

ISBN 978-88-6611-854-1



9 788866 118541

€ 80.00



AA. VV. **Temi e questioni di Diritto dell'Unione europea**

Scritti offerti a Claudia Morviducci

AA. VV.

TEMI E QUESTIONI DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Scritti offerti a Claudia Morviducci

CACUCCI  EDITORE
BARI

AA. VV.

TEMI E QUESTIONI DI DIRITTO
DELL'UNIONE EUROPEA

Scritti offerti a Claudia Morviducci



CACUCCI
EDITORE
2019

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2019 Cacucci Editore - Bari
Via Nicolai, 39 - 70122 Bari – Tel. 080/5214220
<http://www.cacucci.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

INDICE

Premessa

XI

PARTE I

SEZIONE I

COMPETENZE DELL'UNIONE E DEGLI STATI MEMBRI

PATRIZIA DE PASQUALE, <i>Competenze proprie degli Stati e principio di leale collaborazione</i>	5
DAVIDE DIVERIO, <i>Situazioni puramente interne e principi generali dell'ordinamento dell'Unione</i>	15
FABIO FERRARO, <i>Brevi note sulla competenza esclusiva degli Stati membri in materia di sicurezza nazionale</i>	27
SILVIA MARINO, <i>Dieci anni di controllo politico del principio di sussidiarietà: quale ruolo hanno giocato i Parlamenti nazionali?</i>	43

SEZIONE II

LA CORTE DI GIUSTIZIA

CHIARA AMALFITANO, <i>Note critiche sulla recente riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea</i>	61
SIMONE MARINAI, <i>Il procedimento pregiudiziale d'urgenza: un bilancio alla luce della più recente prassi applicativa</i>	81
PAOLO MENGOLZI, <i>La Corte di giustizia e i principi fondamentali dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia</i>	97
MICHELE MESSINA, <i>La competenza di piena giurisdizione della Corte di giustizia dell'Unione europea tra conferme e tendenze evolutive</i>	105
ILARIA OTTAVIANO, <i>Rapporto fra sanzioni amministrative "punitive" e diritto al silenzio: questioni correlate alla doppia pregiudiziale</i>	121

SEZIONE III

LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI: LE FONTI

- ADELINA ADINOLFI, *Qualche riflessione sulla rilevanza nell'ordinamento dell'Unione europea dei trattati sui diritti umani diversi dalla CEDU* 133
- MARIO CARTA, *Strumenti finanziari e tutela della rule of law: i recenti sviluppi nell'Unione europea* 153
- NICOLE LAZZERINI, *Inapplicabile, ma comunque rilevante? La Carta dei diritti fondamentali nella giurisprudenza recente della Corte di giustizia sull'indipendenza dei giudici nazionali* 171
- PAOLA MORI, *Gli strumenti di tutela del rispetto dello Stato di diritto: verso una condizionalità politico-finanziaria* 187
- SIMONE VEZZANI, *L'efficacia diretta della Carta dei diritti fondamentali: problemi e prospettive alla luce della recente giurisprudenza della Corte di giustizia* 199
- DANIELA VITIELLO, *L'effetto diretto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nei rapporti orizzontali. Note a margine della recente giurisprudenza della Corte di giustizia sui diritti sociali* 217

SEZIONE IV

LE POLITICHE E LE ATTIVITÀ NORMATIVE

- GIANLUCA CONTALDI, *Le decisioni delle autorità antitrust di altri Stati membri nei procedimenti di private enforcement* 237
- DANIELE GALLO, *L'economicità alla luce della giurisprudenza UE e della prassi della Commissione sui servizi socio-sanitari* 249
- ROBERTO MASTROIANNI, *La determinazione del Country of origin ed il principio del mutuo riconoscimento nel nuovo testo della direttiva sui servizi di media audiovisivi* 259
- MASSIMILIANO MONTINI, *Le quattro libertà di circolazione sono indivisibili? Riflessioni critiche sul mercato interno, gli accordi commerciali dell'Unione Europea e la Brexit* 277
- TERESA MARIA MOSCHETTA, *L'armonizzazione normativa mediante gli atti di soft law della Commissione europea: uno sviluppo ipotizzabile?* 297
- BRUNO NASCIMBENE, *Da Robert Schuman a Jean Monnet. La diffusione della conoscenza del diritto dell'Unione europea* 311

FRANCESCO SALERNO, <i>L'attuazione degli accordi tra le parti sociali europee tramite decisione del Consiglio UE nel prisma della pluralità degli ordinamenti giuridici</i>	319
---	-----

SEZIONE V

AZIONE ESTERNA, PESC E PESD

GASPARE FIENGO, <i>Brevi riflessioni sul ruolo del Consiglio europeo in ambito PESC e PSDC</i>	337
ALESSANDRA MIGNOLLI, <i>Sviluppo sostenibile: unità d'intenti per l'azione esterna dell'Unione europea?</i>	355
LUCA PALADINI, <i>La cooperazione strutturata permanente in materia di difesa: un affaire non esclusivamente PESC/PSDC?</i>	369
SARA POLI, <i>Recenti sviluppi in materia di PESC: verso l'attenuazione della sua specificità?</i>	387

SEZIONE VI

L'UNIONE NELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE E LE SUE PROSPETTIVE DI EVOLUZIONE

GIAN LUIGI CECCHINI, <i>Per un'analisi critica dell'Unione Bancaria Europea</i>	405
DONATELLA DEL VESCOVO, <i>Effetti della Brexit sull'assetto normativo europeo</i>	429
IVAN INGRAVALLO, <i>Considerazioni critiche sulle prospettive di ulteriore allargamento dell'Unione europea</i>	449
NICOLETTA PARISI, <i>The International and European Model to Prevent Corruption</i>	465
PIERO PENNETTA, <i>La sovranazionalità nelle organizzazioni regionali extraeuropee</i>	481
PAOLO PIVA, <i>Diritto dell'Unione europea e 'self-contained regime'</i>	505
SARA PUGLIESE, <i>La rilevanza delle infrastrutture strategiche per il rafforzamento del ruolo dell'UE sullo scenario globale: il caso dei porti</i>	529
MIRKO SOSSAI, <i>Modelli di regimi sanzionatori nella prassi contemporanea</i>	551

PARTE II

SEZIONE I

LA CITTADINANZA EUROPEA

VALERIA DI COMITE, <i>Libertà di circolazione del cittadino dell'Unione e ricongiungimento con il coniuge straniero dello stesso sesso: un nuovo diritto di soggiorno derivato alla luce del caso Coman</i>	565
STEFANO MONTALDO, <i>We (don't) want you: protezione contro l'allontanamento del cittadino UE o del suo familiare e periodi di detenzione</i>	575
ROSSANA PALLADINO, <i>Cittadinanza europea e "rispetto del diritto dell'Unione europea" in ipotesi di perdita della cittadinanza statale</i>	591
ANGELA MARIA ROMITO, <i>Sul principio di proporzionalità e la perdita della cittadinanza europea</i>	609
ANDREA SANTINI, <i>Il nuovo regolamento sull'iniziativa dei cittadini europei: tra continuità e innovazione</i>	621
ROSARIO SAPIENZA, <i>Cittadinanza europea: uno, nessuno e centomila?</i>	635
UGO VILLANI, <i>Competenza degli Stati membri e diritto dell'Unione nella definizione della cittadinanza europea</i>	645

SEZIONE II

**IMMIGRAZIONE, PROTEZIONE
INTERNAZIONALE, INTEGRAZIONE, DATI
PERSONALI DEGLI STRANIERI**

GIANDONATO CAGGIANO, <i>L'interoperabilità fra le banche-dati dell'Unione sui cittadini degli Stati terzi</i>	657
FEDERICO CASOLARI, <i>La qualità di rifugiato al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione europea: i diritti dei beneficiari di protezione internazionale tra "Ginevra" e "Lisbona"</i>	671
CHIARA FAVILLI, <i>Armonizzazione delle legislazioni nazionali e standard di tutela dei diritti fondamentali: il caso del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva in materia di asilo</i>	683
CATERINA FRATEA, <i>Obblighi di solidarietà ed effettività della tutela dei migranti: quale spazio per un ripensamento del sistema Dublino?</i>	703
COSTANZA HONORATI, <i>La tutela dei minori migranti tramite il diritto internazionale privato: quali rapporti tra Dublino III e Bruxelles II-bis?</i>	717

FRANCESCA MARTINES, <i>Il ricorso dell'Unione europea a strumenti informali per la riammissione di migranti irregolari: inquadramento e problematiche giuridiche</i>	735
GIUSEPPE MORGESE, <i>Discriminazioni dirette e indirette a carico dei cittadini non-italiani nell'accesso al reddito e alla pensione di cittadinanza</i>	755
EMANUELA PISTOIA, <i>I percorsi del trattamento nazionale per i cittadini di Stati terzi nel diritto dell'Unione europea</i>	775
FABIO SPITALERI, <i>I limiti alla durata della detenzione dello straniero destinato ad essere espulso tra garanzie CEDU e disciplina dell'Unione</i>	795

SEZIONE III

TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI: DIGNITÀ, GENERE, MINORANZE E DISABILITÀ, DIRITTO ALLA *PRIVACY*

RUGGERO CAFARI PANICO, <i>L'identità digitale quale diritto del cittadino dell'Unione, fra tutela dei dati personali e concorrenza</i>	815
ANTONIAETTA DAMATO, <i>Osservazioni sull'azione dell'Unione europea in tema di disabilità</i>	841
ANGELA DI STASI, <i>Brevi considerazioni intorno all'uso giurisprudenziale della nozione di dignità umana da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea</i>	861
LUCIANO GAROFALO, <i>La Convenzione di Istanbul del 2011 sul contrasto alla violenza domestica. Problemi applicativi</i>	875
ROBERTO GIUFFRIDA, <i>La tutela internazionale delle minoranze e il principio di non discriminazione individuale. La continua affermazione del ruolo dei singoli alla luce della nozione di discriminazione indiretta accolta nel diritto europeo</i>	885
MARIA LUISA PADELLETTI, <i>Parole e principi... a quando i diritti? Qualche riflessione sulla tutela delle persone diversamente abili nell'Unione europea</i>	897
MONICA SPATTI, <i>L'azione dell'Unione europea nella lotta all'odio online: la responsabilizzazione dei social media</i>	909
FLAVIA ZORZI GIUSTINIANI, <i>Il diritto all'oblio nella rete e i suoi limiti nell'attuale contesto europeo</i>	919

ILARIA OTTAVIANO*

RAPPORTO FRA SANZIONI AMMINISTRATIVE “PUNITIVE” E DIRITTO AL SILENZIO: QUESTIONI CORRELATE ALLA DOPPIA PREGIUDIZIALE

SOMMARIO: 1. Aspetti introduttivi. – 2. Un dialogo oscillante fra Corte costituzionale e Corte di giustizia. – 3. I fatti oggetto del rinvio alla Corte di giustizia. – 4. La nuova forma “programmatica” di dialogo fra Corte costituzionale e Corte di giustizia. – 5. Le sanzioni “punitive”. – 6. Alcune questioni aperte.

1. Con un recente rinvio pregiudiziale effettuato dalla Corte costituzionale italiana alla Corte di giustizia dell’Unione europea¹, la prima ha chiesto alla seconda di valutare la possibilità di estendere il diritto al silenzio, quale specificazione del diritto di difesa, ai procedimenti amministrativi che possano condurre a sanzioni “punitive”. La Corte chiede in particolare se il principio *nemo tenetur se detegere* si applichi a persone sospettate di *market abuse*, nei casi in cui dalle loro risposte possa derivare una sanzione “punitiva” contro di loro.

Due profili, tra gli altri, appaiono meritevoli di particolare attenzione nell’ordinanza in commento: il primo inerisce l’utilizzo stesso dello strumento del rinvio pregiudiziale, quale nuovo momento di dialogo fra la nostra Consulta e la Corte di giustizia, successivo alle forti (e per alcuni versi inappropriate) posizioni della Corte costituzionale nei confronti del giudice dell’Unione, nella sentenza che chiude la saga *Taricco*, e nel famoso *obiter dictum* contenuto nella sentenza 269/2017 della Corte costituzionale², in cui la Corte ha tentato una rilettura della giurisprudenza

* Ricercatore t.d. lett. B) in Diritto dell’Unione europea, Università “G. d’Annunzio” di Chieti-Pescara.

¹ Rinvio pregiudiziale del 21 giugno 2019, causa C-481/19, *D.B. v Consob*, del 21 giugno 2019 (ordinanza di rimessione della Corte Costituzionale n. 117/2019 del 20 maggio 2019), su cui v. P. MORI, *La Corte costituzionale e la Carta dei diritti fondamentali dell’UE: dalla sentenza 269/2017 all’ordinanza 117/2019. Un rapporto in mutazione?*, in *Post AISDUE*, 2019, reperibile online; A. RUGGERI, *Ancora un passo avanti della Consulta lungo la via del dialogo con le Corti europee e i giudici nazionali: note a margine di Corte Cost. n. 117 del 2019*, in *Consulta online*, 2019, reperibile online; S. CATALANO, *Rinvio pregiudiziale nei casi di doppia pregiudizialità. Osservazioni a margine dell’opportuna scelta compiuta con l’ordinanza n. 117 del 2019 della Corte Costituzionale*, in *Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 4/2019, reperibile online.

² Corte Costituzionale, sentenza 269/2017 del 14 dicembre 2017, in *GURI* del 20 dicembre 2017. Fra gli innumerevoli commenti alla sentenza, limitandosi agli studiosi di diritto UE, v. C. AMALFITANO, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di Giustizia e Corte costituzionale dopo l’obiter dictum della sentenza n. 269/2017*, in *Osservatorio delle Fonti*, 2/2019, p. 1 ss.; P. MORI, *La Corte costituzionale e la Carta dei diritti fondamentali dell’UE*, cit.; L.S. ROSSI, *La sentenza 269/2017 della Corte costituzionale italiana: obiter “creativi” (o distruttivi?) sul ruolo dei giudici italiani di fronte al diritto dell’Unione europea*, in

*Simmenthal*³, nello scenario di diritti fondamentali protetti allo stesso tempo dalla Costituzione e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Il secondo profilo di interesse concerne invece la natura “punitiva” di alcune sanzioni amministrative e consente per la prima volta alla Corte di giustizia di pronunciarsi sulla portata della Carta dei diritti fondamentali nella materia in esame, e sulla possibilità di estendere le garanzie a tutela di procedimenti penali anche alle sanzioni amministrative afflittive. Rispetto a tale profilo, la legislazione italiana in materia di *market abuse*, trasponendo la rilevante normativa dell'Unione, conferisce all'autorità di vigilanza sui mercati (la Consob) poteri di sanzione amministrativa pesantemente afflittivi nei confronti di individui che, sebbene richiesti, non collaborino con l'Autorità, senza prevedere alcuna possibile eccezione.

2. In relazione al primo profilo, è noto come l'interazione fra Consulta e Corte costituzionale italiana risulti alquanto magmatica, i giudici nazionali ed europei interagendo di volta in volta in maniera dialogica o dialettica, nel tentativo di rimediare alla mancanza di una dimensione costituzionale unitaria.

Il caso in esame appare un nuovo capitolo di questo *swinging pendulum*⁴, che da un lato vede la dialogica ordinanza di rinvio della nostra Corte Costituzionale, n. 24/2017⁵ relativa al caso *MAS* (cd. *Taricco II*), dall'altro la sentenza della stessa

Federalismi, 3/2018, reperibile online; ID., *Il “triangolo giurisdizionale” e la difficile applicazione della sentenza 269/17 della Corte costituzionale italiana*, in *Federalismi*, 16/2018, reperibile online; R. MASTROIANNI, *Da Taricco a Bolognesi, passando per la ceramica Sant'Agostino: il difficile cammino verso una nuova sistemazione del rapporto tra Carte e Corti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2018, reperibile online; C. SCHEPISI, *I futuri rapporti tra le Corti dopo la sentenza n. 269/2017 e il controllo erga omnes alla luce delle reazioni dei giudici comuni*, in *Federalismi.it*, 22/2018, reperibile online; D. GALLO, *Challenging EU Constitutional law: the Italian Constitutional Court's New Stance on Direct Effect and Preliminary Reference Procedure*, in *European Law Journal*, 2019, p. 434 ss.; ID., *Efficacia diretta del diritto UE, procedimento pregiudiziale e Corte costituzionale: una lettura congiunta delle sentenze n. 269/2017 e 115/2018*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 1/2019, reperibile online; F. FERRARO, *Il conflitto reale e il dialogo apparente della Corte di giustizia e della Corte costituzionale in merito al principio di legalità e alla riserva di legge in materia penale*, in *Federalismi.it*, 18/2018, reperibile online.

³ Corte di giustizia, sentenza del 9 marzo 1978, causa C-106/77, *Simmenthal*, ECLI:EU:C:1978:49, punto 24: “Il giudice nazionale, incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le disposizioni di diritto comunitario, ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale”.

⁴ A. RUGGERI, *I rapporti fra Corti europee e giudici nazionali e l'oscillazione del pendolo*, in *Consulta online*, 2019, reperibile online.

⁵ Ordinanza 24/2017 del 26 gennaio 2017, in GURI 5 del 01 febbraio 2017. Sul rinvio, nella dottrina unionale, v. R. MASTROIANNI, *La Corte costituzionale si rivolge alla Corte di giustizia in tema di “controlimiti” costituzionali: è un vero dialogo?*, in *Federalismi*, 7/2017, reperibile online; L. DANIELE, *La sentenza Taricco torna davanti alla Corte di giustizia UE: come decideranno i giudici europei?*, in *Eurojus*, 2/2017, reperibile online; P. MORI, *La Corte costituzionale chiede alla Corte di Giustizia di rivedere la sentenza Taricco: difesa dei controlimiti o rifiuto delle limitazioni di sovranità in materia penale?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2017, p. 407 ss.; C. AMALFITANO, *La vicenda Taricco nuovamente al vaglio della Corte di Giustizia: qualche breve riflessione a caldo*, in *Eurojus*, 2017, reperibile online; ID., *La vicenda Taricco e il (possibile) riconoscimento dell'identità nazionale quale conferma del primato del diritto dell'Unione Europea*, in *Eurojus*, 2017, reperibile online; D. GALLO, *Controlimiti, identità nazionale e i rapporti di forza tra primato ed effetto diretto nella saga Taricco*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2017, p. 249 ss.; L. GRADONI, *Il dialogo tra le Corti, per finta*, in *SidiBlog*, 2017, reperibile online; F. FERRARO, *Il conflitto reale e il dialogo apparente della Corte di giustizia e della Corte costituzionale in merito*

Corte, n. 115/2018, di chiusura della vicenda *Taricco*⁶, dai toni estremamente duri ed intransigenti, alquanto inattesi dopo la conciliante apertura riconosciuta dalla Corte di giustizia nella sentenza relativa al caso *MAS*.

Anche il famoso *obiter dictum* della sentenza n. 269/2017 è un elemento di ulteriore rilievo nella relazione oscillante fra le due Corti.

La questione della doppia pregiudiziale, al centro dell'attuale interesse della nostra Corte costituzionale, inerisce notoriamente i casi in cui uno stesso diritto fondamentale dell'individuo trovi protezione sia nella Costituzione che nella Carta dell'Unione europea (oltre che nella Convenzione dei diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa). L'*obiter dictum* ha tentato di individuare un nuovo approccio nella protezione dei diritti fondamentali, in un contesto profondamente diverso da quello che aveva originato la sentenza *Simmenthal*, a partire dalla riconosciuta portata vincolante della Carta dei diritti fondamentali (dotata dello stesso valore giuridico dei Trattati, ex art. 6, par. 1, TUE), e tenendo conto del vincolo costituzionale di sindacato accentrato sulla costituzionalità delle leggi attribuito alla Consulta (e simili previsioni possono rinvenirsi anche in altri Stati membri dell'Unione).

Nell'*obiter*, la Corte costituzionale ha indicato ai giudici ordinari un nuovo ordine nella proposizione delle pregiudiziali costituzionale e dell'Unione, richiedendo di dare priorità all'incidente di costituzionalità rispetto al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. Nel relativizzare il rinvio alla Corte di giustizia, la Corte costituzionale sembrerebbe anche aver inciso sulla rilevanza del principio dell'effetto diretto per i giudici ordinari, chiedendo loro di non disapplicare direttamente la norma nazionale contrastante con una dell'Unione *self-executing*, ma di rinviare alla Corte Costituzionale per l'eradicazione *erga omnes* della norma nazionale incompatibile. Successive pronunce della Consulta (n. 20/2019⁷ e soprattutto n. 63/2019⁸ e n. 112/2019⁹) hanno

al principio di legalità e alla riserva di legge in materia penale, in *Federalismi*, 18/2018, reperibile online; N. LAZZERINI, *Il rapporto tra primato del diritto dell'Unione e tutela costituzionale dei diritti fondamentali nella sentenza Taricco-bis: buona la seconda?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2018, p. 234 ss.

⁶ Corte Costituzionale, sentenza 115/2018 del 31 maggio 2018, in GURI 23 del 06 giugno 2018. Per commenti critici alla sentenza, v. D. GALLO, *Efficacia diretta del diritto UE, procedimento pregiudiziale e Corte costituzionale: una lettura congiunta delle sentenze n. 269/2017 e 115/2018*, in *Rivista dell'Associazione dei Costituzionalisti*, 1/2019, reperibile online; C. AMALFITANO, O. POLLICINO, *Jusqu'ici tout va bien... ma non sino alla fine della storia. Luci, ombre ed atterraggio della sentenza n. 115/2018 della Corte costituzionale che chiude (?) la saga Taricco*, in *Diritti comparati*, 2018, reperibile online; F. FERRARI, *"Indipendentemente dalla collocazione dei fatti": i principi supremi come problema di rigidità costituzionale (in margine al caso Taricco)*, in *Forum costituzionale*, 2018, reperibile online; A. RUGGERI, *Taricco, amaro finale di partita*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2018, reperibile online; G. DI FEDERICO, *Identità nazionale e controlimiti: l'inapplicabilità della "regola Taricco" nell'ordinamento italiano e il mancato ricorso (per ora) all'art. 4, par. 2, TUE*, in *Federalismi*, 4/2019, reperibile online; P. FARAGUNA, *Roma "locuta", Taricco finita*, in *Diritti comparati*, 2018, reperibile online.

⁷ Corte Costituzionale, sentenza 20/2019 del 21 febbraio 2019, in GURI 9 del 27 febbraio 2019. V. G. BRONZINI *La sentenza n. 20/2019 della Corte costituzionale italiana verso un riavvicinamento all'orientamento della Corte di giustizia?*, in *Questione giustizia*, 2019, reperibile online; A. RUGGERI, *I rapporti fra Corti europee e giudici nazionali cit.*; Id., *La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto eurounitario e diritto interno con una pronuncia in chiaroscuro*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2019, reperibile online.

⁸ Corte Costituzionale, sentenza 63/2019 del 21 marzo 2019, in GURI 13 del 27 marzo 2019. Sulla sentenza v. M. SCOLETTA, *Retroattività favorevole e sanzioni amministrative punitive: la svolta, finalmente, della Corte costituzionale*, in *Penale contemporaneo*, 2019, reperibile online; G. VITALE, *I recenti approdi della Consulta sui rapporti tra Carta e Corti. Brevi considerazioni sulle sentenze nn. 20 e 63 del 2019 della Corte Costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 10/2019, reperibile online.

⁹ Corte Costituzionale, sentenza 112/2019 del 10 maggio 2019, in GURI 20 del 15 maggio 2019.

poi sancito un progressivo *rapprochement* della Consulta alla lettura tradizionale in tema di doppia pregiudiziale, riconoscendo ai giudici comuni la scelta nell'ordine dei rinvii, e la possibilità di riferirsi alla Corte di giustizia per qualunque motivo, anche lo stesso già oggetto di pronunciamento da parte della Corte Costituzionale.

Ugualmente molto nota è la ferma reazione della Corte di giustizia nei casi *Global Starnet*¹⁰, *Minister for Justice and Equality e Commissioner of the Garda Síochána*¹¹ e *XC, YB and ZA c. Austria*¹², in cui i giudici di Lussemburgo hanno ribadito l'interpretazione delle norme del Trattato sul rinvio pregiudiziale, che conferiscono ai giudici ordinari piena facoltà, in qualsiasi momento, o obbligo (a seconda che si tratti di giudici non di ultima o ultima istanza) di rivolgersi alla Corte di giustizia, al contempo ribadendo l'obbligo per gli stessi di disapplicare norme nazionali contrastanti con il diritto UE direttamente efficace, "senza chiedere né attendere la previa soppressione di tale disposizione nazionale per via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale"¹³.

Il caso oggetto del presente commento costituisce un nuovo capitolo in questo non semplice dialogo.

3. Il caso che ha originato il rinvio inerisce un ricorso contro una decisione Consob che irrogava pesanti sanzioni amministrative in relazione all'illecito amministrativo di abuso di informazioni privilegiate¹⁴, previsto dal testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (TUF), traspositivo della pertinente legislazione UE in materia¹⁵. La sanzione riguardava anche la mancata ottempe-

¹⁰ Corte di giustizia, sentenza del 20 dicembre 2017, causa C-322/16, *Global Starnet*, ECLI:EU:C:2017:985, punto 26: "l'articolo 267, paragrafo 3, TFUE deve essere interpretato nel senso che il giudice nazionale le cui decisioni non sono impugnabili con un ricorso giurisdizionale è tenuto, in linea di principio, a procedere al rinvio pregiudiziale di una questione di interpretazione del diritto dell'Unione anche nel caso in cui, nell'ambito del medesimo procedimento nazionale, la Corte costituzionale dello Stato membro di cui trattasi abbia valutato la costituzionalità delle norme nazionali alla luce delle norme di riferimento aventi un contenuto analogo a quello delle norme del diritto dell'Unione".

¹¹ Sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 4 dicembre 2018, causa C-378/17, *Minister for Justice and Equality e Commissioner of the Garda Síochána*, ECLI:EU:C:2018:979.

¹² Corte di giustizia, sentenza del 24 ottobre 2018, causa C-234/17, *XC, YB e ZA c. Austria*, ECLI:EU:C:2018:853, paragrafi 42-44: "l'articolo 267 TFUE conferisce ai giudici nazionali la più ampia facoltà di adire la Corte qualora ritengano che, nell'ambito di una controversia dinanzi ad essi pendente, siano sorte questioni che implicino un'interpretazione o un accertamento della validità delle disposizioni del diritto dell'Unione necessarie per definire la controversia di cui sono investiti. I giudici nazionali sono d'altronde liberi di esercitare tale facoltà in qualsiasi momento da essi ritenuto opportuno (...). Secondo una costante giurisprudenza della Corte, i giudici nazionali incaricati di applicare, nell'ambito delle loro competenze, le norme del diritto dell'Unione hanno l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi contraria disposizione nazionale, senza chiedere né attendere la previa soppressione di tale disposizione nazionale per via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale (...)".

¹³ Sentenza C-378/17, punto 50.

¹⁴ Art. 187-bis, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 58 del 1998, Tutela dell'attività di vigilanza della Banca d'Italia e della Consob, nella versione vigente all'epoca dei fatti.

¹⁵ 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) (c.d. *Market Abuse Directive*, MAD), laddove ancora applicabile *ratione temporis*, e Regolamento (UE) n. 596/2014 del

ranza ed il rinvio da parte del ricorrente di una convocazione davanti alla Consob, ed il rifiuto, una volta presente all’audizione, di rispondere alle domande rivoltegli¹⁶. Nell’opposizione presentata avverso il provvedimento sanzionatorio della Consob, il ricorrente aveva eccepito che la sanzione amministrativa ricevuta fosse illegittima avendo egli solo esercitato il proprio diritto a non auto-incriminarsi.

La Corte di Cassazione, chiamata in appello a valutare la legittimità della pronuncia che aveva rigettato l’opposizione, ha sospeso il giudizio, in ossequio all’*obiter dictum* della sentenza n. 269/2017, e ha sollevato quesiti pregiudiziali alla Corte costituzionale e non alla Corte di giustizia, pur esplicitamente dubitando della compatibilità della legislazione italiana in materia di *market abuse* con alcuni articoli della Carta dei diritti fondamentali, anche alla luce dell’interpretazione data dalla Corte di Strasburgo ad una corrispondente previsione della Convenzione europea. La Corte di Cassazione ha effettuato il rinvio pur con toni critici rispetto al passaggio dell’*obiter dictum* che riconosceva ai giudici ordinari la possibilità di effettuare il rinvio alla Corte di giustizia solo per motivi altri e diversi da quelli già valutati dalla Corte costituzionale.

Ricevuto il rinvio dalla Cassazione, la Corte costituzionale ha sottoposto due quesiti pregiudiziali alla Corte di giustizia, uno di interpretazione ed uno di validità, in sostanza chiedendo di valutare se il diritto dell’Unione europea consenta a persone sospettate di *market abuse* di non rispondere alle domande dell’Autorità nazionale nei casi in cui dalle proprie risposte possa emergere una sanzione amministrativa punitiva.

La prima questione chiede di valutare se il diritto dell’Unione in materia di *market abuse* permetta agli Stati membri di non sanzionare chi si rifiuti di rispondere a domande dell’autorità di vigilanza dalle quali possa emergere la propria responsabilità per un illecito punito con sanzioni amministrative di natura “punitiva”.

La seconda questione chiede invece, in caso di risposta negativa alla prima, se la rilevante legislazione dell’Unione possa considerarsi compatibile con gli articoli 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali, anche alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo sull’art. 6 CEDU e delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, nella misura in cui impongono di sanzionare anche chi si rifiuti di rispondere a domande dell’autorità di vigilanza dalle quali possa emergere la propria responsabilità per un illecito punito con sanzioni amministrative di natura “punitiva”.

4. Il rinvio della Corte costituzionale, oggetto del presente commento, appare interessante perché da un lato riconosce l’esigenza, già evidenziata nell’*obiter dictum*, di tutelare il ruolo costituzionalmente garantito del giudice delle leggi a pronunciarsi sulla tutela di diritti fondamentali degli individui, dando ad esso la possibilità di esprimere la “prima parola” nell’interpretare una previsione costituzionale simile ad un diritto protetto nella Carta di Nizza (nel caso di specie il diritto alla difesa). Dall’altro lato ribadisce l’intenzione di garantire il “quadro di costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia, nel quale le Corti costituzionali sono chiamate a valorizzare il dialogo con la Corte di giustizia (...), affinché sia assicurata la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico (art. 53 Carta)”¹⁷.

Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativo agli abusi di mercato (regolamento sugli abusi di mercato) e che abroga la direttiva 2003/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e le direttive 2003/124/CE, 2003/125/CE e 2004/72/CE della Commissione (c.d. *Market Abuse Regulation*, MAR).

¹⁶ Art. 187-*quinquiesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998, nella versione vigente all’epoca dei fatti.

¹⁷ Ordinanza n. 117/2019, punto 2 delle Considerazioni in diritto.

L'inversione dell'ordine dei due rinvii potrebbe infatti cristallizzare, in maniera quasi programmatica, l'impegno della Corte costituzionale a dialogare con la Corte di giustizia, come la stessa Consulta non ha esitato ad evidenziare nel proprio rinvio: "questa Corte – che è essa stessa 'organo giurisdizionale' nazionale ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) – potrà dunque valutare se la disposizione censurata violi le garanzie riconosciute, al tempo stesso, dalla Costituzione e dalla Carta, attivando il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia ogniqualvolta ciò sia necessario per chiarire il significato e gli effetti delle norme della Carta; e potrà, all'esito di tale valutazione, dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, rimuovendo così la stessa dall'ordinamento nazionale con effetti *erga omnes*"¹⁸.

In questo senso, peraltro, il rinvio della Corte costituzionale rappresenta un'assoluta novità, avendo per la prima volta la Corte costituzionale sollevato un quesito di validità di fronte alla Corte di giustizia.

5. Secondo la legislazione italiana (decreto legislativo n. 58/1998¹⁹, come emendato dal decreto legislativo n. 129/2017²⁰), l'*insider dealing* può essere un illecito amministrativo (art. 187 *bis*, par. 1, lettere a) e c) d.lgs 58/1998), o una condotta penalmente rilevante (art. 184 d. lgs. 58/1998). I procedimenti possono anche essere condotti in parallelo, se non contrastanti con il principio di *ne bis in idem*.

Nel contesto dei poteri di vigilanza della Consob, la legislazione italiana prevede pesanti sanzioni amministrative nei confronti degli individui che non rispondono alle domande dell'Autorità, o che ritardano a rispondere, o che non cooperino con l'Autorità nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza (art. 187-*quinquiesdecies* d.lgs. 58/1998²¹), in relazione a comportamenti di abuso di informazioni privilegiate.

Nel caso oggetto della presente analisi, al ricorrente sono state irrogate tali sanzioni²², per aver ripetutamente rinviato la data dell'audizione davanti alla Consob e per aver rifiutato, una volta apparso di fronte alla Commissione di vigilanza, di rispondere alle questioni postegli.

Il rinvio allora inerisce alla possibilità di estendere le garanzie in tema di diritto di difesa riconosciute in materia penale anche ad altri ambiti, segnatamente alle sanzioni amministrative a carattere afflittivo.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Decreto Legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (TUF).

²⁰ Decreto Legislativo 3 agosto 2017, n. 129, Attuazione della direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa ai mercati degli strumenti finanziari e che modifica la direttiva 2002/92/CE e la direttiva 2011/61/UE, così, come modificata dalla direttiva 2016/1034/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 giugno 2016, e di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 648/2012, così come modificato dal regolamento (UE) 2016/1033 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 giugno 2016.

²¹ Art. 187-*quinquiesdecies*, paragrafi 1-*bis* e 1-*quarter*: "Se la violazione è commessa da una persona fisica, si applica nei confronti di quest'ultima la sanzione amministrativa pecuniaria da euro diecimila fino a euro cinque milioni. (...) Se il vantaggio ottenuto dall'autore della violazione come conseguenza della violazione stessa è superiore ai limiti massimi indicati nel presente articolo, la sanzione amministrativa pecuniaria è elevata fino al doppio dell'ammontare del vantaggio ottenuto, purché tale ammontare sia determinabile".

²² Decisione Consob del 2 maggio 2012.

La questione, rilevante sia nell’ambito della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, che della Carta dei diritti fondamentali, che in quello delle costituzioni nazionali, è stata sollevata più volte nelle varie sedi per diversi profili, che hanno consentito alle varie Corti di pronunciarsi sulla natura punitiva di alcune sanzioni amministrative. La questione si è ad esempio posta con riferimento al principio del *ne bis in idem*, alla retroattività della *lex mitior* e al diritto al silenzio.

Nell’ambito della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, l’art. 4 del protocollo n. 7²³ sancisce che “No one shall be liable to be tried or punished again in criminal proceedings under the jurisdiction of the same State for an offence for which he has already been finally acquitted or convicted in accordance with the law and penal procedure of that State”. Come noto, la Corte di Strasburgo ha esteso tale previsione anche al cumulo con le sanzioni punitive (sentenza *Grande Stevens*²⁴, come successivamente precisata in *A and B v Norway*²⁵, richiedendosi una “sufficiently close connection in substance and time”).

Nel sistema dell’Unione europea, l’art. 50 della Carta tutela il diritto a non essere punito due volte per lo stesso reato. E la Corte di giustizia ha riconosciuto alle sanzioni pecuniarie afflittive una natura penale ai sensi dell’art. 50 Carta (sentenza *Di Puma ed altri*²⁶), estendendo il divieto di *bis in idem* anche alle sanzioni amministrative punitive, a meno che il cumulo delle azioni risulti giustificato dal perseguimento di un obiettivo generale dell’Unione e rispetti il principio di proporzionalità (rispetto a tali ultimi elementi si vedano le sentenze *Garlsson Real Estate*²⁷ e *Åkerberg Fransson*²⁸).

In relazione alla retroattività della *lex mitior*²⁹, nel sistema convenzionale del Consiglio d’Europa a partire dalla sentenza *Scoppola*³⁰ l’art. 7 CEDU è stato inter-

²³ Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Strasbourg, 22 novembre 1984.

²⁴ ECtHR, judgment of 4 March 2014, Application no. 18640/10, *Grande Stevens v Italy*, paras 95 and 96. In dottrina v. B. NASCIBENE, *La sentenza Grande Stevens. Problemi e prospettive*, in *Eurojus*, 2014, reperibile online.

²⁵ ECtHR, judgment of 15 November 2016, Applications nos. 24130/11 and 29758/11, *A and B v Norway*.

²⁶ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 20 marzo 2018, causa C-596/16, *Enzo Di Puma c. Consob*, ECLI:EU:C:2018:192, punto 38. Per un commento, v. G. LO SCHIAVO, *The Principle of ne bis in idem and the Application of Criminal Sanctions: of Scope and Restrictions*, in *European Constitutional Law Review*, 2018, p. 644 ss.

²⁷ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 20 marzo 2018, causa C-537/16, ECLI:EU:C:2018:193, *Garlsson Real Estate SA, c. Consob*, ECLI:EU:C:2018:193, punto 48. V. B. VARESANO, *Il diritto al “ne bis in idem” e il doppio binario sanzionatorio: alcune riflessioni a margine della sentenza Garlsson Real Estate [Nota a sentenza: CGUE, 20 marzo 2018, (causa C-537/18)]*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, p. 711 ss.

²⁸ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 26 febbraio 2013, causa C-617/10, *Åklagaren c. Hans Åkerberg Fransson*, ECLI:EU:C:2013:280. In dottrina, v. V. SKOURIS, *Développements récents de la protection des droits fondamentaux dans l’Union européenne: les arrêts Melloni et Åkerberg Fransson*, in *Il diritto dell’Unione Europea*, 2013, p. 229 ss.; N. LAZZERINI, *Il contributo della sentenza Åkerberg Fransson alla determinazione dell’ambito di applicazione e degli effetti della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2013, p. 883 ss.

²⁹ G. TESAURO, P. DE PASQUALE, *Rapporti tra Corti e retroattività della lex mitior*, in *Post AISDUE*, 2019, reperibile online.

³⁰ ECtHR, judgment of 17 September 2009, Application no. 10249/03, *Scoppola v Italy*. Per un commento v. C. PITEA, *Sul diritto di voto dei condannati e dei detenuti: il dilemma tra giustizia “indivi-*

pretato dalla Corte europea come comprendente anche il principio della retroattività favorevole, anche se esplicitamente limitando tale interpretazione alle sole sanzioni penali, senza estenderla a quelle amministrative, neppure se “punitive”.

Sul punto, la nostra Corte costituzionale si è spinta più avanti, sviluppando nell’ordinamento interno alcuni principi enunciati dalla Corte di Strasburgo, proprio in relazione alle sanzioni imposte dalla normativa in materia di *market abuse*. Nella nota e già citata sentenza 63/2019 del 29 marzo 2019³¹, la Consulta ha infatti disposto che l’articolo 3 della Costituzione debba essere interpretato nel senso di estendere le garanzie ivi contenute anche alle sanzioni amministrative particolarmente severe, dotate di natura afflittiva e repressiva, sulla base dei criteri della sentenza *Engel* della Corte europea. Conseguentemente, la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 6, par. 2 del decreto legislativo 75/2015 nella parte in cui escludeva l’applicazione retroattiva delle modifiche apportate dall’art. 6, par. 3, del decreto alle sanzioni sul *market abuse* (ai sensi degli articoli 187 *bis* e *ter* TUF). Infine, nell’ambito dell’Unione europea l’articolo 49 della Carta³² prevede espressamente la retroattività della *lex mitior* nella materia penale, pur se la Corte di giustizia non si è mai pronunciata sulla possibile estensione alle sanzioni punitive.

In relazione al diritto al silenzio quale elemento del più ampio diritto a difendersi, specifico oggetto del rinvio pregiudiziale in esame, la Corte di Strasburgo ha notoriamente ritenuto applicabile tale diritto anche ai procedimenti amministrativi che possano condurre ad imporre sanzioni “punitive” (sentenza *Engel*³³, in cui ha anche fissato i criteri identificativi di una sanzione punitiva: classificazione giuridica dell’offesa nel diritto nazionale, grado di severità della sanzione, natura afflittiva punitiva della sanzione). La pronuncia ha trovato poi costante conferma nella giurisprudenza successiva (*Shannon v. United Kingdom*, *Chambaz v. Switzerland*, *J.B. v. Switzerland*, in cui la Corte ha stabilito che le garanzie offerte dalla Convenzione europea rispetto alla materia penalistica, ed in particolare il principio *nemo tenetur se detegere* devono trovare estensione anche a procedimenti investigativi che possano condurre a sanzioni punitive³⁴).

duale” e giustizia “costituzionale” dinanzi alla Grande Camera della Corte europea [Nota a sentenza: Corte eur. Dir. Uomo, Grande camera, 22 maggio 2012 (Scoppola c. Italia)], in Diritti umani e diritto internazionale, 2012, p. 663 ss.

³¹ Corte Costituzionale, sentenza 63/2019, cit.

³² Articolo 49 Carta: Principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene: “1. Nessuno può essere condannato per un’azione o un’omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o il diritto internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso. Se, successivamente alla commissione del reato, la legge prevede l’applicazione di una pena più lieve, occorre applicare quest’ultima. 2. Il presente articolo non osta al giudizio e alla condanna di una persona colpevole di un’azione o di un’omissione che, al momento in cui è stata commessa, costituiva un crimine secondo i principi generali riconosciuti da tutte le nazioni. 3. Le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato”.

³³ ECtHR, Judgment of 8 June 1976, applications 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, *Engel et autres c. Netherland*, paras. 81-83. Per un commento in dottrina, v. G. AGRIFOGLIO, *Autonomia ordinamentale e pluralismo giuridico: il divieto di ne bis in idem, tra Engel criteria e principio di proporzionalità*, in *Europa e diritto privato*, 2/2019, p. 455 ss.

³⁴ ECtHR, judgment of 4 October 2005, *Shannon v. United Kingdom*, paras. 38-41; judgment of 5 April 2012, *Chambaz v. Switzerland*, paras. 50-58; judgment of 3 August 2001, *J.B. v. Switzerland*.

I diritti di difesa in materia penale sono tutelati anche nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (articolo 48). Allo stato, la Corte di giustizia non si è ancora pronunciata sulla possibilità di estendere tali tutele anche alle sanzioni punitive. In alcuni precedenti in materia di concorrenza, la Corte di giustizia ha stabilito che la Commissione europea non potesse obbligare un'impresa a fornire risposte che avrebbero potuto condurre all'ammissione dell'esistenza di un'infrazione, dovendo l'infrazione esser provata dalla Commissione. Tuttavia, la Corte di giustizia ha precisato come le imprese siano tenute a mettere a disposizione della Commissione tutte le altre informazioni relative all'oggetto dell'inchiesta, a soddisfare le sue richieste di produzione documentali preesistenti ed a rispondere a tutte le domande di natura puramente fattuale (sentenza *SGL Carbon AG*³⁵). Tali pronunce comunque fanno riferimento a sanzioni irrogate a persone giuridiche e non fisiche, e sono precedenti al riconoscimento del valore vincolante della Carta dei diritti fondamentali. La Corte di giustizia ha poi notoriamente fatto propri i criteri Engel (sentenza *Bonda*³⁶), ritenendo in quella circostanza di non poter assimilare le sanzioni oggetto della causa a quelle di natura penale sulla base dei criteri *Engel*.

Il rinvio in commento consentirà alla Corte di esprimersi in materia, tenendo conto degli articoli 47 e 48 della Carta, unitamente alla clausola di omogeneità di cui all'articolo 52, par. 3, Carta (visto che l'articolazione letterale dell'art. 47 è sostanzialmente identica a quella dell'art. 6, par. 1, CEDU).

6. Il rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale, pur apparendo conciliante e risultando ispirato al dialogo con la Corte di giustizia, solleva alcune questioni rilevanti proprio in relazione alle modalità di interazione fra ordinamenti nel sistema pluralistico dell'Unione, e fra giudici in particolare. Appare apprezzabile il *revirement* della Corte costituzionale in ordine al “dovere” per il giudice comune di disapplicare direttamente una norma nazionale in contrasto con una norma della Carta cui siano stati riconosciuti effetti diretti, in luogo del più generico “potere” indicato nella sentenza 63/2019³⁷. Oltre ai profili di incompatibilità con la stratificata giurisprudenza della Corte di giustizia in materia, escludere o anche solo mantenere la possibilità della disapplicazione avrebbe potuto avere un'incidenza anche sulla tutela della massima espansione nella tutela dei diritti, evocata dalla stessa Corte Costituzionale. In tali circostanze, negare al giudice comune l'immediata disapplicazione di una norma nazionale incompatibile con una norma della Carta dotata di effetti diretti avrebbe potuto ledere la garanzia della maggiore protezione: si pensi ad esempio al caso *Max-Planck* (sentenza del 6 novembre 2018, causa C-684/16), in cui è possibile rinvenire una discrepanza nella protezione del diritto alle ferie.

Tuttavia alcuni profili permangono problematici, in termini di uniforme applicazione del diritto dell'Unione e di tenuta del principio del primato, soprattutto in relazione alle ipotesi di bilanciamento fra diritti fondamentali (riconosciuto anche

³⁵ Sentenza della Corte di giustizia (Seconda Sezione) del 29 giugno 2006, causa C-301/04 P, *Commissione delle Comunità europee contro SGL Carbon AG.*, ECLI:EU:C:2006:432, punti 44 ss.

³⁶ Sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 5 giugno 2012, causa C-489/10, *Prokurátor Generalný contro Lukasz Marcin Bonda*, ECLI:EU:C:2012:319. In dottrina, v. A. ANDREANGELI, *Ne bis in idem and administrative sanctions: Bonda*, in *Common Market Law Review*, 2013, p. 1827 ss.

³⁷ P. MORI, *La Corte costituzionale e la Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, cit.

dalla Corte di giustizia nella sentenza *Egenberger*³⁸), che siano protetti l'uno da una disposizione costituzionale nazionale e l'altro dalla Carta dei diritti UE. E ciò soprattutto con riferimento agli articoli della Carta cui la Corte di giustizia abbia riconosciuto effetti diretti (e nel caso in esame espressamente l'ordinanza di rinvio della Corte di Cassazione alla Corte costituzionale richiama l'art. 47 Carta, sul diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, cui la Corte di giustizia ha riconosciuto effetti diretti orizzontali: si vedano le sentenze *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*³⁹ e *Commissione v Polonia*⁴⁰).

Infine, nell'ipotesi di diversa valutazione fra le due Corti della portata di un diritto tutelato al contempo nella Carta e nella Costituzione italiana, la Corte costituzionale potrebbe decidere di opporre esplicitamente⁴¹ un contro-limite, con conseguenze non prevedibili. La Corte costituzionale nell'ordinanza di rinvio ha del resto già evocato il diritto di difesa quale principio supremo dell'ordinamento giuridico nazionale. Tale possibilità, pertanto, non appare del tutto improbabile.

Abstract

The Relationship Between “Punitive” Administrative Sanctions and the Right to Silence: Questions Related to the Dual Preliminarity

The article analyzes a recent reference for a preliminary ruling made by the Italian Constitutional Court to the Court of Justice in the context of the complex dialogue between these two Courts. It further highlights some still critical aspects of the new order of referrals proposed by the Consulta in situations of so-called “dual preliminarity” (to the Constitutional Court and to the Court of Justice), in a case concerning the relationship between the right to silence (enshrined at the same time in the Italian Constitution, in the Charter of Fundamental Rights of the EU and in the ECHR) and “punitive” sanctions.

³⁸ Sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 17 aprile 2018, causa C-414/16, *Vera Egenberger contro Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.*, ECLI:EU:C:2018:257.

³⁹ Sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117.

⁴⁰ Sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 24 giugno 2019, C-619/18 R, *Commissione c. Polonia*, ECLI:EU:C:2019:531.

⁴¹ In dottrina è stata ricostruita in termini di controlimite “silenzioso” l'affermazione contenuta nella sentenza della Corte costituzionale n. 115/2018, in cui la Consulta ha ritenuto i tribunali italiani non obbligati ad applicare la “regola Taricco”: v. D. GALLO, *Challenging EU Constitutional Law*, cit., a p. 452 s.