CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **63/2019** (ECLI:IT:COST:2019:63)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **VIGANÒ**
Udienza Pubblica del **05/02/2019**; Decisione del **20/02/2019**
Deposito del **21/03/2019**; Pubblicazione in G. U. **27/03/2019**
Norme impugnate: Art. 6, c. 2°, del decreto legislativo 12/05/2015, n. 72.
Massime: **42607 42608 42609 42610 42611 42612 42613 42614**
Atti decisi: **ord. 87/2017**

SENTENZA N. 63

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 72 (Attuazione della direttiva 2013/36/UE, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE, per quanto concerne l'accesso all'attività degli enti creditizi e la vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento. Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 e al decreto legislativo

24 febbraio 1998, n. 58), promosso dalla Corte di appello di Milano, sezione prima civile, nel procedimento vertente tra G. P. e la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), con ordinanza del 19 marzo 2017, iscritta al n. 87 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di costituzione di G. P. e della CONSOB, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 5 febbraio 2019 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi gli avvocati Andrea Giussani per G. P., Paolo Palmisano e Salvatore Providenti per la CONSOB e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 19 marzo 2017, la Corte d'appello di Milano, sezione prima civile, ha sollevato, in riferimento all'art. 77 (recte: 76) della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 72 (Attuazione della direttiva 2013/36/UE, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE, per quanto concerne l'accesso all'attività degli enti creditizi e la vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento. Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 e al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58), «nella parte in cui ha modificato le sanzioni di cui all'art. 187 bis» del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52) «in attuazione dell'art. 3, comma 1, letter[e] i) e l), della legge 7 ottobre 2014, n. 154» (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2013 – secondo semestre).

Con la medesima ordinanza, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015, «nella parte in cui ha modificato le sanzioni di cui all'art. 187 bis» del d.lgs. n. 58 del 1998, «nella parte in cui ha modificato le sanzioni di cui all'art. 187 bis» del medesimo decreto legislativo «in attuazione dell'art. 3 della legge delega n. 154/2014, escludendo la retroattività in mitius della normativa più favorevole prevista dall'art. 6, comma 3» del d.lgs. n. 72 del 2015.

1.1.– Il Collegio rimettente espone anzitutto di essere investito della opposizione proposta da G. P. avverso la delibera della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) n. 19659 del 6 luglio 2016, che aveva irrogato nei suoi confronti una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 100.000 euro, unitamente alla misura interdittiva accessoria di due mesi di sospensione dall'esercizio dell'attività e alla pubblicazione, per estratto, della delibera nel Bollettino della CONSOB, per l'illecito amministrativo di abuso di informazioni privilegiate di cui all'allora vigente art. 187-bis, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 58 del 1998, integrato – secondo la prospettazione della CONSOB – dall'invio di una e-mail da parte di G. P. alla propria consorte, in calce alla quale era illustrato un piano di rafforzamento patrimoniale della società presso la quale lo stesso G. P. lavorava, reso pubblico al mercato soltanto un mese più tardi.

Accanto ad altre doglianze, il ricorrente G. P. aveva dedotto la violazione, da parte della CONSOB, dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 72 del 2015, che esclude l'applicazione della quintuplicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal d.lgs. n. 58 del 1998, stabilita dall'art. 39, comma 3, della legge 28 dicembre 2005, n. 262 (Disposizioni per la tutela

del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari). Conseguentemente, la sanzione minima a lui applicabile avrebbe dovuto essere pari a 20.000 euro, in luogo dei 100.000 euro effettivamente irrogatigli.

La CONSOB aveva, tuttavia, eccepito che all'applicazione dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 72 del 2015, invocato dal ricorrente, ostava il disposto del comma 2 del medesimo articolo, che espressamente esclude l'applicazione retroattiva in mitius delle modifiche al trattamento sanzionatorio degli illeciti previsti dal d.lgs. n. 58 del 1998, introdotte dallo stesso d.lgs. n. 72 del 2015. Alla medesima conclusione si sarebbe dovuti d'altra parte pervenire, secondo la CONSOB, in forza della disciplina generale delle sanzioni amministrative stabilita dalla legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), che non prevede l'applicazione retroattiva delle modifiche sanzionatorie più favorevoli.

1.2.– La Corte d'appello rimettente dubita, in primo luogo, della legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 77 (recte: 76) Cost., dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015, «nella parte in cui ha modificato le sanzioni di cui all'art. 187 bis TUF in attuazione dell'art. 3, comma 1, lettere i) e l) della legge delega n. 154/2014».

Secondo il giudice a quo, la disposizione censurata costituirebbe l'attuazione del criterio indicato nell'art. 3, comma 1, lettera m), numero 1), della legge n. 154 del 2014, che delegava il Governo, «con riferimento alla disciplina sanzionatoria adottata in attuazione delle lettere i) e l)», a «valutare l'estensione del principio del favor rei ai casi di modifica della disciplina vigente al momento in cui è stata commessa la violazione». Le lettere i) e l), peraltro, non menzionerebbero l'art. 187-bis tra le «norme da riformulare sotto il profilo delle sanzioni»; ciò che profilerebbe un possibile eccesso di delega.

In ogni caso, a parere della Corte rimettente «il Governo, dando attuazione alla legge delega sopra citata, avrebbe dovuto meglio valutare l'opportunità di estendere il principio del favor rei con riguardo alla disciplina sanzionatoria della fattispecie di "abuso di informazioni privilegiate" in questione, esercitando discrezionalmente un potere che gli era stato conferito dal legislatore delegante».

1.3.– Il giudice a quo dubita, inoltre, della legittimità costituzionale dello stesso art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015, «nella parte in cui ha modificato le sanzioni di cui all'art. 187 bis TUF […] escludendo la retroattività in mitius della normativa più favorevole prevista dall'art. 6, comma 3», dello stesso d.lgs. n. 72 del 2015, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU.

1.3.1.– Tali questioni sarebbero, anzitutto, rilevanti dal momento che l'invocata declaratoria di illegittimità costituzionale comporterebbe la possibilità di irrogare nei confronti del ricorrente G. P., ove ritenuto responsabile dell'illecito ascrittogli, la sanzione più mite di 20.000 euro, in luogo di quella di 100.000 determinata dalla CONSOB.

1.3.2.– Sotto il profilo della non manifesta infondatezza delle questioni in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., la Corte rimettente osserva che, secondo un consolidato orientamento della Corte europea dei diritti dell'uomo, le garanzie stabilite dalla CEDU «si applicano a tutti i precetti di carattere afflittivo a prescindere dalla loro qualificazione come sanzioni penali nell'ordinamento di provenienza» (sono richiamate le sentenze della Corte EDU 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi; 27 settembre 2011, Menarini Diagnostics srl contro Italia; e 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri contro Italia).

Anche la sanzione di cui si controverte nel giudizio a quo, secondo la Corte rimettente, avrebbe natura "punitiva", essendo posta a tutela dei mercati finanziari e perseguendo prevalentemente scopi deterrenti e punitivi mediante la comminatoria di una sanzione severa, in particolare ove si consideri il massimo applicabile.

Dall'affermata natura "punitiva" della sanzione discenderebbe, a parere del giudice a quo, la sua necessaria soggezione al principio di legalità dei reati e delle pene ai sensi dell'art. 7 CEDU; principio che contempla tra i propri corollari, secondo l'interpretazione offertane dalla Corte EDU, anche la necessaria retroattività della legge penale più favorevole entrata in vigore successivamente alla commissione del fatto. Di qui, secondo il rimettente, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione, appunto, all'art. 7 CEDU.

1.3.3.– D'altra parte, la «scelta di non ricorrere al principio della retroattività del trattamento sanzionatorio più favorevole con riferimento alle sanzioni previste dall'art. 187-bis del TUF, di natura sostanzialmente penale» porrebbe altresì «un consistente dubbio sulla compatibilità di detto regime con l'art. 3 Cost. e con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza».

Rammentata la giurisprudenza di questa Corte in materia di retroattività in mitius della legge penale, e in particolare il criterio secondo cui solo gravi motivi di interesse generale potrebbero giustificare, al metro dell'art. 3 Cost., eventuali deroghe a tale principio, il Collegio rimettente osserva che «nel caso in esame, non sarebbe ravvisabile alcuna giustificazione, men che meno di rango costituzionale, tale da legittimare il sacrificio del trattamento più favorevole previsto dall'art. 6, comma 3 del D. Lgs. 72/2015. Difatti, nonostante nella legge delega fosse indicata detta possibilità nella materia de qua, risulta alquanto difficile ravvisare una ratio alla scelta fatta in senso opposto dal legislatore delegato».

La Corte di appello evidenzia, in proposito, come il legislatore, in plurime disposizioni relative a sanzioni amministrative in materia tributaria e valutaria e di responsabilità degli enti, abbia più volte in passato contemplato la retroattività della lex mitior: ad esempio nell'art. 23-bis aggiunto al d.P.R. 31 marzo 1988, n. 148 (Approvazione del testo unico delle norme di legge in materia valutaria) dall'art. l, comma 2, della legge 7 novembre 2000, n. 326 (Modifiche al testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1988, n. 148, in materia di sanzioni per le violazioni valutarie); nell'art. 3 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 (Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'articolo 3. comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662); nell'art. 46 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337); nell'art. 3 del decreto legislativo 8 giugno 200l, n. 231 (Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300).

In mancanza tuttavia di una espressa disposizione che conferisca effetto retroattivo alla nuova disciplina sanzionatoria più favorevole – e anzi in presenza di una esplicita disposizione che condiziona la sua applicazione all'adozione di specifiche disposizioni di attuazione da parte della CONSOB – la Corte rimettente ritiene, in conformità a quanto stabilito dalla Corte di cassazione, sezione prima civile, nella sentenza 2 marzo 2016, n. 4114, di non potere essa stessa procedere all'applicazione retroattiva del nuovo quadro sanzionatorio discendente dall'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 72 del 2015.

Il giudice a quo richiama, altresì, la sentenza n. 193 del 2016 di questa Corte, che ha ritenuto infondata una questione di legittimità costituzionale, parimenti sollevata in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., dell'art. 1 della legge n. 689 del 1981, nella parte in cui non prevede la retroattività in mitius nella generale disciplina dell'illecito amministrativo. Osserva il rimettente che, in quell'occasione, questa Corte ha escluso che dalla giurisprudenza della Corte EDU sia ricavabile l'affermazione di un vincolo di matrice convenzionale in ordine alla previsione negli ordinamenti dei singoli Stati del principio di retroattività con riferimento alla generalità delle sanzioni amministrative, dovendosi piuttosto procedere a una preventiva valutazione della singola sanzione come «convenzionalmente penale» alla luce dei cosiddetti

criteri Engel. La questione ora prospettata, tuttavia, si riferirebbe «unicamente a una previsione normativa di carattere certamente afflittivo», la cui mancata applicazione retroattiva «non appare ragionevole»; e ciò anche alla luce della considerazione che «l'insider trading è un illecito civile che ha anche rilievo penale», di talché non vi sarebbero «ragioni per escludere l'applicazione della legge più favorevole in tale specifico campo, come è avvenuto per le violazioni tributarie».

1.3.4.– Il contrasto con i parametri costituzionali e convenzionali invocati, peraltro, «non potrebbe essere risolto ricorrendo a un'interpretazione conforme alla Convenzione EDU e ai parametri costituzionali, in quanto è riscontrabile una consolidata giurisprudenza di legittimità che in più occasioni ha ribadito la non applicabilità del principio della retroattività della lex mitior al settore degli illeciti amministrativi»; giurisprudenza fondata «sul rifiuto generalizzato di un'applicazione analogica dell'art. 2, secondo comma, cod. pen., anche alla luce dell'art. 14» delle Preleggi.

1.3.5.– Osserva infine la Corte rimettente che la disposizione censurata, una volta riconosciutene la natura sostanzialmente penale, parrebbe «in netto contrasto anche con il principio di cui all'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea», il quale stabilisce che «[s]e, successivamente alla commissione del reato, la legge prevede l'applicazione di una pena più lieve, occorre applicare quest'ultima».

2.– È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

2.1.– Ad avviso dell'interveniente, la questione sollevata in relazione all'art. 77 (recte: 76) Cost. sarebbe inammissibile e, comunque, infondata.

2.1.1.– Anzitutto, la questione sarebbe irrilevante, in quanto la disposizione oggetto del dubbio di legittimità costituzionale non sarebbe applicabile al caso oggetto del processo a quo.

Ciò in quanto il regime intertemporale dettato dall'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015 riguarderebbe soltanto le modifiche direttamente apportate dal medesimo decreto legislativo alle disposizioni del d.lgs. n. 58 del 1998, e non già la previsione – contenuta nell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 72 del 2015 – dell'inapplicabilità della quintuplicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, disposta dall'art. 39, comma 3, della legge n. 262 del 2005. Tale quintuplicazione – rileva l'Avvocatura generale dello Stato – non si sarebbe mai tradotta in una diretta modifica delle sanzioni stabilite dal d.lgs. n. 58 del 1998, dal momento che il suo ambito applicativo si estende anche alle sanzioni previste dal decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia) e dalla legge 12 agosto 1982, n. 576 (Riforma della vigilanza sulle assicurazioni). L'inapplicabilità della quintuplicazione delle sanzioni previste dal d.lgs. n. 58 del 1998, stabilita dal comma 3 dell'art. 6 del d.lgs. n. 72 del 2015, non potrebbe, pertanto, essere qualificata come una delle «modifiche apportate alla parte V del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58» cui si riferisce il comma 2, in questa sede censurato.

Il regime intertemporale della disciplina di cui al comma 3 si fonderebbe, pertanto, non già sul precedente comma 2, bensì sul «generale principio di irretroattività della legge di cui all'art. 11 disp. prel. cod. civ.», che comunque osterebbe all'applicazione retroattiva del più favorevole regime sanzionatorio derivante dall'inapplicabilità della quintuplicazione delle sanzioni.

Di qui l'irrilevanza della questione.

2.1.2.– La questione sarebbe, comunque, infondata nel merito. La previsione dell'inapplicabilità, in via generale, della quintuplicazione delle sanzioni previste dal d.lgs. n.

58 del 1998 costituirebbe, infatti, una coerente attuazione del principio di delega fissato dall'art. 3, comma 1, lettera i), numero 1.2), della legge n. 154 del 2014, che dava mandato al Governo di rivedere i minimi e i massimi delle sanzioni in modo tale che «la sanzione applicabile alle persone fisiche sia compresa tra un minimo di 5.000 euro e un massimo di 5 milioni di euro» (lettera i, numero 1.2.2).

La disposizione censurata, pertanto, non solo non avrebbe ecceduto i confini della legge di delegazione, ma anzi ne avrebbe costituito puntuale attuazione.

2.2.– Parimenti inammissibili, e comunque infondate, sarebbero, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, le questioni di legittimità costituzionale formulate in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 CEDU.

2.2.1.– Le questioni sarebbero anzitutto inammissibili dal momento che la disposizione che rende non retroattiva la nuova disciplina sanzionatoria risultante dall'inapplicabilità della quintuplicazione delle sanzioni amministrative in forza dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 72 del 2015 non sarebbe il censurato art. 6, comma 2, del medesimo decreto legislativo, bensì il principio generale sancito dall'art. 11 delle Preleggi.

2.2.2.– Le questioni sarebbero, comunque, infondate nel merito.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, il Collegio rimettente intenderebbe applicare il principio del favor rei all'intero ambito delle sanzioni amministrative dal t.u. finanza, travalicando in tal modo l'obbligo discendente dall'art. 7 CEDU, che riguarderebbe invece – come sottolineato da questa Corte nella sentenza n. 193 del 2016 – «singole e specifiche discipline sanzionatorie, ed in particolare quelle che, pur qualificandosi come amministrative ai sensi dell'ordinamento interno, siano idonee ad acquisire caratteristiche "punitive" alla luce dell'ordinamento convenzionale».

La questione sarebbe, d'altra parte, infondata anche in riferimento all'art. 3 Cost. La legge di delega aveva, infatti, prescritto al legislatore delegato di «valutare l'estensione del principio del favor rei ai casi di modifica della disciplina vigente al momento in cui è stata commessa la violazione» (art. 3, comma 1, lettera m, numero 1, della legge n. 154 del 2014): il legislatore delegato disponeva dunque di ampia discrezionalità nell'orientarsi in un senso o nell'altro. Sarebbe stato, allora, onere del giudice a quo dimostrare in modo concreto e specifico, al metro dell'art. 3 Cost., la manifesta irragionevolezza della scelta, operata dal legislatore, di non estendere tale principio alle nuove più miti sanzioni introdotte con il d.lgs. n. 72 del 2015. L'inosservanza di tale onere renderebbe la questione anche inammissibile, per difetto di motivazione.

2.3.– Inammissibile sarebbe, infine, la questione relativa al possibile contrasto con l'art. 49, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, contrasto che avrebbe potuto semmai formare oggetto di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE.

Nel merito, tale questione sarebbe comunque infondata, dal momento che anche alla stregua del diritto dell'Unione, come interpretato dalla Corte di Lussemburgo, le sanzioni in esame, introdotte in adempimento di obblighi comunitari, conserverebbero valore amministrativo e non penale.

In ogni caso, secondo i principi affermati nella giurisprudenza della Corte di giustizia UE, l'apparato sanzionatorio amministrativo per gli abusi di mercato dovrebbe pur sempre essere caratterizzato da adeguatezza, dissuasività, effettività e proporzionalità. Conseguentemente, il principio della retroattività della lex mitior sancito dall'art. 49, paragrafo 1, CDFUE non potrebbe comunque «condurre a soluzioni che siano tali da privare di effetto utile le norme

dell'Unione applicate nei procedimenti che vengono in considerazione; o a soluzioni manifestamente sproporzionate (per eccesso o per difetto) rispetto agli interessi che le norme dell'Unione applicate in quei procedimenti mirano a tutelare». Di talché, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, «in linea di principio, l'articolo 49 CDFUE non osta alla previsione della irretroattività della lex mitior in materia di sanzioni amministrative quando ciò sia necessario [ad] assicurare una risposta effettiva, proporzionata e dissuasiva per le violazioni di rilevanti interessi dell'Unione»; e ciò in quanto il principio di cui all'art. 49 della Carta sarebbe «indubbiamente riservato alle sole sanzioni qualificabili come penali».

3.– Si è costituita la CONSOB, deducendo l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza delle questioni di legittimità prospettate dalla Corte di appello di Milano.

3.1.– La prima questione di legittimità costituzionale sarebbe, sotto più profili, inammissibile, in quanto formulata in termini dubitativi e perplessi, tanto da determinare ambiguità ed indeterminatezza del petitum.

Inconferente nella specie si rivelerebbe, in effetti, il censurato art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015 che, contrariamente a quanto opinato dalla Corte rimettente, non recherebbe alcuna disposizione in materia sanzionatoria, non modificando – in particolare – il trattamento sanzionatorio per gli abusi di mercato. La norma denunciata non si porrebbe comunque in contrasto con alcun criterio di delega, limitandosi a prevedere – in conformità ai principi generali vigenti in materia di illeciti amministrativi, e al principio generale posto dall'art. 11 delle Preleggi – l'efficacia soltanto per il futuro della nuova disciplina, che il legislatore avrebbe oltre tutto ragionevolmente posposto all'entrata in vigore della disciplina regolamentare di attuazione da parte della CONSOB e della Banca d'Italia.

La questione sarebbe, infine, inammissibile anche per «carenza assoluta di motivazione sulla rilevanza».

3.2.– Quanto alla seconda questione di legittimità costituzionale sollevata dal Collegio rimettente, essa sarebbe inammissibile e, comunque, infondata.

3.2.1.– Anzitutto, si tratterebbe di questione irrilevante ai fini della decisione. L'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015 non sarebbe, infatti, una norma che regola il quantum sanzionatorio, ma solo una disposizione transitoria che, tenuto conto della necessità di interventi attuativi di matrice secondaria, ha differito l'entrata in vigore della novella fino al momento dell'emanazione degli stessi.

L'irretroattività – e, dunque, l'inapplicabilità al caso di specie – della regola della "dequintuplicazione" delle sanzioni amministrative pecuniarie, stabilita dall'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 72 del 2015, non dipenderebbe dalla disposizione censurata, bensì da principi generali, che non abbisognano di espressa specificazione normativa e che derivano dall'art. 11 delle Preleggi e dall'art. 1 della legge n. 689 del 1981.

3.2.2.– Nel merito, la questione sarebbe comunque infondata, dal momento che – come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza di legittimità e da quella amministrativa, nonché dalla giurisprudenza della stessa Sezione di Corte d'appello rimettente – non sarebbe ravvisabile, in tema di sanzioni amministrative, un vincolo di natura costituzionale che comporti, in modo generalizzato, la retroattività delle disposizioni più favorevoli entrate in vigore successivamente alla commissione del fatto. Né un tale vincolo potrebbe dedursi dalla giurisprudenza della Corte EDU, la cui qualificazione in termini "punitivi" di taluni illeciti in materia di abusi di mercato resterebbe pur sempre circoscritta ai casi specifici di volta in volta esaminati, e sarebbe in ogni caso da intendere – come precisato dalla giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 5 ottobre 2015, n. 19865) – ai soli fini della garanzia del processo equo di cui all'art. 6 CEDU, senza potersi estendere

automaticamente al principio del favor rei.

L'infondatezza della questione discenderebbe, inoltre, dall'inesistenza di idonei tertia comparationis atti a dimostrare l'illegittimità della mancata estensione del principio del favor rei alla disciplina dell'illecito amministrativo di cui è causa, quelli menzionati dal rimettente essendo costituiti da norme esse stesse derogatorie rispetto ai principi generali, e del tutto disomogenee rispetto a quella di cui è causa: come tali, dunque, inidonee a supportare la tesi di un esercizio «palesemente irragionevole» della discrezionalità legislativa nel determinare se stabilire o meno l'applicazione retroattiva delle modifiche sanzionatorie più favorevoli in materia di illeciti amministrativi.

4.– Si è costituito, altresì, l'opponente G. P., a parere del quale l'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 72 del 2015 costituirebbe una disposizione transitoria speciale derogatoria alla regola generale di cui all'art. 1 della legge n. 689 del 1981.

Conseguentemente, G. P. ha chiesto, in via alternativa, alla Corte costituzionale: a) di «dichiarare, con sentenza interpretativa di accoglimento, l'illegittimità costituzionale della interpretazione dell'art. 6, comma 2 e/o comma 3, del D.Lgs. 72/2015, che non preveda l'estensione del principio del favor rei ai casi di modifica della disciplina vigente al momento in cui è stata commessa la violazione ogni qualvolta non vi osti uno specifico valore costituzionale almeno equivalente chiaramente individuato», per contrasto con gli artt. 3 e 117 Cost., in relazione agli artt. 7 CEDU e 49 CDFUE; ovvero, b) di «dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2 e/o comma 3, del D.Lgs. 72/2015, […] nella parte in cui, nell'attuare il disposto dell'art. 3, comma 1, lett. m), n. 1) della L. 7 ottobre 2014, n. 154, non prevede l'estensione del principio del favor rei ai casi di modifica della disciplina vigente al momento in cui è stata commessa la violazione ogni qualvolta non vi osti uno specifico valore costituzionale almeno equivalente chiaramente individuato», per «eccesso di delega in violazione dell'art. 77 Cost.»; ovvero, ancora, c) di «dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2 e/o comma 3, del D.Lgs. 72/2015, nella parte in cui non prevede l'estensione del principio del favor rei ai casi di modifica della disciplina vigente al momento in cui è stata commessa la violazione ogni qualvolta non vi osti uno specifico valore costituzionale almeno equivalente chiaramente individuato», per contrasto con gli artt. 3 e 117 Cost., in relazione agli artt. 7 CEDU e 49 CDFUE.

5.– In prossimità dell'udienza, lo stesso G. P. ha depositato memoria, nella quale ha analiticamente confutato gli argomenti spiegati dall'Avvocatura generale dello Stato e dalla CONSOB, reiterando poi le conclusioni già formulate nel proprio atto di costituzione.

6.– Anche l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memoria nella quale, ribadite le eccezioni svolte nell'atto di intervento, ha in particolare rilevato che, nelle more del presente giudizio, è entrato in vigore il decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 107, recante «Norme di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 596/2014, relativo agli abusi di mercato e che abroga la direttiva 2003/6/CE e le direttive 2003/124/UE, 2003/125/CE e 2004/72/CE», che ha ulteriormente modificato le sanzioni edittali previste per l'illecito amministrativo di cui all'art. 187-bis del d.lgs. n. 58 del 1998. Ciò comporterebbe, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, che la portata della pronuncia sulla questione sollevata dalla Corte di appello di Milano sarà limitata all'arco temporale nel quale sono state applicabili le disposizioni del d.lgs. n. 72 del 2015.

7.– Infine, anche la CONSOB ha depositato memoria in prossimità dell'udienza, nella quale ha essa pure posto l'accento sulla novella rappresentata dal d.lgs. n. 107 del 2018; novella che peraltro, ad avviso della CONSOB, non muterebbe sul piano sostanziale i termini delle questioni poste dal giudice rimettente, e in particolare della seconda questione. Ciò in quanto il nuovo limite edittale minimo della sanzione pecuniaria prevista per l'illecito amministrativo di cui all'art. 187-bis del d.lgs. n. 58 del 1998, pari a 20.000 euro, coincide con quello risultante

dalla “dequintuplicazione” operata dall’art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 72 del 2015; di talché, anche nell’ipotesi di una restituzione degli atti al giudice a quo per esame dello ius superveniens, sarebbe del tutto agevole ipotizzare che il giudice a quo sollevi identica questione con riferimento alla nuova disciplina, nella parte in cui non è prevista l’applicazione retroattiva in favore di chi abbia commesso il fatto sotto il vigore della disciplina vigente prima dell’entrata in vigore del d.lgs. n. 72 del 2015.

Considerato in diritto

1.– Con l’ordinanza indicata in epigrafe, la Corte d’appello di Milano ha sollevato, in riferimento all’art. 77 (recte: 76) della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell’art. 6, comma 2, del decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 72 (Attuazione della direttiva 2013/36/UE, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE, per quanto concerne l’accesso all’attività degli enti creditizi e la vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento. Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 e al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58), nella parte in cui ha modificato le sanzioni di cui all’art. 187-bis del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52) in attuazione dell’art. 3, comma 1, lettere i) e l), della legge delega 7 ottobre 2014, n. 154 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l’attuazione di altri atti dell’Unione europea - Legge di delegazione europea 2013 - secondo semestre).

Con la stessa ordinanza, la Corte d’appello di Milano ha sollevato altresì – in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione all’art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 – questioni di legittimità costituzionale del medesimo art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015, nella parte in cui tale disposizione «ha modificato le sanzioni di cui all’art. 187 bis» del d.lgs. n. 58 del 1998 «in attuazione dell’art. 3 della legge delega n. 154/2014, escludendo la retroattività in mitius della normativa più favorevole prevista dall’art. 6, comma 3» del d.lgs. n. 72 del 2015.

2.– Ai fini della valutazione dell’ammissibilità e della fondatezza delle questioni prospettate, è opportuna una sintetica ricapitolazione delle vicende normative che ne costituiscono lo sfondo.

2.1.– L’abuso di informazioni privilegiate fu per la prima volta previsto quale delitto nell’ordinamento italiano con l’art. 2, comma 1, della legge 17 maggio 1991, n. 157 (Norme relative all’uso di informazioni riservate nelle operazioni in valori mobiliari e alla Commissione nazionale per le società e la borsa), in attuazione di obblighi imposti, a livello comunitario, dalla direttiva 89/592/CEE del Consiglio, del 13 novembre 1989, sul coordinamento delle normative concernenti le operazioni effettuate da persone in possesso di informazioni privilegiate (insider trading). Tale delitto confluì poi, con importanti modificazioni, nell’art. 180 del t.u. finanza, di cui al d.lgs. n. 58 del 1998.

In sede di trasposizione della direttiva 2003/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, relativa all’abuso di informazioni privilegiate e alla manipolazione del mercato (abusi di mercato) – attuata mediante la legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), con la quale fu tra l’altro modificato il t.u. finanza del 1998 – all’abuso di informazioni privilegiate furono dedicate due nuove disposizioni del novellato testo unico: l’art. 184, che continuò a configurare la condotta come delitto, sia pure in una versione modificata

rispetto alla disciplina previgente; e l'art. 187-bis, che introdusse una sino ad allora inedita figura di illecito amministrativo di abuso di informazioni privilegiate, dai confini più ampi rispetto alla corrispondente fattispecie delittuosa, e punita con sanzioni amministrative pecuniarie da ventimila a tre milioni di euro, aumentabili – ai sensi del comma 5 dello stesso articolo – fino al triplo o fino al maggiore importo di dieci volte il prodotto o il profitto conseguito dall'illecito, quando esse apparissero inadeguate anche se applicate nel massimo, avuto riguardo alle qualità personali del colpevole ovvero all'entità del prodotto o del profitto conseguito.

2.2.– Pochi mesi dopo, sull'onda di noti scandali finanziari medio tempore verificatisi, l'art. 39 della legge 28 dicembre 2005, n. 262 (Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari) stabilì in via generale, al comma 1, il raddoppio delle pene stabilite per i reati previsti dal decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), dal t.u. finanza e dalla legge 12 agosto 1982, n. 576 (Riforma della vigilanza sulle assicurazioni), e al comma 5 – per quanto in questa sede direttamente rileva – la quintuplicazione di tutte le sanzioni amministrative pecuniarie previste in tali corpora normativi.

Per effetto di tale riforma, dunque, la sanzione amministrativa pecuniaria prevista per l'illecito amministrativo di abuso di informazioni privilegiate, di cui all'art. 187-bis del d.lgs. n. 58 del 1998, fu innalzata a centomila euro nel minimo e a quindici milioni di euro nel massimo.

2.3.– Nove anni più tardi, la legge n. 154 del 2014 delegò il Governo a rivedere le cornici edittali delle sanzioni pecuniarie amministrative previste dal t.u. bancario e dal t.u. finanza (art. 3, comma 1, lettere i e m), con il compito, tra gli altri, di «valutare l'estensione del principio del favor rei ai casi di modifica della disciplina vigente al momento in cui è stata commessa la violazione» (art. 3, comma 1, lettera m, numero 1).

In sede di attuazione della delega, l'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 72 del 2015 dispose che «[a]lle sanzioni amministrative previste dal decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, non si applica l'articolo 39, comma 3, della legge 28 dicembre 2005, n. 262»: con un effetto, dunque, di ripristino della cornice edittale originariamente stabilita dalla legge n. 62 del 2005 per gli illeciti amministrativi da essa previsti, al netto della quintuplicazione introdotta, appunto, dalla legge n. 262 del 2005.

Per effetto dunque dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 72 del 2015, l'illecito amministrativo previsto dall'art. 187-bis del d.lgs. n. 58 del 1998 tornava a essere punito con una sanzione amministrativa pecuniaria da ventimila a tre milioni di euro, salva la possibilità di procedere agli aumenti di cui al comma 5 dello stesso art. 6.

L'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015 – in questa sede censurato – stabilì, tuttavia, che «[l]e modifiche apportate alla parte V del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, si applicano alle violazioni commesse dopo l'entrata in vigore delle disposizioni adottate dalla Consob e dalla Banca d'Italia secondo le rispettive competenze […]. Alle violazioni commesse prima della data di entrata in vigore delle disposizioni adottate dalla Consob e dalla Banca d'Italia continuano ad applicarsi le norme della parte V del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 vigenti prima della data di entrata in vigore del presente decreto legislativo».

In tal modo, il legislatore delegato non soltanto escluse implicitamente che alle modifiche apportate alla Parte V (relativa alle disposizioni sanzionatorie) del t.u. finanza potesse essere attribuita efficacia retroattiva rispetto ai fatti commessi prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 72 del 2015, ma addirittura rinviò l'applicabilità delle nuove disposizioni al momento dell'entrata in vigore dei regolamenti che la Banca d'Italia e la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) avrebbero dovuto adottare in forza del decreto legislativo medesimo.

Tali regolamenti furono, in effetti, adottati dalla CONSOB con la delibera 24 febbraio 2016, n. 19521 (Modifiche al regolamento sul procedimento sanzionatorio della Consob ai sensi dell'articolo 24 della legge 28 dicembre 2005, n. 262, adottato con delibera n. 18750 del 19 dicembre 2013 e successive modificazioni), che modificò il vigente regolamento sul procedimento sanzionatorio della stessa CONSOB, e poi dalla Banca d'Italia con provvedimento del 3 maggio 2016, che parimenti modificò il proprio procedimento sanzionatorio.

2.4.– Successivamente alla proposizione dell'odierna questione di legittimità costituzionale, la disciplina dell'illecito amministrativo in parola è stata nuovamente modificata dall'art. 4, comma 9, del decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 107, recante «Norme di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 596/2014, relativo agli abusi di mercato e che abroga la direttiva 2003/6/CE e le direttive 2003/124/UE, 2003/125/CE e 2004/72/CE», che – in attuazione della legge 25 ottobre 2017, n. 163 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2016 - 2017) – ha adeguato la legislazione nazionale al regolamento (UE) n. 596/2014, modificando ulteriormente, per quanto in questa sede rileva, l'art. 187-bis del d.lgs. n. 58 del 1998.

In particolare, la disposizione novellata descrive le condotte costitutive dell'illecito (ridenominato «Abuso e comunicazione illecita di informazioni privilegiate») attraverso un mero rinvio alle ipotesi indicate nell'art. 14 del predetto regolamento UE, disponendo poi che tali condotte siano punite con la sanzione amministrativa pecuniaria da ventimila a cinque milioni di euro, aumentabili fino al triplo o fino al maggiore importo di dieci volte il profitto conseguito ovvero le perdite evitate per effetto dell'illecito, nei casi previsti dal comma 5 dello stesso art. 187-bis del d.lgs. n. 58 del 1998.

A seguito di tali ultime modifiche, dunque, l'illecito amministrativo in parola resta punibile con la sanzione amministrativa pecuniaria minima di ventimila euro, mentre il massimo edittale è ora innalzato a cinque milioni di euro (salvi gli aumenti nei casi previsti dal comma 5).

3.– La Corte d'appello di Milano dubita, anzitutto, della compatibilità dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015 con l'art. 77 Cost., con riferimento alla disciplina della legge n. 154 del 2014. All'evidenza, la Corte rimettente intende in realtà riferirsi al parametro costituzionale rappresentato dall'art. 76 Cost., e denunciare dunque un possibile eccesso di delega da parte del Governo.

Come correttamente eccepito dalla CONSOB, la questione è però inammissibile, in ragione dell'oscurità del petitum e della contraddittorietà della motivazione: vizi da ritenere assorbenti rispetto a quelli ulteriori eccepiti dall'Avvocatura generale dello Stato.

Il giudice a quo censura infatti – nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione – l'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015 «nella parte in cui ha modificato le sanzioni di cui all'art. 187 bis TUF in attuazione dell'art. 3, comma 1, lettera i) e l) della legge delega n. 154/2014».

Tuttavia, l'art. 6, comma 2, censurato non modifica affatto le sanzioni di cui all'art. 187-bis del d.lgs. n. 58 del 1998, ma si limita, come già si è rammentato (supra, punto 2.3.), a disciplinare il regime intertemporale delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 72 del 2015 all'intera Parte V del d.lgs. n. 58 del 1998. Inconferenti sono, pertanto, i criteri di delega menzionati, che concernono la revisione della disciplina sanzionatoria degli illeciti previsti dal d.lgs. n. 58 del 1998.

L'unico significato plausibile della censura potrebbe, allora, riferirsi alla scelta compiuta dal legislatore di modificare – attraverso l'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 72 del 2015 – la disciplina sanzionatoria dell'art. 187-bis del d.lgs. n. 58 del 1998; e ciò al di fuori – in ipotesi –

del mandato contenuto nelle precedenti lettere i) e l). Tuttavia, da un lato una simile lettura della censura si porrebbe in aperta distonia rispetto al senso complessivo dell'ordinanza di rimessione, che mira ad assicurare l'applicabilità, nel caso oggetto del procedimento a quo, del più mite quadro sanzionatorio introdotto dall'art. 6, comma 3, la cui legittimità sotto il profilo della compatibilità con la legge delega verrebbe così – contraddittoriamente – a essere posta in discussione; dall'altro lato, ove fosse così intesa, la questione apparirebbe comunque viziata da aberratio ictus, in ragione dell'espressa indicazione da parte del rimettente, quale oggetto della censura, del comma 2 (anziché del comma 3) dell'art. 6 del d.lgs. n. 72 del 2015.

4.– Le altre questioni sollevate della Corte d'appello di Milano concernono la legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU.

4.1.– Anche in questo caso, il giudice rimettente incorre in un errore nella formulazione del petitum, censurando il comma 2 dell'art. 6 del d.lgs. n. 72 del 2015, «nella parte in cui ha modificato le sanzioni di cui all'art. 187 bis» del t.u. finanza, quando invece la modificazione del quadro sanzionatorio in parola è stata operata – come appena osservato – dal comma 3 del medesimo art. 6.

Dal tenore complessivo dell'ordinanza di rimessione risulta, peraltro, evidente che il giudice a quo intende in realtà sollevare questioni di legittimità costituzionale della disposizione transitoria contenuta nel censurato art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015, che differisce l'entrata in vigore delle modifiche apportate al regime sanzionatorio degli illeciti previsti dalla Parte V del t.u. finanza al momento dell'emanazione dei regolamenti della Banca d'Italia e della CONSOB, delimitando peraltro tali questioni alle sole modifiche che hanno avuto ad oggetto le sanzioni previste dall'art. 187-bis del medesimo testo unico (le uniche, del resto, su cui il rimettente è chiamato a pronunciarsi).

Il petitum dell'ordinanza di rimessione deve, dunque, rettamente intendersi come mirante alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione transitoria di cui all'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015, nella sola parte in cui si riferisce alle modifiche apportate alle sanzioni previste dall'art. 187-bis del d.lgs. n. 58 del 1998; modifiche che il giudice a quo vorrebbe, invece, si applicassero anche alle violazioni pregresse ancora sub iudice, in forza del principio di retroattività della lex mitior in materia penale sotteso ai parametri costituzionali e convenzionali evocati.

4.2.– Tanto l'Avvocatura generale dello Stato quanto la CONSOB hanno eccepito l'inammissibilità anche di questo secondo gruppo di questioni in quanto, a loro avviso, il particolare regime transitorio introdotto dal censurato comma 2 dell'art. 6 del d.lgs. n. 72 del 2015 non si applicherebbe alla regola della "dequintuplicazione" delle sanzioni disposta dal comma 3 del medesimo articolo, e cioè alla regola che neutralizza gli effetti della quintuplicazione delle sanzioni, operata a suo tempo dall'art. 39, comma 3, della legge n. 262 del 2005, per gli illeciti amministrativi previsti dal t.u. finanza (supra, punti 2.2. e 2.3.). Da ciò discenderebbe l'irrilevanza della questione nel giudizio a quo, in cui si discute – appunto – della possibilità di sanzionare l'opponente sulla base delle sanzioni previste dall'art. 187-bis del d.lgs. n. 58 del 1998 al netto della quintuplicazione operata dalla legge n. 262 del 2005.

L'eccezione è, tuttavia, infondata.

Il rimettente muove evidentemente dalla premessa interpretativa, del tutto plausibile, che il comma 2 dell'art. 6 del d.lgs. n. 72 del 2015, dettando una disciplina transitoria per «[l]e modifiche apportate alla parte V del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58» dalle altre disposizioni dello stesso d.lgs. n. 72 del 2015, abbia inteso abbracciare anche la modifica, apportata dal successivo comma 3, alla disciplina sanzionatoria degli illeciti previsti dalla Parte V del t.u. finanza: e cioè la modifica consistente nella "dequintuplicazione" delle sanzioni

amministrative previste, appunto, nella Parte V del testo unico, nella quale è collocata anche la disciplina sanzionatoria dell'abuso di informazioni privilegiate (art. 187-bis) che in questa sede viene in considerazione.

Nella prospettiva interpretativa del rimettente, dunque, anche la regola della "dequintuplicazione" prevista dal comma 3 soggiace alla disciplina transitoria stabilita dal censurato comma 2 dell'art. 6 del d.lgs. n. 72 del 2015, risultando così applicabile soltanto alle violazioni commesse dopo l'entrata in vigore delle disposizioni adottate dalla CONSOB e dalla Banca d'Italia sulla base dello stesso d.lgs. n. 72 del 2015, e inapplicabile invece ai fatti pregressi, come quello contestato all'opponente nel giudizio a quo.

Tanto basta a considerare rilevanti, e pertanto ammissibili sotto questo profilo, le questioni aventi ad oggetto l'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015, prospettate in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 CEDU.

4.3. – Una seconda eccezione di inammissibilità di tali questioni, sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, concerne i poteri di questa Corte di sindacare eventuali profili di contrasto della disciplina censurata con le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007: profili evocati nella parte motiva dell'ordinanza, ove si sottolinea tra l'altro l'incompatibilità della disciplina transitoria dettata dall'art. 6, comma 2, del d.lgs. n 72 del 2015 con il principio di necessaria retroattività delle norme penali più favorevoli sancito dall'art. 49, paragrafo 1, terzo periodo, CDFUE.

Nemmeno questa eccezione, tuttavia, coglie nel segno.

Anche a prescindere dal rilievo che l'art. 49, paragrafo 1, CDFUE non è richiamato nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione, ove il giudice a quo ha inteso formulare in termini chiari e definitivi le questioni sottoposte all'esame di questa Corte, occorre in questa sede ribadire – sulla scorta dei principi già affermati nelle sentenze n. 269 del 2017 e n. 20 del 2019 – che a questa Corte non può ritenersi precluso l'esame nel merito delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento sia a parametri interni, anche mediati dalla normativa interposta convenzionale, sia – per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. – alle norme corrispondenti della Carta che tutelano, nella sostanza, i medesimi diritti; e ciò fermo restando il potere del giudice comune di procedere egli stesso al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, anche dopo il giudizio incidentale di legittimità costituzionale, e – ricorrendone i presupposti – di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al suo esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta.

Laddove però sia stato lo stesso giudice comune a sollevare una questione di legittimità costituzionale che coinvolga anche le norme della Carta, questa Corte non potrà esimersi, eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, dal fornire una risposta a tale questione con gli strumenti che le sono propri: strumenti tra i quali si annovera anche la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione ritenuta in contrasto con la Carta (e pertanto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), con conseguente eliminazione dall'ordinamento, con effetti erga omnes, di tale disposizione.

Da ciò consegue l'ammissibilità, anche sotto questo profilo, delle questioni prospettate.

5.– Prima di esaminare il merito di tali questioni, è peraltro necessario vagliare la possibile rilevanza nel giudizio a quo dello ius superveniens rappresentato dal d.lgs. n. 107 del 2018, su cui si sono soffermate le parti nelle memorie depositate in prossimità dell'udienza e nella discussione orale.

Come già rammentato (supra, punto 2.4.), l'art. 4, comma 9, del d.lgs. n. 107 del 2018 ha

nuovamente modificato il quadro sanzionatorio previsto dall'art. 187-bis del d.lgs. n. 58 del 1998, in particolare tenendo fermo il minimo edittale di ventimila euro, ma innalzando il massimo da tre a cinque milioni di euro, salva la possibilità di ulteriori aumenti nei casi previsti dal comma 5 dello stesso art. 187-bis.

Nulla ha disposto, però, il legislatore del 2018 in merito all'applicazione nel tempo della nuova disciplina, facendo così ritenere che abbia inteso assegnarle efficacia soltanto per il futuro. Ciò esclude che sia necessario restituire gli atti al giudice a quo.

6.– Nel merito, le questioni sono fondate, in relazione a entrambi i parametri invocati dal rimettente.

Il principio della retroattività della lex mitior in materia penale è infatti fondato, secondo la giurisprudenza di questa Corte, tanto sull'art. 3 Cost., quanto sull'art. 117, primo comma, Cost., eventuali deroghe a tale principio dovendo superare un vaglio positivo di ragionevolezza in relazione alla necessità di tutelare controinteressi di rango costituzionale (infra, punto 6.1.). Il principio in questione deve ritenersi applicabile anche alle sanzioni amministrative che abbiano natura "punitiva" (infra, punto 6.2.). Le sanzioni amministrative previste per l'abuso di informazioni privilegiate di cui all'art. 187-bis del d.lgs. n. 58 del 1998 hanno natura "punitiva", e rientrano come tali nell'ambito di applicazione del principio della retroattività in mitius (infra, punto 6.3.). La deroga alla retroattività in mitius stabilita dall'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015, qui censurato, non supera il "vaglio positivo di ragionevolezza" ed è, pertanto, costituzionalmente illegittima, nella parte in cui esclude l'applicazione retroattiva delle modifiche in mitius apportate alle sanzioni amministrative previste per l'illecito di abuso di informazioni privilegiate di cui all'art. 187-bis del d.lgs. n. 58 del 1998 (infra, punto 6.4.).

6.1.– Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 236 del 2011, n. 215 del 2008 e n. 393 del 2006), la regola della retroattività della lex mitior in materia penale non è riconducibile alla sfera di tutela dell'art. 25, secondo comma, Cost., che sancisce piuttosto il principio – apparentemente antinomico – secondo cui «[n]essuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso».

Tale principio deve, invero, essere interpretato nel senso di vietare l'applicazione retroattiva delle sole leggi penali che stabiliscano nuove incriminazioni, ovvero che aggravino il trattamento sanzionatorio già previsto per un reato, non ostando così a una possibile applicazione retroattiva di leggi che, all'opposto, aboliscano precedenti incriminazioni ovvero attenuino il trattamento sanzionatorio già previsto per un reato. L'applicazione retroattiva della lex mitior non può, però, ritenersi imposta dall'art. 25, secondo comma, Cost., la cui ratio immediata è – in parte qua – quella di tutelare la libertà di autodeterminazione individuale, garantendo al singolo di non essere sorpreso dall'inflizione di una sanzione penale per lui non prevedibile al momento della commissione del fatto. Una simile garanzia non è posta in discussione dall'applicazione di una norma penale, pur più gravosa di quelle entrate in vigore successivamente, che era comunque in vigore al momento del fatto: e ciò «per l'ovvia ragione che, nel caso considerato, la lex mitior sopravviene alla commissione del fatto, al quale l'autore si era liberamente autodeterminato sulla base del pregresso (e per lui meno favorevole) panorama normativo» (sentenza n. 394 del 2006).

Cionondimeno, la regola dell'applicazione retroattiva della lex mitior in materia penale – sancita, a livello di legislazione ordinaria, dall'art. 2, secondo, terzo e quarto comma, del codice penale – non è sprovvista di fondamento costituzionale: fondamento che la costante giurisprudenza di questa Corte ravvisa anzitutto nel principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., «che impone, in linea di massima, di equiparare il trattamento sanzionatorio dei medesimi fatti, a prescindere dalla circostanza che essi siano stati commessi prima o dopo l'entrata in vigore della norma che ha disposto l'abolitio criminis o la modifica mitigatrice» (sentenza n. 394 del 2006). Ciò in quanto, in via generale, «[n]on sarebbe ragionevole punire (o

continuare a punire più gravemente) una persona per un fatto che, secondo la legge posteriore, chiunque altro può impunemente commettere (o per il quale è prevista una pena più lieve)» (sentenza n. 236 del 2011).

La riconduzione della retroattività della lex mitior in materia penale all'alveo dell'art. 3 Cost. anziché a quello dell'art. 25, secondo comma, Cost., segna però anche il limite della garanzia costituzionale della quale la regola in parola costituisce espressione. Mentre, infatti, l'irretroattività in peius della legge penale costituisce un «valore assoluto e inderogabile», la regola della retroattività in mitius della legge penale medesima «è suscettibile di limitazioni e deroghe legittime sul piano costituzionale, ove sorrette da giustificazioni oggettivamente ragionevoli» (sentenza n. 236 del 2011).

Il criterio di valutazione della legittimità costituzionale di eventuali deroghe legislative alla retroattività della lex mitior in materia penale, alla stregua dell'art. 3 Cost., è stato oggetto di approfondita analisi da parte di questa Corte nella sentenza n. 393 del 2006. In quell'occasione, la Corte osservò che la retroattività in mitius della legge penale è ormai affermata non solo, a livello di legislazione ordinaria, dall'art. 2 cod. pen., ma trova ampi riconoscimenti nel diritto internazionale e nel diritto dell'Unione europea. La retroattività della lex mitior in materia penale è in particolare enunciata tanto dall'art. 15, comma 1, terzo periodo, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, concluso a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881; quanto dall'art. 49, paragrafo 1, terzo periodo, CDFUE. Ciò ha indotto questa Corte a concludere che il valore tutelato dal principio in parola «può essere sacrificato da una legge ordinaria solo in favore di interessi di analogo rilievo […]. Con la conseguenza che lo scrutinio di costituzionalità ex art. 3 Cost., sulla scelta di derogare alla retroattività di una norma più favorevole al reo deve superare un vaglio positivo di ragionevolezza, non essendo a tal fine sufficiente che la norma derogatoria non sia manifestamente irragionevole» (sentenza n. 393 del 2006).

In applicazione di tale criterio, la stessa sentenza n. 393 del 2006 giudicò non ragionevole, e pertanto costituzionalmente illegittima, la deroga alla retroattività delle modifiche più favorevoli, introdotte dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), alla disciplina della prescrizione del reato, con riferimento ai processi pendenti in primo grado in cui fosse stata già dichiarata l'apertura del dibattimento. La successiva sentenza n. 72 del 2008 escluse invece l'incostituzionalità di tale deroga rispetto ai processi già pendenti in grado di appello, in ragione dell'esigenza di tutelare gli interessi di rango costituzionale dell'efficienza e della salvaguardia dei diritti dei destinatari della funzione giurisdizionale, potenzialmente pregiudicati dalla dispersione delle attività processuali già svolte che sarebbe conseguita all'applicazione generalizzata dei nuovi e più brevi termini di prescrizione a processi già conclusi in primo grado.

La questione della legittimità costituzionale della deroga alla retroattività, per i processi pendenti in grado di appello, delle più favorevoli disposizioni in materia di prescrizione introdotte dalla legge n. 251 del 2005 tornò qualche anno più tardi all'esame di questa Corte, in ragione del fatto nuovo rappresentato dalla sentenza della Grande Camera della Corte EDU, 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia. Tale pronuncia aveva, per la prima volta, dedotto dall'art. 7 CEDU il principio secondo cui «se la legge penale in vigore al momento della commissione del reato e le leggi penali posteriori adottate prima della pronuncia sono diverse, il giudice deve applicare quella le cui disposizioni sono più favorevoli all'imputato»; il che aveva indotto la Corte di cassazione a sollevare questione di legittimità costituzionale della medesima disciplina transitoria già giudicata legittima, quanto ai parametri allora dedotti, dalla sentenza n. 72 del 2008, sotto il profilo – questa volta – di un suo possibile contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 7 CEDU, come interpretato dalla sentenza Scoppola.

Con la già menzionata sentenza n. 236 del 2011, questa Corte affermò che – proprio in seguito alla sentenza Scoppola – il «principio di retroattività in mitius» ha, «attraverso l'art. 117, primo comma, Cost, acquistato un nuovo fondamento con l'interposizione dell'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo»; aggiungendo, peraltro, che – anche nel prisma del diritto convenzionale – a tale principio non può riconoscersi carattere assoluto, ben potendo il legislatore «introdurre deroghe o limitazioni alla sua operatività, quando siano sorrette da una valida giustificazione». La sentenza n. 236 del 2011 ritenne, per l'appunto, sussistere una simile valida giustificazione per la deroga legislativa alla retroattività in mitius sottoposta nuovamente al suo esame; e ciò per le medesime ragioni che avevano condotto la sentenza n. 72 del 2008 a risolvere in senso positivo la questione della sua compatibilità con l'art. 3 Cost.

La giurisprudenza costituzionale è, in tal modo, giunta ad assegnare al principio della retroattività della lex mitior in materia penale un duplice, e concorrente, fondamento. L'uno – di matrice domestica – riconducibile allo spettro di tutela del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., nel cui alveo peraltro la sentenza n. 393 del 2006, in epoca immediatamente precedente alle sentenze "gemelle" n. 348 e n. 349 del 2007, aveva già fatto confluire gli obblighi internazionali derivanti dall'art. 15, comma 1, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e dall'art. 49, paragrafo 1, CDFUE, considerati in quell'occasione come criteri interpretativi (sentenza n. 15 del 1996) delle stesse garanzie costituzionali. L'altro – di origine internazionale, ma avente ora ingresso nel nostro ordinamento attraverso l'art. 117, primo comma, Cost. – riconducibile all'art. 7 CEDU, nella lettura offertane dalla giurisprudenza di Strasburgo (oltre alla sentenza Scoppola, Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 27 aprile 2010, Morabito contro Italia; sentenza 24 gennaio 2012, Mihai Toma contro Romania; sentenza 12 gennaio 2016, Gouarré Patte contro Andorra; sentenza 12 luglio 2016, Ruban contro Ucraina), nonché alle altre norme del diritto internazionale dei diritti umani vincolanti per l'Italia che enunciano il medesimo principio, tra cui gli stessi artt. 15, comma 1, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e 49, paragrafo 1, CDFUE, quest'ultimo rilevante nel nostro ordinamento anche ai sensi dell'art. 11 Cost.

A tale pluralità di basi normative nel testo costituzionale fa, peraltro, da contraltare la comune ratio della garanzia in questione, identificabile in sostanza nel diritto dell'autore del reato a essere giudicato, e se del caso punito, in base all'apprezzamento attuale dell'ordinamento relativo al disvalore del fatto da lui realizzato, anziché in base all'apprezzamento sotteso alla legge in vigore al momento della sua commissione.

Comune è altresì il limite della tutela assicurata, assieme, dalla Costituzione e dalle carte internazionali a tale garanzia: tutela che la giurisprudenza di questa Corte ritiene non assoluta, ma aperta a possibili deroghe, purché giustificabili al metro di quel «vaglio positivo di ragionevolezza» richiesto dalla sentenza n. 393 del 2006, in relazione alla necessità di tutelare interessi di rango costituzionale prevalenti rispetto all'interesse individuale in gioco.

6.2.– Se poi, ed eventualmente in che misura, il principio della retroattività della lex mitior sia applicabile anche alle sanzioni amministrative, è questione recentemente esaminata funditus dalla sentenza n. 193 del 2016.

In quell'occasione, questa Corte ha rilevato come la giurisprudenza di Strasburgo non abbia «mai avuto ad oggetto il sistema delle sanzioni amministrative complessivamente considerato, bensì singole e specifiche discipline sanzionatorie, ed in particolare quelle che, pur qualificandosi come amministrative ai sensi dell'ordinamento interno, siano idonee ad acquisire caratteristiche "punitive" alla luce dell'ordinamento convenzionale». In difetto, pertanto, di alcun «vincolo di matrice convenzionale in ordine alla previsione generalizzata, da parte degli ordinamenti interni dei singoli Stati aderenti, del principio della retroattività della legge più favorevole, da trasporre nel sistema delle sanzioni amministrative», la sentenza n. 193 del 2016 ha giudicato non fondata una questione di legittimità costituzionale dell'art. 1

della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), del quale il giudice a quo sospettava il contrasto con gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 7 CEDU, nella parte in cui non prevede una regola generale di applicazione della legge successiva più favorevole agli autori degli illeciti amministrativi: regola generale la cui introduzione, secondo la valutazione di questa Corte, avrebbe finito «per disattendere la necessità della preventiva valutazione della singola sanzione (qualificata "amministrativa" dal diritto interno) come "convenzionalmente penale", alla luce dei cosiddetti criteri Engel».

Rispetto, però, a singole sanzioni amministrative che abbiano natura e finalità "punitiva", il complesso dei principi enucleati dalla Corte di Strasburgo a proposito della "materia penale" – ivi compreso, dunque, il principio di retroattività della lex mitior, nei limiti appena precisati (supra, punto 6.1.) – non potrà che estendersi anche a tali sanzioni.

A tale conclusione non osta l'assenza, sino a questo momento, di precedenti specifici nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo. Come questa Corte ha avuto recentemente occasione di affermare, infatti, «è da respingere l'idea che l'interprete non possa applicare la CEDU, se non con riferimento ai casi che siano già stati oggetto di puntuali pronunce da parte della Corte di Strasburgo» (sentenza n. 68 del 2017).

L'estensione del principio di retroattività della lex mitior in materia di sanzioni amministrative aventi natura e funzione "punitiva" è, del resto, conforme alla logica sottesa alla giurisprudenza costituzionale sviluppatasi, sulla base dell'art. 3 Cost., in ordine alle sanzioni propriamente penali. Laddove, infatti, la sanzione amministrativa abbia natura "punitiva", di regola non vi sarà ragione per continuare ad applicare nei confronti di costui tale sanzione, qualora il fatto sia successivamente considerato non più illecito; né per continuare ad applicarla in una misura considerata ormai eccessiva (e per ciò stesso sproporzionata) rispetto al mutato apprezzamento della gravità dell'illecito da parte dell'ordinamento. E ciò salvo che sussistano ragioni cogenti di tutela di controinteressi di rango costituzionale, tali da resistere al medesimo «vaglio positivo di ragionevolezza», al cui metro debbono essere in linea generale valutate le deroghe al principio di retroattività in mitius nella materia penale.

6.3.– Non v'è dubbio che la sanzione amministrativa prevista dall'art. 187-bis del d.lgs. n. 58 del 1998 abbia natura punitiva, e soggiaccia pertanto alle garanzie che la Costituzione e il diritto internazionale dei diritti umani assicurano alla materia penale, ivi compresa la garanzia della retroattività della lex mitior.

Questa Corte ha già avuto occasione di affermare, in due distinte occasioni, la natura sostanzialmente punitiva della confisca per equivalente prevista per l'illecito amministrativo di abuso di informazioni privilegiate (sentenze n. 223 del 2018 e n. 68 del 2017); ma tale qualificazione deve necessariamente estendersi anche alla sanzione amministrativa pecuniaria prevista per il medesimo illecito, che qui viene immediatamente in considerazione. Tale sanzione non può essere considerata come una misura meramente ripristinatoria dello status quo ante, né semplicemente mirante alla prevenzione di nuovi illeciti. Si tratta, infatti, di sanzione dall'elevatissima carica afflittiva, che può giungere, oggi, sino a cinque milioni di euro (a loro volta elevabili sino al triplo ovvero al maggior importo di dieci volte il profitto conseguito o le perdite evitate), e che è comunque sempre destinata, nelle intenzioni del legislatore, a eccedere il valore del profitto in concreto conseguito dall'autore, a sua volta oggetto, di separata confisca. Una simile carica afflittiva si spiega soltanto in chiave di punizione dell'autore dell'illecito in questione, in funzione di una finalità di deterrenza, o prevenzione generale negativa, che è certamente comune anche alle pene in senso stretto.

Del resto, proprio in considerazione della «finalità repressiva» di questa sanzione amministrativa e del suo «elevato carico di severità», la Corte di giustizia UE ha recentemente affermato la sua natura «penale» ai sensi dell'art. 50 CDFUE (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 20 marzo 2018, Di Puma e altri, in cause C-596/16 e C-596/16, paragrafo

38).

6.4.– Resta, dunque, da verificare se la deroga, stabilita dalla disposizione in questa sede censurata, alla retroattività in mitius del più favorevole regime sanzionatorio introdotto dal d.lgs. n. 72 del 2015 (il cui principale effetto pratico, come più sopra evidenziato, consiste nella "dequintuplicazione" delle sanzioni amministrative previste dal d.lgs. n. 58 del 1998) possa ritenersi legittima al metro del vaglio positivo di ragionevolezza di cui si è detto.

A tale quesito non può che rispondersi negativamente.

Nella relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo, in attuazione della legge n. 154 del 2014, il Governo dichiarò la propria intenzione di non introdurre nel decreto il principio del favor rei «sia per la sospetta irragionevolezza dell'introduzione di detto principio con riferimento solo ad alcune disposizioni, sia per evitarne l'applicazione a tutti i procedimenti ancora sub iudice», con conseguente «rischio di ripercussioni negative su procedimenti sanzionatori in corso».

La prima ragione è ictu oculi infondata: è semmai la mancata generalizzata previsione della retroattività delle modifiche sanzionatorie in melius a essere sospetta di irragionevolezza, e bisognosa pertanto di una specifica giustificazione in termini di necessità di tutela di controinteressi costituzionalmente rilevanti. Tali controinteressi non possono, d'altra parte, identificarsi semplicemente nell'esigenza di evitare «ripercussioni negative su procedimenti sanzionatori in corso», posto che l'influenza della lex mitior sui procedimenti sanzionatori non ancora conclusi al momento della sua entrata in vigore è la conseguenza necessaria del principio di retroattività della lex mitior stessa.

Né la scelta del legislatore di posporre l'entrata in vigore delle modifiche al regime sanzionatorio degli illeciti previsti dalla Parte V del d.lgs. n. 58 del 1998 al momento dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni regolamentari della Banca d'Italia e della CONSOB appare essa stessa sorretta dalla finalità di tutelare cogenti controinteressi di rango costituzionale, di importanza assimilabile a quella che legittimò, nella valutazione delle citate sentenze n. 72 del 2008 e n. 236 del 2011, la deroga alla retroattività delle disposizioni più favorevoli in materia di prescrizione del reato introdotte dalla legge n. 251 del 2005 con riferimento ai giudizi pendenti in grado di appello (ove si trattava di evitare, per effetto della maturazione dei più brevi termini di prescrizione introdotti dalla nuova disciplina, la dispersione di tutte le attività processuali svolte nei giudizi già conclusi in primo grado, rispetto a fatti che continuavano a essere considerati come reato e a essere puniti con la medesima pena in vigore al momento della loro commissione). I menzionati regolamenti della Banca d'Italia e della CONSOB, infatti, concernono pressoché esclusivamente la procedura di accertamento della sanzione, e non influiscono sulla configurazione degli illeciti, né – se non in misura marginalissima – sulla modalità di determinazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, che qui viene direttamente in considerazione.

Conseguentemente, la scelta del legislatore del 2015 di derogare alla retroattività dei nuovi e più favorevoli quadri sanzionatori risultanti dal d.lgs. n. 72 del 2015 sacrifica irragionevolmente il diritto degli autori dell'illecito di abuso di informazioni privilegiate a vedersi applicare una sanzione proporzionata al disvalore del fatto, secondo il mutato apprezzamento del legislatore. Mutato apprezzamento che riflette, evidentemente, la consapevolezza del carattere non proporzionato di un minimo edittale di centomila euro.

Da ciò consegue l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015, nella parte in cui esclude l'applicazione retroattiva delle modifiche apportate dal comma 3 dello stesso art. 6 alle sanzioni amministrative previste per l'illecito disciplinato dall'art. 187-bis del d.lgs. n. 58 del 1998.

7.– La dichiarazione di illegittimità costituzionale deve essere estesa in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), alla mancata previsione – da parte del censurato art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015 – della retroattività delle modifiche apportate dal comma 3 dello stesso art. 6 alle corrispondenti sanzioni amministrative previste per l'illecito di cui all'art. 187-ter (Manipolazione del mercato) del d.lgs. n. 58 del 1998.

Tale illecito è, infatti, corredato da un quadro sanzionatorio identico a quello previsto dall'art. 187-bis, rispondente esso pure a un'evidente logica punitiva, già riconosciuta come tale dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri contro Italia, paragrafi 94-101), dalla Corte di giustizia UE (Grande sezione, sentenza 20 marzo 2018, Garlsson e altri, in causa C-537/16, paragrafi 34-35) e dalla stessa Corte di cassazione (sezione quinta civile, sentenza 30 ottobre 2018, n. 27564).

Anche rispetto alla disciplina sanzionatoria dell'illecito amministrativo previsto dall'art. 187-ter, d'altra parte, la deroga al principio della retroattività della lex mitior apportata dal legislatore delegato non supera il vaglio positivo di ragionevolezza, per le medesime ragioni già evidenziate a proposito del parallelo illecito di cui all'art. 187-bis.

Dal che, per l'appunto, la necessità di dichiarare la illegittimità costituzionale della disciplina transitoria dettata dalla disposizione censurata anche nella parte in cui essa esclude l'applicazione retroattiva delle modifiche in melius apportate alle sanzioni previste per l'illecito di cui all'art. 187-ter.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 72 (Attuazione della direttiva 2013/36/UE, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE, per quanto concerne l'accesso all'attività degli enti creditizi e la vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento. Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 e al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58), nella parte in cui esclude l'applicazione retroattiva delle modifiche apportate dal comma 3 dello stesso art. 6 alle sanzioni amministrative previste per l'illecito disciplinato dall'art. 187-bis del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015, nella parte in cui esclude l'applicazione retroattiva delle modifiche apportate dal comma 3 dello stesso art. 6 alle sanzioni amministrative previste per l'illecito di cui all'art. 187-ter del d.lgs. n. 58 del 1998;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015, sollevata, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Milano, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Francesco VIGANÒ, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 marzo 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.