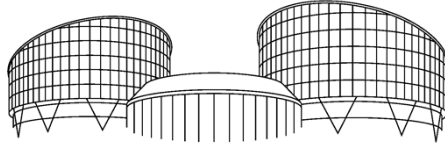


© Ministero della Giustizia, Direzione Generale degli Affari giuridici e legali, traduzione eseguita e rivista dalla dott.ssa Maria Caterina Tecca, funzionario linguistico.

Permission to re-publish this translation has been granted by the Italian Ministry of Justice for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.

L'autorisation de republier cette traduction a été accordée par le Ministère de la justice italien dans le seul but de son inclusion dans la base de données HUDOC de la Cour.



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

PRIMA SEZIONE

MEREGHETTI c. ITALIA

(Ricorso n. 37185/18)

SENTENZA

STRASBURGO

11 settembre 2025

La presente sentenza è definitiva, ma può subire modifiche di forma.

Nella causa Mereghetti c. Italia,

La Corte europea dei diritti dell'uomo (Prima Sezione), riunita in un Comitato composto da:

Frédéric Krenç, *Presidente*,

Raffaele Sabato,

Alain Chabla, *giudici*,

e Liv Tigerstedt, *cancelliere aggiunto di Sezione*,

visto il ricorso (n. 37185/18) presentato contro la Repubblica italiana, con il quale in data 2 agosto 2018 un cittadino italiano, il Sig. Cornelio Marco Mereghetti ("il ricorrente"), nato nel 1968, residente a Milano e rappresentato dall'avvocato A. Vinci, del Foro di Milano, ha adito la Corte ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione");

vista la decisione di notificare al Governo italiano ("il Governo"), rappresentato dal suo agente, Sig. L. D'Ascia, la doglianza relativa all'articolo 6 § 1 della Convenzione e di dichiarare il ricorso irricevibile per il resto;

viste le osservazioni formulate dalle parti;

dopo avere deliberato in camera di consiglio in data 10 luglio 2025,

pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

L'OGGETTO DELLA CAUSA

1Il ricorso verte sull'equità della procedura sanzionatoria dinanzi alla Banca d'Italia e sull'assenza di un'udienza pubblica nel procedimento di riesame giurisdizionale.

2Il ricorrente era membro del Consiglio di amministrazione e amministratore delegato di una società di gestione del risparmio.

3Tra il settembre e l'ottobre del 2013, il Dipartimento vigilanza bancaria e finanziaria (in prosieguo "il Dipartimento") della Banca d'Italia, responsabile di sanzionare la violazione delle norme finalizzate a garantire la sana e prudente gestione delle attività bancarie e finanziarie, la correttezza e la trasparenza dei comportamenti, e la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a fini del riciclaggio di proventi di attività criminose, contestò agli amministratori della società di gestione del risparmio diversi illeciti amministrativi. Li invitò a presentare la propria risposta e fu anche data agli stessi la possibilità di essere sentiti dal Dipartimento. Il ricorrente non chiese di essere sentito.

4Il Dipartimento trasmise successivamente il fascicolo al Direttorio della Banca d'Italia, corredato di una relazione che esponeva le prove a carico degli amministratori e le loro controdeduzioni. Secondo tale relazione, le controdeduzioni presentate dagli amministratori non erano tali da modificare le conclusioni del Dipartimento. Quanto al ricorrente, il Dipartimento propose di dichiararlo responsabile, in qualità di membro del Consiglio di

amministrazione della società, della mancata adozione di diverse misure organizzative e di un adeguato meccanismo di controllo in grado di garantire la corretta gestione della società, nonché di aver agito, eccedendo i poteri conferitigli, in relazione a specifiche attività finanziarie. Ciò aveva leso gli interessi degli investitori e il corretto funzionamento del mercato. Conseguentemente, propose di irrogargli una sanzione pecuniaria pari a 41.000 euro (EUR) ai sensi dell'articolo 190 del decreto legislativo 24 febbraio 1998 n. 58. In data 22 luglio 2014, con decisione n. 740800/2014, il Direttorio della Banca d'Italia irrogò al ricorrente la sanzione pecuniaria proposta dal Dipartimento.

5. In data 18 febbraio 2015 la Corte di appello di Brescia rigettò l'opposizione del ricorrente avverso la decisione n. 740800/2014. Il procedimento si svolse in camera di consiglio, alla presenza delle parti, ai sensi dell'articolo 195, comma 7, del decreto legislativo 24 febbraio 1998 n. 58, nella versione vigente all'epoca.

6La sentenza della Corte di appello di Brescia fu confermata dalla Corte di cassazione in data 12 marzo 2018.

7Invocando l'articolo 6 § 1 della Convenzione, il ricorrente ha lamentato l'iniquità della procedura sanzionatoria dinanzi alla Banca d'Italia e il fatto che la Corte di appello di Brescia non avesse sanato tali vizi nel giudizio di opposizione, non avendo tenuto un'udienza pubblica.

LA VALUTAZIONE DELLA CORTE

I. SULLA RICEVIBILITÀ

8. La Corte osserva che le parti dissentivano sulla questione di sapere se la procedura dinanzi alla Banca d'Italia potesse essere qualificata come "penale" ai fini della Convenzione e, quindi, se l'articolo 6 fosse applicabile al caso di specie.

9. A tale riguardo, la Corte ribadisce la sua consolidata giurisprudenza secondo la quale, nel determinare l'esistenza di un'«accusa penale», è necessario tenere conto dei criteri di cui alla sentenza *Engel (Engel e altri contro Paesi Bassi)*, 8 giugno 1976, § 82, Serie A n. 22).

10Quanto alla qualificazione giuridica, la condotta del ricorrente è stata punita con una sanzione qualificata dal diritto interno "amministrativa". Tuttavia, tale unico elemento non è determinante (si veda *Öztürk c. Germania*, 21 febbraio 1984, § 52, Serie A n. 73).

11Quanto alla natura del reato, sembra che le disposizioni che il ricorrente era stato accusato di avere violato fossero finalizzate a garantire la tutela del risparmio e ad assicurare la sana e prudente gestione delle attività bancarie e finanziarie (si veda il paragrafo 3 *supra*). Si tratta di interessi generali della società, solitamente tutelati dal diritto penale (si raffronti, *mutatis mutandis*, *Grande Stevens e altri c. Italia*, nn. 18640/10 e altri 4, § 96, 4 marzo 2014).

Inoltre, la sanzione pecuniaria irrogata aveva sia una finalità deterrente, ovvero quella di dissuadere il ricorrente dal riprendere l'attività in questione, che una finalità punitiva, in quanto sanzionava una condotta illecita. A tale riguardo, occorre rilevare che la sanzione fu determinata sulla base della gravità della condotta contestata.

12La Corte ha già ritenuto che la funzione deterrente e punitiva di una pena sia sufficiente a stabilirne la natura penale, a prescindere dalla sua gravità (si vedano *Pantolon c. Croazia*, n. 2953/14, § 31, 19 novembre 2020; *Jussila c. Finlandia* [GC], n. 73053/01, § 38, CEDU 2006-XIV; e *Vasile Sorin Marin c. Romania*, n. 17412/16, § 44, 3 ottobre 2023).

13. In ogni caso, la natura penale del procedimento civile relativo alla sanzione pecuniaria amministrativa in questione è ulteriormente confermata dal fatto che la pena massima in cui il ricorrente rischiava di incorrere, ai sensi dell'articolo 190 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, ammontava a 5 milioni di euro. Tenuto conto del fatto che la connotazione penale del procedimento dipende dalla pena che sarà "probabilmente irrogata" al ricorrente (*Engel e altri*, sopra citata, § 82), che la sanzione in questione potesse ledere la reputazione dei rappresentanti delle società coinvolte e che la sanzione pecuniaria irrogata non fosse trascurabile per il ricorrente (si veda il paragrafo 3*supra*), la Corte ritiene che la sanzione in questione fosse di natura penale. Conseguentemente, l'aspetto penale dell'articolo 6 § 1 è applicabile nel caso di specie.

14La Corte respinge pertanto l'eccezione preliminare del Governo e rileva che tale doglianza non è manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 35 § 3, lettera a) della Convenzione e non incorre in alcun altro motivo di irricevibilità. Deve pertanto essere dichiarata ricevibile.

II. SUL MERITO

15I principi generali riguardanti l'equità del procedimento dinanzi alle autorità amministrative e il controllo giurisdizionale delle loro decisioni sanzionatorie sono stati riassunti nella sentenza *Grande Stevens e altri* (sopra citata, §§ 94, 116-23, 132, 138-39 e 148-55).

16La Corte rileva che era stata comunicata al ricorrente l'accusa formulata dal Dipartimento, che egli era stato invitato a replicare e gli era stato concesso un termine ragionevole per depositare osservazioni e presentare prove a sua difesa. Erano state concesse proroghe ai coimputati che ne avevano fatto richiesta e, nonostante la natura essenzialmente scritta della procedura in questione, il ricorrente aveva declinato l'opportunità di essere sentito personalmente dal Dipartimento.

17La Corte osserva tuttavia che, sebbene sulla base di rilievi differenti, entrambe le parti hanno riconosciuto che la Banca d'Italia non soddisfa tutti i requisiti per essere considerata un "tribunale indipendente e imparziale" ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione. In particolare, come ammesso dal

Governo, sia la fase istruttoria che quella decisionale della procedura sanzionatoria si erano svolte nell'ambito della medesima autorità. Pertanto, tenendo conto delle conclusioni raggiunte in relazione a organi amministrativi simili (si raffronti *Grande Stevens e altri*, sopra citata, §§ 132-137), la Corte conviene con le parti che la Banca d'Italia non possa essere considerata un "tribunale indipendente e imparziale" ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione.

18 Alla luce di tale conclusione, la Corte ribadisce che l'obbligo di osservare l'articolo 6 della Convenzione non preclude che sia inflitta una "sanzione" da autorità amministrative che non soddisfano esse stesse i requisiti dell'articolo 6 § 1 della Convenzione se le loro decisioni sono soggette a un successivo controllo da parte di un organo giudiziario avente giurisdizione piena (*Grande Stevens e altri*, sopra citata, § 139).

19. Nel caso di specie, il ricorrente aveva la possibilità, di cui si è avvalso, di impugnare la sanzione irrogata dalla Banca d'Italia dinanzi alla Corte di appello di Brescia e, successivamente, di proporre ricorso per cassazione avverso la sentenza pronunciata da tale ultima Corte.

20 È evidente che la Corte di appello, competente a pronunciarsi, sia in diritto che in fatto, sulla commissione o meno dei reati dei quali il ricorrente era stato accusato e legittimata ad annullare la decisione adottata dalla Banca d'Italia, era indipendente e imparziale. Contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, la Corte di appello non aveva rifiutato di esercitare la propria giurisdizione in ordine all'asserito mancato rispetto da parte della Banca d'Italia dei termini previsti nella procedura sanzionatoria, ma si era pronunciata ampiamente su tale questione, fornendo la propria interpretazione delle disposizioni pertinenti. Inoltre, essa era stata chiamata a valutare la proporzionalità della sanzione irrogata rispetto alla gravità della condotta contestata. Pertanto, la sua giurisdizione non era meramente limitata al riesame della legittimità, bensì essa aveva giurisdizione piena ai sensi della giurisprudenza della Corte (si raffronti *Grande Stevens e altri*, sopra citata, §§ 148-151).

21 Tuttavia, la principale doglianza del ricorrente lamenta che non si fosse tenuta un'udienza pubblica dinanzi alla Corte di appello per porre rimedio all'iniquità dinanzi alla Banca d'Italia. A tale riguardo, la Corte ricorda che un'udienza orale e pubblica costituisce un principio fondamentale sancito dall'articolo 6 § 1. Sebbene nell'ambito del diritto penale i requisiti di un equo processo siano i più rigorosi, la Corte non esclude che in ambito penale la natura delle questioni che devono essere trattate dinanzi al tribunale o alla corte possa non esigere un'udienza orale (*Grande Stevens e altri*, sopra citata, §§ 118-20).

22. Quanto alla necessità di tenere un'udienza pubblica nel caso di specie, la Corte osserva che, all'epoca dei fatti, l'articolo 195, comma 7, del decreto legislativo n. 58 del 1998 stabiliva che l'udienza nella procedura di riesame giurisdizionale delle decisioni adottate dalla Banca d'Italia e da altri organi

amministrativi dovesse svolgersi in camera di consiglio. In data 27 giugno 2015, pochi mesi dopo il rigetto dell'opposizione del ricorrente da parte della Corte di appello di Brescia, l'articolo 195 del decreto legislativo n. 58 del 1998 fu modificato e fu introdotto l'obbligo di tenere un'udienza pubblica.

23 Osservando che la procedura dinanzi alla Banca d'Italia, compreso il successivo procedimento di opposizione, può comportare l'irrogazione di gravi sanzioni amministrative qualificabili penali ai sensi della Convenzione (si vedano i paragrafi 9*supra*), non si può sostenere che il controllo pubblico non sia una condizione necessaria per garantire il rispetto dei diritti della persona interessata (si raffronti, *mutatis mutandis*, *Bongiorno e altri c. Italia*, n. 4514/07, §§ 28-31, 5 gennaio 2010). Tale conclusione è corroborata dal fatto che, nel caso di specie, i fatti erano stati contestati, in particolare riguardo alla condotta e alla responsabilità del ricorrente, e che egli aveva rischiato di incorrere in una ragguardevole sanzione pecuniaria con ulteriori conseguenze sul suo onore e la sua reputazione professionali (si veda il paragrafo 13*supra*) (si raffronti *Grande Stevens e altri*, sopra citata, § 122).

24 In ordine all'assenza di un'udienza pubblica dinanzi alla Corte di appello, il Governo ha sostenuto che il ricorrente non aveva depositato una richiesta a tale corte, rinunciando implicitamente al suo diritto, e non aveva spiegato per quale motivo l'assenza di un'udienza pubblica avesse compromesso l'equità del procedimento.

25 Alla luce dell'espresso rinvio legislativo alla natura privata dell'udienza che doveva essere tenuta dinanzi alla Corte di appello (si veda il paragrafo 22*supra*), il Governo non ha corroborato adeguatamente la sua affermazione (si raffronti *Bongiorno e altri*, sopra citata, §§ 21-22). L'asserito ampio margine di discrezionalità della Corte di appello in questo tipo di procedimenti appare generico e infondato. Al contrario, la modifica dell'articolo 195 § 7 e l'inclusione del diritto a un'udienza pubblica nei procedimenti di opposizione avverso decisioni amministrative dimostrano l'importanza attribuita al controllo pubblico da parte dello Stato convenuto.

26 Sebbene si sia tenuta un'udienza pubblica dinanzi alla Corte di cassazione, quest'ultima non era competente a esaminare il merito della causa, ad accertare i fatti e a valutare le prove. Non poteva pertanto essere considerata un tribunale con giurisdizione piena ai sensi della giurisprudenza della Corte (si raffronti *Grande Stevens e altri*, sopra citata, § 155).

27 Alla luce delle considerazioni di cui sopra, la Corte ritiene che, sebbene la procedura dinanzi alla Banca d'Italia non avesse soddisfatto i requisiti di equità e di imparzialità oggettiva di cui all'articolo 6 della Convenzione, il caso del ricorrente è stato successivamente esaminato da un organo indipendente e imparziale avente pieni poteri, nello specifico la Corte di appello di Brescia. Tuttavia, quest'ultima non aveva tenuto un'udienza pubblica, il che, nel caso di specie, aveva costituito violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

28 Il ricorrente ha chiesto 100.399,72 euro (EUR) per il danno patrimoniale, comprensivo della sanzione pecuniaria irrogata dalla Banca d'Italia, di altre sanzioni amministrative irrogate in distinti procedimenti amministrativi e delle spese legali sostenute a livello nazionale in tali procedimenti. Ha rimesso alla Corte la determinazione in via equitativa del danno non patrimoniale. Ha inoltre chiesto EUR 15.000 per le spese sostenute dinanzi alla Corte.

29 Il Governo ha sostenuto che il ricorrente aveva incluso nella richiesta di risarcimento del danno patrimoniale somme non connesse all'oggetto della doglianza e che, in ogni caso, non aveva fornito prove del danno subito.

30 La Corte non ravvisa alcun nesso causale tra la violazione accertata e il danno patrimoniale lamentato. Essa respinge pertanto tale richiesta. Quanto al danno non patrimoniale, alla luce della sua giurisprudenza (*Martinie c. Francia* [GC], n. 58675/00, § 59, CEDU 2006-VI; *Bocellari e Rizza c. Italia*, n. 399/02, § 46, 13 novembre 2007; e *Lorenzetti c. Italia*, n. 32075/09, § 55, 10 aprile 2012), la Corte ritiene che la constatazione di violazione costituisca una sufficiente equa soddisfazione per qualsiasi danno non patrimoniale causato al ricorrente.

31. Vista la documentazione di cui è in possesso, la Corte ritiene ragionevole accordare EUR 1.000 per le spese sostenute dinanzi alla Corte, oltre l'importo eventualmente dovuto dal ricorrente a titolo di imposta.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,

1. *Dichiara* ricevibile il ricorso;
2. *Ritiene* che vi sia stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione;
3. *Ritiene* che la constatazione di violazione costituisca di per sé una sufficiente equa soddisfazione per qualsiasi danno non patrimoniale subito dal ricorrente;
4. *Ritiene*
 - (a) che lo Stato convenuto debba versare al ricorrente, entro tre mesi, EUR 1.000 (mille euro), oltre l'importo eventualmente dovuto dal ricorrente a titolo di imposta, per le spese;
 - (b) che a decorrere dalla scadenza dei tre summenzionati mesi e fino al versamento, tale importo dovrà essere maggiorato di un interesse semplice, equivalente al tasso delle operazioni di rifinanziamento

SENTENZA MEREGHETTI c. ITALIA

marginale della Banca centrale europea durante tale periodo, maggiorato di tre punti percentuali;

5. *Respinge* la domanda di equa soddisfazione formulata dal ricorrente, per il resto.

Fatta in inglese e notificata per iscritto in data 11 settembre 2025, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del Regolamento della Corte.

Liv Tigerstedt
Cancelliere aggiunto

Frédéric Krenç
Presidente