e n. 262/2005 sarebbe inevitabile predicarne l'illegittimità "costituzionale", per contrasto sia con l'art. 97 Cost., sia con l'art. 41, co. 2, lett. a) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, per il quale ogni persona ha il diritto *"di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio"*.

3.5 - Con il terzo motivo di impugnazione si ripropongono le censure già esaminate con riferimento al primo appello circa il *"preventivo vaglio"* da parte della Banca d'Italia delle candidature alle cariche aziendali in relazione al loro rinnovo dopo la rimozione, prospettando che l'Autorità di Vigilanza si sarebbe ingerita nel governo societario.

L'appellante ha eccepito l'illegittimità costituzionale della relativa norma che, prevedendo un controllo di merito, attraverso l'approvazione, sulla nomina dei componenti degli organi di amministrazione e controllo, successiva alla rimozione di quelli in carica, introdurrebbe un potere di codecisione dell'Autorità in scelte fondamentali dei soci di una società per azioni, pesantemente lesivo della loro autonomia imprenditoriale e, pertanto, in contrasto sia con l'art. 41, co. 1, Cost. sia con l'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

3.6 - Con il quarto motivo di appello si deduce nuovamente la carenza assoluta di potere della Banca d'Italia e il difetto di motivazione nell'esigere

un cambiamento dell'assetto proprietario. Tali poteri, secondo parte appellante, non sarebbero desumibili dagli artt. 53 e 53 *bis* lett. b) del T.U.B.

3.7 - Con il quinto motivo di appello si contestata la legittimità della prescrizione, riferita all'aumento di capitale deliberato ed eseguito nel 2015, deducendo l'illegittimità della misura dello scomputo dai fondi propri di un importo complessivo pari ad €6,2 mln, corrispondente alla quota di azioni sottoscritte previa concessione di finanziamenti in stretta connessione temporale rispetto alla data delle stesse sottoscrizioni, ovvero mediante fondi rivenienti dall'alienazione dei diritti di opzione di soggetti destinatari dei richiamati finanziamenti.

Al riguardo, gli appellanti ribadiscono la mancanza del presupposto della connessione temporale fra la concessione dei finanziamenti e la sottoscrizione delle azioni, dal momento che tutti gli accertamenti condotti, sia da parte degli organi della banca, sia da parte degli stessi ispettori della Banca d'Italia, non avevano fatto emergere elementi oggettivi tali da comportare la “sterilizzazione” delle azioni sottoscritte da soggetti che erano risultati interessati, peraltro solo indirettamente, da operazioni di finanziamento da parte della banca.

3.8 - Con il sesto motivo, gli appellanti ripropongono la censura proposta avverso la misura del divieto con efficacia immediata di effettuare erogazioni di credito a nuovi clienti e di ampliamento delle linee di credito esistenti, deducendo l'estraneità dei poteri in questione tra quelli previsti dall'art. 53 *bis* T.U.B., che si limiterebbe a prevedere “*il divieto di effettuare determinate operazioni*”, ma non certo il divieto di concedere credito, che rappresenta attività tipica di una banca, oltre che l'illogicità della misura, stante l'avvenuta nomina di un Commissario straordinario che potrebbe impedire il compimento di operazioni creditizie “*azzardate*”.

4 - Si è costituita la Banca d'Italia, che ha depositato consulenza tecnica di parte e ha concluso per la reiezione dell'appello, siccome inammissibile e infondato.

5 - Gli appelli sono infondati, dovendo trovare integrale conferma la sentenza impugnata di cui nella parte in fatto che precede sono stati richiamati gli snodi fondamentali a cui deve prestarsi piena adesione.

Stante la sostanziale similitudine delle censure proposte nei due ricorsi in appello, come confermato dalla sostanziale coincidenza del contenuto delle ultime memorie depositate dalle parti appellanti, si ritiene opportuno pronunciarsi unitariamente sui motivi di appello.

5.1 – La direttiva europea 2014/59/UE del 15 maggio 2014, recepita nel nostro ordinamento con i decreti legislativi 180 e 181 del 16 novembre 2015 e in attuazione della quale sono state introdotte le misure di intervento precoce adottate dalla Banca d'Italia e contestate nel presente giudizio, ha introdotto il principio di condivisione, ovverosia, nella terminologia anglosassone, di *burden sharing* (condivisione degli oneri) di cui all'art. 132 della Direttiva UE/2014/59 Bank Recovery and Resolution Directive sui dissesti di istituti bancari.

Secondo tale principio l'intervento dello Stato con la misura della risoluzione si considera legittimo solo quando rappresenti l'estrema possibilità, dopo che il sacrificio degli interessi dei soggetti interni alla banca in crisi non sia stato sufficiente a risolverla.

In questa prospettiva, con le misure di intervento precoce si è inteso prevenire le crisi bancarie, riducendo al minimo il loro impatto sull'economia reale e le finanze pubbliche, grazie ad un intervento che anticipi il deterioramento irreparabile della situazione di una banca, anche al fine di assicurare la continuità dei servizi essenziali della banca e il suo rapido risanamento.

In recepimento della predetta Direttiva, con il D. Lgs. 16 novembre 2015 n. 181, il legislatore, alle “tradizionali” misure di intervento, ha aggiunto quelle contenute negli artt. 69 *bis* e ss. del TUB, rubricate “*Misure preparatorie, di intervento precoce e liquidazione coatta amministrativa*”.

Come anticipato, queste ultime mirano a favorire gli interventi di vigilanza preventiva, al fine di rilevare immediatamente i segni di deterioramento degli istituti vigilati e di prevenire gli effetti sistemici che una loro crisi genera sulla stabilità del sistema bancario.

In particolare, in base all'art. 69 *bis* cit., la Banca d'Italia può disporre, tra l'altro, *“la rimozione degli esponenti di cui all'articolo 69-vicies-semel, quando risultano gravi violazioni di disposizioni legislative, regolamentari o statutarie o gravi irregolarità nell'amministrazione ovvero quando il deterioramento della situazione della banca o del gruppo bancario sia particolarmente significativo, e sempre che gli interventi indicati nella medesima lettera a) o quelli previsti negli articoli 53-bis e 67-ter non siano sufficienti per porre rimedio alla situazione”*.

In forza dell'art. 69-vicies-semel: *“al ricorrere dei presupposti indicati all'articolo 69-octiesdecies, comma 1, lettera b), la Banca d'Italia può disporre la rimozione e ordinare il rinnovo di tutti i componenti degli organi con funzione di amministrazione e di controllo delle banche e delle società capogruppo di un gruppo bancario”*; in tale caso *“La Banca d'Italia convoca l'assemblea della banca o della capogruppo con all'ordine del giorno il rinnovo degli organi con funzioni di amministrazione e controllo”*; inoltre, *“resta fermo il potere di rimuovere singoli esponenti aziendali ai sensi dell'articolo 53-bis, comma 1, lettera e), e dell'articolo 67-ter, comma 1, lettera e), se sufficiente per porre rimedio alla situazione”*.

5.2 - Le risultanze ispettive e gli ulteriori elementi disponibili, tenuto conto anche delle vicende pregresse della Banca in questione, hanno condotto alla conclusione che *“le criticità gestionali e tecniche, unitamente alla scarsa sostenibilità delle iniziative da ultimo intraprese, escludono ogni possibilità di risanamento in via autonoma della situazione aziendale”*; ove una soluzione di tipo aggregativo, o di ricapitalizzazione con assunzione del controllo da parte di un qualificato investitore istituzionale in grado di contribuire al riassetto sostanziale della gestione, non si riveli realizzabile, *“l'intermediario dovrà valutare soluzioni di ordinata fuoriuscita dal mercato”*.

Questa motivazione porta a ricondurre il provvedimento impugnato all'alveo proprio delle competenze della Banca d'Italia, ovvero quelle della vigilanza prudenziale, finalizzata *“alla sana e prudente gestione dei soggetti vigilati, alla stabilità complessiva, all'efficienza e alla competitività del sistema finanziario nonché all'osservanza delle disposizioni in materia creditizia”* (art. 5 TUB), di cui sono chiaramente espressione gli specifici poteri previsti dalle norme innanzi citate.

Risulta quindi radicalmente infondata la censura di carenza di potere, in astratto o in concreto, svolta dalle parti, dal momento che i poteri esercitati trovano un solido radicamento nelle norme di legge citate.

Altro discorso è se il potere sia stato correttamente esercitato, sul quale valgono le considerazioni svolte nel prosieguo.

5.3 – Sotto altro profilo, diversamente da quanto prospettato dagli appellanti, deve ritenersi che il TAR ha correttamente valorizzato le circostanze fattuali che hanno preceduto l'adozione delle misure contestate da parte della Banca d'Italia e che hanno fondato le medesime, e a cui la stessa Autorità ha fatto riferimento nel provvedimento impugnato. Non può dirsi, pertanto, come tenta di fare parte appellante, che il provvedimento amministrativo impugnato non sia basato sull'analisi della situazione del Credito di Romagna al momento dell'adozione di detto provvedimento.

Nella nota impugnata si legge che la *governance* della Banca *“ha continuato a essere negativamente condizionata dal ruolo svolto dal dott. -OMISSIS-, al quale (...) sono ascrivibili le principali responsabilità dell'imprudente sviluppo operativo e dell'inefficace governo del rischio di credito, con negativi riflessi sulla sana e prudente gestione della banca; in tale contesto, l'evoluzione della gestione aziendale ha fatto registrare sviluppi non coerenti con gli obiettivi di discontinuità del predetto piano e con le indicazioni dell'Autorità di Vigilanza”*. E ancora, *“Gli accertamenti ispettivi condotti nel 2014 si sono conclusi con un giudizio “in prevalenza sfavorevole” confermando il persistere di marcate criticità negli assetti tecnici a fronte di una conduzione aziendale non improntata a canoni di sana e prudente gestione, in un contesto nel quale il coinvolgimento di Veneto Banca non era*

risultato sufficiente a creare adeguati contrappesi né a stimolare l'effettiva revisione degli indirizzi gestionali?

Avuto riguardo allo scopo avuto di mira dal legislatore nel prevedere le misure di intervento innanzi richiamate, non appare affatto ultronea la ricostruzione di fatto effettuata nella sentenza impugnata, in quanto diretta ad evidenziare la logicità e ragionevolezza delle misure adottate, quale esito di un'attività di vigilanza opportunamente connotata da una gradualità progressiva.

In tale ottica, di progressiva incisività dell'intervento dell'Autorità di vigilanza, deve ribadirsi la certa rilevanza anche degli accadimenti che hanno caratterizzato la gestione della Banca negli anni antecedenti, dal momento che i provvedimenti impugnati erano rivolti a risolvere le disfunzioni che caratterizzavano l'istituto, tenuto conto che, nonostante le misure adottate in precedenza, la situazione non era migliorata.

Sinteticamente, si richiama l'attenzione sui seguenti fatti: - l'assoggettamento della banca ad amministrazione straordinaria da luglio 2010 a settembre 2011; - l'irrogazione di sanzioni amministrative agli esponenti aziendali nel 2011 e nel 2015 (oltre ai procedimenti penali che hanno interessato determinati esponenti, per i delitti di ostacolo all'Autorità di vigilanza e abusivismo finanziario e per il delitto di abusiva attività finanziaria); - nel corso del 2015, si erano avute due segnalazioni ex art. 52 TUB di possibili irregolarità gestionali da parte del Collegio sindacale (poi dimessosi); - la società incaricata della revisione contabile aveva, per due esercizi consecutivi (2014 e 2015), dichiarato di non poter "esprimere un giudizio" sul bilancio di esercizio della banca per la sussistenza di "molteplici significative incertezze" sul presupposto della continuità aziendale.

Nel contesto descritto, il piano di risanamento, inizialmente imposto al Credito di Romagna, era stato uno strumento diretto a ridimensionare l'intervento dell'Autorità di Vigilanza, a cui però, non essendo venute meno determinate criticità, l'Autorità ha dovuto fare seguito con l'adozione di

misure maggiormente invasive, comunque non giunte sino alla risoluzione della banca, secondo il principio della gradualità degli interventi.

6 – Alla luce della ricognizione normativa svolta, deve essere disattesa anche la censura avverso la misura che ha imposto l'integrazione con un altro intermediario e/o ingresso in società, con partecipazione rilevante, di un investitore professionale qualificato, che secondo gli appellanti non sarebbe inclusa tra le materie elencate nell'art. 53 TUB.

L'art. 17, comma 1, lettera b), del d.lgs. 180/2015 prevede espressamente che le azioni di risoluzione possono essere disposte quando non si possano *“ragionevolmente prospettare misure alternative che permettono di superare la situazione di cui alla lettera a) in tempi adeguati, tra cui l'intervento di uno o più soggetti privati o di un sistema di tutela istituzionale, o un'azione di vigilanza, che può includere misure di intervento precoce o l'amministrazione straordinaria ai sensi del Testo Unico Bancario”*.

L'imposizione di una partecipazione del tipo di quelle considerate può inoltre ben rientrare tra le *“disposizioni di carattere generale aventi ad oggetto: a) l'adeguatezza patrimoniale; b) il contenimento del rischio nelle sue diverse configurazioni”*, dal momento che l'adeguatezza patrimoniale può essere assicurata attraverso l'immissione di poste attive provenienti da un nuovo partner societario; anche l'integrazione con altro intermediario ben può configurare un modo per contenere il rischio che la banca sottoposta a vigilanza sta correndo, stante il carattere espressamente generale del potere che la norma conferisce alla Banca d'Italia.

Del resto, è noto che la Banca d'Italia autorizza l'acquisizione o l'incremento di partecipazioni qualificate nelle imprese operanti nel settore finanziario, non appare pertanto criticabile che misure della medesima natura possano essere imposte nell'ambito delle misure di intervento precoce necessarie a prevenire una crisi definitiva della banca. Infatti, la disciplina degli assetti proprietari, come anche l'imposizione di una ricapitalizzazione della banca, persegue l'obiettivo di evitare che dall'acquisizione o dalla detenzione di partecipazioni

rilevanti possa derivare un pregiudizio alla sana e prudente gestione degli intermediari vigilati.

6.1 - In punto di fatto, deve precisarsi che l'acquisizione della partecipazione di controllo da parte del Fondo SC Lowy non è stata imposta dal nuovo consiglio di amministrazione e approvata dalla Banca d'Italia, ma è stata più correttamente promossa dal nuovo consiglio di amministrazione e approvata dall'assemblea dei soci, secondo le ordinarie procedure che caratterizzano tali operazioni; la stessa è dunque ascrivibile ad una determinazione autonoma della banca e non può certo essere imputata all'Autorità di Vigilanza, che nel corso dell'istruttoria si è limitata a non ravvisare elementi ostativi all'operazione sulla base dei criteri imposti dalla normativa sovranazionale e nazionale applicabile in materia di acquisizione di partecipazioni di controllo.

Da un altro punto di vista, le vicende successive all'istituzione del presente giudizio, che proverebbero, secondo parte appellante, un'indebita ingerenza della Banca d'Italia appaiono irrilevanti ai fini del presente giudizio, che ha ad oggetto la legittimità dei provvedimenti impugnati; per altro verso, non possono avere accesso nel processo amministrativo dichiarazioni scritte di terzi soggetti, sostanzandosi in un mezzo surrettizio per introdurre, inammissibilmente, la prova testimoniale, al di fuori delle regole dettate dal c.p.a. (*cf.* Cons. Stato, Sez. VI, 18/05/2021).

6.2 - Sul piano della compatibilità costituzionale della misura in discorso deve rilevarsi che la tutela della proprietà privata e della libertà di iniziativa economica deve essere temperata con la necessità di assicurare il buon funzionamento dei mercati finanziari (*cf.* art. 47 Cost.), che può essere seriamente pregiudicato anche dalla crisi di un singolo istituto di credito, stante gli effetti sistemici che ciò può provocare, con conseguente pregiudizio all'economia reale ed ai risparmiatori.

Come già più volte sottolineato circa le finalità che si pongono le misure di intervento precoce, la misura criticata dagli appellanti si pone l'obiettivo del salvataggio di un intermediario in situazione di seria criticità, onde

scongiurare misure maggiormente gravose, quale la risoluzione, con effetti ben più incisivi sui diritti e le libertà dei soggetti interessati alle sorti della banca.

7- Tali considerazioni appaiono sufficienti per superare i rilievi di costituzionalità sollevati dagli appellanti avverso l'interpretazione fatta propria dal TAR per il Lazio anche in merito alle ulteriori misure adottate dalla Banca d'Italia nella fattispecie che ha dato origine al presente contenzioso.

7.1 – Al riguardo, deve infatti ricordarsi che anche la rimozione degli esponenti della Banca (“removal”) ed il temporaneo commissariamento sono guidati dal tentativo di assicurare una gradualità degli interventi dell'Autorità di Vigilanza, al fine di scongiurare provvedimenti ancora più invasivi.

Deve inoltre anticiparsi che la compatibilità costituzionale del meccanismo del removal non appare dubitabile ove si consideri che l'ordinamento bancario consente anche l'amministrazione straordinaria, ovvero una misura in cui l'incisione dell'autonomia dell'istituto di credito è ben più ampia, se si considera che l'assemblea sociale viene del tutto privata del potere di individuare i soggetti deputati alla conduzione dell'azienda bancaria.

7.2 - Non appare inoltre censurabile il cumulo delle misure adottate, tenuto conto della tempistica necessaria per la loro implementazione pratica e dell'urgenza di intervenire sulla situazione critica innanzi descritta, che giustifica, nelle more, l'intervento commissariale; né, in base al testo normativo, emergono elementi atti ad avvalorare la tesi della loro operatività in via solo alternativa e non cumulativa.

Come di seguito meglio spiegato, le misure in discorso trovano legittimazione nella specifica situazione (critica) a cui vogliono porre rimedio, e dunque la loro applicazione, se del caso cumulativa, si giustifica in ragione delle effettive criticità riscontrate e nell'assenza di valide alternative perseguibili.

8 - Neppure merita di essere accolta la critica rivolta avverso la sentenza impugnata nella parte in cui questa avrebbe legittimato il “preventivo vaglio”,

asseritamente preteso dalla Banca d'Italia, delle candidature alle cariche aziendali in relazione al loro rinnovo dopo la rimozione.

Sotto il profilo giuridico, ogni rilievo di parte appellante risulta superato dal fatto che la misura censurata, come già osservato, trova la sua origine nell'art. 28 Dir. 2014/59/UE, secondo il quale, dopo il removal *“La nomina della nuova alta dirigenza o dell'organo di amministrazione è eseguita conformemente al diritto nazionale e dell'Unione ed è soggetta all'approvazione o al consenso dell'autorità competente”*, dovendosi per l'effetto escludere ogni incompatibilità costituzionale e comunitaria.

8.1 - Nel merito, non risponde al vero che il Giudice di primo grado ha ommesso di considerare che la censura degli appellanti fosse diretta a contestare l'esercizio di un controllo non solo *ex post*, ma anche *ex ante*, avendo il TAR correttamente escluso la sussistenza di alcuna illegittimità nei poteri esercitati dall'Autorità di Vigilanza, perfettamente rispettosi del procedimento descritto dall'art. 69 *vicies semel* del TUB.

Come già osservato, in forza di quest'ultimo articolo: *“Al ricorrere dei presupposti indicati all'articolo 69-octiesdecies, comma 1, lettera b), la Banca d'Italia può disporre la rimozione e ordinare il rinnovo di tutti i componenti degli organi con funzione di amministrazione e di controllo delle banche...La Banca d'Italia convoca l'assemblea della società di cui al comma 1 con all'ordine del giorno il rinnovo degli organi con funzioni di amministrazione e controllo... La Banca d'Italia approva la nomina dei componenti dei nuovi organi o della nuova alta dirigenza effettuata dal competente organo della società”*.

In base alle evidenze disponibili, la Banca d'Italia ha rispettato il descritto iter procedimentale, dal momento che nella nota impugnata si dispone l'assunzione in via d'urgenza delle misure di seguito indicate, tra cui: *“- ai sensi dell'art. 69-vicies-semel, commi 1 e 2, del TUB, la rimozione di tutti i componenti degli organi del Consiglio di amministrazione e del Collegio sindacale del Credito di Romagna, con efficacia differita al momento dell'insediamento dei nuovi organi. Tale misura è finalizzata ad allontanare dal centro decisionale della banca soggetti risultati inidonei a svolgere i propri compiti secondo criteri di sana prudente e gestione nonché – avuto presente*

il recente ricambio di alcuni componenti del Consiglio e dell'intero Collegio sindacale – ad assicurare un tempestivo insediamento di una governance che, anche attraverso il preventivo vaglio di questo Istituto, risulti pienamente adeguata alla complessità del quadro aziendale e delle azioni da avviare per la soluzione della crisi del CdR; - ai sensi dell'art. 69-vicies-semel, commi 2 e 3, del TUB, la rimozione, con efficacia immediata, del Direttore Generale dott. -OMISSIS-; tale misura è finalizzata ad allontanare dal centro decisionale della banca il richiamato esponente, risultato inidoneo a svolgere i propri compiti di direzione secondo criteri di sana e prudente gestione, nonché a perseguire la riqualificazione dell'Esecutivo più volte indicata da questo Istituto quale condizione necessaria per il riassetto aziendale; - ai sensi dell'art. 69-vicies-semel, comma 2, del TUB, la convocazione, entro 15 giorni dell'assemblea dei soci della banca da tenersi entro i successivi 30 giorni, con all'ordine del giorno – prevista integrale lettura della presente nota – il rinnovo degli organi con funzioni di amministrazione e controllo, la cui nomina dovrà essere sottoposta all'approvazione di questo Istituto, ai sensi dell'art. 69-vicies-semel, comma 4, del TUB”.

Appare dunque evidente che la Banca d'Italia ha dapprima disposto la rimozione e ordinato il rinnovo di tutti i componenti degli organi con funzione di amministrazione e controllo, oltre che del Direttore Generale, per poi disporre la convocazione dell'assemblea dei soci per il rinnovo degli organi.

In senso opposto non appare significativo l'inciso contenuto nel provvedimento (“una governance che, anche attraverso il preventivo vaglio di questo Istituto, risulti pienamente adeguata ...”) con il quale la Banca d'Italia altro non fa che preannunciare ciò che poco più avanti ribadisce, vale a dire la previa approvazione della nomina dei medesimi organi che ad essa spetta per espressa previsione normativa, senza alterare l'ordine dei controlli ed imporre alcun nominativo.

La successiva nota del 2.8.2016 conferma tale conclusione: “la predetta approvazione riguarderà i componenti del Consiglio di amministrazione e del Collegio sindacale nominati dall'assemblea dei soci ... e opererà quale condizione di efficacia per la

nomina degli stessi. Di conseguenza, la nomina dei nuovi esponenti si perfezionerà soltanto a seguito del provvedimento di approvazione della Banca d'Italia".

In definitiva, in base agli atti del giudizio, la nomina dei nuovi vertici è stata frutto dell'autonomia assembleare della società, i cui atti formali, per quel che consta, non sono stati neppure impugnati; l'approvazione della Banca d'Italia è intervenuta successivamente, conformemente alla disposizione innanzi citata.

9 - La prospettazione di parte appellante non può trovare accoglimento neppure in riferimento alla dedotta violazione delle garanzie partecipative in riferimento alla specifica misura del removal.

Al riguardo, in adesione a quanto affermato dal TAR, deve ribadirsi che la rimozione collettiva dei componenti degli organi di amministrazione e controllo e di uno o più componenti dell'alta dirigenza non costituisce un provvedimento sanzionatorio, ma rientra tra le misure di intervento precoce, a loro volta facenti parte del più ampio *genus* dei poteri di vigilanza della Banca d'Italia.

9.1 - La finalità della misura del removal non è quella di affliggere il titolare della carica, quanto di preservare la stabilità e la sana gestione della banca. In questo senso, gli effetti che, indiscutibilmente, si producono anche sulla persona fisica titolare della carica, che per l'appunto viene rimossa da tale posizione, non paiono comunque sufficienti a ricondurre la misura in discorso nell'alveo delle sanzioni in senso stretto.

La ragione dell'intervento dell'Autorità è di tutt'altra natura rispetto all'intento punitivo proprio della sanzione, inserendosi, come si è detto, nel quadro delle misure di vigilanza, atte a prevenire il definitivo dissesto dell'istituto vigilato e, dunque, avuta di mira tutt'altra finalità che non la punizione di un determinato soggetto, la cui condotta concreta resta infatti sullo sfondo. Invero, i presupposti della misura, che pure incide sul titolare della carica societaria, non riguardano in modo specifico la condotta del soggetto rimosso, né tantomeno assume un particolare rilievo l'indagine circa

l'imputabilità sul piano soggettivo della detta condotta. Rilevano invece i presupposti oggettivi legati alla situazione della Banca – “*i presupposti indicati all'articolo 69-octiesdecies, comma 1, lettera b)*”, che sono, oltre alle gravi violazioni normative e gravi irregolarità amministrative, un significativo deterioramento della situazione della Banca – ed il fatto che altre misure meno invasive non siano sufficienti a risolvere la situazione (*cfr.* art. 69-octiesdecies).

Quest'ultimo presupposto - che evidentemente risente della peculiarità del caso concreto e della valutazione prognostica svolta dall'ente di vigilanza, che si connota certamente di un certo margine di discrezionalità, come di seguito meglio spiegato - è un significativo indice della natura di vigilanza della misura, inclusa tra gli interventi atti ad escludere sul piano sistematico le conseguenze di un dissesto, mal conciliandosi, invece, con una supposta fattispecie sanzionatoria, che, in genere, si caratterizza per la necessità della sua applicazione al ricorrere della violazione di una determinata regola di condotta, senza la possibilità di alcuna valutazione discrezionale quanto all'opportunità dell'intervento nello specifico caso (vedasi il successivo punto 10.2).

9.2 - Anche sul piano formale, il contesto nel quale la norma è situata indica come essa sia intesa dal legislatore quale strumento di regolazione e non sanzionatorio, in quanto si trova nel capo nel Capo I Vigilanza sulle banche del Titolo III Vigilanza, dopo l'art. 53 (Vigilanza regolamentare) e, in effetti, i poteri conferiti alla Banca d'Italia dalle altre lettere del comma 1 e dal comma 2 sono certamente di natura regolatoria.

Ad ulteriore conforto della tesi esposta deve inoltre rilevarsi come la qualificazione sanzionatoria della misura in discorso potrebbe porre altresì il problema di ordine sistematico relativamente alla discrasia che si ingenererebbe nell'individuazione del giudice competente a conoscere dell'impugnazione della stessa, avuto riguardo alla competenza del Giudice ordinario a conoscere dei provvedimenti sanzionatori, di natura pecuniaria, della Banca d'Italia.

9.3 - Inoltre, le differenze intercorrenti tra la misura in esame e l'amministrazione straordinaria enfatizzate dagli appellanti - secondo cui il removal si esaurisce nella pura e semplice sostituzione degli amministratori mentre l'amministrazione straordinaria è una misura ablatoria che determina lo spostamento dei poteri gestori in capo sostanzialmente all'Autorità di Vigilanza - non sono tali da rendere irragionevole il richiamo operato dal TAR alla giurisprudenza amministrativa formatasi sul secondo dei due istituti considerati.

Infatti, anche l'amministrazione straordinaria rientra tra le misure di intervento precoce, così come precisato dalla Corte Costituzionale nella recente sentenza n. 248 del 21/12/2021, quale procedura di amministrazione temporanea finalizzata a scongiurare il dissesto degli enti creditizi. In ciò si fonda d'altronde la contrapposizione dell'amministrazione straordinaria alla procedura di risoluzione, che configura una misura di gestione della crisi, il cui avvio presuppone l'irreversibile degenerazione della situazione aziendale.

9.4 – In altre parole: se l'amministrazione straordinaria non configura una sanzione, vieppiù non può essere qualificata in questi termini la misura del removal, che gli stessi appellanti affermano esaurirsi nella pura e semplice sostituzione degli amministratori (per la natura non sanzionatoria del provvedimento di removal si è pronunciata anche la giurisprudenza ordinaria, *cf.* Corte d'appello di Milano, n. 71 e 382 del 2019).

Stante la medesima natura condivisa dalle misure di rimozione e di amministrazione straordinaria e le stesse esigenze di deroga ai principi del contraddittorio procedimentale ad esse sottese, nonché la maggiore incisività di quest'ultima sulla governance societaria rispetto alla prima, del tutto ragionevolmente il TAR ha esteso gli orientamenti giurisprudenziali di questo Consiglio all'istituto più recentemente introdotto.

9.5 – L'art. 24 della legge n. 265 del 2005 prevede che: *“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”.

Esclusa la natura sanzionatoria del provvedimento impugnato, l'applicabilità dei principi, non già delle norme, contenuti nella legge n. 241 del 1990 ai procedimenti della Banca d'Italia volti all'emanazione di provvedimenti individuali è soggetta secondo l'art. 24 citato a riserva di compatibilità.

Tanto precisato, tenuto conto del contesto nel quale è intervenuto il provvedimento – che è volto a prevenire la crisi di una banca, potenzialmente dotata di effetti sistemici sulla stabilità dell'intero funzionamento del mercato creditizio – devono ritenersi sussistenti quelle “*particolari esigenze di celerità del procedimento*” che legittimano, anche ai sensi dell'art. 7 della L. 241/1990, di omettere l'avvio della comunicazione del procedimento.

9.6 – In ogni caso, nello specifico caso in esame, la supposta lesione delle prerogative procedurali dagli appellanti non appare aver assunto una reale consistenza pratica, dal momento che le parti interessate dalle misure impugnate erano perfettamente consapevoli del procedimento ispettivo da tempo avviato dalla Banca d'Italia e del fatto che quest'ultimo avrebbe potuto condurre alle misure, normativamente previste, adottate nel caso concreto dall'Autorità; sotto tale profilo, detta conoscenza rendeva del tutto superflua la necessità di una formale comunicazione di avvio, indipendentemente dalla natura vincolata o discrezionale del provvedimento finale e dalla conseguente applicabilità o meno dell'art. 21 *octies*, comma 2, l. 241/1990.

9.7 – Alla luce della natura non sanzionatoria della misura contestata e delle ulteriori considerazioni svolte innanzi deve ritenersi irrilevante la questione di legittimità costituzionale prospettata da parte appellante.

Dalle considerazioni svolte emerge in ogni caso la manifesta infondatezza della questione, dal momento che la deroga alle regole della partecipazione al procedimento amministrativo, ben lungi dall'intaccare i principi di cui all'art. 97 Cost., si giustifica proprio per la salvaguardia dell'efficacia dell'azione amministrativa di vigilanza nonché, in particolare, della stabilità degli intermediari e del sistema bancario (*cf.* Cons. St. n. 2945/2007).

Analoghe considerazioni valgono con riferimento all'art. 41, co. 2, lett. b Carta diritti fondamentali UE che all'art. 52, co. 1, ammette quelle limitazioni ai diritti in essa contemplati che *“nel rispetto del principio di proporzionalità... siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui?”*.

10 - Tanto premesso sul piano normativo e sul contesto nel quale è intervenuto il provvedimento impugnato e sulla sua “necessità”, imposta da un'evoluzione non positiva delle misure adottate in precedenza, venendo al nucleo principale delle censure proposte dalle parti, circa la sussistenza delle “criticità” poste a giustificazione delle misure adottate, deve osservarsi quanto segue.

10.1 - In merito al controllo che il Giudice amministrativo è chiamato compiere sull'attività di vigilanza della Banca d'Italia e circa le contestazioni mosse nei confronti del sindacato esercitato dal TAR sulla discrezionalità dell'Autorità in questo ambito, deve precisarsi che l'istruttoria che ha portato ai provvedimenti impugnati in questa sede è stata condotta dai funzionari della Banca d'Italia che, nell'esercizio dell'attività ispettiva, rivestono la qualifica di pubblici ufficiali ex art. 7, T.U.B. Il verbale dagli stessi redatto, in riferimento ai fatti accertati, assume la particolare efficacia probatoria propria dell'atto pubblico.

Pur dovendosi ricordare che tale fede privilegiata non copre evidentemente le valutazioni effettuate dagli ispettori, ma, come detto, solo i fatti e le circostanze dagli stessi accertati, non può non ricordarsi come dette valutazioni costituiscono espressione dell'esercizio di discrezionalità tecnica

(complessa), propria dell'Autorità di Vigilanza, censurabile in questa sede nei termini di seguito precisati.

Nell'attività di vigilanza in materia bancaria viene in considerazione l'apprezzamento di concetti giuridici indeterminati (costituisce un cardine del sistema il concetto giuridico della "sana e prudente gestione" prevista dal legislatore fra le finalità della vigilanza, art. 5, TUB). Tale apprezzamento è riconducibile alla categoria delle valutazioni tecniche complesse, ossia a quel particolare tipo di giudizi implicanti l'apprezzamento di una serie di elementi di fatto – definiti nella loro consistenza storica o naturalistica – in relazione fra di loro ed alla stregua di regole che non hanno il carattere di leggi scientifiche, esatte e non opinabili, ma sono il frutto di scienze inesatte ed opinabili, di carattere prevalentemente economico.

In tali valutazioni complesse è dato registrare sovente una contestualità cronologica ed una parziale sovrapposizione logica tra il momento della valutazione tecnica e la ponderazione dell'interesse pubblico e, più in generale, la fusione dei due momenti in un procedimento logico unitario, a ciò conseguendo, in base all'impostazione tradizionale, il riconoscimento di un potere di valutazione tendenzialmente riservato all'amministrazione e l'esclusione di un sindacato giurisdizionale caratterizzato dalla possibilità di sostituzione della valutazione del giudice a quella effettuata dall'amministrazione.

Infatti, la valutazione delle irregolarità amministrative e delle violazioni di disposizioni normative, nell'ambito in questione, tendenzialmente non può commisurarsi ad un parametro oggettivo precostituito, assumibile in tutte le situazioni, dovendosi rapportare tale valutazione al contesto concreto nel quale viene effettuata, nel quale assumono un carattere decisivo la previsione dell'imminenza di un pregiudizio per i creditori e i risparmiatori e l'apprezzamento del grado di affidabilità e fiducia della banca nel sistema.

10.2 – Nello specifico, in riferimento alla misura del *removal* deve ribadirsene la natura di strumento di intervento precoce – in senso lato cautelare e non

sanzionatorio – trattandosi, come già osservato, di un provvedimento adottabile nello stadio embrionale della crisi, al fine di scongiurare il definitivo deterioramento della situazione aziendale. Lo scopo cui mira il legislatore, invero, è arginare il processo degenerativo in corso (altrimenti destinato all'irreversibilità) e, possibilmente, ricondurre la banca ad una sana e prudente gestione, imponendo l'estromissione degli organi responsabili del declino.

E' evidente il carattere spiccatamente discrezionale del provvedimento in esame, volendosi con ciò sottolineare come l'autorità vigilanza, una volta accertata l'esistenza dei presupposti oggettivi enunciati dall'art. 69-*octiesdecies*, co. 1, lett. b), TUB, sia chiamata a stabilire, sulla base di una valutazione di opportunità, se disporre la rimozione collettiva degli organi sociali, ovvero se, nello specifico caso, siano prospettabili soluzioni meno gravose (o se in ipotesi sia invece necessaria una misura ancora più incisiva).

Tenuto conto della natura e delle caratteristiche del potere esercito dalla Banca d'Italia con la misura in esame, il Giudice amministrativo, fermo restando il potere di conoscere i fatti in modo pieno, può verificare anche la logicità, la congruità, ragionevolezza ed adeguatezza del provvedimento e della sua motivazione, la regolarità del procedimento e la completezza dell'istruttoria, l'esistenza e l'esattezza dei presupposti di fatto posti a fondamento della deliberazione, ma non può spingersi fino ad esprimere proprie autonome valutazioni in sostituzione dell'Autorità.

10.3 - Sotto altro profilo, le critiche di parte appellante, circa il supposto non adeguato controllo giurisdizionale sui provvedimenti impugnati, trascurano come la giurisprudenza più recente abbia affermato che esso impone un pieno accesso al fatto da parte del Giudice amministrativo e si ammette sotto i profili della ragionevolezza, proporzionalità, adeguatezza, logicità, coerenza e completezza della valutazione, considerati anche per l'aspetto concernente la correttezza del criterio tecnico e del procedimento applicativo prescelto (*cf.* Consiglio di Stato, sez. VI, 03/03/2022, n. 1510).

Il limite che il sindacato giurisdizionale incontra rispetto ad elementi valutativi, quali quelli che vengono in discorso nel caso in esame, in base alla giurisprudenza più recente è declinabile in termini di “attendibilità”, o meglio della “maggiore attendibilità”, sempre con esclusione della possibilità per il giudice di sostituirsi all’amministrazione.

Come anticipato, tale esito non costituisce un limite ai poteri del giudice, suscettibile di risolversi in una minorata tutela della situazione giuridica sottostante, bensì la conseguenza del modo in cui è congeniata la situazione giuridica sottostante, che non può non riflettersi sulla valutazione della conformità dei fatti alla relativa fattispecie astratta. In tali ipotesi, il giudice è pienamente abilitato a pervenire all’accertamento della fondatezza della pretesa sostanziale invocata, senza che entri in gioco e sia di ostacolo il divieto del sindacato sostitutivo del giudice amministrativo (*cf.* Consiglio di Stato, sez. VI, 19/01/2021, n. 584).

Ad ogni modo, di seguito saranno compiutamente esaminati tutti gli specifici rilievi sollevati dall’appellante, secondo una logica di piena giurisdizione, così smentendo di fatto le obiezioni di cui alla censura in esame e dimostrando l’esatta rappresentazione dei fatti e l’attendibilità delle operazioni tecniche, sotto il profilo della correttezza dei criteri applicati, cui è giunta la Banca d’Italia e che è stata confermata dal Giudice di primo grado.

11 – In sintonia con i principi innanzi esposti ed al fine di garantire il massimo grado di incisività del controllo giurisdizionale nei confronti dell’atto impugnato, la Sezione ha disposto apposita CTU, che ha confermato la correttezza dell’operato della Banca d’Italia.

Con l’ordinanza n. 6013/2018, sono stati formulati i seguenti quesiti:

a) indicare, su un piano generale, se i fatti posti a base dei provvedimenti di Banca d’Italia ed esistenti al momento dell’adozione di tali provvedimenti si fondano su dati corretti e oggettivi anche alla luce della documentazione prodotta dagli appellanti e depositata in giudizio, avendo riguardo alle

specifiche contestazioni contenute negli atti impugnati adottati da Banca d'Italia;

b) indicare, su un piano più specifico: *i)* il periodo a partire dal quale si sono presentati profili di criticità di scadimento strutturale della capacità di reddito del credito di Romagna e, in particolare, se esso si sia prodotto solo a partire dal 2014 e se le perdite registrate specificamente nel 2015 siano state conseguenza di elementi negativi di carattere straordinario (la svalutazione della partecipazione in Veneto Banca; il contributo al Fondo di risoluzione delle banche in crisi); *ii)* se senza queste partite straordinarie, il CET1 per il 2015 sarebbe stato praticamente pari a quello imposto dalla Banca d'Italia (10,50%); *iii)* le modalità seguite nell'erogazione del credito; *iv)* i dati di fatto sottostanti alla prescrizione contenuta nell'atto impugnato relativi allo *“scomputo dai fondi propri di un importo complessivo pari ad euro 6,2 mln, corrispondente alla quota di azioni sottoscritte previa concessione di finanziamenti in stretta connessione temporale rispetto alla data delle stesse sottoscrizioni ovvero mediante fondi rivenienti dall'alienazione dei diritti di opzione di soggetti destinatari dei richiamati finanziamenti”*.

11.1 – La relazione peritale ha confermato la correttezza e l'oggettività dei dati ed elementi di fatto posti dalla Banca d'Italia alla base del provvedimento di *removal* e delle altre connesse misure di vigilanza prudenziale; rilevando in sintesi che: - la redditività del Credito di Romagna, nel periodo per cui è causa, è “strutturalmente negativa”; - il processo del credito deve qualificarsi “carente”; - in ordine alla filiale di Roma: i dati “lusinghieri” sostenuti dagli odierni appellanti sono smentiti dalla specifica informativa a suo tempo redatta dall'Ufficio Crediti ordinari dello stesso Credito di Romagna e indirizzata al Consiglio di amministrazione dell'intermediario; - in ordine alle anomalie relative all'aumento di capitale del 2015: dagli approfondimenti compiuti sono stati confermati sia la “prossimità temporale” fra sottoscrizioni di detto aumento e concessioni di finanziamento a soggetti riconducibili ai sottoscrittori, sia “diversi altri elementi che vengono esposti” (inadeguate istruttorie nella concessione dei finanziamenti in questione, finalità dei

finanziamenti stessi non dichiarate o assenza di monitoraggio sulle modalità di utilizzo delle somme, veicolazione delle somme su altri intermediari italiani o stranieri); - sono risultate fondate le debolezze del sistema dei controlli interni, trattandosi di criticità più volte denunciate dallo stesso collegio sindacale dell'intermediario.

Sul secondo quesito, il collegio peritale ha confermato che *“il problema delle perdite del CdR è sicuramente antecedente al 2014”* e va riferito *“almeno all'intero periodo osservato”* (2012-2015), e che, correlativamente, *“lo scadimento strutturale della capacità di reddito del Credito di Romagna risulta essere precedente al 2014”*, precisando che le perdite specificamente registrate nel 2015 non sono soltanto – né principalmente – conseguenza dei c.d. elementi negativi di carattere straordinario (svalutazione della partecipazione in Veneto Banca e contributo al Fondo di risoluzione delle banche in crisi), ma sussisterebbero anche senza di essi.

Sul terzo quesito, la relazione si esprime nel senso che *“anche laddove non si fossero considerate le perdite straordinarie relative alla svalutazione della partecipazione in Veneto Banca e il contributo al Fondo di risoluzione delle banche in crisi il CET 1 per il 2015 non sarebbe stato comunque pari a quello imposto da Banca d'Italia (10,50%)”*.

Il Collegio peritale ha altresì confermato che *“le criticità del processo del credito sono state riscontrate sia da soggetti interni che esterni alla banca (Internal Audit, Collegio sindacale, Deloitte), i quali hanno esaminato nell'arco temporale 2012-2015 campioni caratterizzati da un'ampia numerosità di crediti accordati, a cui si aggiungono analisi successive come la due diligence condotta a giugno 2017 da PWC che rileva ulteriori potenziali svalutazioni integrative per oltre 13 milioni con riguardo a un campione di posizioni”*.

Infine, gli accertamenti peritali hanno confermato sia la “prossimità temporale” fra sottoscrizioni dell'aumento di capitale in questione e concessioni di finanziamento.

I rilievi di parte appellante, circa la supposta nullità della CTU, sono già stati disattesi della Sezione con ampia motivazione nell'ordinanza n. 2623/2019 a

cui si rimanda; in ogni caso, per tali rilievi valgono le considerazioni che saranno di seguito svolte.

11.2 - Con la successiva ordinanza n. 7124/2019, la Sezione ha disposto una integrazione dell'indagine peritale con riguardo:

a) all'osservazione del CTP degli appellanti circa l'illustrazione delle *“ragioni per cui dall'iter di pratiche di credito su 9 gruppi aziendali si ricaverebbe la presenza di “gravi carenze” nel processo del credito e chiarire quali sarebbero tali manchevolezze”*, all'uopo non bastando il richiamo che i CTU hanno operato, come si legge a pag. 7 delle Note integrative finali, alle pagg. 46 e ss. della relazione finale (che analizza però solo i 9 gruppi indicati, perché strettamente legati alle vicende della sottoscrizione dell'aumento di capitale) ed occorrendo, piuttosto, un breve riassunto organico proprio di quei *“giudizi e valutazioni autonome e coerenti tra loro”*, via via formulati dagli organi di controllo interno ed esterno e dalla vigilanza (e prima citati) e tendenti alla *“costante attenzione sull'intero processo del credito, dall'istruttoria fino al monitoraggio successivo”*, se del caso, e se è possibile con la collaborazione dello stesso CR s.p.a., con la citazione e l'analisi, sulla base dei documenti considerati in tali giudizi di *Audit* interno ed esterno, di taluni esempi significativi, eventualmente da estrarsi a campione, a partire dal 2010 in poi, oltre quelli già illustrati nella relazione peritale finale in modo da acquisire ulteriori elementi di giudizio proprio sull'intero processo di concessione dei crediti;

b) alle osservazioni del CTP degli appellanti sulla mancanza (*recte*, la mancata e chiara evidenza) di correlazione fattuale tra i finanziamenti esaminati e l'aumento di capitale del 2015, specificando meglio su quali dati di fatto si basino gli argomenti esposti nella Nota integrativa finale in replica alle deduzioni formulate sul punto da parte del CTP degli appellanti.

In riferimento al richiesto approfondimento, il Collegio peritale ha confermato che le valutazioni autonomamente condotte dagli organi di controllo interno ed esterno alla banca, nonché dalla Vigilanza, convergono nel descrivere un quadro aziendale caratterizzato da gravi irregolarità e

criticità, alle quali gli organi aziendali, nonostante i ripetuti inviti della Vigilanza, non hanno saputo porre rimedio.

A seguito dell'analisi a campione, il collegio peritale ha confermato le gravi anomalie e criticità nell'erogazione e gestione del credito, che a suo tempo erano state poste dalla Banca d'Italia – unitamente a quelle relative ai profili patrimoniali e reddituali – alla base del provvedimento amministrativo impugnato.

Inoltre, i dati emergenti dall'approfondimento da ultimo condotto hanno confermato anche la sussistenza di anomalie nelle sottoscrizioni dell'aumento di capitale del 2015.

11.3 - Come già rilevato nell'ordinanza n. 2623/2019, non risultano condivisibili le contestazioni alla consulenza tecnica d'ufficio mosse dagli appellanti sotto il profilo della legittimità della modalità di svolgimento delle attività peritali.

Sotto il primo profilo, le parti appellanti lamentano la mancanza di un preliminare confronto sul metodo d'indagine, posto che il semplice invio da parte del collegio peritale della documentazione posta a base dell'indagine non integrerebbe né la possibilità d'interlocuzione, né tantomeno il diritto di partecipare ai lavori peritali, prerogative richiamate nella disposizione dell'art. 67 c.p.a. e, più in generale, intesi come principi generali del processo.

A questo proposito, oltre alle considerazioni già svolte nell'ordinanza n. 2623/2019, deve rilevarsi che alla “prima” CTU ha fatto seguito la successiva integrazione, nella quale il Collegio peritale ha dato avvio alle operazioni peritali previa riunione con i legali e i CTP delle parti (*gr.* verbale della riunione del 10.7.2020); ha quindi condiviso a mezzo PEC con le parti costituite e i loro CTP tutti i documenti ricevuti e ha sottoposto loro lo schema di relazione nel termine stabilito.

Non è dunque dato comprendere quale pregiudizio effettivo abbiano potuto subire le parti dalle modalità con le quali si sono svolte le operazioni peritali.

Al riguardo, la giurisprudenza ha precisato che: *“in tema di consulenza tecnica d'ufficio, ai sensi degli artt. 194, comma 2, c.p.c. e 90, comma 1, disp. att. c.p.c., alle parti va data comunicazione del giorno, ora e luogo di inizio delle operazioni peritali, senza che l'omissione (anche di una) di simili comunicazioni sia, di per sé, ragione di nullità della consulenza stessa, che si realizza soltanto quando, avuto riguardo alle circostanze del caso concreto, ne sia derivato un pregiudizio del diritto di difesa per non essere state le parti poste in grado di intervenire alle operazioni, pregiudizio che non ricorre ove risulti che le parti, con avviso anche verbale o in qualsiasi altro modo, siano state egualmente in grado di assistere all'indagine o di esplicitare in essa le attività ritenute convenienti?”* (Corte Cassazione, ordinanza n. 3047 del 10/02/2020).

Per altro verso, la dedotta nullità della consulenza per la supposta lesione delle prerogative partecipative delle parti, sotto forma di mancata condivisione della metodologia di indagine, pare riconducibile, in realtà, ad una critica di merito alle valutazioni effettuate dal Collegio peritale e non, invece, al procedimento da questo seguito e suscettibile di integrare una causa di nullità, laddove non rispettoso del diritto di difesa.

Invero, le questioni relative: a) all'ampiezza ed alla modalità di individuazione delle posizioni “significative”, da estrarsi a campione sulla popolazione delle posizioni in essere nel portafoglio creditizio del Credito di Romagna (che secondo parte appellante sarebbe il risultato di un processo errato e frutto dell'indisponibilità dei dati presso la Solution Bank); b) all'arco temporale di riferimento di tale indagine; c) al fatto che il campione selezionato dai CTU non è rappresentativo rispetto alla popolazione delle posizioni creditizie e questo non consente di fornire un giudizio imparziale sulla qualità del processo del credito; d) alla supposta omissione dell'analisi della capacità di recupero dei crediti problematici; si sovrappongono alla valutazione di merito che il Collegio peritale era chiamato a compiere e sulle quali la relazione peritale prende una specifica posizioni, disattendendo le osservazioni svolte dai CTP di parte appellante, nel pieno rispetto del contraddittorio.

Nello specifico: con riferimento all'orizzonte temporale utilizzato nelle analisi svolte dai CTU, si osserva che l'estensione dell'analisi ad un arco temporale più ampio rispetto a quello espressamente menzionato nel quesito è stato giustificato dai periti con l'esigenza di comprendere l'origine dei crediti e se le criticità dei rapporti fossero imputabili alla fase iniziale di erogazione o a un deterioramento successivo eventualmente dovuto a cattiva gestione.

Quanto alla critica al criterio di selezione utilizzato dai CTU, che avrebbe portato alla selezione di un campione "non rappresentativo rispetto alla popolazione delle posizioni creditizie", la Banca d'Italia ha chiarito che lo stesso risulta conforme all'approccio risk-based (ossia fondato non su una astratta "rappresentatività statistica", ma sulla significatività economica delle posizioni, in rapporto alle criticità della situazione aziendale rilevate dall'Autorità di Vigilanza), come rappresentato nelle "Guidelines on loan origination and monitoring", pubblicate dall'EBA (European Banking Authority) nel maggio 2020.

In ogni caso, in riferimento ai rilievi degli appellanti relativamente alla criticità in esame, ivi compreso il rilievo per cui la perizia non ha esaminato la documentazione cartacea relativa alle pratiche di erogazione del credito, deve osservarsi che le criticità che connotavano il processo del credito sono emerse dai dati aggregati relativi al portafoglio creditizio, rispetto ai quali l'indagine a campione riveste una valenza di mero riscontro basato sull'analisi concrete di singole posizioni.

Inoltre, le contestazioni delle società sul punto risultano smentite anche da altri elementi istruttori. Invero, il Collegio peritale non ha tratto le proprie conclusioni solo dall'esame di un campione di pratiche di fido, che vale solo quale ulteriore conferma della situazione critica già emersa. I CTU hanno anche passato in rassegna: - le verifiche dell'Internal Auditing nelle relazioni di Deloitte sub "Report consuntivo 2016" e sub "Piano Audit 2017-2018 - che *"esprime un giudizio medio alto (su una scala crescente di misurazione della criticità) nell'area di concessione del credito"*; - gli atti del Collegio sindacale, come

emergenti dai verbali degli anni 2012, 2013, 2014 e 2015; - la verifica straordinaria di internal auditing condotta da Deloitte a luglio-agosto 2016.

Da tutte le verifiche innanzi menzionate sono emerse rilevanti criticità nel comparto del credito: da quelle di tipo organizzativo, operativo e comportamentale a quelle connesse al controllo e monitoraggio del rischio di credito; da quelle procedurali a quelle inerenti alle competenze tecniche; dall'assegnazione degli incarichi di valutazione immobiliare in capo a un troppo limitato numero di professionisti, alla necessità di formalizzazione dei processi e delle policies, adeguamento dei supporti del sistema gestionale, mitigazione del rischio di conflitti di interesse, valutazione critica dei progetti di finanziamento e della capacità di rimborso.

In altri termini, la concordanza di plurime fonti di prova relativamente all'esperto esaminato, priva di significativa rilevanza sia le eccezioni di nullità della CTU, sia la diversa valutazione di merito prospettata dalle parti.

Vale un analogo discorso, per i rilievi svolti al quesito B, che secondo gli appellanti sarebbero errate perché presentano la somma del "Importo finanziato" trascurando che si trattasse di semplici rinnovi e sommando quelli di tutti i soggetti censiti nel gruppo di riferimento.

Trattasi anche in questo caso di una contestazione all'esito della CTU e non di un vizio del relativo procedimento. Per altro, nel merito, l'obiezione non coglie nel segno, avuto riguardo alla finalità del quesito, che era quella di verificare la correlazione fattuale tra i finanziamenti esaminati e l'aumento di capitale del 2015.

12 – Tornando al merito delle censure svolte dagli appellanti, giova richiamare le considerazioni già svolte, ovvero che la verifica che il Collegio è chiamato a compiere sul potere esercitato in base alle norme innanzi citate non può non risentire della peculiarità delle misure in discorso, le quali, come già rimarcato, sono strumenti di intervento precoce che implicano, da parte della Banca d'Italia, un complesso giudizio prognostico, caratterizzato da marcati profili di discrezionalità, circa l'idoneità delle misure adottate a garantire la salvaguardia

della sana gestione dell'istituto di credito rispetto alla situazione fattuale sottostante.

Come già chiarito, non si è infatti al cospetto di un provvedimento sanzionatorio, che implica il solo accertamento di un illecito, bensì di una misura regolatoria i cui margini di apprezzamento discrezionale dell'Autorità di vigilanza sono evidentemente più ampi, e rispetto ai quali non è comunque possibile ipotizzare una sovrapposizione della valutazione giurisdizionale rispetto a quella della Banca d'Italia.

In questo senso, ciò che deve essere indagato è l'attendibilità e la correttezza della valutazione operata dall'Autorità, con la precisazione che tale indagine deve essere effettuata in base alla situazione di fatto ed allo scenario di riferimento al tempo del provvedimento, secondo un canone di giudizio *ex ante*, in base alle evidenze allora disponibili, tenuto altresì conto della finalità dell'intervento della Banca d'Italia, in ultima analisi volto a salvaguardare, secondo una logica di adeguata cautela, non solo l'integrità del singolo istituto di credito, ma il sistema entro il quale lo stesso si colloca in termini di affidabilità e fiducia.

12.1 - Tenuto conto della prospettiva dalla quale deve muovere la verifica che il Collegio è chiamato a compiere, deve anticiparsi che, nel caso in esame, la Banca d'Italia ha dimostrato il ricorrere delle gravi violazioni di legge, gravi irregolarità e significativo deterioramento della situazione patrimoniale che configurano il presupposto, ai sensi dell'art. 69 *octiesdecies* TUB, per la rimozione degli esponenti di cui all'articolo 69 *vicies-semel*, così come l'insufficienza delle misure *ex art. 53 bis*.

Non sono invece emersi dalle difese degli appellanti significativi elementi atti ad inficiare la legittimità del potere esercitato.

Senza voler introdurre alcuna indebita inversione dell'onere della prova, gli esiti della CTU innanzi richiamati hanno sostanzialmente confermato il quadro fattuale posto alla base dei provvedimenti impugnati.

Tale situazione, stanti le plurime irregolarità rilevate, e stante il protrarsi delle stesse nel corso degli anni, nonostante gli interventi della Banca d'Italia che, anche in passato, come già ricordato, avevano interessato il Credito di Romagna, giustificano le misure adottate, le quali devono, pertanto, ritenersi corretta espressione del potere esercitato dall'Autorità di vigilanza.

12.2 - Con riferimento alle censure inerenti alle criticità circa lo scadimento strutturale della capacità di reddito del Credito di Romagna e alla data a partire dal quale avrebbe avuto inizio il problema della sua perdita, la CTU ha evidenziato, dapprima nella relazione depositata in data 10.04.2019, successivamente nella relazione finale depositata il 4.6.2021, che il periodo a partire dal quale si sono presentati profili di criticità di scadimento strutturale della capacità di reddito del Credito di Romagna è antecedente al 2014, diversamente da quanto sostenuto dagli appellanti, che escludono *tout court* la redditività strutturalmente negativa della banca, e che le perdite registrate nel 2015 non sono conseguenza di elementi negativi di carattere straordinario quali la svalutazione della partecipazione in Veneto Banca e il contributo al Fondo di risoluzione delle banche in crisi.

Nello specifico, al riguardo, si osserva sinteticamente che:

- nel processo di formazione del reddito un ruolo essenziale assume il costo del rischio legato al processo creditizio. Come meglio precisato dai consulenti tecnici, il CET1 (Common Equity TIE 1) è un indicatore utilizzato per valutare la solidità patrimoniale degli istituti di credito. Il valore minimo imposto dalla Banca d'Italia è quello del 10,50%, valore, nel caso di specie, non rispettato nel 2015, in quanto sceso alla misura del 9,4%;
- in merito alla svalutazione della partecipazione in Veneto Banca, questa voce esprime una perdita determinata in base a specifiche valutazioni dell'organo di governo societario. Il processo svalutativo adottato nel 2015, in ottemperanza del c.d. principio del *true and fair view*, avrebbe potuto essere adottato prima del 2015 in relazione a uno scadimento strutturale della redditività della

Partecipata Veneto Banca. Infatti, già il bilancio 2013 di Veneto Banca evidenziava perdite per circa 1,2 miliardi di Euro nel solo biennio 2013-2014; - in merito al contributo al fondo di risoluzione delle banche in crisi, si tratta di un costo straordinario non legato ad alcuna voce dell'attivo, quindi, a differenza della precedente voce, impatta in bilancio solo sul conto economico e non anche sullo stato patrimoniale. Ciò significa che, nonostante l'impatto negativo sul bilancio, il dato in esame non è in grado di condizionare il valore del CET1.

In ogni caso, anche decurtando i valori corrispondenti alla perdita per le partecipazioni della Veneto Banca e al contributo Fondo, il CET1 del Credito di Romagna sarebbe stato pari al 10,31%, in quanto per arrivare al valore del 10,50% sarebbe stato necessario un'ulteriore iniezione di capitale di primaria qualità.

Da quanto detto emerge che, secondo i riscontri dei consulenti tecnici d'ufficio, anche ove non si fossero considerate le perdite straordinarie relative alla svalutazione della partecipazione in Veneto Banca e il contributo al Fondo di risoluzione delle banche in crisi il CET1 per il 2015 non sarebbe stato comunque pari alla soglia minima imposta dalla Banca d'Italia (10,50%).

I rilievi degli appellanti, che enfatizzano la minima divergenza tra la percentuale riscontrata e quella di riferimento, non colgono nel segno, trascurando di considerare il significato del predetto parametro, che indica una soglia minima, essendo tuttavia preferibile ed auspicabile che il parametro concreto assuma un valore superiore a quello minimo fissato, da cui la conferma della situazione di criticità circa lo scadimento strutturale della capacità di reddito del Credito di Romagna.

12.3 - Anche per quanto concerne le modalità seguite nell'erogazione del credito, la CTU ha concluso che le criticità del processo del credito e il rischio di maggiori accantonamenti al fondo rischi su crediti emergono fin dal 2012, come già rilevato dagli organi di controllo interni ed esterni.

Sulla censura in esame rileva anche quanto emerso dalla relazione peritale depositata successivamente alla disposta integrazione, volta a chiarire le “*gravi carenze*” nel processo del credito di cui si è già dato conto innanzi.

Sinteticamente, vale la pena ricordare che, dopo aver esaminato il portafoglio crediti sulla base delle risultanze dei bilanci 2010-2018, ragionevolmente assumendo come oggetto di indagine un arco temporale più ampio rispetto al 2010-2015, in ragione dell'emersione di consueto in anni successivi a quelli della prima concessione di eventuali deterioramenti nella qualità del portafoglio e della verifica in anni successivi all'arco temporale 2010-2015 di incrementi maggiori dei crediti deteriorati, è emerso un andamento crescente delle partite deteriorate e, in particolare, delle “*sofferenze*”, che nel 2015 arrivano a costituire il 13,5% del totale dei crediti.

Ancora, dalla verifica a campione effettuata in sede di CTU emerge che su 60 posizioni esaminate al momento del primo affidamento 20 di esse (33% delle posizioni) manifestavano una situazione critica; per 21 di esse (35% delle posizioni) il motivo dell'affidamento era privo di uno scopo specifico, limitandosi la documentazione in atti a riportare una motivazione generica quale “*elasticità di cassa*” o “*esigenze operative della società*”; in almeno 28 casi (47% delle posizioni) la documentazione in atti riporta esplicitamente che il soggetto da finanziare, in fase di prima istruttoria, è favorevolmente e/o direttamente conosciuto dalla Direzione; in almeno 4 di esse (7% delle posizioni) sono deliberati finanziamenti diretti a sostenere iniziative estranee all'attività professionale svolta dal soggetto economico, persona fisica riconoscibile quale titolare dell'interesse effettivo; per 41 di esse (68% delle posizioni) si rilevano carenze, in alcuni casi assenza completa, di efficace attività di monitoraggio; in 38 posizioni (63% delle posizioni) l'affidamento iniziale veniva continuamente aumentato e in molti casi l'aumento dei limiti dell'affidamento era strumentale a far sì che l'effettiva esposizione, rientrando nelle delibere di affidamento, consentisse di riportare la posizione *in bonis* in relazione ai nuovi e più ampi importi affidati; 42 posizioni (70% delle

posizioni) in fase di prima istruttoria presentavano valori economico-finanziari già critici, come riportato nei commenti dei soggetti preposti e, ove presenti, dai dati di bilancio riportati nelle PEF; per 45 di esse (75% delle posizioni) non si riscontra la presenza di altra documentazione utile; per 38 di esse (63% delle posizioni) erano già presenti rilevanti criticità in momenti precedenti rispetto al momento effettivo in cui la posizione è classificata a sofferenza; per 11 di esse (18% delle posizioni) la banca si trova a “*inseguire*” la posizione nel tentativo di recuperare parte dei fondi impiegati.

12.4 – Il tentativo degli appellanti di enfatizzare la crisi del settore quale causa della situazione patrimoniale della banca, che in base ad un autorevole parere sarebbe in linea con quella delle altre banche operanti nell’area, oltre che smentita da altri pareri perimenti autorevoli, trascura di considerare come un’analoga criticità legata alla congiuntura del momento possa impattare in modo diverso su ciascun soggetto vigilato, ben potendo in ogni caso giustificare le misure contestate, avuto riguardo alle ulteriori criticità che caratterizzavano la banca in questione ed ai pregressi interventi della Banca d’Italia sulla stessa.

12.5 – In ogni caso, la criticità contestata dalla Banca d’Italia (e che ha trovato conferma nella CTU) non è evidentemente conciliabile con quanto disposto dalle “*Disposizioni di vigilanza per gli Istituti di pagamento e gli Istituti di moneta elettronica*”, in base alle quali gli istituti creditizi sono tenuti a conoscere continuamente la propria esposizione nei confronti di ogni cliente o gruppo di clienti connessi al fine di procedere, se del caso, ad una tempestiva revisione delle linee di credito. Poiché l’insolvenza di un grande prestatore può avere effetti di rilievo sulla solidità patrimoniale, gli istituti si devono dotare di regole volte ad assicurare la corretta rilevazione, valutazione della qualità e dell’andamento nel tempo delle esposizioni assunte nei confronti di un singolo cliente o gruppo di clienti connessi che siano di importo rilevante rispetto ai fondi propri. Essi sono anche tenuti ad adottare misure adeguate a limitare o presidiare opportunamente i rischi derivanti dall’assunzione di

esposizioni di importo rilevante nei confronti di singoli clienti o gruppi di clienti connessi.

12.6 – Non può inoltre trascurarsi che dai bilanci 2012-2018 emergono €81,9 Mln di perdite d'esercizio complessive relative all'intero periodo, con pari impatto negativo sul patrimonio netto dell'istituto.

In definitiva: la sussistenza della criticità innanzi esaminate consente di valutare positivamente la legittimità dei provvedimenti impugnati, sussistendo le gravi violazioni di legge, gravi irregolarità e significativo deterioramento della situazione patrimoniale che configurano il presupposto ai sensi dell'art. 69 *octiesdecies* TUB per la rimozione degli esponenti di cui all'articolo 69 *viciessemel*, così come l'insufficienza delle misure *ex art. 53 bis*.

Avuto riguardo al criterio di indagine che deve caratterizzare il presente scrutinio (vedasi punto 12), e richiamate le precedenti vicissitudini del Credito di Romagna, il coinvolgimento di alcuni suoi esponenti anche in fatti di rilevanza penale, la risalenza nel tempo di determinate criticità e loro natura escludono plausibilmente che una misura meno invasiva potesse ritenersi sufficiente, essendo invece ragionevole che una correzione di rotta fosse possibile solo con una diversa compagine gestionale.

13 – Quanto alla contestazione della misura con la quale la Banca d'Italia ha ordinato lo scomputo, agli effetti della normativa prudenziale, di €6,2 milioni dai fondi propri, in relazione alle modalità opache (oltre che foriere di rischi legali e reputazionali) con le quali si è realizzato l'ultimo aumento di capitale, giova osservare che la disciplina prudenziale, contenuta nel regolamento 575/2013/UE e nelle sue disposizioni attuative, prescrive che gli intermediari debbano disporre di fondi propri adeguati al fine di fronteggiare i rischi connessi alla loro attività (l'art. 28, par. 1, lett. b) del Regolamento cit., tra le caratteristiche degli “*strumenti del capitale primario di classe 1*”, richiede che “*gli strumenti sono versati e il loro acquisto non è finanziato dall'ente, né direttamente né indirettamente*”).

13.1 - L'indagine sulle modalità dell'operazione sul capitale del 2015 ha evidenziato:

- la sottoscrizione dell'aumento di capitale, per euro 5,2 mln, da parte di soggetti finanziati dalla banca per euro 25 milioni "*in stretta connessione temporale con le stesse sottoscrizioni*"; i relativi finanziamenti, peraltro, risultano concessi in carenza di istruttoria e per finalità non dichiarate;
- il collocamento di parte dell'aumento di capitale a nominativi contestualmente segnalati per operazioni sospette ai sensi della disciplina antiriciclaggio (per euro 5,4 mln, parte dei quali rientrano anche nel caso sub a);
- una dubbia cessione di diritti di opzione da parte dei soci "pattisti" ai nuovi soci, ad un prezzo privo di giustificazione economica concreta, utilizzato in buona parte dagli stessi soci pattisti per sottoscrivere nuove azioni. Almeno 1 milione di euro di tali proventi discende da cessioni concluse con soggetti contestualmente finanziati, di cui alla lettera a).

13.2 – La censura con la quale, in riferimento a tale misura, gli appellanti deducono il carattere lacunoso della motivazione della sentenza del TAR - che ha rigettato la censura con cui si rilevava la mancata prova, da parte della Banca d'Italia, della certezza che le sottoscrizioni di aumento di capitale fossero state effettuate con fondi provenienti indirettamente dalla stessa banca – è infondata.

Sul piano giuridico, deve in primo luogo rilevarsi che la possibilità di provare per presunzioni, ex art. 2729 c.c., la c.d. assistenza finanziaria di una società alla sottoscrizione o all'acquisto di proprie azioni è già stata ammessa dalla giurisprudenza (*cf.* Consiglio di Stato, sez. VI, sent. 20.12.2012 n. 6583, che fa leva sull'inverosimiglianza della circostanza che una banca non fosse a conoscenza dell'utilizzo da parte dei propri clienti dei finanziamenti ad essi concessi).

13.3 – In ogni caso, dalla CTU disposta nel corso del presente giudizio si ricava l'evidenza del collegamento tra i fondi utilizzati per la sottoscrizione

dell'aumento di capitale e i finanziamenti direttamente o indirettamente concessi ai sottoscrittori riconducibili ai gruppi economici *“attenzionati”*.

In particolare, la CTU del 2019, dopo aver esaminato la relazione tra i giorni intercorsi tra la disponibilità delle somme e la sottoscrizione delle azioni di nuova emissione, osserva inoltre che *“in base ai dati oggettivi indicati nella tabella degli 11 sottoscrittori di azioni CDR solo-OMISSIS- aveva alla data della richiesta di affidamenti del gruppo economico di riferimento già le disponibilità necessarie sul proprio conto corrente per la sottoscrizione delle azioni?”*, concludendo per *“l'esistenza di una prossimità temporale tra la data di concessione dei finanziamenti e quella di sottoscrizione delle azioni?”*.

In risposta alle osservazioni presentate dai consulenti tecnici degli appellanti sulla mancata e chiara evidenza di correlazione fattuale tra i finanziamenti esaminati e l'aumento di capitale del 2015, la Sezione ha chiesto un ulteriore approfondimento che, sostanzialmente, conferma il primo esito.

In particolare, nelle conclusioni della CTU si legge che *“in tutti i casi, la variazione dei finanziamenti che si è manifestata nel 2015 a livello di Gruppo è superiore all'aumento di capitale sottoscritto. Inoltre, emerge che, in cinque casi (Gruppo AQUA SS, -OMISSIS-, Chateaux D'A~~x~~ spa, -OMISSIS- e -OMISSIS-) sia l'intervallo temporale tra l'acquisizione delle risorse finanziarie (rectius costituzione della provvista) e la sottoscrizione, sia l'arco temporale intercorrente tra l'ultima delibera di finanziamento e la sottoscrizione, è inferiore a cinque giorni. In aggiunta, (...) in due casi (-OMISSIS- e -OMISSIS-) le sottoscrizioni di capitale sono state effettuate a soggetti con anomali comportamenti tali da indurre gli organi della banca ad effettuare segnalazioni per operazioni sospette. Tali criticità si aggiungono alle già dimostrate lacune nel processo del credito per le 9 posizioni (relazione dei CC.TT.UU. del 2019) che, oltre a quanto già enucleato per rispondere al quesito A nelle parti che precedono, potrebbero essere un sintomo di anomalia nella gestione delle operazioni di sottoscrizione. In sostanza, seppure non vi siano evidenze incontrovertibili riguardo alla correlazione fattuale tra i finanziamenti e l'aumento di capitale del 2015, gli elementi raccolti dagli scriventi sottolineano la sussistenza di criticità non sottovalutabili. In tale cornice, particolare rilievo hanno assunto*

anche le gravi violazioni normative e irregolarità nell'amministrazione evidenziate dall'ispezione del dicembre 2015 – marzo 2016 (analiticamente descritte nel rapporto ispettivo sub doc. 33 cit.), conclusasi con il giudizio di “sfavorevole”, ossia il peggiore previsto dalla normativa di vigilanza”.

13.4 – In definitiva: dal momento che gli intermediari devono disporre di fondi propri adeguati al fine di fronteggiare i rischi connessi alla loro attività e che tali fondi devono essere effettivi e non frutto di apparenze contabili (cfr. art. 28, par. 1, lett. b) del regolamento 575/2013/UE, in base al quale “*gli strumenti sono versati e il loro acquisto non è finanziato dall'ente, né direttamente né indirettamente*”), la misura contestata risulta pienamente legittima, in quanto assunta in via prudenziale dall'Autorità di Vigilanza, stante la presenza di indizi gravi, precisi e concordanti - e non fondanti un mero sospetto come sostenuto dagli appellanti - idonei a fondare la ragionevole preoccupazione circa l'effettività e sicurezza dell'aumento di capitale contestato.

14 - Venendo all'esame dell'ultimo motivo di appello, gli appellanti hanno dedotto la mancata ricomprensione del divieto con efficacia immediata di effettuare erogazioni di credito a nuovi clienti e di ampliare le linee di credito esistenti, oltre che della restrizione dell'attuale struttura territoriale mediante la chiusura della dipendenza di Roma, tra i “*poteri di intervento*” previsti dall'art. 53 *bis* T.U.B., nonché l'illogicità di misure di tal fatta stante la presenza del commissario straordinario, che escluderebbe l'incremento dell'esposizione al rischio di credito, e il loro contrasto con il rilancio dell'azienda bancaria.

14.1 – La censura è infondata.

In primo luogo, non merita di essere condiviso l'assunto secondo cui il “*divieto di effettuare determinate operazioni*” previsto dall'art. 53 *bis* T.U.B. non comprenderebbe il divieto di concedere credito, tenuto conto che quest'ultima rappresenta l'attività tipica di una banca.

Nello specifico, il divieto di nuove erogazioni di credito, risulta giustificato dalla “*situazione patrimoniale*”, che è risultata insufficiente a garantire il coefficiente di conservazione del capitale ed esposta ad ulteriori prevedibili

erosioni, tenuto conto delle criticità di cui si è già riferito, tra cui, un quadro strutturale di redditività negativa e, soprattutto, le profonde criticità da cui è affetto il processo del credito. In presenza di tali anomalie, non appare censurabile la valutazione della Banca d'Italia, secondo un canone di adeguata cautela, per cui l'erogazione di nuovo credito poteva esporre l'intermediario a rischi molto pesanti che, nell'immediato, neppure la supervisione di un commissario straordinario poteva evitare.

La Banca d'Italia ha inoltre evidenziato che, a seguito dell'intervenuta ricapitalizzazione del Credito di Romagna dovuta all'acquisizione del citato Fondo SC Lowy, la misura in discorso è stata rimossa, a dimostrazione del fatto che la stessa non ha affatto avuto efficacia esiziale per la banca vigilata.

14.2 - L'art. 53 *bis*, lett. d) T.U.B. ammette inoltre espressamente il potere della Banca d'Italia di adottare provvedimenti specifici nei confronti di una o più banche, riguardanti anche *“la restrizione delle attività o della struttura territoriale”*, con ciò legittimando anche la contestata misura della chiusura della filiale di Roma.

La legittimità di quest'ultima misura risulta confortata dai dati negativi riferiti a tale sede e messi in luce dalla CT della Banca d'Italia, che smentiscono quelli forniti dai CT di parte appellante.

Non solo, le esposte argomentazioni hanno trovato progressiva conferma nello sviluppo successivo dei fatti: - l'affermazione degli appellanti - secondo cui la filiale di Roma sarebbe stata *“già redditizia”* - è stata contraddetta dai riferimenti forniti in merito alla produttività della rete territoriale da parte del Commissario temporaneo, secondo i quali alla filiale di Roma, tenuto conto dei costi di competenza e della quota parte di quelli comuni della banca, al 30.6.2016 era riferibile una perdita quantificata in circa €180 mila, al netto dei costi straordinari di tale anno; - l'informativa del Servizio Crediti del Credito di Romagna del 2.5.2017 espone che da un'analisi degli affidamenti concessi dalla filiale di Roma sono già emerse (nonostante la recente *“origine”* del portafoglio) 7 posizioni classificate come deteriorate, per complessivi €3,6

milioni, nonché ulteriori 6 posizioni che verranno presumibilmente classificate come tali a breve.

15 – Per le ragioni esposte le doglianze degli appellanti non possono trovare accoglimento.

Ferma l'autonomia del presente giudizio rispetto ai procedimenti avanti il Giudice ordinario che hanno interessato gli appellanti, ad indiretta conferma dell'accertamento in fatto da cui hanno avuto origine i provvedimenti impugnati nel presente giudizio, deve darsi atto che: - la Corte d'Appello di Roma, con sentenza n. 5510 del 6.9.2018, ha respinto le opposizioni ex art. 145 TUB del dr. -OMISSIS- e di altri ex esponenti della banca avverso il provvedimento sanzionatorio amministrativo adottato contro gli stessi nel 2011; - con riferimento al più recente provvedimento sanzionatorio scaturito dagli stessi accertamenti ispettivi del 2015-16 - che hanno dato luogo anche alle misure di vigilanza oggetto del presente giudizio - la Corte d'Appello di Roma, con le sentenze n. 67 e n. 328 del 2019, ha respinto, rispettivamente, le opposizioni dell'ex consigliere di amministrazione -OMISSIS- e degli ex consiglieri -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS-; - con la sentenza n. 4439 del 2.7.2019 è stata respinta l'opposizione dell'ex socio di riferimento, consigliere di amministrazione e Direttore generale della banca dr. -OMISSIS-; - con le sentenze n. 2490 del 25.5.2020 e n. 1041 del 10.2.2021 sono state respinte le opposizioni degli ex consiglieri di amministrazione-OMISSIS- e -OMISSIS-; - con la sentenza n. 1805 del 9.3.2021 è stata respinta l'opposizione dell'ex consigliere di amministrazione dr. -OMISSIS-.

Inoltre, dalla più volte citata ispezione del 2015-16, è altresì scaturito un procedimento sanzionatorio - per la violazione dell'art. 21, co. 1, lettere d) e a) del TUF, nonché delle relative disposizioni attuative in tema di obblighi di diligenza, correttezza e trasparenza nella prestazione dei servizi di investimento, di profilatura della clientela, di valutazione di adeguatezza degli investimenti e di obbligo di fornire ai clienti informazioni chiare, corrette e non fuorvianti - sfociato nella delibera n. 20106 del 6.9.2017 che ha inflitto a

dodici ex esponenti della Banca, fra i quali gli odierni appellanti -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS-, sanzioni amministrative pecuniarie per un ammontare complessivo di 134.000 euro. Tale provvedimento è stato confermato dalla Corte d'Appello di Bologna con la sentenza n. 733/2018.

16 - Le questioni vagliate esauriscono la vicenda sottoposta al Collegio, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante, *ex plurimis*, per le affermazioni più risalenti, Cassazione civile, sez. II, 22 marzo 1995 n. 3260 e, per quelle più recenti, Cassazione civile, sez. V, 16 maggio 2012 n. 7663).

Gli appelli vanno dunque respinti con integrale conferma della sentenza impugnata.

Tutti gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

Le spese di lite, vista la complessità del giudizio, possono essere compensate.

16.1 - A carico delle parti appellanti devono invece essere poste le spese della CTU.

Al riguardo, considerati i rilievi delle parti in ordine al compenso spettante ai consulenti nominati, ed al fine di garantire il pieno rispetto del principio del contraddittorio su tale aspetto, la liquidazione delle competenze sarà effettuata con successiva ordinanza, all'esito della camera di consiglio fissata per il 6 ottobre 2022, nella quale potranno comparire le parti e i consulenti tecnici al fine di esporre le proprie ragioni.

A tal fine si assegna ai consulenti termine sino al 19 settembre 2022 per fornire eventuali chiarimenti sulle osservazioni già svolte dalle parti in punto liquidazione del compenso.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), previa la loro riunione, rigetta gli appelli e compensa le spese di lite, ponendo a carico degli

appellanti gli oneri della CTU, che saranno liquidati con separata ordinanza.

Fissa la camera di consiglio del 6 ottobre 2022 per procedere, nel contraddittorio tra le parti e i consulenti, all'esame dei rilievi svolti nei confronti delle richieste presentate dai consulenti in ordine al compenso loro spettante per l'attività svolta, con termine ai consulenti fino al 19 settembre 2022 per il deposito di eventuali chiarimenti in ordine ai predetti rilievi.

Si comunichi alle parti e ai consulenti tecnici.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare le persone fisiche citate in sentenza.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 30 giugno 2022 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Alessandro Maggio, Consigliere

Giordano Lamberti, Consigliere, Estensore

Davide Ponte, Consigliere

Marco Poppi, Consigliere

L'ESTENSORE
Giordano Lamberti

IL PRESIDENTE
Giancarlo Montedoro

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.