

1^a SERIE SPECIALE

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

Anno 159° - Numero 14

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

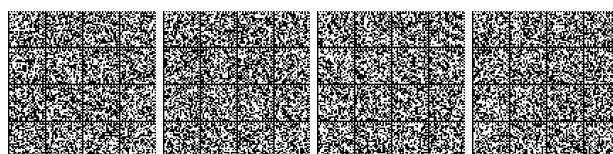
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 4 aprile 2018

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

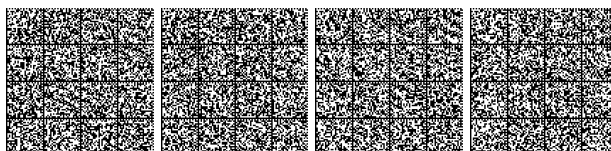
- N. **65.** Ordinanza 6 febbraio - 29 marzo 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Remunerazione del servizio con un aggio percentuale interamente a carico del debitore in caso di pagamento oltre il sessantesimo giorno dalla notifica della cartella.
 – Decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), art. 17, comma 1, come sostituito dall'art. 32, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2. Pag. 1
- N. **66.** Sentenza 21 febbraio - 30 marzo 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Disposizioni varie in materia di tutela del paesaggio (ricognizione ad opera della Giunta regionale degli immobili e delle aree dichiarate di notevole interesse pubblico e delle aree tutelate per legge, nelle more dell'approvazione del piano paesaggistico), acque ed acquedotti (disciplina degli interventi di manutenzione degli alvei, delle opere idrauliche in alveo, delle sponde e degli argini dei corsi d'acqua) e cave (disciplina della lavorazione e dello stoccaggio, presso cave non estinte, di materiali di scavo costituiti da sabbia e ghiaia, provenienti dalla realizzazione di opere pubbliche e pubblica utilità; divieto di apertura di nuove cave per 9 anni; limiti all'ampliamento delle cave di sabbia e ghiaia non ancora estinte).
 – Legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), artt. 63, comma 7, 68, comma 1, 95, commi 2, 4 e 5..... Pag. 6
- N. **67.** Sentenza 21 febbraio - 30 marzo 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Previdenza - Avvocati iscritti alla Cassa nazionale di previdenza e assistenza, titolari anche di pensione di vecchiaia nella gestione INPS - Sanzioni per omessa o tardiva presentazione della domanda di iscrizione.
 – Legge 20 settembre 1980, n. 576 (Riforma del sistema previdenziale forense), artt. 10 e 22, secondo comma..... Pag. 20

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **17.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 marzo 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Ambiente - Acque pubbliche - Norme della Regione Liguria - Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2018 - Semplificazione in materia di autorizzazione idraulica per interventi inerenti l'alveo o le sponde di corsi d'acqua.
Ambiente - Caccia - Norme della Regione Liguria - Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2018 - Previsione della possibilità per la Regione di avvalersi, per le attività di controllo faunistico, anche del concorso di coadiutori appositamente formati - Eccezioni al divieto di commerciare fauna selvatica morta.
 – Legge della Regione Liguria 28 dicembre 2017, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2018), artt. 15, 24 [, comma 2,] e 35 [, comma 3]..... Pag. 31



- N. 18. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 marzo 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Caccia - Norme della Regione Veneto - Disciplina per l'esercizio della mobilità venatoria dei cacciatori del Veneto.**
- Legge della Regione Veneto 29 dicembre 2017, n. 45 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2018), art. 67. Pag. 34
- N. 54. Ordinanza della Corte di cassazione del 16 febbraio 2018
- Borsa - Intermediazione finanziaria - Attività di vigilanza della CONSOB - Inottemperanza alle richieste della CONSOB o ritardo recato all'esercizio delle sue funzioni - Sanzione amministrativa pecuniaria - Applicazione della sanzione anche nel caso di contestazione di abuso di informazioni privilegiate.**
- Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), art. 187-*quinquiesdecies*, nel testo originariamente introdotto dall'art. 9, comma 2, lett. *b*), della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004).
- Borsa - Intermediazione finanziaria - Abuso di informazioni privilegiate - Sanzioni amministrative pecuniarie comminate dalla CONSOB - Confisca per equivalente.**
- Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), art. 187-*sexies*, introdotto dall'art. 9, comma 2, lett. *a*), della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004).. Pag. 36
- N. 55. Ordinanza della Corte di cassazione del 29 gennaio 2018
- Giustizia amministrativa - Domanda di equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Condizione di proponibilità della previa presentazione dell'istanza di prelievo.**
- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 54, comma 2. Pag. 53
- N. 56. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 29 gennaio 2018
- Borsa - Disciplina degli intermediari finanziari - Provvedimenti cautelari applicabili ai consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede - Sospensione cautelare, per il periodo massimo di un anno, dall'esercizio dell'attività.**
- Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), art. 55, comma 2. Pag. 59



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 65

Ordinanza 6 febbraio - 29 marzo 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Remunerazione del servizio con un aggio percentuale interamente a carico del debitore in caso di pagamento oltre il sessantesimo giorno dalla notifica della cartella.

- Decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), art. 17, comma 1, come sostituito dall'art. 32, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

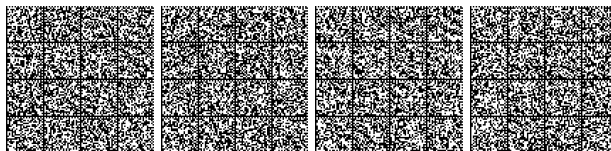
Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 17 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), come sostituito dall'art. 32, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, promosso dalla Commissione tributaria regionale della Lombardia, nel procedimento vertente tra Dolce & Gabbana Trademarks srl con socio unico ed Equitalia Nord spa, poi incorporata da Equitalia Servizi di riscossione spa, con ordinanza dell'8 giugno 2016, iscritta al n. 264 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2017.



Visti gli atti di costituzione di Dolce & Gabbana Trademarks srl con socio unico e di Equitalia Servizi di riscossione spa, quale società incorporante di Equitalia Nord spa, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nella udienza pubblica del 6 febbraio 2018 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Eugenio Briguglio e Claudio Consolo per Dolce & Gabbana Trademarks srl con socio unico, Marcello Cecchetti e Alfonso Papa Malatesta per Equitalia Servizi di riscossione spa, quale società incorporante di Equitalia Nord spa, e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che la Commissione tributaria regionale della Lombardia - nel corso di un giudizio di appello avverso la sentenza della Commissione tributaria provinciale di Milano di rigetto del ricorso proposto per l'annullamento di una cartella di pagamento nella parte riguardante i compensi di riscossione - con ordinanza dell'8 giugno 2016, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 (*recte*: comma 1) del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), «nonché» dell'art. 32, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2;

che il giudice *a quo*, affermata la rilevanza della questione, ne sostiene la non manifesta infondatezza con riferimento ai predetti parametri costituzionali, posto che, in particolare, sarebbero violati:

- l'art. 3, primo comma, Cost., in quanto la disposizione censurata creerebbe una disparità di trattamento tra il contribuente che paghi tempestivamente la somma quantificata nell'avviso di accertamento e il contribuente che decida di far valere in giudizio le proprie ragioni, il quale, in ipotesi di soccombenza (anche parziale), viene attinto da una cartella di pagamento ed è tenuto al pagamento del compenso di riscossione, ed, inoltre, essa non prevederebbe un ancoraggio della remunerazione al costo del servizio di riscossione effettivamente svolto;

- l'art. 24, primo comma, Cost., in quanto il censurato art. 17 avrebbe l'effetto indiretto di dissuadere il contribuente dal far valere le proprie ragioni davanti all'autorità giudiziaria, posto che, agli inevitabili costi connessi alla scelta della via contenziosa, aggiunge il costo del compenso di riscossione;

- l'art. 97, primo comma, Cost., in quanto «l'Ufficio procede alla iscrizione a ruolo senza alcuno invito preventivo» ed, inoltre, «ad Equitalia s.p.a., un soggetto di diritto privato, ancorché partecipato dallo Stato [...], viene attribuita una posizione di preminenza e di favore nei confronti della platea dei contribuenti e degli stessi concorrenti nell'attività di riscossione, facendolo beneficiare di compensi di tale entità in assenza di una corrispondente attività di impresa (e dei relativi costi) effettivamente svolta», con conseguente difetto di organizzazione secondo criteri di imparzialità della funzione pubblica di riscossione;

che, con atto depositato il 30 gennaio 2017, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale sostiene la non fondatezza della questione sollevata sulla base delle seguenti considerazioni:

- ragionevole sarebbe la scelta di politica fiscale del legislatore di addossare l'onere della riscossione non sulla fiscalità generale (comprensiva dei contribuenti in regola con gli adempimenti fiscali) ma sui soli soggetti "morosi", dovendosi includere tra essi anche coloro che, raggiunti da una cartella di pagamento, adempiono nel termine di sessanta giorni dalla sua notifica;

- contrariamente a quanto asserito dal giudice *a quo*, il contribuente che sceglie di impugnare l'atto di accertamento non dovrebbe necessariamente attendere la notifica della cartella di pagamento per versare quanto dovuto, potendo pagare a seguito della notifica dell'atto impositivo, senza aspettare l'iscrizione a ruolo a titolo provvisorio della frazione di imposta dovuta e la successiva notifica della cartella di pagamento;

- sarebbe del tutto indimostrato che la determinazione del compenso di riscossione determini una sovracompensazione del servizio, in quanto la finalità cui tende la determinazione dell'aggio, e cioè la remunerazione dei costi complessivi sostenuti dall'agente della riscossione, non implica una sua necessaria correlazione con la singola operazione condotta da quest'ultimo;

- nell'esercizio della propria discrezionalità il legislatore ben potrebbe, ragionevolmente, assicurare l'obiettivo di garantire l'equilibrio economico del sistema della riscossione attraverso tecniche di riparto che distribuiscano il costo complessivo del sistema e i fattori di rischio che lo caratterizzano sulla platea dei contribuenti «secondo parametri mutualistico-attuariali», risultando ragionevole la scelta di stabilire l'aggio nella misura rigidamente proporzionale rispetto all'importo del debito, comprensivo degli interessi, che ha dato causa all'esecuzione, mentre, di contro, la fissazione di un limite massimo finirebbe, inevitabilmente e irragionevolmente, per riversare la parte maggiore del costo delle esecuzioni infruttuose sulla platea dei contribuenti il cui inadempimento è minore;



che, in particolare, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri la questione sollevata in relazione all'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'irragionevolezza, sarebbe infondata, perché sarebbe del tutto indimostrato che il tasso proporzionale applicato su tutte le esecuzioni fruttuose è eccedente rispetto all'obiettivo di remunerazione dell'intero sistema della riscossione; ugualmente infondata sarebbe la questione relativa al medesimo parametro costituzionale sotto il profilo della disparità di trattamento, in quanto si tratterebbe chiaramente di situazioni diverse disciplinate in maniera eterogenea;

che, con atto depositato il 30 gennaio 2017, si è costituita la società Dolce & Gabbana Trademarks srl con socio unico, appellante nel giudizio *a quo*, sostenendo l'illegittimità costituzionale della norma censurata;

che, con atto depositato il 31 gennaio 2017, si è costituita Equitalia Servizi di riscossione spa, quale società incorporante di Equitalia Nord spa con effetto dal 1° luglio 2016, eccedendo l'inammissibilità della questione, sotto i seguenti profili:

- inesatta ed equivoca individuazione del relativo oggetto, in quanto il giudice rimettente, pur censurando l'art. 17, fonderebbe il proprio ragionamento coinvolgendo una disposizione diversa - ovvero l'art. 29 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, come modificato dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) -, dalla quale deriverebbero gli effetti asseritamente incostituzionali lamentati dalla Commissione tributaria regionale (sarebbe, infatti, il mancato pagamento a seguito di accertamento e non l'eventuale impugnazione dell'atto di accertamento a determinare l'avvio delle attività di riscossione e quindi l'applicazione del citato art. 17, con la relativa previsione dell'aggio);

- difetto di motivazione, posto che, secondo quanto sopra rilevato, le argomentazioni svolte dal giudice rimettente riguarderebbero una disposizione legislativa differente da quella censurata, ovvero l'art. 29 del d.l. n. 78 del 2010, mancando, quindi, un supporto motivazionale con riferimento al denunciato art. 17;

- difetto di motivazione sulla rilevanza, sotto il profilo della carente descrizione della fattispecie, in quanto il giudice rimettente non specificerebbe la data esatta in cui è stato emesso l'avviso di accertamento, con ciò impedendo di verificare se trova applicazione l'art. 29 del d.l. n. 78 del 2010 e, in caso positivo, di individuare quale versione dello stesso (se quella originaria, a norma della quale le prescrizioni ivi contenute si applicano agli atti emessi a partire dal 1° luglio 2011, o quella successiva alla modifica introdotta dal decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria», a norma della quale le prescrizioni ivi contenute si applicano agli atti emessi a partire dal 1° ottobre 2011);

- quanto agli artt. 3 e 24 Cost., difetto assoluto di rilevanza: un'eventuale pronuncia su tali censure - per come formulate dal giudice rimettente - non potrebbe incidere in alcun modo sulla definizione del giudizio dal quale è scaturito l'incidente di costituzionalità, in quanto, mentre esse ruotano intorno alla distinzione tra il contribuente che paga tempestivamente le somme indicate nell'avviso di accertamento e il contribuente che, invece, decide di ricorrere avverso tale avviso, oggetto del giudizio dinanzi alla Commissione tributaria regionale è la cartella di pagamento (e non quindi l'avviso di accertamento);

- omissivo tentativo di interpretazione della norma censurata in conformità ai parametri costituzionali evocati, mancando qualsiasi sforzo di una interpretazione costituzionalmente orientata da parte del giudice *a quo*, rinvenibile, peraltro, in precedenti pronunce di Commissioni tributarie regionali e provinciali;

che, nel merito, la società sostiene l'infondatezza della questione sotto tutti i profili dedotti, rilevando quanto segue:

- con riferimento alla disparità di trattamento, in violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., tra il contribuente che paghi tempestivamente le somme indicate nell'avviso di accertamento e il contribuente che, invece, decida di ricorrere avverso tale avviso, il censurato art. 17, occupandosi della misura del compenso di riscossione, nulla direbbe in merito alla decisione del contribuente di far valere le proprie ragioni in giudizio, non determinando quindi alcuna disparità di trattamento nei termini esposti dal giudice rimettente;

- in relazione al medesimo parametro, la pretesa irrazionalità della norma legislativa per mancato ancoraggio della misura dell'aggio all'attività di riscossione in funzione delle specifiche attività svolte nei confronti del singolo debitore non sussisterebbe, atteso che correttamente il compenso sarebbe destinato a remunerare la complessa attività di istituzione e il mantenimento in efficienza del sistema nazionale della riscossione, e, peraltro, sarebbe determinato in base a criteri non arbitrari né irragionevoli e, infine, idonei ad assicurare la necessaria correlazione ai costi effettivi;

- egualmente infondata sarebbe la censura di cui all'art. 24, primo comma, Cost., in quanto non vi sarebbe alcuna correlazione tra l'esercizio del diritto di impugnazione dell'atto impositivo e l'obbligo di corrispondere il compenso di riscossione, dato che l'aggravio cui fa riferimento il giudice *a quo* non deriverebbe dall'esercizio del diritto di difesa ma esclusivamente dal mancato adempimento spontaneo all'eventuale atto impositivo, adempimento che, peraltro, lascerebbe salvo il diritto alla restituzione di quanto versato nell'ipotesi in cui l'impugnazione venga accolta, ferma restando, inoltre, la previsione della possibilità, su istanza motivata del ricorrente, di sospensione dell'esecuzione degli atti impugnati dinanzi alle Commissioni tributarie ai sensi dell'art. 47 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413);



- infondata, infine, sarebbe la censura di cui all'art. 97, primo comma, Cost., perché, da un lato, il principio di imparzialità sul versante dell'organizzazione degli uffici delle amministrazioni pubbliche non riguarderebbe né il «principio della collaborazione e della buona fede» invocato dal giudice rimettente, né il fatto che venga assegnato ad un soggetto privato l'esercizio della funzione di riscossione, né, infine, la circostanza che tale funzione sia remunerata con i compensi disciplinati dalla norma oggetto di censura, e, dall'altro lato, non si comprenderebbe in che termini il censurato art. 17 porrebbe l'agente della riscossione in una «posizione di preminenza» rispetto ai contribuenti;

che in data 5 gennaio 2018 la società Dolce & Gabbana Trademarks srl ha depositato documenti reputati rilevanti ai fini della definizione del giudizio;

che in data 16 gennaio 2018 l'Agenzia delle entrate - Riscossione, ente subentrato ex art. 1, comma 3, del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, in legge 1° dicembre 2016, n. 225, nei rapporti giuridici, anche processuali, della società Equitalia Servizi di riscossione spa, ha depositato memoria, ripercorrendo le argomentazioni già sviluppate nell'atto di costituzione e sostenendo l'opportunità di disporre quantomeno una limitazione della retroattività degli effetti di una eventuale declaratoria di incostituzionalità in considerazione delle «esigenze dettate dal ragionevole bilanciamento tra i diritti e i principi coinvolti» (sentenza n. 10 del 2015);

che in data 16 gennaio 2018 la società Dolce & Gabbana Trademarks srl ha depositato memoria, ribadendo la rilevanza della questione sollevata;

che, in particolare, sviluppa le proprie argomentazioni incentrate sui seguenti profili preliminari:

- manifesta infondatezza dell'eccezione di inammissibilità sollevata per insufficiente descrizione della fattispecie: la data di emissione dell'avviso di accertamento sarebbe irrilevante, in quanto, in base alla normativa vigente al momento dell'emissione della cartella impugnata, il contribuente sarebbe tenuto comunque a pagare l'aggio, anche in ipotesi di pagamento tempestivo, ed inoltre dall'ordinanza di remissione risulterebbe che il debito tributario iscritto a ruolo concerne l'imposta sulle persone giuridiche (IRPEG) e l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) per i periodi d'imposta 2004 e 2005, mentre l'art. 29 del d.l. n. 78 del 2010 si applica solo alle attività di riscossione inerenti quelli «ancora in corso al 31 dicembre 2007»;

- manifesta infondatezza dell'eccezione di inammissibilità sollevata per difetto assoluto di rilevanza delle censure riferite agli artt. 3, primo comma, e 24, primo comma, Cost., in quanto, nonostante alcune argomentazioni del giudice rimettente si sviluppino intorno alla posizione del contribuente destinatario di un avviso di accertamento, la fattispecie in esame riguarda una cartella di pagamento con la quale viene imposto il compenso per l'agente della riscossione;

- manifesta infondatezza dell'eccezione di inammissibilità sollevata per difetto di tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata;

- manifesta infondatezza dell'eccezione di inammissibilità sollevata per imprecisa individuazione della norma censurata, in quanto la disposizione censurata sarebbe proprio l'art. 17 del d.lgs. n. 112 del 1999, come novellato dall'art. 32 del d.l. n. 185 del 2008, mentre l'art. 29 del d.l. n. 78 del 2010 verrebbe menzionato dalla Commissione tributaria regionale rimettente al solo scopo di illustrare le censure attraverso un raffronto con la disciplina sopravvenuta;

- manifesta infondatezza dell'eccezione di inammissibilità sollevata per difetto di motivazione delle censure, essendo individuati in maniera puntuale i parametri di legittimità evocati e gli specifici vizi;

che, nel merito, viene affermata la fondatezza della censura di cui all'art. 97, comma primo, Cost., sulla base di quanto affermato nella sentenza n. 480 del 1993 della Corte costituzionale, dalla quale si ricaverebbero alcuni principi cui dovrebbe uniformarsi la disciplina sui compensi degli agenti di riscossione (la possibilità di imporre costi al contribuente solo ove costui vi abbia dato causa con il suo inadempimento dell'obbligo tributario; l'imprescindibile ancoraggio al costo del servizio; la necessità della previsione di un tetto minimo e un tetto massimo), nonché delle censure riferite agli artt. 3, primo comma, e 24, primo comma, Cost., posto che il contribuente in buona fede che scelga di proporre ricorso contro l'avviso di accertamento, e che non si sottrae all'imposizione tributaria parziale da onorare in corso di giudizio, si troverebbe a dover necessariamente corrispondere su tali somme anche l'aggio;

che, infine, viene evidenziato che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, dall'accoglimento della questione sollevata non potrebbe derivare alcun vulnus alla finanza pubblica, in quanto, in primo luogo, la disciplina in esame sarebbe rimasta in vigore per un periodo particolarmente limitato, ed, in secondo luogo, non vi sarebbe alcuna conseguenza sul bilancio dello Stato, poiché il beneficiario del compenso è l'agente della riscossione.

Considerato che la Commissione tributaria regionale della Lombardia dubita della legittimità costituzionale dell'art. 17 (*recte*: comma 1) del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), «nonché» dell'art. 32, comma 1, lettera *a*), del decreto-



legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione;

che la questione sollevata dal giudice *a quo* presenta plurimi profili di inammissibilità;

che, con riferimento all'ultimo dei parametri costituzionali evocati (art. 97 Cost.), manca una adeguata motivazione a supporto della relativa censura, la quale risulta formulata in maniera confusa ed oscura;

che, quanto alle altre censure, sussiste un'assoluta indeterminazione ed ambiguità del petitum;

che, nella prospettazione incentrata sulla disparità di trattamento nonché sulla violazione dell'art. 24 Cost., l'ordinanza di rimessione, nella sua laconicità, sembra tesa ad incidere sulla disciplina dell'aggio, ma non è chiaro se si invochi senz'altro la sua eliminazione ovvero se si intenda colpire la disposizione che autorizza l'emissione della cartella di pagamento pur in presenza di impugnazione dell'avviso di accertamento, disposizione che tuttavia non è indicata né espressamente censurata dalla Commissione tributaria regionale;

che, in relazione alla presunta irrazionalità del sistema, invece, sembra che il giudice rimettente si dolga dell'aggio non in quanto tale ma solo perché non ancorato al costo effettivo dell'attività di riscossione e sembra, quindi, invocare un intervento non totalmente caducatorio ma teso a ridisegnare la disciplina del compenso dell'agente di riscossione in maniera tale da garantire tale ancoraggio;

che, d'altro canto, a volere così intendere la richiesta del giudice *a quo*, residua un insuperabile margine di ambiguità poiché - in mancanza dell'indicazione dei criteri da seguire per la quantificazione dell'aggio - la prospettazione dell'ordinanza di rimessione si presta ad una duplice lettura della asserita sproporzione del compenso: rispetto ai costi complessivi dell'attività svolta dall'agente della riscossione oppure rispetto al costo della specifica procedura esecutiva;

che tale indeterminazione e oscurità del petitum non è risolta neanche nelle conclusioni dell'ordinanza, che si limitano ad una generica richiesta di declaratoria di incostituzionalità dell'art. 17, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 1999;

che pertanto, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, sussiste la manifesta inammissibilità della questione sollevata (*ex plurimis*, ordinanze n. 227 del 2016 e n. 269 del 2015).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), come sostituito dall'art. 32, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, dalla Commissione tributaria regionale della Lombardia, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

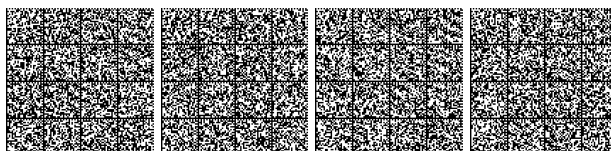
Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 marzo 2018.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



N. 66

Sentenza 21 febbraio - 30 marzo 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Disposizioni varie in materia di tutela del paesaggio (ricognizione ad opera della Giunta regionale degli immobili e delle aree dichiarate di notevole interesse pubblico e delle aree tutelate per legge, nelle more dell'approvazione del piano paesaggistico), acque ed acquedotti (disciplina degli interventi di manutenzione degli alvei, delle opere idrauliche in alveo, delle sponde e degli argini dei corsi d'acqua) e cave (disciplina della lavorazione e dello stoccaggio, presso cave non estinte, di materiali di scavo costituiti da sabbia e ghiaia, provenienti dalla realizzazione di opere pubbliche e pubblica utilità; divieto di apertura di nuove cave per 9 anni; limiti all'ampliamento delle cave di sabbia e ghiaia non ancora estinte).

- Legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), artt. 63, comma 7, 68, comma 1, 95, commi 2, 4 e 5.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 63, comma 7, 68, comma 1, e 95, commi 2, 4 e 5, della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 febbraio - 2 marzo 2017, depositato in cancelleria il 7 marzo 2017 e iscritto al n. 28 del registro ricorsi 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nella udienza pubblica del 20 febbraio 2018 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Ezio Zanon e Andrea Manzi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso spedito per la notifica il 28 febbraio 2017 e depositato il successivo 7 marzo, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, degli artt. 63, comma 7, 68, comma 1, e 95, commi 2, 4 e 5, della legge della Regione Veneto del 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017).



2.- L'impugnato art. 63, comma 7, inserendo il comma 1-*bis* all'art. 45-*ter* della legge della Regione Veneto 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio), dispone che «[l]a Giunta regionale, in attuazione all'accordo con il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (MiBACT) di cui agli articoli 135, comma 1 e 143, comma 2, del Codice, nelle more dell'approvazione del piano paesaggistico di cui al comma 1, procede alla ricognizione degli immobili e delle aree dichiarate di notevole interesse pubblico e delle aree tutelate per legge di cui, rispettivamente, agli articoli 136 e 142, comma 1, del Codice».

2.1.- Ad avviso del ricorrente, la disposizione regionale prevede un procedimento differente e incompatibile rispetto a quanto previsto dagli artt. 135 e 143 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137», relativi alla pianificazione paesaggistica congiunta tra lo Stato e la Regione, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

L'art. 143, comma 1, cod. beni culturali, dispone che l'elaborazione del piano paesaggistico comprende, tra l'altro, la ricognizione delle aree e degli immobili dichiarati di notevole interesse pubblico e di interesse paesaggistico, ai sensi dell'art. 136 e all'art. 142, cod. beni culturali; l'art. 135, comma 1, cod. beni culturali, a sua volta, prevede che lo Stato e le Regioni assicurano che il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito e che a tal fine le Regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante «piani paesaggistici». L'elaborazione dei detti «piani paesaggistici» avviene congiuntamente tra Ministero e Regioni «limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere *b*), *c*) e *d*)», tra cui sono compresi anche «[gli] immobili e [le] aree dichiarati di notevole interesse pubblico».

La disposizione regionale, nel prevedere la ricognizione degli immobili e delle aree ad opera della sola Giunta regionale, violerebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio. Le aree richiamate dalla legislazione regionale, infatti, coincidono con i beni contemplati dall'art. 143, comma 1, lettere *b*) e *c*), cod. beni culturali, come oggetto minimo necessario del piano paesaggistico, per le quali il riportato art. 135, comma 1, cod. beni culturali, prevede inderogabilmente che la pianificazione avvenga in modo congiunto tra Ministero e Regioni.

Questa previsione, prosegue il ricorrente, inibisce alla Regione, seppure in via temporanea, di operare unilateralmente la ricognizione dei beni e delle aree in questione.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ricorda che il piano paesaggistico congiunto deve essere approvato in tempi certi, come statuito dall'art. 143, comma 2, cod. beni culturali. Tale disposizione prescrive che l'accordo tra Ministero e Regione indichi il termine entro il quale il piano dovrà essere elaborato e approvato e che, decorso inutilmente tale termine, il piano sia approvato dal Ministro in via sostitutiva.

Il ricorrente precisa, inoltre, che la competenza a dettare le norme di legge che disciplinano la materia della tutela del paesaggio spetta in via esclusiva allo Stato; l'intervento regionale in materia di paesaggio è di livello esclusivamente pianificatorio-amministrativo.

Il Presidente del Consiglio dei ministri fa presente altresì che la disposizione impugnata non è in linea con gli obiettivi del Protocollo di intesa del 15 luglio 2009, sottoscritto tra il Ministero per i beni e le attività culturali e la Regione Veneto, e con il successivo disciplinare, nonostante il richiamo all'accordo contenuto nella disposizione regionale impugnata.

Il richiamato Protocollo non prevedeva, infatti, alcuna competenza legislativa regionale in proposito, e all'art. 6 specificava che le parti si sarebbero impegnate a completare l'elaborazione congiunta del piano «entro il 31 dicembre 2010».

Il Protocollo del 15 luglio 2009 stabiliva anche che il piano avrebbe formato oggetto di accordo tra il Ministero e la Regione, ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi). L'art. 10, comma 3, del Protocollo prevede, inoltre, l'impegno delle parti a «completare la ricognizione indicata all'art. 143, comma 1, lettere *b*) e *c*), cod. beni culturali, ivi compresa la determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso intese ad assicurare, rispettivamente, la conservazione dei valori espressi e la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione, entro il 31 dicembre 2009».

L'intesa, pertanto, non contemplava alcun intervento «“sostitutivo” o “interinale”» della Regione, neanche relativamente ai beni di cui all'art. 143, comma 1, lettere *b*) e *c*), oggetto, invece, della disposizione impugnata.

3.- L'impugnato art. 68, comma 1, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, rubricato «Norme semplificative per la realizzazione degli interventi di sicurezza idraulica», dispone che «[g]li interventi di manutenzione degli alvei, delle opere idrauliche in alveo, delle sponde e degli argini dei corsi d'acqua, compresi gli interventi sulla vegetazione ripariale arborea e arbustiva, finalizzati a garantire il libero deflusso delle acque possono essere eseguiti senza necessità di autorizzazione paesaggistica, ai sensi dell'articolo 149 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 [...] e della valutazione di incidenza ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 “Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche” previa verifica della sussistenza di tali presupposti ai sensi delle disposizioni statali e regionali».



3.1.- Secondo il ricorrente, la disposizione regionale, sottraendo alcuni interventi all'autorizzazione paesaggistica, appare costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *s*) e *m*), Cost., in quanto compete solo al legislatore statale individuare le tipologie di interventi per i quali l'autorizzazione paesaggistica non è richiesta.

Sono richiamate le sentenze n. 207 del 2012 e n. 238 del 2013. Secondo le citate decisioni, «chiare ed inequivocabili sono [...] le esigenze di uniformità della disciplina in tema di autorizzazione paesaggistica su tutto il territorio nazionale, tanto da giustificare - grazie al citato parametro (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.) - che si impongano anche all'autonomia legislativa delle Regioni»; non sarebbe, pertanto, consentito alle Regioni «individuare altre tipologie di interventi realizzabili in assenza di autorizzazione paesaggistica, al di fuori di quelli tassativamente individuati dall'art. 149, lettera *a*), del decreto legislativo n. 42 del 2004».

Il ricorrente sottolinea che l'art. 12, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83 (Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo), convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2014, n. 106, come modificato dall'art. 25, comma 2, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito con modificazioni nella legge 11 novembre 2014, n. 164, ha previsto che, con regolamento da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), su proposta del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, d'intesa con la Conferenza unificata, sono individuate le tipologie di interventi per i quali l'autorizzazione paesaggistica non è richiesta, ai sensi dell'articolo 149, cod. beni culturali, sia nell'ambito degli interventi di lieve entità (già compresi nell'Allegato 1 al decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 139, intitolato «Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell'articolo 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni»), sia mediante definizione di ulteriori interventi minori privi di rilevanza paesaggistica.

La disposizione regionale impugnata si porrebbe in contrasto con questi principi perché creerebbe «un'area di franchigia dall'autorizzazione paesaggistica per gli interventi in essa contemplati». Inoltre, la disposizione non specifica quali siano i «presupposti», la cui verifica renderebbe operante l'esonerazione dall'autorizzazione prevista dalle norme statali. Appare al ricorrente inconsistente la formula secondo cui gli interventi in questione dovrebbero essere «finalizzati a garantire il libero deflusso delle acque», posto che l'innovazione normativa trascurerebbe comunque le caratteristiche tecniche e l'entità materiale delle conseguenze.

Ad avviso del ricorrente, le norme statali di esonerazione dall'autorizzazione paesaggistica costituiscono eccezioni al principio di cui all'art. 146, cod. beni culturali, che devono essere tassativamente formulate e restrittivamente interpretate. La disposizione impugnata presenta, al contrario, una «formula ampia e indeterminata» che si traduce «nell'abrogazione in concreto dell'autorizzazione per una intera classe di interventi, identificati soltanto in base al loro presunto fine».

Si realizzerebbe, dunque, una sovrapposizione della legislazione regionale alla competenza statale esclusiva esercitata con gli artt. 146 e 149, cod. beni culturali.

4.- Viene censurato altresì l'art. 95 della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, rubricato «Prime disposizioni in materia di pianificazione regionale delle attività di cava», con riguardo ai commi 2, 4 e 5.

4.1.- L'impugnato comma 2 dell'art. 95 stabilisce che «[è] consentito, previa autorizzazione della struttura regionale competente in materia di attività estrattive, lo stoccaggio e la lavorazione, nelle cave non estinte, di materiali da scavo costituiti da sabbie e ghiaie, provenienti dalla realizzazione delle opere [pubbliche] di cui al comma 1, con almeno 500.000 metri cubi di materiale di risulta, ove sussistano le seguenti condizioni: *a*) i materiali sono qualificabili come sottoprodotti ai sensi della vigente normativa; *b*) i materiali conferiti sono equiparabili per tipologia al materiale costituente il giacimento coltivato nella cava».

4.1.1.- Secondo il ricorrente, la disposizione regionale inciderebbe sulla disciplina del trattamento dei sottoprodotti, prevista dall'art. 184-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), sovrapponendosi alla disciplina statale esclusiva in tema di stoccaggio dei sottoprodotti da scavo.

La disciplina delle procedure per lo smaltimento delle rocce e terre da scavo atterrebbe infatti al trattamento dei residui di produzione e sarebbe perciò da ascrivere alla «tutela dell'ambiente», affidata dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (sono richiamate le sentenze n. 232 e n. 70 del 2014 e n. 300 del 2013).

La disposizione impugnata violerebbe questi principi, basandosi sul presupposto che i materiali di scarto, equiparabili al giacimento coltivato nella cava e provenienti da cantieri di opere pubbliche, siano classificabili come «sottoprodotti» e non come rifiuti e possano essere stoccati e lavorati in cava. La norma regionale contrasterebbe con la disciplina statale, di competenza esclusiva ex art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in materia di sottoprodotti da



scavo, contenuta negli artt. 183, comma 1, lettera *qq*), e 184-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006 e nel decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 10 agosto 2012, n. 161 (Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo).

Secondo il ricorrente, tale decreto stabilisce, «come principi fondamentali», che i materiali e le rocce da scavo debbano essere estratti, utilizzati, riutilizzati esclusivamente in attuazione di un apposito «Piano di Utilizzo» (di cui all'art. 5 del citato d.m. n. 161), e che ne sia sempre garantita la caratterizzazione ambientale, cioè l'«attività svolta per accertare la sussistenza dei requisiti di qualità ambientale dei materiali da scavo in conformità a quanto stabilito dagli Allegati 1 e 2» (art. 1, lettera *g*, del citato d.m.).

Ad avviso del ricorrente, queste regole valgono anche per i materiali da scavo costituenti sottoprodotti. L'art. 4 del d.m. n. 161 del 2012, infatti, ai commi 1 e 2, definisce sottoprodotto il materiale da scavo «che risponde ai seguenti requisiti: *a*) il materiale da scavo è generato durante la realizzazione di un'opera, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale materiale; *b*) il materiale da scavo è utilizzato, in conformità al Piano di Utilizzo: 1) nel corso dell'esecuzione della stessa opera [...] o di un'opera diversa [...]; 2) in processi produttivi, in sostituzione di materiali di cava; *c*) il materiale da scavo è idoneo ad essere utilizzato direttamente, ossia senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale [...]; *d*) il materiale da scavo, per le modalità di utilizzo [...], soddisfa i requisiti di qualità ambientale, di cui all'Allegato 4».

La disposizione impugnata, prosegue il ricorrente, consentendo «indiscriminatamente» la destinazione dei sottoprodotti di scavo allo stoccaggio in cava, sulla sola base del generico accertamento che i materiali siano «equiparabili» a quelli coltivati nella cava stessa, vanifica la previsione del piano di utilizzo e la garanzia che i sottoprodotti in questione, attraverso la opportuna caratterizzazione, presentino i requisiti di qualità ambientale, di cui all'Allegato 4 del citato decreto ministeriale.

Lo stoccaggio a tempo indeterminato in cave «equiparabili» vanificherebbe poi la previsione del medesimo decreto, secondo cui, decorso il termine di utilizzo previsto dal piano, il materiale di scavo perde la qualifica di sottoprodotto e viene qualificato come rifiuto, con applicazione della pertinente legislazione di tutela ambientale (art. 5, commi 6, 7, 8 e 9, del d.m. n. 161 del 2012).

4.2.- L'impugnato art. 95, comma 4, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, vieta per un periodo di nove anni l'autorizzazione di nuove cave di sabbia e ghiaia.

4.2.1.- Secondo il ricorrente, la norma dispone «un'aprioristica ed indiscriminata» sospensione del rilascio dei titoli minerari che impedisce per un lasso di tempo non trascurabile, sia l'avvio di nuove iniziative nello specifico settore estrattivo, sia l'esperimento delle procedure di valutazione di compatibilità correlate a progetti futuri, previste dall'art. 7 del d.lgs. n. 152 del 2006. Essa determina un «effetto sostanzialmente interdittivo» rispetto alle attività di coltivazione di nuove cave di inerti, eludendo l'obbligo di ponderazione di ciascuna proposta progettuale, anche in relazione alle rispettive alternative praticabili, imposto dalla normativa in tema di VIA, riconducibile alla potestà legislativa esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Il ricorrente richiama la sentenza n. 199 del 2014 della Corte costituzionale, secondo cui le discipline relative alla valutazione di impatto ambientale «debbono essere ascritte alla materia della “tutela dell'ambiente” in ordine alla quale lo Stato ha competenza legislativa esclusiva, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.».

La difesa statale evidenzia anche che questa Corte ha ritenuto l'illegittimità costituzionale di norme regionali che disponevano dell'efficacia di titoli minerari in assenza di procedure di valutazione di impatto ambientale, in base all'assunto che una tale disciplina potrebbe «mantenere inalterato lo status quo, sostanzialmente sine die, superando qualsiasi esigenza di “rimodulare” i provvedimenti autorizzatori in funzione delle modifiche subite, nel tempo, dal territorio e dall'ambiente» (sentenza n. 67 del 2010), e sarebbe, quindi, «atta ad eludere l'osservanza nell'esercizio dell'attività di cava della normativa di VIA» (sentenza n. 246 del 2013).

Secondo il ricorrente, l'impugnato art. 95, comma 4, contrasta anche con il combinato disposto degli artt. 3, primo comma, e 41 Cost., in quanto il generalizzato divieto di rilascio dei provvedimenti, sebbene astrattamente volto «ad un fine di utilità sociale, quali gli scopi di tutela dell'ambiente» (enumerati al comma 1, dello stesso art. 95), non può ritenersi conforme a ragionevolezza e proporzionalità, poiché impedisce l'esame delle ricadute ambientali e delle specifiche soluzioni tecniche relative alle singole proposte progettuali, precludendo l'assunzione di misure proporzionate rispetto al concreto contenuto di ciascuna istanza di coltivazione mineraria (sono richiamate le sentenze n. 167 del 2009 e n. 152 del 2010).

Nella specie, prosegue il ricorrente, la norma regionale, vietando nuove iniziative economiche nel settore delle cave, renderebbe dominante la posizione degli attuali titolari di autorizzazione alla coltivazione di cave, arrecando loro un beneficio sproporzionato e irragionevole, anche rispetto alla stessa enunciata finalità di protezione dell'ambiente: lo sfruttamento esasperato delle cave esistenti, non più bilanciabile dall'apertura di nuove cave e dalla chiusura e ricomposizione di quelle preesistenti, non potrebbe che tradursi in un maggior pregiudizio complessivo all'ambiente stesso, di cui non è più programmabile un equilibrato utilizzo.



4.3.- Il comma 5 dell'art. 95 della legge reg. Veneto n. 30 del 2016 è impugnato in quanto, pur consentendo l'ampliamento delle cave di sabbia e ghiaia non estinte, lo condiziona alla presenza di taluni requisiti essenziali, ivi compresi un limite massimo, determinato a priori, dei volumi complessivamente assentiti ai singoli operatori richiedenti (comma 5, lettera *a*), nonché una soglia massima prestabilita (di validità almeno triennale) dei volumi estraibili in ampliamento per ciascuna Provincia (comma 5, lettera *d*). Secondo il ricorrente, le previste limitazioni all'esercizio delle iniziative imprenditoriali, concernenti l'ampliamento di preesistenti cave di inerti, derivanti dall'applicazione dell'art. 95 della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, collidono con la competenza esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in materia di tutela della concorrenza; e comunque con la competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente ex art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Il ricorrente ricorda che la giurisprudenza costituzionale ricomprende nella tutela della concorrenza sia le misure legislative «che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e che ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione», sia le misure legislative «di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche» (sono citate le sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007).

Anche in questo caso si assiste, secondo la difesa statale, ad una irragionevole limitazione quantitativa e temporale dell'attività economica di cava che non corrisponde ad una effettiva finalità di tutela dell'ambiente, poiché tale tutela, nel sistema delineato dal d.lgs. n. 152 del 2006, può attuarsi solo attraverso una gestione pianificata delle risorse ambientali, e non attraverso «rigide predeterminazioni legislative delle modalità di tale gestione» che, in quanto non precedute da specifica istruttoria e non modificabili se non attraverso un nuovo *iter* legislativo, in caso di impatto negativo delle misure sono suscettibili di recare danni irreversibili all'ambiente.

5.- Si è costituita in giudizio la Regione Veneto, deducendo l'inammissibilità e l'infondatezza delle questioni.

5.1.- Riguardo all'impugnato art. 63, comma 7, sulla ricognizione, da parte della Giunta regionale, degli immobili e delle aree dichiarate di notevole interesse pubblico e delle aree tutelate per legge di cui, rispettivamente, agli artt. 136 e 142, comma 1, cod. beni culturali, la censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in riferimento alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, appare alla resistente «manifestamente infondata e inammissibile». La legge regionale, infatti, non si porrebbe in antitesi rispetto alle previsioni della legge statale, né interferirebbe in alcun modo rispetto al procedimento formativo e agli effetti del piano paesaggistico.

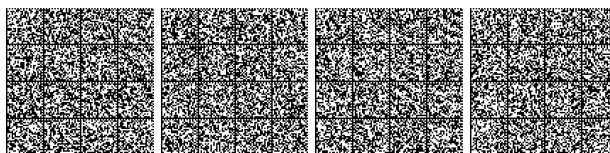
Secondo la resistente, l'art. 135, cod. beni culturali, attribuisce ai piani paesaggistici il compito di definire prescrizioni e previsioni (relative alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela; alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate; alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, per assicurare il minor consumo del territorio; all'individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO), che non formano oggetto dell'art. 63, comma 7, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016.

Tale disposizione, prosegue la resistente, si limita a prevedere un'attività preliminare di natura meramente ricognitiva in ordine agli immobili e alle aree già dichiarate di notevole interesse pubblico e alle aree già tutelate per legge, di cui, rispettivamente, agli artt. 136 e 142, comma 1, cod. beni culturali. Attività, quella indicata dalla norma regionale, che è solo accessoria al procedimento formativo del piano regionale paesaggistico, nonché cedevole nei confronti della successiva attività ricognitiva che venisse ad essere inglobata nel medesimo piano.

La legge regionale e quella statale evocata quale norma interposta opererebbero, sotto il profilo degli effetti, «in ambiti paralleli, ma separati, senza che sia possibile una reciproca interferenza».

Ad avviso della resistente le censure di incostituzionalità devono ritenersi inammissibili, in quanto nessuna concreta lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio sussiste per effetto della disposizione impugnata.

Oggetto della stessa, infatti, è un'attività meramente ricognitiva di vincoli già esistenti e accertati; pertanto la disposizione impugnata non produrrebbe nessun effetto di natura costitutiva e, conseguentemente, nessuna lesione «sostanziale» della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio, né alcun effetto preclusivo rispetto all'applicazione della disciplina statale. L'attività ricognitiva costituirebbe attuazione dello specifico accordo intercorso tra la Regione Veneto e il Ministero per i beni e le attività culturali (MiBAC), in data 15 luglio 2009, a norma dell'art. 143, comma 2, cod. beni culturali.



Sottolinea la resistente che l'accordo prevede che «le parti si impegnano sin d'ora a completare la ricognizione indicata, all'art. 143, comma 1, lettere *b*) e *c*), del Codice». A tal riguardo, la Regione ricorda che è stata sottoscritta un'intesa, ai sensi dell'art. 143, comma 2, «tra il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali (ora Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo - MiBACT) e la Regione del Veneto, in forza della quale è stata disposta la partecipazione da parte della Region[e], con delibera n. 1503/2009 [...], ad un Comitato Tecnico del Paesaggio (CTP), a composizione paritetica ministeriale e regionale», che ha avviato l'attività di ricognizione dei beni paesaggistici e a cui è stata affidata la «definizione dei contenuti del piano» e «il coordinamento delle azioni necessarie alla sua definizione».

Una delle principali attività svolte dal CTP, prosegue la resistente, consiste nella ricognizione e nella validazione degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse. La norma regionale, dunque, non fa che confermare un'attività già in corso di svolgimento sulla base della comune volontà statale e regionale, consentendo peraltro, mediante la pubblicazione della ricognizione, di soddisfare l'interesse generale a conoscere lo stato paesaggistico del territorio, come emerso in sede di CTP, ove è stata più volte discussa l'opportunità di pubblicare, in attesa dell'approvazione del piano paesaggistico regionale, a soli fini informativi, le ricognizioni dei beni paesaggistici ex art. 136, cod. beni culturali, validate dallo stesso CTP.

5.2.- Riguardo all'impugnato art. 68, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, concernente gli interventi di manutenzione degli alvei, delle opere idrauliche in alveo, delle sponde e degli argini dei corsi d'acqua, in assenza di autorizzazione paesaggistica, le censure di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *m*) e *s*), Cost., sono ritenute dalla resistente manifestamente infondate, in quanto omettono di considerare il tenore letterale della disposizione regionale.

Essa, infatti, si pone «in una posizione servente rispetto alla disciplina statale» che definisce il confine entro cui il precetto normativo regionale opera. Gli interventi di sicurezza idraulica da questo contemplati sarebbero esonerati dall'obbligo di sottoposizione all'autorizzazione paesaggistica solo «laddove la relativa fattispecie sia sussumibile nell'ambito delle fattispecie previste dalla legislazione statale» e sempre che «siano previamente accertati i presupposti applicativi dell'esonero», così come disciplinati dalle leggi statali.

La legge regionale avrebbe quindi una «finalità "dichiarativa" e "politica"», essendo diretta a sottolineare la rilevanza teleologica di alcune tipologie di interventi da compiere sul territorio al fine di soddisfare l'interesse pubblico alla sicurezza idraulica. La sua natura «servente», inoltre, le impedirebbe «di innovare l'ordinamento giuridico».

A tale proposito, la difesa regionale richiama il decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata) che, nell'Allegato A, sui casi di esclusione dall'obbligo di autorizzazione paesaggistica, prevede una fattispecie identica a quella della legge regionale.

La disposizione regionale impugnata troverebbe, quindi, «un addentellamento precettivo» in quella regolamentare statale, «che ne suffraga la legittimità» e ne veicola la portata precettiva subordinata alla disciplina statale.

5.3.- Con riferimento all'art. 95, comma 2, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, censurato nella parte in cui consente, previa autorizzazione della struttura regionale competente in materia di attività estrattive, lo stoccaggio e la lavorazione, nelle cave non estinte, di materiali da scavo costituiti da sabbie e ghiaie, provenienti dalla realizzazione di opere pubbliche, la difesa regionale sostiene che la disciplina statale non viene derogata dalla normativa regionale, la quale presuppone che siano soddisfatti tutti i requisiti previsti dalla normativa statale, in assenza dei quali non sarà possibile accedere al regime in parola.

5.4.- In relazione alla censura riferita all'art. 95, comma 4, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, la resistente ravvisa in essa un'incongruenza logica. La norma regionale, che dispone il divieto di nuove aperture di cave di sabbia e ghiaia, postula l'assenza di un procedimento amministrativo. Non sarebbe dunque possibile ipotizzare una lesione sotto forma di mancata attivazione di un segmento procedimentale decisorio qual è quello della valutazione di impatto ambientale (VIA).

L'art. 95, comma 4, è inserito tra le «prime disposizioni in materia di pianificazione regionale delle attività di cava», per «concorrere alla valorizzazione delle risorse non rinnovabili del territorio regionale mediante un loro utilizzo razionale anche attraverso il massimo sfruttamento dei giacimenti ed in coerenza con le politiche regionali di riduzione del consumo di suolo sotto il profilo del contenimento della estrazione di sabbie e ghiaie nel territorio, nonché ai fini della tutela del lavoro e delle imprese del settore estrattivo e della migliore gestione dei materiali inerti estratti nel corso della realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità» (comma 1 dello stesso art. 95). La relativa disciplina andrebbe, dunque, contestualizzata nell'ambito dell'art. 5, della legge reg. Veneto 7 settembre 1982, n. 44 (Norme per la disciplina dell'attività di cava), ove è prevista l'adozione da parte della Regione di un piano regionale dell'attività di cava, il cui scopo e la cui funzione è regolamentare lo svolgimento dell'attività di cava sul territorio regionale.



L'impugnato art. 95, comma 4, avrebbe, perciò, lo scopo di regolamentare, anche sotto il profilo temporale, lo svolgimento dell'attività di cava secondo le finalità indicate.

Secondo la resistente, ciò implica che la Regione possa, «secondo insindacabile valutazione discrezionale», decidere di regolare l'attività di cava per un determinato periodo di tempo, consentendo, come nel caso di specie, solo un limitato ampliamento delle cave già esistenti e vietando l'apertura di nuove cave. Nessuna irragionevolezza sarebbe perciò ravvisabile, ma solo la naturale esplicazione del potere pianificatorio riconosciuto in capo alla Regione, attuato sulla base di una complessiva attività istruttoria (sono richiamati gli allegati alla delibera della Giunta regionale n. 1647 del 21 ottobre 2016).

Tali considerazioni consentirebbero di superare, secondo la difesa regionale, anche le doglianze prospettate in relazione alla presunta lesione della libertà di iniziativa economica. Non vi sarebbe, infatti, alcuna «arbitrarietà» nella previsione di misure limitative della libertà stessa da parte dell'impugnato art. 95, comma 4 (è richiamata la sentenza n. 152 del 2010).

L'attività di cava potrebbe essere limitata rispetto a valori prioritari, quali quelli indicati al comma 1 dello stesso art. 95. La previsione di un limite temporale all'apertura di nuove cave sarebbe, inoltre, frutto di una ponderazione dello status estrattivo regionale, come emerge dall'*iter* legislativo e sarebbe comunque espressione della discrezionalità valutativa affidata alla Regione.

5.5.- Ad avviso della Regione, l'impugnato art. 95, comma 5, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, prevederebbe specifiche e mirate limitazioni all'ampliamento delle cave di sabbia e ghiaia esistenti e non consentirebbe un'indiscriminata espansione delle stesse, ragion per cui il prospettato pregiudizio ambientale appare «un'illazione infondata» alla luce di quanto emerge dall'*iter* che ha preceduto l'adozione della disposizione regionale.

Ad avviso della difesa regionale sarebbero contraddittorie le affermazioni del ricorrente che, da un lato, ritiene l'ampliamento delle cave esistenti alla stregua di uno sfruttamento esasperato, idoneo a ledere il bene ambiente, e, dall'altro, critica le previsioni di limiti e vincoli a tale ampliamento per violazione delle regole della concorrenza.

Prima ancora che infondata, la censura sarebbe inammissibile, risultando la sua esposizione a tal punto confusa e contraddittoria da non far comprendere quali siano le ragioni poste a fondamento della stessa, negandosi le une con le altre. A riprova di ciò, l'asserita lesione della concorrenza sarebbe prospettata in modo «assertivo, senza che sia evocato alcun concreto parametro che evidenzia una tale lesione».

Le doglianze avverso i commi 4 e 5 dell'art. 95, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, sarebbero inoltre ispirate dall'intento di privare la Regione di ogni potere pianificatorio in materia di cave, il che comporterebbe una grave lesione delle sue competenze costituzionalmente e legislativamente garantite, anche in spregio dell'interesse al buon andamento dell'agire pubblico e al soddisfacimento degli interessi collettivi sottesi alla correlata attività amministrativa.

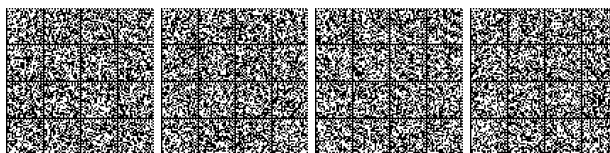
Considerato in diritto

1.- Riservate a separate pronunce le questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri su altre disposizioni della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), lo scrutinio deve essere qui limitato a quelle aventi ad oggetto gli artt. 63, comma 7, 68, comma 1, 95, commi 2, 4 e 5, di detta legge regionale, in riferimento agli artt. 3, 41, e 117, secondo comma, lettere e), m) e s), della Costituzione.

2.- L'impugnato art. 63, comma 7, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, ha inserito i commi 1-bis, 1-ter e 1-quater nell'art. 45-ter, della legge reg. Veneto 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio), il quale disciplina i compiti della Regione funzionali alla realizzazione del piano paesaggistico.

Il Presidente del Consiglio dei ministri si duole della prima parte della disposizione, che ha inserito nel richiamato art. 45-ter il comma 1-bis, il quale così dispone: «La Giunta regionale, in attuazione all'accordo con il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (MiBACT) di cui agli articoli 135, comma 1 e 143, comma 2, del Codice, nelle more dell'approvazione del piano paesaggistico di cui al comma 1, procede alla ricognizione degli immobili e delle aree dichiarate di notevole interesse pubblico e delle aree tutelate per legge di cui, rispettivamente, agli articoli 136 e 142, comma 1, del Codice».

2.1.- Ad avviso del ricorrente, detta norma attribuirebbe un potere unilaterale di tipo «sostitutivo» o «interinale» alla Regione, in contrasto con l'art. 135 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137», il quale richiede la pianificazione congiunta tra Ministero e Regioni e, nel caso di mancata approvazione del piano, un potere sostitutivo in capo al Ministro. Dalla deroga al meccanismo disegnato dal Codice dei beni culturali deriverebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.



2.2.- La questione è fondata.

La disposizione impugnata interseca la disciplina sulla protezione del paesaggio, normativa che, a sua volta, «rispecchia la natura unitaria del valore primario e assoluto dell'ambiente» (sentenza n. 246 del 2017), di esclusiva spettanza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. Il bene ambientale, infatti, ha una morfologia complessa, capace di ricomprendere non solo la tutela di interessi fisico-naturalistici, ma anche i beni culturali e del paesaggio idonei a contraddistinguere in modo originale, peculiare e irripetibile un certo ambito geografico e territoriale.

2.3.- L'ambiente, come più volte affermato da questa Corte, «non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze». Esso «delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale» (sentenza n. 407 del 2002; nello stesso senso, più recentemente, sentenze n. 212 del 2017, n. 210 del 2016 e n. 171 del 2012).

La disciplina statale volta a proteggere l'ambiente e il paesaggio viene quindi «a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza», salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente» (sentenza n. 199 del 2014; nello stesso senso, sentenze n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008, n. 378 del 2007). Essa richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale. In tal senso, l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva di tale "materia-obiettivo" non implica una preclusione assoluta all'intervento regionale, purché questo sia volto all'implementazione del valore ambientale e all'innalzamento dei suoi livelli di tutela.

2.4.- In coerenza con tali orientamenti, il Codice dei beni culturali detta le coordinate fondamentali della pianificazione paesaggistica, affidata congiuntamente allo Stato e alle Regioni.

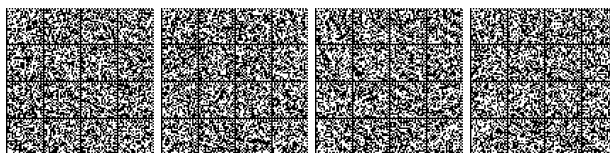
In particolare, l'art. 135 del menzionato Codice stabilisce che lo Stato e le Regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante «piani paesaggistici», ovvero piani urbanistico-territoriali con considerazione dei valori paesaggistici implicati. L'elaborazione di detti piani avviene congiuntamente tra Ministero e Regioni, «limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere *b*), *c*) e *d*) [...]». In altri termini, l'elaborazione del piano deve avvenire congiuntamente con riferimento agli immobili e alle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 (le c.d. "bellezze naturali"), alle aree tutelate direttamente dalla legge ai sensi dell'art. 142 (le c.d. "zone Galasso", come territori costieri, fiumi, torrenti, parchi) e, infine, agli ulteriori immobili ed aree di notevole interesse pubblico (art. 143, lettera *d*).

2.5.- La legislazione statale pone dunque un obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico; tale obbligo, con riferimento ai beni vincolati indicati direttamente dall'art. 135, cod. beni culturali, assurge a principio inderogabile della legislazione statale, a sua volta riflesso della «impronta unitaria della pianificazione paesaggistica [...], tes[a] a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale» (sentenza n. 64 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 210 del 2016, n. 197 del 2014, n. 211 del 2013). Come questa Corte ha già affermato, non è ammissibile la «generale esclusione o la previsione di una mera partecipazione degli organi ministeriali» in procedimenti che richiedono la cooperazione congiunta: in tali ipotesi la tutela paesaggistica verrebbe degradata, «da valore unitario prevalente e a concertazione rigorosamente necessaria, in mera esigenza urbanistica» (sentenza n. 64 del 2015).

2.6.- Alla luce di tali premesse, deve ritenersi che anche la ricognizione dei beni da sottoporre a vincoli paesaggistici debba essere realizzata congiuntamente con lo Stato e, per esso, con il Ministero per i beni e le attività culturali, come emerge dalla lettera del menzionato art. 143, cod. beni culturali, che annovera la ricognizione dei beni di rilevanza paesaggistica tra le attività ricomprese nella «elaborazione» del piano. Posto che l'elaborazione deve avvenire, ai sensi dell'art. 136, comma 1, cod. beni culturali, «congiuntamente tra Ministero e regioni», ne discende che anche l'attività ricognitiva deve essere frutto di un percorso condiviso, in ogni suo passaggio e in ogni sua fase, da Stato e Regioni.

2.7.- In tale direzione si muove, peraltro, il Protocollo d'Intesa del 15 luglio 2009, finalizzato, in attuazione dell'art. 143, comma 2, cod. beni culturali, ad attribuire al piano territoriale regionale di coordinamento (PTRC) «la qualità di piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici» (art. 1 del Protocollo sottoscritto tra Ministero per i beni e le attività culturali e la Regione del Veneto, in attuazione delle disposizioni di cui agli articoli 135, comma 1, e 143 comma 2, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, per l'elaborazione congiunta del piano paesaggistico regionale e relativo disciplinare attuativo).

L'accordo, oltre a istituire un comitato tecnico a composizione mista per il coordinamento e la definizione dell'aggiornamento paesaggistico del piano, ha espressamente disposto, all'art. 10, comma 3, che «le parti si impegnano sin d'ora a completare la ricognizione indicata all'art. 143, comma 1, lettere *b*) e *c*), del Codice», affidando al predetto comitato paritetico la «definizione dei contenuti» del piano e il «coordinamento delle azioni necessarie alla sua redazione».



Di qui il contrasto della disposizione regionale con la normativa statale, e il conseguente accoglimento della questione di legittimità costituzionale.

3.- Il Presidente del consiglio dei ministri ha altresì impugnato l'art. 68, comma 1, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016. La disposizione prevede che «[g]li interventi di manutenzione degli alvei, delle opere idrauliche in alveo, delle sponde e degli argini dei corsi d'acqua, compresi gli interventi sulla vegetazione ripariale arborea e arbustiva, finalizzati a garantire il libero deflusso delle acque possono essere eseguiti senza necessità di autorizzazione paesaggistica ai sensi dell'art. 149 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 [...] e della valutazione di incidenza ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 "Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche" previa verifica della sussistenza di tali presupposti ai sensi delle disposizioni statali e regionali».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, detta norma si porrebbe in contrasto con la disciplina nazionale sull'autorizzazione paesaggistica, che spetterebbe allo Stato in virtù dell'art. 117, secondo comma, lettere *m*) e *s*), Cost. A suo avviso, le eccezioni al principio dell'autorizzazione paesaggistica, previsto dall'art. 146, cod. beni culturali, devono essere tassativamente formulate, in via esclusiva, dal legislatore statale. La disposizione reca invece una «formula ampia e indeterminata», che si traduce «nell'abrogazione in concreto dell'autorizzazione per una intera classe di interventi, identificati soltanto in base al loro presunto fine».

3.1.- La questione è fondata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost.

La disposizione censurata si pone in contrasto con i principi, enunciati da questa Corte, secondo i quali «la legislazione regionale non può prevedere una procedura per l'autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legislazione statale, perché alle Regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica» (sentenze n. 189 del 2016 e n. 235 del 2011; nello stesso senso, sentenze n. 238 del 2013, n. 101 del 2010 e n. 232 del 2008).

La norma regionale esonera determinati provvedimenti dall'autorizzazione paesaggistica richiesta dall'art. 146, cod. beni culturali. In particolare, la normativa statale indica, all'art. 149 di detto Codice, alcune categorie di interventi per cui non è richiesta l'autorizzazione paesaggistica, ma tra queste non rientrano le attività indicate dall'impugnato comma 1 dell'art. 68.

3.2.1.- Va ricordato, inoltre, che l'art. 25, comma 2, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, ha affidato ad un regolamento di delegificazione l'individuazione delle «tipologie di interventi per i quali l'autorizzazione paesaggistica non è richiesta, ai sensi dell'articolo 149 del medesimo Codice dei beni culturali, sia nell'ambito degli interventi di lieve entità già compresi nell'allegato 1 al suddetto regolamento di cui all'articolo 146, comma 9, quarto periodo, cod. beni culturali, sia mediante definizione di ulteriori interventi minori privi di rilevanza paesaggistica».

Tale regolamento, emanato nelle more del presente giudizio di legittimità costituzionale, successivamente all'entrata in vigore delle norme impugnate (decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31, intitolato «Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata»), ha stabilito, per una serie di interventi, l'esonero dall'autorizzazione paesaggistica.

Tra questi, l'Allegato A del d.P.R. n. 31 del 2017, come riporta anche la Regione resistente, ha individuato gli «interventi di manutenzione degli alvei, delle sponde e degli argini dei corsi d'acqua, compresi gli interventi sulla vegetazione ripariale arborea e arbustiva, finalizzati a garantire il libero deflusso delle acque e che non comportino alterazioni permanenti della visione d'insieme della morfologia del corso d'acqua».

3.2.2.- Emerge chiaramente, tuttavia, come la classe di interventi indicati dall'allegato non sia identica a quella prevista dalla norma regionale: essa infatti non menziona le opere idrauliche in alveo (richiamate invece dalla disposizione regionale) e condiziona l'esonero dall'autorizzazione paesaggistica all'«assenza di alterazioni permanenti della visione d'insieme della morfologia del corso d'acqua». La norma regionale ha, quindi, una portata più ampia della regolamentazione statale, sia quanto al tipo di interventi esonerati (le «opere idrauliche in alveo»), sia quanto alle condizioni che devono sussistere per l'esonero (la necessità che gli interventi di manutenzione non alterino la «visione d'insieme della morfologia del corso d'acqua»). Le competenze regionali in materia di difesa del suolo possono rendere opportuni taluni esoneri, ma essi devono essere realizzati sulla base della normativa statale, se del caso a seguito di concertazione con la Regione.



3.3.- Anche a volere ritenere, come prospetta la difesa regionale, coincidenti le due tipologie di interventi (quella regionale e quella statale sopravvenuta), vi è da considerare che la norma regionale avrebbe prodotto, seppure per un limitato arco temporale, un abbassamento degli standard di tutela ambientale, così contravvenendo alla ripartizione costituzionale delle competenze. Ai fini della declaratoria di illegittimità costituzionale, infatti, ciò che rileva è l'intervento peggiorativo, in deroga, della Regione nell'ambito riservato all'esclusiva competenza statale in materia ambientale.

Di qui l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale dell'art. 68, comma 1, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Restano assorbite le ulteriori censure avanzate con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha altresì impugnato i commi 2, 4 e 5 dell'art. 95 della legge della Regione Veneto n. 30 del 2016, rubricato «Prime disposizioni in materia di pianificazione regionale delle attività di cava».

Tale articolo detta una serie di prescrizioni in materia di cave, finalizzate alla valorizzazione delle risorse regionali non riutilizzabili, alla riduzione del consumo di suolo, alla tutela del lavoro e delle imprese del settore estrattivo e alla migliore gestione dei materiali inerti nel corso della realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità (comma 1 dell'art. 95).

4.1.- In via preliminare, è necessario identificare l'ambito materiale sul quale incide la disposizione impugnata.

Essa si inserisce in un ampio intervento, realizzato dalla legge regionale censurata, in materia di pianificazione e gestione dell'attività di cava.

La disciplina generale di tali attività si trova nel regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443 (Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere nel Regno) che, in considerazione della situazione esistente alla data della sua emanazione, era volto a favorire lo sviluppo edilizio e infrastrutturale di un Paese in larga parte ancora rurale e, perciò, meno attento ai valori ambientali e paesaggistici implicati nell'attività estrattiva.

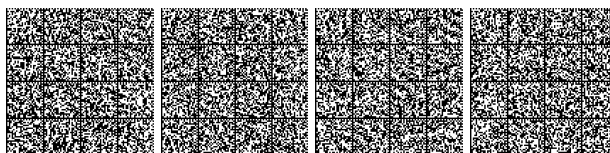
Il r.d. n. 1443 del 1927, accanto agli artt. 826 ed 840 del codice civile, identifica i principi generali di una materia che, anteriormente alla riforma del Titolo V, della Parte II della Costituzione, spettava alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni. Queste ultime potevano intervenire a disciplinare le attività estrattive, mancando specifiche leggi-quadro, sulla base dei principi desumibili dalle vigenti norme statali. Il cosiddetto "primo trasferimento di funzioni amministrative" (art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 12 gennaio 1972, n. 2, recante «Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di acque minerali e termali, di cave e torbiere e di artigianato e del relativo personale») conferì, alle Regioni a statuto ordinario, le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di cave e torbiere, conferimento poi completato dal cosiddetto "secondo trasferimento" (art. 62 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, recante «Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382»).

4.2.- In tale contesto, questa Corte ha ammesso «interventi regionali legislativi (e perciò amministrativi), regolanti l'attività estrattiva e trascendenti il quadro della legislazione nazionale fino allora vigente» (sentenza n. 7 del 1982; nello stesso senso, sentenze n. 488 del 1995 e n. 499 del 1988), incentrati, tra l'altro, nella generale regolamentazione dell'esercizio dell'attività estrattiva previa (secondo il regime proprietario riconosciuto alle stesse) concessione o autorizzazione.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione, la mancata menzione della materia «cave e torbiere» nei cataloghi del novellato art. 117 Cost., ne ha imposto la riconduzione - affermata dalla Corte - alla competenza residuale delle Regioni (sentenze n. 210 del 2016 e n. 246 del 2013).

4.3.- La legge regionale, *in parte qua*, afferisce, dunque, a una materia riconducibile alla competenza residuale delle Regioni, attenendo all'esercizio dei poteri pianificatori in materia di cave. Si tratta dunque di verificare, tramite un'analisi condotta alla luce dell'oggetto e della *ratio* delle singole disposizioni, se queste siano eccedenti rispetto all'oggetto e alla finalità complessiva della normativa, invadendo la competenza legislativa statale e così infrangendo i livelli di tutela ambientale e paesaggistici individuati dallo Stato.

L'attività di cava, infatti, può essere regolata dalle Regioni, fatto salvo il rispetto degli standard ambientali e paesaggistici fissati dalle leggi statali. Questa Corte, anche di recente, ha ricordato «come la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente si debba confrontare con la competenza regionale in materia di cave, senza che ciò, però, possa importare alcuna deroga rispetto a quanto già affermato [...] in ordine ai principi che governano la tutela dell'ambiente» (sentenza n. 210 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 199 del 2014 e n. 246 del 2013). La competenza residuale in materia di cave si allarga o si restringe, quindi, a seconda dell'implicazione dei livelli di tutela ambientale, di norma cristallizzati in specifiche discipline statali.



5.- Posta tale premessa, viene in rilievo, anzitutto, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 95, comma 2, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, il quale consente, previa autorizzazione della struttura regionale competente in materia di attività estrattive, «lo stoccaggio e la lavorazione, nelle cave non estinte, di materiali da scavo costituiti da sabbie e ghiaie», proveniente dalla realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità, con almeno 500.000 metri cubi di materiale di risulta. Il trattamento del materiale inerte è consentito purché: *a)* i materiali siano qualificabili come sottoprodotti «ai sensi della vigente normativa» e *b)* i materiali siano equiparabili per tipologia al materiale costituente il giacimento coltivato nella cava. La norma censurata consente, quindi, il recupero e la lavorazione di materiale inerte (sabbia e ghiaia), purché questo sia qualificabile come sottoprodotto ai sensi della normativa vigente e il materiale sia della medesima natura di quello coltivato in cava.

5.1.- Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione inciderebbe sulla disciplina del trattamento dei sottoprodotti prevista dagli artt. 183, comma 1, lettera *qq)*, e 184-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), rientrante nella competenza esclusiva statale in materia di ambiente ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera *s)*, Cost. Lo smaltimento delle rocce da scavo apparterrebbe, infatti, alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente, secondo quanto avrebbe affermato questa Corte in plurime occasioni (sono richiamate le sentenze n. 232 del 2014, n. 70 del 2014, n. 300 del 2013).

La disciplina regionale, secondo la difesa statale, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., allorché, sul solo presupposto che provenga da cantieri di opere pubbliche, il materiale sia classificabile come sottoprodotto e non come rifiuto. Inoltre, la disposizione si porrebbe in contrasto con il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 10 agosto 2012, n. 161 (Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo), il quale prevede che i materiali e le rocce da scavo debbano essere estratti e utilizzati esclusivamente in attuazione di un apposito piano di utilizzo (art. 5).

5.2.- La questione, concernente il richiamato art. 95, comma 2, non è fondata.

Questa Corte - è ben vero - ha più volte affermato che «la disciplina delle procedure per lo smaltimento delle rocce e terre da scavo attiene al trattamento dei residui di produzione ed è perciò da ascrivere alla “tutela dell'ambiente” affidata in via esclusiva alle competenze dello Stato, affinché siano garantiti livelli di tutela uniformi su tutto il territorio nazionale» (sentenze n. 269 del 2014, n. 232 del 2014; nello stesso senso, sentenze n. 70 del 2014 e n. 300 del 2013). Inoltre, sono state dichiarate costituzionalmente illegittime norme che incidevano sulla qualificazione, a fini ambientali, di terre e rocce da scavo (sentenze n. 315 del 2009 e n. 62 del 2008).

Tale ambito è, infatti, puntualmente regolato a livello nazionale: in coerenza con la normativa comunitaria, il comma 1 dell'art. 184-*bis*, cod. ambiente, stabilisce i criteri generali per distinguere i sottoprodotti dai rifiuti, mentre il secondo comma di detto articolo rinvia a un decreto ministeriale la definizione «di criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti». Sulla scorta di tale disposizione è stato emanato il d.m. n. 161 del 2012, evocato anche dalla difesa statale, sostituito dal decreto del Presidente della Repubblica 13 giugno 2017, n. 120 (Regolamento recante la disciplina semplificata della gestione delle terre e rocce da scavo, ai sensi dell'articolo 8 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), che integra e specifica la indicata disciplina di rango legislativo.

La disposizione regionale qui in esame, tuttavia, non incide in alcun modo sulla normativa statale, di diretta derivazione comunitaria (Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, n. 98 del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive), in tema di smaltimento di rifiuti o di qualificazione del materiale inerte, presupponendone anzi l'applicazione.

La norma censurata prevede piuttosto la possibilità di riutilizzare materiale inerte - peraltro proveniente dalla realizzazione di opere pubbliche - purché questo sia qualificabile come «sottoprodotto» alla stregua della normativa vigente e purché il luogo di conferimento sia ordinariamente adibito all'estrazione di materiali aventi analoghe caratteristiche.

La presenza di quest'ultimo requisito, in particolare, evita che la norma censurata si ponga in contrasto con la disciplina del cosiddetto deposito intermedio delle terre e rocce da scavo previsto dall'art. 5 del d.P.R. n. 120 del 2017.

5.3.- La disposizione impugnata non si sovrappone alla normativa statale, posto che l'attività di stoccaggio e lavorazione è condizionata alla qualificazione quale «sottoprodotto» del materiale inerte, alla stregua della normativa vigente. La norma censurata, tramite il riferimento alla «normativa vigente», dispone, piuttosto, un rinvio alla fonte statale in materia di sottoprodotti, nel senso che sarà possibile riutilizzare il materiale da scavo solo laddove siano rispettate le stringenti condizioni poste dalla disciplina statale.



La normativa *de qua*, quindi, non pregiudica i livelli di tutela ambientale implicati nella regolazione uniforme dei sottoprodotti.

D'altronde, in un caso analogo, questa Corte ha ritenuto non costituzionalmente illegittima una normativa della Provincia autonoma di Bolzano che consentiva la lavorazione nelle aree estrattive dotate «di materiali inerti provenienti anche da altre cave, sbancamenti, scavi, gallerie, fiumi, torrenti, rii o zone colpite da eventi naturali eccezionali ubicati ad una distanza non superiore a 15 chilometri dall'impianto». La norma, non contenendo «espressamente alcuna definizione di rifiuto, né alcuna esplicita qualificazione dei materiali inerti di cui si consente la lavorazione», non incideva «sul regime dei predetti materiali, tantomeno [conteneva] una presunzione assoluta circa la configurazione dei medesimi come sottoprodotti» (sentenza n. 345 del 2010). La disposizione si limitava «ad individuare le lavorazioni che possono essere effettuate presso le aree estrattive dotate di impianti autorizzati alla coltivazione delle cave, rinviando, per la qualificazione e per l'individuazione del regime al quale i materiali oggetto di lavorazione devono essere sottoposti, alle norme statali, in particolare alle norme del Codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006), che hanno recepito la normativa comunitaria, in specie la direttiva 2006/12/CE» (sentenza n. 345 del 2010).

Di qui il rigetto delle censure prospettate dal ricorrente.

6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi impugnato i commi 4 e 5 dell'art. 95 della legge della reg. Veneto n. 30 del 2016.

6.1.- Il richiamato comma 4 dispone che «[p]er un periodo di nove (9) anni non può essere autorizzata l'apertura di nuove cave di sabbia e ghiaia».

Ad avviso del ricorrente, la norma impedirebbe l'espletamento delle procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA), previste dal Codice dell'ambiente. A conforto della censura è richiamata la giurisprudenza costituzionale che ha ricondotto la disciplina della VIA alla competenza esclusiva statale in materia di ambiente (sentenza n. 199 del 2014) ed ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali che disponevano dell'efficacia di titoli minerari in assenza di procedure di valutazione di impatto ambientale (sentenze n. 246 del 2013 e n. 67 del 2010).

La disposizione sarebbe lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. e violerebbe anche gli artt. 3 e 41 Cost., in quanto prevederebbe un limite irragionevole e non proporzionato alla iniziativa economica privata.

6.2.- Il comma 5 del censurato art. 95 consente ampliamenti, da sottoporre a VIA (di cui al comma 9, non impugnato), di cave di sabbia e ghiaia situate nelle Province di Verona e Vicenza «non ancora integralmente estinte», purché ricorrano alcune condizioni, elencate alle lettere da *a*) ad *e*) del medesimo comma.

La difesa erariale si sofferma, in particolare, sulle condizioni previste dalla lettera *a*) («l'impresa richiedente sia titolare di autorizzazioni di cava per sabbia e ghiaia che, nel complesso, non presentino un volume residuo estraibile superiore a cinquecentomila metri cubi») e dalla lettera *d*) (i volumi autorizzati in ampliamento non devono superare «complessivamente 8,5 milioni di metri cubi così suddivisi: 4,5 milioni di metri cubi per il territorio della provincia di Verona e 4 milioni di metri cubi per il territorio della provincia di Vicenza»). Tali previsioni «[...] sono novennali e soggette a revisione almeno ogni tre anni e comunque ogni qualvolta se ne determini la necessità».

Il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che tale disposizione contrasterebbe con le competenze esclusive statali in materia di tutela della concorrenza, richiamando a tal fine la nozione di concorrenza accolta dalla giurisprudenza costituzionale (sono citate le sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007) e prospettando una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

Il ricorrente si sofferma, altresì, sulla denunciata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., sostenendo che l'ambiente può essere salvaguardato solo attraverso una gestione pianificata delle risorse ambientali, «non attraverso rigide predeterminazioni legislative delle modalità di gestione [...] non precedute da specifica istruttoria e non modificabili se non attraverso un nuovo *iter* legislativo».

7.- In riferimento a tale parametro, le questioni aventi ad oggetto i commi 4 e 5 dell'art. 95 della legge reg. Veneto n. 30 del 2016 devono essere esaminate congiuntamente, poiché le disposizioni sono strettamente connesse. Il divieto di aperture di nuove cave trova, infatti, un necessario contemperamento nella scelta di consentire l'ampliamento delle cave esistenti in alcuni territori provinciali.

7.1.- Questa Corte, avendo la facoltà di decidere l'ordine delle censure da affrontare (sentenze n. 212 del 2017, n. 157 del 2017, n. 107 del 2017 e n. 98 del 2013), ritiene di esaminare prioritariamente le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 95, commi 4 e 5, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, sono fondate.

L'art. 95, al comma 4, vieta l'apertura di nuove cave sul territorio regionale per un periodo di nove anni; al comma 5 consente, entro certi limiti, l'ampliamento delle cave esistenti in determinati territori provinciali. Il legislatore regionale ha così tentato di conciliare plurimi interessi meritevoli di protezione: per un verso, il divieto



di nuove cave evita l'eccessivo consumo di suolo, così tutelando l'integrità paesaggistica del territorio; per altro verso, l'ampliamento delle attività estrattive promuove il reperimento dei materiali inerti necessari per lo svolgimento di determinate attività produttive.

Il bilanciamento di questi due interessi spetta senz'altro alla discrezionalità della Regione; come si avrà subito modo di chiarire, tuttavia, non è l'esito del bilanciamento che è qui censurato, bensì lo strumento normativo prescelto.

7.2.- Con le norme in esame, la Regione Veneto ha esercitato proprie funzioni in materia di attività estrattiva, funzioni già disciplinate, in via generale, dalla legge della Regione Veneto 7 settembre 1982, n. 44 (Norme per la disciplina dell'attività di cava). Tale normativa non solo ha classificato i materiali da estrarre sulla base dell'impatto paesaggistico-territoriale dei relativi luoghi di coltivazione, annoverando la sabbia e la ghiaia tra i materiali che comportano «un elevato grado di utilizzazione del territorio» (art. 3), ma ha anche individuato gli appositi strumenti di pianificazione (art. 4), i soggetti preposti ai compiti di amministrazione attiva con i relativi procedimenti autorizzatori (artt. 16 e seguenti), gli specifici obblighi di ricomposizione paesaggistica gravanti sui titolari delle attività (art. 14), nonché i titolari dell'attività sanzionatoria e di vigilanza (artt. 28 e seguenti).

Tra gli strumenti di pianificazione, un compito centrale è stato affidato al «Piano regionale dell'attività di cava (Prac)», che dovrebbe rappresentare l'atto di programmazione e indirizzo delle attività estrattive nel territorio regionale; in forza di tale atto, le Province venete avrebbero dovuto dotarsi di appositi piani di attuazione e specificazione del Prac.

7.3.- Tale piano, da adottare all'esito di un procedimento composito, contraddistinto dalla proposta della Giunta regionale, dalla partecipazione degli enti locali e dalla definitiva approvazione del Consiglio regionale, non ha però mai visto la luce, nonostante svariati tentativi. La mancata approvazione del Prac ha prolungato l'applicazione del regime transitorio previsto dagli artt. 43 e 44 della legge reg. Veneto n. 44 del 1982, che, nelle more dell'approvazione del piano, individua nella Giunta regionale l'organo competente a rilasciare le autorizzazioni o le concessioni relative all'attività di cava sulla base di una serie di criteri indicati dall'art. 44 della medesima legge regionale. Tra questi, per quanto attiene alla sabbia e alla ghiaia, vengono indicati i territori comunali ove è possibile autorizzare l'apertura di nuove cave o l'ampliamento di cave già esistenti (art. 44, lettere a e b) e il limite massimo di quantitativo estraibile annualmente (art. 44, lettera e, ed allegato 3).

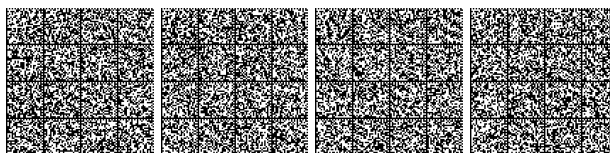
7.4.- Le disposizioni censurate tentano, dunque, di sopperire all'indefinita provvisorietà e alla mancata pianificazione amministrativa delle attività estrattive nel territorio regionale.

Questa Corte ha in più occasioni ribadito che non può ritenersi preclusa alla legge, anche regionale, la possibilità di attrarre nella propria sfera oggetti o materie normalmente affidate all'azione amministrativa pur dovendo soggiacere ad uno scrutinio stretto di costituzionalità (da ultimo sentenze n. 114 del 2017, n. 231 del 2014 e n. 85 del 2013). Tuttavia, nel caso di specie l'autorizzazione all'ampliamento in forma di legge, e dunque l'attrazione a livello legislativo della funzione amministrativa, incide su procedimenti di piano che intrecciano strettamente competenze statali (la tutela ambientale e la pianificazione paesaggistica) e regionali (la disciplina delle cave e delle torbiere). L'ampliamento in via legislativa delle attività estrattive, infatti, rischia di travolgere gli atti di pianificazione territoriale eventualmente incompatibili con il dettato legislativo, così generando una automatica prevalenza delle esigenze legate all'approvvigionamento del materiale inerte sulle istanze di protezione paesaggistica, che pure la Costituzione annovera tra i suoi principi fondamentali (art. 9, secondo comma, Cost.).

Come argomentato dalla difesa statale, nella materia delle cave, di competenza residuale regionale ma strettamente legata alla tutela paesaggistica e ambientale, non è possibile agire «attraverso rigide predeterminazioni legislative delle modalità di [...] gestione [...] non precedute da specifica istruttoria e non modificabili se non attraverso un nuovo *iter* legislativo». Risulta, infatti, coerente con i vincoli paesaggistici posti dalla legislazione statale procedere mediante gli strumenti propri della pianificazione amministrativa, sia essa assimilabile alla pianificazione strettamente paesaggistica o a quella urbanistico-territoriale (art. 135, cod. beni culturali), volti a coordinare le attività sul territorio secondo criteri descrittivi, prescrittivi e propositivi fra loro coerenti.

Non è un caso, peraltro, che l'art. 145, comma 2, cod. beni culturali, stabilisca che [i] piani paesaggistici possono prevedere misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale [...]». Tale generale previsione ha trovato specificazione, nella Regione Veneto, con la variante al piano territoriale di coordinamento, approvata dalla Giunta regionale nel 2013, la quale affida al (mai adottato) piano regionale delle attività di cava il compito di conciliare la «promozione e la valorizzazione del patrimonio minerario», con le «esigenze della programmazione economica e di tutela del territorio, dell'ambiente» (allegato B4 della deliberazione della Giunta della Regione Veneto 10 aprile 2013, n. 427).

La mancata adozione del piano sulle attività di cava - nonostante i diversi tentativi di approvazione portati avanti dalla Giunta, da ultimo con la deliberazione 4 novembre del 2013, n. 2015 -, individuato come strumento di pianificazione dallo stesso legislatore regionale (art. 7, della legge reg. Veneto, n. 44 del 1982), impedisce una modulazione dell'ampliamento delle attività di cava coerente con la necessità di mantenere inalterati gli standard di tutela paesaggistico-ambientale.



La Regione è intervenuta con legge laddove avrebbe dovuto operare con atti di pianificazione, da adottarsi a seguito di un'adeguata istruttoria e di un giusto procedimento, aperto al coinvolgimento degli enti territoriali e dei soggetti privati interessati e preordinato alla valutazione e alla sintesi delle plurime istanze coinvolte (statali, locali, private). Come questa Corte ha già affermato, peraltro in relazione all'adozione di un piano paesistico, al legislatore spetta, di regola, «enunciare delle ipotesi astratte, predisponendo un procedimento amministrativo attraverso il quale gli organi competenti provvedano [...] dopo avere fatto gli opportuni accertamenti, con la collaborazione, ove occorra, di altri organi pubblici, e dopo avere messo i privati interessati in condizioni di esporre le proprie ragioni sia a tutela del proprio interesse, sia a titolo di collaborazione nell'interesse pubblico» (sentenza n. 13 del 1962; più recentemente, nello stesso senso, sentenze n. 71 del 2015 e n. 143 del 1989).

È all'esito del procedimento, infatti, che l'amministrazione realizza la ponderazione degli interessi emersi nella sequenza procedimentale, in vista del perseguimento del primario interesse pubblico, in coerenza con il principio di imparzialità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97, secondo comma, Cost.

L'assenza di una generale pianificazione dell'attività di cava non può essere surrogata dalla sottoposizione alla procedura di valutazione di impatto ambientale degli interventi in ampliamento, come pure previsto dal comma 9 dell'art. 95, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, e come sostenuto, a difesa della legge impugnata, dalla Regione resistente. Il provvedimento autorizzatorio, emesso a seguito di valutazione di impatto ambientale, ha una portata specifica, valevole per il singolo intervento localmente situato e di portata necessariamente circoscritta, non in grado, quindi, di tenere in considerazione l'assetto complessivo e l'equilibrio generale del territorio, che solo l'attività di pianificazione è in condizione di assicurare.

7.5.- Tali considerazioni sono ancora più pregnanti se si tiene conto che l'ampliamento riguarda solo alcune zone del territorio regionale, corrispondenti alle Province di Verona e Vicenza, e si allontana da alcuni limiti previsti dalla proposta del piano regionale delle attività di cava adottata dalla Giunta (relativi in particolare, al volume residuo da estrarre, non superiore al 15 per cento, alla profondità massima di cava, alle distanze con la falda e a determinate zone commerciali, industriali o ad urbanizzazione diffusa).

Inoltre, detto ampliamento si discosta da alcune previgenti disposizioni legislative introdotte nell'ordinamento regionale per assicurare l'integrità paesaggistica del territorio. Come stabilisce espressamente il comma 8 dell'art. 95, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, la norma impugnata deroga, per le cave di ghiaia, non solo al limite di utilizzo del 3 per cento del territorio agricolo comunale di cui all'art. 34, comma 2, della legge della Regione Veneto 28 gennaio 2000, n. 5, recante «Provvedimento generale di rifinanziamento e di modifica di leggi regionali per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (legge finanziaria 2000)», ma, per le cave situate nel territorio di alcuni Comuni, anche alle soglie quantitative massime del 30 per cento oltre al volume già autorizzato (Comuni elencati all'allegato B della legge reg. Veneto n. 44 del 1982). Il menzionato comma 8, dell'art. 95 della censurata legge regionale, deroga altresì ai limiti (art. 44, comma 1, lettera d, della legge reg. Veneto n. 44 del 1982), di distanza minima dalle zone cosiddette omogenee di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765).

Spetta senz'altro alla discrezionalità politica del legislatore regionale stabilire (o aggiornare) la disciplina delle attività estrattive nel territorio regionale; non è tuttavia costituzionalmente legittimo che, posta una disciplina legislativa generale in una materia strettamente legata a competenze esclusive dello Stato, la Regione intervenga con una legge di contenuto particolare, rendendo così inoperanti le garanzie proprie del procedimento amministrativo, strumentali, nel caso di specie, all'inveramento dei valori paesaggistici e ambientali interessati dall'attività di cava.

Restano assorbite le censure proposte in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera e), Cost.

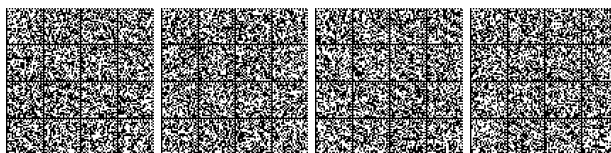
PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 63, comma 7, della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 68, comma 1, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016;



- 3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 95, comma 4, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016;
4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 95, comma 5, della legge della reg. Veneto n. 30 del 2016;
5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 95, comma 2, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 marzo 2018.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_180066

N. 67

Sentenza 21 febbraio - 30 marzo 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Avvocati iscritti alla Cassa nazionale di previdenza e assistenza, titolari anche di pensione di vecchiaia nella gestione INPS - Sanzioni per omessa o tardiva presentazione della domanda di iscrizione.

- Legge 20 settembre 1980, n. 576 (Riforma del sistema previdenziale forense), artt. 10 e 22, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

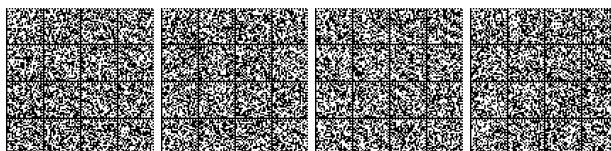
Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giovanni AMOROSO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 10 e 22, secondo comma, della legge 20 settembre 1980, n. 576 (Riforma del sistema previdenziale forense), promosso dal Tribunale ordinario di Palermo nel procedimento vertente tra A. T. e la Cassa nazionale di previdenza e assistenza degli avvocati ed i procuratori (d'ora in poi: Cassa), con ordinanza del 12 novembre 2014, iscritta al n. 49 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2015.



Visti gli atti di costituzione di A. T. e della Cassa forense, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 20 febbraio 2018 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi gli avvocati Massimiliano Marinelli per A. T., Massimo Luciani per la Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense e l'avvocato dello Stato Giustina Noviello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 12 novembre 2014 il Tribunale ordinario di Palermo, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 38 e 53 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10 e 22, secondo comma, della legge 20 settembre 1980, n. 576 (Riforma del sistema previdenziale forense).

Il rimettente premette di essere investito del ricorso proposto dall'avvocato A. T. nei confronti della Cassa forense per la declaratoria di illegittimità del provvedimento del 14 gennaio 2014 del Consiglio di amministrazione della Cassa forense, nonché dell'atto presupposto costituito dalla determinazione del 28 settembre 2012 della Giunta esecutiva, con cui la Cassa gli aveva richiesto il pagamento di complessivi euro 79.961,07 a titolo di contributi, interessi, sanzioni e penali, in ragione della tardiva iscrizione alla Cassa stessa.

In punto di fatto, il tribunale riferisce che, con ricorso depositato in data 16 giugno 2014, l'avvocato A. T. esponeva di essere stato dipendente dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) dal 1° ottobre 1965 al 31 dicembre 2006 e, pertanto, iscritto all'assicurazione generale obbligatoria gestita dal predetto istituto; di percepire la pensione di vecchiaia erogata dall'INPS dal 1° gennaio 2007; di essere transitato in data 11 gennaio 2007, al sessantasettesimo anno di età, dall'elenco speciale degli avvocati dipendenti di enti pubblici all'albo ordinario, iniziando l'attività libero-professionale; di avere comunicato annualmente alla Cassa forense il proprio reddito professionale e il volume di affari, versando il solo contributo fisso, ma di avere richiesto l'iscrizione alla Cassa solo in data 23 settembre 2011; di avere ricevuto dalla Cassa, in data 25 ottobre 2012, comunicazione della sua iscrizione a decorrere dall'11 gennaio 2007, con l'applicazione delle penali, sanzioni ed interessi.

Tanto premesso - riferisce il tribunale rimettente - il ricorrente chiedeva che venisse dichiarata l'illegittimità del provvedimento del 14 gennaio 2014 e dell'atto presupposto, con il quale la Cassa gli aveva richiesto il pagamento di complessivi euro 79.961,07 a titolo di contributi, interessi, sanzioni e penali; chiedeva, altresì, che venisse sollevata questione di legittimità costituzionale degli artt. 10 e 22, secondo comma, della legge n. 576 del 1980, per violazione degli artt. 3, 38 e 53 Cost.

La Cassa forense si costituiva nel giudizio *a quo* chiedendo il rigetto delle domande.

2.- Ad avviso del rimettente, la rilevanza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale si ricaverrebbe dalle conseguenze economiche risentite dal ricorrente per effetto del provvedimento di iscrizione d'ufficio, con decorrenza dal 2007, ad opera della Cassa forense; provvedimento la cui legittimità costituisce oggetto del giudizio promosso dall'avvocato A.T.

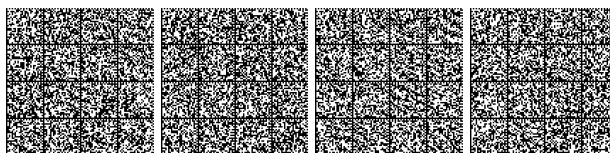
In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* dubita, in riferimento agli artt. 3, 38 e 53 Cost., della legittimità costituzionale degli artt. 10 e 22, secondo comma, della legge n. 576 del 1980.

In primo luogo, il tribunale rimettente ritiene che l'art. 10 della richiamata legge contrasti con l'art. 3 Cost. e con i principi di eguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità.

In particolare, il passaggio dall'assicurazione generale obbligatoria gestita dall'INPS al sistema di previdenza della Cassa forense ha comportato la sottoposizione dell'avvocato A. T. agli obblighi contributivi conseguenti, tra cui il pagamento del contributo percentuale sul reddito annuale, secondo le stesse regole che si applicano «nel caso in cui ad iscriversi sia un giovane avvocato, o, comunque, un soggetto di età largamente inferiore a quella del ricorrente».

Da qui la ritenuta disparità di trattamento, stante l'applicazione delle stesse regole a situazioni tra loro profondamente diverse.

Infatti - osserva il tribunale - il ricorrente, a fronte del versamento dei contributi richiesti, non percepirà, in base alla legge n. 576 del 1980, la pensione di vecchiaia né quella di anzianità, occorrendo a tal fine l'esercizio ininterrotto e continuativo della professione per almeno trenta (o trentacinque) anni, come richiesto rispettivamente dagli artt. 2 e 3; né la pensione di inabilità, occorrendo l'iscrizione alla Cassa in data anteriore al compimento del quarantesimo anno di età, ai sensi dell'art. 4; né la pensione di invalidità, per difetto dei requisiti previsti dall'art. 5; né potrà fare maturare la pensione ai superstiti, per difetto dei presupposti di cui all'art. 7.



Il rimettente sottolinea che il sistema previdenziale forense, sebbene ispirato al principio della solidarietà tra i diversi assicurati, per cui tra contributi versati e prestazioni erogate non sussiste un vincolo di corrispettività, non può prevedere, senza violare gli evocati parametri costituzionali, che un assicurato partecipi al suo finanziamento in misura del tutto sproporzionata rispetto a quanto gli sarà possibile percepire come prestazioni erogate dalla Cassa.

Il tribunale ravvisa la violazione dell'art. 3 Cost. e dei principi di eguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità, anche nella regolamentazione in modo diverso di situazioni analoghe.

Infatti, mentre il pensionato della Cassa che resta iscritto all'albo è tenuto a corrispondere, per il periodo in cui non riceve alcun trattamento previdenziale - ovvero oltre il limite del quinquennio dalla maturazione del diritto a pensione - la contribuzione solidaristica nella misura ridotta del 3 per cento del reddito annuale, l'avvocato pensionato nella gestione INPS, iscritto alla Cassa forense, si trova a «contribuire al finanziamento di un trattamento previdenziale che non potrà verosimilmente percepire», non essendo nelle condizioni, «in considerazione della sua età, di raggiungere i requisiti previsti dall'art. 2 della legge n. 576 del 1980 per il conseguimento della pensione di vecchiaia retribuitiva». Egli infatti è tenuto alla contribuzione in misura percentuale del reddito annuale, senza potere usufruire, in mancanza dei requisiti di legge, né della pensione di vecchiaia né di quella di invalidità, bensì solo della cosiddetta «pensione contributiva», calcolata applicando al montante contributivo il coefficiente di trasformazione legalmente previsto.

In particolare, nel caso di specie, a fronte di un esborso complessivo pari a euro 79.961,07, il ricorrente potrebbe percepire un trattamento previdenziale pari solo ad euro 3.500,00 lordi annui.

Il rimettente ritiene che l'art. 10 della legge n. 576 del 1980 violi anche l'art. 38 Cost., in quanto l'avvocato pensionato nella gestione INPS, iscritto alla Cassa forense, verrebbe a finanziare una prestazione della quale egli non potrà godere, potendo invece accedere alla cosiddetta «pensione contributiva», prevista dalla normativa regolamentare della Cassa, di importo notevolmente inferiore rispetto ai contributi versati.

L'art. 10 della richiamata legge contrasterebbe - ad avviso del tribunale - altresì, con l'art. 53 Cost., in quanto l'avvocato pensionato nella gestione INPS, iscritto alla Cassa forense «è tenuto a finanziare la spesa previdenziale in misura sproporzionata e maggiore rispetto a quella sostenuta dagli altri suoi colleghi che percepiscono le prestazioni pensionistiche dalla Cassa forense».

3.- Il tribunale dubita poi della legittimità costituzionale anche dell'art. 22, secondo comma, della legge n. 576 del 1980 per violazione degli artt. 3 Cost. e dei principi di ragionevolezza e proporzionalità nonché degli artt. 38 e 53 Cost.

Dopo avere riportato il contenuto dell'art. 22 della richiamata legge, il rimettente evidenzia i tre diversi tipi di sanzione previsti dal sistema previdenziale forense per l'ipotesi del mancato invio ovvero della redazione infedele della comunicazione reddituale annuale, del mancato o ritardato pagamento dei contributi, e della mancata richiesta di iscrizione alla Cassa forense (rispettivamente artt. 17; 18 e 22, secondo comma, della richiamata legge).

Il tribunale sottolinea come l'applicazione nel caso di specie delle sanzioni ex art. 22, secondo comma, non tiene conto del fatto che l'avvocato A. T. ha tempestivamente comunicato i redditi alla Cassa.

Ad avviso del rimettente, l'avvocato pensionato nella gestione INPS, che non abbia nascosto il proprio reddito ed abbia effettuato le ordinarie comunicazioni reddituali alla Cassa forense, senza però richiedere l'iscrizione in modo tempestivo, viene ingiustificatamente sanzionato in modo più grave di colui il quale, dopo avere richiesto l'iscrizione, non invii annualmente la comunicazione reddituale o la effettui in modo infedele (art. 17 della legge n. 576 del 1980) ovvero ritardi o non effettui il pagamento dei contributi (art. 18 della legge n. 576 del 1980).

Da qui la ritenuta non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, secondo comma, della legge n. 576 del 1980 in riferimento agli artt. 3, 38 e 53 Cost.

4.- Con atto depositato in data 23 aprile 2015 si è costituito in giudizio l'avvocato A. T. chiedendo - nel riportarsi sostanzialmente alle medesime argomentazioni di cui all'ordinanza di rimessione - l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale.

In data 15 novembre 2016 e in data 13 marzo 2017, lo stesso avvocato ha depositato memorie illustrative nelle quali ha insistito per l'accoglimento delle questioni.

5.- Con atto depositato in data 28 aprile 2015 si è costituita in giudizio la Cassa forense chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate.

Preliminarmente la Cassa forense eccepisce l'inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione sulla rilevanza e per indeterminatezza del petitum, non avendo il rimettente specificato quali siano le «rime obbligate» che consentirebbero un intervento manipolativo, sia con riguardo alla contribuzione di solidarietà che al sistema sanzionatorio.

Nel merito, la Cassa deduce la infondatezza di entrambe le questioni.

Quanto alla censura dell'art. 10 della legge n. 576 del 1980, in riferimento all'art. 3 Cost., la Cassa richiama la giurisprudenza della Corte costituzionale in merito alla sostanziale incomparabilità dei sistemi previdenziali.



La Cassa ritiene priva di fondamento anche la censura dell'art. 10, in riferimento all'art. 38 Cost., in quanto, essendo l'avvocato A. T. andato in pensione con il massimo di anzianità contributiva, lo stesso godrebbe senz'altro dei «mezzi necessari per vivere», adeguati alle esigenze di vita in caso di vecchiaia.

Quanto alla asserita violazione dell'art. 53 Cost., la Cassa deduce il carattere inconferente del parametro richiamato, non avendo la contribuzione previdenziale natura di imposizione tributaria, ma di prestazione patrimoniale diretta a concorrere agli oneri finanziari del regime previdenziale.

Ad avviso della Cassa, le censure mosse dal rimettente sarebbero incompatibili con il principio di solidarietà cui è ispirato il sistema previdenziale forense. In esso non c'è una necessaria corrispettività tra contributi e prestazioni erogate, essendo il versamento dei contributi correlato alla «capacità contributiva» di ciascun esercente con continuità la professione e l'attribuzione dei benefici previdenziali allo «stato di bisogno» di ognuno di essi.

Peraltro, non corrisponderebbe al vero che la contribuzione versata dall'avvocato A. T. sia del tutto inutile ai fini pensionistici, in quanto, come ricorda lo stesso rimettente, agli iscritti alla Cassa che non maturano l'anzianità contributiva per godere della pensione di vecchiaia, spetta, dopo cinque anni di iscrizione, un trattamento su base contributiva.

Inoltre, riguardo all'affermata sproporzione tra quanto richiesto dalla Cassa e il trattamento previdenziale fruibile dall'avvocato A. T., le indicazioni del rimettente sarebbero falsate, essendo stati inclusi nel debito complessivo indicato non solo i contributi dovuti dall'iscritto ma anche le sanzioni.

Quanto alla sospettata illegittimità dell'art. 22, secondo comma, della legge n. 576 del 1980, la Cassa deduce l'inammissibilità o, comunque l'infondatezza della questione, data la inidoneità delle diverse richiamate discipline a fungere da *tertium comparationis*. Al riguardo, sottolinea, peraltro, l'ampia discrezionalità del legislatore nella definizione dei presupposti e del quantum delle sanzioni penali, principio che varrebbe anche per le sanzioni civili, quali quelle in esame.

In data 15 novembre 2016, 21 marzo 2017 e 30 gennaio 2018, la Cassa forense ha depositato memorie illustrative nelle quali ha insistito per la declaratoria di inammissibilità o di infondatezza delle questioni.

6.- Con atto depositato in data 28 aprile 2015, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o, in via gradata, manifestamente infondate.

In primo luogo, la difesa dell'interveniente eccepisce l'inammissibilità per incompleta e, dunque, erronea individuazione della normativa denunciata, avendo il rimettente trascurato altre norme della stessa legge n. 576 del 1980 rilevanti nel giudizio *a quo*. Deduce, inoltre, la incompleta descrizione della fattispecie oggetto del giudizio principale, con conseguente inammissibilità per difetto di motivazione sulla rilevanza.

A sostegno della non fondatezza delle questioni, l'Avvocatura generale richiama la giurisprudenza della Corte costituzionale che ha ricondotto il sistema previdenziale forense al tipo solidaristico, caratterizzato dalla irrilevanza della proporzionalità tra contributi e prestazioni previdenziali, essendo considerati i primi unicamente quale mezzo finanziario della previdenza sociale.

Se, dunque, gli obblighi previdenziali non sono legati all'esigenza della divisione del rischio né tantomeno sono inseriti in una relazione di corrispettività con i benefici previdenziali del sistema, ma costituiscono doveri di solidarietà nell'ambito della categoria professionale, risulta ragionevole - ad avviso dell'Avvocatura - che essi gravino in modo generalizzato e incondizionato su tutti i membri della categoria, compresi coloro i quali, per particolari situazioni soggettive, non possono conseguire con certezza o, per intero, i benefici previdenziali del sistema considerato.

In data 15 novembre 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria illustrativa nella quale ha insistito per la declaratoria di inammissibilità o di infondatezza delle questioni.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Palermo, con ordinanza del 12 novembre 2014, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 20 settembre 1980, n. 576 (Riforma del sistema previdenziale forense), in riferimento all'art. 3 della Costituzione, sotto i profili del principio di eguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità, in quanto l'avvocato iscritto alla Cassa nazionale di previdenza e assistenza degli avvocati ed i procuratori (d'ora in poi: Cassa), che sia anche titolare di pensione di vecchiaia nell'assicurazione generale obbligatoria della gestione Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), è tenuto al versamento di un contributo percentuale sul reddito annuale «secondo le stesse regole che si applicano nel caso in cui ad iscriversi sia un giovane avvocato [...]», con disparità di trattamento, stante l'applicazione della stessa disciplina a situazioni tra loro profondamente diverse. Infatti, l'avvocato già pensionato in altra



gestione, iscritto alla Cassa in età avanzata, ben difficilmente maturerà, a fronte del versamento dei contributi richiesti dalla Cassa, i presupposti per percepire la pensione di vecchiaia o quella di anzianità e comunque non potrà conseguire il trattamento pensionistico di inabilità, né quello di invalidità, né tantomeno far maturare pensioni ai superstiti. Non è possibile - secondo il rimettente - che, pur essendo il sistema previdenziale forense ispirato al principio solidaristico per cui tra contributi e prestazioni erogate dalla Cassa non sussiste un vincolo di corrispettività, l'assicurato partecipi al suo finanziamento in misura del tutto sproporzionata rispetto a quanto effettivamente gli sarà possibile percepire come trattamento pensionistico.

Inoltre - prosegue il rimettente - mentre l'avvocato pensionato nella gestione INPS, iscritto alla Cassa, è tenuto a contribuire al finanziamento di un trattamento previdenziale che non potrà verosimilmente percepire, non essendo nelle condizioni, in ragione della sua età, di raggiungere i requisiti per il conseguimento della pensione di vecchiaia, invece, l'avvocato pensionato della Cassa che rimane iscritto all'albo è tenuto a corrispondere la sola contribuzione solidaristica nella misura ridotta del 3 per cento del reddito annuale e matura, nel tempo, il diritto a due supplementi di pensione. Vi sarebbe quindi una regolamentazione diversa di situazioni analoghe con violazione del principio di eguaglianza.

Secondo il tribunale rimettente sarebbero altresì violati sia l'art. 38 Cost., in quanto l'avvocato pensionato nella gestione INPS, iscritto alla Cassa, verrebbe a finanziare una prestazione della quale egli non potrà godere, potendo solo accedere ad un trattamento previdenziale (cosiddetta "pensione contributiva") notevolmente inferiore ai contributi effettivamente versati; sia l'art. 53 Cost., per essere egli «tenuto a finanziare la spesa previdenziale in misura sproporzionata e maggiore rispetto a quella sostenuta dagli altri suoi colleghi che percepiscono le prestazioni pensionistiche dalla Cassa».

Lo stesso tribunale ha sollevato altresì questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 22, secondo comma, della medesima legge n. 576 del 1980, in riferimento agli stessi parametri, in quanto l'avvocato pensionato nella gestione INPS, che non abbia nascosto il proprio reddito ed abbia effettuato le ordinarie comunicazioni reddituali alla Cassa, senza però richiedere ad essa l'iscrizione, viene sanzionato in modo più grave di colui il quale, dopo avere richiesto l'iscrizione, non invii annualmente la comunicazione reddituale o la effettui in modo infedele (art. 17 della legge n. 576 del 1980) ovvero ritardi o non effettui il pagamento dei contributi (art. 18 della medesima legge). La norma censurata contiene - secondo il rimettente - una sanzione del tutto sproporzionata rispetto all'effettiva lesività del comportamento concretamente tenuto dall'avvocato.

2.- Vanno innanzi tutto respinte le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Cassa e dall'Avvocatura generale dello Stato.

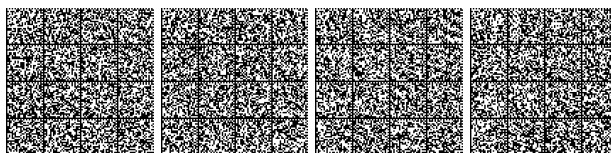
2.1.- La fattispecie, oggetto del giudizio *a quo*, è stata puntualmente descritta dal giudice rimettente in termini sufficientemente dettagliati.

Risulta infatti dall'ordinanza di rimessione che l'avvocato A. T., già dipendente dell'INPS ed iscritto all'albo speciale degli avvocati dipendenti di enti pubblici, dopo la cessazione del rapporto di impiego (il 31 dicembre 2006) ed il contestuale conseguimento della pensione di vecchiaia nella gestione dell'assicurazione generale obbligatoria dell'INPS, ha chiesto ed ottenuto l'iscrizione nell'albo ordinario (con decorrenza dall'11 gennaio 2007) iniziando ad esercitare l'attività di avvocato all'età di sessantasette anni. Pur comunicando il suo reddito professionale alla Cassa e provvedendo altresì a corrispondere il contributo minimo, ha domandato l'iscrizione alla Cassa solo in data 23 settembre 2011 e quindi oltre il termine di legge previsto dall'art. 22, secondo comma, della legge n. 576 del 1980 (ossia entro l'anno solare successivo a quello nel quale l'interessato ha raggiunto il minimo di reddito o il minimo di volume di affari, di natura professionale, fissati dal comitato dei delegati della Cassa per l'accertamento dell'esercizio continuativo della professione). La Cassa ha provveduto quindi all'iscrizione dell'avvocato A. T. al sistema di previdenza forense, retrodatata con la stessa decorrenza dell'iscrizione all'albo (11 gennaio 2007), domandandogli il pagamento dei contributi arretrati con interessi e sanzioni, nonché irrogandogli la penalità prevista per l'ipotesi di mancato tempestivo inoltro della domanda di iscrizione.

Nel giudizio pendente davanti al Tribunale di Palermo si controverte sia della debenza dei contributi previdenziali nella misura quantificata dalla Cassa, sia della legittimità della penalità per la tardiva iscrizione.

Il tribunale rimettente quindi, da una parte, deve fare applicazione dell'art. 10 della legge n. 576 del 1980 per accertare la fondatezza, o no, della pretesa della Cassa al pagamento dei contributi nella misura ordinaria a fronte delle deduzioni dell'avvocato A.T. ricorrente che, in ragione della sua particolare situazione di pensionato di vecchiaia nella gestione INPS, sostiene di non essere tenuto al pagamento della contribuzione nella misura ordinaria e di essere, semmai, a ciò obbligato nella inferiore misura dell'avvocato pensionato di vecchiaia nella stessa gestione previdenziale della Cassa.

D'altra parte, per accertare la legittimità, o no, della penalità per tardiva iscrizione alla Cassa, il rimettente deve fare applicazione altresì dell'art. 22, secondo comma, della medesima legge, stante la contestazione dell'avvocato ricorrente che deduce la sproporzione per eccesso della misura della sanzione fissata da tale disposizione, rispetto alle sanzioni di altre condotte inadempienti, poste in comparazione.



Tale necessaria applicazione nel giudizio *a quo* delle due disposizioni, oggetto del dubbio di legittimità costituzionale, vale a confermare l'ammissibilità, sotto tale profilo, delle questioni stesse.

2.2.- Né sussiste inammissibilità per *petitum* generico o indeterminato.

Benché il giudice *a quo* non indichi il contenuto della pronuncia che la Corte dovrebbe adottare qualora ritenesse fondate le questioni di legittimità costituzionale, tuttavia, dal tenore complessivo della motivazione, emerge con sufficiente chiarezza il verso delle sollevate questioni. Solo l'indeterminatezza ed ambiguità del *petitum* comportano - per consolidata giurisprudenza costituzionale (ex pluribus, sentenza n. 32 del 2016; ordinanze n. 227 e n. 177 del 2016 e n. 269 del 2015) - l'inammissibilità della questione. Qualora poi il *petitum* sia di carattere additivo, è inammissibile la questione solo se l'ordinanza di rimessione ometta di indicare in maniera sufficientemente circostanziata il verso della addizione che sarebbe necessaria per la *reductio ad legitimitatem*.

Nella specie risulta che il rimettente da una parte mira a ridimensionare l'obbligo contributivo dell'avvocato pensionato di vecchiaia nella gestione INPS in misura almeno pari al più favorevole trattamento riservato all'avvocato pensionato di vecchiaia nella gestione previdenziale della Cassa. D'altra parte chiede che la Corte riconduca a ragionevolezza la sanzione prevista, in caso di mancata o ritardata domanda di iscrizione, a carico dell'avvocato che abbia comunque comunicato alla Cassa il suo reddito professionale.

Tanto è sufficiente al fine dell'ammissibilità sotto tale profilo delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

2.3.- Neppure sussiste inammissibilità per incompleta ricostruzione del quadro normativo.

Il tribunale rimettente ha indicato puntualmente le citate disposizioni della legge n. 576 del 1980 di cui è chiamato a fare applicazione ed inoltre ha fatto espresso riferimento alle fonti regolamentari della Cassa, tenendo conto della disciplina ivi contenuta là dove ha argomentato in ordine all'esiguità della pensione contributiva rispetto all'entità dei contributi versati.

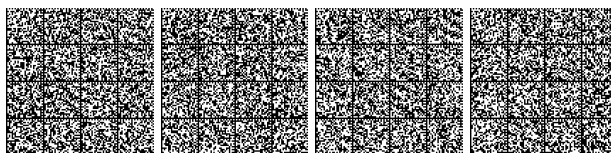
3.- Nel merito le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge n. 576 del 1980, sollevate in riferimento agli artt. 3 e 38 Cost., non sono fondate.

3.1.- Il sistema della previdenza forense - quale disciplinato fondamentalmente dalla legge n. 576 del 1980, più volte modificata, e dalla successiva normativa sulla privatizzazione della Cassa, integrata dalla regolamentazione di quest'ultima - è ispirato ad un criterio solidaristico e non già esclusivamente mutualistico, come già riconosciuto dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 362 del 1997, n. 1008 del 1988, n. 171 del 1987, n. 169 del 1986, n. 133 e n. 132 del 1984).

Gli avvocati assicurati, che svolgono un'attività libero-professionale riconducibile anch'essa all'area della tutela previdenziale del lavoro, garantita in generale dal secondo comma dell'art. 38 Cost., non solo beneficiano - assumendone il relativo onere con l'assoggettamento al contributo soggettivo ed integrativo (ex artt. 10 e 11 della legge n. 576 del 1980) - della copertura da vari rischi di possibile interruzione o riduzione della loro attività con conseguente contrazione o cessazione del flusso di reddito professionale, ma anche condividono solidaristicamente la necessità che, verificandosi tali eventi, «siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita», come prescritto dal richiamato parametro costituzionale. Ciò rappresenta, non diversamente da parallele forme di previdenza per altre categorie di liberi professionisti, la connotazione essenziale della previdenza forense, quale soprattutto risultante dalla riforma introdotta con la citata legge n. 576 del 1980, e segna il superamento dell'originario e risalente criterio, derivato dalle assicurazioni private, di accantonamento dei contributi in conti individuali per fare fronte, in chiave meramente assicurativa e non già solidaristica, a tali rischi.

Le plurime prestazioni previdenziali previste dalla legge n. 576 del 1980, quali la pensione di vecchiaia (art. 2), quella di anzianità (art. 3), quella di inabilità (art. 4) o di invalidità (art. 5), quella di reversibilità (art. 7), rappresentano le distinte articolazioni di tale solidarietà mutualistica categoriale prescritta dal legislatore con carattere di obbligatorietà in attuazione del precetto costituzionale posto dall'art. 38, secondo comma, Cost. e da ultimo rafforzata dalla legge 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense), nella misura in cui dall'iscrizione agli albi consegue automaticamente la contestuale iscrizione alla Cassa (art. 21, comma 8).

L'abbandono di un sistema interamente disciplinato dalla legge - dopo la trasformazione della Cassa in fondazione di diritto privato, al pari di altre casse categoriali di liberi professionisti, in forza del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 (Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in materia di trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza) - e l'apertura all'autonomia regolamentare del nuovo ente non hanno indebolito il criterio solidaristico di base, che rimane quale fondamento essenziale di questo sistema integrato, di fonte ad un tempo legale (quella della normativa primaria di categoria) e regolamentare (quella della Cassa, di natura privatistica). Con il citato d.lgs. n. 509 del 1994, il legislatore delegato, in attuazione di un complessivo disegno di riordino della previdenza dei liberi professionisti (art. 1, comma 23, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, recante «Interventi correttivi di finanza pubblica»), ha arretrato la linea d'intervento della legge (si è parlato in proposito di delegificazione della disciplina: da ultimo, Cassazione civile, sezione lavoro, sentenza 13 febbraio 2018, n. 3461), lasciando spazio alla regolamentazione privata delle fondazioni



categoriali, alle quali è assegnata la missione di modellare tale forma di previdenza secondo il criterio solidaristico. Rientra ora nell'autonomia regolamentare della Cassa dimensionare la contribuzione degli assicurati nel modo più adeguato per raggiungere la finalità di solidarietà mutualistica che la legge le assegna, assicurando comunque l'equilibrio di bilancio (art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 509 del 1994) e senza necessità di finanziamenti pubblici diretti o indiretti (art. 1, comma 3, del medesimo decreto legislativo.), che sono anzi esclusi (sentenza n. 7 del 2017).

È tale connotazione solidaristica che giustifica e legittima l'obbligatorietà - e più recentemente l'automaticità *ex lege* - dell'iscrizione alla Cassa e la sottoposizione dell'avvocato al suo regime previdenziale e segnatamente agli obblighi contributivi.

Il criterio solidaristico significa anche che non c'è una diretta corrispondenza, in termini di corrispettività sinallagmatica, tra la contribuzione, alla quale è chiamato l'avvocato iscritto, e le prestazioni previdenziali (ed anche assistenziali) della Cassa.

Si ha quindi che l'assicurato, che obbligatoriamente, e da ultimo automaticamente, accede al sistema previdenziale della Cassa (ora fondazione con personalità giuridica di diritto privato), partecipa, nel complesso ed in generale, al sistema delle prestazioni di quest'ultima, il cui intervento, al verificarsi di eventi coperti dall'assicurazione di natura previdenziale, si pone in rapporto causale con l'obbligo contributivo senza che sia necessario alcun più stretto ed individualizzato nesso di corrispettività sinallagmatica tra contribuzione e prestazioni. È questo criterio solidaristico che assicura la corrispondenza al paradigma della tutela previdenziale garantita dall'art. 38, secondo comma, Cost.

3.2.- Posto tale criterio solidaristico, cui si ispira il sistema della Cassa, il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e quello di adeguatezza dei trattamenti previdenziali (art. 38, secondo comma, Cost.) non risultano in sofferenza allorché l'accesso alle prestazioni della Cassa sia in concreto, per il singolo assicurato, altamente improbabile in ragione di circostanze di fatto legate al caso di specie, quale l'iscrizione alla previdenza forense in avanzata età anagrafica, sì che l'aspettativa di vita media lasci prevedere che difficilmente sarà possibile, all'assicurato, conseguire, ad esempio, la pensione di vecchiaia. Il ridotto grado di probabilità per il professionista più anziano di conseguire benefici pensionistici, che presuppongono l'esercizio protratto dell'attività, attiene a circostanze fattuali ricollegabili al momento della vita in cui il soggetto sceglie di intraprendere la professione.

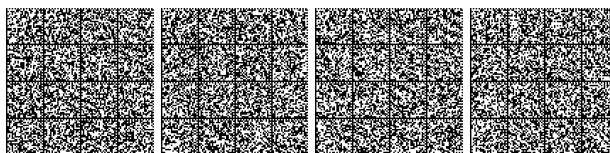
Per altro verso, l'avvocato pensionato nella gestione INPS, iscritto alla Cassa, che di fatto non possa accedere alla pensione di anzianità o di vecchiaia, può in ogni caso maturare, dopo cinque anni di contribuzione, la pensione contributiva di vecchiaia, secondo quanto previsto dal Regolamento generale della Cassa. Come riferisce il giudice rimettente e come è pacifico tra le parti, la normativa regolamentare della Cassa (art. 8 del Regolamento per le prestazioni previdenziali) prevede la pensione contributiva secondo i criteri della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare) in rapporto al montante dei contributi soggettivi versati entro un determinato tetto reddituale, nonché delle somme corrisposte a titolo di riscatto o di ricongiunzione.

Tale prestazione vale comunque ad escludere che la contribuzione versata senza la possibilità concreta di conseguire alcun trattamento pensionistico di vecchiaia o di anzianità rimanga erogata "a vuoto": c'è comunque, anche in caso di iscrizione alla Cassa in età avanzata, la possibilità concreta di conseguire una prestazione previdenziale di entità calcolata con il sistema contributivo.

In conclusione, l'art. 10 della legge n. 576 del 1980, prevedendo l'ordinario obbligo contributivo per l'avvocato assicurato, anche se iscritto alla Cassa in età avanzata, come il ricorrente nel giudizio *a quo*, si da rendere altamente improbabile il raggiungimento dei presupposti per conseguire la pensione di vecchiaia o di anzianità, è immune dalle censure mosse, in generale, dal giudice rimettente in riferimento agli artt. 3 e 38, secondo comma, Cost.

3.3.- Alla stessa conclusione di non fondatezza della questione occorre pervenire se si prende in considerazione l'altra circostanza dedotta dal giudice rimettente a fondamento di un ulteriore profilo di censura: la percezione di un trattamento pensionistico di vecchiaia erogato da gestione previdenziale diversa da quella della Cassa; situazione questa posta in comparazione con quella degli avvocati, pensionati di vecchiaia nella gestione previdenziale della stessa Cassa, i quali proseguono l'attività professionale.

Per questi ultimi la legge n. 576 del 1980 contempla, in via derogatoria ed eccezionale, un regime contributivo di favore. Infatti l'art. 10, terzo comma, prevede che il contributo soggettivo è sì dovuto anche dagli avvocati pensionati che restano iscritti all'albo; ma l'obbligo del contributo minimo è escluso dall'anno solare successivo alla maturazione del diritto a pensione ed il contributo è dovuto in misura pari al 3 per cento del reddito dell'anno solare successivo al compimento di cinque anni dalla maturazione del diritto a pensione.



Questa fattispecie non può però essere evocata, quale *tertium comparationis*, per raffrontarla a quella dell'avvocato che sia titolare di un trattamento pensionistico di vecchiaia in altra gestione previdenziale, quale l'assicurazione generale obbligatoria nella gestione INPS, difettando il requisito dell'omogeneità. Lo speciale regime di favore, previsto per gli avvocati pensionati della Cassa, ha carattere eccezionale e derogatorio e si giustifica in ragione del fatto che si tratta di assicurati che hanno già ampiamente alimentato tale sistema previdenziale pagando per anni i dovuti contributi (soggettivo ed integrativo) fino a maturare il requisito contributivo sufficiente, in concorso con il requisito anagrafico, per conseguire la pensione di vecchiaia. Inoltre tale regime di favore costituisce un complemento dello stesso trattamento previdenziale in godimento.

Invece, l'avvocato, che in precedenza non sia stato iscritto alla Cassa, non vi ha contribuito e, coerentemente, vi accede secondo il regime ordinario, non rilevando la circostanza che prima abbia contribuito ad altra gestione previdenziale fino a maturare il diritto alla pensione di vecchiaia.

Le due fattispecie poste in comparazione dal rimettente - quella dell'avvocato pensionato nel sistema dell'assicurazione generale obbligatoria gestito dall'INPS, che si iscrive all'albo ordinario dopo il pensionamento, e quella dell'avvocato pensionato di vecchiaia nel sistema di previdenza forense della Cassa, che rimane iscritto all'albo anche dopo la maturazione del diritto a tale trattamento pensionistico - non sono omogenee, sicché non ingiustificata è la disciplina differenziata che limita il più favorevole regime contributivo in misura ridotta ai soli avvocati pensionati della stessa Cassa.

4.- La questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 10 della legge n. 576 del 1980, in riferimento all'art. 53 Cost., è invece inammissibile.

Il rimettente non dubita in realtà della natura pacificamente previdenziale del contributo in questione, né potrebbe farlo per la intrinseca contraddizione che non lo consentirebbe. Infatti il giudice *a quo* muove dal non contestato presupposto della sua giurisdizione come giudice ordinario, laddove l'eventuale prospettazione della natura tributaria del contributo, al contrario, la escluderebbe comportando, di conseguenza, la giurisdizione del giudice tributario, che il rimettente stesso non ipotizza affatto. Non vi è dubbio infatti che «quella contributiva previdenziale non è una imposizione tributaria vera e propria, di carattere generale, ma una prestazione patrimoniale diretta a contribuire esclusivamente agli oneri finanziari del regime previdenziale dei lavoratori» (sentenza n. 173 del 1986; nello stesso senso sentenza n. 88 del 1995).

In realtà il rimettente evoca l'art. 53 Cost. sotto un profilo diverso perché assume, in sostanza, che il contributo complessivamente richiesto all'avvocato A. T. sia marcatamente eccedente rispetto al possibile beneficio previdenziale che a lui ne deriverebbe, sicché esso ridonderebbe, di fatto, in una vera e propria imposizione tributaria, inammissibile perché la Cassa non ha alcuna potestà fiscale. L'avvocato A. T. sarebbe tenuto a finanziare la spesa previdenziale in misura sproporzionata e maggiore rispetto a quella sostenuta dagli altri suoi colleghi che potranno percepire - o anche che già percepiscono - le prestazioni pensionistiche da parte della Cassa.

In questa prospettiva la censura è inammissibile.

Si è già ricordato che l'obbligazione contributiva dell'assicurato iscritto alla Cassa trova fondamento nella prescritta tutela previdenziale del lavoro in generale (art. 38, secondo comma, Cost.) e si giustifica nella misura in cui è diretta a realizzare tale finalità, la quale segna anche il limite della missione assegnata alla Cassa. Diversa è l'obbligazione tributaria che si fonda sulla «capacità contributiva» (art. 53, primo comma, Cost.) e che non ha necessariamente una destinazione mirata, bensì si raccorda al generale dovere di concorrere alle «spese pubbliche» e può anche rispondere a finalità di perequazione reddituale nella misura in cui opera il prescritto canone di progressività del sistema tributario (art. 53, secondo comma, Cost.).

Stante questa differenziazione, la contribuzione dovuta alla Cassa, fin quando assicura l'adeguatezza dei trattamenti pensionistici alle esigenze di vita, anche con un indiretto effetto di perequazione, non eccede la solidarietà categoriale di natura previdenziale, in quanto «volta a realizzare un circuito di solidarietà interno al sistema previdenziale» (sentenza n. 173 del 2016), né trasmoda in un'obbligazione ascrivibile invece alla fiscalità generale e quindi di natura tributaria.

Però, nella specie, il rimettente deduce soltanto la mera circostanza fattuale della ritenuta eccessiva onerosità del contributo previdenziale, circostanza che attiene alle peculiarità del caso, e non svolge una adeguata censura di carattere generale sul complessivo sistema di provvista della Cassa in raffronto alle prestazioni erogate.



Tale insufficiente motivazione della censura comporta l'inammissibilità della sollevata questione di costituzionalità.

5.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, secondo comma, della legge n. 576 del 1980 - che è inammissibile in riferimento all'art. 53 Cost. in mancanza di una specifica motivazione della censura - è infondata in riferimento agli artt. 3 e 38, secondo comma, Cost.

Il giudice rimettente pone in comparazione il regime sanzionatorio previsto distintamente per vari possibili comportamenti inadempienti dell'avvocato iscritto agli albi: l'omessa (o tardiva) domanda di iscrizione alla Cassa; il mancato inoltro delle comunicazioni obbligatorie quanto al reddito ed al volume degli affari; il ritardo nel pagamento dei contributi dovuti; inadempienze queste che sono sanzionate rispettivamente dagli artt. 22, secondo comma; 17, quarto comma e 18, quarto comma, della legge n. 576 del 1980.

L'art. 22, secondo comma, prevede che nel caso di infrazione all'obbligo di presentazione della domanda di iscrizione alla Cassa, la Giunta esecutiva provvede all'iscrizione d'ufficio e l'avvocato è tenuto a pagare, oltre ai contributi arretrati con interessi e sanzioni, anche una penalità pari alla metà dei contributi arretrati, ossia quelli il cui termine di pagamento sarebbe già scaduto se l'iscrizione fosse stata chiesta tempestivamente.

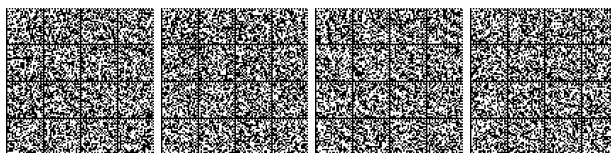
L'art. 17, quarto comma, prescrive che l'avvocato che non ottemperi all'obbligo di comunicazione degli imponibili IRPEF e dei volumi d'affari IVA, quanto al reddito professionale, o che effettui una comunicazione non conforme al vero, è tenuto a versare alla Cassa una penalità pari a metà del contributo soggettivo minimo previsto per l'anno solare in cui la comunicazione doveva essere inviata.

L'art. 18, quarto comma, prevede che il ritardo nei pagamenti dei contributi dovuti comporta l'obbligo di pagare gli interessi di mora nella stessa misura stabilita per le imposte dirette e inoltre una sanzione pari al 15 per cento del capitale non pagato tempestivamente.

Tale graduazione della reazione sanzionatoria, che vede quella dell'art. 22, secondo comma, come la più grave ed afflittiva, resiste alla censura del rimettente di difetto di ragionevolezza intrinseca (art. 3 Cost.) e di inidoneità a realizzare la finalità di salvaguardia della funzione previdenziale della Cassa (art. 38, secondo comma, Cost.).

Invero la condotta sanzionata dall'art. 22, secondo comma, citato - ossia l'inadempienza consistente nell'esercizio dell'attività forense da parte di un avvocato che, pur essendone tenuto per la sussistenza dei relativi presupposti, abbia ommesso di presentare la domanda di iscrizione alla Cassa - costituiva, nel regime antecedente alla riforma dell'ordinamento forense del 2012, una grave inadempienza per la Cassa, la quale, in mancanza della domanda di iscrizione, poteva non saper nulla dell'avvocato che, iscritto all'albo, esercitasse con continuità l'attività professionale. E rappresentava una inadempienza più insidiosa rispetto alle altre condotte sanzionate rispettivamente dall'art. 17 e dall'art. 18 della medesima legge, che vedevano la Cassa in condizione di reagire più agevolmente, essendo già in possesso di utili elementi cognitivi a partire dagli stessi già verificati presupposti dell'iscrizione alla Cassa. Né la mera comunicazione del reddito professionale (ai fini IRPEF) e del volume complessivo d'affari (ai fini dell'IVA) poteva considerarsi equipollente - ex se ed in generale - alla domanda di iscrizione alla Cassa in un sistema in cui non era escluso che potesse esercitarsi la professione forense senza essere iscritti alla Cassa.

Proprio per rimuovere questa che - più delle altre inadempienze di cui agli artt. 17 e 18 citati - poteva comportare, per la Cassa, un grave nocimento alla realizzazione della tutela previdenziale della categoria professionale, il legislatore ha introdotto, in occasione della riforma dell'ordinamento della professione forense (legge n. 247 del 2012), un automatismo per cui l'iscrizione all'ordine comporta in ogni caso l'iscrizione alla Cassa, sicché una siffatta inadempienza non è più configurabile. Infatti, mentre prima di tale riforma l'iscrizione all'ordine professionale era obbligatoria per gli avvocati e procuratori che esercitassero la libera professione con carattere di continuità e l'iscrizione alla Cassa era subordinata alla domanda dell'interessato da presentarsi nel termine stabilito di legge (art. 22 della legge n. 576 del 1980), a seguito della citata legge n. 247 del 2012 l'iscrizione agli albi comporta la contestuale ed automatica iscrizione alla Cassa (art. 21, comma 8). Sicché, alla luce del nuovo ordinamento professionale forense, non può più darsi il caso dell'avvocato iscritto all'albo, ma non alla Cassa.



5.1.- La ritenuta non fondatezza della sollevata questione di legittimità costituzionale non esclude che sia compito del giudice rimettente accertare, nel giudizio *a quo*, se ci sia stata effettivamente la contestata condotta inadempiente della protratta omissione della domanda di iscrizione alla Cassa ad opera dell'avvocato ricorrente, dovendosi valutare il comportamento tenuto da quest'ultimo, che non si è limitato a comunicare alla Cassa il suo reddito professionale (ai fini IRPEF) ed il suo volume d'affari (ai fini IVA), ma sembra aver anche corrisposto, fin dall'inizio dell'attività libero-professionale, il contributo in misura fissa, riconoscendosi in tal modo, con fatti concludenti, soggetto, seppur in misura inferiore al dovuto, alla obbligazione contributiva che sarebbe derivata dalla sua iscrizione alla Cassa.

Si tratta però di una quaestio facti che riguarda se, in concreto e nella specie, sussista, o no, la contestata condotta inadempiente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10 e 22, secondo comma, della legge 20 settembre 1980, n. 576 (Riforma del sistema previdenziale forense), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 38, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Palermo, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10 e 22, secondo comma, della medesima legge 20 settembre 1980, n. 576, sollevate, in riferimento all'art. 53, primo comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Palermo, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

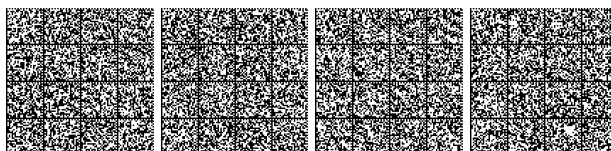
Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 marzo 2018.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 17

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 marzo 2018
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Acque pubbliche - Norme della Regione Liguria - Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2018 - Semplificazione in materia di autorizzazione idraulica per interventi inerenti l'alveo o le sponde di corsi d'acqua.

Ambiente - Caccia - Norme della Regione Liguria - Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2018 - Previsione della possibilità per la Regione di avvalersi, per le attività di controllo faunistico, anche del concorso di coadiutori appositamente formati - Eccezioni al divieto di commerciare fauna selvatica morta.

– Legge della Regione Liguria 28 dicembre 2017, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2018), artt. 15, 24 [, comma 2,] e 35 [, comma 3].

Ricorso ex art. 127 Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato codice fiscale n. 80224030587, fax 06/96514000 e Pec roma@mailcert.avvocaturastato.it presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12, nei confronti della Regione Liguria in persona del Presidente della Giunta regionale *pro-tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 15, 24 e 35 della legge regionale Liguria 28 dicembre 2017 n. 29, recante le «Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2018», pubblicata nel BUR n. 18 del 29 dicembre 2017, giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 22 febbraio 2018.

Con la legge Regione Liguria n. 29 del 28 dicembre 2017, pubblicata sul BUR n. 18 del 29 dicembre 2017, che consta di 46 articoli, la Regione Liguria ha emanato le «Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2018», in particolare, prevedendo norme in materia di tutela delle opere idrauliche all'art. 15, la cui rubrica è intitolata «semplificazione in materia di autorizzazione idraulica»; a tutela della fauna all'art. 24, rubricato «modifiche alla legge regionale 11 marzo 2014 n. 4 (Norme per il rilancio dell'agricoltura e della selvicoltura per la salvaguardia del territorio rurale ed istituzione della banca regionale della terra); e all'art. 35, rubricato «modifiche alla legge regionale 1º luglio 1994 n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio)».

È avviso del Governo che con le norme denunciate in epigrafe la Regione Liguria abbia ecceduto dalla propria competenza in violazione della normativa costituzionale come si confida di dimostrare in appresso con l'illustrazione del seguenti

MOTIVI

1. L'art. 15 della legge della Regione Liguria n. 29 del 28 dicembre 2017, viola l'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione, in riferimento agli articoli 93 e 94 del R.D. n. 523 del 25 luglio 1904 «Testo unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche delle diverse categorie».

L'art. 15 della legge regionale n. 29/2017 citata dispone che «1. Sono soggetti a comunicazione alla Regione, entro trenta giorni prima della data di inizio attività, gli interventi di pulizia dell'alveo e delle sponde eseguiti a mano o con mezzi meccanici dai proprietari frontisti o aventi titolo, gli interventi di manutenzione ordinaria di manufatti in concessione, gli interventi di manutenzione ordinaria degli alvei e delle sponde eseguiti dagli enti pubblici ivi compresa la movimentazione di materiale litoide nei casi di ripristino della sezione di deflusso dell'alveo, lo svuotamento di vasche di sedimentazione, vasche antincendio e briglie di trattenuta purché non comportino asportazione dello stesso.

2. La Regione, entro il termine dei trenta giorni di cui al comma 1, può disporre il diniego dell'intervento.

3. Non sono soggetti a nulla osta idraulico e a comunicazione di inizio attività gli interventi in somma urgenza eseguiti in caso di eventi calamitosi per i quali sia dichiarato lo stato di emergenza, di eventi potenzialmente in grado di contaminare un sito di cui all'art. 242 del decreto legislativo n. 152/2006 e successive modificazioni e integrazioni, e interventi imprevisti e non programmati su utenze di interesse pubblico oggetto di concessione.... ».



Tali previsioni devono intendersi costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione in riferimento alla normativa interposta di cui agli articoli 93 e 94 del R.D. n. 523 del 25 luglio 1904, contenuti nel capo VII, «Polizia delle acque pubbliche», che pongono norme a tutela dell'assetto idrogeologico e, dunque, rientrano nella competenza esclusiva dello Stato.

In particolare, il predetto art. 93 prevede che «nessuno può fare opere nell'alveo dei fiumi, torrenti, rivi, scolatoi pubblici e canali di proprietà demaniale, cioè nello spazio compreso fra le sponde fisse dei medesimi, senza il permesso dell'autorità amministrativa»; e il successivo art. 94 citato dispone che «nel caso di alvei a sponde variabili od incerte, la linea, o le linee, fino alle quali dovrà intendersi estesa la proibizione di che nell'articolo precedente, saranno determinate anche in caso di contestazione dal prefetto, sentiti gli interessati».

La difformità della norma regionale in esame rispetto alle richiamate norme statali interposte comporta che la disciplina regionale invade la sfera di competenza esclusiva dello Stato in base all'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione e che sia, perciò stesso, costituzionalmente illegittima.

La disciplina statale richiamata, infatti, fissa una regola di tutela ambientale che risulta violata dalla disposizione regionale *de qua*.

La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la materia «tutela dell'ambiente» rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, appunto, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione e inerisce a un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto. Come ormai costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, si tratta di una «materia trasversale», titolo che legittima lo Stato ad adottare disposizioni a tutela di un valore costituzionalmente protetto, anche in «campi di esperienza» - le cosiddette «materie» in senso proprio - attribuiti alla competenza legislativa regionale.

Ne deriva che le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, e le Province autonome, dettano nei settori di loro competenza, essendo a esse consentito soltanto, eventualmente, incrementare i livelli della tutela ambientale, senza, però, compromettere il punto di equilibrio fra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma statale (*ex multis* sentenza n. 197 del 2014, punto 3.2. del Considerato in diritto).

2. L'art. 24 della legge della Regione Liguria n. 29 del 28 dicembre 2017 viola l'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione, in riferimento all'art. 19 della legge 11 febbraio 1992, n. 157.

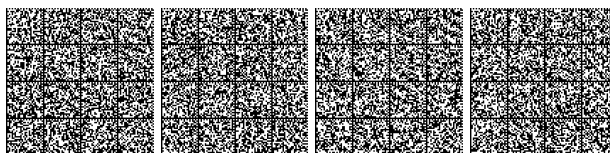
L'art. 24 della legge regionale n. 29/2017 citata modifica l'art. 2 della legge regionale 11 marzo 2014, n. 4, inserendo nel medesimo, dopo il comma 3, il comma 3-*bis*, il quale dispone che «In vista di una più efficace tutela delle coltivazioni, nonché per rispondere con maggiore tempestività ed incisività alle richieste di interventi provenienti dai comuni, la Regione, per le attività di controllo faunistico, può avvalersi, sull'intero territorio regionale, oltreché dei soggetti individuati all'art. 36, comma 2, lettera b) della legge regionale 1° luglio 1994 n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio) e successive modificazioni e integrazioni, anche del concorso di coadiutori, appositamente formati, in coerenza con i criteri di cui all'art. 22, comma 6, della legge 6 dicembre 1991 n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) e successive integrazioni e modificazioni».

La norma regionale consente, dunque, di effettuare il controllo con modalità e personale differente da quello previsto dalla normativa statale interposta, segnatamente dall'art. 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, contenente le «Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio», ai sensi del quale i piani «devono essere attuati dalle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali», le quali «potranno (...) avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi, purché muniti di licenza per l'esercizio venatorio, nonché delle guardie forestali e delle guardie comunali munite di licenza per l'esercizio venatorio».

In base all'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione, la legislazione regionale deve rispettare la normativa statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e, in particolare, quella in materia di preservazione della fauna, ove esprima, come nel caso in esame, delle regole minime comuni (*ex multis* sentenza n. 2 del 2015; n. 278 del 2012; n. 151 del 2011 e n. 315 del 2010).

Tali regole minime comuni sono essenzialmente contenute nella legge 11 febbraio 1992, n. 157 citata che in larga parte le racchiude quale normativa interposta, così che la normativa regionale in contrasto con le corrispondenti disposizioni statali invade la sfera di competenza legislativa dello Stato ed è perciò costituzionalmente illegittima.

Si aggiunge che, proprio con riferimento all'art. 19, comma 2, della legge n. 157/1992 citato, la giurisprudenza costituzionale ha affermato che l'elenco dei soggetti abilitati al controllo faunistico è tassativo e una sua integrazione da parte della legge regionale riduce il livello minimo e uniforme di tutela (sentenza n. 139 del 2017; n. 107 del 2014; e n. 392 del 2005; ordinanza n. 44 del 2012).



La modifica introdotta dalla legge regionale n. 29/2017 citata, nel prevedere la formazione di nuovi «coadiutori» risulta evidentemente finalizzata a modificare il contenuto precettivo della richiamata disposizione statale ed è, per l'effetto e per ciò stesso, costituzionalmente illegittima.

Si sottolinea, inoltre, come la responsabilità dell'attuazione del controllo è espressamente attribuita all'Amministrazione provinciale e non all'Amministrazione Regionale

L'art. 24 della legge regionale n. 29/2017 citato che modifica l'art. 2, comma 3-*bis*, della legge regionale n. 4/2014 citato deve, pertanto, ritenersi costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione in riferimento alla normativa interposta di cui di cui all'art. 19 della legge n. 157 del 1992 citato.

3. L'art. 35, comma 3, della legge della Regione Liguria n. 29 del 2017, viola l'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione, in riferimento all'art. 21 della legge 11 febbraio 1992, n. 157.

L'art. 35, comma 3, della legge regionale n. 29/2017 citato ha novellato l'art. 47 della legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 del 1994 introducendo, dopo il comma 7-*bis*, il comma 7-*ter*, che dispone che «È vietato commerciare fauna selvatica morta, fatta eccezione per quella proveniente da allevamenti o da abbattimenti venatori o di controllo autorizzati nel rispetto delle modalità previste dalla normativa sanitaria vigente, per sagre e manifestazioni a carattere gastronomico».

La norma viola l'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione con riferimento alla normativa interposta di cui all'art. 21 della legge 11 febbraio 1992 n. 157 citata contenente le «norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio».

La norma statale prevede, infatti, il divieto di esercizio venatorio della fauna selvatica in questione e rappresenta uno standard di tutela della fauna selvatica, in quanto tale ascrivibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione.

La sopra richiamata difformità della norma legislativa regionale rispetto alla norma statale determina, dunque, la incostituzionalità della prima per contrasto con il parametro costituzionale appena evocato con riferimento alla norma interposta statale predetta.

Come già rilevato nel precedente motivo di impugnazione, le norme statali sopra citate sono poste a tutela della fauna selvatica e, dunque, a tutela dell'ambiente e il contrasto con le medesime si traduce senz'altro in una violazione dell'art. 117 comma 2, lett. s), della Costituzione nelle materie di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la materia «tutela dell'ambiente» rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione e inerisce a un interesse pubblico di valore costituzionale e primario assoluto.

Come ormai costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, si tratta di una «materia trasversale» titolo che legittima lo Stato ad adottare disposizioni a tutela di un valore costituzionalmente protetto anche in «campi di esperienza» - le cosiddette «materie» in senso proprio - attribuiti alla competenza legislativa regionale.

Ne deriva che le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina delle Regioni anche a statuto speciale e delle Province autonome, dettano nei settori di loro competenza, essendo a esse consentito soltanto, eventualmente, incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio fra esigenze contrapposte espressamente individuato nella normativa statale (*ex multis* sentenza n. 197 del 2014, punto 3.2. del Considerato in diritto).

P. Q. M.

Per i suesposti motivi si conclude affinché gli articoli 15, 24 e 35 della legge regionale Liguria 28 dicembre 2017, n. 29 recante «Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2018» siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.

Si produce l'estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri del 22 febbraio 2018.

Roma, 26 febbraio 2018

Il Vice Avvocato Generale dello Stato: PALMIERI

L'Avvocato dello Stato: MORICI



N. 18

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 marzo 2018
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Caccia - Norme della Regione Veneto - Disciplina per l'esercizio della mobilità venatoria dei cacciatori del Veneto.

– Legge della Regione Veneto 29 dicembre 2017, n. 45 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2018), art. 67.

Ricorso ex art. 127 Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato c.f. 80224030587, fax 06/96514000 e PEC roma@mailcert.avvocaturastato.it presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12 nei confronti della Regione Veneto, in persona del Presidente della giunta regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 67 della legge Regionale Veneto n. 45 del 29 dicembre 2017, recante il «Collegato alla legge di stabilità regionale 2018», pubblicata nel B.U.R. n. 128 del 29 dicembre 2017, giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 22 febbraio 2018.

Con la legge regionale n. 45 del 29 dicembre 2017, indicata in epigrafe, che consta di 68 articoli, la Regione Veneto ha emanato le disposizioni recanti il «Collegato alla legge di stabilità regionale 2018».

In particolare, l'art. 67, la cui rubrica è intitolata «Modifica alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio”», inserisce nella legge regionale n. 50/1993 citata l'art. 19-*bis* contenente il «Sistema regionale di prenotazione e disciplina per l'esercizio della mobilità venatoria dei cacciatori del Veneto».

È avviso del Governo che, con la norma denunciata in epigrafe, la Regione Veneto abbia ecceduto dalla propria competenza in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare in appresso con l'illustrazione dei seguenti

MOTIVI

1) L'art. 67 della legge Regione Veneto 29 dicembre n. 2017, n. 45 viola l'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione in riferimento agli articoli 12, comma 5, e 14, comma 5, della legge 11 febbraio 1992, n. 157.

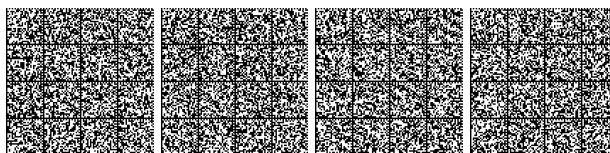
Come si è detto, l'art. 67, la cui rubrica è intitolata «Modifica alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio”», inserisce nella legge regionale n. 50/1993 citata l'art. 19-*bis* contenente il «Sistema regionale di prenotazione e disciplina per l'esercizio della mobilità venatoria dei cacciatori del Veneto».

L'articolo prevede, al comma 1, che «La Giunta regionale sviluppa il sistema regionale di prenotazione per il rilascio dell'autorizzazione ai cacciatori del Veneto ad esercitare l'attività venatoria in mobilità alla selvaggina migratoria e di supporto informatico a ricerche, studi, analisi scientifiche e statistiche inerenti la fauna selvatica del Veneto»; al comma 2, che «A partire dal 1° ottobre di ogni anno, i cacciatori residenti in Veneto possono esercitare la caccia in mobilità alla selvaggina migratoria fino ad un massimo di trenta giornate nel corso della stagione venatoria anche in Ambiti territoriali di caccia del Veneto diversi da quelli a cui risultano iscritti, con esclusione della Zona Lagunare e Valliva, previa autorizzazione rilasciata dal sistema informativo di cui al comma 1.»; al comma 3, che «Il sistema informativo regionale autorizza l'accesso giornaliero ad un numero di cacciatori comunque non superiore alla differenza tra i cacciatori iscritti all'Ambito territoriale di caccia ed i cacciatori ammissibili sulla base dell'indice di densità venatoria massima stabilito annualmente dalla Giunta regionale.»; e, al comma 4, che «La Giunta regionale, con propria deliberazione, stabilisce le modalità di accesso al sistema regionale di prenotazione, le modalità e le regole di esercizio della mobilità venatoria sul territorio regionale.».

L'art. 67 citato inserisce e regola la «mobilità venatoria», prevedendo la possibilità, per i cacciatori della Regione Veneto, di «esercitare la caccia in mobilità alla selvaggina migratoria fino ad un massimo di trenta giornate nel corso della stagione venatoria anche in ambiti territoriali di caccia del Veneto diversi da quelli a cui risultano iscritti, con esclusione della Zona Lagunare e Valliva, previa autorizzazione rilasciata dal sistema informativo disciplinato al precedente comma 1».

Tale sistema informativo, quindi, «autorizza l'accesso giornaliero ad un numero di cacciatori comunque non superiore alla differenza tra i cacciatori iscritti all'Ambito territoriale di caccia ed i cacciatori ammissibili sulla base dell'indice di densità venatoria massima stabilito annualmente dalla Giunta regionale» (comma 3).

Queste previsioni — e più in generale l'art. 19-*bis* novellato, che introduce, appunto, la «mobilità venatoria», devono ritenersi costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, in riferimento alla normativa interposta di cui agli articoli 12, comma 5, e 14, comma 5, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, contenente le «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio».



La prima di tali disposizioni statali, «esercizio dell'attività venatoria», infatti, prevede che, «fatto salvo l'esercizio venatorio con l'arco o con il falco, l'esercizio venatorio (...) può essere praticato in via esclusiva in una delle seguenti forme: a) vagante in zona Alpi; b) da appostamento fisso; c) nell'insieme delle altre forme di attività venatoria consentite dalla presente legge e praticate nel rimanente territorio destinato all'attività venatoria programmata».

In base alla seconda delle predette norme, «gestione programmata della caccia», «ogni cacciatore, previa domanda all'amministrazione competente, ha diritto all'accesso in un ambito territoriale di caccia o in un comprensorio alpino compreso nella regione in cui risiede e può avere accesso ad altri ambiti o ad altri comprensori anche compresi in una diversa regione, previo consenso dei relativi organi di gestione».

La norma regionale, dunque, in primo luogo consente l'attività venatoria in forme e con modalità ulteriori rispetto a quelle individuate, dall'art. 12, comma 5, della legge n. 157 del 1992 citato, ponendosi, quindi, in contrasto con tale disposizione.

In secondo luogo, se è vero che l'art. 14, comma 5, della legge n. 157 del 1992 citato, consente una deroga al sistema degli ATC, è pur vero che il singolo cacciatore può essere autorizzato all'esercizio venatorio in un ATC diverso da quello al quale è iscritto solo in presenza di due requisiti espressamente previsti:

a) di un provvedimento dell'amministrazione competente, e b) previo consenso degli organi di gestione.

La norma di cui all'art. 67 citato, invece, costruisce un sistema «automatizzato» che certamente non contempla il requisito indicato sub b) e, cioè, il previo consenso degli organi di gestione. Anche il requisito sub a), il provvedimento dell'Amministrazione competente, peraltro, non risulta soddisfatto, poiché l'autorizzazione è rilasciata per espressa previsione legislativa «in automatico», con il solo limite numerico desumibile dal comma 3 della disposizione *de qua*, mentre, invece, la «riserva di amministrazione» prevista dalla norma statale richiede che l'Amministrazione competente valuti caso per caso, in relazione alle circostanze del momento, ciascuna richiesta autorizzatoria.

Poiché le norme statali sopra citate sono poste a tutela della fauna selvatica e, dunque, a tutela dell'ambiente, il contrasto con le medesime si traduce senz'altro in una violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione nelle materie di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la materia «tutela dell'ambiente» rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, appunto, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione e inerisce a un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto.

Come ormai costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, si tratta di una «materia trasversale», titolo che legittima lo Stato ad adottare disposizioni a tutela di un valore costituzionalmente protetto, anche in «campi di esperienza» — le cosiddette «materie» in senso proprio — attribuiti alla competenza legislativa regionale.

Ne deriva che le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le regioni, anche a statuto speciale, e le province autonome, dettano nei settori di loro competenza, essendo a esse consentito soltanto, eventualmente, incrementare i livelli della tutela ambientale, senza, però, compromettere il punto di equilibrio fra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma statale (*ex multis* sentenza n. 197 del 2014, punto 3.2. del Considerato in diritto).

P.Q.M.

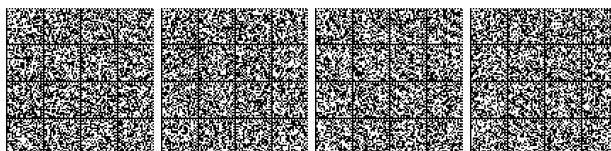
Si conclude perché l'art. 67 della legge regionale Veneto n. 45 del 29 dicembre 2017, recante «Modifica della legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio”», indicata in epigrafe, sia dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Si produce l'estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri del 22 febbraio 2018.

Roma, 26 febbraio 2018

Il Vice Avvocato Generale dello Stato: PALMIERI

L'Avvocato dello Stato: MORICI



N. 54

Ordinanza del 16 febbraio 2018 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da Bolognesi Davide contro Consob - Commissione nazionale per le società e la borsa

Borsa - Intermediazione finanziaria - Attività di vigilanza della CONSOB - Inottemperanza alle richieste della CONSOB o ritardo recato all'esercizio delle sue funzioni - Sanzione amministrativa pecuniaria - Applicazione della sanzione anche nel caso di contestazione di abuso di informazioni privilegiate.

- Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), art. 187-*quinquiesdecies*, nel testo originariamente introdotto dall'art. 9, comma 2, lett. *b*), della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004).

Borsa - Intermediazione finanziaria - Abuso di informazioni privilegiate - Sanzioni amministrative pecuniarie comminate dalla CONSOB - Confisca per equivalente.

- Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), art. 187-*sexies*, introdotto dall'art. 9, comma 2, lett. *a*), della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004).

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SECONDA SEZIONE CIVILE

composta dagli ill.mi sigg.ri magistrati:

- dott. Stefano Petitti - Presidente;
- dott. Antonio Oricchio - consigliere;
- dott. Antonello Cosentino - relatore consigliere;
- dott. Luigi Abete - consigliere;
- dott. Raffaele Sabato - consigliere;

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 8878-2014 proposto da Bolognesi Davide, elettivamente domiciliato in Roma, Via E. Q. Visconti 20, presso lo studio dell'avvocato Renzo Ristuccia, che lo rappresenta e lo difende - ricorrente;

Contro CONSOB Commissione Nazionale Società e Borsa, elettivamente domiciliato in Roma, V. Martini Giovanni Battista 3, presso lo studio dell'avvocato Salvatore Providenti, che lo rappresenta e difende unitamente agli avvocati Antonella Valente, Maria Letizia Ermetes, Michela Dini - controricorrente;

Avverso la sentenza n. 5276/2013 della Corte d'Appello di Roma, depositata il 20 novembre 2013;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 13 aprile 2017 dal consigliere dott. Antonello Cosentino;

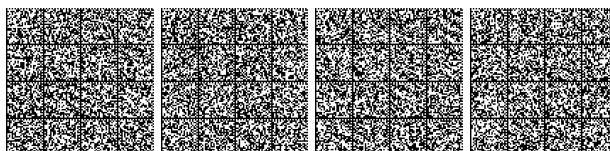
Udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale dott. Francesco Mauro Iacoviello che ha concluso per cassazione senza rinvio per la sanzione inflitta ex art. 187, rigetto nel resto;

Udito l'avv. Ristuccia Renzo, difensore del ricorrente che ha chiesto l'accoglimento del ricorso;

Uditi gli avv.ti Valente Antonella e Dini Michela, difensori della resistente che hanno chiesto il rigetto del ricorso.

FATTI DI CAUSA

1. Il sig. Davide Bolognesi ha chiesto la cassazione della sentenza della corte d'appello di Roma che ha rigettato l'opposizione da lui proposta avverso la delibera CONSOB n. 18199 dell'8 maggio 2012, avente ad oggetto l'irrogazione a suo carico di sanzioni amministrative previste dal decreto legislativo 24 febbraio 1998 n. 58, Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (di seguito: T.U.F.).



2. Con la suddetta delibera la CONSOB aveva adottato nei confronti del medesimo Bolognesi (socio e consigliere di amministrazione della società FMR Art'è) le seguenti misure:

a) aveva irrogato una sanzione pecuniaria di euro 200.000 in relazione all'illecito di cui all'art. 187-bis, comma 1, lettera a) del T.U.F. (insider trading), con riguardo all'acquisto di 30.000 azioni FMR Art'è, dal medesimo effettuato tra il 19 e il 26 febbraio 2009 sulla base del possesso dell'informazione privilegiata relativa all'imminente lancio di una OPA per delisting su tale società, da lui stesso promossa insieme con altri due soci della stessa FMR Art'è;

b) aveva irrogato una sanzione pecuniaria di euro 100.000 in relazione all'illecito di cui all'art. 187-bis, comma 1, lettera c), T.U.F., per aver il ricorrente indotto la signora Laura Russo a comprare azioni della medesima società FMR Art'è;

c) aveva irrogato una sanzione pecuniaria di euro 50.000 in relazione all'art. 187-quinquiesdecies T.U.F. a causa del comportamento dilatorio tenuto dal ricorrente, il quale, dopo aver più volte rinviato la data dell'audizione cui era stato convocato in qualità di persona informata dei fatti, si era poi rifiutato di rispondere alle domande;

d) aveva applicato la sanzione accessoria della perdita temporanea dei requisiti di onorabilità prevista dall'art. 187-quater, comma 1, T.U.F., per la durata di 18 mesi;

e) aveva disposto la confisca per equivalente del profitto e dei mezzi usati per ottenerlo ai sensi dell'art. 187-sexies T.U.F., fino alla concorrenza dell'importo di euro 149.760.

3. Il ricorso per cassazione si articola in tre motivi, rispettivamente riferiti alle statuizioni della sentenza gravata di seguito indicate:

- con il primo mezzo si censura la statuizione che ha disatteso l'impugnativa della sanzione irrogata dalla CONSOB - ai sensi dell'art. 187-bis, comma 1, lettera c), T.U.F. - per aver il ricorrente indotto la sig.ra Laura Russo a comprare azioni della società FMR Art'è;

- con il secondo mezzo si censura la statuizione che ha disatteso l'impugnativa avverso la sanzione irrogata dalla CONSOB - ai sensi dell'art. 187-quinquiesdecies T.U.F. - per avere il ricorrente ostacolato l'attività ispettiva della CONSOB;

- con il terzo mezzo si censura la statuizione che ha disatteso l'impugnativa avverso la confisca per equivalente - ai sensi dell'art. 187-sexies T.U.F. - del profitto ritratto dal ricorrente dalle operazioni di trading effettuate sulla base del possesso dell'informazione privilegiata, nonché dei mezzi usati per ottenerlo.

4. La CONSOB ha depositato controricorso.

5. La causa è stata discussa alla pubblica udienza del 13 aprile 2017, per la quale tanto il ricorrente quanto la CONSOB hanno depositato memorie illustrative e nella quale il Procuratore Generale ha concluso come in epigrafe. Il Collegio si è successivamente riconvocato il 15 ottobre 2017 e, nuovamente, il 24 gennaio 2018 e la presente ordinanza è stata deliberata all'esito di quest'ultima riconvocazione.

RAGIONI DELLA DECISIONE

6. Il primo motivo di ricorso.

Con il primo motivo, riferito al vizio di cui all'art. 360 n. 3 c.p.c., il ricorrente deduce la violazione e falsa applicazione degli articoli 187-septies T.U.F., da interpretare alla luce dell'art. 6 CEDU, in cui la corte d'appello sarebbe incorsa disattendendo l'eccezione con cui egli aveva lamentato come la CONSOB lo avesse sanzionato per un fatto (la raccomandazione alla signora

Russo di acquistare azioni FMR Art'è) diverso da quello originariamente contestatogli (la trasmissione alla signora Russo dell'informazione privilegiata relativa al prossimo lancio di un'OPA sulla società FMR Art'è), così violando la prescrizione che l'irrogazione delle sanzioni avvenga «previa contestazione degli addebiti agli interessati» (art. 187-septies, primo comma, T.U.F.).

In proposito il ricorrente puntualizza che, con l'originario atto di contestazione del 13 maggio 2011 e con il conseguente atto di accertamento, gli era stata addebitata la violazione della lettera b) dell'art. 187-bis T.U.F., che punisce chi comunica ad altri informazioni privilegiate al di fuori del normale esercizio del lavoro, della professione, della funzione o dell'ufficio (c.d. tipping), mentre l'impugnato provvedimento sanzionatorio lo aveva riconosciuto responsabile della violazione della lettera c) dell'art. 187-bis T.U.F., che punisce chi raccomanda o induce altri, sulla base di una informazione privilegiata, al compimento di operazioni su strumenti finanziari (c.d. tuyautage). In tal modo, secondo il ricorrente, sarebbe stato violato il principio di corrispondenza tra contestazione e sanzione sancito dall'art. 187-septies del T.U.F., da interpretare anche alla luce dell'art. 6 CEDU (e della relativa giurisprudenza della Corte di Strasburgo).



7. Il secondo motivo di ricorso.

Col secondo motivo, riferito al vizio di cui all'art. 360 n. 3 c.p.c., il ricorrente lamenta la violazione e falsa applicazione dell'art. 187-*octies* T.U.F., commi 3, lettera *c*), e 7, nonché dell'art. 187-*quinquiesdecies* T.U.F., da interpretare alla luce dei principi costituzionali e dell'art. 6 CEDU, in cui la corte territoriale sarebbe incorsa rigettando l'impugnativa avverso la sanzione di € 50.000 irrogatagli per avere ostacolato l'attività ispettiva della CONSOB, differendo immotivatamente la data dell'audizione cui era stato convocato in qualità di persona informata dei fatti e poi rifiutandosi di rispondere alle domande. Nel mezzo di ricorso si argomenta che la sanzione irrogata al Bolognesi sarebbe incompatibile col principio «*nemo tenetur se detegere*», anche in ragione del rilievo che le dichiarazioni rese nel corso di tale audizione possono essere trasmesse al Pubblico Ministero, qualora vengano ravvisati gli estremi di una condotta penalmente rilevante (art. 187-*decies*, comma 2). Ad avviso del ricorrente, la previsione dell'obbligo di presentarsi all'audizione e, ivi, di rendere dichiarazioni, dietro la comminatoria di una sanzione rilevante, integrerebbe una violazione dell'art. 6 CEDU e dei principi del giusto processo recepiti all'art. 111 della Costituzione. A chiusura del motivo di ricorso il ricorrente solleva questione di legittimità costituzionale degli articoli 187-*octies* e 187-*quinquiesdecies*, per il caso non se ne ritenga possibile una interpretazione conforme alla Costituzione, in riferimento agli articoli 3, 24, 111 e 117 Cost. e 6 CEDU, «nella misura in cui il primo non prevede l'applicazione degli articoli 61, 63 e 198, comma 2, codice di procedura penale ed il secondo contempra una sanzione amministrativa per il soggetto sottoposto ad indagini CONSOB che rifiuti di fornire risposte suscettibili di utilizzazione in sede penale e comunque in sede di applicazione di gravi sanzioni amministrative».

8. Il terzo motivo di ricorso.

Col terzo motivo, riferito al vizio di cui all'art. 360 n. 3 c.p.c., si censura la violazione e falsa applicazione dell'art. 187-*sexies* T.U.F., da interpretare alla luce dell'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU e dell'art. 6 della CEDU, nonché dell'art. 3 l. 241/1990, in merito alla sanzione della confisca per equivalente (art. 360 comma 1 numero 3 c.p.c.).

In primo luogo il ricorrente, deducendo il carattere non obbligatorio della confisca per equivalente ex art. 187-*sexies* T.U.F., censura la sentenza gravata per aver disatteso, sull'erroneo presupposto della obbligatorietà di detta confisca, la doglianza con cui egli aveva lamentato l'omessa motivazione del provvedimento sanzionatorio sulle ragioni dell'applicazione della confisca medesima.

In ogni caso, secondo il ricorrente, il disposto dell'art. 187-*sexies*, secondo comma, T.U.F., ove interpretato nel senso della obbligatorietà della confisca per equivalente, desterebbe dubbi di legittimità costituzionale, anche in relazione alle disposizioni della CEDU, rilevanti, quali norme interposte, ex art. 117 Cost..

1) Sotto un primo profilo il ricorrente denuncia il contrasto con l'art. 6 CEDU, in relazione all'articolo art. 117 Cost., perché l'irrogazione automatica della sanzione accessoria vanificherebbe qualsivoglia forma di contraddittorio.

2) Sotto un secondo profilo il ricorrente denuncia il contrasto con l'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU, ancora in relazione all'articolo art. 117 Cost., per mancanza di proporzionalità tra il sacrificio imposto al diritto di proprietà del destinatario della sanzione e le finalità pubbliche da perseguire. Nel mezzo di gravame si argomenta, al riguardo, che il «considerando» n. 38 della direttiva 2003/06/CE prevede che le sanzioni siano «proporzionate alla gravità della violazione e agli utili realizzati e dovrebbero essere applicate coerentemente» e che tale precetto non viene rispettato da una disciplina sanzionatoria che preveda la confisca non soltanto delle somme equivalenti all'importo degli utili realizzati con le operazioni effettuate in base ad informazioni privilegiate, ma anche delle somme equivalenti agli importi investiti per effettuare dette operazioni.

3) Sotto un terzo profilo il ricorrente denuncia il contrasto con l'art. 42 della Costituzione assumendo che «una sanzione accessoria di misura indeterminata e potenzialmente spropositata viola il necessario e ragionevole bilanciamento di interessi fra il diritto di proprietà costituzionalmente garantito dall'art. 42 Cost. e la finalità della sanzione».

4) Sotto un quarto profilo il ricorrente denuncia il contrasto con l'art. 27 della Costituzione, in quanto non si potrebbe considerare educativa una pena - tale dovendosi sostanzialmente ritenere la confisca - il cui importo venga determinato in base ad elementi casuali, così da poter risultare in concreto sproporzionata rispetto all'illecito commesso.

5) Sotto un quinto profilo il ricorrente denuncia il contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto, ove non si ritenesse applicabile alle sanzioni amministrative il disposto dell'art. 27 Cost., verrebbe in rilievo, in primo luogo, la irragionevolezza di una sanzione determinata casualmente e potenzialmente sproporzionata; in secondo luogo, la irragionevole disparità di disciplina tra la graduabilità della sanzione pecuniaria principale comminata dall'art. 187-*bis* T.U.F. e la non graduabilità della confisca per equivalente dei mezzi utilizzati nell'operazione di trading, comminata dall'art. 187-*sexies* T.U.F.; in terzo luogo, la irragionevole disparità di disciplina tra la obbligatorietà della confisca di cui all'art. 187-*sexies* T.U.F. e la facoltatività della confisca ordinaria di cui all'art. 20 della legge n. 689/1981.



9. Sull'irrelevanza dell'esame del primo motivo di ricorso ai fini della instaurazione di un giudizio incidentale di costituzionalità.

Nel secondo motivo di ricorso viene sollevata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 187-*quinquiesdecies* e 187-*octies* T.U.F. e nel terzo motivo di ricorso viene sollevata la questione di legittimità costituzionale in ordine all'art. 187-*sexies* T.U.F.. Le questioni poste in tali motivi appiano al Collegio rilevanti e non manifestamente infondate, per le ragioni che di seguito si illustreranno.

Poiché la decisione sul primo motivo di ricorso non condiziona in alcun modo la decisione sugli altri motivi, giacché, come già sopra evidenziato (§ 3), ognuno dei tre mezzi di impugnazione censura un capo diverso ed autonomo della sentenza gravata, nella presente ordinanza, con la quale si va ad instaurare un giudizio incidentale di costituzionalità, non si tratterà del primo motivo di ricorso.

10. Le questioni poste dal secondo motivo del ricorso per cassazione. 10.1 A Davide Bolognesi è stata comminata la sanzione amministrativa di € 50,000 sulla scorta della seguente contestazione della CONSOB (trascritta a pag. 18 del ricorso per cassazione):

«In ragione del fatto che la S.V.

1) nel corso delle indagini si sia presentata presso gli uffici della CONSOB per essere sottoposta ad audizione il 3 dicembre 2010, circa cinque mesi dopo la convocazione, avvenuta con lettera del 1° luglio 2010, posticipando più volte momento in cui sarebbe stata disponibile e fornendo, al riguardo, generiche motivazioni concernenti presunti impegni dei quali non ha fornito evidenza;

2) nel corso della stessa audizione non abbia inteso rilasciare dichiarazioni. La S.V. ha mancato di ottemperare nei termini alle richieste della CONSOB e provocato ritardo all'esercizio delle sue funzioni.»

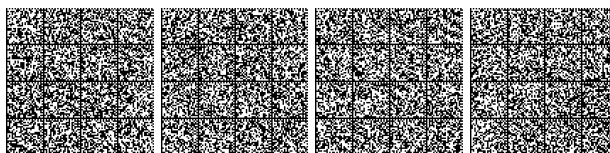
10.2 Ad avviso della corte d'appello di Roma, peraltro, «il Bolognesi non risulta sanzionato per l'atteggiamento non collaborativo tenuto in sede di audizione personale dopo essersi recato presso gli uffici della CONSOB, ma solamente per le reiterate ed ingiustificate richieste di rinvio dell'audizione.» (pag. 10 della sentenza). Al riguardo la corte territoriale sottolinea che «la violazione addebitata al Bolognesi consiste nell'aver costui mancato di ottemperare nei termini alle richieste della CONSOB di avere quindi ritardato l'esercizio delle funzioni della Commissione. L'opponente si è infatti presentato presso gli uffici della CONSOB solamente in data 3 dicembre 2010, ossia con un ritardo di cinque mesi dalla convocazione, durante i quali aveva ripetutamente posticipato la data in cui sarebbe stato disponibile ad essere sentito, adducendo a tal fine motivazioni generiche e fondate su imprecisati impegni.» La corte d'appello dunque, in sostanza, ha ritenuto legittima l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall'art. 187-*quinquiesdecies* T.U.F. per il solo fatto del ritardo ingiustificato con cui l'incolpato si è presentato presso gli uffici della CONSOB, giudicando irrilevante l'ulteriore circostanza, pure menzionata nella contestazione della CONSOB, del silenzio da lui serbato in sede di audizione.

10.3 Il ricorrente ha affermato il proprio diritto, ex art. 6 CEDU, di non contribuire alla propria incolpazione, argomentando che «sia che la sanzione faccia seguito al silenzio serbato in audizione, sia che la sanzione faccia seguito al rinvio dell'audizione, essa resta costituzionalmente illegittima» (pag. 20, penultimo cpv, del ricorso) ed ha sostenuto che l'art. 187-*quinquiesdecies* T.U.F. non sarebbe applicabile al soggetto sottoposto ad indagini sui propri comportamenti in materia di insider trading.

10.4 Il ricorrente, per l'ipotesi che l'esclusione dell'incolpato dal campo applicativo dell'art. 187-*quinquiesdecies* T.U.F. non sia ritenuta compatibile con il tenore letterale della disposizione, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale della stessa in riferimento agli articoli 3, 24, 111 e 117 Cost. (quest'ultimo in riferimento all'art. 6 CEDU).

In relazione ai medesimi parametri costituzionali il ricorrente ha altresì sollevato la questione di legittimità dell'art. 187-*octies* T.U.F., che disciplina i poteri della CONSOB, con riferimento alla lettera *c*) del comma 3 (che attribuisce alla CONSOB il potere di procedere all'audizione personale di chiunque possa essere informato dei fatti), nonché con riferimento al comma 7 (che fa salva l'applicazione delle disposizioni degli articoli 199, 200, 201, 202 e 203 del codice di procedura penale, in quanto compatibili), nella parte in cui tale comma non fa salva anche l'applicazione degli articoli 61, 63 e 198, secondo comma, dello stesso codice di procedura penale.

10.5 La questione di costituzionalità dell'art. 187-*octies* T.U.F. è priva di rilevanza, giacché, ai fini della decisione, non viene in questione il potere della CONSOB di procedere all'audizione (anche) dell'incolpato, bensì il potere della CONSOB di sanzionare l'incolpato qualora costui, non ritenendo conveniente alla propria difesa sottoporsi all'audizione, ne ostacoli lo svolgimento; né viene in questione l'applicazione degli articoli 61, 63 e 198, secondo comma c.p.p., giacché si tratta di disposizioni estranee al tema del decidere; il sig. Bolognesi, infatti, non ha reso alcuna dichiarazione nel corso della sua audizione davanti alla CONSOB e, d'altra parte, la sentenza impugnata ha ritenuto legittima l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall'art. 187-*quinquiesdecies* T.U.F. per il ritardo ingiustificato con cui l'incolpato si è presentato presso gli uffici della CONSOB, non per il silenzio da lui serbato in sede di audizione.



11. La questione di legittimità costituzionale dell'art. 187-*quinquiesdecies*

11.1 Nel presente giudizio appare invece rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità sollevata dal ricorrente in relazione agli articoli 24, 111 e 117 Cost., con riferimento all'art. 6 CEDU, nonché le questione di costituzionalità, rilevata di ufficio dal Collegio, in relazione all'art. 117 Cost., con riferimento all'art. 14, comma 3, lettera *g*), del Patto internazionale sui diritti civili e politici adottato a New York il 16 dicembre 1966, reso esecutivo in Italia con la legge 25 ottobre 1977, n. 881, e in relazione agli articoli 11 e 117 Cost., con riferimento all'art. 47 CDFUE, dell'art. 187-*quinquiesdecies* T.U.F., nel testo originario, introdotto dall'art. 9, comma 2 lettera *b*), della legge 18 aprile 2005 n. 62, vigente all'epoca della commissione della violazione e della irrogazione della sanzione («Fuori dai casi previsti dall'art. 2638 del codice civile, chiunque non ottempera nei termini alle richieste della CONSOB ovvero ritarda l'esercizio delle sue funzioni è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro cinquantamila ad euro un milione»), nella parte in cui detto articolo sanziona la condotta consistente nel non ottemperare tempestivamente alle richieste della CONSOB o nel ritardare l'esercizio delle sue funzioni anche nei confronti di colui al quale la medesima CONSOB, nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza, contesti un abuso di informazioni privilegiate.

11.2 La rilevanza della questione.

11.2.1 Sulla rilevanza della enunciata questione di legittimità costituzionale dell'art. 187-*quinquiesdecies* T.U.F., nel testo originario, va prima di tutto evidenziato che la sanzione della cui legittimità si controverte nel presente giudizio è stata irrogata al ricorrente, ai sensi del disposto di tale articolo, per aver ritardato lo svolgimento di un procedimento amministrativo sanzionatorio concernente le violazioni amministrative, ascritte al medesimo ricorrente, di cui all'art. 187-*bis*, comma 1, lettera *a*) e lettera *b*), T.U.F. Per queste ultime violazioni il Bolognesi ha subito la sanzione amministrativa pecuniaria (non opposta) di € 200.000 e, rispettivamente, la sanzione amministrativa pecuniaria (opposta) di € 100.000. Ai fini della pronuncia sul ricorso per cassazione sarebbe quindi direttamente rilevante l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 187-*quinquiesdecies* T.U.F., nel testo applicabile nella fattispecie dedotta in giudizio, nella parte in cui detto articolo sanziona la condotta consistente nel non ottemperare tempestivamente alle richieste della CONSOB o nel ritardare l'esercizio delle sue funzioni anche nei confronti di colui al quale la medesima CONSOB contesti un abuso di informazioni privilegiate proprio nell'esercizio delle funzioni di vigilanza ostacolate dal comportamento inottemperante o dilatorio.

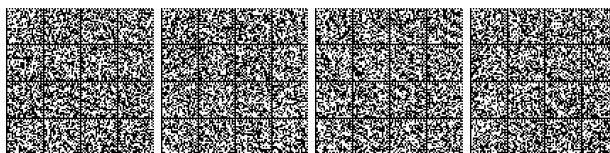
Premesso quanto sopra, il Collegio ritiene opportuno svolgere le due seguenti precisazioni.

11.2.2 La formulazione letterale della disposizione in esame - nel testo vigente prima delle modifiche recate dal decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221 - e, in particolare, la potenza semantica del pronome indefinito «chiunque» non consente di pervenire ad una interpretazione (orientata in senso conforme alla Costituzione, alla CEDU ed alla CDFUE) che escluda dall'ambito applicativo di detta disposizione il soggetto che ostacoli le funzioni di vigilanza esercitate dalla CONSOB (rendendosi inottemperante alle richieste di quest'ultima, o ritardando in altro modo il relativo esercizio) in relazione a condotte di abuso di informazioni privilegiate a lui stesso ascritte.

11.2.3 Le modificazioni recate al testo dell'art. 187-*quinquiesdecies* T.U.F., prima, dal decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221 e, poi, dal decreto legislativo 3 agosto 2017, n. 129 non incidono sul giudizio di rilevanza della questione di legittimità costituzionale prospetta in relazione al testo originario della disposizione. La prima modifica, infatti, si è limitata ad estendere nei confronti della Banca d'Italia il dovere di collaborazione originariamente previsto solo nei confronti della CONSOB. La seconda modifica, per contro, pur articolando diversamente la fattispecie e rimodulando il trattamento sanzionatorio (con diminuzione del minimo ed aumento del massimo edittale), ha tuttavia mantenuto inalterata la sanzionabilità dell'inottemperanza alle richieste della CONSOB o del ritardo all'esercizio delle sue funzioni di vigilanza, diversificando il trattamento sanzionatorio a seconda che la violazione sia commessa da una persona fisica o giuridica ed ampliando la forbice tra minimo e massimo edittale.

Con specifico riguardo alle modifiche apportate al testo dell'art. 187-*quinquiesdecies* T.U.F. dal decreto legislativo n. 129/2017 il Collegio ritiene peraltro necessarie le seguenti puntualizzazioni, volte a chiarire come tale *jus superveniens* sia privo di incidenza ai fini dell'apprezzamento della rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale e, ciò, a prescindere da qualunque approfondimento sull'eventuale pertinenza, nella specie, del principio della applicabilità della *lex mitior* fissato dall'articolo 2, terzo comma, c.p. per le ipotesi di successione di leggi penali nel tempo.

11.2.4 Sotto un primo aspetto va sottolineato che la precisazione normativa alla cui stregua il ritardo recato all'esercizio delle funzioni della CONSOB è sanzionato solamente con riferimento alle funzioni «di vigilanza» (il nuovo testo recita: «Fuori dai casi previsti dall'articolo 2638 del codice civile, è punito ai sensi del presente articolo chiunque non ottempera nei termini alle richieste della Banca d'Italia e della Consob, ovvero non coopera con le medesime autorità al fine dell'espletamento delle relative funzioni di vigilanza, ovvero ritarda l'esercizio delle stesse») non incide sulla punibilità della condotta per la quale all'odierno ricorrente è stata inflitta la sanzione di cui si discute.



A tale riguardo va in primo luogo rilevato che l'inserimento della specificazione «di vigilanza» nel testo della disposizione in esame ha una valenza meramente esplicativa, giacché anche l'originaria formulazione dell'articolo 187-*quinqüesdecies* T.U.F. andava intesa con riferimento alle «funzioni di vigilanza», come fatto palese dalla rubrica dell'articolo («Tutela dell'attività di vigilanza della CONSOB»), lasciata inalterata, salva l'aggiunta del riferimento alla Banca d'Italia, dalle novellazioni successive. Sotto altro aspetto, va poi considerato che l'attività di vigilanza (che si declina in vigilanza regolamentare, informativa, ispettiva e sanzionatoria) costituisce, insieme all'attività di regolazione, il principale strumento attraverso cui la CONSOB persegue il proprio scopo istituzionale di tutela degli investitori e che l'accertamento delle condotte integranti abuso di informazioni privilegiate costituisce esercizio tipico delle funzioni di vigilanza sulla trasparenza dei mercati e sul rispetto delle regole di condotta degli operatori.

11.2.5 In secondo luogo, va sottolineato, da un lato, che l'accennata modifica dei limiti edittali della sanzione amministrativa pecuniaria si è risolta in un abbassamento del minimo ed in un aumento del massimo, cosicché la sanzione concretamente irrogata al ricorrente continua a collocarsi all'interno della forbice tra minimo e massimo; d'altro lato, che nel ricorso per cassazione non viene proposta alcuna censura concernente la quantificazione della sanzione irrogata dalla CONSOB per la violazione di cui all'articolo 187-*quinqüesdecies* T.U.F.

11.3 La non manifesta infondatezza della questione.

11.3.1 La questione di legittimità costituzionale dell'articolo 187-*quinqüesdecies* T.U.F., nel testo originario, si palesa non manifestamente infondata con riferimento ai parametri interni dell'articolo 24 e dell'articolo 111 Cost., nonché con riferimento all'articolo 117 Cost., in relazione all'articolo 6 CEDU, ed all'art. 14, comma 3, lett. g), del Patto internazionale sui diritti civili e politici adottato a New York e, infine, con riferimento agli articoli 11 e 117 Cost., in relazione 47 CDFUE.

11.3.2 Il parametro dell'articolo 24 Cost.

11.3.2.1 Il Collegio preliminarmente osserva che le condotte integranti illecito amministrativo secondo l'articolo 187-*quinqüesdecies* T.U.F. nel testo originario, vale a dire la non ottemperanza alle richieste della CONSOB o il ritardo recato all'esercizio delle relative funzioni, costituiscono diverse facce di un unico dovere di cooperazione all'esercizio delle funzioni della CONSOB (dovere reso esplicito, nella sua portata generale, dall'espressa previsione della condotta di colui che «non coopera» contenuta nella più ampia e generica formulazione della disposizione introdotta dal decreto legislativo n. 129/2017),

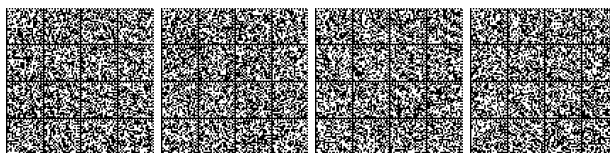
Tanto premesso, il Collegio ritiene che l'imposizione del dovere di cooperare all'esercizio delle funzioni di vigilanza della CONSOB (ossia di non ritardarne lo svolgimento e di ottemperare tempestivamente alle richieste provenienti dalla Commissione) anche in capo al soggetto al quale, nell'esercizio di dette funzioni di vigilanza, la stessa CONSOB ascrive illeciti amministrativi relativi all'abuso di informazioni privilegiate desti un dubbio di contrasto con il diritto di difesa riconosciuto come inviolabile dall'articolo 24 della Costituzione.

Da una lato, infatti, il diritto di non collaborare alla propria incriminazione deve ritenersi un corollario del diritto di difesa (cfr. C. cost. ord., 26 giugno 2002, n. 291; C.cost., sent., 2 novembre 1998, n. 361, Cass. pen., sent. 27 gennaio 2015 n. 8958).

D'altro lato, l'attività svolta dalla CONSOB per l'accertamento delle violazioni amministrative connesse all'abuso di informazioni privilegiate, pur avendo natura amministrativa e non giurisdizionale, deve ritenersi coperta dalla previsione dell'articolo 24 Cost. per le due seguenti ragioni.

11.3.2.2 Sotto un primo profilo, si deve considerare che l'accertamento delle violazioni amministrative connesse all'abuso di informazioni privilegiate è potenzialmente prodromico alla instaurazione di un procedimento penale per il delitto di cui all'articolo 184 T.U.F., in quanto, per il disposto dell'articolo 187-*decies*, comma 2, T.U.F., il presidente della CONSOB ha il dovere di trasmettere al pubblico ministero la documentazione raccolta nello svolgimento dell'attività di accertamento delle violazioni concernenti l'abuso di informazioni privilegiate.

In proposito, il Collegio rileva come nel caso del procedimento amministrativo per l'accertamento di violazioni relative all'abuso di informazioni privilegiate non può utilmente spendersi l'argomentazione, concernente il procedimento tributario, in base alla quale la Corte Costituzionale ha escluso, nella sentenza n. 33 del 2002, la illegittimità costituzionale dell'articolo 51, secondo comma, n. 2, d.P.R. n. 633/72, in riferimento all'articolo 24, secondo comma, Cost., ossia che «l'alternativa in cui si trova il contribuente, secondo quanto lamentato dal remittente, fra l'avvalersi pienamente del «diritto al silenzio» di cui egli usufruisce in sede penale e il fornire elementi che potrebbero giovargli in sede tributaria ma, in ipotesi, nuocergli in altra sede, non realizza alcuna situazione di contrasto con il diritto di difesa, che si esplica in ogni procedimento secondo le regole proprie di questo: bensì attiene alle personali scelte che, di fatto, il contribuente-indagato può compiere circa le modalità e le strategie con le quali difendersi in ciascuno dei distinti procedimenti, fermo restando, in ciascuno di essi, il rispettivo regime probatorio stabilito dalla legge». Nel caso del procedimento relativo alla applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 187-*bis* T.U.F., infatti, l'alternativa in cui si trova



il soggetto verso il quale si rivolgono gli accertamenti della CONSOB è tra subire la sanzione di cui all'articolo 187 *quinquiesdecies* e fornire alla CONSOB elementi che potrebbero pregiudicarlo nella sede penale in cui essi dovessero trasmigrare secondo il disposto dell'articolo 187 *decies* T.U.F.

11.3.2.3 Sotto un secondo profilo - che prescinde dalle possibili utilizzazioni delle acquisizioni dell'istruttoria amministrativa in sede (anche) formalmente penale - si deve considerare che il procedimento sanzionatorio che al ricorrente si addebita di aver ritardato concerneva le violazioni amministrative, a lui stesso ascritte, di cui all'articolo 187-*bis*, comma 1, lettera *a*) e lettera *b*), T.U.F., per le quali il Bolognesi ha subito la sanzione amministrativa pecuniaria (non opposta) di € 200.000 e, rispettivamente, la sanzione amministrativa pecuniaria (opposta) di € 100.000. Entrambe tali violazioni sono punite con la sanzione pecuniaria da € 100.000 € 15.000.000 (suscettibile di aumento ai sensi del quinto comma dello stesso articolo 187-*bis*), oltre che con le sanzioni accessorie di cui all'articolo 187-*quater* T.U.F. e con la confisca del prodotto o del profitto dell'illecito e dei beni utilizzati per commetterlo.

Le sanzioni previste per le violazioni per le quali la CONSOB procedeva nei confronti del Bolognesi, pur qualificate dalla legge come amministrative, sono tuttavia connotate da gravità tale da doversi alle stesse riconoscere carattere sostanzialmente penale, nei sensi di cui all'articolo 7 CEDU, in base ai criteri elaborati dalla Corte EDU nella sentenza 8 giugno 1976, Engel; si veda anche la sentenza 4 marzo 2014, Grande Stevens, emessa proprio con riferimento al sistema normativo italiano in tema di abusi di mercato, dove si precisa (§94) che i c.d. «criteri Engel» sono alternativi e non cumulativi.

Al riguardo va sottolineato che, se è vero che la sentenza Grande Stevens qualifica come sostanzialmente penale la sanzione di cui all'articolo 187 *ter* T.U.F. e non tratta della sanzione di cui all'articolo 187-*bis*, T.U.F., è pure vero che la Corte costituzionale ha chiarito, nella sentenza n. 68/2017, § 7, come sia «da respingere l'idea che l'interprete non possa applicare la CEDU, se non con riferimento ai casi che siano già stati oggetto di puntuali pronunce da parte della Corte di Strasburgo. Al contrario, «l'applicazione e l'interpretazione del sistema di norme è attribuito beninteso in prima battuta ai giudici degli Stati membri» (sentenze n. 49 del 2015 e n. 349 del 2007). Il dovere di questi ultimi di evitare violazioni della CEDU li obbliga ad applicarne le norme, sulla base dei principi di diritto espressi dalla Corte EDU, specie quando il caso sia riconducibile a precedenti della giurisprudenza del giudice europeo (sentenze n. 276 e n. 36 del 2016).»

Tanto premesso, il Collegio ritiene che dalla qualificazione della sanzione di cui all'articolo 187-*bis* T.U.F. come sanzione penale ex art. 7 CEDU discenda l'applicabilità dell'articolo 24 Cost..

Se, infatti, è vero che la qualificazione di una sanzione come penale alla stregua della CEDU trascina (tutte *e*) soltanto le garanzie previste dalle pertinenti disposizioni della Convenzione, come elaborate dalla Corte di Strasburgo, mentre la definizione dell'ambito di applicazione delle ulteriori tutele predisposte dal diritto nazionale rimane nel margine di apprezzamento degli Stati aderenti (in termini, tra le varie, C.Cost. 24 febbraio 2017 n. 43 § 3.4.), è vero pure che la garanzia del diritto di difesa sinteticamente scolpita nel secondo comma nell'articolo 24 della Costituzione trova piena corrispondenza nel complesso delle analitiche previsioni contenute nel terzo comma dell'articolo 6 CEDU.

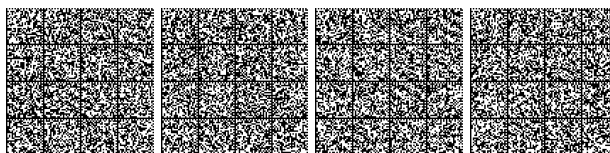
Deve inoltre aggiungersi che, come ha chiarito la Corte costituzionale (sentenze n. 49 del 2015, n. 68 del 2017 e n. 109 del 2017), le sanzioni che il legislatore costruisce come amministrative restano tali nel nostro ordinamento, ma sono ulteriormente assistite dalle garanzie previste dall'art. 7 della CEDU ove abbiano carattere sostanzialmente penale alla luce della Convenzione. L'adozione di criteri sostanziali per la definizione della materia penale è funzionale ad una più ampia garanzia dell'individuo: essa si muove infatti «nel segno dell'incremento delle libertà individuali, e mai del loro detrimento (...) come invece potrebbe accadere nel caso di un definitivo assorbimento dell'illecito amministrativo nell'area di ciò che è penalmente rilevante» (sentenza n. 68/2017).

Deve pertanto concludersi che al destinatario degli effetti dell'esercizio del potere pubblico di accertamento e sanzione delle violazioni di cui all'articolo 187-*bis* T.U.F. devono riconoscersi le garanzie di cui agli articoli 24 e 111 Cost.. Donde, la non manifesta infondatezza della sollevata questione di legittimità costituzionale in relazione al parametro interno di cui all'articolo 24 Cost.

11.3.3 Il parametro dell'articolo 111 della Costituzione.

Il procedimento volto all'accertamento e sanzione delle violazioni di cui all'articolo 187-*bis* T.U.F. è un procedimento amministrativo al quale, tuttavia, fa seguito (*rectius*: può fare seguito, ad iniziativa del sanzionato) un procedimento giurisdizionale tendente a provocare il sindacato sul provvedimento sanzionatorio da parte del giudice (ordinario, all'esito della sentenza 27 giugno 2012 n. 162 della Corte costituzionale).

Secondo la giurisprudenza della Corte EDU (*cf.* sent. 4 marzo 2014, Grande Stevens) la garanzia del giusto processo nell'applicazione di sanzioni in materia di abusi di mercato aventi carattere sostanzialmente penale, nei sensi dell'articolo 7 CEDU, può essere realizzata, alternativamente, nella fase amministrativa - nel qual caso, una successiva fase giurisdizionale non sarebbe necessaria - ovvero mediante l'assoggettamento del provvedimento sanzionatorio,



adottato in assenza di tali garanzie, ad un sindacato giurisdizionale pieno, di natura tendenzialmente sostitutiva ed attuato attraverso un procedimento conforme alle richiamate prescrizioni della Convenzione (in termini, Cass. 8210/16, Cass. 770/17, Cass. 30074/17).

Ciò posto, ad avviso del Collegio, l'imposizione del dovere di cooperare all'esercizio delle funzioni di vigilanza della CONSOB (ossia di non ritardarne lo svolgimento e di ottemperare tempestivamente alle richieste provenienti dalla Commissione) anche in capo al soggetto al quale, nell'esercizio di dette funzioni di vigilanza, la stessa CONSOB ascrive illeciti amministrativi relativi all'abuso di informazioni privilegiate desta un dubbio di contrasto con il principio del giusto processo ex art. 111 Cost. e, precisamente, con il principio della parità delle parti fissato nel secondo comma di tale articolo. Il dovere di collaborare con la CONSOB in capo a colui che dalla stessa CONSOB venga sanzionato per l'illecito amministrativo di cui all'articolo 187-bis T.U.F. non sembra, invero, compatibile con la posizione di parità che tale soggetto e la CONSOB debbono rivestire nella fase giurisdizionale di impugnativa del provvedimento sanzionatorio, nella quale i meccanismi di riparto dell'onere probatorio sono disciplinati dall'articolo 2697 c.c.

11.3.4 Il parametro dell'articolo 117 Cost. in relazione all'articolo 6 CEDU.

L'imposizione del dovere di cooperare all'esercizio delle funzioni di vigilanza della CONSOB (ossia di non ritardarne lo svolgimento e di ottemperare tempestivamente alle richieste provenienti dalla Commissione) anche in capo al soggetto al quale, nell'esercizio di dette funzioni di vigilanza, la stessa CONSOB ascrive illeciti amministrativi relativi all'abuso di informazioni privilegiate desta un dubbio di legittimità costituzionale anche in relazione all'articolo 117 Cost., con riferimento al parametro interposto dell'articolo 6 CEDU.

La giurisprudenza della Corte EDU ha reiteratamente affermato che il diritto di non contribuire alla propria incriminazione costituisce, al pari del diritto di mantenere il silenzio, norma internazionale generalmente riconosciuta che si pone al cuore della nozione di processo equo consacrato dall'articolo 6 § 1 CEDU; la Corte di Strasburgo ha in particolare sottolineato che il diritto di non contribuire alla propria incriminazione presuppone che le autorità cerchino di fondare i loro argomenti senza ricorrere ad elementi di prova ottenuti con costrizioni, o pressioni o in dispregio della volontà dell'accusato (Corte EDU 5 aprile 2012, Chambaz, § 52; si vedano anche le sentenze 8 febbraio 1996 Murray c. Regno Unito; 17 dicembre 1996 Saunders c. Regno Unito; 21 dicembre 2000, Heaney e McGuinness c. Irlanda; 3 maggio 2001, J.B. c. Svizzera; 4 ottobre 2005, Shannon c. Regno Unito; 8 ottobre 2002, Beckles c. Regno Unito).

Ritiene il Collegio che l'imposizione del dovere di cooperare all'esercizio delle funzioni di vigilanza della CONSOB (ossia di non ritardarne lo svolgimento e di ottemperare tempestivamente alle richieste provenienti dalla Commissione) anche in capo al soggetto al quale, nell'esercizio di dette funzioni di vigilanza, la stessa CONSOB ascrive illeciti amministrativi relativi all'abuso di informazioni privilegiate possa risultare in contrasto con l'articolo 6 § 1 CEDU, come interpretato dalla Corte EDU ed assunto come fonte integratrice del parametro di costituzionalità di cui all'art. 117, primo comma, Cost., laddove tale articolo prescrive che la potestà legislativa sia esercitata dallo Stato nel rispetto degli obblighi internazionali (cfr. C. cost. nn. 347 e 348 del 2007).

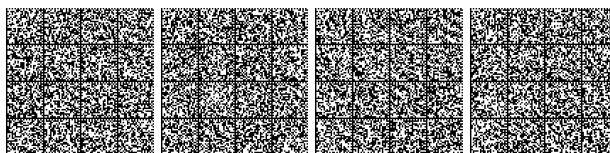
11.3.5 Il parametro dell'articolo 117 Cost. in relazione all'articolo 14 del Patto internazionale sui diritti civili e politici adottato a New York il 16.12.1966.

L'articolo 14, comma 3, lett. g), del Patto internazionale sui diritti civili e politici adottato a New York il 16 dicembre 1966, reso esecutivo in Italia con la legge 25 ottobre 1977, n. 881, riconosce il diritto di ogni individuo accusato di un reato a «non essere costretto a deporre contro se stesso od a confessarsi colpevole». Ritiene il Collegio che - alla luce della finalità che ispira l'intero Patto internazionale sui diritti civili e politici, tendente al «riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana» (Premessa del Patto) - la suddetta disposizione pattizia vada interpretata estensivamente, quale espressione di un diritto dell'accusato, riconosciuto dal Patto internazionale sui diritti civili e politici, di non collaborare con l'Autorità inquirente.

Tanto premesso, il Collegio rileva come il dovere di cooperare all'esercizio delle funzioni di vigilanza della CONSOB (ossia di non ritardarne lo svolgimento e di ottemperare tempestivamente alle richieste provenienti dalla Commissione) da parte del soggetto al quale, nell'esercizio di dette funzioni di vigilanza, la stessa CONSOB ascrive illeciti amministrativi relativi all'abuso di informazioni privilegiate possa risultare in contrasto con il diritto dell'accusato di non collaborare con l'Autorità inquirente riconosciuto dal Patto internazionale sui diritti civili e politici e, conseguentemente, con l'articolo 117, primo comma, Cost., laddove tale articolo prescrive che la potestà legislativa sia esercitata dallo Stato nel rispetto degli obblighi internazionali.

11.3.6 Il parametro degli articoli 11 e 117 Cost., in relazione all'articolo 47 CDFUE.

11.3.6.1 Va premesso che nella fattispecie in esame si verte in materia che rientra nel campo di applicazione del diritto dell'Unione europea, poiché le norme interne regolatrici della vicenda sono state emanate in attuazione di direttive comunitarie; precisamente, esse fanno parte del Titolo 1-bis inserito nella parte V del T.U.F. dal secondo comma dell'articolo 9 della legge 18/4/2005 n. 62 (legge comunitaria 2004), rubricato: «Recepimento della direttiva 2003/6/



CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, relativa all'abuso di informazioni privilegiate e alla manipolazione del mercato - abusi di mercato - e delle direttive della Commissione di attuazione 2003/124/CE, 2003/125/CE e 2004/72/CE)».

Ricorre pertanto, nel presente giudizio, il presupposto di applicabilità della CDFUE costituito dall'essere la fattispecie dedotta in giudizio disciplinata dal diritto europeo - in quanto inerente ad atti e comportamenti nazionali che danno attuazione al diritto dell'Unione - e non già da sole norme nazionali prive di ogni legame con tale diritto (vedi art. 51, primo comma, CDFUE; *cf.* C. Cost. 11/3/2011, n. 80, § 5.5, ove i richiami a CGUE 5/10/2010, 3.McB., C400/10 e a CGUE 12/11/2010, Krasimir, C-399/10).

11.3.6.2 L'articolo 47, secondo comma, primo periodo, della CDFUE recita: «Ogni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge.» La lettera di tale disposizione induce a ritenere che la stessa attribuisca un diritto, non si limiti ad enunciare un principio (si veda, in proposito, il quinto comma - inserito nel testo riformulato a Strasburgo nel 2007 - dell'articolo 52 della CDFUE); in tale prospettiva, dunque, si tratta di una disposizione astrattamente suscettibile di applicazione diretta e immediata negli ordinamenti nazionali nei paesi membri dell'Unione europea.

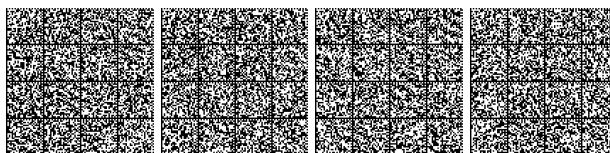
11.3.6.3 La formulazione dell'articolo 47, secondo comma, CDFUE appare sostanzialmente sovrapponibile (salvo il mancato riferimento al «carattere civile» delle controversie) a quella dell'art. 6, primo comma, CEDU, il quale recita: «Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti.»

Dalla considerazione che precede discende che, per il disposto dell'articolo 52, terzo comma, delta CDFUE, l'interpretazione dell'articolo 17 della stessa CDFUE non può prescindere dalla giurisprudenza elaborata dalla Corte EDU a proposito dell'articolo 6 CEDU e, dunque, dagli approdi a cui tale giurisprudenza è giunta, da un lato, in ordine ai requisiti in presenza dei quali si deve attribuire natura penale ad una sanzione e, conseguentemente, al procedimento volto alla sua irrogazione (vedi sopra, § 11.3.2.3) e, d'altro, lato, in ordine alla indissolubile connessione tra il diritto di non contribuire alla propria incriminazione e la nozione di processo equo fissata nell'articolo 6 § 1. CEDU (vedi sopra, § 11.3.4).

11.3.6.4 Anche prima dell'approvazione della CDFUE - e, precisamente, nella sentenza 18 ottobre 1989, Orkem, C-374/87, relativa ai poteri assegnati alla Commissione europea, in materia di accertamento di comportamenti anticoncorrenziali, dal regolamento del Consiglio 6 febbraio 1962, n. 17 (primo regolamento d'attuazione degli artt. 85 e 86 del trattato CEE) - la Corte di Giustizia dell'Unione europea - pur affermando che l'impresa nei cui confronti veniva svolta un'indagine non solo non aveva alcun diritto di sottrarsi per il motivo che ne sarebbe potuta risultare la prova di un'infrazione, ma aveva anzi un obbligo di attiva collaborazione (§ 27) e pur dando atto che il menzionato regolamento n 17 non sanciva espressamente un diritto al silenzio (§ 28), tuttavia affermava la «necessità di garantire il rispetto dei diritti della difesa, considerati dalla Corte un principio fondamentale dell'ordinamento giuridico comunitario (sentenza 9 novembre 1983, causa 322/82, Michelin, Racc. pag. 3461, punto 7 della motivazione)» (§32) e, sulla scorta di tale affermazione, stabiliva che la Commissione non può «imporre all'impresa l'obbligo di fornire risposte attraverso le quali questa sarebbe indotta ad ammettere l'esistenza della trasgressione, che deve invece essere provata dalla Commissione» (§ 35).

11.3.6.5 Va tuttavia anche evidenziato che nella disciplina degli abusi di mercato l'obbligo di collaborazione con l'autorità di vigilanza è fissato espressamente nella direttiva 2003/6/CE, il cui 37° «considerando» enfatizza l'esigenza che le Autorità di vigilanza siano dotate di «strumenti e poteri forti» («Il conferimento all'autorità competente di ogni Stato membro di un insieme minimo comune di strumenti e poteri forti garantirà l'efficacia della sua opera di vigilanza») ed il cui articolo 14, terzo comma, espressamente recita: «Gli Stati membri fissano le sanzioni da applicare per l'omessa collaborazione alle indagini di cui all'articolo 12». Analoga disposizione è peraltro contenuta nel regolamento sugli abusi di mercato n. 596/2014 (non applicabile nella specie *ratione temporis*, ma significativo per le indicazioni sistematiche che offre), il cui articolo 30, primo comma, lett. b), indica «l'omessa collaborazione o il mancato seguito dato nell'ambito di un'indagine, un'ispezione o una richiesta di cui all'articolo 23, paragrafo 2» tra le violazioni in relazione alle quali gli Stati membri, conformemente al diritto nazionale, provvedono affinché le autorità competenti abbiano il potere di adottare le sanzioni amministrative e altre misure amministrative adeguate.

Nella giurisprudenza successiva alla sentenza Orkem (ma comunque anteriore alla approvazione della CDFUE) si è anche precisato, sempre in materia di poteri della Commissione nell'accertamento di comportamenti anticoncorrenziali, che «Il riconoscimento di un diritto al silenzio assoluto, invocato dalla ricorrente, andrebbe infatti oltre quanto necessario per preservare i diritti della difesa» e che «Il fatto di essere obbligati a rispondere ai quesiti di mero fatto posti dalla Commissione e di soddisfare le richieste della stessa di produzione di documenti preesistenti non è idoneo a costituire una violazione del principio del rispetto dei diritti della difesa o del diritto a un processo equo» (Tribunale dell'Unione europea, 20 febbraio 2001, Mannesmannröhren-Werke AG, T-112/98, §§ 66 e 78).



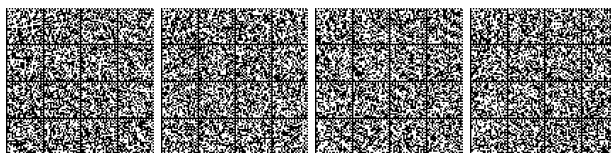
11.3.6.6 Sorge quindi il dubbio interpretativo - da sciogliere all'esito di un bilanciamento tra le esigenze di tutela del diritto fondamentale espresso nel principio *nemo tenetur se detegere* e le esigenze di dotare le autorità di vigilanza di strumenti e poteri idonei a garantire l'efficacia della loro azione - se il disposto dell'articolo 47 CDFUE vada interpretato nel senso che esso impedisca che all'articolo 14, terzo comma, della direttiva 2003/6/CE possa attribuirsi, anche alla luce del 37° «considerando» della stessa direttiva, il significato che il dovere, ivi previsto, di prestare collaborazione alle indagini - (e, conseguentemente, la sanzionabilità dell'omessa collaborazione) siano riferibili anche al soggetto nei cui confronti si stia svolgendo l'indagine; e, conseguentemente, se detto articolo 47 CDFUE osti ad una disposizione nazionale che, come quella di cui all'articolo 187-*quinquiesdecies* T.U.F., ponga il dovere di cooperare all'esercizio delle funzioni di vigilanza della CONSOB (ossia di non ritardarne lo svolgimento e di ottemperare tempestivamente alle richieste provenienti dalla Commissione) anche in capo al soggetto al quale, nell'esercizio di dette funzioni di vigilanza, la stessa CONSOB ascriva illeciti amministrativi relativi all'abuso di informazioni privilegiate.

11.3.6.7 Alla stregua dei rilievi sviluppati nel paragrafo precedente deve ritenersi ricorrere nella specie una ipotesi di c.d. doppia pregiudizialità, in quanto la disposizione contenuta nell'articolo 187-*quinquiesdecies* T.U.F. dà luogo sia alle questioni di legittimità costituzionale indicate nei paragrafi 11.3.2, 11.3.3, 11.3.4 e 11.3.5 sia, e simultaneamente, ad una questione di compatibilità con il diritto dell'Unione e, segnatamente, con una disposizione (l'articolo 47) della CDFUE.

Ciò posto, il Collegio osserva che, poiché nella specie si verte in materia che rientra nel campo di applicazione del diritto dell'Unione europea (vedi sopra § 11.3.6.1) e, d'altra parte, l'articolo 47 CDFUE è norma immediatamente attributiva di un diritto e, quindi, suscettibile di applicazione diretta (vedi sopra § 11.3.6.2), la doppia pregiudizialità sarebbe stata risolvibile, alla stregua della giurisprudenza costituzionale anteriore alla sentenza n. 269/2017 (ord. 18 luglio 2013 n. 207, nonché, da ultimo, ord. 2 marzo 2017 n. 48 e sent. 12 maggio 2017 n. 111), verificando la compatibilità dell'articolo 187-*quinquiesdecies* T.U.F. con l'articolo 47 CDFUE - se del caso dopo aver sollecitato l'esatta interpretazione dell'articolo 47 da parte della CGUE con lo strumento del rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE (obbligatorio per questo giudice di ultima istanza) - e procedendo, in caso di verifica negativa, alla non applicazione, *in parte qua*, dell'articolo 187 T.U.F., oppure, in caso di verifica positiva, alla instaurazione di un giudizio incidentale di costituzionalità in relazione ai parametri evocati nella presente ordinanza diversi da quello di cui agli articoli 11 e 117 Cost. in relazione all'articolo 47 CDFUE.

Tale *modus procedendi* va, tuttavia, rimeditato, alla luce della precisazione offerta dalla Corte costituzionale con la sentenza 14 dicembre 2017 n. 269 (che il Collegio ha potuto esaminare in sede di riconvocazione del 24 gennaio 2018) in relazione all'ipotesi di contrasto tra la norma interna e quelle disposizioni del diritto dell'Unione europea, suscettibili di applicazione diretta, che siano contenute nella CDFUE. In tale sentenza, premesso che detta Carta dei diritti «costituisce parte del diritto dell'Unione dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale ... sicché può darsi il caso che la violazione di un diritto della persona infranga, ad un tempo, sia le garanzie presidiate dalla Costituzione italiana, sia quelle codificate dalla Carta dei diritti dell'Unione» si afferma che «le violazioni dei diritti della persona postulano la necessità di un intervento *erga omnes* di questa Corte, anche in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.)» e, conseguentemente, si conclude che «laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria, debba essere sollevata la questione di legittimità costituzionale, fatto salvo il ricorso al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 267 del TFUE».

A sostegno della compatibilità dei suddetti principi con il diritto dell'Unione europea la sentenza n. 269/2017 richiama l'orientamento espresso dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza 11 settembre 2014 A c. B e altri, C-112/13, laddove si afferma che il diritto dell'Unione, in particolare l'articolo 267 TFUE, deve essere interpretato nel senso che esso non osta ad una normativa nazionale che imponga ai giudici ordinari di sollevare incidente di costituzionalità, qualora ritengano che una legge nazionale sia contraria a disposizione della CDFUE, «se i suddetti giudici ordinari restano liberi di sottoporre alla Corte, in qualunque fase del procedimento ritengano appropriata, e finanche al termine del procedimento incidentale di controllo generale delle leggi, qualsiasi questione pregiudiziale a loro giudizio necessaria; adottare qualsiasi misura necessaria per garantire la tutela giurisdizionale provvisoria dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione, e disapplicare, al termine di un siffatto procedimento incidentale, la disposizione legislativa nazionale in questione ove la ritengano contraria al diritto dell'Unione». È pur vero che in altre pronunce della CGEU, anche successive alla sentenza 11 settembre 2014 A c. B e altri, si è enfatizzato l'obbligo del giudice nazionale di garantire la piena efficacia del diritto dell'Unione europea, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione nazionale contraria, senza doverne attendere la previa soppressione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale (cfr: sentenza CGUE 4 giugno 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems,



C-5/14, punti 32 e 39; sentenza CGUE 5/4/2016, PFE, C-689/13, punti 40 e 41; sentenza 5 luglio 2016, Ognyanov, C-614/14, punto 34). Ma, a prescindere dalle varie accentuazioni che il tema ha ricevuto nelle diverse sentenze della Corte di Lussemburgo succedutesi sull'argomento, il principio, espresso nella sentenza 11 settembre 2014 A c. B e altri (e, prima, nella sentenza 22 giugno 2010, Melki e Abdeli, C-188/10 e C-189/10), che l'articolo 267 TFUE non astia ad una normativa nazionale che imponga ai giudici ordinari di sollevare incidente di costituzionalità (purché i giudici nazionali mantengano in ogni tempo, ed anche all'esito del giudizio di costituzionalità, il potere di adire la Corte di giustizia e di dare attuazione al diritto dell'Unione come da questa interpretato) non è stato smentito da pronunce successive della Corte di giustizia.

11.3.6.8 Nella prospettiva delineata dalla sentenza C.cost. n. 269/2017 il Collegio ritiene quindi di risolvere la segnalata doppia pregiudizialità privilegiando, in prima battuta, l'incidente di costituzionalità e di sottoporre al vaglio della Corte costituzionale anche la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 187-*quinquiesdecies* T.U.F. - nella parte in cui detto articolo sanziona la condotta consistente nel non ottemperare tempestivamente alle richieste della CONSOB o nel ritardare l'esercizio delle sue funzioni anche nei confronti di colui al quale la medesima CONSOB, nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza, contesti un abuso di informazioni privilegiate - con riferimento agli articoli 11 e 117 Cost., in relazione all'articolo 47 CDFUE.

Residua, peraltro, una questione, destinata ad acquisire concreta rilevanza nel presente giudizio soltanto nel caso in cui la disposizione sospettata di illegittimità costituzionale superi il vaglio della Corte costituzionale.

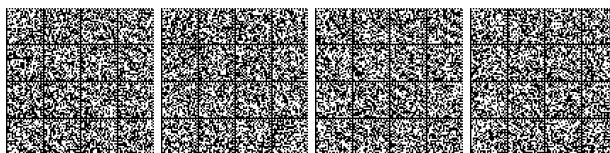
Ci si riferisce alla questione se, alla stregua del principio di effettività della tutela garantita dal diritto dell'Unione europea, il potere del giudice comune di non applicare una norma interna che abbia superato il vaglio di legittimità costituzionale (anche, eventualmente, sotto il profilo della conformità alla CDFUE quale norma interposta rispetto agli articoli 11 e 117 Cost.) sia limitato a profili diversi da quelli esaminati dalla Corte costituzionale o, al contrario, si estenda anche al caso in cui - secondo il giudice comune o secondo la Corte di giustizia dell'Unione europea dal medesimo adita con il rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE - la norma interna contrasti con la CDFUE in relazione ai medesimi profili che la Corte costituzionale abbia già esaminato (senza attivare essa stessa il rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE).

Dall'inciso «per altri profili», contenuto nell'affermazione con cui nella sentenza n. 269/2017 si riconosce il potere del giudice comune «di disapplicare, al termine del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, la disposizione legislativa nazionale in questione che abbia superato il vaglio di costituzionalità, ove, per altri profili, la ritengano contraria al diritto dell'Unione» (§ 5.2, penultimo capoverso), parrebbe doversi desumere che, nel sistema delineato dalla sentenza n. 269/2017, dopo il giudizio incidentale di legittimità costituzionale il potere del giudice comune di disapplicare la disposizione legislativa nazionale che abbia superato il vaglio di costituzionalità sia limitato alla ipotesi che tale giudice ravvisi - eventualmente all'esito di un rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE - un contrasto con il diritto dell'Unione per profili diversi da quelli esaminati dalla Corte costituzionale. Tale limitazione, tuttavia, non sembra compatibile con la giurisprudenza della CGUE, che, ancora nella recentissima sentenza 20 dicembre 2017 *Global Starnet Ltd C-322/16*, ha affermato che «l'efficacia del diritto dell'Unione rischierebbe di essere compromessa e l'effetto utile dell'articolo 267 TFUE risulterebbe sminuito se, a motivo dell'esistenza di un procedimento di controllo di costituzionalità, al giudice nazionale fosse impedito di sottoporre questioni pregiudiziali alla Corte e di dare immediatamente al diritto dell'Unione un'applicazione conforme alla decisione o alla giurisprudenza della Corte» (§ 23); cosicché «l'articolo 267, paragrafo 3, TFUE deve essere interpretato nel senso che il giudice nazionale le cui decisioni non sono impugnabili con un ricorso giurisdizionale è tenuto, in linea di principio, a procedere al rinvio pregiudiziale di una questione di interpretazione del diritto dell'Unione anche nel caso in cui, nell'ambito del medesimo procedimento nazionale, la Corte costituzionale dello Stato membro di cui trattasi abbia valutato la costituzionalità delle norme nazionali alla luce delle norme di riferimento aventi un contenuto analogo a quello delle norme del diritto dell'Unione».

Su tale questione sarebbe quindi auspicabile un chiarimento da parte della stessa Corte costituzionale, giacché - qualora la disposizione sospettata di illegittimità costituzionale superasse il vaglio della Corte costituzionale - la Corte di cassazione dovrebbe misurarsi con il dovere, sulla stessa gravante ai sensi del terzo comma dell'articolo 267 TFUE, di attivare il rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE (ove già non attivato dalla stessa Corte costituzionale nel giudizio incidentale) e di dare al diritto dell'Unione un'applicazione conforme alla decisione conseguentemente adottata dalla Corte di Giustizia.

12. La questione poste dal terzo motivo del ricorso per cassazione.

12.1 Con il terzo mezzo di ricorso il sig. Bolognesi si duole della confisca a lui applicata dalla CONSOB, ai sensi del secondo comma dall'articolo 187-*sexies* T.U.F., fino a concorrenza del valore del prodotto delle sue illecite operazioni di *trading*, corrispondente alla somma del valore dei beni strumentali impiegati in tali operazioni e del valore del profitto dalle stesse ritratto, per un importo totale di euro 149.470.



12.2 Il ricorrente evidenzia che, in tal modo, la misura della confisca gli sottrae, oltre al valore equivalente al suddetto profitto (€ 26.580), anche il valore equivalente agli esborsi che egli aveva sostenuto per effettuare gli acquisti di azioni (€ 123.175); che tale seconda sottrazione ha una funzione esclusivamente sanzionatoria, la quale va ad aggiungersi alla sanzione pecuniaria (€ 200.000) inflittagli per l'attività di *insider trading*; cosicché, in definitiva, per operazioni che gli hanno prodotto un utile di € 26.580, egli viene sanzionato per l'importo di € 323,175 (oltre alle sanzioni per l'addebito di *tuyautage* e per l'addebito di mancata cooperazione con la CONSOB).

12.3 Secondo il ricorrente la corte territoriale avrebbe errato nel giudicare obbligatoria, invece che facoltativa, l'applicazione della confisca per equivalente e, conseguentemente, nel non annullare il provvedimento sanzionatorio della CONSOB per la mancata motivazione della scelta di adottare la confisca.

12.4 Tale assunto non può essere condiviso.

Osserva al riguardo il Collegio che la sequenza dei primi due commi dell'articolo 187-*sexies* T.U.F. rende palese che, nel secondo comma, il verbo «può» conferisce all'autorità di vigilanza un potere di scelta tra le diverse tipologie di beni aggredibili («somme di denaro, beni o altre utilità») ma non il potere di decidere se applicare o meno la confisca per equivalente nel caso in cui non sia possibile eseguire la confisca «del prodotto o del profitto dell'illecito e dei beni utilizzati per commetterlo» di cui al primo comma.

In ogni caso, non si può non evidenziare come la stessa Corte costituzionale, occupandosi per tre volte di questa disposizione (con la sentenza n. 186/2011, con la sentenza n. 252/2012 e con la sentenza n. 68/2017), non ha mai posto in dubbio l'obbligatorietà della confisca per equivalente (presupposta dai giudici rimettenti) e, nella sentenza n. 252/2012, ha qualificato essa stessa come «obbligatoria» la confisca di cui al secondo comma dell'articolo 187-*sexies* T.U.F. (par. 4, secondo cpv: «Nel denunciare le conseguenze *ultra modum* che possono scaturire, in determinati contesti, dalla previsione della confisca obbligatoria, non solo del profitto, ma anche dei beni strumentali alla commissione dell'illecito, specialmente se contemplata anche nella forma «per equivalente» - problema in sé reale e avvertito, da sottoporre all'attenzione del legislatore»).

12.5 Ciò posto, come illustrato nell'esposizione del terzo mezzo di gravame (vedi sopra, § 8), il ricorrente ha sollevato una serie di dubbi di costituzionalità dell'articolo 187-*sexies* T.U.F., denunciandone il contrasto con l'articolo 27 Cost. (e, in via gradata, con l'articolo 3 Cost.), con l'articolo 42 Cost. e con l'articolo 117 Cost., in relazione all'articolo 6 della CEDU ed all'articolo 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU.

12.6 Prima di esaminare partitamente le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal ricorrente è opportuno soffermarsi brevemente sulla natura della confisca per equivalente di cui al secondo comma dell'articolo 187-*sexies* T.U.F.

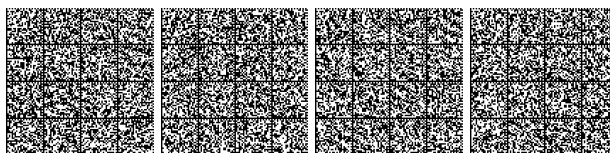
I primi due commi di tale articolo recitano: «1. L'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal presente capo importa sempre la confisca del prodotto o del profitto dell'illecito e dei beni utilizzati per commetterlo. 2. Qualora non sia possibile eseguire la confisca a norma del comma 1, la stessa può avere ad oggetto somme di denaro, beni o altre utilità di valore equivalente.».

Come emerge dal tenore letterale delle disposizioni trascritte, il primo comma prevede la confisca diretta del prodotto o del profitto dell'illecito e dei beni utilizzati per commetterlo; il secondo comma prevede la confisca per equivalente, vale a dire una particolare misura di carattere ablativo che il legislatore appronta per il caso in cui non sia possibile eseguire la confisca diretta dei beni che abbiano un rapporto di pertinenzialità con l'illecito.

Va al riguardo sottolineato che, mentre la confisca diretta, reagendo alla pericolosità indotta nell'autore dell'illecito dalla disponibilità dei beni utilizzati per commetterlo e dei beni dal medesimo ricavati, assolve a una funzione essenzialmente preventiva, la confisca per equivalente, che raggiunge beni di altra natura, palesa una connotazione prevalentemente afflittiva ed ha, dunque, una natura eminentemente sanzionatoria.

Come sottolineato dalla Corte costituzionale con la sentenza 7 aprile 2017 n. 68, la confisca per equivalente prevista dall'articolo 187-*sexies* T.U.F. si applica a beni che non sono collegati al reato da un nesso diretto, attuale e strumentale, cosicché la privazione imposta all'autore dell'illecito risponde a una finalità di carattere punitivo e non preventivo. Si tratta dunque di una misura che, ancorché nel diritto nazionale sia qualificata come misura di sicurezza amministrativa, va considerata come pena nel senso di cui all'articolo 7 CEDU; si veda, in termini, C. cost. n. 68/2017 («Posta la natura di «pena», ai sensi dell'art. 7 della CEDU, da riconoscere nella specie alla confisca per equivalente...») § 7) nonché, da ultimo, Cass. ord. n. 26084/2017.

12.7 A fondamento delle questione di legittimità costituzionale dell'articolo 187-*sexies* T.U.F. in relazione all'articolo 117 Cost., con riferimento all'articolo 6 CEDU, il ricorrente deduce che l'irrogazione automatica della sanzione accessoria vanificherebbe qualsivoglia forma di contraddittorio, con conseguente violazione del diritto ad un processo equo, previsto in tale articolo.



A fondamento delle questione di legittimità costituzionale dell'articolo 187-*sexies* T.U.F. in relazione agli altri parametri sopra menzionati, il ricorrente - premesso che, nelle operazioni di *trading* di strumenti finanziari, il profitto illecito viene normalmente conseguito mediante l'impiego di valori economici molto superiori all'entità del profitto medesimo - sottolinea come la previsione di una confisca non limitata a beni di valore equivalente al profitto, ma estesa anche a beni di valore equivalente a quello dei mezzi finanziari utilizzati per realizzare tale profitto, finisce con il colpire l'operatore in modo inversamente proporzionale all'entità del margine percentuale di profitto da lui realizzato sui mezzi investiti nell'operazione; a parità di profitto infatti (ed incoerentemente rispetto alle finalità special-preventive della confisca) l'entità dei mezzi investiti per conseguire il profitto stesso (e, quindi, l'entità dei beni destinati alla confisca per equivalente, ai sensi del secondo comma dell'articolo 187-*sexies* T.U.F.) sarà tanto maggiore quanto minore sia stato il margine percentuale di profitto dell'operazione di *trading*. Ciò determinerebbe, per un verso, l'irragionevolezza della sanzione, rilevante in relazione all'articolo 27 Cost. oppure - ove non si ritenesse applicabile tale parametro costituzionale, in ragione della natura amministrativa della misura - in relazione all'articolo 3 Cost.; per altro verso, la violazione del diritto di proprietà, rilevante in relazione all'articolo 42 Cost. ed all'articolo 117 Cost., con riferimento all'articolo 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU.

12.8 La questione di legittimità costituzionale sollevata dal ricorrente con riferimento all'articolo 117 Cost., in relazione all'articolo 6 CEDU, sul rilievo che l'irrogazione automatica della sanzione accessoria vanificherebbe qualsivoglia forma di contraddittorio, va giudicata manifestamente infondata. Il diritto al contraddittorio riguarda le modalità di svolgimento del procedimento attraverso cui si perviene all'accertamento della responsabilità e alla applicazione della sanzione; la predeterminazione di una sanzione in misura non graduabile, per contro, concerne il trattamento sanzionatorio, non il procedimento attraverso il quale la stessa viene erogata.

12.9 La questione di legittimità costituzionale sollevata dal ricorrente con riferimento all'articolo 27 Cost. va pure essa giudicata manifestamente infondata.

Se, infatti, la giurisprudenza costituzionale riconosce che al principio della finalità rieducativa della pena fissato dal terzo comma dell'articolo 27 della Costituzione si connette quello della necessità di una proporzione tra la pena e il disvalore del fatto per il quale la stessa viene comminata e che tale proporzionalità costituisce peculiare proiezione, nella materia penale, del principio di ragionevolezza della legge, presidiato dall'articolo 3 della Costituzione (per tutte, *cf.* C.cost. 22 luglio 1994 n. 341), è tuttavia assorbente la considerazione che il parametro di cui all'articolo 27 Cost. non può essere richiamato in relazione ad una misura di natura amministrativa, come la confisca di cui all'articolo 187-*sexies* T.U.F.

La giurisprudenza costituzionale, infatti:

- per un verso, è ferma nel ribadire che l'articolo 27 Cost. concerne esclusivamente le sanzioni propriamente penali (C. cost. 11 maggio 2017 n. 109 e i precedenti ivi richiamati nel § 3.1), in ciò differenziandosi dall'articolo 25 Cost., il quale ultimo, in virtù della sua ampia formulazione («Nessuno può essere punito ...») è stato invece, talvolta, riconosciuto applicabile anche alle sanzioni amministrative (C. cost. n. 276/2016, n. 104/2014, n. 196/2010);

- per altro verso, è ferma nel ribadire che, come sopra accennato nel § 11.3.2.3, l'attrazione di una sanzione amministrativa nell'ambito della materia penale per effetto dell'art. 7 della CEDU trascina soltanto le garanzie previste dalle pertinenti disposizioni della Convenzione, come elaborate dalla Corte di Strasburgo, mentre rimane nel margine di apprezzamento degli Stati aderenti la definizione dell'ambito di applicazione delle ulteriori tutele predisposte dal diritto nazionale (in termini, C.Cost. n. 49/2015, n. 43/2017, n. 68/2017, n. 109/2017); e, d'altra parte, il principio della finalità rieducativa della pena espresso nel terzo comma dell'art. 27 Cost. (a cui si connette, in correlazione con l'art. 3 Cost., il principio di proporzionalità della pena) non trova - a differenza dal principio di inviolabilità del diritto di difesa (vedi sopra, § 11.3.2.3) - specifico riconoscimento nella CEDU.

12.10 La questione di legittimità costituzionale sollevata dal ricorrente con riferimento all'art. 3 Cost. (per la ipotesi di ritenuta inapplicabilità del parametro di cui all'art. 27 Cost.) va anch'essa essa giudicata manifestamente infondata in relazione alla seconda ed alla terza delle tre articolazioni in cui la stessa viene proposta, rispettivamente concernenti:

a) il profilo della irragionevole disparità di disciplina tra la graduabilità della sanzione pecuniaria principale comminata dall'art. 187-*bis* T.U.F. e la non graduabilità della confisca per equivalente dei mezzi utilizzati nell'operazione di *trading*, comminata dall'art. 187-*sexies* T.U.F.;

b) il profilo della irragionevole disparità di disciplina tra la obbligatorietà della confisca di cui all'art. 187-*sexies* T.U.F. e la facoltatività della confisca ordinaria di cui all'art. 20 della legge n. 689/1981.

Il primo profilo è manifestamente inammissibile, perché tenderebbe a trasformare la confisca obbligatoria di cui all'art. 187-*sexies* T.U.F. in una confisca (non facoltativa, *ma*) «non obbligatoriamente integrale», in tal modo solleccitando un intervento - volto ad inserire una «novità di sistema» - che la Corte costituzionale ha già giudicato estraneo all'ambito del proprio sindacato di legittimità (*cf.* Corte costituzionale n. 252/2012).



Il secondo profilo è manifestamente infondato, in ragione della specificità della situazione regolata all'art. 187-*sexies* T.U.F., che impedisce di ritenere irragionevole la scelta, adottata dal legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità, di dettare una disciplina speciale della confisca ivi contemplata.

13. La questione di legittimità costituzionale dell'art. 187-*sexies* T.U.F.

13.1. Nel presente giudizio appare invece rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 187-*sexies* T.U.F., sollevata dal ricorrente, in relazione agli articoli 3 (in riferimento all'irragionevolezza della misura della confisca), 42 e 117 Cost., con riferimento all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU, nonché, come rilevato di ufficio dal Collegio, in relazione agli articoli 11 e 117 Cost., con riferimento all'art. 17 e 49 CDFUE, nella parte in cui detto articolo assoggetta alla confisca per equivalente (in denaro o altri beni o utilità) non soltanto il profitto dell'illecito, ma l'intero prodotto dell'illecito, vale a dire l'equivalente della somma del profitto dell'illecito (ossia la plusvalenza ritratta delle illecite operazioni di trading) e dei mezzi impiegati per realizzare l'illecito (ossia il denaro o le altre utilità impiegate dall'agente per finanziare dette operazioni di trading).

13.2 La rilevanza della questione.

Il ricorrente, grazie all'informazione privilegiata di cui disponeva, ha speso € 123.175,07 (beni utilizzati per commettere l'illecito) per acquistare titoli da cui ha ricavato € 149.760 (prodotto dell'illecito), ritraendo dall'operazione di trading una plusvalenza di € 26.580 (profitto dell'illecito).

La CONSOB, in applicazione dell'art. 187-*sexies* T.U.F., ha assoggetta a confisca per equivalente € 149.760, ossia l'equivalente del prodotto dell'illecito, pari alla somma del profitto ritratto dall'illecito e dei mezzi impiegati per commetterlo. Tale misura è stata confermata dalla corte di appello di Roma con la sentenza impugnata in questo giudizio.

La declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 187-*sexies* T.U.F. nella parte in cui assoggetta a confisca per equivalente non soltanto il profitto dell'illecito ma anche i mezzi impiegati per commetterlo (ossia l'intero prodotto dell'illecito) imporrebbe la rideterminazione della misura della confisca per equivalente e la limitazione di tale misura alla somma di € 26.580. Donde, la rilevanza della questione.

13.3 La non manifesta infondatezza della questione.

13.3.1 La questione di legittimità costituzionale dell'art. 187-*sexies* T.U.F. nella parte in cui esso assoggetta a confisca per equivalente non soltanto il profitto dell'illecito ma anche i mezzi impiegati per commetterlo (ossia l'intero prodotto dell'illecito) appare non manifestamente infondata in relazione agli articoli 3, 42 e 117 Cost., quest'ultimo con riferimento all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU, nonché agli articoli 11 e 117 Cost., con riferimento agli articoli 17 e 49 CDFUE.

Il *vulnus* ai principi espressi dagli evocati parametri di costituzionalità discende, in sostanza, dalla mancanza di proporzionalità tra la misura del sacrificio imposto al sanzionato e le finalità pubbliche da perseguire. La confisca dei mezzi impiegati dall'agente per effettuare l'operazione di trading impone infatti al sanzionato una pena che:

aggiungendosi alla sanzione amministrativa pecuniaria, può in concreto produrre un effetto sanzionatorio sproporzionato rispetto al profitto che l'agente ha tratto dalla sua illecita condotta;

assume una misura che, in relazione al profitto realizzato in una specifica operazione di trading, risulta inversamente proporzionale al vantaggio concretamente derivato all'agente dall'uso di una informazione privilegiata, vale a dire inversamente proporzionale al tasso di profitto dell'operazione stessa; infatti, il tasso di profitto generato da una operazione di trading realizzata abusando di informazioni privilegiate è tanto maggiore quanto minore è l'entità dei mezzi che l'agente ha impiegato (e pertanto vengono assoggettati a confisca) per conseguire il profitto concretamente ritratto dall'operazione stessa.

13.3.2 Il parametro dell'art. 3 della Costituzione.

La confisca per equivalente prevista dall'art. 187-*sexies* T.U.F., in quanto non limitata al profitto ricavato dalle illecite operazioni di trading, ma estesa anche ai mezzi impiegati per effettuare tali operazioni, desta dubbi in ordine alla sua conformità al principio di ragionevolezza presidiato dall'art. 3 Cost.; dubbi connessi tanto alle caratteristiche di potenziale eccessività/non proporzionalità che in concreto può essere assunta dalla misura, quanto alla mancanza di un rapporto predefinito tra il valore dei beni suscettibili di confisca e il profitto realizzato dall'agente (vedi sopra § 13.3.1). Dubbi la cui consistenza sembra trovare una conferma nel rilievo, di carattere sistematico, che la legge di delegazione europea 2016-2017 (legge n. 25 ottobre 2017 n. 163), nell'art. 8, lettera g), ha delegato il Governo a «rivedere l'art. 187-*sexies* del testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, in modo tale da assicurare l'adeguatezza della confisca, prevedendo che essa abbia ad oggetto, anche per equivalente, il profitto derivato dalle violazioni delle previsioni del regolamento (UE) n. 596/2014», in tal modo procedendo verso la rimozione dei riferimenti, presenti nel testo attualmente in vigore, al «prodotto» dell'illecito e ai «beni utilizzati per commetterlo».



13.3.3 I parametri degli articoli 42 e 117 Cost. (quest'ultimo in relazione all'art. 1 del primo protocollo addizionale alla CEDU).

La potenziale eccessività/non proporzionalità della misura della confisca per equivalente dei mezzi impiegati per effettuare illecite operazioni di trading, prevista dall'art. 187-*sexies* T.U.F., desta dubbi anche in ordine alla sua conformità con le esigenze della tutela del diritto di proprietà riconosciuto dall'art. 42 Cost. e dall'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU, in particolare sotto il profilo dell'inadeguato bilanciamento tra la tutela del diritto di proprietà e le ragioni di interesse generale che giustificano la misura della confisca. Per quanto in particolare riguarda il parametro interposto dell'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali va sottolineato come, sul tema della proporzionalità delle sanzioni, la Corte europea dei diritti dell'uomo abbia affermato, nella sentenza *Silickienė* comma Lituania, 10 aprile 2012, che «deve esserci una ragionevole relazione di proporzionalità tra le misure adottate e le finalità da realizzare. In altre parole, la Corte deve determinare se vi sia equilibrio tra le esigenze di pubblico interesse e gli interessi dell'individuo» (§ 63); si vedano anche le sentenze 20 gennaio 2009, *Sud Fondi* e altri comma Italia e 29 ottobre 2013 *Varvara* comma Italia.

13.3.4 I parametri degli articoli 11 e 117 Cost. in relazione agli articoli 17 e 49 CDFUE.

13.3.4.1 Richiamate preliminarmente le considerazioni svolte nel precedente paragrafo 11.3.6.1 in ordine alla sussistenza del presupposto di applicabilità della CDFUE costituito dall'essere la fattispecie dedotta in giudizio disciplinata dal diritto europeo, Collegio rileva che:

a) il primo comma dell'art. 17 della CDFUE recita: Ogni individuo ha il diritto di godere della proprietà dei beni che ha acquistato legalmente, di usarli, di disporne e di in eredità. Nessuno può essere privato della proprietà se non per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della stessa. L'uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale»;

b) il terzo comma dell'art. 49 CDFUE recita: «Le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato».

La disposizione sub a) è sostanzialmente analoga, ancorché non del tutto sovrapponibile, al disposto dell'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Il quale recita:

«1. Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale.

2. Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende.»). L'interpretazione dell'art. 17 CDFUE, pertanto, risente - in forza del già ricordato art. 52, terzo comma, della stessa CDFUE - della giurisprudenza elaborata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo a proposito dell'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU, sopra richiamata alla fine del precedente paragrafo 13.3.3.

La disposizione sub b) esprime un principio fortemente sintonico con l'elaborazione giurisprudenziale sviluppata dalla Corte costituzionale con riguardo all'art. 27 della Costituzione, richiamata nel precedente paragrafo 12.9 (potendosi aggiungere, a Corte costituzionale n. 341/94, ivi citata, Corte costituzionale n. 313/90, Corte costituzionale n. 343/1993, Corte costituzionale n. 144/2005). Ciò posto, il Collegio osserva che - se detta elaborazione non è direttamente applicabile alla confisca per equivalente ex art. 187-*sexies* T.U.F., non essendo le misure di sicurezza amministrative riconducibili sotto la copertura dell'art. 27 Cost. - a diversa soluzione si deve invece pervenire per quanto riguarda il disposto dell'art. 49 CDFUE. Da un lato, infatti, come già più volte sottolineato, la disciplina degli abusi di mercato rientra nel campo del diritto dell'Unione europea, cosicché, in relazione a tale disciplina, l'art. 49 CDFUE si affianca all'art. 27 Cost. nel disegnare lo statuto costituzionale delle pene. D'altro lato, come pure già sottolineato, l'art. 52, terzo comma, della stessa CDFUE sollecita una convergenza interpretativa tra Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e CDFUE che sembra legittimare una interpretazione sostanzialistica, secondo i «criteri Engel», delle nozioni di «pena» e «reato» contenute nel terzo comma dell'art. 49 CDFUE.

Da qui il dubbio di compatibilità dell'art. 187-*sexies* T.U.F. - nella parte in cui esso assoggetta a confisca per equivalente non soltanto il profitto dell'illecito ma anche i mezzi impiegati per commetterlo - con gli articoli 17 e 49 CDFUE.



13.3.4.2 Sui contenuti di un possibile rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE.

13.3.4.2.1 Ai fini della valutazione della compatibilità con gli articoli 17 e 49 CDFUE dell'art. 187-*sexies* T.U.F., nella parte in cui esso assoggetta a confisca per equivalente non soltanto il profitto dell'illecito ma anche i mezzi impiegati per commetterlo, sarebbe peraltro necessario, ad avviso del Collegio, un rinvio pregiudiziale ex art. 267 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea per porre alla CGUE i seguenti quesiti.

13.3.4.2.2 In primo luogo, si dovrebbe porre alla CGUE il quesito (non necessario con riferimento all'art. 47 CDFUE, essendo quest'ultimo evidentemente norma attributiva di diritti e non dichiarativa di principi, ai sensi del quinto comma dell'art. 52 CDFUE, vedi sopra § 11.3.6.2) se alle disposizioni dettate dagli articoli 17 e 49 CDFUE (e specificamente, per quanto concerne l'art. 17 CDFUE, alla disposizione di cui al secondo periodo del primo comma) debba o meno riconoscersi efficacia diretta nell'ordinamento degli Stati membri, con conseguente dovere di non applicazione delle norme interne con le stesse contrastanti.

13.3.4.2.3 In secondo luogo, si dovrebbe porre alla CGUE il quesito se le nozioni di «pena» e di «reato» utilizzate nell'art. 49, terzo comma, CDFUE vadano riferite alle previsioni sanzionatorie formalmente qualificate come penali nell'ordinamento dei singoli Stati membri, oppure vadano intese in conformità alla nozione di «materia penale» elaborata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in riferimento agli articoli 6 e 7 CEDU.

13.3.4.2.4 In terzo luogo, si dovrebbe porre alla CGUE il quesito se gli articoli 17 e 49 della CDFUE vadano interpretati nel senso che essi impongano di ritenere non proporzionata una confisca per equivalente il cui oggetto non sia limitato all'equivalente del profitto ricavato dalle illecite operazioni di trading, ma si estenda anche all'equivalente dei mezzi impiegati per realizzare tali operazioni.

Quest'ultimo quesito, in particolare, dovrebbe investire la CGUE anche della richiesta di un chiarimento sulla portata delle menzionate disposizioni della CDFUE ai fini della corretta interpretazione del primo comma dell'art. 14 della direttiva 2003/06/CE («Fatto salvo il diritto degli Stati membri di imporre sanzioni penali, gli Stati membri sono tenuti a garantire, conformemente al loro ordinamento nazionale, che possano essere adottate le opportune misure amministrative o irrogate le opportune sanzioni amministrative a carico delle persone responsabili del mancato rispetto delle disposizioni adottate in attuazione della presente direttiva. Gli Stati membri sono tenuti a garantire che tali misure siano efficaci, proporzionate e dissuasive»), con particolare riguardo alla previsione del secondo periodo di tale comma, per il quale tali misure devono essere «proporzionate e dissuasive»; nonché di una illustrazione degli effetti che le medesime norme della CDFUE spiegano ai fini della corretta interpretazione del 38° «considerando» della stessa direttiva, che recita «le sanzioni dovrebbero essere sufficientemente dissuasive, proporzionate alla gravità della violazione e agli utili realizzati e dovrebbero essere applicate coerentemente».

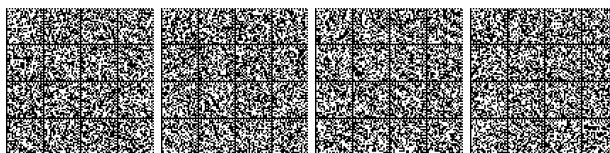
Si tratterebbe quindi, in definitiva, di individuare in quale modo le suddette disposizioni degli articoli 17 e 49 CDFUE orientino la individuazione del punto di equilibrio da ricercare nel bilanciamento tra l'esigenza della proporzionalità e l'esigenza della dissuasività, entrambe richiamate dall'art. 14 della direttiva 2003/06/CE, al fine di chiarire se la confisca per equivalente, ove debba qualificarsi come «pena» nel senso dell'art. 49 CDFUE, possa ritenersi una misura proporzionata quando debba obbligatoriamente applicarsi non solo al profitto dell'illecito ma anche ai beni utilizzati per commetterlo.

Tale bilanciamento - ai cui fini sarà in definitiva necessario chiarire se il criterio della «gravità della violazione», che nel 38° «considerando» della direttiva 2003/06/CE si affianca al criterio degli «utili realizzati», consenta di valorizzare, nella valutazione di proporzionalità della sanzione, il criterio della quantità dei mezzi impiegati per commettere l'illecito - dovrà poi tenere in considerazione le indicazioni sistematiche ricavabili dall'intero corpus del diritto dell'Unione europea, tra cui appaiono rilevanti, in particolare:

il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 16 aprile 2014, n. 596/2014, relativo agli abusi di mercato (che abroga la direttiva 2003/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e le direttive 2003/124/CE, 2003/125/CE e 2004/72/CE della Commissione), per il cui recepimento l'art. 8, lettera g), della legge italiana 25 ottobre 2017 n. 163 (Legge di delegazione europea 2016-2017) ha delegato il Governo a rivedere l'art. 187-*sexies* T.U.F. nei termini già indicati nel precedente paragrafo 13.3.2;

la direttiva 2014/57/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014, relativa alle sanzioni penali in caso di abusi di mercato, il cui 24° «considerando» recita l'irrogazione delle sanzioni penali dovrebbe essere proporzionata, tenendo conto dei profitti ritirati o delle perdite evitate dalle persone giudicate responsabili, nonché del danno cagionato dal reato a terzi e, ove possibile, di quello cagionato al funzionamento dei mercati o all'economia in generale.»);

la direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea, il cui 19° «considerando» recita: Allo scopo di contrastare efficacemente le attività della criminalità organizzata, vi possono essere situazioni in cui è oppor-



tuno che la condanna penale sia seguita dalla confisca non solo dei beni associati a un dato reato, ma anche di ulteriori beni che l'autorità giudiziaria stabilisca costituire proventi da altri reati. Questo approccio è definito come confisca estesa. ...» ed n cui art. 4 recita «Gli Stati membri adottano le misure necessarie per poter procedere alla confisca, totale o parziale, di beni strumentali e proventi da reato, o di beni di valore corrispondente a detti beni strumentali o proventi, in base a una condanna penale definitiva, che può anche essere pronunciata a seguito di un procedimento in contumacia».

13.3.4.3. L'opzione per l'instaurazione del giudizio incidentale di costituzionalità.

Così individuati i temi di un possibile coinvolgimento della Corte di giustizia dell'Unione europea nella interpretazione degli articoli 17 e 49 CDFUE e nella individuazione delle ricadute di tale interpretazione sulla direttiva 2003/06/CE e sulle norme nazionali che alla stessa abbiano dato attuazione, si deve tuttavia rilevare che anche in relazione all'art. 187-*sexies* T.U.F., come già in relazione all'art. 187-*quinquiesdecies* T.U.F., ricorra una ipotesi di c.d. doppia pregiudizialità, in quanto la disposizione contenuta nell'art. 187-*sexies* T.U.F. dà luogo sia alle questioni di legittimità costituzionale indicate nei paragrafi 13.3.2 e 13.3.3 sia, e simultaneamente, ad una questione di compatibilità con il diritto dell'Unione e, segnatamente, con disposizioni (contenute negli articoli 17 e 49) della CDFUE.

Ciò posto, il Collegio ritiene, per le ragioni già esposte nel precedente paragrafo 11.3.6.8, di risolvere la segnalata doppia pregiudizialità privilegiando in prima battuta l'incidente di costituzionalità - secondo le indicazioni offerte da Corte costituzionale 269/2017 - e di sottoporre al vaglio della Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 187-*sexies* T.U.F. - nella parte in cui esso assoggetta a confisca per equivalente non soltanto il profitto dell'illecito ma anche i mezzi impiegati per commetterlo (ossia l'intero prodotto dell'illecito) - anche con riferimento agli articoli 11 e 117 Cost., in relazione agli articoli 17 e 49 CDFUE.

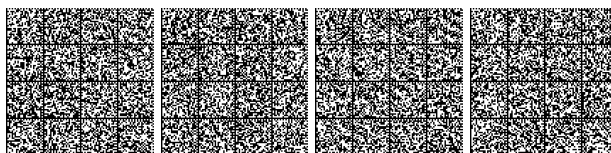
Rientra poi nelle prerogative della Corte costituzionale la valutazione sulla opportunità di attivare - nel «quadro di costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia, nel quale le Corti costituzionali sono chiamate a valorizzare il dialogo con la Corte di giustizia (da ultimo, ordinanza n. 24 del 2017), affinché sia assicurata la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico (art. 53 della CDFUE)» (così Corte costituzionale n. 269/2017 § 5.2) - il rinvio pregiudiziale ex art. 267 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea nell'ambito del giudizio incidentale di costituzionalità, sempreché la stessa Corte costituzionale ritenga che l'esame della questione della conformità della denunciata disposizione agli articoli 17 e 49 CDFUE non risulti irrilevante in ragione dei contenuti della propria decisione. Restano peraltro ferme, anche in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 187-*sexies* T.U.F., le considerazioni svolte sopra, nel paragrafo 11.3.6.8, in ordine alla auspicabilità di un chiarimento sull'ambito dei profili in relazione ai quali il giudice comune - e, segnatamente, il giudice di ultima istanza - mantenga il potere (se del caso, previo rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE, ove tale rinvio non fosse già stato azionato dalla stessa Corte costituzionale) di non applicare una norma interna che abbia superato il vaglio di legittimità costituzionale (anche, eventualmente, sotto il profilo della conformità alla CDFUE quale norma interposta rispetto agli articoli 11 e 117 Cost.).

P.Q.M.

La Corte, visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 187-quinquiesdecies T.U.F., nel testo originariamente introdotto dall'art. 9, comma 2, lettera b), della legge 18 aprile 2005 n. 62 - nella parte in cui detto articolo sanziona la condotta consistente nel non ottemperare tempestivamente alle richieste della CONSOB o nel ritardare l'esercizio delle sue funzioni anche nei confronti di colui al quale la medesima CONSOB, nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza, contesti un abuso di informazioni privilegiate - in relazione agli articoli 24, 111 e 117 Cost., quest'ultimo con riferimento all'art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e con riferimento all'art. 14, comma 3, lettera g), del Patto internazionale sui diritti civili e politici adottato a New York il 16 dicembre 1966, reso esecutivo in Italia con la legge 25 ottobre 1977, n. 881, nonché in relazione agli articoli 11 e 117 Cost., con riferimento all'art. 47 CDFUE;

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 187-sexies T.U.F., introdotto dall'art. 9, comma 2, lettera a), della legge 18 aprile 2005 n. 62 - nella parte in cui esso assoggetta a confisca per equivalente non soltanto il profitto dell'illecito ma anche i mezzi impiegati per commetterlo, ossia l'intero prodotto dell'illecito - in relazione agli articoli 3, 42 e 117 Cost., quest'ultimo con riferimento all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU, nonché agli articoli 11 e 117 Cost., con riferimento agli articoli 17 e 49 CDFUE.



dispone la sospensione del presente giudizio;

ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di cassazione, al pubblico ministero presso questa Corte ed al Presidente del Consiglio dei ministri;

ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata dal cancelliere ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della II Sezione civile della Corte di cassazione, nella riconvocazione del 24 gennaio 2018.

Il Presidente: PETITTI

18C00083

N. 55

Ordinanza del 29 gennaio 2018 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da Borrelli Anna Maria contro Ministero dell'economia e delle finanze

Giustizia amministrativa - Domanda di equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Condizione di proponibilità della previa presentazione dell'istanza di prelievo.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 54, comma 2.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SECONDA SEZIONE CIVILE

Composta dagli ill.mi sigg.ri magistrati:

Stefano Petitti - Presidente;

Felice Manna - consigliere;

Vincenzo Correnti - relatore consigliere;

Ubaldo Bellini - consigliere;

Alberto Giusti - consigliere;

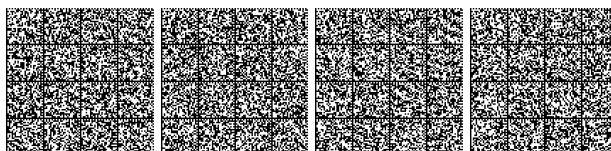
ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 15297-2015, proposto da: Borrelli Anna Maria, elettivamente domiciliata in Roma, via Nizza n. 11, presso lo studio dell'avvocato Tommaso Proto, rappresentata e difesa dall'avvocato Fabrizio Senatore - ricorrente;

contro il Ministero dell'economia e delle finanze in persona del Ministro *pro tempore* - intimato;

avverso il decreto della Corte d'appello di Napoli, depositato il 9 dicembre 2014;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 13 ottobre 2017 dal consigliere Vincenzo Correnti;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale dott. Corrado Mistri ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 2, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, con riferimento agli articoli 3 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli articoli 6, paragrafo 1, e 13, CEDU, come interpretati ed applicati dalla Corte EDU, disporre la sospensione del presente procedimento ordinando l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con riserva di ogni ulteriore determinazione e decisione.



RITENUTO IN FATTO

Anna Maria Borrelli propone ricorso per cassazione avverso il decreto della Corte di appello di Napoli del 9 dicembre 2014 che ha dichiarato improponibile la domanda di equa riparazione non risultando proposta la domanda di prelievo nel giudizio presupposto conclusosi con dichiarazione di perenzione del Tribunale Amministrativo Regionale della Campania del 29 giugno 2010.

Non resiste il Ministero dell'economia e delle finanze.

Il ricorso denuncia violazione di norme di diritto, del principio *tempus regit actum* e contraddittoria motivazione ed è illustrato da memoria fuori termine.

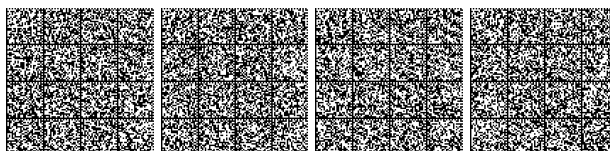
Il Procuratore Generale Mistri ha chiesto la sospensione del procedimento e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 54, 2° comma, decreto-legge n. 112/08, convertito con modificazioni in legge n. 133/08, in relazione all'art. 117, comma 1, Cost. e ai parametri interposti degli articoli 6, par. 1, 13 e 46, par. 1 CEDU.

In base alla giurisprudenza ormai del tutto costante di questa Corte Suprema, l'art. 54, decreto-legge n. 112/08 e successive modifiche, va interpretato nel senso che per i processi amministrativi pendenti alla data del 16 settembre 2010, la previa presentazione dell'istanza di prelievo è condizione di proponibilità della domanda di equa riparazione in rapporto all'intero svolgimento del giudizio presupposto, e dunque anche per la frazione di tempo anteriore al 25 giugno 2008, data di entrata in vigore del decreto-legge n. 112/08 che tale condizione di proponibilità ha per la prima volta previsto.

Infatti, *a)* «l'art. 54, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 - in vigore dal 25 giugno 2008 (art. 85) — convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133 — in vigore dal 22 agosto 2008 — nella sua versione originaria, disponeva: «La domanda di equa riparazione non è proponibile se nel giudizio dinanzi al giudice amministrativo in cui si assume essersi verificata la violazione dell'art. 2, comma 1, non è stata presentata un'istanza ai sensi del secondo comma dell'art. 51 del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642, nei sei mesi antecedenti alla scadenza dei termini di durata di cui all'art. 4, comma 1-ter, lettera b)»; *b)* in sede di conversione in legge, sono state apportate all'art. 54 le seguenti modifiche: «al comma 2, dopo le parole “art. 2, comma 1” sono inserite le seguenti: “della legge 24 marzo 2001, n. 89” e le parole “nei sei mesi antecedenti alla scadenza dei termini di durata di cui all'art. 4, comma 1-ter, lettera b)” sono soppresse»; *c)* conseguentemente, il testo definitivo dell'art. 54, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008, quale convertito in legge dalla legge n. 133 del 2008, risulta il seguente: «La domanda di equa riparazione non è proponibile se nel giudizio dinanzi al giudice amministrativo in cui si assume essersi verificata la violazione dell'art. 2, comma 1, della legge 24 marzo 2001, n. 89, non è stata presentata un'istanza ai sensi del secondo comma dell'art. 51 del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642»; *d)* successivamente, l'art. 3, comma 23, dell'Allegato 4 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 — in vigore dal 16 settembre 2010 — ha stabilito che, all'art. 54, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008, «le parole “un'istanza ai sensi del secondo comma dell'art. 51 del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642” sono sostituite dalle seguenti: “l'istanza di prelievo di cui all'art. 81, comma 1, del codice del processo amministrativo, né con riguardo al periodo anteriore alla sua presentazione”»; *e)* ancora successivamente, l'art. 1, comma 3, lettera a), numero 6), del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo, a norma dell'art. 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69) — in vigore daini dicembre 2011 — ha disposto che: «al comma 23, le parole “81, comma 1” sono sostituite dalle seguenti “71, comma 2”»; *f)* la disposizione dell'art. 54, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008 - in vigore dal 16 settembre 2010 — risulta del seguente testuale tenore: “La domanda di equa riparazione non è proponibile se nel giudizio dinanzi al giudice amministrativo in cui si assume essersi verificata la violazione dell'art. 2, comma 1, della legge 24 marzo 2001, n. 89, non è stata presentata l'istanza di prelievo di cui all'art. 71, comma 2, del codice del processo amministrativo, né con riguardo al periodo anteriore alla sua presentazione”»; *g)* per effetto delle modificazioni introdotte dalla legge n. 208 del 2015 nel testo della legge n. 89 del 2001 (art. 6, comma 2-ter, introdotto dalla legge del 2015, in vigore dal 10 gennaio 2016), «il comma 2, dell'art. 54, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 3, comma 23, dell'allegato 4 al decreto legislativo 2 luglio 2010,



n. 104, si applica solo nei processi amministrativi la cui durata al 31 ottobre 2016 ecceda i termini di cui all'art. 2, comma 2-*bis*»; che, questo essendo il quadro normativo di riferimento, è del tutto evidente che in base al principio *tempus regit actum*: 1) ai procedimenti per equa riparazione, promossi a far data dal 25 giugno 2008, si applica l'art. 54, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008 nel seguente testo: «La domanda di equa riparazione non è proponibile se nel giudizio dinanzi al giudice amministrativo in cui si assume essersi verificata la violazione dell'art. 2, comma 1, della legge 24 marzo 2001, n. 89, non è stata presentata un'istanza ai sensi del secondo comma dell'art. 51 del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642»; 2) ai procedimenti per equa riparazione, promossi a far data dal 16 settembre 2010, si applica — invece — l'art. 54, comma 2, dello stesso decreto-legge n. 112 del 2008 nel seguente testo: «La domanda di equa riparazione non è proponibile se nel giudizio dinanzi al giudice amministrativo in cui si assume essersi verificata la violazione dell'art. 2, comma 1, della legge 24 marzo 2001, n. 89, non è stata presentata l'istanza di prelievo di cui all'art. 71, comma 2, del codice del processo amministrativo, né con riguardo al periodo anteriore alla sua presentazione»; 3) non rileva (...) la previsione di cui all'art. 6, comma 2-*ter*, della legge n. 89 del 2001, applicandosi essa ai soli giudizi amministrativi per i quali il termine di ragionevole durata sia violato alla data del 31 ottobre 2016» (così si esprime Cass. n. 16404/16; conformi, Cass. nn. 5914-5915/12 e 3740/13).

In generale, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte l'istanza di prelievo disciplinata dall'art. 51 del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642 e l'istanza di fissazione d'udienza, regolata dall'art. 23 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, assolvono funzioni distinte, avendo la prima la finalità di accelerare processo mediante il riscontro del persistente interesse del ricorrente, e la seconda quella d'impedire, mediante il perfezionamento della costituzione del ricorrente e la fissazione dell'udienza, la perenzione del giudizio. Ne consegue che dall'entrata in vigore dell'art. 54 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 giugno 2008, n. 133, per le domande di equa riparazione relative a procedimenti che si svolgono davanti alle giurisdizioni amministrative, la preventiva formulazione dell'istanza di prelievo, costituisce una condizione di proponibilità non fungibile con l'istanza di fissazione d'udienza (così, Cass. nn. 16404/16, 780/15, 25572/10, nonché, tra le non massimate, 18546/14 e 785/15).

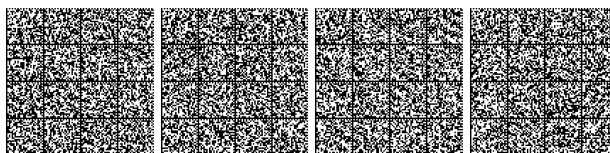
In particolare, poi, l'insostenibile equipollenza tra l'una e l'altra ipotesi non è esclusa ove una nuova istanza di discussione sia stata presentata dopo la scadenza del termine di 180 giorni previsto dall'art. 1, primo comma, dell'allegato 3 al c.p.a. per verificare il persistente interesse alla decisione del ricorso. Ciò non solo e non tanto perché una nuova istanza di fissazione d'udienza presentata dopo 180 giorni dall'entrata in vigore del c.p.a. va equiparata ad altro, vale a dire ad una tempestiva dichiarazione, ai sensi del secondo comma del medesimo articolo, di persistenza dell'interesse a che la causa sia trattata, purché proposta nei 180 giorni dalla comunicazione del decreto di perenzione (e in mancanza di comunicazione senza neppure tale limite temporale); ma anche ed essenzialmente in quanto il prelievo presuppone un processo amministrativo in cui la costituzione della parte ricorrente si sia perfezionata, rendendo così attuale l'obbligo del giudice di pronunciarsi. Pendenti i termini di cui al primo e al secondo comma del ridetto articolo, tale perfezione, non più assicurata dalla prima istanza ex art. 23 legge TAR a causa dell'onere iterativo imposto dalla medesima norma transitoria del c.p.a., non può farsi dipendere da un atto cui s'intenda attribuire il diverso effetto del prelievo, che a sua volta quella costituzione perfetta presuppone.

Ne consegue che nel caso di specie, essendo mancata l'istanza di prelievo, la domanda di equa riparazione sarebbe improponibile secondo il diritto vigente.

Della cui legittimità costituzionale, nei termini innanzi prospettati, si deve dubitare a stregua dei più recenti approdi della giurisprudenza della Corte EDU.

Con la sentenza nel caso *Daddi c/ Italia* (n. 15476/09 del 2 giugno 2009) detta Corte, pur dichiarando il ricorso inammissibile per il mancato esperimento del rimedio giurisdizionale interno, aveva preannunciato che una prassi interpretativa ed applicativa dell'art. 54, secondo comma, decreto-legge n. 112/08 che avesse avuto per effetto quello di opporsi all'ammissibilità dei ricorsi *ex lege* Pinto relativi alla durata di un processo amministrativo conclusosi prima del 25 giugno 2008, solo in quanto non fosse stata presentata un'istanza di prelievo, avrebbe potuto essere di natura tale da esonerare i ricorrenti interessati dall'obbligo di esperire il rimedio interno; e che lo stesso sarebbe valso per quanto riguardava i procedimenti ancora pendenti in cui la fissazione d'urgenza dell'udienza fosse stata richiesta solo dopo l'entrata in vigore della disposizione in questione. In questi casi, aveva concluso la Corte di Strasburgo, non si sarebbe potuto escludere che la norma, interpretata dai giudici nazionali nel senso di escludere dalla determinazione della durata soggetta a indennizzo i periodi anteriori al 25 giugno 2008, avrebbe privato sistematicamente alcune categorie di ricorrenti della possibilità di ottenere una riparazione adeguata e sufficiente.

Più di recente, con la sentenza emessa nel caso *Olivieri c/ Italia* del 22 febbraio 2016 (ricorsi nn. 17708/12, 17717/12, 17729/12 e 22994), in una fattispecie relativa a giudizi amministrativi iniziati nel 1990 e per i quali era stata presentata la nuova istanza di fissazione dell'udienza ai sensi dell'art. 9, comma 2, legge n. 205/00, ma non anche l'istanza di prelievo, il che aveva determinato l'inammissibilità del ricorso per equa riparazione, la Corte EDU ha



affrontato in maniera diretta il problema dell'effettività dell'istanza nazionale *ex lege* n. 89/01 soggetta alla condizione di proponibilità dell'art. 54, comma 2, decreto-legge n. 112/08. Ed esaminando diacronicamente tale disposizione, fino al suo ultimo testo scaturito dalle modifiche apportate dal decreto legislativo n. 104/10, ha convertito in critica espressa e consapevole la riserva formulata con la sentenza resa nel caso Daddi.

La Corte europea ha così affermato: *a)* che né dal contenuto della norma né dalla relativa prassi giudiziaria si evince che l'istanza di prelievo possa efficacemente accelerare la decisione in merito alla causa sottoposta all'esame del tribunale; *b)* che la condizione di ammissibilità di un ricorso «Pinto» previsto dall'art. 54, comma 2 della legge n. 112/08 risulta essere una condizione formale che produce l'effetto di ostacolare l'accesso alla procedura interna; *c)* che l'inammissibilità automatica dei ricorsi per equa riparazione, basata unicamente sul fatto che i ricorrenti non abbiano presentato l'istanza di prelievo, priva questi ultimi della possibilità di ottenere una riparazione adeguata e sufficiente.

E richiamata la propria giurisprudenza sul principio di effettività della tutela giurisdizionale, nel senso che è effettivo il rimedio interno se permette di evitare che si verifichi o si protragga la violazione dedotta o se permette di fornire all'interessato una riparazione adeguata per tutte le violazioni che si siano già verificate, ha concluso nel senso che «la procedura per lamentare la durata eccessiva di un giudizio dinanzi al giudice amministrativo, risultante dalla lettura dell'art. 54, comma 2 del decreto-legge n. 112 del 2008 in combinato disposto con la legge Pinto, non possa essere considerata un ricorso effettivo ai sensi dell'art. 13 della Convenzione».

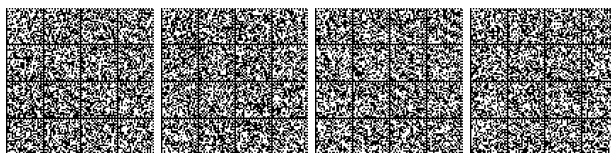
Benché occasionato da fattispecie aventi ad oggetto l'equa riparazione per l'irragionevole durata del processo verificatasi anteriormente al 25 giugno 2008 (iniziati nel 1990, i giudizi amministrativi presupposti erano stati definiti tra il mese di novembre 2008 ed il marzo 2009), e sulla base di domande *ex lege* n. 89/01 presentate vigente il testo dell'art. 54, comma 2, decreto-legge n. 112/08 *ante* decreto legislativo n. 104/10, tale precedente appare idoneo a incidere sulla decisione del caso in oggetto (per non dire dell'ipoteca che esso iscrive sull'intero sistema dei rimedi preventivi introdotto dagli articoli 1-*bis* e 1-*ter* della legge n. 89/01, ivi premessi dall'art. 1, comma 777, lett. *a)*, della legge n. 208/15 e basati sul medesimo principio).

Sebbene operato ad *abundantiam* nella motivazione della sentenza Olivieri *c/ Italia* (v. par. 65), il riferimento al ridetto decreto legislativo non può liquidarsi quale mero *obiter dictum* (peraltro di dubbia configurabilità in un contesto motivazionale esclusivamente argomentativo e non deduttivo, tipico della tecnica di raffronto tra norme appartenenti a sistemi giuridici autonomi). Suo tramite, la Corte di Strasburgo ha confermato e viepiù chiarito il senso del giudizio espresso sul pratico operare congiunto della legge n. 89/01 e della previsione dell'istanza di prelievo quale rimedio preventivo. E dunque pare sovrabbondante pretendere ed attendere che, adita in relazione ad un caso perfettamente sovrapponibile a quello ora in esame, la Corte EDU reiteri le medesime considerazioni operate su di una tutela nazionale giudicata *in parte qua* ineffettiva.

Avuto riguardo alle indicazioni di metodo ritraibili dai precedenti della Corte costituzionale (v. tra i più prossimi quello di cui alla sentenza n. 49/15), il Collegio rileva che pur non avendo ricevuto l'avallo della *Grand Chambre*, l'indirizzo espresso dalla Corte EDU con la decisione sul caso Olivieri è da ritenersi ormai adeguatamente consolidato. Esso costituisce il logico e preannunciato sviluppo del principio già espresso nella sentenza sul caso Daddi; è stato adottato all'unanimità; non presenta alcuna attitudine innovativa rispetto alla tecnica dell'interpretazione convenzionale fin qui seguita; concerne una fattispecie tutt'altro che isolata o peculiare, ma anzi connotata da ovvi elementi di serialità; si colloca, coerente, nel solco della giurisprudenza di detta Corte europea sul principio di effettività per come esso vive in concreto negli ordinamenti nazionali; ed è stato espresso nella piena consapevolezza del *modus operandi* dei giudici nazionali.

Così restituito a questa Corte di cassazione il compito suo proprio d'interpretare l'art. 54, comma 2, decreto-legge n. 112/08 e successive modificazioni, alla luce della Costituzione, si rileva che la legittimità costituzionale della norma è stata ritenuta in relazione specifica ai referenti degli articoli 24 e 111 Cost. Una volta esclusane l'applicazione retroattiva (*id est*, del testo attuale ai processi amministrativi non pendenti alla data del 16 settembre 2010 di entrata in vigore del c.p.a.), essa non determina né irragionevoli disparità di trattamento, né lesione alcuna dei principi del giusto processo e del diritto di difesa, dal momento che l'istanza di prelievo manifesta l'interesse della parte ad una rapida definizione della domanda di giustizia (*cf.* Cass. n. 26262/13).

Quest'ultima affermazione introduce a una sottile ma fondamentale divaricazione funzionale dell'istanza di prelievo secondo la visuale prescelta, quella amministrativa o quella del binomio normativa della legge n. 89/01 e dell'art. 54, decreto-legge più volte citato.



Nell'ambito del processo amministrativo detta istanza è stata prevista dall'art. 51, cpv. regio decreto n. 642/1907 quale strumento per sollecitare la trattazione urgente del ricorso. Abrogato detto regio decreto dall'art. 4 dell'allegato 4 al decreto legislativo n. 104/10, e sostituita la disposizione sul prelievo con l'affatto omologa norma dell'art. 71, comma 2, c.p.a., permane la medesima funzione di mezzo per segnalare l'urgenza della decisione.

Non pare, invece, né rilevante né significativo ai fini in esame l'art. 71-bis, aggiunto al decreto legislativo n. 104/10 dall'art. 1, comma 781, lett. b), della legge n. 208/15, in base al quale a seguito dell'istanza di cui al comma 2, dell'art. 71, il giudice, accertata la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria, sentite sul punto le parti costituite, può definire, in camera di consiglio, il giudizio con sentenza in forma semplificata. In disparte la sua applicabilità a decorrere dal 1° gennaio 2016, tale norma si limita a prevedere la possibilità di una tecnica decisoria più agevole e veloce, senza tuttavia imporla nell'*an* o nel *quando*. Nulla ne scaturisce, pertanto, sul complessivo giudizio di (in) effettività del rimedio interno secondo la concezione dell'art. 13 della Convenzione europea, come elaborata dalla Corte di Strasburgo. Il che ripropone intatta la questione in esame.

Diversa è, invece, proprio sul terreno dell'effettività, la funzione dell'istanza di prelievo nell'ambito dell'equa riparazione. Come questa C.S. ha avuto modo di affermare, essa ha da tempo assunto la funzione di segnalare al giudice il permanente interesse della parte alla definizione del giudizio, sovente venuto meno per circostanze sopravvenute alla sua proposizione (quali atti di autotutela o sanatorie), con la conseguenza che la mancata presentazione dell'istanza, nonostante il lungo tempo trascorso dalla proposizione della domanda, costituisce indice di scarso interesse alla lite (così Cass. n. 3271/11, che da ciò ha desunto la legittimità di una liquidazione dell'indennizzo in misura inferiore rispetto a quella normalmente ritenuta congrua).

Ciò non vuol dire, ovviamente, che l'assenza del prelievo impedisca la decisione del giudice amministrativo, una volta che, come è si detto, la costituzione della parte ricorrente si sia perfezionata con la proposizione dell'istanza di fissazione dell'udienza di trattazione del ricorso. Tant'è che prima del decreto-legge n. 112/08 questa Corte aveva sempre affermato, anche a S.U., che la lesione del diritto alla definizione del processo in un termine ragionevole, va riscontrata, anche per le cause davanti al giudice amministrativo, con riferimento al periodo intercorso dall'instaurazione del relativo procedimento, senza che una tale decorrenza del termine ragionevole di durata della causa possa subire ostacoli o slittamenti in relazione alla mancanza dell'istanza di prelievo od alla ritardata presentazione di essa; e che la previsione di strumenti sollecitatori non sospende né differisce il dovere dello Stato di pronunciare sulla domanda, in caso di omesso esercizio degli stessi, né implica il trasferimento sul ricorrente della responsabilità per il superamento del termine ragionevole per la definizione del giudizio, salva restando la valutazione del comportamento della parte al solo fine dell'apprezzamento della entità del lamentato pregiudizio (così e per tutte, S.U. n. 28507/05).

Il senso ultimo dell'operazione posta in essere dal legislatore del 2008/2010, confermato del resto dal più generalizzato sistema di rimedi preventivi introdotto nella legge n. 89/01, dall'art. 1, comma 777, lett. a, della legge n. 208/15, consiste dunque nell'imporre al ricorrente di prenotare gli effetti della riparazione per l'irragionevole durata del processo.

Non mette conto, per i limiti di rilevanza della questione, indagare se tale tecnica, una volta che le modifiche della legge n. 89/01 operino a regime, sia o non idonea ad assicurare l'effettività dell'istanza giurisdizionale interna, tenuto conto del fatto che i rimedi ivi contemplati devono essere azionati prima che la violazione dell'art. 6, par. 1 CEDU sia consumata (salvo rilevare sin da ora che nessuna disposizione imporrebbe di adottare corsie decisorie preferenziali). Per contro, nel caso dei processi pendenti alla data del 16 settembre 2010, l'art. 54, comma 2, decreto-legge n. 112/08 impone tale prenotazione indipendentemente dalla circostanza che la violazione si sia già realizzata o meno. Prova ne sia che la proponibilità della domanda di equa riparazione non è esclusa ove l'istanza di prelievo sia stata presentata una sola volta e in epoca risalente rispetto alla conclusione del giudizio, atteso che nessuna norma e nessun principio processuale ne impongono la reiterazione ad intervalli più o meno regolari (v. Cass. n. 14386/15); e che l'istanza di prelievo, anche quando condiziona *ratione temporis* la proponibilità della domanda di indennizzo, non incide sul computo della durata del processo, che va riferita all'intero svolgimento processuale e non alla sola fase seguente detta istanza (cfr. Cass. nn. 13554/16 e 2172/17).

Resta — difficilmente eludibile — una significativa diversità di accenti. Mentre per la giurisprudenza della Corte EDU il rimedio interno deve garantire o la durata ragionevole del giudizio o l'adeguata riparazione della violazione del precetto convenzionale, sicché ogni ostacolo che vi si frapponga rende non effettivo il rimedio stesso, l'art. 54, comma 2, decreto-legge n. 112/08 interpone proprio questo ostacolo. La sua finalità selettiva, volta a impedire riparazioni indiscriminate nell'ambito di un processo peculiare come quello amministrativo, in cui più che in altri il rapporto sostanziale tra le parti è soggetto alla temperie di fattori esterni e mutevoli destinati ad incidere su quello processuale, se da un lato illumina la *ratio* della norma dall'altro ne denuncia il contrasto irrimediabile con la Convenzione. Secondo la Corte EDU, infatti, un processo finché pende è per ciò stesso e per ciò solo soggetto al termine di durata ragionevole e alle conseguenze della relativa violazione.



Non a caso la sentenza Olivieri c/ Italia, nel rilevare che ciascun ricorrente aveva presentato una seconda istanza di fissazione dell'udienza allo scopo di evitare la perenzione della propria causa, tra luglio e settembre 2008, con conseguente fissazione dell'udienza di discussione tra novembre 2008 e marzo 2009, ha concluso che «(i) ricorrenti non avevano dunque alcun interesse a sollecitare una seconda volta la cancelleria del TAR per chiedere la fissazione d'urgenza della data dell'udienza». Il che fa risaltare l'aporia intrinseca dell'art. 54, comma 2, decreto-legge cit., il quale subordina l'equa riparazione ad un adempimento che non solo non è funzionale alla progressione del giudizio più di quanto non lo sia la semplice istanza di fissazione dell'udienza, essendo dovuta nell'un caso come nell'altro la risposta giurisdizionale fino al limite della perenzione; ma che altresì si trasfigura rispetto al proprio originale, divenendo da strumento sollecitatorio per ragioni d'urgenza a mezzo di pura prenotazione dell'indennizzo, tramite una surrettizia e sovrabbondante dichiarazione di interesse alla decisione.

Dunque e riassumendo, mentre nella giurisprudenza della Corte EDU il rimedio preventivo è tale se efficacemente sollecitatorio, l'interesse alla risposta giurisdizionale derivando dalla stessa pendenza del processo, nel sistema integrato della legge n. 89/01 e del più volte citato art. 54, comma 2, il rimedio preventivo non è sollecitatorio, ma puramente dichiarativo di un interesse altrimenti già incardinato nel processo.

Non è possibile un'interpretazione convenzionalmente orientata di tale norma che non si traduca nella sua sostanza e intera disapplicazione. È l'idea stessa del prelievo quale condizione d'accesso all'istanza indennitaria a soffrire la contraddizione.

Di qui la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionalità dell'art. 54, comma 2, decreto-legge n. 112 del 2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133 del 2008, per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli articoli 6, par. 1, 13 e 46, par. 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), nella parte in cui, relativamente ai giudizi pendenti alla data del 25 giugno 2008 e per il periodo successivo a tale data, subordina la proponibilità della domanda di equa riparazione per l'irragionevole durata dei giudizi amministrativi alla previa presentazione dell'istanza di prelievo.

P.Q.M.

La Corte, visti gli articoli 134 Cost. e 23 della legge n. 87/53, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, e ai parametri interposti degli articoli 6, par. 1, 13 e 46, par. 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 2, decreto-legge n. 112/08, convertito con modificazioni in legge n. 133/08;

dispone la sospensione del presente giudizio e ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di cassazione, al pubblico ministero presso questa Corte e al Presidente del Consiglio dei ministri;

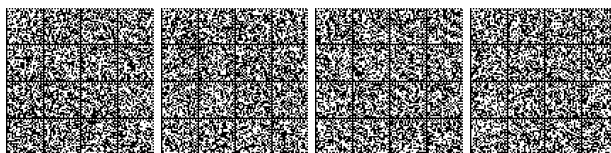
ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata dal cancelliere ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della seconda sezione civile della Corte Suprema di Cassazione, il 13 ottobre 2017.

Il Presidente: PETITTI

18C00084



N. 56

Ordinanza del 29 gennaio 2018 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da B.E. contro CONSOB - Commissione nazionale per le società e la borsa

Borsa - Disciplina degli intermediari finanziari - Provvedimenti cautelari applicabili ai consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede - Sospensione cautelare, per il periodo massimo di un anno, dall'esercizio dell'attività.

- Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), art. 55, comma 2.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE SECONDA QUATER)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 3800 del 2017, proposto da: E. B., rappresentata e difesa dagli avvocati Andrea Sticchi Damiani, Francesco Saverio Marini, Ulisse Corea, con domicilio eletto presso lo studio Andrea Sticchi Damiani in Roma, piazza San Lorenzo in Lucina, n. 26;

Contro Commissione nazionale per le società e la borsa, in persona del legale rappresentante p.t., costituitasi in giudizio, rappresentata e difesa dagli avvocati Salvatore Providenti, Paolo Palmisano, Michela Dini, con domicilio eletto in Roma, via G.B. Martini n. 3;

Per l'annullamento:

della delibera n. 19947 del 12 aprile 2017, notificata in data 14 aprile 2017, con cui la CONSOB ha disposto, nei confronti della dott.ssa E. B., la sospensione dall'esercizio dell'attività di consulente finanziario per un periodo di un anno;

di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale a quello gravato, ivi compresa, ove occorrer possa, la comunicazione di avvio del procedimento ex art. 7, legge n. 241 del 1990.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Commissione nazionale per le società e la borsa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 luglio 2017 il dott. Francesco Arzillo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

CONSIDERATO IN FATTO E IN DIRITTO

1. La ricorrente dott.ssa B. impugna la delibera n. 19947 del 12 aprile 2017, con cui la CONSOB ha disposto nei suoi confronti la sospensione dall'esercizio dell'attività di consulente finanziario abilitato all'offerta fuori sede (ex «promotore finanziario») per un periodo di un anno, ai sensi dell'art. 55, comma 2, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico della finanza - TUF).

Essa propone quattro motivi di ricorso, con i quali prospetta diversi profili di violazione di legge ed eccesso di potere, sollevando anche alcune eccezioni di incostituzionalità.

2. Si è costituita in giudizio la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), resistendo al ricorso.

3. Con ordinanza n. 2422 del 18 maggio 2017, il Tribunale ha sospeso in via cautelare l'efficacia del provvedimento impugnato, rinviando per la trattazione del merito della causa all'udienza pubblica del 7 luglio 2017.

In tale data la causa è stata chiamata per la discussione e quindi trattenuta in decisione.

4. La vicenda nel cui ambito si colloca il provvedimento impugnato può essere riassunta nei termini che seguono.



5. Con ordinanza cautelare in data 27 marzo 2013, il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Firenze disponeva nei confronti della dott.ssa B. l'interdizione, per la durata di un mese, dall'esercizio dell'attività di promotore finanziario; detta misura è stata interamente eseguita. Il provvedimento era stato adottato nell'ambito del procedimento penale n. 2965/2013, nel quale la dott.ssa B. ed altri risultavano indagati per il delitto di cui all'art. 166, comma 1, del decreto legislativo n. 58 del 1998, per avere gli stessi, «quali promotori finanziari iscritti presso l'apposito albo unico, abilitati ad operare solo per i soggetti finanziari presso cui erano inquadrati», esercitato «attività di promozione o collocamento di strumenti finanziari o servizi o attività di investimento» abusivamente, per conto e nell'interesse di un gruppo criminale.

5.1. Facendo rinvio al contenuto di tale ordinanza, la CONSOB ha quindi contestato alla dott.ssa B. la violazione delle seguenti disposizioni:

a) art. 31, comma 2, del TUF, per avere la medesima svolto attività di promozione finanziaria in violazione del dovere di esclusiva in favore dell'allora istituto di appartenenza, ossia Finanza & Futuro Banca S.p.A.;

b) art. 107, comma 1, del regolamento sanzionatorio CONSOB adottato con delibera n. 16190 del 2007, per avere essa svolto attività di offerta fuori sede, promozione o collocamento per conto di soggetti non abilitati a operare nel territorio italiano.

In esito al relativo procedimento e alla valutazione delle controdeduzioni dell'interessata, la CONSOB, con delibera n. 19545 del 9 marzo 2016, adottava il provvedimento di sospensione della promotrice, per un periodo di quattro mesi, dall'albo unico dei consulenti finanziari, ai sensi dell'art. 196 del TUF. Anche questa misura veniva interamente eseguita.

5.2. Nel frattempo, la dott.ssa B. subiva dapprima la sospensione e quindi il recesso della Banca mandante dal contratto di lavoro con la conseguente perdita del relativo mandato.

5.3. Infine, a seguito della richiesta di rinvio a giudizio formulata dal giudice per le indagini preliminari di Firenze nei confronti della dott.ssa B. in relazione al reato di cui all'art. 166, comma 1, del TUF (ossia l'offerta fuori sede abusiva), la CONSOB, con nota prot. 0069764 del 27 luglio 2016, comunicava, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990, l'avvio del procedimento di sospensione cautelare della medesima dott.ssa B. dall'esercizio dell'attività di consulente finanziario per il periodo di un anno ai sensi dell'art. 55, comma 2, TUF (norma che attribuisce alla CONSOB la facoltà di sospensione cautelare del promotore che abbia assunto la qualifica di imputato con riferimento ai reati previsti dal decreto legislativo n. 58 del 1998).

In esito al relativo procedimento e all'esame delle controdeduzioni dell'interessata, con provvedimento n. 19947 del 12 aprile 2017, la CONSOB ha infine disposto nei confronti della dott.ssa B. la sospensione dall'esercizio dell'attività di consulente finanziario per un periodo di un anno.

In esecuzione di tale provvedimento la Banca Nazionale del Lavoro (BNL), con cui nel frattempo la dott.ssa B. aveva instaurato un rapporto di agenzia, sospendeva il contratto in essere con effetti dal 14 aprile 2017.

6. In sintesi, l'odierna ricorrente è quindi risultata destinataria delle seguenti misure:

1) ordinanza cautelare del giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Firenze del 27 marzo 2015 di interdizione dall'esercizio dell'attività di promotore finanziario per la durata di un mese (misura già interamente eseguita);

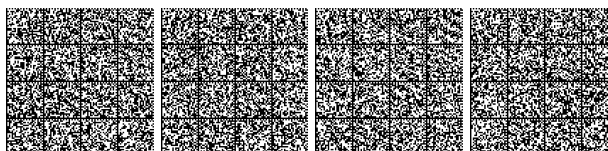
2) provvedimento della CONSOB n. 19537/2016, che ha disposto la sospensione della ricorrente dall'albo unico dei consulenti finanziari per un periodo di quattro mesi ai sensi dell'art. 196 del TUF (misura già interamente eseguita);

3) provvedimento della CONSOB n. 19947/2017, che ha disposto la sospensione della medesima dall'esercizio dell'attività di consulente finanziario per un periodo di un anno, ai sensi dell'art. 55, comma 2, decreto legislativo n. 58/1998, e che costituisce l'oggetto del ricorso in esame.

7. Con il primo motivo, che riveste carattere assorbente e pregiudiziale sotto il profilo logico, la ricorrente lamenta anzitutto la violazione del combinato disposto degli articoli 55 e 195 e seguenti del TUF, nonché del principio del *ne bis in idem* processuale.

Ella premette di aver già subito a titolo sanzionatorio l'irrogazione, da parte della CONSOB, della sanzione amministrativa, avente carattere definitivo, pari a quattro mesi di sospensione di cui all'art. 196 del TUF, per gli stessi e identici fatti oggetto del procedimento penale (in relazione alla pendenza del quale detto provvedimento è adottabile per espressa previsione di legge).

Conseguentemente, ella afferma che l'art. 55, comma 2, del TUF non può in alcun modo venire in rilievo, considerato il fatto che l'esercizio del potere sanzionatorio da parte dell'autorità si è ormai interamente esaurito, determinando il conseguente venir meno dei presupposti per ogni intervento di tipo cautelare laddove, come nella specie, si sia concluso un procedimento disciplinare con l'irrogazione di una sanzione definitiva per gli stessi fatti.



In particolare, se è vero che le finalità di cui all'art. 55 del TUF attengono a un potere generale di tipo cautelare attribuito alla CONSOB, è anche vero che laddove la stessa autorità sia già stata in grado di intervenire e reprimere la condotta (in ipotesi) illegittima del promotore finanziario, detto potere cautelare non può essere esercitato non avendo più alcuna ragion d'essere allorché una sanzione amministrativa per gli stessi identici fatti sia già stata comminata.

7.1. In subordine, ove non si ritenga praticabile questa interpretazione, siffatta misura non potrebbe che essere considerata del tutto illogica e sproporzionata, con conseguente lesione dei principi fondamentali in materia, oltreché delle garanzie costituzionali, convenzionali ed eurounitarie, nonché dei sottesi principi di ragionevolezza e proporzionalità, dovendosi quindi prospettare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 55, comma 2, del TUF, letto congiuntamente all'art. 196 del TUF, in riferimento ai parametri di cui agli articoli 3, 111 e 117 della Costituzione.

In particolare, secondo la ricorrente, la circostanza per cui i fatti ai quali si riferisce il presente provvedimento sono esattamente i medesimi ad essa già contestati sia in sede penale sia in sede amministrativa e posti a fondamento dei pregressi rispettivi provvedimenti, rileverebbe anche sotto l'aspetto della violazione:

dei principi in materia di *ne bis in idem* affermati dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dalla Corte di Strasburgo e, nello specifico, dall'art. 4 del protocollo 7, che vieta agli Stati membri di perseguire o condannare due volte la stessa persona per lo stesso fatto;

dell'identico principio affermato dall'art. 50 della Carta europea dei diritti dell'uomo.

La sospensione di un anno irrogata con il provvedimento impugnato in questa sede concreterebbe una nuova e ulteriore sanzione afflittiva e quindi «punitiva», a prescindere dalla sua qualificazione formale.

Essa infatti:

i) ha natura pubblicistica;

ii) è tesa al perseguimento di finalità di carattere generale, legate all'esigenza di evitare il rischio che lo *strepitus fori* derivante dal coinvolgimento del promotore in gravi vicende penali possa compromettere la fiducia del pubblico degli investitori nella correttezza degli operatori di quel mercato;

iii) si contraddistingue per la gravità e l'afflittività degli effetti sanzionatori, potendo precludere definitivamente al promotore finanziario la possibilità di continuare a svolgere la propria professione, essendo impossibile che la stessa possa essere riavviata dopo un così lungo periodo, anche perché l'intrinseca gravità della sanzione appare tale da escludere la ricostituzione di un rapporto di fiducia con la clientela.

8. Secondo la difesa della CONSOB, il provvedimento di sospensione dall'attività di consulente finanziario previsto dall'art. 55, comma 2, del TUF non avrebbe invece natura sanzionatoria, essendo espressione del generale potere di vigilanza sul mercato finanziario, alla stregua della ricostruzione ricavabile dalla giurisprudenza delle Sezioni unite della Cassazione nell'ordinanza del 12 febbraio 2014, n. 3202 e del Consiglio di Stato nella sentenza n. 4226 del 10 settembre 2015.

In particolare, non si tratterebbe — secondo questa ricostruzione — di una misura prodromica rispetto all'avvio di un procedimento sanzionatorio amministrativo (come invece la sospensione cautelare prevista dal primo comma dell'art. 55 del TUF; difatti, la sua adozione è prevista anche in presenza di reati o misure penali che non riguardano la specifica attività di consulente finanziario e che, dunque, non sono neppure astrattamente idonee a determinare l'avvio di un procedimento amministrativo che possa sfociare nell'irrogazione di sanzioni da parte della CONSOB.

Si tratterebbe, in altri termini, di una misura di amministrazione attiva a contenuto «cautelativo», del tutto priva di carattere sanzionatorio in sé e di qualsivoglia collegamento con eventuali procedimenti sanzionatori a carico del consulente finanziario nei cui confronti viene adottata.

Il provvedimento in questione, in altri termini, è posto a tutela dell'ordinato svolgimento delle negoziazioni e dell'integrità del mercato, allo scopo di evitare la compromissione della fiducia del pubblico dei risparmiatori nella correttezza degli operatori del mercato finanziario in presenza di fattispecie di reato connotate da «allarme sociale», in quanto idonee a denotare un'attitudine (se non addirittura una propensione) del promotore all'inosservanza delle regole di condotta nei confronti della propria clientela.

Nella specie, la condotta per la quale l'interessata risulta sottoposta a procedimento penale (e da ultimo rinviata a giudizio) riguarda proprio la violazione di norme poste a tutela del mercato finanziario (reato di abusivismo finanziario coinvolgente un gruppo criminale organizzato transnazionale).

9. Il collegio ritiene che le peculiarità della vicenda *sub judice* inducano a ritenere rilevanti e non manifestamente infondati i profili di incostituzionalità eccepiti dalla ricorrente.

10. In proposito va premesso che non è possibile accogliere i menzionati profili di censura sulla base di un'interpretazione (conforme alla Costituzione e al diritto eurounitario), la quale si discosti dalla lettera della disposizione e dalla relativa *ratio* come ricostruita dalla giurisprudenza.



È opportuno muovere dal testo dell'art. 55 e dell'art. 196 del TUF:

A) art. 55 (Provvedimenti cautelari applicabili ai consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede):

«1. La CONSOB, in caso di necessità e urgenza, può disporre in via cautelare la sospensione del consulente finanziario abilitato all'offerta fuori sede dall'esercizio dell'attività per un periodo massimo di sessanta giorni, qualora sussistano elementi che facciano presumere l'esistenza di gravi violazioni di legge ovvero di disposizioni generali o particolari impartite dalla CONSOB.

2. La CONSOB può disporre in via cautelare, per un periodo massimo di un anno, la sospensione dall'esercizio dell'attività qualora il consulente finanziario abilitato all'offerta fuori sede sia sottoposto a una delle misure cautelari personali del libro IV, titolo I, capo II, del codice di procedura penale o assuma la qualità di imputato ai sensi dell'art. 60 dello stesso codice in relazione ai seguenti reati:

a) delitti previsti nel titolo XI del libro V del codice civile e nella legge fallimentare;

b) delitti contro la pubblica amministrazione, contro la fede pubblica, contro il patrimonio, contro l'ordine pubblico, contro l'economia pubblica, ovvero delitti in materia tributaria;

c) reati previsti dal titolo VIII del testo unico bancario;

d) reati previsti dal presente decreto»;

B) art. 196 (Sanzioni applicabili ai consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede):

«1. I consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede che violano le norme del presente decreto o le disposizioni generali o particolari emanate dalla CONSOB in forza di esso, sono puniti, in base alla gravità della violazione e tenuto conto dell'eventuale recidiva, con una delle seguenti sanzioni:

a) richiamo scritto;

b) sanzione amministrativa pecuniaria da lire un milione a lire cinquanta milioni;

c) sospensione da uno a quattro mesi dall'albo;

d) radiazione dall'albo.

2. Le sanzioni sono applicate dalla CONSOB con provvedimento motivato, previa contestazione degli addebiti agli interessati, da effettuarsi entro centottanta giorni dall'accertamento ovvero entro trecentosessanta giorni se l'interessato risiede o ha la sede all'estero, e valutate le deduzioni da essi presentate nei successivi trenta giorni. Nello stesso termine gli interessati possono altresì chiedere di essere sentiti personalmente.

3. Alle sanzioni previste dal presente articolo si applicano le disposizioni contenute nella legge 24 novembre 1981, n. 689, ad eccezione dell'art. 16.

4. Le società che si avvalgano dei responsabili delle violazioni rispondono, in solido con essi, del pagamento delle sanzioni pecuniarie e sono tenute ad esercitare il regresso verso i responsabili».

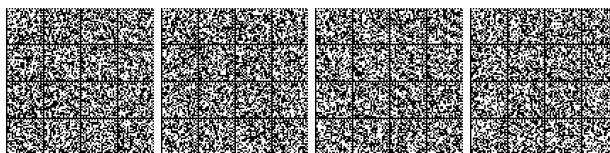
Dalla lettura congiunta delle due disposizioni emerge pianamente la non assimilabilità del potere cautelare previsto dall'art. 55 (e come tale qualificato sia nel titolo sia nel testo dei due commi) a quello prettamente sanzionatorio di cui all'art. 196 del TUF.

Mentre quest'ultimo è disciplinato con chiaro riferimento alla disciplina generale delle sanzioni amministrative e ha per oggetto violazioni accertate e considerate nella loro obiettiva gravità con la connessa graduazione della sanzione, la prima disposizione prevede in capo alla CONSOB:

al primo comma, il potere di adottare un provvedimento cautelare in presenza di presunte violazioni di legge o disposizioni di settore, in caso di necessità e urgenza;

al secondo comma, il potere di sospendere per un anno massimo il consulente finanziario sottoposto a misura cautelare penale di carattere personale, ovvero — come nel caso che ci riguarda — assuma la qualità di imputato in relazione a una serie di reati (tra i quali quelli previsti dal medesimo TUF).

La disposizione di cui all'art. 55, comma 2, del TUF è stata poi interpretata e attuata dall'art. 111 del regolamento CONSOB, adottato con la delibera n. 16190 del 29 ottobre 2007, nel senso che essa «valuta, nei limiti dei poteri alla stessa attribuiti dalla legge, le circostanze per le quali il promotore è stato sottoposto alle misure cautelari personali del libro IV, titolo I, capo II, del codice di procedura penale o in base alle quali ha assunto la qualità d'imputato per uno dei delitti indicati nella norma citata ed, in particolare, tiene conto del titolo di reato e dell'idoneità delle suddette circostanze a pregiudicare gli specifici interessi coinvolti nello svolgimento dell'attività di promotore finanziario».



Secondo la Cassazione, la giustificazione della norma «ovviamente risiede non in uno scopo strumentale o anticorporio rispetto al possibile esito di detto procedimento penale (scopo il cui perseguimento esulerebbe evidentemente dai compiti della CONSOB), bensì unicamente nell'opportunità di evitare il rischio che lo *strepitus fori* derivante dal coinvolgimento del promotore in gravi vicende penali possa compromettere in via generale la fiducia del pubblico degli investitori nella correttezza degli operatori del mercato finanziario» (ordinanza n. 3202/2014).

Il Consiglio di Stato, richiamandosi alla pronuncia della Cassazione, ha precisato che «appartiene alla CONSOB l'apprezzamento discrezionale circa l'idoneità delle circostanze che hanno dato luogo alla vicenda penale a pregiudicare gli specifici interessi coinvolti nello svolgimento dell'attività di promotore finanziario» e che «la cautela tesa ad evitare che il coinvolgimento del promotore in gravi vicende penali possa compromettere in via generale la fiducia del pubblico degli investitori nella correttezza degli operatori del mercato finanziario, evidenziata dalla Corte di cassazione nell'ordinanza citata, non soffre limitazioni a causa del passare del tempo, essendo anzi evidente che l'esigenza stessa di manifestare una reazione da parte dell'organo di vigilanza è tanto maggiore quanto più si è accresciuta la risonanza delle vicende penali, anche presumibilmente a causa del trascorrere del tempo» (sentenza n. 4226/2015).

Questa ricostruzione è pienamente conforme alla *ratio* e alla lettera della disposizione in questione, la quale non richiede che si tenga conto delle eventuali sanzioni amministrative precedentemente adottate, ma solo dell'avvenuta irrogazione di misure cautelari personali o della (in genere sopravvenuta) assunzione della qualità di imputato a seguito del rinvio a giudizio.

In quest'ottica, il profilo del *ne bis in idem* — in quanto rivolto al passato — appare del tutto recessivo, in quanto le circostanze di fatto, valutate nel loro senso più ampio in relazione allo svolgimento del procedimento penale (ma non necessariamente attinenti a violazioni passibili di sanzione amministrativa nell'ordinamento di settore), sono oggetto di una diversa valutazione ai fini cautelari, la quale non è vincolata, per sua stessa natura, alla considerazione della pregressa irrogazione di sanzioni amministrative o di altre misure cautelari, ma solamente alla prognosi che dalla considerazione dei fatti è possibile evincere in ordine alla lesione dell'interesse al regolare andamento del mercato nel futuro.

Per questo occorre prendere in esame la questione di costituzionalità prospettata in subordine dalla ricorrente.

11. In primo luogo, è evidente che la questione è rilevante, in quanto l'accoglimento della stessa influirebbe sull'esito del presente giudizio — nel quale viene in rilievo l'applicazione dell'art. 55, comma 2, del TUF del quale si denuncia l'incostituzionalità — determinando l'annullamento della misura inflitta alla ricorrente.

12. Circa la non manifesta infondatezza, il collegio osserva quanto segue.

Anzitutto viene in rilievo un profilo di irragionevole disparità di trattamento, di per sé rilevante ai sensi dell'art. 3 della Costituzione.

Il caso in esame mostra con evidenza questi profili: a una misura sospensiva endoprocessuale penale ha dapprima fatto seguito una sospensione di quattro mesi a carattere pacificamente sanzionatorio e quindi la sospensione annuale di cui si controverte in questa sede.

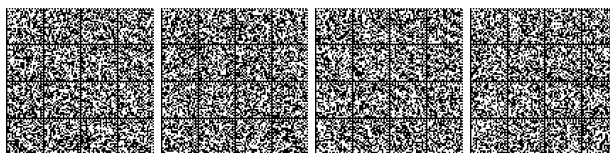
Il fatto che l'art. 55, comma 2, del TUF non contenga una clausola che imponga espressamente di considerare (quantomeno) la circostanza dell'avvenuta irrogazione della sospensione ai sensi dell'art. 196 comporta l'irragionevole parificazione di due situazioni radicalmente diverse: quella in cui questa sospensione (o analoga misura) è intervenuta in precedenza e quella in cui essa non è intervenuta.

Attesa la notoria immediata influenza di questo tipo di provvedimenti sulla posizione del consulente in relazione ai rapporti con il mandante e con la clientela, è indubbio che l'esigenza di tutela generale del mercato si realizza in questo caso a totale discapito della garanzia della posizione del singolo, che viene lesa come nel provvedimento sanzionatorio strettamente inteso (il che non avviene, sia detto per inciso, nei casi di sospensione dal servizio nell'impiego pubblico, che sono strutturalmente diversi anche sotto il profilo delle garanzie economiche e di *restitutio in integrum*, a tacer d'altro).

Anzi, a ben vedere, il provvedimento cautelare può avere un contenuto addirittura più incidente sulla posizione del consulente rispetto a quello del provvedimento sanzionatorio in sé considerato.

In secondo luogo, viene in rilievo il profilo del *ne bis in idem*, soprattutto in relazione ai principi affermati dalla Corte di Strasburgo con riguardo all'art. 4 del protocollo 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali: «Nessuno può essere perseguito o condannato penalmente dalla giurisdizione dello stesso Stato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato a seguito di una sentenza definitiva conformemente alla legge e alla procedura penale di tale Stato» (*cf.* anche l'analogo principio affermato dall'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

La sospensione di un anno, irrogata con il provvedimento impugnato in questa sede, concreta in ultima analisi una nuova e ulteriore sanzione afflittiva e quindi «punitiva», a prescindere dalla relativa qualificazione formale.



Ciò in applicazione dei criteri stabiliti dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi e costantemente richiamati dalla giurisprudenza successiva (tra cui Corte europea dei diritti dell'uomo, 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri contro Italia).

In primo luogo sussiste l'*idem factum*, da considerarsi con riferimento alla vicenda dalla quale hanno preso origine i due procedimenti amministrativi che hanno avuto luogo nel caso di specie (peraltro a partire dalla medesima base storica costituita da un procedimento penale ancora non concluso): vicenda attinente a specifici comportamenti posti in essere nella gestione dell'attività consulenziale.

Al riguardo occorre inoltre farsi carico delle precisazioni introdotte dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, 15 novembre 2016, A e B contro Norvegia, secondo cui ai fini dell'applicabilità del *ne bis in idem* deve mancare una «connessione sostanziale e temporale sufficientemente stretta», che consentirebbe ai due procedimenti di essere considerati «parti di un'unica reazione sanzionatoria apprestata dall'ordinamento contro l'illecito rappresentato» e che può essere desunta dai seguenti elementi:

(i) che i procedimenti abbiano a oggetto scopi differenti e profili diversi della medesima condotta;

(ii) che la duplicità dei procedimenti sia una conseguenza prevedibile della condotta;

(iii) che la sanzione imposta nel procedimento che si concluda per primo sia tenuta in considerazione nell'altro procedimento, in modo che venga in ogni caso rispettata l'esigenza di una proporzionalità complessiva della pena.

Correttamente la parte ricorrente evidenzia al riguardo che:

(i) entrambi i procedimenti, quello sanzionatorio e quello «cautelare», hanno la medesima finalità di «interrompere» l'attività svolta dal promotore finanziario e ineriscono ai medesimi profili di condotta oggetto di accertamento in sede penale, oltre a tutelare il medesimo bene giuridico: l'integrità del mercato finanziario;

(ii) era «prevedibile» che la CONSOB, con l'irrogazione, ex art. 196 del TUF, del primo provvedimento di sospensione della ricorrente, avesse evidentemente esaurito il proprio potere sanzionatorio che per sua natura comprende, in quanto misura definitiva, quello cautelativo; e non che lo riesercitasse pochi mesi più tardi;

(iii) il periodo di sospensione applicato corrisponde all'entità massima della misura prevista dal dettato normativo, senza alcuna considerazione della precedente sanzione.

In proposito il collegio rileva, in particolare:

che quanto al punto i), riveste carattere decisivo la considerazione dei medesimi fatti e di una finalità di generale tutela del mercato, sia pure con proiezioni temporali parzialmente diverse;

che il punto ii) è particolarmente significativo sotto il profilo della certezza del diritto, in funzione della tutela della posizione degli amministrati;

che il punto iii) va integrato con la considerazione del fatto che la misura massima della sospensione prevista dalla disposizione in questione è sganciata dalla durata dello stato presupposto (che potrebbe perdurare, e anzi normalmente perdura attesa la durata media dei processi penali in Italia) e appare piuttosto configurarsi come una sorta di massimo «sanzionatorio» (ancorché latamente inteso).

Sussiste anche la «materia penale», intesa nel senso della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, trattandosi di un provvedimento che, come correttamente rileva la parte ricorrente:

i) ha natura pubblicistica;

ii) è volto al perseguimento di finalità di carattere generale, legate all'esigenza di evitare il rischio che lo *strepitus fori* derivante dal coinvolgimento del promotore in gravi vicende penali possa compromettere la fiducia del pubblico degli investitori nella correttezza degli operatori di quel mercato;

iii) si contraddistingue per la gravità e afflittività degli effetti potendo precludere definitivamente al promotore finanziario la possibilità di continuare a svolgere la propria professione, essendo impossibile che la stessa possa essere riavviata dopo un così lungo periodo e per l'intrinseca gravità della sanzione, tale da escludere la ricostituzione di un rapporto di fiducia con la clientela.

13. Le suesposte considerazioni impongono quindi di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 55, comma 2, del decreto legislativo n. 58/1998, in relazione agli articoli 3 e 117, comma 1, della Costituzione, per tramite della norma interposta costituita dall'art. 4 del protocollo 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La questione viene sollevata in vista della possibile declaratoria dell'incostituzionalità integrale della disposizione in questione, alla stregua delle considerazioni esposte in precedenza; ovvero, in subordine, della declaratoria di incostituzionalità della stessa nella parte in cui non impone alla CONSOB di tenere conto dell'eventuale pregressa irrogazione di provvedimenti sanzionatori a carico dell'interessato.



14. Il presente giudizio va pertanto sospeso in attesa della decisione della Corte costituzionale.

Ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e in ordine alle spese del giudizio viene riservata alla decisione definitiva.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione seconda quater), letti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 55, comma 2, del decreto legislativo n. 58/1998, in relazione agli articoli 3 e 117, comma 1, della Costituzione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio.

Dispone altresì che la presente ordinanza sia notificata, a cura della segreteria, al Presidente del Consiglio dei ministri ed alle parti del giudizio ed inoltre comunicata al Presidente della Camera dei deputati, nonché al Presidente del Senato della Repubblica.

Riserva al definitivo ogni statuizione in rito, nel merito e sulle spese.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, comma 1 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, 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 la parte ricorrente e gli altri soggetti coinvolti nella vicenda.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 luglio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Pasanisi, Presidente;

Francesco Arzillo, consigliere, estensore;

Stefano Toschei, consigliere.

Il Presidente: PASANISI

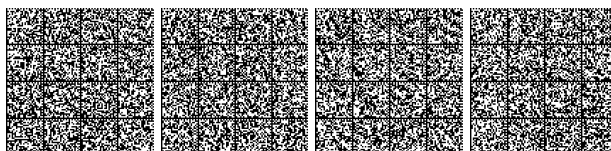
L'estensore: ARZILLO

18C00085

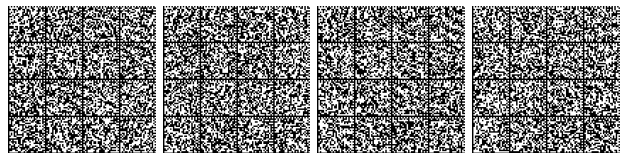
LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2018-GUR-014) Roma, 2018 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

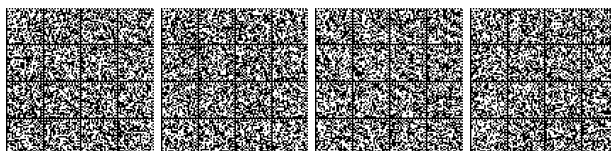
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)**

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)**

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 8 0 4 0 4 *

€ 5,00

