

Causa Mereghetti c. Italia - Prima sezione – 11 settembre 2025 (ricorso n. 37185/18)

Sanzioni amministrative – natura sostanzialmente penale – applicabilità delle garanzie del giusto processo – assenza di udienza pubblica nel giudizio di impugnazione – violazione dell’art. 6§1 CEDU – sussiste.

Integra violazione dell’art. 6§1 CEDU l’assenza di udienza pubblica nel giudizio di impugnazione avverso una sanzione amministrativa irrogata dalla Banca d’Italia, avente natura sostanzialmente penale.

Fatto. Nel 2014, al ricorrente, amministratore delegato e membro del Consiglio di amministrazione di una società di gestione del risparmio, fu irrogata dalla Banca d’Italia una sanzione pecuniaria di 41 mila euro per violazioni dell’articolo 190 del Testo unico della finanza (TUF), di cui al decreto legislativo n. 58 del 1998.

Più in particolare, le contestazioni riguardavano la mancata adozione di misure organizzative e di controllo adeguate, nonché l’aver agito eccedendo i poteri conferiti in relazione a specifiche attività finanziarie, con conseguente lesione degli interessi degli investitori e del corretto funzionamento del mercato. Nel corso del procedimento amministrativo, il ricorrente aveva avuto la possibilità di presentare controdeduzioni e di chiedere di essere audito, ma non si era avvalso di quest’ultima facoltà.

Avverso tale sanzione, il ricorrente aveva poi proposto ricorso dinanzi alla corte d’appello di Brescia che, all’esito del procedimento svoltosi in camera di consiglio - come previsto dalla normativa vigente all’epoca – rigettò il gravame. La decisione fu infine confermata dalla Corte di cassazione nel 2018.

Diritto. Preliminarmente, la Corte di Strasburgo ha affrontato la questione della qualificazione della sanzione irrogata dalla Banca d’Italia, applicando i criteri consolidati della sentenza *Engel*. Pur essendo formalmente qualificata dal diritto interno come sanzione “amministrativa”, la Corte ha ritenuto che essa presenti natura penale ai fini della Convenzione e che, pertanto, trovino applicazione le garanzie del giusto processo, previste dall’articolo 6, comma 1, CEDU.

In questo senso, i giudici osservano innanzitutto che gli interessi protetti dalle disposizioni in esame — la tutela del risparmio e la sana gestione delle attività bancarie e finanziarie — sono interessi di carattere generale, normalmente salvaguardati dal diritto penale. Inoltre, la Corte ha rilevato che la sanzione persegue finalità sia deterrenti sia punitive, elemento che di per sé è sufficiente a qualificarla come penale. La stessa conclusione discende anche dal carattere afflittivo della sanzione prevista dall’articolo 190 del TUF, che contempla un importo massimo di cinque milioni di euro e comporta rilevanti ripercussioni negative anche sulla reputazione del soggetto sanzionato.

La Corte ha quindi riconosciuto che la Banca d’Italia non soddisfa i requisiti per essere considerata un “tribunale indipendente e imparziale”, in quanto sia la fase istruttoria che quella decisionale si svolgono dinanzi alla medesima autorità. Tuttavia, richiamando i principi espressi a partire dalla sentenza *Grande Stevens e altri c. Italia*¹ ha precisato che l’articolo 6 CEDU non preclude l’irrogazione di sanzioni da parte di autorità amministrative che non soddisfano tali requisiti, purché le loro decisioni siano soggette a controllo da parte di un organo giudiziario con giurisdizione piena.

Sotto questo profilo, i giudici hanno ritenuto che la corte d’appello di Brescia è senz’altro un organo indipendente e imparziale, munito di giurisdizione piena, potendosi pronunciare non solo sulla legittimità dell’atto, ma anche sui fatti posti a fondamento della sanzione. Tuttavia, i giudici hanno rilevato che l’articolo 195, comma 7, del TUF - nella formulazione allora vigente - stabiliva che l’udienza dovesse svolgersi in camera di consiglio, rammentando che pochi mesi dopo il rigetto

¹Per il caso *Grande Stevens e altri c. Italia* della Seconda sezione, 4 marzo 2014, v. il *Quaderno* n.11 (2014), pag. 115 e ss.

dell'appello del ricorrente, la richiamata disposizione è stata modificata al fine di introdurre l'obbligo di udienza pubblica.

La Corte ha quindi accertato la violazione dell'articolo 6, comma 1, CEDU, constatando che la pubblicità dell'udienza costituisce condizione necessaria per garantire il rispetto dei diritti della persona destinataria della sanzione penale².

La Corte ha infine ritenuto che la constatazione della violazione costituisca di per sé sufficiente equa soddisfazione per il danno non patrimoniale, respingendo la richiesta di risarcimento del danno patrimoniale per mancanza di nesso causale.

² Sul punto, *cfr.* la sentenza *Bongiorno e altri c. Italia* (ricorso n. 4514/07), richiamata dalla pronuncia in esame.