

Sanzioni amministrative senza favor rei

Occorre una esplicita indicazione normativa e non è possibile invocare i principi enunciati dalla CEDU nella sentenza *Grande Stevens vs. Italia*

/ Maurizio MEOLI

La sentenza n. [4114](#) della Cassazione, depositata ieri, fornisce numerose ed importanti indicazioni in tema di **sanzioni amministrative**, nella specie comminate in materia di intermediazione finanziaria ex DLgs. 58/98 (c.d. TUF).

In tale ambito, sottolinea innanzitutto la Suprema Corte, sono individuate una serie di fattispecie destinate a **salvaguardare procedure e funzioni** ed incentrate su mere condotte considerate doverose. Il giudizio di colpevolezza, quindi, è ancorato a parametri normativi estranei al dato puramente psicologico, limitando l'indagine circa l'elemento oggettivo dell'illecito all'accertamento della "suitas" della condotta. Con la conseguenza che, una volta integrata, e provata dall'autorità amministrativa, la fattispecie tipica dell'illecito, grava sul trasgressore, in virtù della presunzione di colpa di cui all'art. 3 della L. 689/81, l'onere di dimostrare di avere agito in assenza di colpevolezza (cfr. Cass. SS.UU. n. [20930/2009](#)).

Il principio di **tipicità** e di **riserva di legge** fissato in materia di sanzioni amministrative dall'art. 1 della L. 689/81, inoltre, impedisce che l'illecito amministrativo e la relativa sanzione siano introdotti direttamente da fonti normative secondarie, senza tuttavia escludere che i precetti della legge, sufficientemente individuati, siano eterointegrati da norme regolamentari, in virtù della particolare tecnicità della dimensione nella quale le fonti secondarie sono destinate ad operare (cfr. Cass. nn. [5243/2011](#) e [13344/2010](#)).

In relazione alle violazioni in tema di offerta al pubblico di sottoscrizione e di vendita ex artt. 191 comma 2 e 195 comma 9 del DLgs. 58/98, la disciplina al tempo in vigore (anteriore alle modifiche apportate dal DLgs. 72/2015) prevedeva anche che le società e gli enti ai quali appartenevano gli autori delle violazioni rispondessero, in solido con questi, del pagamento della sanzione e delle spese di pubblicità ed erano tenuti ad esercitare il **diritto di regresso** verso i responsabili.

La regola della solidarietà tra l'obbligazione gravante sull'autore materiale del fatto e quella posta a carico della persona giuridica – precisa la Suprema Corte – risulta coerente anche con la disciplina generale delle sanzioni amministrative, risultando semmai in termini ancora più stringenti. Ai sensi dell'art. 6 comma 3 della L. 689/81, infatti, se la violazione è commessa dal rappresentante o dal dipendente di una persona giuridica o di un ente privo di personalità giuridica o, comunque, di un imprenditore nell'esercizio delle proprie funzioni o incombenze, la persona giuridica o l'ente o l'imprenditore è obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo

dovuta. La maggiore rigosità della previsione in materia finanziaria emerge, quindi, dal fatto che il TUF sostituisce alla facoltà di azione in regresso un **vero e proprio obbligo di attivazione**; ed in tal modo pone un indice di specialità ancor più netto nella direzione della simultanea irrogazione della sanzione ad entrambi i soggetti responsabili.

Al di là del fatto che, nel caso di specie, sussiste un'apposita disposizione transitoria che impedisce qualsiasi **applicazione retroattiva** (ex art. 6 comma 2 del DLgs. 72/2015), poi, la Suprema Corte ricorda come, in linea generale, tale soluzione non si estenda, per consolidata giurisprudenza, alla materia delle sanzioni amministrative, che risponde, invece, salvo distinta e specifica disposizione di legge, al principio "tempus regit actum" (cfr. Cass. SS.UU. nn. [14374/2012](#) e [15314/2010](#)). Né è possibile pervenire ad una differente conclusione sulla base di quanto affermato dalla CEDU nella sentenza [4 marzo 2014](#) (*Grande Stevens vs. Italia*).

Tale decisione, infatti, ha trattato il tema del diritto ad un equo processo e del "ne bis in idem" in relazione al sistema italiano in materia di abusi di mercato nella sua declinazione penalistica (art. 185 del DLgs. 58/98) ed amministrativa (art. 187-ter del DLgs. 58/98). Ed è stato affermato che, dopo che siano state comminate le sanzioni amministrative, l'avvio del processo penale sugli stessi fatti viola il principio del "ne bis in idem", secondo cui non si può essere giudicati due volte per lo stesso fatto. Lo specifico ambito di intervento della CEDU attiene, cioè, alla applicabilità delle regole del giusto processo anche al procedimento sanzionatorio che preveda **conseguenze patrimoniali "rilevanti"**. E solo in tale ipotesi quel procedimento può considerarsi suscettibile di rientrare in un concetto lato di "materia penale"; mentre non è possibile estendere in ogni campo i principi propri della materia penale.

Nella specie si intendeva pervenire ad un'applicazione retroattiva del nuovo art. 191 del DLgs. 58/98, in quanto reputato più favorevole. Ma la Suprema Corte sottolinea come si tratti di una disposizione recante un **mero illecito amministrativo** che, in mancanza di esplicita indicazione normativa, resta immune dai riflessi derivanti da principi dettati in tema di norme penali sostanziali, posto che il riconoscimento di una sua "natura penale" sarebbe in stridente contrasto con il sistema costituzionale italiano, in cui la nozione di illecito penale è vincolata dal criterio di legalità formale (art. 25 Cost). In altre parole, i principi della CEDU vanno considerati in ottica giusto processo e non possono portare a ritenere sempre sostanzialmente penale una disposizione qualificata come amministrativa.