



**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
**SEZIONI UNITE CIVILI**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Oggetto

ADELAIDE AMENDOLA - Primo Presidente f.f. -

BIAGIO VIRGILIO - Presidente di Sezione -

DANILO SESTINI - Consigliere -

LUCIO NAPOLITANO - Rel. Consigliere -

MASSIMO FERRO - Consigliere -

FABRIZIA GARRI - Consigliere -

MAURO DI MARZIO - Consigliere -

ALBERTO GIUSTI - Consigliere -

ANTONELLO COSENTINO - Consigliere -

RIC. CONTRO  
DECISIONI DI  
GIUDICI  
SPECIALI

Ud. 14/12/2021 -  
CC

R.G.N. 1760/2021

Rep.

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

sul ricorso 1760-2021 proposto da:

CONSOB - COMMISSIONE NAZIONALE PER LA SOCIETÀ E LA BORSA,  
in persona del Presidente pro tempore, elettivamente domiciliata in  
ROMA, VIA G.B. MARTINI 3, presso lo studio dell'avvocato MARIA  
LETIZIA ERMETES, che la rappresenta e difende unitamente agli  
avvocati MARIA GIOCONDA DE GAETANO POLVEROSI e GIANFRANCO  
RANDISI;

**- ricorrente -**

**contro**



PRICEWATERHOUSECOOPERS S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA MICHELE MERCATI 51, presso lo studio dell'avvocato FRANCO COCCOLI, che la rappresenta e difende unitamente agli avvocati MASSIMO LONGO, VILMA ALIBERTI, PASQUALE CARDELLICCHIO E MARCO DI LULLO;

**- controricorrente -**

avverso la sentenza n. 6792/2020 del CONSIGLIO DI STATO, depositata il 04/11/2020.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 14/12/2021 dal Consigliere LUCIO NAPOLITANO.

**Rilevato che:**

Con Delibere Consob nn. 20501 del 28 giugno 2018 e 20582 del 13 settembre 2018 l'Autorità adottò nei confronti di PricewaterhouseCoopers S.p.A. (di seguito, per brevità, PwC o società) le sanzioni pecuniarie di euro 600.000 ed euro 180.000 per le plurime violazioni dei Principi di Revisione contestate come commesse dalla società nello svolgimento dei lavori di revisione sui bilanci di esercizio e consolidati, rispettivamente, al 31 dicembre 2014 di Veneto Banca S.c.p.A. (Delibera n. 20501/2018), e al 31 dicembre 2012 di Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio S.c.p.A. (Delibera n. 20582/2018).

A seguito della notificazione delle rispettive delibere, la società avanzò istanza di accesso agli atti con riferimento ad entrambi i procedimenti.

Pur avendo l'Autorità riscontrato le istanze, comunicando che avrebbe trasmesso gli atti non appena conclusa la relativa predisposizione, la società adì con separati ricorsi il Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) del Lazio al fine di sentire accertare il



proprio diritto di prendere visione e ad estrarre copia integrale della documentazione richiesta, con conseguente emanazione dell'ordine di esibizione ex art. 116, d. lgs. n. 104/2010 (cod. proc. amm.).

Definiti i rispettivi giudizi in primo grado, nelle more del termine per la proposizione dei rispettivi appelli la società con nuovo ricorso chiese al TAR Lazio di annullare il Regolamento sul Procedimento Sanzionatorio, adottato con Delibera Consob n. 18750 del 19 dicembre 2013 e successive modifiche e integrazioni, con particolare riferimento all'art. 8, comma 5, nonché il Regolamento sull'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità, adottato con Delibera Consob n. 8674 del 17 novembre 1994 e successive modifiche e integrazioni, con particolare riferimento agli artt. 10 e 12, contestualmente chiedendo al giudice amministrativo adito l'accertamento e la dichiarazione dell'invalidità derivata dei singoli provvedimenti con i quali erano state irrogate le sanzioni pecuniarie summenzionate.

La società ha ivi, in particolare, lamentato che, per effetto della mancata previsione, negli atti di normazione secondaria oggetto d'impugnazione, dell'onere di verbalizzazione della seduta decisoria della Commissione, si determinerebbe una «palese distorsione del percorso deliberativo della Commissione», tale da incidere «sulla validità dell'atto sanzionatorio, condotto in spregio ai principi enunciati dall'art. 24 della legge 28 dicembre 2005, n. 262».

Nel costituirsi in detto giudizio la Consob ha, per quanto qui rileva, eccepito in via preliminare il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, afferendo la controversia alla materia procedimentale sanzionatoria alla cognizione esclusiva del giudice ordinario (nella fattispecie la Corte d'appello territorialmente competente, ai sensi dell'art. 195, comma 4, del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, di seguito TUF).



Il TAR Lazio, con sentenza 21 gennaio 2020, n. 761, dichiarò inammissibile il ricorso per difetto di giurisdizione, indicando la Corte d'appello territorialmente competente dinanzi alla quale riassumere il giudizio.

Detta sentenza fu impugnata con ricorso in appello dalla società di revisione ed il Consiglio di Stato, con sentenza del 4 novembre 2020, n. 6972, accolse il gravame, dichiarando in dispositivo, in ciò incorrendo in evidente *lapsus calami*, «sussistente la giurisdizione del giudice ordinario», non essendovi dubbio alcuno che la parte motiva a sostegno del percorso che ha portato il Consiglio di Stato a riformare l'impugnata pronuncia abbia inteso affermare la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo, avendo disposto di conseguenza «la remissione della causa al primo giudice».

Avverso la suddetta sentenza del Consiglio di Stato la Consob ha proposto ricorso per cassazione, ex artt. 362 cod. proc. civ. e 110 cod. proc. amm.), affidato a due motivi, insistendo per la cassazione dell'impugnata sentenza e la declaratoria della sussistenza in materia della giurisdizione del giudice ordinario.

PwC resiste con controricorso.

Avviata la trattazione del giudizio all'odierna adunanza in camera di consiglio, in prossimità della stessa entrambe le parti hanno depositato memoria, ai sensi dell'art. 380 *bis* 1, cod. proc. civ.

### **Considerato che:**

1. Con il primo motivo di ricorso la ricorrente Consob denuncia difetto assoluto di giurisdizione di annullamento: Violazione dei principi di cui agli artt. 103 e 113 Cost. - Violazione delle norme di cui all'art. 195, quarto comma, TUF ed agli artt. 7, 9, 133, primo comma, lett. l) e 134, primo comma, lett. c), c.p.a.- Violazione dei principi statuiti dalla Corte costituzionale con la sentenza del 27 giugno 2012, n. 162, per avere la sentenza impugnata, in relazione a sanzioni amministrative pecuniarie impugnabili, in forza di legge, dinanzi



all'A.G.O., affermato la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo su atti prodromici e strumentali, in particolare (per quanto qui rileva) di natura regolamentare, rispetto all'esercizio della potestà sanzionatoria. Ciò in contrasto con il fondamentale principio per cui la giurisdizione in merito alle domande di accertamento dell'illegittimità di tutti gli atti presupposti rispetto ad un provvedimento sanzionatorio segue necessariamente le regole relative all'impugnazione di quest'ultimo, derivando, da quanto esposto, che tutti gli atti, anche quelli regolamentari, che informano la sequenza procedimentale diretta all'irrogazione della sanzione rilevano non in sé, ma unicamente come parametri di valutazione della legalità dell'azione amministrativa innanzi al giudice investito della *potestas iudicandi* sull'irrogazione della sanzione, quale manifestazione finale del *munus* punitivo pubblico; donde, in relazione a tali atti, il difetto assoluto di giurisdizione costitutiva di annullamento, essendo gli atti medesimi suscettibili soltanto di disapplicazione da parte del giudice ordinario, ove questi ne abbia accertato la contrarietà rispetto alle norme primarie ed ai superiori principi che riguardano la disciplina in tema di sanzioni di natura finanziaria. Da ciò discende – secondo quanto ancora dedotto dalla ricorrente – l'assenza in concreto, in capo al soggetto attinto dalla sanzione amministrativa, di alcuna posizione giuridica soggettiva, avente la consistenza d'interesse legittimo, autonoma e distinta rispetto a quella, di diritto soggettivo, a non essere inciso nella propria sfera giuridica patrimoniale al di fuori dei casi previsti dalla legge; diritto soggettivo che trova adeguata tutela unicamente per il tramite del procedimento di opposizione ex art. 195, comma 4, TUF.

2. Con il secondo motivo, la ricorrente denuncia, sotto altro profilo, difetto assoluto di giurisdizione di annullamento: Violazione dei principi di cui agli artt. 103, 111 e 113 Cost. e delle norme di cui all'art. 195, comma 4, TUF ed agli artt. 7, 9, 133, primo comma, lett.



l), e 134, primo comma, lett. c), cod. proc. amm., nonché all'art. 5 legge 20 marzo 1865, n. 2248, All. E, per avere l'impugnata sentenza affermato la necessità di poter comunque esperire l'azione di annullamento innanzi al G.A. – a preteso completamento della tutela offerta dall'esercizio del potere di disapplicazione a opera dell'A.G.O. – senza considerare che: da un lato, quest'ultimo costituisce una modalità di tutela piena delle posizioni di diritto soggettivo incise dal provvedimento sanzionatorio (le uniche situazioni giuridiche realmente configurabili in capo ai soggetti sanzionati); dall'altro, la possibilità di esperire un'azione demolitoria contro un atto amministrativo illegittimo non è universalmente garantita dal nostro ordinamento giuridico, neppure dai principi costituzionali).

3. I due motivi di ricorso possono essere esaminati congiuntamente, in quanto tra loro connessi.

Essi sono fondati.

3.1. Già le Sezioni Unite di questa Corte furono chiamate a pronunciarsi su analoga questione, con riferimento a controversie relative all'applicazione delle sanzioni amministrative irrogate dalla Banca d'Italia, ai sensi dell'art. 145 del d.lgs. primo settembre 1993, n. 385, per le violazioni commesse nell'esercizio dell'attività bancaria, affermando che al giudice che ha giurisdizione sull'asseritamente illegittimo provvedimento di irrogazione della sanzione amministrativa spetti pure la cognizione riguardo ai relativi atti amministrativi, anche regolamentari, presupposti, che hanno condotto all'emissione del provvedimento finale, «i quali costituiscono la concreta e diretta ragione giustificativa della potestà sanzionatoria esercitata nel caso concreto ed incidono pertanto su posizioni di diritto soggettivo del destinatario». (cfr. Cass. SU, 2 ottobre 2019, n. 24609).

3.2. Come è noto, le vicende relative alla disciplina del procedimento concernente l'irrogazione delle sanzioni amministrative



da parte della Banca d'Italia per le violazioni commesse nell'esercizio dell'attività bancaria, su cui si è registrato l'intervento di Corte costituzionale 15 aprile 2014, n. 94, si sono dipanate parallelamente a quelle in tema di procedimento per l'irrogazione delle sanzioni amministrative di competenza della Consob, che trova la sua fonte primaria nell'art. 187 *septies* del d. lgs. n. 58/1998.

Segnatamente – in estrema sintesi – all'originaria attribuzione alla Corte d'appello della competenza funzionale in materia di sanzioni inflitte dalla Consob, con l'entrata in vigore del codice del processo amministrativo approvato con d. lgs. 2 luglio 2010, n. 104, era subentrata, ex art. 133, primo comma, lett. l), di detto decreto, la devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, salve ulteriori previsioni di legge, delle controversie aventi ad oggetto tutti i provvedimenti, compresi quelli sanzionatori ed esclusi quelli inerenti ai rapporti di impiego privato, adottati dalla Commissione nazionale per società e la borsa, avendo stabilito altresì il successivo art. 135, comma 1, lett. c), del citato decreto, l'attribuzione alla competenza inderogabile del TAR del Lazio, sede di Roma, delle controversie per le quali il precedente art. 134, comma 1, lett. c), attribuiva al giudice amministrativo la «cognizione estesa al merito» nelle controversie aventi ad oggetto le sanzioni pecuniarie la cui contestazione è devoluta alla giurisdizione amministrativa, comprese quelle applicate dalle Autorità indipendenti.

A completamento del relativo quadro normativo l'art. 4, numero 19, dell'Allegato numero 34, del d. lgs. n. 104 del 2010 aveva abrogato l'art. 187 – *septies*, comma 4, del d. lgs. n. 58 del 1998, che attribuiva alla Corte d'appello la competenza funzionale in materia di sanzioni inflitte dalla Consob.

3.3. La Corte costituzionale, con sentenza 27 giugno 2012, n. 162, ritenendo tuttavia che il legislatore delegato, nel delineare in termini innovativi il riparto di giurisdizione tra giudici ordinari ed



amministrativi, avesse violato i limiti della delega, che gli imponeva di tener conto della «giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori» nell'assicurare la concentrazione delle tutele, secondo quanto prescritto dalla legge di delega (art. 44, commi 1 e 2, della l. n. 69 del 2009), dichiarò l'illegittimità costituzionale degli articoli 133, comma 1, lett. l), 135, comma 1, lett. c) e 134, comma 1, lett. c) del d. lgs. n. 104/2010, nella parte in cui attribuivano alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo con cognizione estesa al merito ed alla competenza funzionale del TAR Lazio – sede di Roma, le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Consob, e dell'art. 4, comma 1, numero 4, del medesimo d. lgs. n. 104 del 2010.

3.5. Poiché, come più volte affermato da queste Sezioni Unite, la giurisdizione va determinata sulla base della domanda, dovendo farsi riferimento al *petitum* sostanziale, che va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia richiesta, quanto piuttosto in funzione della *causa petendi* ne consegue che, come già affermato dalla citata pronuncia Cass. SU n. 24609/19 in tema di atti amministrativi, anche di natura regolamentare, presupposti all'irrogazione di sanzioni amministrative da parte della Banca d'Italia per le violazioni commesse nell'esercizio dell'attività bancaria, va affermata, anche con riferimento alle sanzioni amministrative di competenza della Consob ex d. lgs. n. 58/1998, l'attribuzione al giudice ordinario della cognizione anche sugli atti amministrativi e regolamentari presupposti, dovendosi dare ulteriore continuità all'indirizzo espresso da Cass. SU, 21 settembre 2021, n. 25476 e Cass. SU 21 settembre 2021, n. 25477, secondo cui «[l]e controversie relative all'applicazione delle sanzioni amministrative irrogate dalla Consob, ai sensi del d.lgs. n. 58 del 1998, per le violazioni commesse in materia finanziaria, sono devolute alla cognizione del giudice ordinario, la cui cognizione si estende agli atti



amministrativi e regolamentari presupposti che hanno condotto all'emissione del provvedimento finale, i quali costituiscono la concreta e diretta ragione giustificativa della potestà sanzionatoria esercitata nel caso concreto ed incidono pertanto su posizioni di diritto soggettivo del destinatario».

3.5.1. Viene, infatti, in rilievo, come già chiarito da queste Sezioni Unite nelle succitate pronunce, «l'unità strutturale e funzionale al tempo stesso dell'*agere* amministrativo, unità in forza della quale è impedito al giudice di separare il provvedimento sanzionatorio, così come il potere di cui costituisce espressione, dal procedimento sanzionatorio e dagli atti che lo compongono e/o che ne costituiscono presupposti; in tale ottica, il principio della concentrazione delle tutele al cui rispetto doveva ritenersi vincolato il legislatore delegato - nell'interpretazione conseguita a Corte cost. n. 162/2012 ed ai successivi interventi normativi di cui al d.lgs. 14 settembre 2012, n. 160 e d.lgs. 12 maggio 2015, n. 72, - non poteva che trovare attuazione presso il giudice ordinario.

3.5.2. Stante la natura assolutamente vincolata dell'attività amministrativa in relazione all'*an* della sussistenza dell'illecito amministrativo al quale si riconnette l'esercizio del potere sanzionatorio, restando la discrezionalità, nei limiti comunque determinati dalla legge, riferita al *quantum*, il giudice ordinario deve poter conoscere anche della legittimità degli atti presupposti, ivi compresi quelli di natura regolamentare, che devono assicurare la tenuta del procedimento sanzionatorio in relazione a quelli che sono gli ineludibili principi del contraddittorio, della conoscenza degli atti istruttori, della verbalizzazione e della distinzione tra funzioni istruttorie e funzioni decisorie».

3.5.3. Diversamente da quanto poi esposto in memoria dalla controricorrente, va evidenziato che nelle menzionate pronunce queste Sezioni Unite ebbero già ad escludere che la mancanza di un



potere generale di annullamento dell'atto *erga omnes*, in capo al giudice ordinario, potesse determinare un *vulnus* sul piano dell'effettività della tutela anche riguardo al *due process*, pur alla stregua dei principi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, riguardo all'effettiva natura della sanzione irrogata; dovendo in ogni caso considerarsi la pur eventualmente richiesta caducazione dell'atto regolamentare come funzionale alla richiesta di annullamento della sanzione, che investe unicamente la posizione giuridica di diritto soggettivo del destinatario della sanzione medesima.

4. Nelle more della pubblicazione della presente decisione detti principi sono stati ulteriormente ribaditi da Cass. sez. 2, ord. 20 gennaio 2022, n. 1740 (v., segnatamente, pag. 13 e ss., in motivazione), che ha avuto anche modo di chiarire come la questione di legittimità costituzionale dell'art. 195, comma 4, del d. lgs. n. 58/1998, per preteso contrasto con gli artt. 3, 24, 97, 103, 111 e 113 Cost. - in subordine anche in questo giudizio formulata dalla controricorrente laddove, *in subiecta materia*, si escludesse la generale giurisdizione del giudice amministrativo volta all'annullamento di atti amministrativi illegittimi a tutela di posizioni giuridiche soggettive da qualificare, secondo la controricorrente, come d'interesse legittimo - sia manifestamente infondata.

4.1. La giurisdizione sul potere sanzionatorio della pubblica amministrazione appartiene di regola alla cognizione del giudice ordinario posto che il giudizio verte non sull'atto ma sul rapporto. In altri termini oggetto del giudizio non è la legittimità del provvedimento amministrativo visto nell'ottica dei vizi propri della giurisdizione amministrativa di legittimità, quanto piuttosto l'accertamento circa la sussistenza dell'illecito sotto il profilo oggettivo, condotta attiva o omissiva e sotto il profilo soggettivo - colpa o dolo. La situazione giuridica soggettiva di chi deduce di essere



stato sottoposto a sanzione in casi o in modi non stabiliti dalla legge, infatti, ha comunque consistenza di diritto "perfetto" (Cass. S.U., ord. 4 febbraio 2005, n. 2205).

Questa, d'altronde, è la ragione per la quale si è sempre affermato che l'opposizione all'ordinanza-ingiunzione non configura un'impugnazione dell'atto ma introduce, piuttosto, un ordinario giudizio sul fondamento della pretesa dell'autorità amministrativa, devolvendo al giudice adito la piena cognizione circa la legittimità e la fondatezza del provvedimento sanzionatorio (cfr., *ex multis*, Cass. sez. 2, 30 giugno 2020, n. 13510).

4.2. Ne consegue che la materia sanzionatoria può essere sottoposta alla giurisdizione del giudice amministrativo, come eccezione alla regola generale, solo in presenza di un'apposita disposizione di legge, costituendo i provvedimenti sanzionatori la reazione a comportamenti del privato assunti come illegittimi, in relazione ai quali non si pone la difficoltà - alla base della previsione di giurisdizione esclusiva - di distinguere gli aspetti concernenti diritti soggettivi da quelli riguardanti interessi legittimi, poiché la situazione giuridica di chi deduce di essere stato sottoposto a sanzione in casi e modi non stabiliti dalla legge, ha consistenza di diritto soggettivo perfetto (Cass. civ. S.U., 2 luglio 2008, n. 18040).

Una questione di costituzionalità sotto questo profilo, pertanto, potrebbe porsi al più in senso inverso, sulla legittimità dell'attribuzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo delle suddette controversie.

5. Il ricorso va pertanto accolto.

6. La sentenza impugnata va per l'effetto cassata senza rinvio, con declaratoria della sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario.



7. Il recente consolidarsi dell'indirizzo espresso in materia da queste Sezioni Unite giustifica la compensazione tra le parti delle spese del giudizio di cassazione.

**P.Q.M.**

Accoglie il ricorso.

Cassa la sentenza impugnata e dichiara la giurisdizione del giudice ordinario.

Dichiara compensate tra le parti le spese del giudizio di cassazione.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio delle Sezioni Unite civili il 14 dicembre 2021

Il Consigliere estensore

Dott. Lucio Napolitano

Il Presidente

Dott.ssa Adelaide Amendola

