

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 156° - Numero 38

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 23 settembre 2015

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, 1027 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO  
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





# S O M M A R I O

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 72. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 luglio 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Imposte e tasse - Norme della Regione Veneto - Legge di stabilità regionale 2015 - Tassa automobilistica - Prevista esenzione dal pagamento della tassa automobilistica ordinaria per i veicoli e motoveicoli muniti di certificato di interesse storico collezionistico rilasciato da ASI, Storico Lancia, Italiano Fiat, etc., a decorrere dal ventesimo anno della loro costruzione - Prevista istituzione di una tassa di circolazione forfettaria sugli stessi veicoli e motoveicoli - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di sistema tributario - Lesione del principio di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.**

- Legge della Regione Veneto 27 aprile 2015, n. 6, art. 2, commi 1 e 4.
- Costituzione, artt. 117, comma secondo, lett. e), e 119.

**Marchi - Norme della Regione Veneto - Legge di stabilità regionale 2015 - Prevista registrazione e promozione di marchi collettivi di qualità di proprietà della Regione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria che vieta agli Stati membri di porre in essere restrizioni quantitative e qualitative all'importazione e all'esportazione - Violazione del principio della libertà di circolazione delle merci tra le Regioni.**

- Legge della Regione Veneto 27 aprile 2015, n. 6, art. 49, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 117, primo comma, e 120.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Veneto - Legge di stabilità regionale 2015 - Previsione che le riserve destinate alla copertura delle anticipazioni di liquidità, acquisite dalla Regione per il pagamento dei debiti sanitari pregressi, siano garantite anche mediante l'utilizzo delle risorse destinate al finanziamento del fondo sanitario regionale, vale a dire del finanziamento sanitario corrente - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di copertura finanziaria.**

- Legge della Regione Veneto 27 aprile 2015, n. 6, art. 69.
- Costituzione, art. 81, comma terzo. . . . .

Pag. 1

N. 73. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 luglio 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Marche - Attività edilizia libera - Elencazione di una serie di interventi eseguibili senza necessità di ottenere alcun titolo abilitativo - Esonero per taluni interventi dell'obbligo di presentazione della comunicazione di inizio lavori - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con le definizioni di interventi liberi e con il regime dei titoli abilitativi previsti dal testo unico dell'edilizia - Violazione dei principi fondamentali nella materia di competenza concorrente del governo del territorio.**

- Legge della Regione Marche 20 aprile 2015, n. 17, art. 4, comma 1, lett. a), b), c), d), h), l) e m).
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, artt. 3, comma 1, lett. e), e 6, commi 1, 2, 4, 5, 6 e 7.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Marche - Interventi soggetti a SCIA - Possibilità di realizzare mediante SCIA interventi di ristrutturazione edilizia, di demolizione parziale o integrale di manufatti edilizi, e gli interventi di cui all'art. 22, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001 - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con le disposizioni statali di principio del testo unico dell'edilizia che richiedono per detti interventi il permesso di costruire o DIA alternativa al permesso di costruire - Violazione dei principi fondamentali nella materia di competenza concorrente del governo del territorio.**

- Legge della Regione Marche 20 aprile 2015, n. 17, art. 6, commi 1, lett. c) e g), e 2.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, artt. 10, comma 1, lett. c), e 22, comma 3, lett. a).



**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Marche - Variazioni essenziali - Previsione che non costituiscono variazioni essenziali rispetto al titolo abilitativo determinati interventi - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con quanto prevede la disposizione statale di principio del testo unico dell'edilizia per gli interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire - Violazione dei principi fondamentali nella materia di competenza concorrente del governo del territorio.**

- Legge della Regione Marche 20 aprile 2015, n. 17, art. 8, comma 3.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 34, comma 2-ter.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Marche - Autorizzazione temporanea - Possibilità del Comune di autorizzare a titolo temporaneo interventi edilizi, riguardanti esclusivamente le opere pubbliche o di pubblico interesse e le attività produttive, difformi dagli strumenti urbanistici comunali - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con le disposizioni di principio del testo unico dell'edilizia che non prevedono il permesso di costruire temporaneo e non consentono permessi in deroga per le attività produttive - Violazione dei principi fondamentali nella materia di competenza concorrente del governo del territorio.**

- Legge della Regione Marche 20 aprile 2015, n. 17, art. 9, commi 1, 2 e 6.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, artt. 7 e 14.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Marche - Miglioramento sismico degli edifici - Disciplina - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con le disposizioni di principio del testo unico dell'edilizia riguardanti le norme tecniche per le costruzioni in zone sismiche - Violazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente del governo del territorio e della protezione civile.**

- Legge della Regione Marche 20 aprile 2015, n. 17, art. 12.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, artt. 84 e 88.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Marche - Recupero dei sottotetti degli edifici esistenti al 30 giugno 2014 - Disciplina - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la norma statale di principio del testo unico dell'edilizia che richiede il rispetto delle distanze minime di cui al d.m. n. 1444 del 1968, nonché con le norme del medesimo testo unico in tema di certificato di agilità - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Violazione dei principi fondamentali nella materia di competenza concorrente del governo del territorio.**

- Legge della Regione Marche 20 aprile 2015, n. 17, art. 13, comma 1, lett. a) e b).
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, artt. 2-bis, 24 e 25. .... Pag. 5

N. 178. Ordinanza della Corte d'appello di Firenze dell'8 aprile 2015

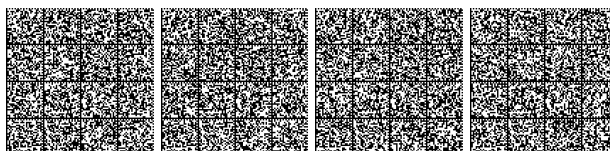
**Sanzioni amministrative - Sanzioni amministrative emesse dalla CONSOB nei confronti del Direttore Generale e di altri esponenti del Monte dei Paschi di Siena - Prevista opposizione alla Corte d'appello in camera di consiglio - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.**

- Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, art. 195, comma 7.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. .... Pag. 14

N. 179. Ordinanza della Corte d'appello di Firenze del 16 aprile 2015

**Sanzioni amministrative - Sanzioni amministrative emesse dalla CONSOB nei confronti del Direttore Generale e di altri esponenti del Monte dei Paschi di Siena - Prevista opposizione alla Corte d'appello in camera di consiglio - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.**

- Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, art. 195, comma 7.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. .... Pag. 17



- N. **180.** Ordinanza della Corte d'appello di Firenze del 14 marzo 2015
- Sanzioni amministrative - Sanzioni amministrative emesse dalla CONSOB nei confronti del Direttore Generale e di altri esponenti del Monte dei Paschi di Siena - Prevista opposizione alla Corte d'appello in camera di consiglio - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.**
- Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, art. 195, comma 7.
  - Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. . . . . Pag. 22
- N. **181.** Ordinanza della Corte d'appello di Firenze del 24 marzo 2015
- Sanzioni amministrative - Sanzioni amministrative emesse dalla CONSOB nei confronti del Direttore Generale e di altri esponenti del Monte dei Paschi di Siena - Prevista opposizione alla Corte d'appello in camera di consiglio - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.**
- Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, art. 195, comma 7.
  - Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. . . . . Pag. 27
- N. **182.** Ordinanza della Corte d'appello di Firenze del 16 aprile 2015
- Sanzioni amministrative - Sanzioni amministrative emesse dalla CONSOB nei confronti del Direttore Generale e di altri esponenti del Monte dei Paschi di Siena - Prevista opposizione alla Corte d'appello in camera di consiglio - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.**
- Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, art. 195, comma 7.
  - Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. . . . . Pag. 31
- N. **183.** Ordinanza della Corte d'appello di Firenze del 16 aprile 2015
- Sanzioni amministrative - Sanzioni amministrative emesse dalla CONSOB nei confronti del Direttore Generale e di altri esponenti del Monte dei Paschi di Siena - Prevista opposizione alla Corte d'appello in camera di consiglio - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.**
- Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, art. 195, comma 7.
  - Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. . . . . Pag. 35
- N. **184.** Ordinanza della Corte d'appello di Firenze del 15 aprile 2015
- Sanzioni amministrative - Sanzioni amministrative emesse dalla CONSOB nei confronti del Direttore Generale e di altri esponenti del Monte dei Paschi di Siena - Prevista opposizione alla Corte d'appello in camera di consiglio - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.**
- Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, art. 195, comma 7.
  - Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. . . . . Pag. 41





# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 72

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 luglio 2015*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Imposte e tasse - Norme della Regione Veneto - Legge di stabilità regionale 2015 - Tassa automobilistica - Prevista esenzione dal pagamento della tassa automobilistica ordinaria per i veicoli e motoveicoli muniti di certificato di interesse storico collezionistico rilasciato da ASI, Storico Lancia, Italiano Fiat, etc., a decorrere dal ventesimo anno della loro costruzione - Prevista istituzione di una tassa di circolazione forfettaria sugli stessi veicoli e motoveicoli - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di sistema tributario - Lesione del principio di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.**

- Legge della Regione Veneto 27 aprile 2015, n. 6, art. 2, commi 1 e 4.
- Costituzione, artt. 117, comma secondo, lett. e), e 119.

**Marchi - Norme della Regione Veneto - Legge di stabilità regionale 2015 - Prevista registrazione e promozione di marchi collettivi di qualità di proprietà della Regione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria che vieta agli Stati membri di porre in essere restrizioni quantitative e qualitative all'importazione e all'esportazione - Violazione del principio della libertà di circolazione delle merci tra le Regioni.**

- Legge della Regione Veneto 27 aprile 2015, n. 6, art. 49, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 117, primo comma, e 120.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Veneto - Legge di stabilità regionale 2015 - Previsione che le riserve destinate alla copertura delle anticipazioni di liquidità, acquisite dalla Regione per il pagamento dei debiti sanitari pregressi, siano garantite anche mediante l'utilizzo delle risorse destinate al finanziamento del fondo sanitario regionale, vale a dire del finanziamento sanitario corrente - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di copertura finanziaria.**

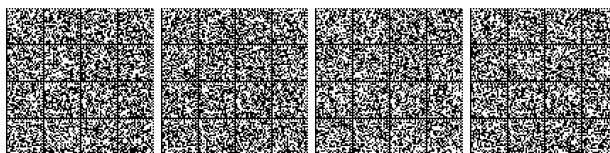
- Legge della Regione Veneto 27 aprile 2015, n. 6, art. 69.
- Costituzione, art. 81, comma terzo.

Ricorso per il Presidente del Consiglio dei Ministri (C.F. 80188230587) in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587 - per il ricevimento degli atti: FAX 06/96514000 e PEC "agsrm@mailcert.avvocaturastato.it"), presso i cui Uffici ha legale domicilio in Roma, via dei Portoghesi n. 12

nei confronti della Regione Veneto, in persona del Presidente della Giunta Regionale, per la carica domiciliato in Venezia, Palazzo Balbi - Dorsoduro, 3901 - 30123 Venezia per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 2, 49 e 69 della legge della Regione Veneto 27 aprile 2015, n. 6, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 41 del giorno 27 aprile 2015, recante "Legge di stabilità regionale per l'esercizio 2015", giusta delibera del Consiglio dei Ministri del giorno 23 giugno 2015.

L'art. 2 della legge della Regione Veneto n. 6 del 27/4/2015, "Legge di stabilità regionale 2015", pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 41 del giorno 27 aprile 2015, rubricato "Disposizioni in materia di tassa automobilistica" ha previsto, al comma 1, l'esenzione dal pagamento della tassa automobilistica ordinaria per i veicoli e motoveicoli muniti di certificato di interesse storico collezionistico rilasciato da ASI, Storico Lancia, Italiano FIAT, etc., a decorrere dal ventesimo anno dalla loro costruzione.

Il successivo comma 4 ha poi previsto l'istituzione di una "tassa di circolazione forfettaria" sugli stessi veicoli e motoveicoli.



L'art. 49 della richiamata legge regionale, rubricato "Norma in materia di registrazione e promozione di marchi regionali" ha disposto al comma 1: "1. La Regione del Veneto attraverso i marchi collettivi di qualità istituiti ai sensi delle vigenti leggi nazionali e regionali, valorizza il proprio patrimonio produttivo e culturale nonché i prodotti di qualità del territorio veneto.", prevedendo al successivo comma 2 che "2. Per le finalità di cui al comma 1, la Giunta regionale provvede alla registrazione e alla promozione dei marchi di proprietà della Regione del Veneto." L'art. 69 della Legge regionale in argomento, rubricato "Norme a garanzia della copertura del Fondo anticipazione di liquidità di cui all'articolo 3 del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35 "Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali", convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2013, n. 64", ha così disposto:

"1. Le risorse destinate alla copertura del Fondo anticipazione di liquidità di cui all'articolo 3 del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35 "Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali", convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2013, n. 64 sono comunque garantite anche mediante l'utilizzo delle risorse destinate al finanziamento del Fondo Sanitario Regionale allocate all'upb U0248 "Spesa sanitaria corrente" (capitolo U/102324)."

Le richiamate norme della legge regionale Veneto n. 6 del 27 aprile 2015 si pongono in contrasto con la Costituzione per i seguenti

#### MOTIVI

1) Illegittimità dell'art. 2 della l.r. Veneto 27 aprile 2015, n. 6 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e) e dell'art. 119, secondo comma della Costituzione

L'articolo 2 della legge Regione Veneto n. 6 del 27 aprile 2015 prevede l'esenzione dal pagamento della tassa automobilistica ordinaria per i veicoli e motoveicoli muniti di certificato di interesse storico collezionistico rilasciato da ASI, Storico Lancia, Italiano FIAT, etc., a decorrere dal ventesimo anno dalla loro costruzione, in tal modo ponendosi in contrasto con l'articolo 63 della L. n. 342/2000, che nella versione vigente, per effetto delle modifiche apportate dall'art. 1, co. 666 della L. n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), ha previsto l'esenzione dalla tassa automobilistica per tali categorie di veicoli e motoveicoli solo a decorrere dal trentesimo anno di costruzione.

Per effetto della disposizione regionale censurata, i veicoli iscritti nei suddetti registri continuerebbero dunque ad essere esenti dal pagamento della tassa automobilistica a decorrere dal ventesimo anno della loro costruzione, diversamente da quanto disposto dalla norma statale che per tali fattispecie non prevede più alcuna forma di esenzione.

La norma regionale, nel reintrodurre un'esenzione dal pagamento della tassa automobilistica abrogata dalla normativa statale, si pone in netto contrasto con quest'ultima.

In merito, è pertinente il richiamo alla circolare del Dipartimento delle Finanze che recita: "L'abrogazione dei commi 2 e 3 dell'art. 63 della legge n. 342 del 2000, comporta che agli autoveicoli ed ai motoveicoli di particolare interesse storico e collezionistico non è più riconosciuta l'esenzione dal pagamento delle tasse automobilistiche", aggiungendo che "detto principio, sotteso alle disposizioni dell'art. 1, comma 666, della legge n. 190 del 2014, deve essere naturalmente rispettato anche dalle leggi regionali in materia di tasse automobilistiche".

Il comma 4 dell'art. 2 in parola istituisce una "tassa di circolazione forfettaria" sui veicoli e motoveicoli di cui al precedente comma 1, per i quali la normativa statale prevede l'assoggettamento alla tassa automobilistica ordinaria (art. 63 della L. n. 342/2000).

La Regione, quindi, per i predetti veicoli, ha sostituito il regime di tassazione ordinaria, prevista dal sistema statale, con un differente tributo *ad hoc*.

La tassa automobilistica (disciplinata dal D.P.R. n. 39 del 1953) è stata attribuita dall'art. 23 del d.lgs. n. 504 del 1992 alle regioni, le quali provvedono anche alla riscossione, all'accertamento, al recupero, ai rimborsi ed al relativo contenzioso (art. 17, co. 10 della L. n. 449/1997).





Successivamente l'art. 8, co. 2 del d.lgs. n. 68/2011 ha riconosciuto alle regioni la possibilità di disciplinare la tassa *de qua*, fermi restando i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale.

Il tributo, dunque, non può essere annoverato tra i tributi propri delle regioni, bensì tra i "tributi propri derivati" e dunque istituito con legge statale e manovrabile dalle regioni nei limiti stabiliti dalla legislazione nazionale.

Il punto è stato chiarito con sentenza n. 288 del 2012, con la quale l'Ecc.ma Corte costituzionale, nel delineare il quadro normativo in cui si colloca la tassa automobilistica regionale - anche a seguito delle modifiche introdotte dalla legge n. 42 del 2009 (legge delega in materia di federalismo fiscale) e del relativo decreto attuativo (decreto legislativo n. 68 del 2011) - ha precisato, con riferimento a tale imposta, "che si qualifica come tributo proprio derivato", che le regioni:

- a) non possono modificare il presupposto e i soggetti d'imposta, attivi o passivi;
- b) possono modificare le aliquote, ma solo entro il limite massimo fissato dal legislatore;
- c) possono disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti di legge e, quindi, non possono escludere agevolazioni già previste dal legislatore statale.

La Corte ha aggiunto che, con la formulazione dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 68 del 2011 e, soprattutto, dalla diversificazione operata tra i commi 2 e 3 del predetto articolo, si intende "non già la natura di tributo proprio della tassa automobilistica regionale, ma solo la volontà del legislatore di riservare ad essa un regime diverso rispetto a quello stabilito per gli altri tributi derivati, attribuendone la disciplina alle regioni, senza che questo comporti una modifica radicale di quel tributo, come anche confermato dall'inciso "fermi restando i limiti di manovrabilità previsti dalla legislazione statale".

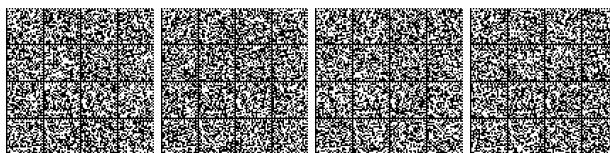
Pertanto, alla luce delle argomentazioni espresse dalla Corte costituzionale, sia con riferimento alla natura giuridica della tassa di circolazione (tributo proprio derivato), sia ai limiti del potere delle regioni di disciplinare con propria legge tale tributo (ai sensi dell'articolo 8 del D.lgs. n. 68 del 2011), appare evidente come le regioni non possano intervenire nella disciplina del tributo con la modifica della soggettività attiva e passiva, con l'introduzione di esenzioni non previste dalla normativa statale, ovvero con la sostituzione del regime di tassazione statale.

L'articolo 2 della legge Veneto n. 6 del 2015 si pone dunque in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia del sistema tributario e con l'articolo 119, comma 2, della Costituzione, che subordina la possibilità per le regioni e gli enti locali di stabilire ed applicare tributi ed entrate proprie al rispetto dei principi (statali) di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

2) Illegittimità dell'art. 49 della l.r. Veneto 27 aprile 2015, n. 6 per violazione degli artt. 117, primo comma e 120, primo comma della Costituzione L'articolo 49 della legge in argomento si propone di valorizzare il patrimonio produttivo e culturale del Veneto, nonché i prodotti di qualità di quel territorio, attraverso la registrazione e promozione di marchi collettivi di qualità, istituiti ai sensi delle vigenti leggi nazionali e regionali, di proprietà della stessa Regione.

L'istituzione e la conseguente disciplina di siffatti marchi collettivi di qualità da parte della Regione Veneto, si pone in conflitto con il diritto dell'Unione europea - in relazione a quanto disposto, fra l'altro, dagli artt. 34 e 35 del T.F.U.E. (Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea), che fanno divieto agli Stati membri di porre in essere restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione, nonché qualsiasi misura di effetto equivalente, e, quindi, determina violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, che impone, nell'esercizio della potestà legislativa, il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

In diverse occasioni la Corte di Giustizia ha sottolineato che una legislazione nazionale che regoli o applichi misure di marcatura di origine, siano i marchi obbligatori o volontari, è contraria agli obiettivi del mercato interno, perché può rendere più difficile la vendita in uno Stato membro della merce prodotta in un altro Stato membro, ostacolando gli scambi intracomunitari e facendo così venir meno i benefici del mercato interno. Nella sentenza del 5 novembre 2002 (C-325/00), la Corte ha ritenuto che un sistema di marcatura, seppure facoltativo, nel momento in cui esso è imputabile ad autorità pubblica, ha, almeno potenzialmente, effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci tra Stati membri, in quanto l'uso del marchio "favorisce, o è atto a favorire, lo smercio dei prodotti in questione rispetto ai prodotti che non possono fregiarsene".



L'articolo 49 contrasta, altresì, con l'art. 120, primo comma, della Costituzione, in quanto le misure adottate dalla Regione Veneto possono potenzialmente ostacolare la libera circolazione delle merci, anche all'interno del mercato nazionale, inducendo i consumatori a preferire i prodotti veneti rispetto a quelli provenienti da altre Regioni.

Sul tema si è recentemente (e con chiarezza) espressa l'Ecc.ma Corte Costituzionale con sentenza 8 aprile 2013, n. 66 ribadendo l'orientamento giurisprudenziale secondo cui l'istituzione di un marchio regionale (nella specie collettivo, di qualità, dei prodotti agricoli ed agroalimentari) è incostituzionale, poiché induce i consumatori a preferire i prodotti contraddistinti con il marchio in questione rispetto ad altri similari e, dunque, viola il divieto di misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione, previsto dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, oltre a rischiare di frammentare il mercato interno nazionale.

Per i motivi sopra enunciati, l'art. 49 della legge regionale n. 6 del 27 aprile 2015, nella parte in cui prevede la possibilità di istituire marchi collettivi di qualità dei prodotti del Veneto, contrasta con l'art. 117, comma 1, Costituzione sotto il profilo dell'interferenza nei rapporti dello Stato con l'Unione europea e con l'art. 120, primo comma, Costituzione in quanto suscettibile di limitare la libera circolazione delle merci anche all'interno del mercato nazionale.

3) Illegittimità dell'art. 69 della l.r. Veneto 27 aprile 2015, n. 6 per violazione dell'art. 81, terzo comma della Costituzione.

L'articolo 69 della l.r. Veneto n. 6 del 2015 stabilisce che le risorse destinate alla copertura delle anticipazioni di liquidità, acquisite dalla regione per il pagamento dei debiti sanitari pregressi, ai sensi dell'articolo 3 del D.L. n. 35/2013, convertito, con modificazioni dalla legge n. 64/2013, siano comunque garantite anche mediante l'utilizzo delle risorse destinate al finanziamento del fondo sanitario regionale, vale a dire del finanziamento sanitario corrente.

Al riguardo, si rappresenta che la Regione Veneto ha avuto accesso alle anticipazioni di liquidità per il pagamento dei debiti pregressi in conseguenza, fra l'altro, della predisposizione, espressamente richiesta dal richiamato articolo 3, comma 5, del D.L. n. 35/2013, di idonee e congrue misure di copertura del rimborso allo Stato delle anticipazioni stesse, oggetto di verifica da parte del Tavolo di verifica degli adempimenti regionali. Il Tavolo di verifica degli adempimenti non avrebbe positivamente riscontrato una copertura finanziaria effettuata a valere sulle risorse correnti del Servizio sanitario regionale, in quanto già finalizzate, ai sensi della legislazione vigente, a garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA).

Ora, la disposizione della legge regionale dispone invece che la copertura dei rimborsi di cui trattasi avvenga anche attingendo alle risorse destinate al finanziamento sanitario corrente (con ciò intervenendo sulle coperture già adottate e positivamente verificate ai fini della sottoscrizione dei contratti di prestito con il Ministero dell'Economia e delle Finanze).

La disposizione introduce quindi, a carico del Servizio sanitario regionale, in palese contrasto con l'articolo 3 del DL n. 35/2013 e con l'articolo 81 della Costituzione, un onere del tutto improprio (rimborso di prestiti) ed ulteriore rispetto agli oneri finanziati a carico del Servizio sanitario nazionale, senza indicare le necessarie fonti di copertura.

Pertanto, l'articolo 69 si pone in contrasto con l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione sotto il profilo della mancata copertura finanziaria.

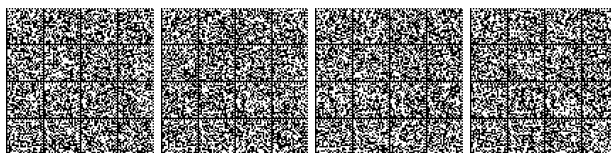
*P.Q.M.*

*Per i suesposti motivi si conclude perché gli articoli 2, 49, e 69 della legge regionale Veneto n. 6 del 27 aprile 2015, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 41 del giorno 27 aprile 2015, siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.*

*Si produce l'estratto della delibera del Consiglio dei Ministri del giorno 23 aprile 2015 e la relazione del Dipartimento per gli Affari regionali.*

Roma, 25 giugno 2015

*Avvocato dello Stato: ROSARIO DI MAGGIO*



## n. 73

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 luglio 2015*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Marche - Attività edilizia libera - Elencazione di una serie di interventi eseguibili senza necessità di ottenere alcun titolo abilitativo - Esonero per taluni interventi dell'obbligo di presentazione della comunicazione di inizio lavori - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con le definizioni di interventi liberi e con il regime dei titoli abilitativi previsti dal testo unico dell'edilizia - Violazione dei principi fondamentali nella materia di competenza concorrente del governo del territorio.**

- Legge della Regione Marche 20 aprile 2015, n. 17, art. 4, comma 1, lett. a), b), c), d), h), l) e m).
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, artt. 3, comma 1, lett. e), e 6, commi 1, 2, 4, 5, 6 e 7.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Marche - Interventi soggetti a SCIA - Possibilità di realizzare mediante SCIA interventi di ristrutturazione edilizia, di demolizione parziale o integrale di manufatti edilizi, e gli interventi di cui all'art. 22, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001 - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con le disposizioni statali di principio del testo unico dell'edilizia che richiedono per detti interventi il permesso di costruire o DIA alternativa al permesso di costruire - Violazione dei principi fondamentali nella materia di competenza concorrente del governo del territorio.**

- Legge della Regione Marche 20 aprile 2015, n. 17, art. 6, commi 1, lett. c) e g), e 2.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, artt. 10, comma 1, lett. c), e 22, comma 3, lett. a).

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Marche - Variazioni essenziali - Previsione che non costituiscono variazioni essenziali rispetto al titolo abilitativo determinati interventi - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con quanto prevede la disposizione statale di principio del testo unico dell'edilizia per gli interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire - Violazione dei principi fondamentali nella materia di competenza concorrente del governo del territorio.**

- Legge della Regione Marche 20 aprile 2015, n. 17, art. 8, comma 3.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 34, comma 2-ter.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Marche - Autorizzazione temporanea - Possibilità del Comune di autorizzare a titolo temporaneo interventi edilizi, riguardanti esclusivamente le opere pubbliche o di pubblico interesse e le attività produttive, difformi dagli strumenti urbanistici comunali - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con le disposizioni di principio del testo unico dell'edilizia che non prevedono il permesso di costruire temporaneo e non consentono permessi in deroga per le attività produttive - Violazione dei principi fondamentali nella materia di competenza concorrente del governo del territorio.**

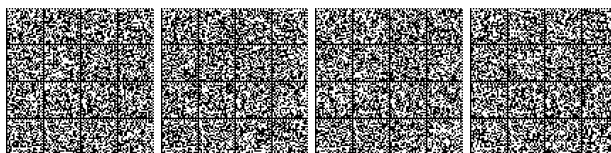
- Legge della Regione Marche 20 aprile 2015, n. 17, art. 9, commi 1, 2 e 6.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, artt. 7 e 14.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Marche - Miglioramento sismico degli edifici - Disciplina - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con le disposizioni di principio del testo unico dell'edilizia riguardanti le norme tecniche per le costruzioni in zone sismiche - Violazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente del governo del territorio e della protezione civile.**

- Legge della Regione Marche 20 aprile 2015, n. 17, art. 12.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, artt. 84 e 88.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Marche - Recupero dei sottotetti degli edifici esistenti al 30 giugno 2014 - Disciplina - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la norma statale di principio del testo unico dell'edilizia che richiede il rispetto delle distanze minime di cui al d.m. n. 1444 del 1968, nonché con le norme del medesimo testo unico in tema di certificato di agilità - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Violazione dei principi fondamentali nella materia di competenza concorrente del governo del territorio.**

- Legge della Regione Marche 20 aprile 2015, n. 17, art. 13, comma 1, lett. a) e b).
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, artt. 2-bis, 24 e 25.



Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, C.F. 80224030587, n. fax 0696514000 ed indirizzo P.E.C. per il ricevimento degli atti ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it, presso i cui uffici domicilia in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12, contro la Regione Marche, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica, con sede in Ancona, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera *a), b), c), d), h), l), m)*; dell'art. 6, comma 1, lettera *c)* e *g)* e comma 2; dell'art. 8, comma 3; dell'art. 9, comma 1, 2 e 6; dell'art. 12; dell'art. 13, comma 1, lettera *a)* e *b)*, della legge Regione Marche 20 aprile 2015, n. 17, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Marche, del 30 aprile 2015, n. 37.

#### FATTO

La legge regione Marche 20 aprile 2015, n. 17 è intitolata: "Riordino e semplificazione della normativa regionale in materia di edilizia".

In particolare, l'art. 4 di detta legge, intitolato (Attività edilizia libera) dispone:

1. Sono ricompresi tra gli interventi indicati all'articolo 6, comma 1, del d.P.R. 380/2001 e quindi eseguibili senza necessità di ottenere alcun titolo abilitativo:

*a)* i movimenti di terra strettamente necessari alla rimodellazione di strade di accesso e aree di pertinenza degli edifici esistenti, sia pubblici che privati, purché non comportino realizzazione di opere di contenimento e comunque con riporti o sterri complessivamente di altezza non superiore a metri 1,00;

*b)* le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, compresa l'eventuale necessaria rimodellazione del terreno anche per aree di sosta nei limiti indicati alla lettera *a)*, che siano contenute entro l'indice di permeabilità ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale, ivi compresa la realizzazione di intercapedini interamente interrate;

*c)* la realizzazione di rampe e pedane per l'abbattimento e superamento delle barriere architettoniche per dislivelli inferiori a metri 1,00;

*d)* le aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici senza creazione di volumetria e con esclusione delle piscine;

*e)* la realizzazione di pertinenze di edifici o di unità immobiliari esistenti che non comportino volumetria;

*f)* i camini e i fumaioli con altezza non superiore a metri 1,50 rispetto al colmo, a esclusione delle canne fumarie esterne;

*g)* i cartelli di segnaletica e di sicurezza sul lavoro;

*h)* le opere interne a singole unità immobiliari, ivi compresi l'eliminazione, lo spostamento e la realizzazione di aperture e pareti divisorie interne che non costituiscono elementi strutturali, sempre che non comportino aumento del numero delle unità immobiliari o implicino incremento degli standard urbanistici;

*i)* la tinteggiatura esterna dei fabbricati non ricadenti in zona A di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra 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) o in ambiti soggetti a tutela paesaggistica. I Comuni possono stabilire al riguardo norme di dettaglio anche relativamente ad altre zone del territorio ovvero stabilire di sottoporre tali interventi a titoli abilitativi;

*l)* le opere da realizzare nell'ambito di stabilimenti industriali, intese ad assicurare la funzionalità dell'impianto e il suo adeguamento tecnologico, purché non modifichino le caratteristiche complessive in rapporto alle dimensioni dello stabilimento, siano interne al suo perimetro o area di pertinenza e non incidano sulle sue strutture. Tali opere riguardano:

1) le costruzioni che non prevedono e non sono idonee alla presenza di manodopera, realizzate con lo scopo di proteggere determinati apparecchi o sistemi, quali cabine per trasformatori o per interruttori elettrici, cabine per valvole di intercettazione fluidi, site sopra o sotto il livello di campagna, cabine per stazioni di trasmissione dati e comandi o per gruppi di riduzione purché al servizio dell'impianto;

2) i sistemi per la canalizzazione dei fluidi mediante tubazioni, fognature e simili, realizzati all'interno dello stabilimento stesso;

3) i serbatoi fino a metri cubi tredici per lo stoccaggio e la movimentazione dei prodotti e le relative opere;



- 4) le opere a carattere precario o facilmente amovibili, quali garitte, chioschi per l'operatore di pese a bilico, per posti telefonici distaccati, per quadri di comando di apparecchiature non presidiate;
- 5) le installazioni di pali porta tubi in metallo e conglomerato armato, semplici e composti;
- 6) le passerelle con sostegni in metallo o conglomerato armato per l'attraversamento delle strade interne con tubazioni di processo e servizi;
- 7) le trincee a cielo aperto, destinate a raccogliere tubazioni di processo e servizi, nonché le canalizzazioni fognanti aperte e le relative vasche di trattamento e decantazione;
- 8) i basamenti, le incastellature di sostegno e le apparecchiature all'aperto per la modifica e il miglioramento di impianti esistenti;
- 9) la separazione di aree interne allo stabilimento realizzata mediante muretti e rete ovvero in muratura;
- 10) le attrezzature semifisse per il carico e lo scarico da autobotti e ferro cisterne, come bracci di scarichi e pensiline, ovvero da navi, come bracci di sostegno delle manichette;
- 11) le attrezzature per la movimentazione di materie prime e prodotti alla rinfusa e in confezione, quali nastri trasportatori ed elevatori a tazze;
- 12) le coperture estensibili poste in corrispondenza delle entrate degli stabilimenti a protezione del carico e dello scarico delle merci;
- 13) le canne fumarie e altri sistemi di adduzione e di abbattimento;
- m)* le opere necessarie a consentire lavorazioni eseguite all'interno di locali chiusi, anche comportanti modifiche nell'utilizzo dei locali adibiti a esercizio d'impresa.

2. Ai sensi dell'articolo 6, comma 1, del d.P.R. 380/2001, gli interventi indicati al comma 1 sono effettuati nel rispetto delle prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali, nonché di tutte le normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia.

L'art. 6, intitolato (Interventi soggetti a SCIA), dispone:

1. Sono subordinati alla presentazione della SCIA gli interventi non riconducibili all'attività edilizia libera di cui all'articolo 4 o alla CIL di cui all'articolo 5 ovvero al permesso di costruire, e in particolare:

- a)* gli interventi volti all'eliminazione delle barriere architettoniche che riguardano le parti strutturali dell'edificio ovvero comportano la modifica della sagoma o degli altri parametri dell'edificio sul quale si interviene;
- b)* gli interventi di restauro e risanamento conservativo;
- c)* gli interventi di ristrutturazione edilizia;
- d)* l'installazione o la revisione di impianti tecnologici che comportano la realizzazione di volumi tecnici al servizio di edifici o di attrezzature esistenti;
- e)* le varianti a permesso di costruire di cui all'articolo 22, comma 2, del d.P.R. 380/2001;
- f)* l'installazione di cabine elettriche, del gas o similari su suolo privato;
- g)* gli interventi di demolizione parziale e integrale di manufatti edilizi;
- h)* il recupero e il risanamento di aree libere urbane e gli interventi di rinaturalizzazione;
- i)* i movimenti di terra significativi, che alterano in modo sostanziale e definitivo lo stato originario dei luoghi;
- l)* la realizzazione di autorimesse pertinenziali ai piani terra dei fabbricati o interrato, nei casi di cui all'articolo 9, comma 1, della legge 24 marzo 1989, n. 122 (Disposizioni in materia di parcheggi, programma triennale per le aree urbane maggiormente popolate, nonché modificazioni di alcune norme del testo unico sulla disciplina della circolazione stradale, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393);
- m)* la realizzazione di impianti sportivi che non comportano la creazione di volumi e superfici edificate;
- n)* l'installazione di reti e impianti di comunicazione elettronica in fibra ottica di cui all'articolo 2, comma 1, del 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, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

2. Sono altresì realizzabili mediante SCIA gli interventi di cui all'articolo 22, comma 3, del d.P.R. 380/2001.

3. È comunque fatta salva la facoltà dell'interessato di chiedere il rilascio del permesso di costruire.



L'art. 8, intitolato (Variazioni essenziali) dispone:

Ai sensi dell'articolo 32 del d.P.R. 380/2001 e fermo restando quanto disposto dall'articolo 31, comma 1, del medesimo d.P.R., costituiscono variazioni essenziali al progetto assentito e richiedono quindi un nuovo permesso di costruire o una nuova SCIA o CIL:

- a) il mutamento della destinazione d'uso che implica variazione degli standard previsti dal d.m. 1444/1968;
- b) l'aumento della cubatura di oltre il 15 per cento per gli edifici sino a metri cubi 500, di oltre il 10 per cento per gli edifici da metri cubi 501 a 1.000, di oltre il 6 per cento per gli edifici da metri cubi 1.001 a 5.000 e di oltre il 2,50 per cento per gli edifici eccedenti i metri cubi 5.000 ovvero l'aumento della superficie di solaio di oltre il 15 per cento per gli edifici sino a metri quadrati 150, di oltre il 10 per cento per gli edifici da metri quadrati 151 a 300, di oltre il 6 per cento per gli edifici da metri quadrati 301 a 1.500 e di oltre il 2,50 per cento per gli edifici aventi superfici di solaio maggiori. Agli effetti di questa norma, la superficie del solaio è quella risultante dalla somma della superficie dei solai di interpiano e di quello di copertura se praticabile;
- c) le modifiche superiori al 10 per cento di parametri urbanistico-edilizi del progetto approvato ovvero della localizzazione dell'edificio sull'area di pertinenza, qualora quest'ultima non coincida per almeno la metà con l'area di sedime di quello autorizzato;
- d) il mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito;
- e) la violazione delle norme vigenti in materia di edilizia antisismica, che non attenga a fatti procedurali, tale da determinare un rischio individuabile mediante calcolo statico effettuato ai sensi delle norme tecniche vigenti;
- f) l'aumento del numero dei piani.

2. Non costituiscono comunque variazioni essenziali quelle che incidono sull'entità dei volumi tecnici e sul numero e la distribuzione interna delle unità abitative dell'edificio, fatto salvo quanto previsto all'articolo 13.

3. Non costituiscono inoltre variazioni essenziali rispetto al titolo abilitativo il mancato completamento degli interventi o la realizzazione di minori superfici o volumetrie o altezze o parziali riduzioni dell'area di sedime, di maggiori distacchi, purché gli interventi non comportino difformità dalle prescrizioni del titolo abilitativo medesimo o da nonne o piani urbanistici.

L'art. 9, intitolato (Autorizzazione temporanea) dispone:

1. Il Comune può autorizzare a titolo temporaneo interventi edilizi, ancorché difformi dalle previsioni degli strumenti urbanistici comunali adottati o approvati, destinati al soddisfacimento di documentate esigenze di carattere impro-rogabile e transitorio non altrimenti realizzabili. L'autorizzazione temporanea può riguardare esclusivamente le opere pubbliche o di pubblico interesse e le attività produttive. In quest'ultimo caso, l'autorizzazione è rilasciata solo qualora l'immobile in cui le stesse attività sono svolte sia interessato da interventi edilizi che ne precludano o ne limitino l'utilizzo.

2. L'autorizzazione relativa alle opere pubbliche o di pubblico interesse è valida per il periodo necessario alla realizzazione o al recupero delle medesime. L'autorizzazione relativa alle attività produttive indica espressamente il periodo di validità che non può superare i sei mesi, prorogabili una sola volta e per comprovati motivi fino a trentasei mesi complessivi dalla data del rilascio.

3. L'autorizzazione temporanea non sostituisce le altre autorizzazioni previste dalla legge ed è rilasciata secondo le modalità previste nel regolamento edilizio comunale, previa stipula da parte dell'interessato di apposita polizza fideiussoria a garanzia della rimozione dell'intervento entro il termine di validità dell'atto.

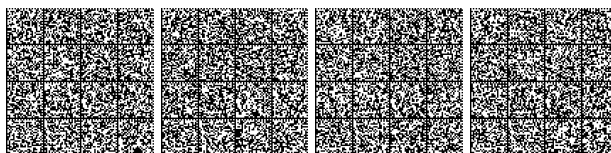
4. L'autorizzazione temporanea può essere motivatamente revocata per motivi di pubblico interesse, senza indennizzo, prima della scadenza del termine di validità.

5. Ferma l'adozione delle misure di cui alla Parte I, Titolo IV del d.P.R. 380/2001, se alla scadenza dell'autorizzazione ovvero nel caso di revoca della medesima il titolare non provvede alla demolizione dell'opera e al ripristino dello stato dei luoghi, l'opera è demolita e lo stato dei luoghi è ripristinato con ordinanza comunale a spese dei responsabili dell'intervento, previa escussione della polizza fideiussoria.

6. I Comuni hanno facoltà di disciplinare nei propri strumenti urbanistici ulteriori attività oggetto di autorizzazione temporanea che possono essere svolte nelle aree private. Tali attività non possono comunque superare i trenta giorni.

L'art. 12, intitolato (Miglioramento sismico degli edifici) dispone:

1. Al fine di favorire interventi di prevenzione sismica sul patrimonio edilizio esistente è consentito l'inserimento di elementi strutturali finalizzati, nell'ambito di un progetto complessivo, a ridurre la vulnerabilità sismica dell'intero edificio, anche qualora comportino un incremento dell'altezza non superiore a centimetri 50 o una riduzione, nella stessa misura, delle distanze dal confine di proprietà, tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti e dal nastro stradale, nel rispetto delle distanze minime previste dal codice civile.



2. Gli interventi previsti al comma 1 non sono computati ai fini del calcolo della volumetria delle superfici, delle altezze e delle distanze. Il titolo abilitativo è rilasciato anche in difformità a quanto stabilito negli strumenti urbanistici e nei regolamenti edilizi comunali, fatte salve eventuali limitazioni imposte da specifici vincoli storici, ambientali, paesaggistici, igienico-sanitari e di sicurezza.

3. Agli interventi previsti al comma 1 non si applicano le disposizioni in materia di densità edilizia e di altezza per le edificazioni nelle zone di tipo E di cui agli articoli 7 e 8 del d.m. 1444/1968.

L'art. 13, intitolato (Recupero dei sottotetti degli edifici esistenti al 30 giugno 2014) dispone:

1. Dalla data di entrata in vigore di questa legge sono consentiti, anche in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici comunali, il recupero a fini abitativi e l'agibilità, senza modifica della sagoma dell'edificio, dei sottotetti esistenti alla data del 30 giugno 2014, legittimamente realizzati o condonati, purché siano assicurati:

a) un'altezza media ponderata non inferiore a metri 2,40 per gli spazi ad uso abitativo, riducibile a metri 2,20 per gli spazi accessori e di servizio, nonché un'altezza minima pari a metri 1,50 nei casi di copertura a falde inclinate e un'altezza minima non inferiore a metri 2,40 per gli spazi ad uso abitativo, riducibili a metri 2,20 per gli spazi accessori e di servizio, nei casi di coperture piane;

b) un rapporto illuminotecnico non inferiore a 1/12 tra la superficie netta dei locali e la superficie finestrata apribile.

2. Ai fini di questo articolo, per sottotetto si intende il piano compreso tra il solaio piano di copertura dell'ultimo piano e le falde del tetto. L'altezza del sottotetto è calcolata al netto dell'intera struttura costituente la falda di copertura.

3. Gli interventi sono consentiti purché prevedano e garantiscano il rispetto degli standard urbanistici di cui all'articolo 3 del d.m. 1444/1968. Qualora sia accertata dal Comune l'impossibilità di reperire la quantità minima di aree da destinare ai suddetti standard e non sia possibile soddisfare altrimenti i relativi fabbisogni, i soggetti interessati si obbligano a corrispondere al Comune medesimo, nei tempi e secondo i criteri e le garanzie fideiussorie stabiliti dallo stesso ente locale, una somma pari al valore di mercato di aree con caratteristiche simili a quelle che avrebbero dovuto cedere e comunque non inferiore ai relativi oneri di urbanizzazione. I proventi derivanti dalla monetizzazione sono utilizzati dal Comune per l'acquisizione di aree da destinare a standard urbanistici o per aumentare gli standard esistenti.

4. Gli interventi sono consentiti anche su immobili aventi destinazione d'uso turistico-ricettiva, ubicati nelle zone omogenee A di cui al d.m. 1444/1968.

5. Gli interventi sono effettuati previa acquisizione del permesso di costruire nei casi previsti ovvero previa presentazione della SCIA negli altri casi e comportano la corresponsione del contributo di costruzione, se dovuto. Gli stessi sono finalizzati esclusivamente a elevare la qualità abitativa negli edifici esistenti, nel rispetto delle norme vigenti.

6. I sottotetti recuperati per effetto di questo articolo non possono essere oggetto di successivi frazionamenti, fatto salvo l'eventuale accorpamento ad altre unità immobiliari abitative esistenti alla data del 30 giugno 2014.

I suddetti articoli 4, 6, 8, 9, 12 e 13 della legge Regione Marche n. 17 del 20 aprile 2015 presentano profili di illegittimità costituzionale perché violano l'art. 117, comma 2, della Costituzione, lett. l), in materia di ordinamento civile, l'art. 117, comma 3, della Costituzione perché contrastano con i principi fondamentali in materia di "governo del territorio" contenuti nel testo unico dell'edilizia di cui al d.P.R. n. 380/2001, e con i principi in materia di "protezione civile" per i seguenti

#### MOTIVI

*Violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione e dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Violazione delle disposizioni statali di principio in materia di governo del territorio di cui al d.P.R. n. 380 del 2001 con particolare riferimento all'art. 3, comma 1, lett. e), 6, commi 1, 2, 4, 5, 6 e 7.*

L'articolo 4 summenzionato della legge Regione Marche impugnata, rubricato "Attività edilizia libera", individua una serie di interventi edilizi che si considerano "ricompresi tra gli interventi indicati all'articolo 6, comma 1, del d.P.R. n. 380/2001, e quindi eseguibili senza necessità di ottenere alcun titolo abilitativo".

Tramite l'inclusione nell'ambito dell'attività edilizia di alcuni degli interventi elencati in tale disposizione, la Regione ha travalicato lo spazio attribuito al legislatore regionale dall'articolo 6, comma 6, lettera a) del d.P.R. n. 380/2001, nei limiti e per le ragioni di seguito specificate.



La Corte Costituzionale, con la pronuncia n. 139/2013, ha chiarito che l'art. 6, comma 6, del testo unico dell'edilizia, consente al legislatore regionale di estendere l'attività edilizia libera ad ipotesi «non integralmente nuove, ma «ulteriori», ovvero coerenti e logicamente assimilabili agli interventi di cui ai commi 1 e 2 del medesimo articolo 6».

Nel caso di specie, gli interventi individuati dalla regione Marche si allontanano dalla *ratio* sottesa alla normativa statale, che include negli interventi liberi quelli che non hanno rilevanza esterna, (se non minima e comunque giustificata da altre esigenze: come nel caso dell'istallazione di pompe di calore aria-aria di potenza termica inferiore a 12 kw, dei pannelli solari fotovoltaici a servizio degli edifici da realizzare fuori dalla zona *a*); dei movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio della pratica agricola; degli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici), se non temporanea.

Tale intenzione del legislatore si evince, tra l'altro, dal fatto che in più casi sono espressamente escluse dall'attività libera le opere esterne e quelle che alterano la sagoma dell'edificio.

Inoltre, per talune categorie di interventi liberi, la disposizione regionale non prevede l'obbligatorietà dell'invio della comunicazione telematica di inizio lavori (d'ora in avanti, *CIL*); posto che tale adempimento, disciplinato dai commi 2, 4, 5 e 7 dell'art. 6 del d.P.R. n. 380/2001, è finalizzato a consentire un controllo da parte della amministrazione sullo svolgimento dell'attività edilizia, come contrappeso alla liberalizzazione degli interventi «minori» individuati dalla norma, si ritiene che la Regione, eliminandolo, abbia violato un principio fondamentale in materia di governo del territorio.

Alla luce di quanto osservato, si ritengono affette da profili di illegittimità costituzionale le seguenti lettere dell'art. 4, comma 1:

lettera *a*) che consente i movimenti di terra strettamente necessari alla rimodellazione di strade di accesso e aree di pertinenza degli edifici esistenti, sia pubblici che privati con riporti o sterri fino ad un metro di altezza. Tale norma contrasta con l'art. 6, comma 1, lettera *d*), d.P.R. n. 380/2001, che espressamente limita l'attività libera ai movimenti di terra «strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola»;

lettera *b*) nella parte in cui consente, negli stessi limiti previsti dalla lettera *a*) la rimodellazione del terreno a fini di pavimentazione e la finitura di spazi esterni, anche per aree di sosta, e che consente la realizzazione di intercapedini interamente interrato senza riprodurre il limite della non accessibilità delle medesime e senza prevedere l'obbligo di presentare la *CIL*, in contrasto con quanto previsto dall'art. 6, comma 2, lett. *c*), d.P.R. n. 380/2001;

lettera *c*) che consente la realizzazione di rampe e pedane per l'abbattimento e superamento delle barriere architettoniche per dislivelli inferiori a metri 1,00, in contrasto con l'art. 6, comma 1, lettera *b*), d.P.R. n. 380/2001, che esclude espressamente dall'attività libera gli interventi di rimozione delle barriere architettoniche che «comportino la realizzazione di rampe o ascensori esterni»;

lettera *d*) che non prevede l'obbligo di presentare la *CIL* per gli interventi consistenti nella realizzazione di aree ludiche senza fini di lucro e di elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici o di unità immobiliari esistenti che non comportino volumetria, in contrasto con l'art. 6, comma 2, lett. *e*), d.P.R. n. 380/2001;

lettera *h*) che, nel combinato disposto con l'articolo 5, commi 1 e 2, esclude dall'obbligo di presentare la comunicazione di inizio lavori asseverata «le opere interne a singole unità immobiliari, ivi compresi l'eliminazione, lo spostamento e la realizzazione di aperture e pareti divisorie interne che non costituiscono elementi strutturali, sempre che non comportino aumento del numero delle unità immobiliari o implichino incremento degli standard urbanistici», in contrasto con l'art. 6, comma 2, lettera *a*) e comma 4 del TUE che subordina gli interventi di manutenzione straordinaria a tale adempimento. La previsione dell'obbligo di presentare la *CIL* «asseverata» è funzionale a rendere noto alla pubblica amministrazione l'avvio di interventi edilizi che, pur essendo inclusi nell'attività edilizia libera, hanno un maggiore impatto sul territorio e per i quali, quindi, deve essere possibile esercitare un controllo, secondo le modalità che — in base al disposto dell'articolo 6, comma 6, lettera *b*) d.P.R. n. 380/2001 — spetta alla regione definire;

lettera *l*) che riconduce all'attività edilizia libera fattispecie che la normativa statale subordina a permesso di costruire (art. 3, comma 1, lettera *e*), d.P.R. n. 380/2001) o a SCIA (*cf.*, ad esempio, il numero 13) le canne fumarie e altri sistemi di adduzione e di abbattimento), in quanto comportanti una trasformazione permanente del territorio, non priva di rilevanza esterna, si pone del tutto al di fuori della *ratio* sottesa all'articolo 6 del TUE.

La previsione contrasta, in particolare, con l'art. 6, comma 2, lettera *b*), del TUE, che include nell'attività libera, previa *CIL*, le opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee destinate ad essere immediatamente rimosse al cessare dell'esigenza, e comunque non oltre 90 giorni; nonché con l'art. 6, comma 2, lettera *e-bis*), che fa riferimento alle modifiche interne di carattere edilizio sulla superficie coperta dei fabbricati adibiti ad esercizio di impresa. Infatti, sono ricondotte all'attività libera anche 1) le costruzioni che non prevedono e non sono idonee alla presenza di manodopera, realizzate con lo scopo di proteggere determinati apparecchi o sistemi, quali cabine per trasformatori o per interruttori elettrici, cabine per valvole di intercettazione fluidi, site sopra o sotto il livello di cam-





pagna, cabine per stazioni di trasmissione dati e comandi o per gruppi di riduzione purché al servizio dell'impianto; 2) i sistemi per la canalizzazione dei fluidi mediante tubazioni, fognature e simili, realizzati all'interno dello stabilimento stesso; 3) i serbatoi fino a metri cubi tredici per lo stoccaggio e la movimentazione dei prodotti e le relative opere; 4) le opere a carattere precario o facilmente amovibili, quali garitte, chioschi per l'operatore di peso a bilico, per posti telefonici distaccati, per quadri di comando di apparecchiature non presidiate; 5) le installazioni di pali porta tubi in metallo e conglomerato armato, semplici e composti; 6) le passerelle con sostegni in metallo o conglomerato armato per l'attraversamento delle strade interne con tubazioni di processo e servizi; 7) le trincee a cielo aperto, destinate a raccogliere tubazioni di processo e servizi, nonché le canalizzazioni fognanti aperte e le relative vasche di trattamento e decantazione; 8) i basamenti, le incastellature di sostegno e le apparecchiature all'aperto per la modifica e il miglioramento di impianti esistenti; 12) le coperture estensibili poste in corrispondenza delle entrate degli stabilimenti a protezione del carico e dello scarico delle merci). Si rileva, inoltre, che la previsione contenuta al numero 9, che consente "la separazione di aree interne allo stabilimento realizzata mediante muretti e rete ovvero in muratura", presenta i medesimi profili di incostituzionalità rilevati in riferimento alla lettera *h*), posto che, per tali interventi, l'articolo 6, comma 2 lett. *e-bis*), del d.P.R. n. 380/2001, in combinato disposto con l'art. 6, comma 4, richiede la CIL asseverata;

lettera *m*) nella parte in cui consente "le opere necessarie a consentire lavorazioni eseguite all'interno di locali chiusi, anche comportanti modifiche nell'utilizzo dei locali adibiti a esercizio d'impresa", senza escludere gli interventi che riguardino parti strutturali dell'edificio, contrasta con l'articolo 6, comma 2, lett. *e-bis*) del TUE, che espressamente esclude dall'ambito dell'attività edilizia libera detti interventi. Al riguardo, si sottolinea che l'esclusione risponde a finalità di tutela dell'incolumità pubblica, in quanto si ritiene che modifiche che interessano parti strutturali degli edifici debbano essere effettuate sotto la supervisione di un tecnico abilitato.

*Violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione e dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Violazione delle disposizioni statali di principio in materia di governo del territorio di cui al d.P.R. n. 380 del 2001 con particolare riferimento all'art. 10, comma 1, lett. c) e con l'art. 22, comma 3, lett. a).*

L'articolo 6, commi 1, lettera *c*) e *g*) e comma 2, che consente di realizzare mediante SCIA (invece che tramite permesso di costruire, o DIA alternativa al permesso di costruire), gli interventi di ristrutturazione edilizia, gli interventi di demolizione parziale e integrale di manufatti edilizi, nonché gli interventi di cui all'articolo 22, comma 3, del d.P.R. n. 380/2001, contrasta con l'art. 10, comma 1, lettera *c*) e con l'articolo 22, comma 3, lett. *a*) del d.P.R. n. 380/2001. Occorre precisare che, ai sensi delle disposizioni di principio contenute nel TUE, gli "interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino modifiche della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso" nonché "gli interventi che comportino modificazioni della sagoma di immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42" costituiscono interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e sono subordinati a permesso di costruire (art. 10, co. 1, lett. *c*).

L'articolo 22, comma 3, lettera *a*) prevede che tali interventi possano essere assoggettati a DIA alternativa al permesso di costruire.

Al riguardo, si sottolinea che in base all'art. 5, co. 2, lett. *c*), D.L. n. 70/2011, le disposizioni sulla SCIA si applicano alle denunce di inizio attività in materia edilizia disciplinate dal TUE, con esclusione dei casi in cui le denunce stesse, in base alla normativa statale o regionale, siano alternative o sostitutive del permesso di costruire. La finalità di questa esclusione è consentire, su questi interventi edilizi — che hanno un maggiore impatto sul territorio e sugli interessi a questo connessi, in primis di tipo ambientale e paesaggistico —, il controllo preventivo, invece che successivo, dell'amministrazione, con evidenti finalità di tutela del territorio.

Le disposizioni statali richiamate, con le quali la disposizione censurata contrasta, devono ritenersi principi fondamentali in materia di governo del territorio, afferenti al regime dei titoli abilitativi, pertanto risulta violato l'articolo 117, comma 3, della Costituzione.

*Violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione e dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Violazione delle disposizioni statali di principio in materia di governo del territorio di cui al d.P.R. n. 380 del 2001 con particolare riferimento all'art. 34 "Interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire" comma 2-ter.*

L'articolo 8, rubricato "Variazioni essenziali", prevede, al comma 3, che "Non costituiscono inoltre variazioni essenziali rispetto al titolo abilitativo il mancato completamento degli interventi o la realizzazione di minori superfici o volumetrie o altezze o parziali riduzioni dell'area di sedime, di maggiori distacchi, purché gli interventi non comportino difformità dalle prescrizioni del titolo abilitativo medesimo o da norme o piani urbanistici". Tale previsione contrasta con la disposizione di principio di cui all'articolo 34 "Interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire" comma 2-ter del d.P.R. n. 380/2001 che prevede "Ai fini dell'applicazione del presente articolo, non si ha parziale difformità del titolo abilitativo in presenza di violazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta che non



eccedano per singola unità immobiliare il 2 per cento delle misure progettuali”. Si ritiene, pertanto, che la disposizione regionale di cui trattasi, contrastando con il principio fondamentale di cui al menzionato articolo del TUE, sia stata adottata in violazione della competenza concorrente di cui all’articolo 117, terzo comma Cost. “governo del territorio”.

*Violazione dell’art. 117, comma 3, della Costituzione e dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Violazione delle disposizioni statali di principio in materia di governo del territorio di cui al d.P.R. n. 380 del 2001 con particolare riferimento agli artt. 7 e 14.*

L’articolo 9, rubricato “Autorizzazione temporanea”, prevede che il Comune possa autorizzare a titolo temporaneo interventi edilizi, ancorché difformi dalle previsioni degli strumenti urbanistici comunali adottati o approvati, destinati al soddisfacimento di documentate esigenze di carattere improrogabile e transitorio non altrimenti realizzabili. L’autorizzazione temporanea può riguardare esclusivamente le opere pubbliche o di pubblico interesse e le attività produttive. In quest’ultimo caso, l’autorizzazione è rilasciata solo qualora l’immobile in cui le stesse attività sono svolte sia interessato da interventi edilizi che ne precludano o ne limitino l’utilizzo. La norma limita la validità dell’autorizzazione relativa alle opere pubbliche o di pubblico interesse “per il periodo necessario alla realizzazione o al recupero delle medesime”. L’autorizzazione relativa alle attività produttive indica espressamente il periodo di validità che non può superare i sei mesi, prorogabili una sola volta e per comprovati motivi fino a trentasei mesi complessivi dalla data del rilascio. Il comma 6, inoltre, attribuisce ai comuni la facoltà di “disciplinare nei propri strumenti urbanistici ulteriori attività oggetto di autorizzazione temporanea che possono essere svolte nelle aree private. Tali attività non possono comunque superare i trenta giorni”.

La previsione si pone in contrasto con gli articoli 7 e 14, d.P.R. n. 380/2001.

L’art. 7 TUE, infatti, esenta le opere pubbliche da eseguirsi da amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale e opere pubbliche di interesse statale dal rispetto delle norme del titolo del d.P.R. n. 380/2001 a condizione che sia accertata la “conformità con le prescrizioni urbanistiche ed edilizie”, secondo il procedimento dettagliatamente disciplinato dal d.P.R. 18 aprile 1994, n. 383. L’art. 14, comma 1, d.P.R. n. 380/2001, invece, prevede che “Il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici generali è rilasciato esclusivamente per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, previa deliberazione del consiglio comunale, nel rispetto comunque delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, e delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell’attività edilizia”.

Permessi in deroga, dunque, non sono mai possibili per le attività produttive.

Sotto un altro profilo, si osserva che il permesso di costruire temporaneo non è contemplato nel testo unico dell’edilizia e che pertanto, con la disposizione in esame, la legge regionale censurata sta introducendo un nuovo titolo abilitativo, non previsto dalla legislazione statale, invadendo la competenza legislativa statale in materia di “governo del territorio” di cui all’articolo 117, comma 3, della Costituzione.

*Violazione dell’art. 117, comma 3, della Costituzione e dei principi fondamentali in materia di governo del territorio e in materia di protezione civile.*

*Violazione delle disposizioni statali di principio in materia di governo del territorio di cui al d.P.R. n. 380 del 2001 artt. 84 e 88.*

L’articolo 12, rubricato “Miglioramento sismico degli edifici”, prevede che “1. Al fine di favorire interventi di prevenzione sismica sul patrimonio edilizio esistente è consentito l’inserimento di elementi strutturali finalizzati, nell’ambito di un progetto complessivo, a ridurre la vulnerabilità sismica dell’intero” edificio, anche qualora comportino un incremento dell’altezza non superiore a centimetri 50 o una riduzione, nella stessa misura, delle distanze dal confine di proprietà, tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti e dal nastro stradale, nel rispetto delle distanze minime previste dal codice civile.

2. Gli interventi previsti al comma 1 non sono computati ai fini del calcolo della volumetria delle superfici, delle altezze e delle distanze. Il titolo abilitativo è rilasciato anche in difformità a quanto stabilito negli strumenti urbanistici e nei regolamenti edilizi comunali, fatte salve eventuali limitazioni imposte da specifici vincoli storici, ambientali, paesaggistici, igienico-sanitari e di sicurezza.

3. Agli interventi previsti al comma 1 non si applicano le disposizioni in materia di densità edilizia e di altezza per le edificazioni nelle zone di tipo E di cui agli articoli 7 e 8 del D.M. n. 1444/1968”.

Tale disposizione si pone in contrasto con i principi fondamentali contenuti all’articolo 84 del TUE (secondo cui “1. Le norme tecniche per le costruzioni in zone sismiche di cui all’articolo 83, da adottare sulla base dei criteri generali indicati dagli articoli successivi e in funzione dei diversi gradi di sismicità, definiscono:

a) l’altezza massima degli edifici in relazione al sistema costruttivo, al grado di sismicità della zona ed alle larghezze stradali;

b) le distanze minime consentite tra gli edifici e giunzioni tra edifici contigui;



c) le azioni sismiche orizzontali e verticali da tenere in conto del dimensionamento degli elementi delle costruzioni e delle loro giunzioni;

d) il dimensionamento e la verifica delle diverse parti delle costruzioni;

e) le tipologie costruttive per le fondazioni e le parti in elevazione”), nonché con l’articolo 88 TUE, che riconosce soltanto al Ministro per le infrastrutture e i trasporti la possibilità di concedere deroghe all’osservanza delle norme tecniche di costruzione nelle zone considerate sismiche.

Al riguardo la Corte Costituzionale nella sentenza n. 201 del 2012 ha avuto modo di affermare che “La disposizione dell’art. 88 del d.P.R. n. 380 del 2001, ... riconosce soltanto al Ministro per le infrastrutture e i trasporti, ... la possibilità di concedere deroghe all’osservanza delle norme tecniche di costruzione nelle zone considerate sismiche; e questa Corte, nella sentenza n. 254 del 2010, ha già precisato che simile previsione — dettata allo scopo di garantire «una disciplina unitaria a tutela dell’incolumità pubblica, mirando a garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, una normativa unica, valida per tutto il territorio nazionale» — costituisce la chiara espressione di un principio fondamentale, come tale vincolante anche per le Regioni. Ne consegue che le previsioni dettate dalle norme tecniche contenute nel d.m. 14 gennaio 2008 non sono derogabili da parte delle Regioni.”

La disposizione in esame, pertanto, è stata adottata in violazione dell’articolo 117, terzo comma, che attribuisce allo Stato una potestà normativa concorrente in materia di “protezione civile” e “governo del territorio”.

*Violazione dell’art. 117, comma 2, della Costituzione lett. l) in materia di ordinamento civile.*

*Violazione dell’art. 117, comma 3, della Costituzione e dei principi fondamentali in materia di governo del territorio - Violazione delle disposizioni statali di principio in materia di governo del territorio di cui al d.P.R. n. 380 del 2001 con particolare riferimento agli artt. 2-bis, 24 e 25.*

L’articolo 13, rubricato “Recupero dei sottotetti degli edifici esistenti al 30 giugno 2014”, prevede, al comma 1, che “Dalla data di entrata in vigore di questa legge sono consentiti, anche in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici comunali, il recupero a fini abitativi e l’agibilità, senza modifica della sagoma dell’edificio, dei sottotetti esistenti alla data del 30 giugno 2014, legittimamente realizzati o condonati, purché siano assicurati:

a) un’altezza media ponderata non inferiore a metri 2,40 per gli spazi ad uso abitativo, riducibile a metri 2,20 per gli spazi accessori e di servizio, nonché un’altezza minima pari a metri 1,50 nei casi di copertura a falde inclinate e un’altezza minima non inferiore a metri 2,40 per gli spazi ad uso abitativo, riducibili a metri 2,20 per gli spazi accessori e di servizio, nei casi di coperture piane;

b) un rapporto illuminotecnico non inferiore a 1/12 tra la superficie netta dei locali e la superficie finestrata apribile”.

Al riguardo, si rileva che, non essendo previsto il rispetto delle distanze minime di cui al d.m. n. 1444/1968, la disposizione si pone in contrasto con l’articolo 2-bis del TUE. Inoltre, ove si prevede di consentire l’agibilità, la disposizione risulta in contrasto con gli articoli 24 e 25 del TUE in tema di certificato di agibilità. Pertanto, la disposizione regionale risulta adottata in violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di “ordinamento civile” (art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.), nonché di quella concorrente in materia di “governo del territorio” (art. 117, terzo comma, Cost.).

*P.Q.M.*

*Per le considerazioni esposte, il Presidente del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentato e difeso, chiede che codesta Ecc.ma Corte Costituzionale voglia dichiarare la illegittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, lettera a), b), c), d), h), l), m); dell’art. 6, comma 1, lettera c) e g) e comma 2; dell’art. 8, comma 3; dell’art. 9, comma 1, 2 e 6; dell’art. 12; dell’art. 13, comma 1, lettera a) e b), della legge Regione Marche 20 aprile 2015, n. 17, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Marche, del 30 aprile 2015, n. 37.*

*Con l’originale notificato del presente ricorso si deposita:*

1. Estratto della determinazione del Consiglio dei ministri, assunta nella riunione del 23 giugno 2015 e della relazione allegata al verbale;

2. Copia della impugnata legge della Regione Marche n. 17/2015.

Roma, 26 giugno 2015

*L’Avvocato dello Stato: MANGIA*



N. 178

*Ordinanza dell'8 aprile 2015 della Corte d'appello di Firenze  
nel procedimento civile promosso da Vigni Antonio contro CONSOB*

**Sanzioni amministrative - Sanzioni amministrative emesse dalla CONSOB nei confronti del Direttore Generale e di altri esponenti del Monte dei Paschi di Siena - Prevista opposizione alla Corte d'appello in camera di consiglio - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.**

- Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, art. 195, comma 7.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

CORTE DI APPELLO DI FIRENZE

La Corte composta da:

Mascagni dott. Pietro Presidente;  
Dinisi dott. Nicola A. Consigliere;  
Fontanella dott. M. Iole Consigliere rel.;

ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 322/2014 R.G. V.G. promossa da Vigni Antonio, rappresentato e difeso dagli Avv. Anelli Alberto e Sagramoso Giovanni Alessandro del foro di Milano, opponente;

Contro CONSOB, domiciliata presso lo studio dell'Avv. Vannini Andrea, rappresenta e difesa dagli Avv. Vampa Rocco, Providenti Salvatore, Ermetes Maria Letizia, opposto, con intervento del P.G.

La Corte letti gli atti del procedimento, osserva quanto segue:

la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (di ora in avanti Consob) con delibera n. 18856 in data 9 aprile 2014 ha applicato a Vigni Antonio, (unitamente ad altri esponenti della Banca Monte dei Paschi di Siena variamente sanzionati - obbligata in solido la Banca Monte dei Paschi di Siena s.p.a.) la sanzione pecuniaria amministrativa complessiva di € 155.000,00 quale soggetto posto al vertice della struttura operativa con la qualifica di Direttore Generale, in relazione alle seguenti violazioni:

irregolarità relative alla disciplina dei conflitti di interesse, ex art. 21, comma 1-*bis* lettera *a*) del TUF e artt. 23 e 25 del Regolamento Congiunto durante il periodo dal 1° settembre 2010 al 30 ottobre 2012;

irregolarità relative alla valutazione della adeguatezza delle operazioni, ex art. 21, c. 1 lett. *d*) TUF e art. 15 Regolamento Congiunto durante il periodo dal 1° settembre 2010 al 30 ottobre 2012;

irregolarità relative alle modalità di *pricing* dei prodotti emessi dal Gruppo, ex art. 21, c. 1, lettera *a*) e *d*) TUF e art. 15 Regolamento Congiunto durante il periodo dal 1° settembre 2010;

trasmissione alla CONSOB di informazioni incomplete ed inveritiere in relazione a taluni profili dell'operazione Casaforte

avverso tale delibera Vigni Antonio ha proposto opposizione a questa Corte, ex art. 195 comma 4 del D.lgs. 58/98 deducendo:

1) violazione del principio del *ne bis in idem*, avendo la Consob promosso contemporaneamente due distinti procedimenti sanzionatori traenti origine dai medesimi fatti a conclusione di un'unica ispezione i cui esiti sono compendati nell'unica relazione ispettiva;

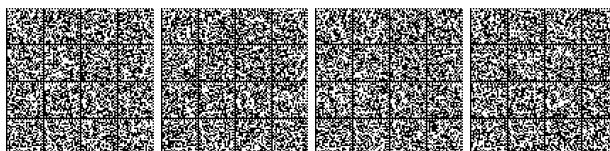
2) violazione del diritto di difesa e del contraddittorio, stante la illegittimità del procedimento sanzionatorio alla luce dei principi sanciti dalla CEDU nella sentenza 4 marzo 2014;

3) difetto e travisamento di presupposti di fatto su cui si basa l'accertamento e manifesta illogicità e contraddittorietà del provvedimento sanzionatorio impugnato, avuto riguardo alle responsabilità e competenze del Direttore Generale nella struttura aziendale di MPS;

4) violazione dell'art. 3 legge 689/1981 in materia di responsabilità personale per dolo o colpa;

5) non riconducibilità dei comportamenti contestati al ricorrente nella qualità di direttore generale;

6) erronea applicazione dei parametri circa la misura delle sanzioni in relazione alla gravità obiettiva delle violazioni ed alle circostanze soggettive;



Consob si è costituita in giudizio, ha resistito all'opposizione e ne ha chiesto il rigetto;

la causa è stata chiamata all'udienza camerale del 28 novembre 2014;

*in limine* Consob ha chiesto la trattazione in udienza pubblica, l'opponente si è dichiarata remissiva, la Corte ha disposto la prosecuzione della trattazione in camera di consiglio ed all'esito ha riservato la decisione;

ciò posto, ed in relazione alla modalità di trattazione del procedimento in camera di consiglio prevista dall'art. 195 c. 7 T.U.F. deve rilevarsi d'ufficio la questione della legittimità costituzionale della anzidetta norma processuale in relazione all'art. 117, c. 1 Cost. che prescrive che la potestà legislativa è esercitata nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, con specifico riferimento all'art. 6 § 1 della Convenzione EDU inerente il diritto alla pubblicità del giudizio;

la problematica deve essere esaminata partendo dalla premessa, affermata dalla giurisprudenza EDU, che tutte le misure di carattere punitivo afflittivo (ivi comprese evidentemente quelle che ordinamento interno qualifica come sanzioni amministrative) devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto;

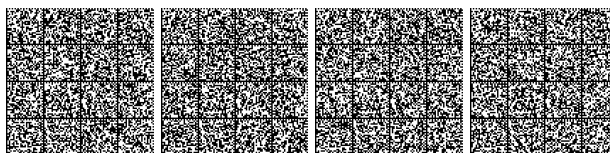
nella sentenza n. 18640 del 4 marzo 2014, resa in un caso in cui si discuteva di sanzioni per illeciti ex art. 187-ter TUF, si è affermato che se non è incompatibile con la Convenzione EDU affidare la repressione di violazioni ad una autorità amministrativa quale è la Consob perché a prescindere da carenze di contraddittorio che possano essersi verificate in alcune fasi del procedimento il diritto di difesa viene assicurato dalla possibilità di ricorrere ad un giudice dotato di giurisdizione piena quale è la Corte d'appello (ciò in quanto: 1 - non era contrario alla Convenzione che le sanzioni, giusta la normativa interna, fossero inflitte da un'autorità amministrativa quale è la Consob; 2 - occorreva che i soggetti destinatari passivi dei provvedimenti sanzionatori potessero impugnarli dinanzi ad un tribunale in grado di dare una decisione nel rispetto dell'art. 6 della Convenzione; 3 - ciò era avvenuto nella fattispecie in quanto gli interessati si erano avvalsi della possibilità di impugnare le sanzioni inflitte dinanzi alla Corte d'appello di Torino), deve tuttavia escludersi la legittimità della trattazione in camera di consiglio;

secondo la Corte EDU, infatti, la violazione dell'anzidetto art. 6 sussiste in relazione alle modalità di svolgimento del giudizio di opposizione dinanzi alla Corte di appello, "organo dotato di piena giurisdizione", in riferimento alla assenza di udienza pubblica: "... 161. Alla luce di quanto esposto, la Corte ritiene che, anche se il procedimento dinanzi alla CONSOB non ha soddisfatto le esigenze di equità e di imparzialità oggettiva dell'articolo 6 della Convenzione, i ricorrenti hanno beneficiato del successivo controllo da parte di un organo indipendente e imparziale dotato di piena giurisdizione, in questo caso la corte d'appello di Torino. Tuttavia, quest'ultima non ha tenuto un'udienza pubblica, fatto che, nel caso di specie, ha costituito una violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.");

deve rilevarsi che la giurisprudenza della Corte EDU in ordine alla imprescindibilità della udienza pubblica agli effetti del rispetto dell'art. 6 § 1 della Convenzione non esprime un principio assoluto valido per tutti i casi; ad es. nella sentenza in data 23 novembre 2006 nel caso Jussila contro Finlandia la Corte EDU dopo aver ribadito che tenere un'udienza pubblica è un principio fondamentale posto dall'art. 6 della Convenzione e che tale principio è di particolare importanza nella materia penale, ha osservato che "... l'obbligo di tenere un'udienza pubblica non è assoluto. L'articolo 6 non esige necessariamente di tenere udienza in tutti i procedimenti. Ciò vale, in particolare, per i casi che non sollevano questione di credibilità o che non scatenano controversia sui fatti che necessitano di una udienza e per i quali i tribunali possono pronunciarsi in modo equo e ragionevole sulla base delle conclusioni presentate dalle parti e di altri elementi. Inoltre, la Corte ha riconosciuto che le autorità nazionali possono tener conto dei problemi di efficienza ed economicità, ritenendo, per esempio, che l'organizzazione sistematica di dibattiti possa costituire un ostacolo alla particolare diligenza richiesta in materia di sicurezza sociale ed, in definitiva, impedire il rispetto di un termine ragionevole ai sensi dell'articolo 6 § 1 ..."; ancora in tale sentenza è stato osservato che "... in un procedimento di prima ed ultima istanza, l'udienza deve essere tenuta, salvo circostanze eccezionali che giustifichino di farne a meno ... l'esistenza di tali circostanze dipende in gran parte dalla natura dei problemi di cui i tribunali sono investiti, e non dalla frequenza dei casi in cui si presentano ...";

risulta dunque decisivo, ai fini della valutazione circa la legittimità della trattazione camerale, l'individuazione della natura della sanzione inflitta all'opponente Caltagirone, che l'ordinamento interno qualifica formalmente come sanzione amministrativa, qualificazione che deve essere compiuta alla luce dei criteri, da ritenersi vincolanti, forniti dalla Corte EDU;

orbene, considerata la particolare gravità afflittiva della sanzione pecuniaria prevista dall'art. 190 del D.lgs. 58/98 per le violazioni dell'art. 21 dello stesso D.lgs. contestate all'opponente Caltagirone in un importo da € 2.500,00 ad € 250.000,00 (al riguardo occorre precisare che deve aversi riguardo, agli effetti che qui interessano, alla sanzione editale e non a quella in concreto irrogata in quanto, ovviamente, l'individuazione della natura della sanzione prescinde dalle circostanze che ne determinano la modulazione fra il minimo ed il massimo), non può dubitarsi che si tratti di sanzione *lato sensu* penale; convince ulteriormente della anzidetta natura l'esclusione, disposta dall'art. 190 del D.lgs.



58/98 dell'applicabilità dell'art. 16 legge 689/81 (pagamento in misura ridotta) e, soprattutto, il regime pubblicitario proprio delle sanzioni Consob; al riguardo occorre ricordare che giusta l'art. 195 comma 3 del D.lgs. 58/98 "Il provvedimento di applicazione delle sanzioni è pubblicato per estratto nel Bollettino della Banca d'Italia o della CONSOB. La Banca d'Italia o la CONSOB, tenuto conto della natura della violazione e degli interessi coinvolti, possono stabilire modalità ulteriori per dare pubblicità al provvedimento, ponendo le relative spese a carico dell'autore della violazione, ovvero escludere la pubblicità del provvedimento, quando la stessa possa mettere gravemente a rischio i mercati finanziari o arrecare un danno sproporzionato alle parti": la previsione di pubblicità (nel caso in esame è stata confermata la pubblicità normalmente prevista per estratto nel Bollettino della Consob), estensibile a forme ulteriori (quali la pubblicità su quotidiani), evidenzia ulteriormente il carattere afflittivo della sanzione, in ragione delle ripercussioni negative sull'immagine del soggetto colpito dal provvedimento sanzionatorio;

le considerazioni che precedono evidenziano una questione di legittimità costituzionale dell'art. 195 comma 7 del D.lgs. 58/98, norma che potrebbe essere in contrasto con l'art. 117 Cost. in quanto non conforme all'art. 6 della Convenzione;

la questione oltre ad essere non manifestamente infondata, è rilevante in questo giudizio in quanto, accertata la natura *lato sensu* penale della sanzione giusta i vincolanti criteri di valutazione posti dalla Corte EDU, dovendo questa Corte d'appello necessariamente seguire il rito camerale imposto dall'art. 195 comma 7 del D.lgs. 58/98 (senza che sia possibile una diversa interpretazione, salvo una inammissibile disapplicazione della norma, e senza che sia possibile introdurre il correttivo della pubblicità dell'udienza che, di per sé, renderebbe non camerale il procedimento), ed essendo il rito camerale, per definizione, caratterizzato dalla assenza di una pubblica udienza, essendo il giudizio di opposizione, secondo la giurisprudenza della Corte EDU suscettibile di integrare, in presenza di determinate condizioni, il sistema di garanzie che deve connotare il procedimento sanzionatorio, ove un giudizio che si svolge con il rito camerale fosse al riguardo inidoneo, la conclusione obbligata sarebbe eccepita illegittimità del procedimento sanzionatorio e del provvedimento sanzionatorio che lo conclude;

preme rilevare che il sospetto di non conformità a Costituzione (art. 117 comma 1) investe l'art. 195 comma 7 del D.lgs. 58/98, e non anche le norme del codice di rito che prevedono il rito camerale; la Corte costituzionale in ordine a tale rito si è già espressa, ed occorre segnatamente ricordare la sentenza 543/1989 con la quale è stato affermato che secondo la costante giurisprudenza della Corte stessa "... il procedimento camerale non è di per sé in contrasto con il diritto di difesa, in quanto l'esercizio di quest'ultimo è variamente configurabile dalla legge, in relazione alle peculiari esigenze dei vari processi 'purché ne vengano assicurati lo scopo e la funzione', cioè la garanzia del contraddittorio, in modo che sia escluso ogni ostacolo a far valere le ragioni delle parti"; nella stessa sentenza è stato osservato che "... L'adozione della procedura camerale, anche nei casi in cui si è in presenza di elementi di giurisdizione contenziosa, risponde dunque a criteri di politica legislativa, inerenti alla valutazione che il legislatore compie circa l'opportunità di adottare determinate forme processuali in relazione alla natura degli interessi da regolare ed, in quanto tale, sfugge quindi al sindacato di questa Corte nei limiti in cui, ovviamente, non si risolve nella violazione di specifici precetti costituzionali e non sia viziata da irragionevolezza (ordinanza n. 748 del 1988 e sentenza n. 142 del 1970)"; la Corte cost. nella detta sentenza, non ha mancato di rilevare che il rito camerale non viola il diritto di prova in quanto "... anche nel rito camerale in appello è possibile acquisire ogni specie di prova precostituita e procedere alla formazione di qualsiasi prova costituenda, purché il relativo modo di assunzione — comunque non formale nonché atipico — risulti, da un lato, sempre compatibile con la natura camerale del procedimento, e, dall'altro, non violi il principio generale della idoneità degli atti processuali al raggiungimento del loro scopo ...";

la questione però non è quella di stabilire se il rito camerale assicuri sufficientemente la difesa od il contraddittorio, bensì quella di stabilire se un'opposizione avanti ad un giudice dotato di giurisdizione piena ma vincolato al rito camerale possa integrare carenze del procedimento sanzionatorio Consob; una risposta negativa al quesito porrebbe il detto art. 195 comma 7 del D.lgs. in contrasto con art. 6 § 1 della Convenzione e, quindi, con l'art. 117 Cost.; il dubbio al riguardo non è manifestamente infondato stante la ricordata giurisprudenza della Corte EDU laddove ha segnalato la particolare importanza dell'udienza pubblica quando si discute di sanzioni penali; certo, come si è detto, il principio della pubblicità dell'udienza non è stato espresso in termini assoluti, e la necessità o meno di una pubblica udienza va ricostruita in relazione alla natura della questione controversa, ma tale operazione si risolve nel giudizio di conformità all'art. 117 comma 1 Cost. della detta norma, conformità sulla quale questa Corte non può non esprimere un dubbio sulla base della giurisprudenza della Corte EDU (analoga questione, per altro, risulta sollevata recentemente dalla Corte d'appello di Genova; con ordinanza 10 dicembre 2014 - 8 gennaio 2015).



*P.Q.M.*

*La Corte, visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 195 comma 7 del D.lgs. 24 febbraio 1998 n. 58 in relazione all'art. 117 comma 1 della Costituzione;*

*dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il presente giudizio;*

*ordina che a cura della Cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Pubblico Ministero, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri;*

*dispone altresì che l'ordinanza venga comunicata anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Firenze in camera di consiglio il 15 gennaio 2015.

*Il Presidente: MASCAGNI*

15C00262

N. 179

*Ordinanza del 16 aprile 2015 della Corte d'appello di Firenze  
mel procedimento civile promosso da Stefanini Pierluigi contro CONSOB*

**Sanzioni amministrative - Sanzioni amministrative emesse dalla CONSOB nei confronti del Direttore Generale e di altri esponenti del Monte dei Paschi di Siena - Prevista opposizione alla Corte d'appello in camera di consiglio - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.**

- Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, art. 195, comma 7.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

LA CORTE D'APPELLO DI FIRENZE

SEZIONE I CIVILE

Composta da:

Giulio De Simone - Presidente;

Andrea Riccucci - Consigliere rel.;

Domenico Paparo - Consigliere.

nel procedimento n. 370/14 V.G., promosso da Pierluigi Stefanini, domiciliato in Firenze, viale Matteotti n. 25 presso l'avv. Pier Ettore Olivetti Rason che lo rappresenta e difende come da procura a margine del ricorso unitamente all'avv. Diego Rufini di Bologna - opponente - contro CONSOB domiciliata in Firenze, via P. Villari n. 39 presso l'avv. Andrea Vannini e rappresentata e difesa dagli avv. Salvatore Providenti, Gianfranco Randisi e Elisabetta Cappariello che la rappresentano e difendono come da procura a margine della comparsa di costituzione - opposta - P.G. - intervenuto - ha emesso il seguente

DECRETO

1. Con ricorso ritualmente notificato alla controparte Pierluigi Stefanini ha proposto opposizione ex art 195 comma 4 del d.lgs. n. 58/98 avverso la delibera n. 18885 del 17/4/2014 di applicazione ex art. 196 comma 2 del medesimo TUIF nei confronti di Pierluigi Stefanini della sanzione amministrativa pecuniaria di euro 25.000,00= ai sensi dell'art. 191 comma 2 e per violazione degli artt. 94 commi 2 e 3 e 113 comma 1 del TUIF con riferimento alla mancata "disclosure", ovvero segnalazione, nel prospetto informativo relativo all'offerta al pubblico di sottoscrizione e di ammissione alla negoziazione di azione della Banca rinvenienti dall'aumento di capitale deliberato dall'assemblea dei soci del 6/3/2008 nel contesto del piano di finanziamento relativo all'acquisto dal Banco Santander SA del 100% delle azioni di Banca Antonveneta S.p.A., degli strumenti derivati (aventi come sottostante gli strumenti finanziari



convertibili in azioni MPS denominati FRESH 2008 emessi nel contesto della sottoscrizione dell'aumento di capitale della Banca da J.P. Morgan Chase a mezzo del veicolo The Bank of New York S.A. in qualità di fiduciaria) denominati in sigla TROR, sottoscritti dalla Fondazione MPS.

2. Pierluigi Stefanini ha esposto a fondamento del reclamo i seguenti motivi:

a) l'invalidità del procedimento per omessa chiusura di questo entro 360 giorni secondo la previsione del regolamento CONSOB n. 12697/00; la procedura si era infatti aperta con la nota in data 22/4/2013 e chiuso con la notifica della delibera oggetto di impugnazione in data 23/4/2014, pervenuta a Pierluigi Stefanini il 29/4/2014 decorsi dunque 372 giorni;

b) l'intervenuta prescrizione ai sensi dell'articolo 28 della legge numero 689/81 del diritto a riscuotere la sanzione essendo decorsi oltre cinque anni dalla data di pubblicazione del prospetto a quella di notifica della violazione;

inapplicabile essendo al riguardo il termine del 30 maggio 2008, quale termine di chiusura dell'offerta e di inizio della negoziazione del titolo, ai fini della decorrenza del termine prescrizione dato che nessuna modifica si era resa necessaria rispetto alla approvazione del prospetto in data 23 aprile 2008 ai sensi degli artt. 94 comma 7 e 103 comma 2 TUIF; ed egualmente essendo nella specie inapplicabile il criterio di riferimento della notifica alla data della consegna del plico dall'ufficiale giudiziario, dato che in materia di prescrizione l'atto introduttivo produce effetto dal momento in cui esso viene a conoscenza del destinatario della notifica; e dovendosi ritenere l'illecito consumato al più alla data di approvazione del prospetto da parte della CONSOB, ovvero alla data del 23/4/2008, e non certo al momento di chiusura dell'offerta ovvero al 30/5/2008; tenuto conto comunque che la mancata precisazione delle informazioni di cui agli artt. 94 comma 7 e 103 comma 2 costituiscono autonome ipotesi di violazione;

c) inesistenza di una responsabilità di Pierluigi Stefanini, amministratore senza delega, per i fatti contestati a lui non noti ed addebitati solo in quanto dal medesimo "conoscibili" essendo pacifico che il prospetto fu sottoscritto e redatto dal Presidente del CDA, Mussari, e dal direttore generali Vigni; e considerato che anche la CONSOB fu in grado di rilevare la sottoscrizione indiretta dei FRESH 2008 da parte della Fondazione a mezzo della sottoscrizione dei TROR solo in esito all'accesso agli esiti delle indagini svolte in sede penale; mentre non esistevano assolutamente "elementi di attenzione" che avrebbero dovuto indurre i consiglieri non esecutivi (avendo conferito delega) a chiedere chiarimenti ed approfondimenti in relazione all'omessa segnalazione della sottoscrizione dei TROR da parte della Fondazione: i fatti indicati dalla CONSOB erano noti e nessuno — neppure quest'ultima — ritenne fossero meritevoli di approfondimento.

Inoltre la responsabilità di Pierluigi Stefanini sarebbe esclusa pure dal comportamento scorretto e doloso degli amministratori delegati, che pur conoscendola, nascosero l'esistenza dei TROR e non misero dunque i consiglieri in condizione di valutarne la rilevanza: tanto vero che il procedimento penale per questi fatti non ha visto imputato l'opponente ed è ancora in corso.

3. CONSOB nel costituirsi ha chiesto conferma del provvedimento reclamato, osservando:

infondata l'eccezione di invalidità della delibera per scadenza del termine di 360 gg. di cui alla delibera 12697/00 trattandosi di termine che consolidato indirizzo di legittimità afferma di natura non perentoria; e considerato che il medesimo non si applica in materia di sanzioni amministrative;

infondata l'eccezione di prescrizione data la natura permanente della violazione consumata solo con la chiusura dell'offerta, ovvero al 30/5/2008;

che non può escludersi la responsabilità di Pierluigi Stefanini quale amministratore senza delega per omesso necessario controllo sulla gestione dei delegati, anche tenuto conto della previsione dell'art. 2381 comma 3 c.c.; non senza considerare la rilevanza strategica dell'operazione di acquisto della Banca Antonveneta nel contesto dell'attività economica della BMPS;

che nel merito al contestata violazione sussiste tenuto conto in sostanza della funzione di garanzia in favore degli investitori istituzionali che avevano sottoscritto i titoli FRESH 2008 ma avevano preteso di trasferire il rischio relativo sulla Fondazione con il meccanismo dei titoli derivati; e fattibilità dell'aumento di capitale riservato riferibile all'acquisto indiretto della metà dei titoli FRESH 2008 da parte della Fondazione con eliminazione dei rischi di collocamento dei titoli.

4. Il P.G. è intervenuto, ma non ha concluso.

5. Sentite le parti all'odierna udienza il Collegio ha riservato la decisione.

6. Deve essere sollevata eccezione di incostituzionalità dell'art. 195 comma 7 del d.lgs. 58/98 in relazione all'art. 117 comma 1 della costituzione in relazione all'art. 6 §1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La questione di costituzionalità è in questa sede ammissibile trattandosi di questione rilevabile pure d'ufficio, se rilevante, in ogni stato e grado del procedimento ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87/53.





Elementi a conforto della tesi della illegittimità dello specifico procedimento sanzionatorio devono trarsi dalla sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in data 04 marzo 2014 (Grande Stevens/Italia ricorso n. 18640/10) con la quale, in relazione al procedimento sanzionatorio di cui all'art. 187 septies TUF (eguale a quello di cui all'art. 195 dello stesso TUF), sono stati accertati vizi dovuti:

- a) al fatto che la relazione dell'Ufficio Sanzioni Amministrative non viene comunicata agli interessati i quali, quindi, non possono difendersi proprio sul documento in relazione al quale la CONSOB fonda la propria decisione;
- b) gli interessati non hanno la possibilità di interrogare o far interrogare le persone ascoltate dagli Uffici della CONSOB durante l'istruttoria;
- c) gli interessati non hanno la possibilità di partecipare alla seduta nella quale la Commissione in composizione collegiale decide sull'applicazione della sanzione.

Sempre in tale sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo è stata affermata per la Commissione la sussistenza della indipendenza ma non anche dell'imparzialità in quanto gli Uffici preposti all'istruttoria e la Commissione "... non sono che dei rami dello stesso organo amministrativo, che agiscono sotto l'autorità e la supervisione di uno stesso Presidente" e ciò comporta "... l'esercizio consecutivo delle funzioni di inchiesta e di decisione nel seno di una stessa istituzione, ciò che è incompatibile, ad avviso della Corte, con l'esigenza di imparzialità";

Il procedimento di opposizione dinanzi alla corte d'appello (art. 195 comma 4 del d.lgs. 58/98) è camerale, come reso evidente dall'art. 195 comma 7 del d.lgs. cit ("La corte d'appello decide sull'opposizione in camera di consiglio, sentito il pubblico ministero, con decreto motivato").

Al riguardo occorre richiamare i principi espressi dalla Corte EDU nella detta sentenza n. 18640 del 04 marzo 2014 resa in un caso in cui si discuteva di sanzioni per illeciti ex art. 187 ter TUF dalla Corte stessa qualificate come sostanzialmente di natura penale.

Giova al riguardo ricordare che giusta tale sentenza (*cf.* paragrafo 94) "... al fine di stabilire la sussistenza di una «accusa in materia penale», occorre tener presenti tre criteri: la qualificazione giuridica della misura in causa nel diritto nazionale, la natura stessa di quest'ultima, e la natura e il grado di severità della «sanzione» (Engel e altri c. Paesi Bassi, 8 giugno 1976, § 82, serie A n. 22). Questi criteri sono peraltro alternativi e non cumulativi: affinché si possa parlare di «accusa in materia penale» ai sensi dell'articolo 6 § 1, è sufficiente che il reato in causa sia di natura «penale» rispetto alla Convenzione, o abbia esposto l'interessato a una sanzione che, per natura e livello di gravità, rientri in linea generale nell'ambito della «materia penale». Ciò non impedisce di adottare un approccio cumulativo se l'analisi separata di ogni criterio non permette di arrivare ad una conclusione chiara in merito alla sussistenza di una «accusa in materia penale» (Jussila c. Finlandia [GC], n. 73053/01, §§ 30 e 31, CEDU 2006-XIII, e Zaicevs c. Lettonia, n. 65022/01, § 31, CEDU 2007-IX (estratti))".

Parimenti occorre richiamare la giurisprudenza della Corte cost (in particolare sentenza n. 104 del 2014) per la quale tutte le misure di carattere punitivo afflittivo (ivi comprese evidentemente quelle che l'ordinamento interno qualifica come sanzioni amministrative) devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto (principio espresso agli effetti della irretroattività delle disposizioni che introducono sanzioni amministrative).

Premesso che non è incompatibile con la Convenzione affidare la repressione di violazioni ad una autorità amministrativa quale è la CONSOB (paragrafo 138 sentenza Corte EDU del 04/03/2014 cit.), il rispetto della Convenzione, a prescindere da carenze di contraddittorio che possano essersi verificate in alcune fasi del procedimento, viene assicurato dalla possibilità di ricorrere ad un giudice dotato di giurisdizione piena quale è la Corte d'appello;

La conclusione cui è giunta la Corte EDU è stata, quindi, nel senso che "... il procedimento dinanzi alla CONSOB non soddisfacesse tutte le esigenze dell'articolo 6 della Convenzione, soprattutto per quanto riguarda la parità della armi tra accusa e difesa e il mancato svolgimento di una udienza pubblica che permettesse un confronto orale";

Nonostante quanto precede la Corte ha escluso una automatica violazione dell'art. 6 della Convenzione proprio in quanto:

- 1) non era contrario alla Convenzione che le sanzioni, giusta la normativa interna, fossero inflitte da un'autorità amministrativa quale è la CONSOB;
- 2) occorreva che i soggetti destinatari passivi dei provvedimenti sanzionatori potessero impugnarli dinanzi ad un tribunale in grado di dare una decisione nel rispetto dell'art. 6 della Convenzione;
- 3) ciò era avvenuto nella fattispecie in quanto gli interessati si erano avvalsi della possibilità di impugnare le sanzioni inflitte dinanzi alla Corte d'appello di Torino.

Il problema secondo la Corte EDU atteneva allo stabilire se tale Corte d'appello fosse "organo dotato di piena giurisdizione" ai sensi della sua giurisprudenza (questione risolta in senso affermativo), e se l'udienza svolta dinanzi a tale giudice fosse stata pubblica.



È proprio in riferimento alla assenza di udienza pubblica che la Corte EDU è giunta alla conclusione della violazione della Convenzione (“161. Alla luce di quanto esposto, la Corte ritiene che, anche se il procedimento dinanzi alla CONSOB non ha soddisfatto le esigenze di equità e di imparzialità oggettiva dell’articolo 6 della Convenzione, i ricorrenti hanno beneficiato del successivo controllo da parte di un organo indipendente e imparziale dotato di piena giurisdizione, in questo caso la Corte d’appello di Torino. Tuttavia, quest’ultima non ha tenuto un’udienza pubblica, fatto che, nel caso di specie, ha costituito una violazione dell’articolo 6 § 1 della Convenzione.”).

La pubblicità dell’udienza, nell’assunto espresso dalla Corte EDU in tale decisione, ha, quindi, assunto una funzione centrale e di necessaria chiusura del sistema delle garanzie.

Per altro la giurisprudenza della Corte EDU in ordine alla imprescindibilità della udienza pubblica agli effetti del rispetto dell’art. 6 § 1 della Convenzione non esprime un principio assoluto valido per tutti i casi.

Ad es. nella sentenza in data 23/11/2006 nel caso Jussila contro Finlandia la Corte EDU, dopo aver ribadito che tenere un’udienza pubblica è un principio fondamentale posto dall’art. 6 della Convenzione e che tale principio è di particolare importanza nella materia penale, ha osservato che “.... l’obbligo di tenere un’udienza pubblica non è assoluto. L’articolo 6 non esige necessariamente di tenere udienza in tutti i procedimenti. Ciò vale, in particolare, per i casi che non sollevano questione di credibilità o che non scatenano controversia sui fatti che necessitano di una udienza e per i quali i tribunali possono pronunciarsi in modo equo e ragionevole sulla base delle conclusioni presentate dalle parti e di altri elementi. Inoltre, la Corte ha riconosciuto che le autorità nazionali possono tener conto dei problemi di efficienza ed economicità, ritenendo, per esempio, che l’organizzazione sistematica di dibattiti possa costituire un ostacolo alla particolare diligenza richiesta in materia di sicurezza sociale ed, in definitiva, impedire il rispetto di un termine ragionevole ai sensi dell’articolo 6 § 1....”.

Ancora in tale sentenza è stato osservato che in un procedimento di prima ed ultima istanza, l’udienza deve essere tenuta, salvo circostanze eccezionali che giustifichino di farne a meno ... l’esistenza di tali circostanze dipende in gran parte dalla natura dei problemi di cui i tribunali sono investiti, e non dalla frequenza dei casi in cui si presentano ...”.

La sanzione inflitta all’opponente deve essere qualificata di natura *lato sensu* penale, nonostante l’ordinamento interno la qualifichi formalmente come sanzione amministrativa, in quanto sono vincolanti l’interpretazione data dalla Corte EDU e l’indicazione da essa fornita dei criteri in relazione ai quali vagliare l’effettiva natura di una sanzione; chiarito che la qualificazione data dall’ordinamento interno non è dirimente, in quanto occorre verificare se una sanzione sia di natura “penale” agli effetti della applicazione della Convenzione, non può non considerarsi la particolare gravità afflittiva della sanzione pecuniaria prevista dall’art. 191 comma 2 del d.lgs. 58/98, per la violazione degli artt. 94 commi 2 e 3 e 113 comma 1 del TUIF (infrazione contestata all’opponente), in un importo da € 5.000,00 ad € 500.000,00.

Al riguardo occorre precisare che deve aversi riguardo, agli effetti che qui interessano, alla sanzione editale e non a quella in concreto irrogata in quanto, ovviamente, l’individuazione della natura della sanzione prescinde dalle circostanze che ne determinano la modulazione fra il minimo ed il massimo; convince ulteriormente della detta natura *lato sensu* penale l’esclusione, disposta dall’art. 190 del d.lgs. 58/98 dell’applicabilità dell’art. 16 L. 689/81 (pagamento in misura ridotta), e soprattutto il regime pubblicitario proprio delle sanzioni CONSOB. Bisogna inoltre ricordare che giusta l’art. 195 comma 3 del d.lgs. 58/98 “Il provvedimento di applicazione delle sanzioni è pubblicato per estratto nel Bollettino della Banca d’Italia o della CONSOB. La Banca d’Italia o la CONSOB, tenuto conto della natura della violazione e degli interessi coinvolti, possono stabilire modalità ulteriori per dare pubblicità al provvedimento, ponendo le relative spese a carico dell’autore della violazione, ovvero escludere la pubblicità del provvedimento, quando la stessa possa mettere gravemente a rischio i mercati finanziari o arrecare un danno sproporzionato alle parti”: la previsione di pubblicità (nel caso in esame è stata confermata la pubblicità normalmente prevista per estratto nel Bollettino della CONSOB), estensibile a forme ulteriori (quali la pubblicità su quotidiani), evidenzia ulteriormente il carattere afflittivo della sanzione, in ragione delle ripercussioni negative sull’immagine del soggetto colpito dal provvedimento sanzionatorio.

Le considerazioni che precedono evidenziano una questione di legittimità costituzionale dell’art. 195 comma 7 del d.lgs. 58/98, norma che potrebbe essere in contrasto con l’art. 117 Cost. in quanto non conforme all’art. 6 della Convenzione.

La questione oltre ad essere non manifestamente infondata, è rilevante in questo giudizio in quanto, accertata la natura *lato sensu* penale della sanzione giusta i vincolanti criteri di valutazione posti dalla Corte EDU, dovendo questa Corte d’appello necessariamente seguire il rito camerale imposto dall’art. 195 comma 7 del d.lgs. 58/98 (senza che sia possibile una diversa interpretazione, salvo una inammissibile disapplicazione della norma, e senza che sia possibile introdurre il correttivo della pubblicità dell’udienza che, di per sé, renderebbe non camerale il procedimento), ed essendo il rito camerale, per definizione, caratterizzato dalla assenza di una pubblica udienza, essendo il giudizio



di opposizione, secondo la giurisprudenza della Corte EDU suscettibile di integrare, in presenza di determinate condizioni, il sistema di garanzie che deve connotare il procedimento sanzionatorio, ove un giudizio che si svolge con il rito camerale fosse al riguardo inidoneo, la conclusione obbligata sarebbe l'eccezione dell'illegittimità del procedimento sanzionatorio e del provvedimento sanzionatorio che lo conclude.

Preme rilevare che il sospetto di non conformità a Costituzione (art. 117 comma 1) investe l'art. 195 comma 7 del d.lgs. 58/98, e non anche le norme del codice di rito che prevedono il rito camerale; la Corte costituzionale in ordine a tale rito si è già espressa, ed occorre segnatamente ricordare la sentenza n. 543/1989 con la quale è stato affermato che secondo la costante giurisprudenza della Corte stessa "... il procedimento camerale non è di per sé in contrasto con il diritto di difesa, in quanto l'esercizio di quest'ultimo è variamente configurabile dalla legge, in relazione alle peculiari esigenze dei vari processi 'purché ne vengano assicurati lo scopo e la funzione', cioè la garanzia del contraddittorio, in modo che sia escluso ogni ostacolo a far valere le ragioni delle parti"; nella stessa sentenza è stato osservato che "... L'adozione della procedura camerale, anche nei casi in cui si è in presenza di elementi di giurisdizione contenziosa, risponde dunque a criteri di politica legislativa, inerenti alla valutazione che il legislatore compie circa l'opportunità di adottare determinate forme processuali in relazione alla natura degli interessi da regolare ed, in quanto tale, sfugge quindi al sindacato di questa Corte 'nei limiti in cui, ovviamente, non si risolve nella violazione di specifici precetti costituzionali e non sia viziata da irragionevolezza' (ordinanza n. 748 del 1988 e sentenza n. 142 del 1970)"; la Corte cost. nella detta sentenza, non ha mancato di rilevare che il rito camerale non viola il diritto di prova in quanto "... anche nel rito camerale in appello è possibile acquisire ogni specie di prova precostituita e procedere alla formazione di qualsiasi prova costituenda, purché il relativo modo di assunzione — comunque non formale nonché atipico — risulti, da un lato, sempre compatibile con la natura camerale del procedimento, e, dall'altro, non violi il principio generale della idoneità degli atti processuali al raggiungimento del loro scopo ...".

La questione però non è quella di stabilire se il rito camerale assicuri sufficientemente la difesa od il contraddittorio, bensì quella di stabilire se un'opposizione avanti ad un giudice dotato di giurisdizione piena ma vincolato al rito camerale possa integrare carenze del procedimento sanzionatorio CONSOB; una risposta negativa al quesito porrebbe il detto art. 195 comma 7 del d.lgs. in contrasto con l'art. 6 § 1 della Convenzione e, quindi, con l'art. 117 Cost.; il dubbio al riguardo non è manifestamente infondato stante la ricordata giurisprudenza della Corte EDU laddove ha segnalato la particolare importanza dell'udienza pubblica quando si discute di sanzioni penali; certo, come si è detto, il principio della pubblicità dell'udienza non è stato espresso in termini assoluti, e la necessità o meno di una pubblica udienza va ricostruita in relazione alla natura della questione controversa, ma tale operazione si risolve nel giudizio di conformità all'art. 117 comma 1 Cost. della detta norma, conformità sulla quale questa Corte non può non esprimere un dubbio sulla base della giurisprudenza della Corte EDU (analoga questione, per altro, risulta sollevata recentemente dalla Corte d'appello di Genova; con ordinanza 10/12/2014 - 08/01/2015).

*P. Q. M.*

*La Corte, visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 195, comma 7 del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, in relazione all'art. 117, comma 1 della Costituzione;*

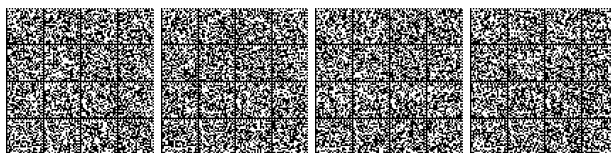
*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il presente giudizio;*

*Ordina che a cura della Cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri;*

*Dispone altresì che l'ordinanza venga comunicata anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Firenze in camera di consiglio il 15 gennaio 2015.

*Il Presidente:* DE SIMONE



N. 180

*Ordinanza del 24 marzo 2015 della Corte d'appello di Firenze  
nel procedimento civile promosso da Rabizzi Stefano ed altri contro CONSOB*

**Sanzioni amministrative - Sanzioni amministrative emesse dalla CONSOB nei confronti del Direttore Generale e di altri esponenti del Monte dei Paschi di Siena - Prevista opposizione alla Corte d'appello in camera di consiglio - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.**

- Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, art. 195, comma 7.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

CORTE DI APPELLO DI FIRENZE

PRIMA SEZIONE CIVILE

La Corte riunita in camera di consiglio, in persona dei magistrati: dott. Pietro Mascagni - Presidente, dott. Nicola Antonio Dinisi - consigliere relatore, dott. Adone Orsucci, consigliere, nella causa iscritta al n. 346/14 R.V.G. promossa da Rabizzi Stefano, Borghi Fabio, Pisaneschi Andrea, Costantini Graziano e Monaci Alfredo (avv. S. Menchini, A. Galante, G.L. De Angelis), contro la Commissione nazionale per le società e la borsa (avv. S. Providenti, M.L. Ermetes, R. Vampa, E. Garzia); con l'intervento del P.G. Avente ad oggetto: opposizione ai sensi dell'art. 195, decreto legislativo 28 febbraio 1998, n. 58; trattenuta in decisione all'udienza del 28 novembre 2014, ha emesso la seguente ordinanza.

La Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) con delibera n. 18856 del 9 aprile 2014 ha applicato a Stefano Rabizzi, Fabio Borghi, Andrea Pisaneschi, Graziano Costantini e Alfredo Monaci, in qualità di componenti del consiglio di amministrazione della Banca Monte dei Paschi di Siena nel periodo dal 1° settembre 2010 al 27 aprile 2012, la sanzione amministrativa di € 135.000,00 ciascuno, di cui:

1) € 45.000,00 per violazione, con riferimento alle riscontrate irregolarità relative alla disciplina dei conflitti di interesse, dell'art. 21, comma 1-*bis*, lettera *a*) del TUF e degli articoli 23 e 25 del regolamento congiunto Banca d'Italia/CONSOB del 29 ottobre 2007, che impongono agli intermediari di adottare ogni misura ragionevole per identificare i conflitti di interesse e di gestirli in modo da evitare che incidano negativamente sugli interessi dei clienti;

2) € 45.000,00 per violazione, con riferimento alle riscontrate irregolarità relative alla valutazione di adeguatezza delle operazioni, del combinato disposto dell'art. 21, comma 1, lettera *d*) del decreto legislativo del TUF e dell'art. 15 del regolamento congiunto Banca d'Italia/CONSOB del 29 ottobre 2007, che impongono agli intermediari di dotarsi di procedure idonee ad assicurare il corretto svolgimento dei servizi di investimento, nonché dell'art. 21, comma 1, lettera *a*) del TUF, che impone agli intermediari di comportarsi con diligenza, correttezza e trasparenza per servire al meglio l'interesse dei clienti, e degli articoli 39 e 40 del regolamento CONSOB n. 16190 del 29 ottobre 2007, che disciplinano la profilatura del cliente e la valutazione di adeguatezza;

3) € 45.000,00 per violazione, con riferimento alle irregolarità relative alle modalità del pricing dei prodotti di propria emissione, del combinato disposto dell'art. 21, comma 1, lettera *a*) del TUF, che impone agli intermediari di comportarsi con diligenza, correttezza e trasparenza per servire al meglio l'interesse dei clienti, nonché l'art. 21, comma 1, lettera *d*) del TUF e dell'art. 15, comma 1, del regolamento congiunto Banca d'Italia/CONSOB del 29 ottobre 2007, che impongono agli intermediari di dotarsi di procedure, anche di controllo interno, idonee ad assicurare l'efficiente svolgimento dei servizi e delle attività. Avverso tale delibera i predetti hanno proposto opposizione davanti a questa Corte ex art. 195, comma 4 del decreto legislativo n. 58/1998, deducendo, oltre a motivi di merito, motivi attinenti ai connotati del procedimento sanzionatorio dinanzi alla CONSOB e alla disciplina dell'opposizione.

In via preliminare hanno sollecitato la Corte a sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 195 del decreto legislativo n. 58/1998 sia per contrasto con l'art. 6 della Convenzione dei diritti dell'uomo in relazione all'art. 117 Cost., sia per violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Sotto il primo profilo hanno evidenziato che, mentre l'art. 6 della Convenzione stabilisce che ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente, entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente ed imparziale costituito per legge e che la sentenza debba essere resa pubblicamente (salvo che in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia), l'art. 195, comma 7 del decreto legislativo n. 58/1998 dispone che la Corte di appello decide sull'opposizione in camera di consiglio, sentito il pubblico ministero, con decreto motivato.



Di conseguenza, non essendovi dubbio che il procedimento camerale si svolge in camera di consiglio e non in pubblica udienza ne deriva, secondo gli opposenti, che l'art. 195, comma 7 deve ritenersi incostituzionale per violazione dell'art. 6 della Convenzione in relazione all'art. 117 Cost., nella parte in cui non prevede che il procedimento di opposizione si svolga in pubblica udienza.

Al riguardo hanno segnalato che elementi a conforto di tale assunto possano trarsi dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in data 4 marzo 2014 (Grande Stevens/Italia ricorso n. 18640/10) con la quale si è affermato che:

a) in conformità ad un orientamento da tempo affermatosi nella giurisprudenza della Corte anche le sanzioni amministrative irrogate dalla CONSOB si configurano come sanzioni di natura sostanzialmente criminale, con conseguente applicabilità delle garanzie del giusto processo enunciate dall'art. 6 della Convenzione dei diritti dell'uomo ed, in particolare, del principio di parità di trattamento fra accusa e difesa, imparzialità dell'organo giudicante, presunzione di innocenza, diritto di informazione sulla natura e i motivi dell'accusa, ecc.;

b) in riferimento al difetto di contraddittorio sulle conclusioni che l'organo istruttorio trasmette alla Commissione, le procedure previste dalla CONSOB non soddisfano appieno le previsioni dell'art. 6 della Convenzione per ciò che concerne la parità tra accusa e difesa e la tenuta di un'udienza pubblica che permetta un confronto orale;

c) gli uffici della CONSOB deputati allo svolgimento delle attività istruttorie e la Commissione non sono che articolazioni di un medesimo organo amministrativo che agiscono sotto l'autorità del medesimo presidente, con la conseguenza di un esercizio consecutivo delle funzioni di inchiesta e di giudizio in seno ad una medesima istituzione, in materia penale, non compatibile con le esigenze di imparzialità previste dall'art. 6, comma 1 della Convenzione.

Ne deriva, dunque, ad avviso degli opposenti, che il sistema dell'art. 195, comma 7, del TUF si pone in conflitto con l'art. 6, comma 1 della Convenzione, con la conseguenza che, non potendo questa Corte procedere all'autonoma disapplicazione delle norme di legge, si rende necessario sollevare la questione di costituzionalità delle disposizioni sopra richiamate, ai fine di permettere ai ricorrenti di poter usufruire di un processo equo e rispettoso dei principi imposti in sede europea.

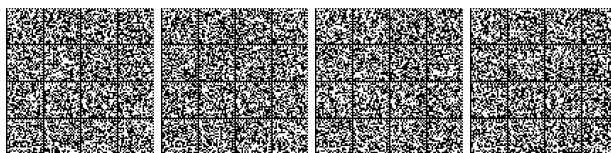
Sotto il secondo profilo gli opposenti hanno rilevato che per le sanzioni amministrative contemplate dall'art. 195 del TUF è prevista una disciplina dell'opposizione del tutto diversa da quella prevista in via generale per le sanzioni amministrative. Per le prime è previsto che l'opposizione venga proposta dinanzi alla Corte d'appello e che il giudizio di opposizione si svolga secondo il rito camerale; per le seconde, ex art. 6, decreto legislativo n. 150/2011, è previsto il rito del lavoro. Giusta la formulata eccezione, la normativa speciale prevista per le sanzioni CONSOB dall'art. 195, commi 4 e 7 TUF sarebbe costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 3 Cost., in quanto a fronte di situazioni omogenee sarebbero previste discipline sensibilmente ed irragionevolmente diverse. In particolare il diverso grado di tutela dei diritti nell'uno rispetto all'altro caso, sarebbe evidenziato dalla previsione, per le sanzioni CONSOB, di un unico grado di merito cui si accompagnerebbe una cognizione necessariamente di qualità inferiore propria del procedimento camerale.

Si è costituita la CONSOB che ha confutato le argomentazioni difensive degli opposenti in relazione a tutti i profili dedotti e ha chiesto il rigetto del ricorso.

La Corte rileva quanto segue.

Il procedimento di opposizione dinanzi alla Corte d'appello (art. 195, comma 4 del decreto legislativo n. 58/1998) è camerale, come reso evidente dall'art. 195, comma 7 del decreto legislativo citato («La Corte d'appello decide sull'opposizione in camera di consiglio, sentito il pubblico ministero, con decreto motivato»).

L'opponente nella sostanza deduce l'illegittimità della delibera sanzionatoria per carenze di contraddittorio che si collocano all'interno del procedimento CONSOB, ma non pare corretto valutare le garanzie di difesa per segmenti del procedimento, prescindendo dalla considerazione della fase eventuale, a cognizione piena, dinanzi all'autorità giudiziaria. Al riguardo occorre richiamare i principi espressi dalla Corte EDU nella detta sentenza n. 18640 del 4 marzo 2014 resa in un caso in cui si discuteva di sanzioni per illeciti ex art. 187-ter TUF dalla Corte stessa qualificate come sostanzialmente di natura penale. Giova al riguardo ricordare che giusta tale sentenza (cfr. paragrafo 94) «... al fine di stabilire la sussistenza di una "accusa in materia penale", occorre tener presente tre criteri: la qualificazione giuridica della misura in causa nel diritto nazionale, la natura stessa di quest'ultima, e la natura e il grado di severità della "sanzione" (Engel e altri contro Paesi Bassi, 8 giugno 1976, paragrafo 82, serie A n. 22). Questi criteri sono peraltro alternativi e non cumulativi: affinché si possa parlare di "accusa in materia penale" ai sensi dell'art. 6, paragrafo 1, è sufficiente che il reato in causa sia di natura "penale" rispetto alla Convenzione, o abbia esposto l'interessato a una sanzione che, per natura e livello di gravità, rientri in linea generale nell'ambito della "materia penale". Ciò non impedisce di adottare un approccio cumulativo se l'analisi separata di ogni criterio non permette di arrivare ad una conclusione chiara in merito alla sussistenza di una "accusa in materia penale" (Jussila contro Finlandia [GC], n. 73053/01, paragrafi



30 e 31, CEDU 2006-XIII, e Zaicevs contro Lettonia, n. 65022/01, paragrafo 31, CEDU 2007-IX - estratti)». Parimenti occorre richiamare la giurisprudenza della Corte costituzionale (in particolare sentenza n. 104 del 2014) per la quale tutte le misure di carattere punitivo afflittivo (ivi comprese evidentemente quelle che l'ordinamento interno qualifica come sanzioni amministrative) devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto (principio espresso agli effetti della irretroattività delle disposizioni che introducono sanzioni amministrative).

Premesso che non è incompatibile con la Convenzione affidare la repressione di violazioni ad una autorità amministrativa quale è la CONSOB (paragrafo 138 sentenza Corte EDU cit.), il rispetto della Convenzione, a prescindere da carenze di contraddittorio che possano essersi verificate in alcune fasi del procedimento, viene assicurato dalla possibilità di ricorrere ad un giudice dotato di giurisdizione piena quale è la Corte d'appello. La conclusione cui è giunta la Corte EDU è stata, quindi, nel senso che «... il procedimento dinanzi alla CONSOB non soddisfacesse tutte le esigenze dell'art. 6 della Convenzione, soprattutto per quanto riguarda la parità della armi tra accusa e difesa e il mancato svolgimento di una udienza pubblica che permettesse un confronto orale»; nonostante quanto precede la Corte ha escluso una automatica violazione dell'art. 6 della Convenzione proprio in quanto:

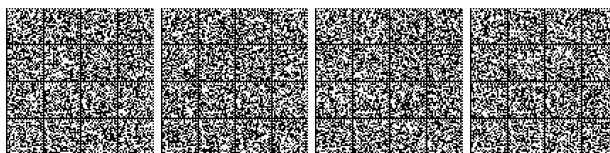
1) non era contrario alla Convenzione che le sanzioni, giusta la normativa interna, fossero inflitte da un'autorità amministrativa quale è la CONSOB;

2) occorreva che i soggetti destinatari passivi dei provvedimenti sanzionatori potessero impugnarli dinanzi ad un tribunale in grado di dare una decisione nel rispetto dell'art. 6 della Convenzione;

3) ciò era avvenuto nella fattispecie in quanto gli interessati si erano avvalsi della possibilità di impugnare le sanzioni inflitte dinanzi alla Corte d'appello di Torino; il problema secondo la Corte EDU atteneva allo stabilire se tale Corte d'appello fosse «organo dotato di piena giurisdizione» ai sensi della sua giurisprudenza (questione risolta in senso affermativo), e se l'udienza svolta dinanzi a tale giudice fosse stata pubblica; è proprio in riferimento alla assenza di udienza pubblica che la Corte EDU è giunta alla conclusione della violazione della Convenzione («161. Alla luce di quanto esposto, la Corte ritiene che, anche se il procedimento dinanzi alla CONSOB non ha soddisfatto le esigenze di equità e di imparzialità oggettiva dell'art. 6 della Convenzione, i ricorrenti hanno beneficiato del successivo controllo da parte di un organo indipendente e imparziale dotato di piena giurisdizione, in questo caso la corte d'appello di Torino. Tuttavia, quest'ultima non ha tenuto un'udienza pubblica, fatto che, nel caso di specie, ha costituito una violazione dell'art. 6, paragrafo 1 della Convenzione.»). La pubblicità dell'udienza, nell'assunto espresso dalla Corte EDU in tale decisione, ha, quindi, assunto una funzione centrale e di necessaria chiusura del sistema delle garanzie.

Peraltro la giurisprudenza della Corte EDU in ordine alla imprescindibilità della udienza pubblica agli effetti del rispetto dell'art. 6, paragrafo 1 della Convenzione non esprime un principio assoluto valido per tutti i casi. Ad esempio nella sentenza in data 23 novembre 2006 nel caso Jussila contro Finlandia la Corte EDU dopo aver ribadito che tenere un'udienza pubblica è un principio fondamentale posto dall'art. 6 della Convenzione e che tale principio è di particolare importanza nella materia penale, ha osservato che «... l'obbligo di tenere un'udienza pubblica non è assoluto. L'art. 6 non esige necessariamente di tenere udienza in tutti i procedimenti. Ciò vale, in particolare, per i casi che non sollevano questione di credibilità o che non scatenano controversia sui fatti che necessitano di una udienza e per i quali i tribunali possono pronunciarsi in modo equo e ragionevole sulla base delle conclusioni presentate dalle parti e di altri elementi. Inoltre, la Corte ha riconosciuto che le autorità nazionali possono tener conto dei problemi di efficienza ed economicità, ritenendo, per esempio, che l'organizzazione sistematica di dibattiti possa costituire un ostacolo alla particolare diligenza richiesta in materia di sicurezza sociale ed, in definitiva, impedire il rispetto di un termine ragionevole ai sensi dell'art. 6, paragrafo 1, ...»; ancora in tale sentenza è stato osservato che «... in un procedimento di prima ed ultima istanza, l'udienza deve essere tenuta, salvo circostanze eccezionali che giustifichino di farne a meno ... l'esistenza di tali circostanze dipende in gran parte dalla natura dei problemi di cui i tribunali sono investiti, e non dalla frequenza dei casi in cui si presentano ...».

La sanzione inflitta agli oppositori deve essere qualificata di natura *lato sensu* penale, nonostante l'ordinamento interno la qualifichi formalmente come sanzione amministrativa, in quanto sono vincolanti l'interpretazione data dalla Corte EDU e l'indicazione da essa fornita dei criteri in relazione ai quali vagliare l'effettiva natura di una sanzione. Infatti, chiarito che la qualificazione data dall'ordinamento interno non è dirimente, in quanto occorre verificare se una sanzione sia di natura «penale» agli effetti della applicazione della Convenzione, non può non considerarsi la particolare gravità afflittiva della sanzione pecuniaria prevista dall'art. 190 del decreto legislativo n. 58/1998, per la violazione dell'art. 21 dello stesso decreto legislativo in un importo da € 2.500,00 ad € 250.000,00 (dovendosi aver riguardo, agli effetti che qui interessano, alla sanzione edittale e non a quella in concreto irrogata in quanto, ovviamente, l'individuazione della natura della sanzione prescinde dalle circostanze che ne determinano la modulazione fra il minimo ed il massimo). Convince ulteriormente della detta natura *lato sensu* penale l'esclusione, disposta dall'art. 190 del decreto legislativo n. 58/1998 dell'applicabilità dell'art. 16, legge n. 689/1981 (pagamento in misura ridotta), e, soprattutto, il



regime pubblicitario proprio delle sanzioni CONSOB. Al riguardo occorre ricordare che giusta l'art. 195, comma 3 del decreto legislativo n. 58/1998 «Il provvedimento di applicazione delle sanzioni è pubblicato per estratto nel Bollettino della Banca d'Italia o della CONSOB. La Banca d'Italia o la CONSOB, tenuto conto della natura della violazione e degli interessi coinvolti, possono stabilire modalità ulteriori per dare pubblicità al provvedimento, ponendo le relative spese a carico dell'autore della violazione, ovvero escludere la pubblicità del provvedimento, quando la stessa possa mettere gravemente a rischio i mercati finanziari o arrecare un danno sproporzionato alle parti»: la previsione di pubblicità (nel caso in esame è stata confermata la pubblicità normalmente prevista per estratto nel Bollettino della CONSOB), estensibile a forme ulteriori (quali la pubblicità su quotidiani), evidenzia ulteriormente il carattere afflittivo della sanzione, in ragione delle ripercussioni negative sull'immagine del soggetto colpito dal provvedimento sanzionatorio.

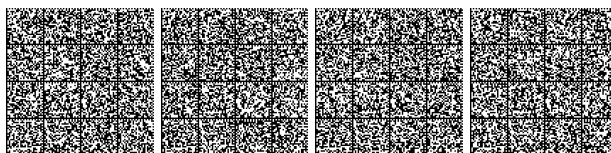
Le considerazioni che precedono evidenziano una questione di legittimità costituzionale dell'art. 195, comma 7 del decreto legislativo n. 58/1998, norma che potrebbe essere in contrasto con art. 117 Cost. in quanto non conforme all'art. 6 della Convenzione.

La questione oltre ad essere non manifestamente infondata, è rilevante in questo giudizio in quanto, accertata la natura *lato sensu* penale della sanzione giusta i vincolanti criteri di valutazione posti dalla Corte EDU, dovendo questa Corte d'appello necessariamente seguire il rito camerale imposto dall'art. 195, comma 7 del decreto legislativo n. 58/1998 (senza che sia possibile una diversa interpretazione, salvo una inammissibile disapplicazione della norma, e senza che sia possibile introdurre il correttivo della pubblicità dell'udienza che, di per sé, renderebbe non camerale il procedimento), ed essendo il rito camerale, per definizione, caratterizzato dalla assenza di una pubblica udienza, essendo il giudizio di opposizione, secondo la giurisprudenza della Corte EDU suscettibile di integrare, in presenza di determinate condizioni, il sistema di garanzie che deve connotare il procedimento sanzionatorio, ove un giudizio che si svolge con il rito camerale fosse al riguardo idoneo, la conclusione obbligata sarebbe l'eccepita illegittimità del procedimento sanzionatorio e del provvedimento sanzionatorio che lo conclude.

Preme rilevare che il sospetto di non conformità a Costituzione (art. 117, comma 1) investe l'art. 195, comma 7 del decreto legislativo n. 58/1998, e non anche le norme del codice di rito che prevedono il rito camerale. La Corte costituzionale in ordine a tale rito si è già espressa, ed occorre segnatamente ricordare la sentenza n. 543/1989 con la quale è stato affermato che secondo la costante giurisprudenza della Corte stessa «... il procedimento camerale non è di per sé in contrasto con il diritto di difesa, in quanto l'esercizio di questi ultimo è variamente configurabile dalla legge, in relazione alle peculiari esigenze dei vari processi "purché ne vengano assicurati lo scopo e la funzione", cioè la garanzia del contraddittorio, in modo che sia escluso ogni ostacolo a far valere le ragioni delle parti»; nella stessa sentenza è stato osservato che «... L'adozione della procedura camerale, anche nei casi in cui si è in presenza di elementi di giurisdizione contenziosa, risponde dunque a criteri di politica legislativa, inerenti alla valutazione che il legislatore compie circa l'opportunità di adottare determinate forme processuali in relazione alla natura degli interessi da regolare ed, in quanto tale, sfugge quindi al sindacato di questa Corte "nei limiti in cui, ovviamente, non si risolve nella violazione di specifici precetti costituzionali e non sia viziata da irragionevolezza" (ordinanza n. 748 del 1988 e sentenza n. 142 del 1970)»; la Corte costituzionale nella detta sentenza, non ha mancato di rilevare che il rito camerale non viola il diritto di prova in quanto «... anche nel rito camerale in appello è possibile acquisire ogni specie di prova precostituita e procedere alla formazione di qualsiasi prova costituenda, purché il relativo modo di assunzione — comunque non formale nonché atipico — risulti, da un lato, sempre compatibile con la natura camerale del procedimento, e, dall'altro, non violi il principio generale della idoneità degli atti processuali al raggiungimento del loro scopo ...».

La questione però non è quella di stabilire se il rito camerale assicuri sufficientemente la difesa od il contraddittorio, bensì quella di stabilire se un'opposizione avanti ad un giudice dotato di giurisdizione piena ma vincolato al rito camerale possa integrare carenze del procedimento sanzionatorio CONSOB. Una risposta negativa al quesito porrebbe il detto art. 195, comma 7 del decreto legislativo in contrasto con l'art. 6, paragrafo 1 della Convenzione e, quindi, con l'art. 117 Cost. Il dubbio al riguardo non è manifestamente infondato stante la ricordata giurisprudenza della Corte EDU laddove ha segnalato la particolare importanza dell'udienza pubblica quando si discute di sanzioni penali; certo, come si è detto, il principio della pubblicità dell'udienza non è stato espresso in termini assoluti, e la necessità o meno di una pubblica udienza va ricostruita in relazione alla natura della questione controversa, ma tale operazione si risolve nel giudizio di conformità all'art. 117, comma 1 Cost. della detta norma, conformità sulla quale questa Corte non può non esprimere un dubbio sulla base della giurisprudenza della Corte EDU (analoga questione, per altro, risulta sollevata recentemente dalla Corte d'appello di Genova; con ordinanza 10 dicembre 2014 - 8 gennaio 2015).

Il secondo profilo di costituzionalità sollevato dagli oppositori si pone su di un piano diverso da quello per il quale viene sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 195, comma 7 TUF in relazione all'art. 117, comma 1 Cost., ma un rapporto è innegabile in quanto ove fosse dichiarata incostituzionale detta norma del TUF rimarrebbe automaticamente assorbito questo secondo profilo di costituzionalità.



Ragionando, quindi, nell'ottica di una eventuale affermazione di conformità dell'art. 195, comma 7 TUF agli obblighi derivanti dalla Convenzione EDU e quindi alla Costituzione, occorre premettere che, seguendo la prospettazione della parte che ha sollevato l'eccezione, affermando essa che l'art. 3 Cost. imporrebbe disciplina processuale eguale per tutte le situazioni omogenee, il problema investirebbe pesantemente tutto il nostro sistema processuale caratterizzato da una miriade di riti (problema al quale recentemente, e solo parzialmente, è stato posto rimedio con il decreto legislativo n. 150/2011, c.d. decreto taglia riti).

Il problema, però, è diverso in quanto la diversità di riti di per sé non è idonea a determinare una disparità di trattamento che possa assumere rilievo costituzionale, ove ad essa non consegua un grado di tutela inferiore: accertato che il rito camerale è conforme agli articoli 24 e 111 della Costituzione in quanto idoneo ad assicurare il «giusto processo» (Corte costituzionale n. 543/1989, n. 1/2002), si deve solo evidenziare che «... è da escludere che ogni rito processuale diverso da quello ordinario possa, di per sé, essere considerato in contrasto con l'art. 24 della Costituzione, e ciò perché questi ultimo non costituisce ... l'unico ed esclusivo strumento di attuazione della garanzia costituzionale» (Corte costituzionale n. 543/89 *cit.*). Se così è, se l'elemento eventualmente discriminante è un grado di garanzia non conforme a quello costituzionalmente garantito, escluse la ricorrenza (nel qual caso risulterebbe violati gli articoli 24 e 117, comma 1 Cost.), rientra nella discrezionalità del legislatore disciplinare, nel detto ambito costituzionale, le forme di tutela.

Peraltro molto si potrebbe discutere anche in ordine alla pretesa omogeneità delle situazioni: il procedimento di accertamento, contestazione ed applicazione delle sanzioni amministrative delineato dalla legge n. 689/1981 è ben diverso da quello più complesso delineato successivamente, *ratione materiae*, dall'art. 195 del decreto legislativo n. 58/1998, dall'art. 24 della legge n. 262/2005 e successivi regolamenti, sicché non è irragionevole che il legislatore, fermo un grado sostanzialmente omogeneo di garanzia, abbia voluto disciplinare diversamente il procedimento di opposizione. Infine deve ricordarsi che il doppio grado di merito non è assistito da garanzia costituzionale (Corte costituzionale n. 80/1988, n. 78/1984 e n. 186/1990).

Sotto il profilo in esame (incostituzionalità dell'art. 195 del decreto legislativo n. 58/1998 per contrasto con l'art. 3 Cost.) la questione appare, quindi, alla Corte manifestamente infondata, mentre essa viene sollevata, in quanto ritenuta rilevante e non manifestamente infondata, in relazione al primo profilo sopra esaminato (incostituzionalità dell'art. 195, comma 7 del decreto legislativo n. 58/1998 per contrasto con dell'art. 6 della Convenzione dei diritti dell'uomo in relazione all'art. 117 Cost.).

*P.Q.M.*

*La Corte, visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 195, comma 7 del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, in relazione all'art. 117, comma 1 della Costituzione.*

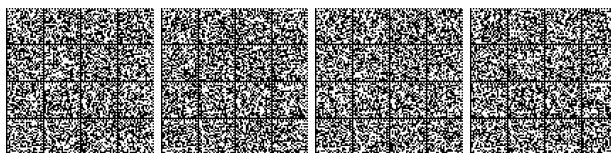
*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il presente giudizio.*

*Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri.*

*Dispone altresì che l'ordinanza venga comunicata anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del 15 gennaio 2015.

*Il Presidente:* MASCAGNI





N. 181

*Ordinanza del 24 marzo 2015 della Corte d'appello di Firenze  
nel procedimento civile promosso da Serpi Paola contro CONSOB*

**Sanzioni amministrative - Sanzioni amministrative emesse dalla CONSOB nei confronti del Direttore Generale e di altri esponenti del Monte dei Paschi di Siena - Prevista opposizione alla Corte d'appello in camera di consiglio - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.**

- Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, art. 195, comma 7.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

## CORTE DI APPELLO DI FIRENZE

## PRIMA SEZIONE CIVILE

La Corte, riunita in camera di consiglio, in persona dei magistrati:

- dr. Pietro Mascagni, Presidente;
- dr. Nicola Antonio Dinisi, consigliere rel.;
- dr. Adone Orsucci, consigliere;

Nella causa iscritta al n. 104/14 R.V.G. promossa da Serpi Paola (avv. G. Cassi, R. Maviglia, G. Sanzarello, M. Cimino);

Contro Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (avv. S. Providenti, M.L. Ermetes, R. Vampa, E. Garzia);  
Con l'intervento del P.G.

Avente ad oggetto: Opposizione ai sensi dell'art. 195 d.lgs. 28 febbraio 1998, n. 58; trattenuta in decisione all'udienza del 28 novembre 2014, ha emesso la seguente ordinanza.

La Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) con delibera 18856 del 9 aprile 2014 ha applicato a Paola Serpi, quale componente del Collegio Sindacale della Banca Monte dei Paschi di Siena nel periodo dal 1° settembre 2010 al 30 ottobre 2012, la sanzione amministrativa di € 150.000,00, di cui:

1) € 50.000,00 per violazione, con riferimento alle riscontrate irregolarità relative alla disciplina dei conflitti di interesse, dell'art. 21, comma 1-bis lett. a) del TUF e degli artt. 23 e 25 del Regolamento Congiunto Banca d'Italia/Consob del 29 ottobre 2007, che impongono agli intermediari di adottare ogni misura ragionevole per identificare i conflitti di interesse e di gestirli in modo da evitare che incidano negativamente sugli interessi dei clienti;

2) € 50.000,00 per violazione, con riferimento alle riscontrate irregolarità relative alla valutazione di adeguatezza delle operazioni, del combinato disposto dell'art. 21, comma 1, lett. d) del d.lgs. del TUF e dell'art. 15 del Regolamento Congiunto Banca d'Italia/Consob del 29 ottobre 2007, che impongono agli intermediari di dotarsi di procedure idonee ad assicurare il corretto svolgimento dei servizi di investimento, nonché dell'art. 21, comma 1, lett. a) del TUF, che impone agli intermediari di comportarsi con diligenza, correttezza e trasparenza per servire al meglio l'interesse dei clienti, e degli artt. 39 e 40 del Regolamento Consob n. 16190 del 29 ottobre 2007, che disciplinano la profilatura del cliente e la valutazione di adeguatezza;

3) € 50.000,00 per violazione, con riferimento alle irregolarità relative alle modalità del pricing dei prodotti di propria emissione, del combinato disposto dell'art. 21, comma 1, lett. a) del TUF, che impone agli intermediari di comportarsi con diligenza, correttezza e trasparenza per servire al meglio l'interesse dei clienti, nonché l'art. 21, comma 1, lett. d) del TUF e dell'art. 15, comma 1, del Regolamento Congiunto Banca d'Italia/Consob del 29 ottobre 2007, che impongono agli intermediari di dotarsi di procedure, anche di controllo interno, idonee ad assicurare l'efficiente svolgimento dei servizi e delle attività. Avverso tale delibera Paola Serpi ha proposto opposizione davanti a questa Corte ex art. 195, comma 4 del d.lgs. n. 58/1998, deducendo, oltre a motivi di merito, motivi attinenti ai connotati del procedimento sanzionatorio dinanzi alla Consob e alla disciplina dell'opposizione.

Al riguardo ha sostenuto l'illegittimità della delibera 18856 e di tutti gli atti connessi e conseguenti per violazione delle garanzie del «giusto processo».



Ha contestato la violazione dei principi del contraddittorio, della conoscenza degli atti istruttori, della verbalizzazione nonché della distinzione tra funzioni istruttorie e funzioni decisorie.

Ha rilevato, in particolare, che la Consob, nell'adottare le norme di disciplina del procedimento sanzionatorio (in attuazione delle previsioni di cui all'art. 24, commi 1 e 3, della legge n. 282/2005) ha demandato la fase istruttoria dei procedimenti sanzionatori alle strutture operative della Consob (articolandola in due segmenti, affidati a due diverse strutture organizzative) e ha riservato la fase decisoria alla Commissione.

Il procedimento, per come strutturato, ad avviso dell'opponente, contrasta con il principio del contraddittorio, in quanto nella fase filiale della fase istruttoria ed immediatamente precedente la decisione della Commissione l'interessato non è posto in grado di svolgere le sue difese, non essendo prevista la comunicazione della relazione dell'Ufficio Sanzioni Amministrative che conclude la fase istruttoria e non potendo la parte chiedere di essere ascoltato dalla Commissione prima della decisione.

Tale assetto, secondo l'opponente, si traduce anche in una violazione del principio della distinzione tra funzioni istruttorie e decisorie (sancito dalla legge n. 282/05) in quanto la Commissione quale organo decidente «perde la sua autonomia di giudizio» perché riceve la proposta sanzionatoria dell'Ufficio Sanzioni Amministrative in assenza di una attività difensiva da parte dell'interessato e di ulteriori poteri di indagine e di acquisizione di ulteriori fatti.

Al riguardo si segnala da parte dell'opponente come elementi a conforto della tesi della illegittimità dello specifico procedimento sanzionatorio possono trarsi dalla sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in data 4 marzo 2014 (Grande Stevens/Italia ricorso n. 18640/10) con la quale si è affermato che: *a)* in conformità ad un orientamento da tempo affermatosi nella giurisprudenza della Corte anche le sanzioni amministrative irrogate dalla Consob si configurano come sanzioni di natura sostanzialmente criminale, con conseguente applicabilità delle garanzie del giusto processo enunciate dall'art. 6 della Convenzione dei Diritti dell'Uomo ed, in particolare, del principio di parità di trattamento fra accusa e difesa, imparzialità dell'organo giudicante, presunzione di innocenza, diritto di informazione sulla natura e i motivi dell'accusa, ecc.; *b)* in riferimento al difetto di contraddittorio sulle conclusioni che l'organo istruttorio trasmette alla Commissione, le procedure previste dalla Consob non soddisfano appieno le previsioni dell'art. 6 della Convenzione per ciò che concerne la parità tra accusa e difesa e la tenuta di un'udienza pubblica che permetta un confronto orale; *c)* gli uffici della Consob deputati allo svolgimento delle attività istruttorie e la Commissione non sono che articolazioni di un medesimo organo amministrativo che agiscono sotto l'autorità del medesimo presidente, con la conseguenza di un esercizio consecutivo delle funzioni di inchiesta e di giudizio in seno ad una medesima istituzione, in materia penale, non compatibile con le esigenze di imparzialità previste dall'art. 6 comma 1 della Convenzione.

Sostiene l'opponente che i principi enucleati dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in base all'art. 6 della Convenzione impongono un'interpretazione conforme al diritto convenzionale dell'art. 195 TUF che regola i procedimenti sanzionatori davanti alla Consob e definisce la struttura del giudizio di opposizione alle sanzioni inflitte all'esito di tali procedimenti e che, in alternativa, qualora l'adattamento dell'ordinamento interno non possa essere compiuto in via ermeneutica, la conformazione *ai dicta* della Corte Europea richiede l'apertura di un giudizio incidentale di costituzionalità, con rimessione degli atti alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 117 Cost. e 6 CEDU, della declaratoria di illegittimità della fonte legislativa nazionale incompatibile con il diritto convenzionale.

Si è costituita la Consob che ha confutato le argomentazioni difensive della opponente in relazione a tutti i profili dedotti e ha chiesto il rigetto del ricorso.

La Corte rileva quanto segue.

Il procedimento di opposizione dinanzi alla Corte d'appello (art. 195 comma 4 del d.lgs. n. 58/98) è camerale, come reso evidente dall'art. 195 comma 7 del d.lgs. cit. («La Corte d'appello decide sull'opposizione in camera di consiglio, sentito il pubblico ministero, con decreto motivato»).

L'opponente nella sostanza deduce illegittimità della delibera sanzionatoria per carenze di contraddittorio che si collocano all'interno del procedimento Consob, ma non pare corretto valutare le garanzie di difesa per segmenti del procedimento, prescindendo dalla considerazione della fase eventuale, a cognizione piena, dinanzi all'autorità giudiziaria. Al riguardo occorre richiamare i principi espressi dalla Corte EDU nella detta sentenza n. 18640 del 4 marzo 2014 resa in un caso in cui si discuteva di sanzioni per illeciti ex art. 187-ter TUF dalla Corte stessa qualificate come sostanzialmente di natura penale. Giova al riguardo ricordare che giusta tale sentenza (*cf.* paragrafo 94) «... al fine di stabilire la sussistenza di una «accusa in materia penale», occorre tener presente tre criteri: la qualificazione giuridica della misura in causa nel diritto nazionale, la natura stessa di quest'ultima, e la natura e il grado di severità della «sanzione» (Engel e altri c. Paesi Bassi, 8 giugno 1976, § 82, serie A n. 22). Questi criteri sotto peraltro alternativi e non cumulativi: affinché si possa parlare di «accusa in materia penale» ai sensi dell'articolo 6 § 1, è sufficiente che il reato

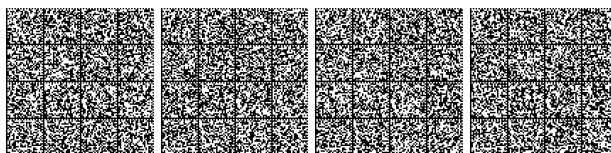


in causa sia di natura «penale» rispetto alla Convenzione, o abbia esposto l'interessato a una sanzione che, per natura e livello di gravità, rientri in linea generale nell'ambito della «materia penale». Ciò non impedisce di adottare un approccio cumulativo se l'analisi separata di ogni criterio non permette di arrivare ad una conclusione chiara in merito alla sussistenza di una «accusa in materia penale» (Jussila c. Finlandia [GC] n. 73053/01, §§ 30 e 31, CEDU 2006-XIII, e Zaicevs c. Lettonia, n. 65022/01, § 31, CEDU 2007-IX (estratti)). Parimenti occorre richiamare la giurisprudenza della Corte costituzionale (in particolare sentenza n. 104 del 2014) per la quale tutte le misure di carattere punitivo afflittivo (ivi comprese evidentemente quelle che ordinamento interno qualifica come sanzioni amministrative) devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto (principio espresso agli effetti della irretroattività delle disposizioni che introducono sanzioni amministrative).

Premesso che non è incompatibile con la Convenzione affidare la repressione di violazioni ad una autorità amministrativa quale è la Consob (paragrafo 138 sentenza Corte EDU cit.), il rispetto della Convenzione, a prescindere da carenze di contraddittorio che possano essersi verificate in alcune fasi del procedimento, viene assicurato dalla possibilità di ricorrere ad un giudice dotato di giurisdizione piena quale è la Corte d'appello. La conclusione cui è giunta la Corte EDU è stata, quindi, nel senso che "... il procedimento dinanzi alla CONSOB non soddisfacesse tutte le esigenze dell'articolo 6 della convenzione, soprattutto per quanto riguarda la parità della armi tra accusa e difesa e il mancato svolgimento di una udienza pubblica che permettesse un confronto orale"; nonostante quanto precede la Corte ha escluso una automatica violazione dell'art. 6 della Convenzione proprio in quanto: 1) non era contrario alla Convenzione che le sanzioni, giusta la normativa interna, fossero inflitte da un'autorità amministrativa quale è la Consob; 2) occorreva che i soggetti destinatari passivi dei provvedimenti sanzionatori potessero impugnarli dinanzi ad un tribunale in grado di dare una decisione nel rispetto dell'art. 6 della Convenzione; 3) ciò era avvenuto nella fattispecie in quanto gli interessati si erano avvalsi della possibilità di impugnare le sanzioni inflitte dinanzi alla Corte d'appello di Torino; il problema secondo la Corte EDU atteneva allo stabilire se tale Corte d'appello fosse "organo dotato di piena giurisdizione" ai sensi della sua giurisprudenza (questione risolta in senso affermativo), e se l'udienza svolta dinanzi a tale giudice fosse stata pubblica; è proprio in riferimento alla assenza di udienza pubblica che la Corte EDU è giunta alla conclusione della violazione della Convenzione ("161. Alla luce di quanto esposto, la Corte ritiene che, anche se il procedimento dinanzi alla CONSOB non ha soddisfatto le esigenze di equità e di imparzialità oggettiva dell'articolo 6 della Convenzione, i ricorrenti hanno beneficiato del successivo controllo da parte di un organo indipendente e imparziale dotato di piena giurisdizione, in questo caso la corte d'appello di Torino. Tuttavia, quest'ultima non ha tenuto un'udienza pubblica, fatto che, nel caso di specie, ha costituito una violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione."). La pubblicità dell'udienza, nell'assunto espresso dalla Corte EDU in tale decisione, ha, quindi, assunto una funzione centrale e di necessaria chiusura del sistema delle garanzie.

Peraltra la giurisprudenza della Corte EDU in ordine alla imprescindibilità della udienza pubblica agli effetti del rispetto dell'art. 6 § 1 della Convenzione non esprime un principio assoluto valido per tutti i casi. Ad es. nella sentenza in data 23 novembre 2006 nel caso Jussila contro Finlandia la Corte EDU dopo aver ribadito che tenere un'udienza pubblica è un principio fondamentale posto dall'art. 6 della Convenzione e che tale principio è di particolare importanza nella materia penale, ha osservato che "... obbligo di tenere un'udienza pubblica non è assoluto. L'articolo 6 non esige necessariamente di tenere udienza in tutti i procedimenti. Ciò vale, in particolare, per i casi che non sollevano questione di credibilità o che non scatenano controversia sui fatti che necessitano di una udienza e per i quali i tribunali possono pronunciarsi in modo equo e ragionevole sulla base delle conclusioni presentate dalle parti e di altri elementi. Inoltre, la Corte ha riconosciuto che le autorità nazionali possono tener conto dei problemi di efficienza ed economicità, ritenendo, per esempio, che l'organizzazione sistematica di dibattiti possa costituire un ostacolo alla particolare diligenza richiesta in materia di sicurezza sociale ed, in definitiva, impedire il rispetto di un termine ragionevole ai sensi dell'articolo 6 § 1..."; ancora in tale sentenza è stato osservato che "... in un procedimento di prima ed ultima istanza, l'udienza deve essere tenuta, salvo circostanze eccezionali che giustifichino di farne a meno ... l'esistenza di tali circostanze dipende in gran parte dalla natura dei problemi di cui i tribunali sono investiti, e non dalla frequenza dei casi in cui si presentano...".

La sanzione inflitta all'opponente Paola Serpi deve essere qualificata di natura *lato sensu* penale, nonostante l'ordinamento interno la qualifichi formalmente come sanzione amministrativa, in quanto sono vincolanti l'interpretazione data dalla Corte EDU e l'indicazione da essa fornita dei criteri in relazione ai quali vagliare l'effettiva natura di una sanzione. Infatti, chiarito che la qualificazione data dall'ordinamento interno non è dirimente, in quanto occorre verificare se una sanzione sia di natura "penale" agli effetti della applicazione della Convenzione, non può non considerarsi la particolare gravità afflittiva della sanzione pecuniaria prevista dall'art. 190 del d.lgs. n. 58/98, per la violazione dell'art. 21 dello stesso d.lgs., in un importo da € 2.500,00 ad € 250.000,00 (dovendosi aver riguardo, agli



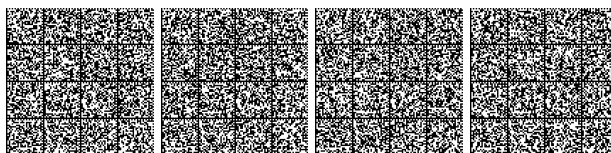
effetti che qui interessano, alla sanzione edittale e non a quella in concreto irrogata in quanto, ovviamente, l'individuazione della natura della sanzione prescinde dalle circostanze che ne determinano la modulazione fra il minimo ed il massimo). Convince ulteriormente della detta natura *lato sensu* penale l'esclusione, disposta dall'art. 190 del d.lgs. n. 58/98 dell'applicabilità dell'art. 16 legge n. 689/81 (pagamento in misura ridotta), e, soprattutto, il regime pubblicitario proprio delle sanzioni Consob. Al riguardo occorre ricordare che giusta l'art. 195 comma 3 del d.lgs. n. 58/98 "Il provvedimento di applicazione delle sanzioni è pubblicato per estratto nel Bollettino della Banca d'Italia o della CONSOB. La Banca d'Italia o la CONSOB, tenuto conto della natura della violazione e degli interessi coinvolti, possono stabilire modalità ulteriori per dare pubblicità al provvedimento, ponendo le relative spese a carico dell'autore della violazione, ovvero escludere la pubblicità del provvedimento, quando la stessa possa mettere gravemente a rischio i mercati, finanziari o arrecare un danno sproporzionato alle parti"; la previsione di pubblicità (nel caso in esame è stata confermata la pubblicità normalmente prevista per estratto nel Bollettino della Consob), estensibile a forme ulteriori (quali la pubblicità su quotidiani), evidenzia ulteriormente il carattere afflittivo della sanzione, in ragione delle ripercussioni negative sull'immagine del soggetto colpito dal provvedimento sanzionatorio.

Le considerazioni che precedono evidenziano una questione di legittimità costituzionale dell'art. 195 comma 7 del d.lgs. n. 58/98, norma che potrebbe essere in contrasto con l'art. 117 Cost. in quanto non conforme all'art. 6 della Convenzione.

La questione oltre ad essere non manifestamente infondata, è rilevante in questo giudizio in quanto, accertata la natura *lato sensu* penale della sanzione giusta i vincolanti criteri di valutazione posti dalla Corte EDU, dovendo questa Corte d'appello necessariamente seguire il rito camerale imposto dall'art. 195 comma 7 del d.lgs. n. 58/98 (senza che sia possibile una diversa interpretazione, salvo una inammissibile disapplicazione della norma, e senza che sia possibile introdurre il correttivo della pubblicità dell'udienza che, di per sé, renderebbe non camerale il procedimento), ed essendo il rito camerale, per definizione, caratterizzato dalla assenza di una pubblica udienza, essendo il giudizio di opposizione, secondo la giurisprudenza della Corte EDU suscettibile di integrare, in presenza di determinate condizioni, il sistema di garanzie che deve connotare il procedimento sanzionatorio, ove un giudizio che si svolge con il rito camerale fosse al riguardo inidoneo, la conclusione obbligata sarebbe l'eccepita illegittimità del procedimento sanzionatorio e del provvedimento sanzionatorio che lo conclude.

Preme rilevare che il sospetto di non conformità a Costituzione (art. 117 comma 1) investe l'art. 195 comma 7 del d.lgs. n. 58/98, e non anche le norme del codice di rito che prevedono il rito camerale. La Corte costituzionale in ordine a tale rito si è già espressa, ed occorre segnatamente ricordare la sentenza n. 543/1989 con la quale è stato affermato che secondo la costante giurisprudenza della Corte stessa "... il procedimento camerale non è di per sé in contrasto con il diritto di difesa, in quanto l'esercizio di quest'ultimo è variamente configurabile dalla legge, in relazione alle peculiari esigenze dei vari processi 'purché ne vengano assicurati lo scopo e la funzione', cioè la garanzia del contraddittorio, in modo che sia escluso ogni ostacolo a far valere le ragioni delle parti"; nella stessa sentenza è stato osservato che "... L'adozione della procedura camerale, anche nei casi in cui si è in presenza di elementi di giurisdizione contenziosa, risponde dunque a criteri di politica legislativa, inerenti alla valutazione che il legislatore compie circa opportunità di adottare determinate forme processuali in relazione alla natura degli interessi da regolare ed, in quanto tale, sfugge quindi al sindacato di questa Corte nei limiti in cui, ovviamente, non si risolve nella violazione di specifici precetti costituzionali e non sia viziata da irragionevolezza (ordinanza n. 748 del 1988 e sentenza n. 142 del 1970)"; la Corte cost. nella detta sentenza, non ha mancato di rilevare che il rito camerale non viola il diritto di prova in quanto "... anche nel rito camerale in appello è possibile acquisire ogni specie di prova precostituita e procedere alla formazione di qualsiasi prova costituenda, purché il relativo modo di assunzione — comunque non formale nonché atipico — risulti, da un lato, sempre compatibile con la natura camerale del procedimento, e, dall'altro, non violi il principio generale della idoneità degli atti processuali al raggiungimento del loro scopo...".

La questione però non è quella di stabilire se il rito camerale assicuri sufficientemente la difesa od il contraddittorio, bensì quella di stabilire se un'opposizione avanti ad un giudice dotato di giurisdizione piena ma vincolato al rito camerale possa integrare carenze del procedimento sanzionatorio Consob. Una risposta negativa al quesito porrebbe il detto art. 195 comma 7 del d.lgs. in contrasto con l'art. 6 § 1 della Convenzione e, quindi, con art. 117 Cost. Il dubbio al riguardo non è manifestamente infondato stante la ricordata giurisprudenza della Corte EDU laddove ha segnalato la particolare importanza dell'udienza pubblica quando si discute di sanzioni penali; certo, come si è detto, il principio della pubblicità dell'udienza non è stato espresso in termini assoluti, e la necessità o meno di una pubblica udienza va ricostruita in relazione alla natura della questione controversa, ma tale operazione si risolve nel giudizio di conformità all'art. 117 comma 1 Cost. della data norma, conformità sulla quale questa Corte non può non esprimere un dubbio sulla base della giurisprudenza della Corte EDU (analoga questione, per altro, risulta sollevata recentemente dalla Corte d'appello di Genova; con ordinanza 10 dicembre 2014 - 8 gennaio 2015).



*P.Q.M.*

*La Corte, visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 195 comma 7 del d.lgs. 24 febbraio 1998 n. 58 in relazione all'art. 117 comma 1 della Costituzione;*

*dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il presente giudizio;*

*ordina che a cura della Cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri;*

*dispone altresì che l'ordinanza venga comunicata anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Firenze in camera di consiglio il 15 gennaio 2015.

*Il Presidente:* MASCAGNI

15C00265

N. 182

*Ordinanza del 16 aprile 2015 della Corte d'appello di Firenze*

*nei procedimenti civili riuniti promossi da Pizzichi Leonardo, Fabretti Pietro e Di Tanno Tommaso contro CONSOB*

**Sanzioni amministrative - Sanzioni amministrative emesse dalla CONSOB nei confronti del Direttore Generale e di altri esponenti del Monte dei Paschi di Siena - Prevista opposizione alla Corte d'appello in camera di consiglio - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.**

- Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, art. 195, comma 7.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

#### CORTE D'APPELLO DI FIRENZE

La Corte d'Appello di Firenze, Sezione I Civile, nella persona dei magistrati:

dr. Giulio De Simone - Presidente;

dr. Andrea Riccucci - Consigliere;

dr. Domenico Paparo - Consigliere relatore,

Ha pronunciato la seguente Ordinanza nel procedimento iscritto n. 381/14 VG, promosso da (Pizzichi Leonardo (avv. Giampiero Cassi e Gaia Sanzaniello);

Contro Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (avv. Salvatore Providenti, Gianfranco Randisi e Maria Gioconda De Gaetano Polverosi);

Con intervento del P.G. (e in quelle, ad essa riunite, iscritta al n. 382/14 VG e n. 383/14 VG, promosse, rispettivamente, da Fabretti Pietro (avv. Giampiero Cassi e Gaia Sanzaniello) e Di Tanno Tommaso (avv. Giampiero Cassi e Gaia Sanzaniello) entrambe contro (Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (avv. Salvatore Providenti, Gianfranco Randisi e Maria Gioconda De Gaetano Polverosi), con intervento del P.G.

La Corte letti gli atti del procedimento, osserva quanto segue:

la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (d'ora in avanti, anche solo Consob) con delibera n. 18855 in data 17 aprile 2014 ha applicato a Pizzichi Leonardo, Fabretti Pietro e Di Tanno Tommaso (unitamente ad altri esponenti della Banca Monte dei Paschi di Siena variamente sanzionati - obbligata in solido la Banca Monte dei Paschi di Siena s.p.a.) la sanzione pecuniaria amministrativa di € 25.000,00 ciascuno contestando loro la violazione (ascritta loro quali sindaci) «In relazione alla... omissione nel prospetto 2008» (prospetto informativo relativo all'offerta al pubblico di sottoscrizione e di ammissione alle negoziazioni di azioni della Banca rivenienti dall'aumento di capitale deliberato dall'assemblea dei soci del 6 marzo 2008) «di informazioni concernenti i TROR ai sensi degli artt. 191 e 195 decreto legislativo n. 58/98... degli artt. 94 commi 2 e 3 e 113, comma 1, del medesimo decreto»;



avverso tale delibera hanno proposto opposizione a questa Corte, ex art. 19.5 comma 4 del decreto legislativo n. 58/98, con atti uguali, Pizzichi Leonardo, Fabretti Pietro e Di Tanno Tommaso, deducendo, oltre a motivi di merito, motivi attinenti ai connotati del procedimento sanzionatorio dinanzi alla Consob e alla disciplina dell'opposizione dinanzi alla corte d'appello;

in sintesi, gli opposenti hanno sostenuto che la delibera sanzionatoria deve ritenersi illegittima per essere stati violati i principi del contraddittorio, della conoscenza degli atti istruttori, del giusto processo e della distinzione fra funzioni istruttorie e funzioni decisorie posti dall'art. 195 comma 2 del TUF, e quelli posti dall'art. 24 comma 1 della L. 262/2005, e ciò in quanto: - la Consob allo scopo della disciplina al suo interno del procedimento sanzionatorio aveva adottato la delibera n. 15086 del 21 giugno 2005 (relativa agli aspetti funzionali); - per effetto di quanto sopra gli interessati hanno la possibilità di presentare deduzioni all'Ufficio Sanzioni Amministrative (cui in precedenza la Divisione operativa ha trasmesso gli atti del procedimento e le sue valutazioni), e questo, considerate le valutazioni della Divisione operativa e le deduzioni dell'interessato, formula le sue conclusioni in ordine alla sussistenza o meno della violazione ed alla misura della sanzione da applicare, conclusioni delle quali è destinataria la Commissione che, in composizione collegiale, deve poi stabilire se accogliere o meno la proposta dell'Ufficio Sanzioni Amministrative; - tale procedimento contrasta con il principio del contraddittorio in quanto nella fase finale del procedimento ed immediatamente precedente la decisione della Commissione il soggetto interessato non è posto in grado di svolgere le sue difese; ciò in quanto l'interessato non può interloquire con la Commissione; - è esclusa la distinzione tra funzioni istruttorie e decisorie in quanto, nonostante vi sia una distinzione di ruoli fra gli Uffici, la Commissione, ricevendo la proposta dell'Ufficio Sanzioni Amministrative «perde la propria autonomia di giudizio» in quanto alla proposta non si contrappone un'attività difensiva dell'interessato e la Commissione non ha poteri di indagine ed approfondimento cosicché, di fatto, l'attività decisoria che dovrebbe essere demandata alla Commissione è rimessa all'Ufficio Sanzioni Amministrative preposto ad attività istruttoria; -elementi a conforto della tesi della illegittimità dello specifico procedimento sanzionatorio devono trarsi dalla sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in data 4 marzo 2014 (Grande Stevens/Italia ricorso n. 18640/10) con la quale, in relazione al procedimento sanzionatorio di cui all'art. 187 septies TUF (eguale a quello di cui all'art. 195 dello stesso TUF), era stato ritenuto: *a*) la natura sostanzialmente criminale delle sanzioni comminate dalla Consob con conseguente applicazione delle garanzie del giusto processo di cui all'art. 6 CEDU ai relativi procedimenti; *b*) il difetto di contraddittorio sulla conclusioni istruttorie dell'Ufficio Sanzioni Amministrative non viene comunicata agli interessati i quali, quindi, non possono difendersi proprio sul documento in relazione al quale la Consob fonda la propria decisione; *c*) l'assenza del requisito dell'imparzialità in quanto gli Uffici preposti all'istruttoria e la Commissione «... non sono che dei articolazioni di un medesimo organo amministrativo, che agiscono sotto l'autorità e la supervisione di un medesimo presidente» e ciò comporta «... l'esercizio consecutivo di funzioni di inchiesta e di giudizio in seno ad una medesima istituzione in materia penale»; *d*) la violazione dell'art. 6 § 3 CEDU che impone che l'accusato sia informato anche della qualificazione giuridica del fatto;

il procedimento di opposizione dinanzi alla corte d'appello (art. 195 comma 4 del decreto legislativo n. 58/98) è camerale, come reso evidente dall'art. 195 comma 7;

del decreto legislativo cit («La corte d'appello decide sull'opposizione in camera di consiglio, sentito il pubblico ministero, con decreto motivato»);

gli opposenti nella sostanza deducono l'illegittimità della delibera sanzionatoria per carenze di contraddittorio che si collocano all'interno del procedimento Consob, ma non pare corretto valutare le garanzie di difesa per segmenti del procedimento, prescindendo dalla considerazione della fase eventuale, a cognizione piena, dinanzi all'autorità giudiziaria; al riguardo occorre richiamare i principi espressi dalla Corte EDU nella detta sentenza n. 18640 del 4 marzo 2014 resa in un caso in cui si discuteva di sanzioni per illeciti ex art. 187 ter TUF dalla Corte stessa qualificate come sostanzialmente di natura penale; giova al riguardo ricordare che giusta tale sentenza (*cf.* paragrafo 94) «... al fine di stabilire la sussistenza di una «accusa in materia penale», occorre tener presente tre criteri: la qualificazione giuridica della misura in causa nel diritto nazionale, la natura stessa di quest'ultima, e la natura e il grado di severità della «sanzione» (Engel e altri c. Paesi Bassi, 8 giugno 1976, § 82, serie A n. 22). Questi criteri sono peraltro alternativi e non cumulativi: affinché si possa parlare di «accusa in materia penale» ai sensi dell'art. 6 § 1, è sufficiente che il reato in causa sia di natura «penale» rispetto alla Convenzione, o abbia esposto l'interessato a una sanzione che, per natura e livello di gravità, rientri in linea generale nell'ambito della «materia penale». Ciò non impedisce di adottare un approccio cumulativo se l'analisi separata di ogni criterio non permette di arrivare ad una conclusione chiara in merito alla sussistenza di una «accusa in materia penale» (Jussila c. Finlandia [GC], n. 73053/01, §§ 30 e 31, CEDU 2006-XIII, e Zaicevs c. Lettonia, n. 65022/01, § 31, CEDU 2007-IX -estratti-); parimenti occorre richiamare la giurisprudenza della Corte cost. (in particolare sentenza n. 104 del 2014) per la quale tutte le misure di carattere punitivo afflittivo (ivi comprese evidentemente quelle che l'ordinamento interno qualifica come sanzioni amministrative) devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto (principio espresso agli effetti della irretroattività delle disposizioni che introducono sanzioni amministrative);

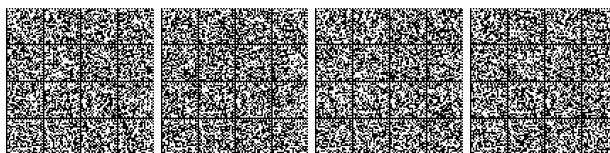


premessi che non è incompatibile con la Convenzione affidare la repressione di violazioni ad una autorità amministrativa quale è la Consob (paragrafo 138 sentenza Corte EDU cit.), il rispetto della Convenzione, a prescindere da carenze di contraddittorio che possano essersi verificate in alcune fasi del procedimento, viene assicurato dalla possibilità di ricorrere ad un giudice dotato di giurisdizione piena quale è la corte d'appello; la conclusione cui è giunta la Corte EDU è stata, quindi, nel senso che «... il procedimento dinanzi alla CONSOB non soddisfacesse tutte le esigenze dell'art. 6 della Convenzione, soprattutto per quanto riguarda la parità della armi tra accusa e difesa e il mancato svolgimento di una udienza pubblica che permettesse un confronto orale»; nonostante quanto precede la Corte ha escluso una automatica violazione dell'art. 6 della Convenzione proprio in quanto: 1) non era contrario alla Convenzione che le sanzioni, giusta la normativa interna, fossero inflitte da un'autorità amministrativa quale è la Consob; 2) occorreva che i soggetti destinatari passivi dei provvedimenti sanzionatori potessero impugnarli dinanzi ad un tribunale in grado di dare una decisione nel rispetto dell'art. 6 della Convenzione; 3) ciò era avvenuto nella fattispecie in quanto gli interessati si erano avvalsi della possibilità di impugnare le sanzioni inflitte dinanzi alla corte d'appello di Torino; il problema secondo la Corte EDU atteneva allo stabilire se tale Corte d'appello fosse «organo dotato di piena giurisdizione» ai sensi della sua giurisprudenza (questione risolta in senso affermativo), e se l'udienza svolta dinanzi a tale giudice fosse stata pubblica; è proprio in riferimento alla assenza di udienza pubblica che la Corte EDU è giunta alla conclusione della violazione della Convenzione («161. Alla luce di quanto esposto, la Corte ritiene che, anche se il procedimento dinanzi alla CONSOB non ha soddisfatto le esigenze di equità e di imparzialità oggettiva dell'art. 6 della Convenzione, i ricorrenti hanno beneficiato del successivo controllo da parte di un organo indipendente e imparziale dotato di piena giurisdizione, in questo caso la corte d'appello di Torino. Tuttavia, quest'ultima non ha tenuto un'udienza pubblica, fatto che, nel caso di specie, ha costituito una violazione dell'art. 6 § 1 della Convenzione»); la pubblicità dell'udienza, nell'assunto espresso dalla Corte EDU in tale decisione, ha, quindi, assunto una funzione centrale e di necessaria chiusura del sistema delle garanzie;

peraltro la giurisprudenza della Corte EDU in ordine alla imprescindibilità della udienza pubblica agli effetti del rispetto dell'art. 6 § 1 della Convenzione non esprime un principio assoluto valido per tutti i casi; ad es. nella sentenza in data 23 novembre 2006 nel caso Jussila contro Finlandia la Corte EDU dopo aver ribadito che tenere un'udienza pubblica è un principio fondamentale posto dall'art. 6 della Convenzione e che tale principio è di particolare importanza nella materia penale, ha osservato che «... l'obbligo di tenere un'udienza pubblica non è assoluto. L'art. 6 non esige necessariamente di tenere udienza in tutti i procedimenti. Ciò vale, in particolare, per i casi che non sollevano questione di credibilità o che non scatenano controversia sui fatti che necessitano di una udienza e per i quali i tribunali possono pronunciarsi in modo equo e ragionevole sulla base delle conclusioni presentate dalle parti e di altri elementi. Inoltre, la Corte ha riconosciuto che le autorità nazionali possono tener conto dei problemi di efficienza ed economicità, ritenendo, per esempio, che l'organizzazione sistematica di dibattiti possa costituire un ostacolo alla particolare diligenza richiesta in materia di sicurezza sociale ed, in definitiva, impedire il rispetto di un termine ragionevole ai sensi dell'art. 6 § 1...»; ancora in tale sentenza è stato osservato che «... in un procedimento di prima ed ultima istanza, l'udienza deve essere tenuta, salvo circostanze eccezionali che giustificano di farne a meno l'esistenza di tali circostanze dipende in gran parte dalla natura dei problemi di cui i tribunali sono investiti, e non dalla frequenza dei casi in cui si presentano...»;

la sanzione inflitta agli oppositori deve essere qualificata di natura lato sensu penale, nonostante l'ordinamento interno la qualifichi formalmente come sanzione amministrativa, in quanto sono vincolanti l'interpretazione data dalla Corte EDU e l'indicazione da essa fornita dei criteri in relazione ai quali vagliare l'effettiva natura di una sanzione; chiarito che la qualificazione

data dall'ordinamento interno non è dirimente, in quanto occorre verificare se una sanzione sia di natura «penale» agli effetti della applicazione della Convenzione, non può non considerarsi la particolare gravità afflittiva della sanzione pecuniaria prevista dall'art. 190 del decreto legislativo n. 58/98, per la violazione dell'art. 191 dello stesso decreto legislativo (infrazione contestata agli oppositori), in un importo da € 5.000,00 ad € 500.000,00; al riguardo occorre precisare che deve aversi riguardo, agli effetti che qui interessano, alla sanzione edittale e non a quella in concreto irrogata in quanto, ovviamente, l'individuazione della natura della sanzione prescinde dalle circostanze che ne determinano la modulazione fra il minimo ed il massimo; convince ulteriormente della detta natura lato sensu penale l'esclusione, disposta dall'art. 190 del decreto legislativo n. 58/98 dell'applicabilità dell'art. 16 L. 689/81 (pagamento in misura ridotta), e soprattutto il regime pubblicitario proprio delle sanzioni Consob; al riguardo occorre ricordare che giusta l'art. 195 comma 3 del decreto legislativo n. 58/98 «Il provvedimento di applicazione delle sanzioni è pubblicato per estratto nel Bollettino della Banca d'Italia o della CONSOB. La Banca d'Italia o la CONSOB, tenuto conto della natura della violazione e degli interessi coinvolti, possono stabilire modalità ulteriori per dare pubblicità al provvedimento, ponendo le relative spese a carico dell'autore della violazione, ovvero escludere la pubblicità del provvedimento, quando la stessa possa mettere gravemente a rischio i mercati finanziari o arrecare un danno sproporzionato alle parti»: la previsione di pubblicità (nel caso in esame è stata confermata la pubblicità normalmente prevista per estratto nel Bollettino della Consob), estensibile a forme ulteriori (quali la pubblicità su quotidiani), evidenzia ulteriormente il carattere afflittivo della sanzione, in ragione delle ripercussioni negative sull'immagine del soggetto colpito dal provvedimento sanzionatorio;



le considerazioni che precedono evidenziano una questione di legittimità costituzionale dell'art. 195 comma 7 del decreto legislativo n. 58/98, norma che potrebbe essere in contrasto con l'art. 117 Cost. in quanto non conforme all'art. 6 della Convenzione;

la questione oltre ad essere non manifestamente infondata, è rilevante in questo giudizio in quanto, accertata la natura lato sensu penale della sanzione giusta i vincolanti criteri di valutazione posti dalla Corte EDU, dovendo questa Corte d'appello necessariamente seguire il rito camerale imposto dall'art. 195 comma 7 del decreto legislativo n. 58/98 (senza che sia possibile una diversa interpretazione, salvo una inammissibile disapplicazione della norma, e senza che sia possibile introdurre il correttivo della pubblicità dell'udienza che, di per sé, renderebbe non camerale il procedimento), ed essendo il rito camerale, per definizione, caratterizzato dalla assenza di una pubblica udienza, essendo il giudizio di opposizione, secondo la giurisprudenza della Corte EDU suscettibile di integrare, in presenza di determinate condizioni, il sistema di garanzie che deve connotare il procedimento sanzionatorio, ove un giudizio che si svolge con il rito camerale fosse al riguardo idoneo, la conclusione obbligata sarebbe l'eccezione di illegittimità del procedimento sanzionatorio e del provvedimento sanzionatorio che lo conclude;

preme rilevare che il sospetto di non conformità a Costituzione (art. 117 comma 1) investe l'art. 195 comma 7 del decreto legislativo n. 58/98, e non anche le norme del codice di rito che prevedono il rito camerale; la Corte costituzionale in ordine a tale rito si è già espressa, ed occorre segnatamente ricordare la sentenza 543/1989 con la quale è stato affermato che secondo la costante giurisprudenza della Corte stessa «... il procedimento camerale non è di per sé in contrasto con il diritto di difesa, in quanto l'esercizio di quest'ultimo è variamente configurabile dalla legge, in relazione alle peculiari esigenze dei vari processi purché ne vengano assicurati lo scopo e la funzione, cioè la garanzia del contraddittorio, in modo che sia escluso ogni ostacolo a far valere le ragioni delle parti»; nella stessa sentenza è stato osservato che «... L'adozione della procedura camerale, anche nei casi in cui si è in presenza di elementi di giurisdizione contenziosa, risponde dunque a criteri di politica legislativa, inerenti alla valutazione che il legislatore compie circa l'opportunità di adottare determinate forme processuali in relazione alla natura degli interessi da regolare ed, in quanto tale, sfugge quindi al sindacato di questa Corte «nei limiti in cui, ovviamente, non si risolve nella violazione di specifici precetti costituzionali e non sia viziata da irragionevolezza 9 (ordinanza n. 748 del 1988 e sentenza n. 142 del 1970)»; la Corte cost. nella detta sentenza, non ha mancato di rilevare che il rito camerale non viola il diritto di prova in quanto anche nel rito camerale in appello è possibile acquisire ogni specie di prova precostituita e procedere alla formazione di qualsiasi prova costituenda, purché il relativo modo di assunzione - comunque non formale nonché atipico - risulti, da un lato, sempre compatibile con la natura camerale del procedimento, e, dall'altro, non violi il principio generale della idoneità degli atti processuali al raggiungimento del loro scopo...»;

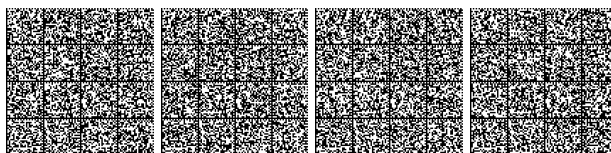
la questione però non è quella di stabilire se il rito camerale assicuri sufficientemente la difesa od il contraddittorio, bensì quella di stabilire se un'opposizione avanti ad un giudice dotato di giurisdizione piena ma vincolato al rito camerale possa integrare carenze del procedimento sanzionatorio Consob; una risposta negativa al quesito porrebbe il detto art. 195 comma 7 del decreto legislativo in contrasto con l'art. 6 § 1 della Convenzione e, quindi, con l'art. 117 Cost.; il dubbio al riguardo non è manifestamente infondato stante la ricordata giurisprudenza della Corte EDU laddove ha segnalato la particolare importanza dell'udienza pubblica quando si discute di sanzioni penali; certo, come si è detto, il principio della pubblicità dell'udienza non è stato espresso in termini assoluti, e la necessità o meno di una pubblica udienza va ricostruita in relazione alla natura della questione controversa, ma tale operazione si risolve nel giudizio di conformità all'art. 117 comma 1 Cost. della detta norma, conformità sulla quale questa Corte non può non esprimere un dubbio sulla base della giurisprudenza della Corte EDU (analoga questione, per altro, risulta sollevata recentemente dalla Corte d'appello di Genova; con ordinanza 10.12.14 - 8.1.15).

P.Q.M.

*La Corte, visto l'art. 23 della Legge 11 marzo 1953 n. 87, dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 195 comma 7 del decreto legislativo del 24 febbraio 1998 n. 58 in relazione all'art. 117 comma 1 della Costituzione; dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il presente giudizio; ordina che a cura della Cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri; dispone altresì che l'ordinanza venga comunicata anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Firenze in Camera di consiglio il 15 gennaio 2015.

*Il Presidente:* DE SIMONE





N. 183

*Ordinanza del 16 aprile 2015 della Corte d'appello di Firenze**nei procedimenti civili riuniti promossi da Gorgoni Lorenzo, Querci Carlo e Campaini Turiddo contro CONSOB***Sanzioni amministrative - Sanzioni amministrative emesse dalla CONSOB nei confronti del Direttore Generale e di altri esponenti del Monte dei Paschi di Siena - Prevista opposizione alla Corte d'appello in camera di consiglio - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.**

- Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, art. 195, comma 7.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

## LA CORTE D'APPELLO DI FIRENZE

## SEZIONE I CIVILE

Composta da:

Giulio De Simone - Presidente;  
Andrea Riccucci - Consigliere rel.  
Domenico Paparo - Consigliere.

Nel procedimento n. 363/14 V.G. promosso da Lorenzo Gorgoni domiciliato in Firenze, via Sant'Egidio n.16 presso l'avv. Nicola Pabis Ticci che lo rappresenta e difende come da procura in calce al ricorso unitamente agli avv. Francesco Carbonetti, Emanuele Marrocco e Roberto della Vecchia di Roma, opponente;

Contro CONSOB domiciliata in Firenze, via P. Villari n. 39 presso l'avv. Andrea Vannini e rappresentata e difesa dagli avv. Salvatore Providenti, Gianfranco Randisi e Elisabetta Cappariello che la rappresentano e difendono come da procura a margine della comparsa di costituzione, opposta;

P.G. - intervenuto;

Cui è riunito - Il procedimento n. 364/14 V.G. promosso da Querci Carlo domiciliato in Firenze, via Sant'Egidio n. 16 presso l'avv. Nicola Pabis Ticci che lo rappresenta e difende come da procura in calce al ricorso unitamente agli avv. Francesco Carbonetti, Emanuele Marrocco e Roberto della Vecchia di Roma - opponente;

Contro CONSOB domiciliata in Firenze, via P. Villari n. 39 presso l'avv. Andrea Vannini e rappresentata e difesa dagli avv., Salvatore Providenti, Gianfranco Randisi e Elisabetta Cappariello che la rappresentano e difendono come da procura a margine della comparsa di costituzione opposta;

P.G. - intervenuto;

Cui è riunito - Il procedimento n. 365/14 V.G., promosso da Campaini Turiddo domiciliato in Firenze, via Sant'Egidio n. 16 presso l'avv. Nicola Pabis Ticci che lo rappresenta e difende come da procura in calce al ricorso unitamente agli avv. Francesco Carbonetti, Emanuele Marrocco e Roberto della Vecchia di Roma, - opponente;

Contro CONSOB domiciliata in Firenze, via P. Villari n. 39 presso l'avv. Andrea Vannini e rappresentata e difesa dagli avv. Salvatore Providenti, Gianfranco Randisi e Elisabetta Cappariello che la rappresentano e difendono come da procura a margine della comparsa di costituzione - opposta;

P.G. - intervenuto.

Ha emesso il seguente decreto.

1. Con ricorso ritualmente notificato alla controparte Lorenzo Gorgoni, Querci Carlo e Campaini Turiddo hanno proposto opposizione ex art. 195 comma 4 del decreto legislativo n. 58/98 avverso la delibera n. 18885 del 17 aprile 2014 di applicazione ex art. 196 comma 2 del medesimo TUIF nei confronti dei predetti della sanzione amministrativa pecuniaria di € 25.000,00= ai sensi dell'art. 191 comma 2 e per violazione degli artt. 94 commi 2 e 3 e 113 comma 1 del TUIF con riferimento alla mancata «disclosure», ovvero segnalazione, nel prospetto informativo relativo all'offerta al pubblico di sottoscrizione e di ammissione alla negoziazione di azione della Banca rinvenienti dall'aumento di capitale



deliberato dall'assemblea dei soci del 6 marzo 2008 nel contesto del piano di finanziamento relativo all'acquisto dal Banco Santander S.A. del 100% delle azioni di Banca Antonveneta S.p.A., degli strumenti derivati (aventi come sottostante gli strumenti finanziari convertibili in azioni MPS denominati Fresh 2008 emessi nel contesto della sottoscrizione dell'aumento di capitale della Banca da J.P. Morgan Chase a mezzo del veicolo The Bank of New York S.A. in qualità di fiduciaria) denominati in sigla TROR, sottoscritti dalla Fondazione MPS.

2. tutti gli incolpati hanno esposto a fondamento del reclamo i seguenti motivi:

a) l'intervenuta prescrizione ai sensi dell'art. 28 della legge numero 689/81 del diritto a riscuotere la sanzione essendo decorsi oltre cinque anni dalla data di pubblicazione del prospetto a quella di notifica della violazione;

inapplicabile essendo al riguardo il termine del 30 maggio 2008, quale termine di chiusura dell'offerta e di inizio della negoziazione del titolo, ai fini della decorrenza del termine prescrizionale, dato che nessuna modifica si era resa necessaria rispetto alla approvazione del prospetto in data 23 aprile 2008 ai sensi degli artt. 94 comma 7 e 103 comma 2 TUIF; ed egualmente essendo nella specie inapplicabile il criterio di riferimento della notifica alla data della consegna del plico dall'ufficiale giudiziario, dato che in materia di prescrizione l'atto introduttivo produce effetto dal momento in cui esso viene a conoscenza del destinatario della notifica; e dovendosi ritenere l'illecito consumato ai più alla data di approvazione del prospetto da parte della CONSOB, ovvero alla data del 23 aprile 2008, e non certo al momento di chiusura dell'offerta ovvero al 30 maggio 2008; tenuto conto comunque che la mancata precisazione delle informazioni di cui agli artt. 94 comma 7 e 103 comma 2 costituiscono autonome ipotesi di violazione;

b) previa disapplicazione dei relativi regolamenti, si chiede declaratoria di illegittimità della procedura per violazione dei principi indicati al comma 2 dell'art. 195 TUIF;

in particolare:

violazione del contraddittorio per mancata audizione dell'incolpato da parte del collegio decidente, che decide sulla base della relazione dell'ufficio sanzioni amministrative ;

violazione del principio di conoscenza degli atti istruttori in quanto la relazione dell'ufficio sanzioni amministrative non è portata a conoscenza del soggetto incolpato;

violazione del principio della distinzione fra funzioni istruttorie e decisorie, dato che la commissione decide sulla base della relazione dell'ufficio sanzioni amministrative senza potere svolgere alcuna attività di controllo e semplicemente recependo le indicazioni fornite dal suddetto ufficio.

L'opponente pur consapevole della affermata legittimità di questa procedura secondo ormai consolidato indirizzo anche di legittimità, deduce peraltro una recente decisione della corte europea dei diritti dell'uomo in data 4 marzo 2014, che avrebbe affermato la violazione dei principi del contraddittorio con riferimento a procedura analoga a quella per cui è causa.

c) la natura discriminatoria del provvedimento, che avrebbe colpito l'opponente nonostante la sua palese ignoranza dei fatti oggetto di contestazione, mentre sarebbe stato tenuto fuori delle incriminazioni il direttore generale VIGNI, che invece aveva personalmente dato luogo alla predisposizione del prospetto informativo;

d) illegittimo il provvedimento in quanto contraddittorio dato che la autorità di vigilanza aveva approvato il prospetto informativo senza chiedere ulteriori precisazioni con riferimento al finanziamento effettuato dalla J.P. Morgan a mezzo dei proventi ottenuti dalla collocazione dei FRESH 2008, come riferito dalla Banca a seguito della richiesta di chiarimenti della CONSOB: in particolare l'autorità di controllo non aveva ritenuto necessario approfondire i fossero soggetti sottoscrittori, anche indirettamente, dei suddetti strumenti finanziari;

e) non procedibile l'ipotesi di violazione amministrativa, in quanto corrispondente alle condotte perseguite in sede penale nell'ambito del procedimento ancora in corso: ai sensi dell'art. 9 della legge numero 689/81 il principio di specialità e la prevalenza della violazione di tipo penale determinano la inammissibilità di un procedimento in questa sede per i medesimi fatti oggetto del giudizio penale; in particolare l'art. 191 TUIF che prevede la sanzione amministrativa ipotizza una fattispecie sovrapponibile a quella, penalmente rilevante, di cui all'art. 173-bis TUIF che ha inoltre elementi di specialità rispetto alla prima, con conseguente applicabilità dell'art. 9 l. 689/81;

In ipotesi comunque si afferma applicabile l'art. 24 della legge suddetta considerata la natura pregiudiziale della violazione amministrativa rispetto a quella penale;

f) incompatibilità dell'incolpazione nei confronti degli oppositori, estranei ai procedimenti penali, degli esiti del procedimento penale in relazione alla BMPS, la cui posizione è stata archiviata ritenendosi le condotte penali prive di esiti vantaggiosi per la Banca, ma con profitti riferibili ai singoli inquisiti personalmente;

g) genericità delle imputazioni con riferimento alla responsabilità attribuita agli incolpati per le omesse informazioni sul prospetto 2008, basate in pratica sulla sola considerazione della sua qualità di consigliere di amministrazione, pur se non esecutivo;



h) assenza di una previsione di illecito relativo all'omesso controllo del prospetto informativo, e dunque violazione del principio di tipicità, dato che la norma applicata, ovvero l'art. 191 comma 2 TUIF prevede e disciplina soltanto condotte attive di chi viola le condotte descritte dagli artt. 94 e 113, ma non l'omesso controllo su di esse;

i) inesistenza di una responsabilità degli incolpati per fatti contestati a loro non noti ed addebitati solo in quanto dal medesimo «conoscibili» essendo pacifico che il prospetto fu sottoscritto e redatto dal Presidente del CDA, Mussari, e dal direttore generali Vigni; e considerato che anche la CONSOB fu in grado di rilevare la sottoscrizione indiretta dei FRESH 2008 da parte della Fondazione a mezzo della sottoscrizione dei TROR solo in esito all'accesso agli esiti delle indagini svolte in sede penale; mentre non esistevano assolutamente «elementi di attenzione» che avrebbero dovuto indurre i consiglieri non esecutivi (avendo conferito delega) a chiedere chiarimenti ed approfondimenti in relazione all'omessa segnalazione della sottoscrizione dei TROR da parte della Fondazione: i fatti indicati dalla CONSOB erano noti e nessuno - neppure quest'ultima - ritenne fossero meritevoli di approfondimento.

Inoltre la responsabilità degli incolpati sarebbe esclusa pure dal comportamento scorretto e doloso degli amministratori delegati, che, pur conoscendola, nascosero l'esistenza dei TROR e non misero dunque i consiglieri in condizione di valutarne la rilevanza: tanto vero che il procedimento penale per questi fatti non ha visto imputato l'opponente ed è ancora in corso.

i) Inesistenza della fattispecie ascritta in quanto:

l'informazione oggetto di contestazione non era prevista dallo schema di prospetto nella specie applicabile;

neppure era essenziale in relazione all'informazione necessaria agli investitori, considerato che l'informazione relativa alle modalità di sottoscrizione dell'aumento di capitale da parte della J.P. Morgan fu inserita su esplicita richiesta della medesima CONSOB, la quale nulla chiese sui soggetti sottoscrittori dei Fresh, pur essendo informata del fatto che dalla vendita di questi la J.P. Morgan aveva conseguito la liquidità necessaria per sottoscrivere l'aumento di capitale a lei riservato; d'altra parte tale informazione neppure rilevava ai fini del controllo degli assetti proprietari, dato che l'acquisto - delle azioni BMPS in cui erano convertibili i Fresh 2008 da parte della Fondazione era possibile solo a scadenza dei derivati, ovvero tra il 2013 ed il 2014: dunque certo non entro i 60 giorni previsti dalla normativa di settore.

Infine la notizia non era rilevante in relazione al «merito creditizio della Banca emittente»; infatti l'aumento di capitale era per 5 miliardi in azioni offerte in opzione agli azionisti e per quanto riguarda la maggioranza di spettanza della Fondazione, già assicurate alla medesima con l'assicurazione dell'esercizio del diritto; e solo 1 miliardo era stato previsto come riservato alla J.P. Morgan, rimando comunque poco rilevante, in relazione al merito creditizio della emittente - i cui valori patrimoniali e finanziari erano ampiamente esposti nel prospetto in adesione ai requisiti di modello - sapere se i Fresh erano stati già collocati sul mercato e presso chi, anzi il loro acquisto da parte dell'azionista di maggioranza non avrebbe che confermato gli investitori in relazione alla bontà dell'operazione.

3. CONSOB nei costituirsi ha chiesto conferma del provvedimento reclamato, osservando:

infondata l'eccezione di prescrizione data la natura permanente della violazione consumata solo con la chiusura dell'offerta, ovvero al 30/5/2008;

inammissibili le eccezioni di natura processuale in difetto di deduzione di una concreta lesione del diritto di difesa (Cass. Sez. un. 20935/09); non senza considerare che l'opponente aveva pure avuto accesso alla relazione dell'USA; e che le sentenze suddette avevano ribadito la correttezza del meccanismo sanzionatorio disciplinato dalle delibere oggetto di eccezione; mentre la citata sentenza della CEDU non affermava violazioni con riferimento al procedimento in esame;

in punto di eccezione contraddittorietà per tardiva contestazione della omissione, in quanto accertata e rilevata solo in esito alle verifiche svolte solo a partire dal 2012;

in relazione alla assunta violazione dell'art. 9 l. 689/81, che il procedimento penale inerisce altri soggetti distinti dall'opponente e attualmente è in fase di indagini;

in relazione alla assunta applicabilità dell'art. 24 l. 689/81 che la violazione amministrativa non costituisce presupposto per l'esistenza del reato di falso in prospetto comunque contestato a soggetti diversi da Campaini Turiddu; che sia comunque irrilevante nella specie l'avvenuta archiviazione del procedimento penale a carico della BMPS;

che non coglie nel segno l'assunto di genericità dell'incolpazione, invece fondata sulla contestazione di omessa vigilanza sulla completezza del prospetto informativo;

che non vi sarebbe violazione del principio di tipicità della violazione dato che l'art. 191 comma 2 colpisce chiunque non si sia attivato per impedire la pubblicazione di un prospetto informativo inidoneo;



che non può escludersi la responsabilità di Campaini Turiddo quale amministratore senza delega per omesso necessario controllo sulla gestione dei delegati, anche tenuto conto della previsione dell'art. 2381 comma 3 c.c.; non senza considerare la rilevanza strategica dell'operazione di acquisto della Banca Antonveneta nel contesto dell'attività economica della BMPS;

che nel merito ai contestata violazione sussiste tenuto conto in sostanza della funzione di garanzia in favore degli investitori istituzionali che avevano sottoscritto i titoli Fresh 2008 ma avevano preteso di trasferire il rischio relativo sulla fondazione con il meccanismo dei titoli derivati; e fattibilità dell'aumento di capitale riservato riferibile all'acquisto indiretto della metà dei titoli Fresh 2008 da parte della Fondazione con eliminazione dei rischi di collocamento dei titoli.

4. Il P.G. è intervenuto, ma non ha concluso.

5. Sentite le parti all'odierna udienza il Collegio, riunite per connessione le procedure sopra indicate in epigrafe, ha riservato la decisione.

6. Come si è visto al punto 2 lettera *b*) che precede, tra l'altro, l'opponente ha sostenuto che la delibera sanzionatoria deve ritenersi illegittima per essere stati violati i principi del contraddittorio, della conoscenza degli atti istruttori e della distinzione fra funzioni istruttorie e funzioni decisorie posti dall'art. 195 comma 2 del TUF, e quelli posti dall'ad. 24 comma 1 della L. 262/2005.

Elementi a conforto della tesi della illegittimità dello specifico procedimento sanzionatorio devono trarsi dalla sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in data 4 marzo 2014 (Grande Stevens/Italia ricorso n. 18640/10) con la quale, in relazione al procedimento sanzionatorio di cui all'art. 187-*septies* TUF (eguale a quello di cui all'art. 195 dello stesso TUF), sono stati accertati vizi dovuti:

*a*) al fatto che la relazione dell'Ufficio Sanzioni Amministrative non viene comunicata agli interessati i quali, quindi, non possono difendersi proprio sul documento in relazione al quale la Consob fonda la propria decisione;

*b*) gli interessati non hanno la possibilità di interrogare o far interrogare le persone ascoltate dagli Uffici della Consob durante l'istruttoria;

*c*) gli interessati non hanno la possibilità di partecipare alla seduta nella quale la Commissione in composizione collegiale decide sull'applicazione della sanzione;

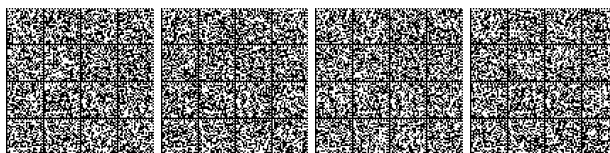
sempre in tale sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo è stata affermata per la Commissione la sussistenza della indipendenza ma non anche dell'imparzialità in quanto gli Uffici preposti all'istruttoria e la Commissione non sono che dei rami dello stesso organo amministrativo, che agiscono sotto l'autorità e la supervisione di uno stesso Presidente» e ciò comporta l'esercizio consecutivo delle funzioni di inchiesta e di decisione nel seno di una stessa istituzione, ciò che è incompatibile, ad avviso della Corte, con l'esigenza di imparzialità»;

il procedimento di opposizione dinanzi alla corte d'appello (art. 195 comma 4 del decreto legislativo n. 58/98) è camerale, come reso evidente dall'art. 195 comma 7 del decreto legislativo cit («La corte d'appello decide sull'opposizione in camera di consiglio, sentito il pubblico ministero, con decreto motivato»);

l'opponente nella sostanza deduce l'illegittimità della delibera sanzionatoria per carenze di contraddittorio che si collocano all'interno del procedimento Consob, ma non pare corretto valutare le garanzie di difesa per segmenti del procedimento, prescindendo dalla considerazione della fase eventuale, a cognizione piena, dinanzi all'autorità giudiziaria;

al riguardo occorre richiamare i principi espressi dalla Corte EDU nella detta sentenza n. 18640 del 04 marzo 2014 resa in un caso in cui si discuteva di sanzioni per illeciti ex art. 187-*ter* TUF dalla Corte stessa qualificate come sostanzialmente di natura penale;

giòva al riguardo ricordare che giusta tale sentenza (*cf.* paragrafo 94) «... al fine di stabilire la sussistenza di una «accusa in materia penale», occorre tener presenti tre criteri: la qualificazione giuridica della misura in causa nel diritto nazionale, la natura stessa di quest'ultima, e la natura e il grado di severità della «sanzione» (Engel e altri c. Paesi Bassi, 8 giugno 1976, § 82, serie A n. 22). Questi criteri sono peraltro alternativi e non cumulativi: affinché si possa parlare di «accusa in materia penale» ai sensi dell'art. 6 § 1, è sufficiente che il reato in causa sia di natura «penale» rispetto alla Convenzione, o abbia esposto l'interessato a una sanzione che, per natura e livello di gravità, rientri in linea generale nell'ambito della «materia penale». Ciò non impedisce di adottare un approccio cumulativo se l'analisi separata di ogni criterio non permette di arrivare ad una conclusione chiara in merito alla sussistenza di una «accusa in materia penale» (Jussila c. Finlandia [GC], n. 73053/01, §§ 30 e 31, CEDU 2006 X111, e Zaicevs c. Lettonia, n. 65022/01, § 31, CEDU 2007-1X (estratti))»;



parimenti occorre richiamare la giurisprudenza della Corte cost. (in particolare sentenza n. 104 del 2014) per la quale tutte le misure di carattere punitivo afflittivo (ivi comprese evidentemente quelle che l'ordinamento interno qualifica come sanzioni amministrative) devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto (principio espresso agli effetti della irretroattività delle disposizioni che introducono sanzioni amministrative);

premesso che non è incompatibile con la Convenzione affidare la repressione di violazioni ad una autorità amministrativa quale è la Consob (paragrafo 138 sentenza Corte EDU del 4 marzo 2014 cit.), il rispetto della Convenzione, a prescindere da carenze di contraddittorio che possano essersi verificate in alcune fasi del procedimento, viene assicurato dalla possibilità di ricorrere ad un giudice dotato di giurisdizione piena quale è la corte d'appello;

la conclusione cui è giunta la Corte EDU è stata, quindi, nel senso che «... il procedimento dinanzi alla CONSOB non soddisfacesse tutte le esigenze dell'art. 6 della Convenzione, soprattutto per quanto riguarda la parità della armi tra accusa e difesa e il mancato svolgimento di una udienza pubblica che permettesse un confronto orale»;

nonostante quanto precede la Corte ha escluso una automatica violazione dell'art. 6 della Convenzione proprio in quanto:

1) non era contrario alla Convenzione che le sanzioni, giusta la normativa interna, fossero inflitte da un'autorità amministrativa quale è la Consob;

2) occorreva che i soggetti destinatari passivi dei provvedimenti sanzionatori potessero impugnarli dinanzi ad un tribunale in grado di dare una decisione nel rispetto dell'art. 6 della Convenzione;

3) ciò era avvenuto nella fattispecie in quanto gli interessati si erano avvalsi della possibilità di impugnare le sanzioni inflitte dinanzi alla corte d'appello di Torino;

il problema secondo la Corte EDU atteneva allo stabilire se tale Corte d'appello fosse «organo dotato di piena giurisdizione» ai sensi della sua giurisprudenza (questione risolta in senso affermativo), e se l'udienza svolta dinanzi a tale giudice fosse stata pubblica;

è proprio in riferimento alla assenza di udienza pubblica che la Corte EDU è giunta alla conclusione della violazione della Convenzione («161. Alla luce di quanto esposto, la Corte ritiene che, anche se il procedimento dinanzi alla CONSOB non ha soddisfatto le esigenze di equità e di imparzialità oggettiva dell'art. 6 della Convenzione, i ricorrenti hanno beneficiato del successivo controllo da parte di un organo indipendente e imparziale dotato di piena giurisdizione, in questo caso la corte d'appello di Torino. Tuttavia, quest'ultima non ha tenuto un'udienza pubblica, fatto che, nel caso di specie, ha costituito una violazione dell'art. 6 § 1 della Convenzione.»);

la pubblicità dell'udienza, nell'assunto espresso dalla Corte EDU in tale decisione, ha, quindi, assunto una funzione centrale e di necessaria chiusura del sistema delle garanzie;

per altro la giurisprudenza della Corte EDU in ordine alla imprescindibilità della udienza pubblica agli effetti del rispetto dell'art. 6 § 1 della Convenzione non esprime un principio assoluto valido per tutti i casi;

ad es. nella sentenza in data 23 novembre 2006 nel caso Jussila contro Finlandia la Corte EDU, dopo aver ribadito che tenere un'udienza pubblica è un principio fondamentale posto dall'art. 6 della Convenzione e che tale principio è di particolare importanza nella materia penale, ha osservato che «... l'obbligo di tenere un'udienza pubblica non è assoluto. L'art. 6 non esige necessariamente di tenere udienza in tutti i procedimenti. Ciò vale, in particolare, per i casi che non sollevano questione di credibilità o che non scatenano controversia sui fatti che necessitano di una udienza e per i quali i tribunali possono pronunciarsi in modo equo e ragionevole sulla base delle conclusioni presentate dalle parti e di altri elementi. Inoltre, la Corte ha riconosciuto che le autorità nazionali possono tener conto dei problemi di efficienza ed economicità, ritenendo, per esempio, che l'organizzazione sistematica di dibattiti possa costituire un ostacolo alla particolare diligenza richiesta in materia di sicurezza sociale ed, in definitiva, impedire il rispetto di un termine ragionevole ai sensi dell'art. 6 § 1...»;

ancora in tale sentenza è stato osservato che «... in un procedimento di prima ed ultima istanza, l'udienza deve essere tenuta, salvo circostanze eccezionali che giustifichino di farne a meno l'esistenza di tali circostanze dipende in gran parte dalla natura dei problemi di cui i tribunali sono investiti, e non dalla frequenza dei casi in cui si presentano...».

La sanzione inflitta all'opponente deve essere qualificata di natura lato sensu penale, nonostante l'ordinamento interno la qualifichi formalmente come sanzione amministrativa, in quanto sono vincolanti l'interpretazione data dalla Corte EDU e l'indicazione da essa fornita dei criteri in relazione ai quali vagliare l'effettiva natura di una sanzione; chiarito che la qualificazione data dall'ordinamento interno non è dirimente, in quanto occorre verificare se una sanzione sia di natura «penale» agli effetti della applicazione della Convenzione, non può non considerarsi la particolare gravità afflittiva della sanzione pecuniaria prevista dall'art. 191 comma 2 del decreto legislativo n. 58/98, per la violazione degli artt. 94 commi 2 e 3 e 113 comma 1 del TUIF (infrazione contestata all'opponente), in un importo da € 5.000,00 ad € 500.000,00.



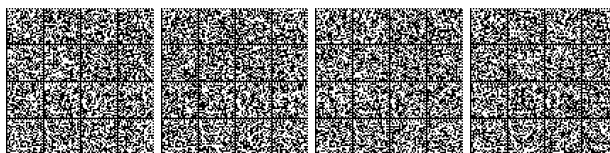
Al riguardo occorre precisare che deve aversi riguardo, agli effetti che qui interessano, alla sanzione edittale e non a quella in concreto irrogata in quanto, ovviamente, l'individuazione della natura della sanzione prescinde dalle circostanze che ne determinano la modulazione fra il minimo ed il massimo; convince ulteriormente della detta natura lato sensu penale l'esclusione, disposta dall'ad. 190 del d.lgs. 58/98 dell'applicabilità dell'art. 16 L. 689/81 (pagamento in misura ridotta), e soprattutto il regime pubblicitario proprio delle sanzioni Consob. Bisogna inoltre ricordare che giusta l'art. 195 comma 3 del decreto legislativo n. 58/98 «Il provvedimento di applicazione delle sanzioni è pubblicato per estratto nel Bollettino della Banca d'Italia o della CONSOB. La Banca d'Italia o la CONSOB, tenuto conto della natura della violazione e degli interessi coinvolti, possono stabilire modalità ulteriori per dare pubblicità al provvedimento, ponendo le relative spese a carico dell'autore della violazione, ovvero escludere la pubblicità del provvedimento, quando la stessa possa mettere gravemente a rischio i mercati finanziari o arrecare un danno sproporzionato alle parti»: la previsione di pubblicità (nel caso in esame è stata confermata la pubblicità normalmente prevista per estratto nel Bollettino della Consob), estensibile a forme ulteriori (quali la pubblicità su quotidiani), evidenzia ulteriormente il carattere afflittivo della sanzione, in ragione delle ripercussioni negative sull'immagine del soggetto colpito dal provvedimento sanzionatorio.

Le considerazioni che precedono evidenziano una questione di legittimità costituzionale dell'art. 195 comma 7 del decreto legislativo n. 58/98, norma che potrebbe essere in contrasto con l'art. 117 Cost. in quanto non conforme all'art. 6 della Convenzione.

La questione oltre ad essere non manifestamente infondata, è rilevante in questo giudizio in quanto, accertata la natura lato sensu penale della sanzione giusta i vincolanti criteri di valutazione posti dalla Corte EDU, dovendo questa Corte d'appello necessariamente seguire il rito camerale imposto dall'art. 195 comma 7 del decreto legislativo n. 58/98 (senza che sia possibile una diversa interpretazione, salvo una inammissibile disapplicazione della norma, e senza che sia possibile introdurre il correttivo della pubblicità dell'udienza che, di per sé, renderebbe non camerale il procedimento), ed essendo il rito camerale, per definizione, caratterizzato dalla assenza di una pubblica udienza, essendo il giudizio di opposizione, secondo la giurisprudenza della Corte EDU suscettibile di integrare, in presenza di determinate condizioni, il sistema di garanzie che deve connotare il procedimento sanzionatorio, ove un giudizio che si svolge con il rito camerale fosse al riguardo idoneo, la conclusione obbligatoria sarebbe l'eccezione di illegittimità del procedimento sanzionatorio e del provvedimento sanzionatorio che lo conclude.

Preme rilevare che il sospetto di non conformità a Costituzione (art. 117 comma 1) investe l'art. 195 comma 7 del decreto legislativo n. 58/98, e non anche le norme del codice di rito che prevedono il rito camerale; la Corte costituzionale in ordine a tale rito si è già espressa, ed occorre segnatamente ricordare la sentenza n. 543/1989 con la quale è stato affermato che secondo la costante giurisprudenza della Corte stessa «... il procedimento camerale non è di per sé in contrasto con il diritto di difesa, in quanto l'esercizio di quest'ultimo è variamente configurabile dalla legge, in relazione alle peculiari esigenze dei vari processi purché ne vengano assicurati lo scopo e la funzione, cioè la garanzia del contraddittorio, in modo che sia escluso ogni ostacolo a far valere le ragioni delle parti»; nella stessa sentenza è stato osservato che «... L'adozione della procedura camerale, anche nei casi in cui si è in presenza di elementi di giurisdizione contenziosa, risponde dunque a criteri di politica legislativa, inerenti alla valutazione che il legislatore compie circa l'opportunità di adottare determinate forme processuali in relazione alla natura degli interessi da regolare ed, in quanto tale, sfugge quindi al sindacato di questa Corte «nei limiti in cui, ovviamente, non si risolve nella violazione di specifici precetti costituzionali e non sia viziata da irragionevolezza» (ordinanza n. 748 del 1988 e sentenza n. 142 del 1970)»; la Corte cost. nella detta sentenza, non ha mancato di rilevare che il rito camerale non viola il diritto di prova in quanto «... anche nel rito camerale in appello è possibile acquisire ogni specie di prova precostituita e procedere alla formazione di qualsiasi prova costituenda, purché il relativo modo di assunzione - comunque non formale nonché atipico - risulti, da un lato, sempre compatibile con la natura camerale del procedimento, e, dall'altro, non violi il principio generale della idoneità degli atti processuali al raggiungimento del loro scopo...».

La questione però non è quella di stabilire se il rito camerale assicuri sufficientemente la difesa od il contraddittorio, bensì quella di stabilire se un'opposizione avanti ad un giudice dotato di giurisdizione piena ma vincolato al rito camerale possa integrare carenze del procedimento sanzionatorio Consob; una risposta negativa al quesito porrebbe il detto art. 195 comma 7 del decreto legislativo in contrasto con l'art. 6 § 1 della Convenzione e, quindi, con l'art. 117 Cost.; il dubbio al riguardo non è manifestamente infondato stante la ricordata giurisprudenza della Corte EDU laddove ha segnalato la particolare importanza dell'udienza pubblica quando si discute di sanzioni penali; certo, come si è detto, il principio della pubblicità dell'udienza non è stato espresso in termini assoluti, e la necessità o meno di una pubblica udienza va ricostruita in relazione alla natura della questione controversa, ma tale operazione si risolve nel giudizio di conformità all'art. 117 comma 1 Cost. della detta norma, conformità sulla quale questa Corte non può non esprimere un dubbio sulla base della giurisprudenza della Corte EDU (analoga questione, per altro, risulta sollevata recentemente dalla Corte d'appello di Genova; con ordinanza 10 dicembre 2014 - 8 gennaio 2015).



P.Q.M.

*La Corte, visto l'art. 23 della L. 11 marzo 1953 n. 87, dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 195 comma 7 del decreto legislativo 24 febbraio 1998 n. 58 in relazione all'art. 117 comma 1 della Costituzione; dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il presente giudizio; ordina che a cura della Cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri; dispone altresì che l'ordinanza venga comunicata anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Firenze in camera di consiglio il 15 gennaio 2015.

*Il Presidente:* DE SIMONE

15C00267

N. 184

*Ordinanza del 15 aprile 2015 della Corte d'appello di Firenze  
nel procedimento civile promosso da Caltagirone Francesco Gaetano contro CONSOB*

**Sanzioni amministrative - Sanzioni amministrative emesse dalla CONSOB nei confronti del Direttore Generale e di altri esponenti del Monte dei Paschi di Siena - Prevista opposizione alla Corte d'appello in camera di consiglio - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.**

- Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, art. 195, comma 7.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

## LA CORTE D' APPELLO DI FIRENZE

### SEZIONE I CIVILE

Composta da:

Giulio De Simone, Presidente;  
Andrea Riccucci, Consigliere rel.;  
Domenico Paparo, Consigliere.

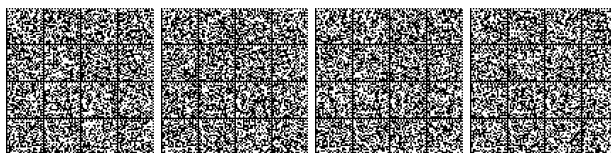
Nel procedimento n. 310/14 V.G. promosso da: Francesco Gaetano Caltagirone domiciliato in Firenze, via G. Menotti n. 6 presso l'avv. Prof. Ilaria Pagni e Giuseppe Guizzi che lo rappresentano e difendono come da procura a margine del ricorso unitamente all'avv. Bruno Manzone di Roma, opponente;

Contro CONSOB domiciliata in Firenze, via P. Villari n. 39 presso l'avv. Andrea Vannini è rappresentata e difesa dagli avv. Salvatore Providenti, Gianfranco Randisi e Elisabetta Cappariello che la rappresentano e difendono come da procura margine della comparsa di costituzione, opposta;

P.G., intervenuto.

Ha emesso il seguente decreto.

1. Con ricorso ritualmente notificato alla controparte Francesco Gaetano Caltagirone ha proposto opposizione ex art. 195 comma 4 del d.lgs. n. 58/98 avverso la delibera n. 18885 del 17/4/2014 di applicazione ex art. 196 comma 2 del medesimo TUIF nei confronti di Francesco Gaetano Caltagirone della sanzione amministrativa pecuniaria di € 25.000,00 ai sensi dell'art. 191 comma 2 e per violazione degli artt. 94 commi 2 e 3 e 113 comma 1 del TUIF con riferimento alla mancata «disclosure», ovvero segnalazione, nel prospetto informativo relativo all'offerta ai pubblico di sottoscrizione e di ammissione alla negoziazione di azione della Banca rinvenienti dall'aumento di capitale deliberato dall'assemblea dei soci del 6/3/2008 nel contesto del piano di finanziamento relativo all'acquisto dal Banco Santander S.A. del 100% delle azioni di Banca Antonveneta S.p.A., degli strumenti derivati (aventi come sottostante gli strumenti



finanziari convertibili in azioni MPS denominati FRESH 2008 emessi nel contesto della sottoscrizione dell'aumento di capitale della Banca da J.P. Morgan Chase a mezzo del veicolo The Bank of New York S.A. in qualità di fiduciaria) denominati in sigla TROR, sottoscritti dalla Fondazione MPS.

2. Francesco Gaetano Caltagirone ha esposto a fondamento del reclamo i seguenti motivi:

a) l'intervenuta prescrizione ai sensi dell'art. 28 della legge numero 689/81 del diritto a riscuotere la sanzione essendo decorsi oltre cinque anni dalla data di pubblicazione del prospetto a quella di notifica della violazione inapplicabile; essendo al riguardo il termine del 30 maggio 2008, quale termine di chiusura dell'offerta e di inizio della negoziazione del titolo, ai fini della decorrenza dei termini prescrizione dato che nessuna modifica si era resa necessaria rispetto alla approvazione del prospetto in data 23 aprile 2008 ai sensi degli artt. 94 comma 7 e 103 comma 2 TUIF; ed egualmente essendo nella specie inapplicabile il criterio di riferimento della notifica alla data della consegna del plico dall'ufficiale giudiziario, dato che in materia di prescrizione l'atto introduttivo produce effetto dal momento in cui esso viene a conoscenza del destinatario della notifica; e dovendosi ritenere l'illecito consumato al più alla data di approvazione del prospetto da parte della CONSOB, ovvero alla data del 23/4/2008, e non certo al momento di chiusura dell'offerta ovvero al 30/5/2008; tenuto conto comunque che la mancata precisazione delle informazioni di cui agli artt. 94 comma 7 e 103 comma 2 costituiscono autonome ipotesi di violazione;

a-bis) l'intervenuta decadenza dal diritto ad irrogare la sanzione per decorrenza del termine di cui all'art. 195 comma 1 TUIF di contestazione degli addebiti entro 180 giorni dall'accertamento; secondo l'opponente tale accertamento doveva coincidere con la data del 30/7/2012, in cui la CONSOB era venuta a conoscenza del fatto che alcuni soggetti interni alla Banca erano informati dell'emissione dei TROR da parte della Fondazione; o al più con il settembre del 2012 di acquisizione delle ultime informative: la contestazione era stata notificata il 24/4/2013, dunque oltre i 180 giorni (sei mesi) di legge. Al riguardo era irrilevante la pendenza del procedimento penale, dato che i fatti erano stati acquisiti dalla CONSOB al di fuori di esso.

b) inesistenza di una responsabilità di Francesco Gaetano Caltagirone per i fatti contestati a lui non noti ed addebitati solo in quanto dal medesimo «conoscibili» essendo pacifico che il prospetto fu sottoscritto e redatto dal Presidente del CDA, Mussari, e dai direttori generali Vigni; e considerato che anche la CONSOB fu in grado di rilevare la sottoscrizione indiretta dei FRESH 2008 da parte della Fondazione a mezzo della sottoscrizione dei TROR solo in esito all'accesso agli esiti delle indagini svolte in sede penale; mentre non esistevano assolutamente «elementi di attenzione» che avrebbero dovuto indurre i consiglieri non esecutivi (avendo conferito delega) a chiedere chiarimenti ed approfondimenti in relazione all'omessa segnalazione della sottoscrizione dei TROR da parte della Fondazione: i fatti indicati dalla CONSOB erano noti e nessuno — neppure quest'ultima — ritenne fossero meritevoli di approfondimento.

Inoltre la responsabilità di Francesco Gaetano Caltagirone sarebbe esclusa pure dal comportamento scorretto e doloso degli amministratori delegati, che pur conoscendola, nascosero l'esistenza dei TROR e non misero dunque i consiglieri in condizione di valutarne la rilevanza: tanto vero che il procedimento penale per questi fatti non ha visto imputato l'opponente ed è ancora in corso.

Né la CONSOB avrebbe valutato l'elemento psicologico a carico di Francesco Gaetano Caltagirone in relazione al requisito medesimo quale previsto dall'art. 3 della legge n. 689/81;

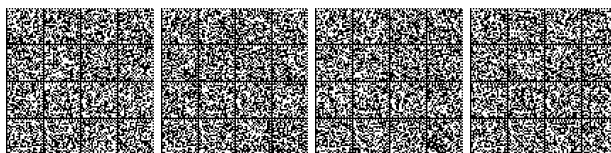
c) violazione dell'art. 8 della legge n. 689/81 in relazione ad altri procedimenti avviati;

d) violazione dell'art. 11 della medesima legge in punto di quantificazione della pena.

3. CONSOB nel costituirsi ha chiesto conferma del provvedimento reclamato, osservando:

infondata l'eccezione di prescrizione data la natura permanente della violazione consumata solo con la chiusura dell'offerta, ovvero al 30/5/2008;

infondata l'eccezione di decadenza dato che solo con la chiusura delle indagini penali il 10/4/2013 e la rimozione del segreto investigativo sugli atti era stato possibile utilizzare le dette informazioni, ammissibili le eccezioni di natura processuale in difetto di deduzione di una concreta lesione del diritto di difesa (Cass. Sez.un. 20935/09); non senza considerare che l'opponente aveva pure avuto accesso alla relazione dell'USA; e che le sentenze suddette avevano ribadito la correttezza del meccanismo sanzionatorio disciplinato dalle delibere oggetto di eccezione; mentre la citata sentenza della CEDU non affermava violazioni con riferimento al procedimento in esame;





.che non può escludersi la responsabilità di Francesco Gaetano Caltagirone quale amministratore senza delega per omesso necessario controllo sulla gestione dei delegati, anche tenuto conto della previsione dell'art. 2381 comma 3 c.c.; non senza considerare la rilevanza strategica dell'operazione di acquisto della Banca Antonveneta nel contesto dell'attività economica della BMPS;

che pure erano infondate le assunte violazioni degli artt. 3, 8 e 11 della legge n. 689/81.

4. Il P.G. è intervenuto, ma non ha concluso.

5. Sentite le parti all'odierna udienza il Collegio ha riservato la decisione, dopo che l'avv. Ilaria Pagni ha sollevato eccezione di incostituzionalità dell'art. 195 comma 7 del d.lgs. n. 58/98 in relazione all'art. 117 comma 1 della Costituzione in relazione all'art. 6 §1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

6. La questione di costituzionalità rilevata dal ricorrente in udienza è in questa sede ammissibile trattandosi di questione rilevabile pure d'ufficio, se rilevante, in ogni stato e grado del procedimento ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87/53.

Elementi a conforto della tesi della illegittimità dello specifico procedimento sanzionatorio devono trarsi dalla sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in data 4 marzo 2014 (*Grande Stevens /Italia ricorso n. 18640/10*) con la quale, in relazione al procedimento sanzionatorio di cui all'art. 187-*septies* TUF (eguale a quello di cui all'art. 195 dello stesso TUF), sono stati accertati vizi dovuti:

a) al fatto che la relazione dell'Ufficio Sanzioni Amministrative non viene comunicata agli interessati i quali, quindi, non possono difendersi proprio sul documento in relazione al quale la Consob fonda la propria decisione;

b) gli interessati non hanno la possibilità di interrogare o far interrogare le persone ascoltate dagli Uffici della Consob durante l'istruttoria;

c) gli interessati non hanno la possibilità di partecipare alla seduta nella quale la Commissione in composizione collegiale decide sull'applicazione della sanzione;

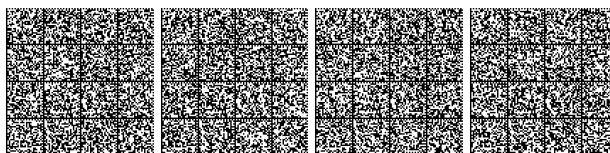
sempre in tale sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo è stata affermata per la Commissione la sussistenza della indipendenza ma non anche dell'imparzialità in quanto gli Uffici preposti all'istruttoria e la Commissione «... non sono che dei rami dello stesso organo amministrativo, che agiscono sotto l'autorità e la supervisione di uno stesso Presidente» e ciò comporta «... l'esercizio consecutivo delle funzioni di inchiesta e di decisione nel seno di una stessa istituzione, ciò che è incompatibile, ad avviso della Corte, con l'esigenza di imparzialità»;

il procedimento di opposizione dinanzi alla Corte d'appello (art. 195 comma 4 del d.lgs. n. 58/98) è camerale, come reso evidente dall'art. 195 comma 7 del d.lgs. cit («La Corte d'appello decide sull'opposizione in Camera di consiglio, sentito il pubblico ministero, con decreto motivato»);

l'opponente nella sostanza deduce l'illegittimità della delibera sanzionatoria per carenze di contraddittorio che si collocano all'interno del procedimento Consob, ma non pare corretto valutare le garanzie di difesa per segmenti del procedimento, prescindendo dalla considerazione della fase eventuale, a cognizione piena, dinanzi all'autorità giudiziaria;

al riguardo occorre richiamare i principi espressi dalla Corte EDU nella detta sentenza n. 18640 del 4 marzo 2014 resa in un caso in cui si discuteva di sanzioni per illeciti ex art. 187-*ter* TUF dalla Corte stessa qualificate come sostanzialmente di natura penale;

giò al riguardo ricordare che giusta tale sentenza (*cf.* paragrafo 94) «... al fine di stabilire la sussistenza di una «accusa in materia penale», occorre tener presenti tre criteri: la qualificazione giuridica della misura in causa nel diritto nazionale, la natura stessa di quest'ultima, e la natura e il grado di severità della «sanzione» (Engel e altri c. Paesi Bassi, 8 giugno 1976, § 82, serie A n. 22). Questi criteri sono peraltro alternativi e non cumulativi: affinché si possa parlare di «accusa in materia penale» ai sensi dell'art. 6 § 1, è sufficiente che il reato in causa sia di natura «penale» rispetto alla Convenzione, o abbia esposto l'interessato a una sanzione che, per natura e livello di gravità, rientri in linea generale nell'ambito della «materia penale». Ciò non impedisce di adottare un approccio cumulativo se l'analisi separata di ogni criterio non permette di arrivare ad una conclusione chiara in merito alla sussistenza di una «accusa in materia penale» (*Jussila c. Finlandia [GC]*, n. 73053/01, §§ 30 e 31, CEDU 2006-XIII, e *Zaicevs c. Lettonia*, n. 65022/01, § 31, CEDU 2007-IX (estratti))»;



parimenti occorre richiamare la giurisprudenza della Corte cost. (in particolare sentenza n. 104 del 2014) per la quale tutte le misure di carattere punitivo afflittivo (ivi comprese evidentemente quelle che l'ordinamento interno qualifica come sanzioni amministrative) devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto (principio espresso agli effetti della irretroattività delle disposizioni che introducono sanzioni amministrative);

premesso che non è incompatibile con la Convenzione affidare la repressione di violazioni ad una autorità amministrativa quale è la Consob (paragrafo 138 sentenza Corte EDU del 04/03/2014 cit.), il rispetto della Convenzione, a prescindere da carenze di contraddittorio che possano essersi verificate in alcune fasi del procedimento, viene assicurato dalla possibilità di ricorrere ad un giudice dotato di giurisdizione piena quale è la Corte d'appello;

la conclusione cui è giunta la Corte EDU è stata, quindi, nel senso che «... il procedimento dinanzi alla CONSOB non soddisfacesse tutte le esigenze dell'art. 6 della Convenzione, soprattutto per quanto riguarda la parità della armi tra accusa e difesa e il mancato svolgimento di una udienza pubblica che permettesse un confronto orale»;

nonostante quanto precede la Corte ha escluso una automatica violazione dell'art. 6 della Convenzione proprio in quanto:

1) non era contrario alla Convenzione che le sanzioni, giusta la normativa interna, fossero inflitte da un'autorità amministrativa quale è la Consob;

2) occorre che i soggetti destinatari passivi dei provvedimenti sanzionatori potessero impugnarli dinanzi ad un tribunale in grado di dare una decisione nel rispetto dell'art. 6 della Convenzione;

3) ciò era avvenuto nella fattispecie in quanto gli interessati si erano avvalsi della possibilità di impugnare le sanzioni inflitte dinanzi alla Corte d'appello di Torino;

il problema secondo la Corte EDU atteneva allo stabilire se tale Corte d'appello fosse «organo dotato di piena giurisdizione» ai sensi della sua giurisprudenza (questione risolta in senso affermativo), e se l'udienza svolta dinanzi a tale giudice fosse stata pubblica;

è proprio in riferimento alla assenza di udienza pubblica che la Corte EDU è giunta alla conclusione della violazione della Convenzione («161. Alla luce di quanto esposto, la Corte ritiene che, anche se il procedimento dinanzi alla CONSOB non ha soddisfatto le esigenze di equità e di imparzialità oggettiva dell'art. 6 della Convenzione, i ricorrenti hanno beneficiato del successivo controllo da parte di un organo indipendente e imparziale dotato di piena giurisdizione, in questo caso la Corte d'appello di Torino. Tuttavia, quest'ultima non ha tenuto un'udienza pubblica, fatto che, nel caso di specie, ha costituito una violazione dell'art. 6 § 1 della Convenzione.»);

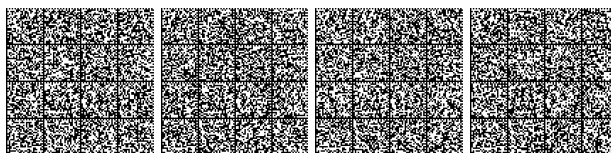
la pubblicità dell'udienza, nell'assunto espresso dalla Corte EDU in tale decisione, ha, quindi, assunto una funzione centrale e di necessaria chiusura del sistema delle garanzie;

per altro la giurisprudenza della Corte EDU in ordine alla imprescindibilità della udienza pubblica agli effetti del rispetto dell'art. 6 § 1 della Convenzione non esprime un principio assoluto valido per tutti i casi;

ad es. nella sentenza in data 23/11/2006 nel caso Jussila contro Finlandia la Corte EDU, dopo aver ribadito che tenere un'udienza pubblica è un principio fondamentale posto dall'art. 6 della Convenzione e che tale principio è di particolare importanza nella materia penale, ha osservato che «... l'obbligo di tenere un'udienza pubblica non è assoluto. L'art. 6 non esige necessariamente di tenere udienza tutti i procedimenti. Ciò vale, in particolare, per i casi che non sollevano questione di credibilità o che non scatenano controversia sui fatti che necessitano di una udienza e per i quali i tribunali possono pronunciarsi in modo equo e ragionevole sulla base delle conclusioni presentate dalle parti e di altri elementi. Inoltre, la Corte ha riconosciuto che le autorità nazionali possono tener conto dei problemi di efficienza ed economicità, ritenendo, per esempio, che l'organizzazione sistematica di dibattiti possa costituire un ostacolo alla particolare diligenza richiesta in materia di sicurezza sociale ed, in definitiva, impedire il rispetto di un termine ragionevole ai sensi dell'art. 6 § 1 ...»;

ancora in tale sentenza è stato osservato che «... in un procedimento di prima ed ultima istanza, l'udienza deve essere tenuta, salvo circostanze eccezionali che giustifichino di farne a meno l'esistenza di tali circostanze dipende in gran parte dalla natura dei problemi di cui i tribunali sono investiti, e non dalla frequenza dei casi in cui si presentano...».

La sanzione inflitta all'opponente deve essere qualificata di natura *lato sensu* penale, nonostante l'ordinamento interno la qualifichi formalmente come sanzione amministrativa, in quanto sono vincolanti l'interpretazione data dalla Corte EDU e l'indicazione da essa fornita dei criteri in relazione ai quali vagliare l'effettiva natura di una sanzione; chiarito che la qualificazione data dall'ordinamento interno non è dirimente, in quanto occorre verificare se una sanzione sia di natura «penale» agli effetti della applicazione della Convenzione, non può non considerarsi la particolare gravità afflittiva della sanzione pecuniaria prevista dall'art. 191 comma 2 del d.lgs. n. 58/98, per la violazione degli artt. 94 commi 2 e 3 e 113 comma 1 del TUIF (infrazione contestata all'opponente), in un importo da € 5.000,00 ad € 500.000,00.



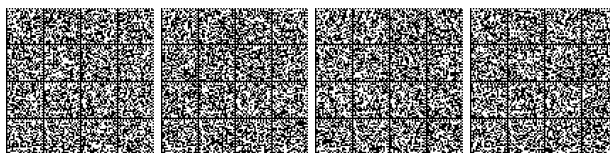
Al riguardo occorre precisare che deve aversi riguardo, agli effetti che qui interessano, alla sanzione edittale e non a quella in concreto irrogata in quanto, ovviamente, l'individuazione della natura della sanzione prescinde dalle circostanze che ne determinano la modulazione fra il minimo ed il massimo; convince ulteriormente della detta natura *lato sensu* penale l'esclusione, disposta dall'art. 190 del d.lgs. n. 58/98 dell'applicabilità dell'art. 16 legge n. 689/81 (pagamento in misura ridotta), e soprattutto il regime pubblicitario proprio delle sanzioni Consob. Bisogna inoltre ricordare che giusta l'art. 195 comma 3 del d.lgs. n. 58/98 «Il provvedimento di applicazione delle sanzioni è pubblicato per estratto nel Bollettino della Banca d'Italia o della CONSOB. La Banca d'Italia o la CONSOB, tenuto conto della, natura della violazione e degli interessi coinvolti, possono stabilire modalità ulteriori per dare pubblicità al provvedimento, ponendo le relative spese a carico dell'autore della violazione, ovvero escludere la pubblicità del provvedimento, quando la stessa possa mettere gravemente a rischio i mercati finanziari o arrecare un danno sproporzionato alle parti»: la previsione di pubblicità (nel caso in esame è stata confermata la pubblicità normalmente prevista per estratto nel Bollettino della Consob), estensibile a forme ulteriori (quali la pubblicità su quotidiani), evidenzia ulteriormente il carattere afflittivo della sanzione, in ragione delle ripercussioni negative sull'immagine del soggetto colpito dal provvedimento sanzionatorio.

Le considerazioni che precedono evidenziano una questione di legittimità costituzionale dell'art. 195 comma 7 del d.lgs. n. 58/98, norma che potrebbe essere in contrasto con l'art. 117 Cost. in quanto non conforme all'art. 6 della Convenzione.

La questione oltre ad essere non manifestamente infondata, è rilevante in questo giudizio in quanto, accertata la natura *lato sensu* penale della sanzione giusta i vincolanti criteri di valutazione posti dalla Corte EDU, dovendo questa Corte d'appello necessariamente seguire il rito camerale imposto dall'art. 195 comma 7 del d.lgs. 58/98 (senza che sia possibile una diversa interpretazione, salvo una inammissibile disapplicazione della norma, e senza che sia possibile introdurre il correttivo della pubblicità dell'udienza che, di per sé, renderebbe non camerale il procedimento), ed essendo il rito camerale, per definizione, caratterizzato dalla assenza di una pubblica udienza, essendo il giudizio di opposizione, secondo la giurisprudenza della Corte EDU suscettibile di integrare, in presenza di determinate condizioni, il sistema di garanzie che deve connotare il procedimento sanzionatorio, ove un giudizio che si svolge con il rito camerale fosse al riguardo idoneo, la conclusione obbligatoria sarebbe l'eccezione di illegittimità del procedimento sanzionatorio e del provvedimento sanzionatorio che lo conclude.

Preme rilevare che il sospetto di non conformità a Costituzione (art. 117 comma 1) investe l'art. 195 comma 7 del d.lgs. n. 58/98, e non anche le norme del codice di rito che prevedono il rito camerale; la Corte costituzionale in ordine a tale rito si è già espressa, ed occorre segnatamente ricordare la sentenza n. 543/1989 con la quale è stato affermato che secondo la costante giurisprudenza della Corte stessa «... il procedimento camerale non è di per sé in contrasto con il diritto di difesa, in quanto l'esercizio di quest'ultimo è variamente configurabile dalla legge, in relazione alle peculiari esigenze dei vari processi 'purché ne vengano assicurati lo scopo e la funzione', cioè la garanzia del contraddittorio, in modo che sia escluso ogni ostacolo a far valere le ragioni delle parti»; nella stessa sentenza è stato osservato che «... L'adozione della procedura camerale, anche nei casi in cui si è in presenza di elementi di giurisdizione contenziosa, risponde dunque a criteri di politica legislativa, inerenti alla valutazione che il legislatore compie circa l'opportunità di adottare determinate forme processuali relazione alla natura degli interessi da regolare ed, in quanto tale, sfugge quindi al sindacato di questa Corte 'nei limiti in cui, ovviamente, non si risolve nella violazione di specifici precetti costituzionali e non sia viziata da irragionevolezza (ordinanza n. 748 del 1988 e sentenza n. 142 del 1970)»; la Corte cost. nella detta sentenza, non ha mancato di rilevare che il rito camerale non viola diritto di prova in quanto «... anche nel rito camerale in appello è possibile acquisire ogni specie di prova precostituita e procedere alla formazione di qualsiasi prova costituenda, purché il relativo modo di assunzione — comunque non formale nonché atipico — risulti, da un lato, sempre compatibile con la natura camerale del procedimento, e, dall'altro, non violi il principio generale della idoneità degli atti processuali al raggiungimento del loro scopo...».

La questione però non è quella di stabilire se il rito camerale assicuri sufficientemente la difesa od il contraddittorio, bensì quella di stabilire se un'opposizione avanti ad un giudice dotato di giurisdizione piena ma vincolato al rito camerale possa integrare carenze del procedimento sanzionatorio Consob; una risposta negativa al quesito porrebbe il detto art. 195 comma 7 del d.lgs. in contrasto con l'art. 6 § 1 della Convenzione e, quindi, con l'art. 117 Cost.; il dubbio al riguardo non è manifestamente infondato stante la ricordata giurisprudenza della Corte EDU laddove ha segnalato la particolare importanza dell'udienza pubblica quando si discute di sanzioni penali; certo, come si è detto, principio della pubblicità dell'udienza non è stato espresso in termini assoluti, e la necessità o meno di una pubblica udienza va ricostruita in relazione alla natura della questione controversa, ma tale operazione si risolve nel giudizio di conformità all'art. 117 comma 1 Cost. della detta norma, conformità sulla quale questa Corte non può non esprimere un dubbio sulla base della giurisprudenza della Corte EDU (analoga questione, per altro, risulta sollevata recentemente dalla Corte d'appello di Genova; con ordinanza 10/12/2014 - 08/01/2015).



*P.Q.M.*

*La Corte, visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 195 comma 7 del d.lgs. 24 febbraio 1998 n. 58 in relazione all'art. 117 comma 1 della Costituzione;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il presente giudizio; ordina che a cura della Cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri;*

*Dispone altresì che l'ordinanza venga comunicata anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Firenze in Camera di consiglio il 15 gennaio 2015

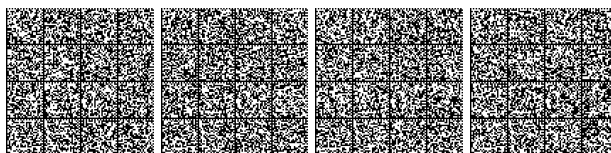
*Il Presidente: DE SIMONE*

15C00268

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2015-GUR-038) Roma, 2015 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



## 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](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it).**

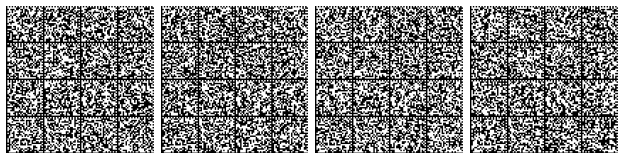
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.  
Vendita Gazzetta Ufficiale  
Via Salaria, 1027  
00138 Roma  
fax: 06-8508-3466  
e-mail: [informazioni@gazzettaufficiale.it](mailto: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.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



  
**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>
<b>Tipo A</b> 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 € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</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 € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b> 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 € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b> 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 € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b> 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 € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b> 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 € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**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, <i>concorsi</i> , 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)\** - annuale € **302,47**  
*(di cui spese di spedizione € 74,42)\** - semestrale € **166,36**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

*(di cui spese di spedizione € 40,05)\** - annuale € **86,72**  
*(di cui spese di spedizione € 20,95)\** - semestrale € **55,46**

Prezzo 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.





€ 4,00

