



FOCUS HUMAN RIGHTS
22 SETTEMBRE 2021

Il diritto al silenzio nell'intreccio tra
diritto nazionale, sovranazionale e
internazionale: il caso D.B. c.
CONSOB

di Daniele Coduti

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Foggia

Il diritto al silenzio nell'intreccio tra diritto nazionale, sovranazionale e internazionale: il caso D.B. c. CONSOB*

di Daniele Coduti

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Foggia

Abstract [It]: La vicenda relativa al procedimento sanzionatorio di D.B. dinanzi alla CONSOB ha provocato una serie di giudizi che hanno chiamato in causa giudici comuni italiani, la Corte costituzionale e la Corte di giustizia dell'UE, i quali hanno altresì “evocato” la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Questo articolato percorso giudiziario rappresenta un ulteriore esempio di “dialogo” tra le Corti, che ha avuto ad oggetto uno specifico diritto, il diritto al silenzio. La controversia su tale diritto, tuttavia, non ha riguardato il suo – ovvio – riconoscimento in un giudizio penale, bensì quello in un procedimento amministrativo il cui esito sanzionatorio può essere tanto gravoso da farlo rientrare nella c.d. *matière pénale*. All'esito di tale vicenda, il diritto al silenzio è stato riconosciuto anche nei procedimenti sanzionatori dinanzi alla CONSOB, ma le decisioni della Corte costituzionale e della Corte di giustizia dell'UE sembrano idonee a garantire ulteriori sviluppi, nel senso di un più ampio riconoscimento di tale diritto al di là dei soli giudizi propriamente penali.

Abstract [En]: The affair relating to DB's sanctioning proceedings before the CONSOB has caused some trials involved Italian judges, the Italian Constitutional Court and the Court of Justice of the European Union, with references to the jurisprudence of the European Court of Human Rights. This intricate judicial affair represents an example of “dialogue” between the Courts, whose issue is a specific right, the right to be silent. The dispute over this right, however, did not concern its recognition in a criminal trial (which is obvious) but its recognition in an administrative procedure whose sanctioning outcome can be so severe as to make it fall within the so-called *matière pénale*. Because of this affair, the right to be silent was recognized in the sanctioning proceedings before the CONSOB, but the rulings of the Constitutional Court and the Court of Justice of the European Union could have further developments, namely an effective recognition of this right also in administrative and tax proceedings.

Parole chiave: diritto al silenzio; CONSOB; Corte costituzionale; Corte di Giustizia UE; Corte EDU

Keywords: right to silence; CONSOB; Constitutional Court; EU Court of Justice; ECHR

Sommario: **1.** Il diritto al silenzio: una breve ma necessaria premessa. **2.** La CONSOB e l'applicazione del Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria. **3.** La Corte costituzionale apre il dialogo con la CGUE: l'ordinanza 117/2019. **4.** La decisione della CGUE: la sentenza *DB c. CONSOB*. **5.** La Corte costituzionale conclude (?) la vicenda: la sentenza 84/2021. **6.** L'armonizzazione della tutela del diritto al silenzio e i suoi possibili sviluppi.

1. Il diritto al silenzio: una breve ma necessaria premessa

Il diritto al silenzio rappresenta una garanzia per chi sia accusato di aver commesso un reato, in quanto gli consente di non essere costretto a concorrere alla sua incolpazione, in ossequio all'antica regola di

* Articolo sottoposto a referaggio.

giustizia *nemo tenetur se detegere*¹. Si tratta di una garanzia storicamente necessaria per tutelare l'accusato dalla tortura – fisica o psicologica – volta a estorcergli informazioni, ma essa non perde la sua validità neppure nei moderni ordinamenti democratici, giacché consente all'accusato di scegliere liberamente quale strategia difensiva adottare².

La Costituzione italiana non prevede espressamente tale diritto, ma esso è comunque ricavabile: dall'inviolabilità del diritto di difesa in ogni stato e grado del procedimento di cui all'art. 24, co. 2, Cost.³; dal diritto dell'imputato al rispetto della sua libertà morale, desumibile dagli artt. 2 e 13 Cost.⁴; nonché dalla presunzione di non colpevolezza *ex art. 27, co. 2, Cost.*⁵; inoltre, il diritto al silenzio sarebbe riconducibile alla nozione di giusto processo di cui all'art. 111 Cost.⁶. Il diritto in questione è invece

¹ Le origini di tale principio nel pensiero occidentale sono comunemente ricondotte a T. HOBBS, *Leviatano*, [1651], trad. it., Milano, 2021, pp. 145-146. Sul punto, si v. anche il pensiero, non privo di contraddizioni, di C. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, [1764], Milano, 2020, il quale, pur condannando l'uso della tortura (pp. 60 ss.) e criticando il ricorso ai giuramenti che si esigono dal reo (pp. 66-67), ipotizzava una «pena delle più gravi» per «colui che nell'esame si ostinasse di non rispondere alle interrogazioni fattegli», «perché gli uomini non deludano così la necessità dell'esempio che devono al pubblico» (p. 105). Per le Carte costituzionali, invece, non si può che rinviare al V emendamento della Costituzione degli Stati Uniti d'America.

² In merito si rinvia a V. GREVI, «Nemo tenetur se detegere», Milano, 1972, *passim*, V. PATANÈ, *Il diritto al silenzio dell'imputato*, Torino, 2006, *passim*, e P. MOSCARINI, *Silenzio dell'imputato (diritto al)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, III, Milano, 2010, pp. 1079 ss.

³ Sul collegamento tra diritto al silenzio, principio *nemo tenetur se detegere* e diritto di difesa *ex art. 24 Cost.* nella giurisprudenza costituzionale, si v. C. cost., sent. 361/1998, pt. 2 cons. dir., sulla quale M. SCAPARONE, *Diritto al silenzio e diritto al controesame del coimputato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, n. 6, pp. 3148 ss., G. GEMMA, R. PELLATI, *Processo e verità: un'altra decisione sostanzialmente coerente della Corte*, *ivi*, pp. 3153 ss., N. ZANON, *La Corte, il legislatore ordinario e quello di revisione, ovvero del diritto all'«ultima parola» al cospetto delle decisioni d'incostituzionalità*, *ivi*, pp. 3169 ss., P. VENTURA, *Escussione della prova e contraddittorio*, *ivi*, pp. 3183 ss., e la nota di G. DI CHIARA, in *Foro italiano*, 1998, n. 12, pt. I, col. 3441 ss. Cfr. anche C. cost., ordd. 291/2002 (con nota redazionale di R. D'ALESSIO, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, n. 3, pp. 2106 ss.), 451/2002 (con nota redazionale di R. D'ALESSIO, *ivi*, n. 6, pp. 3727 ss.) e 485/2002. Sul collegamento del diritto al silenzio con l'art. 24 Cost. si v. M. GIALUZ, *Art. 24*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, 2ª ed., a cura di S. BARTOLE, R. BIN, Padova, 2006, pp. 233 ss., A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Parte generale, Padova, 2003, p. 235, M. CHIAVARIO, *Giusto processo II) processo penale*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XV, Roma, 2001, p. 19, R. TOSI, *Art. 24*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, p. 173, P. FERRUA, *Difesa (diritto di)*, in *Digesto delle discipline penali*, vol. III, Torino, 1989 p. 471, M. SCAPARONE, *Art. 24, 2° comma*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1981, pp. 87 ss., nonché la risalente e netta posizione di L. PALADIN, *Autoincriminazioni e diritto di difesa*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, part. pp. 312 ss.

⁴ Al riguardo, ad es., S. FAIELLA, *L'obbligo di dichiarazione fiscale dei proventi da reato. Responsabilità penale vs. diritto al silenzio*, in *Cassazione penale*, 2021, n. 2, p. 738.

⁵ In tal senso, ad es., G. UBERTIS, *Giusto processo (dir. proc. pen.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, II, tomo 1, Milano, 2008, part. p. 435.

⁶ Come osserva M. CECCHETTI, *Giusto processo (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. V, Milano, 2001, pp. 605-606, la garanzia contro le autoincriminazioni non è espressamente contemplata dall'art. 111 Cost., ma «la nozione di giusto processo corrisponde ad un principio a “tessitura aperta”, nel senso che non è esauribile tramite un'elencazione esaustiva di criteri congiuntamente definiti»; pertanto, l'interprete deve «ricostruire il significato della formula alla luce di tutti gli altri elementi che, in base alla Costituzione nel suo insieme, costituiscono i presupposti o i corollari inscindibilmente legati all'effettività» della garanzia complessiva del giusto processo.

espressamente previsto per chi sia soggetto a un procedimento penale dal codice di rito, in virtù dell'art. 64 c.p.p.⁷.

D'altronde, il diritto al silenzio non è espressamente contemplato neanche dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)⁸, né dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE (CDFUE)⁹. Anche in tale caso, tuttavia, il diritto al silenzio ed a non autoincriminarsi è desunto in via giurisprudenziale dalla nozione di giusto processo, riconducibile, in particolare, all'art. 6 CEDU¹⁰.

Un'espressa previsione della garanzia in questione è invece contenuta nel Patto internazionale sui diritti civili e politici (PIDCP)¹¹, secondo il quale «[o]gni individuo accusato di un reato ha diritto, in posizione di piena eguaglianza, come minimo», a una serie di garanzie, tra cui quella «a non essere costretto a deporre contro se stesso o a confessarsi colpevole» (art. 14, co. 3, lett. g)¹².

Sebbene questo complesso di previsioni riconosca – implicitamente o esplicitamente – il diritto al silenzio, tale diritto è garantito per colui che sia accusato di un “reato”, inerendo, quindi, strettamente alla materia penale¹³, con la possibile conseguenza che i procedimenti sanzionatori che formalmente non rientrano tra quelli penali siano considerati esenti dall'obbligo di rispettarlo (e da quello di rispettare in generale le garanzie del procedimento e del processo penali), nonostante la gravosità delle sanzioni che possono

⁷ Peraltro, il riferimento espresso a tale diritto si è avuto solo con la l. 932/1969, recante “Modificazioni al codice di procedura penale in merito alle indagini preliminari, al diritto di difesa, all'avviso di procedimento ed alla nomina del difensore”, che ha modificato l'art. 78 c.p.p. allora vigente. Si v. anche la l. 63/2001, recante “Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di formazione e valutazione della prova in attuazione della legge costituzionale di riforma dell'articolo 111 della Costituzione”, sulla quale P. TONINI, *Il diritto al silenzio tra giusto processo e disciplina di attuazione*, in *Cassazione penale*, 2002, n. 2, pp. 835 ss.

⁸ La Convenzione è stata firmata a Roma il 4 novembre 1950 e ratificata dall'Italia con la l. 848/1955, recante “Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952”.

⁹ La Carta (2000/C 364/01) è stata proclamata solennemente a Nizza il 7 dicembre 2000, ma ha ottenuto il medesimo valore giuridico dei trattati solo con l'approvazione del Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 e ratificato dall'Italia con la l. 130/2008, recante “Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007”. Cfr. art. 6, par. 1, Trattato sull'UE (TUE) vigente.

¹⁰ Sulla relativa giurisprudenza si v. *infra*, par. 4. Per un commento all'art. 6 CEDU, con particolare riferimento al diritto al silenzio, si v. R. CHENAL, F. GAMBINI, A. TAMIETTI, *Art. 6*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (diretto da), *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2012, pp. 199 ss.

¹¹ Il Patto, adottato dall'Assemblea generale dell'ONU il 16 dicembre 1966, con la risoluzione 2200 A (XXI), è stato autorizzato alla ratifica in Italia con l. 881/1977, recante “Ratifica ed esecuzione del patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, nonché del patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, con protocollo facoltativo, adottati e aperti alla firma a New York rispettivamente il 16 e il 19 dicembre 1966”.

¹² Osserva M. CHIAVARIO, *Le garanzie fondamentali del processo nel patto internazionale sui diritti civili e politici*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1978, n. 2, pp. 489-490, che tale previsione rende «esplicito un profilo che altrimenti si sarebbe costretti, ancora una volta, a desumere dalla statuizione generale sulla «correttezza» del processo».

¹³ Su tale concetto si v. M. DONINI, L. FOFFANI (a cura di), *La «materia penale» tra diritto nazionale ed europeo*, Torino, 2018, in particolare i contributi di V. ZAGREBELSKY, *La definizione della materia penale ai fini della Convenzione europea dei diritti umani*, pp. 21 ss., e N. ZANON, *Matière pénale e principio di legalità nella giurisprudenza costituzionale*, pp. 27 ss.

derivarne per chi vi sia soggetto. Si tratta di un problema ben noto alla Corte europea dei diritti dell'Uomo (Corte EDU), quantomeno a partire dalla c.d. sentenza *Engel*¹⁴, e di considerevole rilievo per l'ordinamento italiano, sia per le caratteristiche di taluni procedimenti sanzionatori amministrativi e tributari e delle loro conseguenze, sia per la presenza di un doppio binario sanzionatorio,¹⁵ a causa del quale, dopo un procedimento formalmente non penale e in cui l'accusato non ha potuto giovare delle tutele proprie di chi debba difendersi da un'accusa penale, è possibile che inizi anche un procedimento penale per i medesimi fatti, con la conseguente messa in crisi di alcuni dei principi riconducibili al giusto processo.

In tale contesto, la vicenda nata dal procedimento amministrativo della CONSOB contro D.B. e che ha coinvolto (tra l'altro) la Corte costituzionale e la Corte di giustizia dell'UE (CGUE) pare essere una tappa di un percorso più lungo, destinato forse ad avere ulteriori sviluppi.

2. La CONSOB e l'applicazione del Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria

La vicenda da cui prende le mosse l'iter giudiziario che ha condotto la Corte costituzionale a pronunciarsi sul diritto al silenzio dinanzi alla CONSOB riguarda l'art. 187-*quinquiesdecies* del d.lgs. 58/1998¹⁶ – come introdotto dall'art. 9, co. 2, lett. *b*, della l. 62/2005¹⁷, che recepiva la direttiva 2003/6 CE (in seguito abrogata e sostituita dal regolamento (UE) n. 596/2014) – applicabile *ratione temporis* al procedimento *a quo*, sebbene più volte modificato. Il citato articolo del decreto legislativo prevedeva: «fuori dai casi previsti dall'articolo 2638 del codice civile, chiunque non ottempera nei termini alle richieste della CONSOB ovvero ritarda l'esercizio delle sue funzioni è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro cinquantamila ad euro un milione»¹⁸. Tale previsione sanzionatoria va connessa con i poteri della

¹⁴ Il riferimento è a Corte EDU, Plenaria, sent. 8 giugno 1976, *Engel et al. c. Paesi Bassi*.

¹⁵ Con specifico riferimento al diritto al silenzio del contribuente soggetto a verifica tributaria, si v. S. DORIGO, *Il "diritto al silenzio" del contribuente nel corso di verifiche e controlli e le conseguenze nel processo penale*, in *Corriere tributario*, 2018, n. 5, pp. 388 ss. Si v. altresì V. DE BONIS, *Preclusioni probatorie in conseguenza dell'attività istruttoria dell'amministrazione finanziaria: dall'interesse fiscale al diritto al silenzio*, in *Bollettino tributario d'informazioni*, 2018, n. 5, part. pp. 338 ss.

¹⁶ Recante "Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52".

¹⁷ Recante "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004".

¹⁸ Il medesimo articolo, nel testo modificato dall'art. 24, co. 1, lett. *c*, del d.l. 179/2012, recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", aveva aggiunto a quelle della CONSOB anche le richieste della Banca d'Italia; invece, nel testo modificato dall'art. 5, co. 3, del d.lgs. 129/2017, recante "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. 600/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, sui mercati degli strumenti finanziari e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012, così come modificato dal regolamento (UE) 2016/1033 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 giugno 2016", l'articolo prevede: «Fuori dai casi previsti dall'articolo 2638 del codice civile, è punito ai

CONSOB, la quale – tra l’altro – può procedere ad audizione personale nei confronti di «chiunque possa essere informato sui fatti»¹⁹, potendosi dunque ricomprendere tra i soggetti obbligati anche il possibile autore dell’illecito che la medesima CONSOB deve accertare²⁰.

Infatti, nel procedimento della CONSOB avverso D.B. per l’illecito amministrativo di abuso di informazioni privilegiate, la stessa CONSOB aveva convocato l’interessato per un’audizione; quest’ultimo aveva dapprima rinviato più volte l’audizione e poi, una volta presentatosi, si era rifiutato di rispondere alle domande postegli. Pertanto, la CONSOB lo aveva sanzionato sia per l’illecito per il quale si era attivata e che aveva accertato, sia per l’illecito amministrativo di cui al citato art. 187-*quinquiesdecies* del d.lgs. 58/1998, conseguente al comportamento non collaborativo di D.B.

Avverso il suddetto provvedimento sanzionatorio D.B. proponeva opposizione avanti alla Corte d’appello di Roma, lamentando tra l’altro l’illegittimità della sanzione irrogatagli ai sensi dell’art. 187-*quinquiesdecies* del d.lgs. 58/1998, ma tale Corte rigettava l’opposizione, confermando il provvedimento sanzionatorio adottato dalla CONSOB²¹. Contro tale sentenza D.B. proponeva il ricorso dinanzi alla Corte di cassazione che ha dato origine al giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

La Seconda sezione civile della Corte di Cassazione²² rilevava, innanzitutto, il ricorrere di un caso di c.d. doppia pregiudizialità, poiché, da un lato, dubitava della compatibilità del citato art. 187-*quinquiesdecies* con l’art. 47 CDFUE²³, con la conseguente necessità di un rinvio pregiudiziale alla CGUE, ai sensi dell’art. 267 TFU²⁴; dall’altro, dubitava della conformità agli artt. 24, 111 e 117, co. 1, Cost. della medesima disposizione del decreto legislativo²⁵. La stessa Corte di Cassazione osservava che, in virtù del più recente indirizzo della Corte costituzionale – inaugurato con la sentenza 269/2017²⁶ –, quando un dubbio di

sensi del presente articolo chiunque non ottempera nei termini alle richieste della Banca d’Italia e della Consob, ovvero non coopera con le medesime autorità al fine dell’espletamento delle relative funzioni di vigilanza, ovvero ritarda l’esercizio delle stesse».

¹⁹ Così l’art. 187-*octies*, co. 3, lett. c, del d.lgs. 58/1998.

²⁰ Sui procedimenti sanzionatori dinanzi alla CONSOB e alla Banca d’Italia e le loro criticità si v. il numero monografico della *Rivista trimestrale di diritto dell’economia*, 2020, n. 2, supplemento, che raccoglie gli atti di un convegno dal titolo “Le sanzioni della Banca d’Italia e della CONSOB: i recenti orientamenti interni e sovranazionali”, tenutosi presso l’Università Ca’ Foscari di Venezia il 17 ottobre 2019.

²¹ Corte App. Roma, sent. 5276/2013, depositata il 20 novembre 2013.

²² Con l’ord. 54/2018 del 16 febbraio 2018, sulla quale G.L. GATTA, “Nemo tenetur se detegere” e procedimento amministrativo davanti alla Consob per l’accertamento dell’abuso di informazioni privilegiate: la Cassazione solleva questione di legittimità costituzionale dell’art. 187-*quinquiesdecies* T.U.F., in *Diritto penale contemporaneo*, 2018, n. 4, pp. 156 ss.

²³ Per un commento al quale si rinvia a M. D’AMICO, *Art. 47*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L’Europa dei diritti*, Bologna, 2001, pp. 319 ss.

²⁴ Cfr. Cass., II sez. civ., ord. 54/2018, cit., §§ 11.3.6 ss.

²⁵ Cfr. Cass., II sez. civ., ord. 54/2018, cit., §§ 11.1 ss.

²⁶ Si tratta di una pronuncia sulla quale la dottrina si è ampiamente confrontata e, per la cui analisi, si rinvia, senza alcuna pretesa di completezza, a G. SCACCIA, *Giudici comuni e diritto dell’Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2017, n. 6, pp. 2948 ss., G. REPETTO, *Concorso di questioni pregiudiziali (costituzionale ed europea), tutela dei diritti fondamentali e sindacato di costituzionalità*, ivi, pp. 2955 ss., A. FEDELE, *La Corte ritorna sulla definizione del tributo e sui limiti alla sua legittimità costituzionale*, ivi, pp. 3105 ss., A. GUAZZAROTTI, *La sentenza n. 269 del 2017: un «atto interruttivo dell’usucapione» delle attribuzioni della Corte costituzionale?*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, n. 1, pp. 194 ss., D. TEGA,

legittimità riguardi i diritti protetti dalla Costituzione e quelli garantiti dalla CDFUE, occorre sollevare questione di legittimità costituzionale²⁷, sebbene – come è stato osservato in dottrina²⁸ – la giurisprudenza costituzionale successiva alla citata sentenza del 2017 non sembri definire un rigido criterio di priorità del giudizio costituzionale, bensì appaia consentire al giudice comune di valutare come gestire i casi di doppia pregiudizialità, coerentemente con la giurisprudenza dei giudici di Lussemburgo²⁹.

Pertanto, nel caso oggetto del suo giudizio, la Suprema Corte ha sollevato la questione di legittimità costituzionale con riferimento a due disposizioni del d.lgs. 58/1998.

Per un verso, essa riguardava l'art. 187-*sexies* del d.lgs. 58/1998, nel testo originariamente introdotto dall'art. 9, co. 2, lett. *a*, della già citata l. 62/2005, con riferimento alla misura della sanzione della confisca per equivalente, ritenuta manifestamente sproporzionata, perché riguardante non soltanto il profitto dell'illecito, ma estesa anche ai mezzi impiegati per commetterlo, cioè l'intero prodotto dell'illecito; su

La sentenza n. 269 del 2017: il concorso di rimedi giurisdizionali costituzionali ed europei, ivi, pp. 197 ss., A. RUGGERI, *Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell'orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 2017, n. 3, pp. 234 ss., R. CONTI, *Qualche riflessione, a terza lettura, sulla sentenza n. 269/2017*, ivi, 2018, n. 1, pp. 280 ss., C. CARUSO, *La Corte costituzionale riprende il «cammino comunitario»: invito alla discussione sulla sentenza n. 269/2017*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 dicembre 2017, pp. 1 ss. non num., L. SALVATO, *Quattro interrogativi preliminari al dibattito aperto dalla sentenza n. 269/2017*, ivi, pp. 1 ss., A. ANZON DEMMIG, *La Corte riprende il proprio ruolo nella garanzia dei diritti costituzionali e fa un altro passo avanti a tutela dei «controlimiti»*, ivi, 28 febbraio 2018, pp. 1 ss., 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 *Federalismi.it*, 2018, n. 3, pp. 1 ss., F.S. MARINI, *I diritti europei e il rapporto tra le Corti: le novità della sentenza n. 269 del 2017*, ivi, n. 4, pp. 1 ss., 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*, ivi, n. 22, pp. 1 ss., C. CHIARIELLO, *Il valore costituzionale della Carta di Nizza: un problema ancora aperto anche alla luce della sentenza n. 269/2017 della Corte costituzionale*, in *Consulta online*, 2018, n. 2, pp. 377 ss., R. ROMBOLI, *Caro Antonio ti scrivo (così mi distraigo un po')*. In dialogo con il Ruggieripensiero sul tema della «doppia pregiudizialità», ivi, 2019, n. 3, pp. 644 ss., C. AMALFITANO, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale dopo l'obiter dictum della sentenza n. 269/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, n. 2, pp. 1 ss., M. MASSA, *Dopo la «precisazione». Sviluppi di Corte cost. n. 269/2017*, ivi, pp. 1 ss., e G. MARTINICO, G. REPETTO, *Fundamental Rights and Constitutional Duels in Europe: An Italian Perspective on Case 269/2017 of the Italian Constitutional Court and Its Aftermath*, in *European Constitutional Law Review*, 2019, n. 15, pp. 731 ss. Per una lettura dei rapporti tra Corte costituzionale e CGUE dalla sent. 269/2017 all'ord. 117/2019, si v. D. TEGA, *Tra incidente di costituzionalità e rinvio pregiudiziale: lavori in corso*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, n. 3, pp. 615 ss.

²⁷ Cfr. Cass., II sez. civ., ord. 54/2018, cit., §§ 11.3.6.7 e 11.3.6.8.

²⁸ Da N. LUPO, *La Corte costituzionale nel sistema «a rete» di tutela dei diritti in Europa, tra alti e bassi*, in *Amministrazione in cammino*, 27 marzo 2020, part. pp. 16-17. Sul punto si v. anche V. CASAMASSIMA, *I diritti fondamentali europei tra processi di positivizzazione normativa e ruolo dei giudici (e della politica). Riflessioni intorno ad alcuni recenti sviluppi in materia di rapporti tra Corte costituzionale, Corte di giustizia e giudici comuni*, in *Rivista AIC*, 2019, n. 3, part. pp. 440-441.

²⁹ Cfr. quantomeno CGUE, Grande sez., sent. 22 giugno 2010, cause riunite C-188/10 e C-189/10, *Aziz Melki e Selim Abdeli*, sulla quale F. FABBRINI, *Sulla «legittimità comunitaria» del nuovo modello di giustizia costituzionale francese: la pronuncia della Corte di giustizia nel caso Melki*, in *Quaderni costituzionali*, 2010, n. 4, pp. 840 ss., S. DONDI, *Sulla «legittimità comunitaria» del nuovo modello di giustizia costituzionale francese: quando il legislatore è guardato a vista*, ivi, pp. 843 ss., e D.U. GALETTA, *Autonomia procedurale e dialogo costruttivo fra giudici alla luce della sentenza Melki*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2011, n. 1, pp. 223 ss., nonché CGUE, V sez., sent. 11 settembre 2014, C-112/13, *A c. B et al.*, su cui A. GUAZZAROTTI, *Rinazionalizzare i diritti fondamentali? Spunti a partire da Corte di Giustizia UE, A c. B e altri, sent. 11 settembre 2014, C-112/13*, in *Diritti comparati*, 2 ottobre 2014, pp. 1 ss., e D. PARIS, *Constitutional Courts as Guardians of EU Fundamental Rights? Centralised Judicial Review of Legislation and the Charter of Fundamental Rights of the EU*, in *European Constitutional Law Review*, 2015, n. 11, pp. 389 ss.

tale aspetto la Corte costituzionale si è espressa con una pronuncia di accoglimento – la sentenza 112/2019³⁰ – senza coinvolgere la CGUE.

Per altro verso, il giudice *a quo* ha avanzato dubbi sulla legittimità del più volte citato art. 187-*quinquiesdecies* del d.lgs. 58/1998 per contrasto con il diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost. e, in particolare, con il diritto di non collaborare alla propria incolpazione, con il principio della parità delle parti nel processo desumibile dall'art. 111, co. 2, Cost., con l'art. 117, co. 1, Cost., in relazione agli artt. 6 CEDU e 14 PIDCP, nonché con gli artt. 11 e 117, co. 1, Cost., in relazione all'art. 47, par. 2, CDFUE.

Su tale secondo aspetto, riguardante il diritto al silenzio, occorre soffermarsi in questa sede.

3. La Corte costituzionale apre il dialogo con la CGUE: l'ordinanza 117/2019

La Corte costituzionale, investita della questione dalla Corte di Cassazione, ha ricordato innanzitutto che, oltre ai giudici comuni, la stessa Consulta può rivolgersi alla CGUE attivando il rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE per chiarire il significato e gli effetti delle norme della CDFUE, in particolare nelle ipotesi in cui la violazione di un diritto della persona infranga sia le garanzie presidiate dalla Costituzione italiana, sia quelle codificate dalla Carta europea; così facendo, all'esito di tale valutazione, la Corte costituzionale può dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, rimuovendola dall'ordinamento nazionale con effetti *erga omnes*³¹. Tale meccanismo, secondo i giudici

³⁰ Su tale sentenza si v., quantomeno, A. ANZON DEMMIG, *Applicazioni virtuose della nuova "dottrina" sulla "doppia pregiudizialità" in tema di diritti fondamentali (in margine alle decisioni nn. 112 e 117/2019)*, in Osservatorio costituzionale, 2019, n. 6, pp. 179 ss., N. MADIA, *La Consulta dichiara la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 187-sexies del d.lgs. n. 58 del 1998 sia nel testo introdotto dalla l. n. 62 del 2005 sia in quello modificato dal d.lgs. n. 107 del 2018*, in Rivista italiana di diritto e procedura penale, 2019, n. 3, pp. 1636 ss., L. ROCCATAGLIATA, *Dichiarata (probabilmente invano) la illegittimità dell'articolo 187 sexies T.U.F., nella parte in cui prevede la confisca amministrativa obbligatoria, diretta o per equivalente, del prodotto dell'illecito, e non del solo profitto*, in Giurisprudenzapenale.com, 12 maggio 2019, nonché V. MONGILLO, *Confisca proteiforme e nuove frontiere della ragionevolezza costituzionale. Il banco di prova degli abusi di mercato*, in Giurisprudenza costituzionale, 2019, n. 6, pp. 3343 ss.

³¹ In questo senso Corte cost., ord. 117/2019, pt. 2 cons. dir., che, tra le altre, richiama la già citata Corte cost., sent. 269/2017. Sull'ordinanza del 2019, si v.: A. ANZON DEMMIG, *Applicazioni virtuose della nuova "dottrina" sulla "doppia pregiudizialità" in tema di diritti fondamentali*, in Giurisprudenza costituzionale, 2019, n. 3, pp. 1417 ss., G. SCACCIA, *Alla ricerca del difficile equilibrio fra applicazione diretta della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e sindacato accentrato di legittimità costituzionale. In margine all'ordinanza della Corte costituzionale n. 117 del 2019*, ivi, pp. 1428 ss., ID., *Corte costituzionale e doppia pregiudizialità: la priorità del giudizio incidentale oltre la Carta dei diritti?*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 2020, n. 2, pp. 317 ss., A. RUGGERI, *Ancora un passo avanti della Consulta lungo la via del "dialogo" con le Corti europee e i giudici nazionali (a margine di Corte cost. n. 117 del 2019)*, in Consulta online, 2019, n. 2, pp. 242 ss., 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 Osservatorio costituzionale, 2019, n. 4, pp. 1 ss., G. MARRA, M. VIOLA, *La doppia pregiudizialità in materia di diritti fondamentali*, in Diritto Penale Contemporaneo, 2019, n. 7-8, pp. 143 ss., G. LASAGNI, *Prendendo sul serio il diritto al silenzio: commento a Corte cost., ord. 10 maggio 2019, n. 117*, ivi, 2020, n. 2, pp. 135 ss., I. OTTAVIANO, *Rapporto fra sanzioni amministrative "punitive" e diritto al silenzio: questioni correlate alla doppia pregiudiziale*, in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2019, pp. 121 ss., G. FARES, *Diritto al silenzio, soluzioni interpretative e controlimiti: la Corte costituzionale chiama in causa la Corte di giustizia*, in Diritti fondamentali, 2020, n. 1, pp. 57 ss., e G. CANESCHI, *Nemo tenetur se detegere anche nei procedimenti amministrativi sanzionatori? La parola alla Corte di giustizia*, in Cassazione Penale, 2020, n. 2, pp. 579 ss. Sul previo ricorso alla Corte costituzionale nei casi di doppia pregiudizialità con i conseguenti possibili effetti *erga omnes*, si v. F. DONATI, *I principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione in un sistema di tutele concorrenti dei diritti fondamentali*, in Federalismi.it,

costituzionali, favorirebbe la definizione del «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»³².

Con riferimento all'oggetto della questione di legittimità costituzionale, i giudici di Palazzo della Consulta hanno osservato che esso riguarda il diritto della persona a non contribuire alla propria incolpazione ed a non essere costretta a rendere dichiarazioni di natura confessoria (*nemo tenetur se ipsum accusare*), ovvero sia il diritto al silenzio, che è esplicitamente riconosciuto dal PIDCP e implicitamente dalla Costituzione, dalla CDFUE e dalla CEDU³³. Tale diritto non è tutelato dalla disposizione impugnata, né nella formulazione applicabile *ratione temporis* al giudizio *a quo*, né nelle formulazioni successive, anche perché non si tratta di un procedimento formalmente penale, bensì amministrativo. Sebbene la Corte costituzionale abbia esteso in passato talune garanzie riconosciute in materia penale dalla Costituzione e dalla CEDU anche ai procedimenti amministrativi funzionali all'irrogazione di sanzioni di natura "punitiva" secondo i c.d. criteri *Engel*³⁴, essa non si è mai occupata del diritto al silenzio³⁵. D'altro canto, la CGUE è stata più volte investita di questioni concernenti il diritto al silenzio nei procedimenti per illeciti anticoncorrenziali, ma la relativa giurisprudenza – oltre ad essere in buona parte anteriore all'approvazione della CDFUE o all'attribuzione ad essa del medesimo valore giuridico dei trattati³⁶ – riguarda le persone giuridiche e non le persone fisiche³⁷.

Pertanto, nello spirito di leale cooperazione tra Corti nazionali ed europee nella definizione di livelli comuni di tutela dei diritti fondamentali³⁸, la Corte costituzionale, prima di decidere sulla questione di legittimità costituzionale ad essa sottoposta, ha ritenuto necessario rivolgersi preliminarmente alla CGUE, sottoponendole due questioni pregiudiziali: «a) se l'art. 14, paragrafo 3, della direttiva 2003/6/CE, in quanto tuttora applicabile *ratione temporis*, e l'art. 30, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE) n. 596/2014 debbano essere interpretati nel senso che consentono agli Stati membri di non sanzionare chi si rifiuti di rispondere a domande dell'autorità competente dalle quali possa emergere la propria

2020, n. 12, pp. 124-125. Opportuno anche un rinvio a A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, n. 1, pp. 157 ss.

³² Così ancora Corte cost., ord. 117/2019, pt. 2 cons. dir., che, secondo N. LUPO, *La Corte*, cit., part. pp. 18-19, evoca l'idea di «un "sistema a rete" (...), in cui i rapporti di sovraordinazione gerarchica, tra le fonti del diritto così come tra i giudici, sono ridotti al minimo», e il cui funzionamento, nel suo complesso, si basa sul «meta-principio di leale collaborazione». La pronuncia richiama nuovamente la sent. 269/2017, nonché l'ord. 24/2017; su quest'ultima si v. A. CELOTTO, *Un rinvio pregiudiziale verso il dialogo o per il monologo?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2017, n. 1, pp. 183 ss., e M. ESPOSITO, *Il potere deliberativo della Corte costituzionale sulle sentenze interpretative della Corte di giustizia*, ivi, pp. 186 ss.

³³ Corte cost., ord. 117/2019, pt. 3 cons. dir.

³⁴ Ovverosia i criteri elaborati a partire da Corte EDU, Plenaria, sent. 8 giugno 1976, cit., e sintetizzati *infra*, par. 4.

³⁵ Corte cost., ord. 117/2019, pt. 7.1 cons. dir.

³⁶ Cui si è accennato *supra*, par. 1, nt. 9.

³⁷ Corte cost., ord. 117/2019, pt. 9 cons. dir.

³⁸ In tal senso Corte cost., ord. 117/2019, pt. 10 cons. dir.

responsabilità per un illecito punito con sanzioni amministrative di natura “punitiva”; b) se, in caso di risposta negativa a tale prima questione, l’art. 14, paragrafo 3, della direttiva 2003/6/CE, in quanto tuttora applicabile *ratione temporis*, e l’art. 30, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE) n. 596/2014 siano compatibili con gli artt. 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, anche alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo in materia di 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 competente dalle quali possa emergere la propria responsabilità per un illecito punito con sanzioni amministrative di natura “punitiva”»³⁹.

Merita di essere sottolineato che la Corte costituzionale si è rivolta ai giudici dell’UE con esclusivo riferimento al diritto a non rispondere alle domande dell’autorità procedente e non per la mancata presentazione di D.B. alle audizioni. Infatti, secondo la Corte, il diritto al silenzio, di per sé non legittimerebbe il rifiuto del soggetto di presentarsi all’audizione disposta dalla CONSOB, né il suo indebito ritardo nel presentarsi alla stessa audizione, a condizione che – una volta presentatosi – sia garantito il suo diritto a non rispondere alle domande rivoltegli senza subire alcuna conseguenza sanzionatoria. Ma l’assenza di tale garanzia potrebbe essere valorizzata dal giudice del procedimento principale per concludere che D.B. «non possa essere sanzionato né per il silenzio serbato nell’audizione, né per il ritardo nel presentarsi all’audizione stessa»⁴⁰.

Pertanto, nel ragionamento della Corte costituzionale, il *focus* della questione è rappresentato dalla possibilità di riconoscere il diritto al silenzio anche nel procedimento sanzionatorio dinanzi alla CONSOB.

4. La decisione della CGUE: la sentenza *DB c. CONSOB*

Nel risolvere la questione ad essa rimessa, la CGUE ha osservato innanzitutto che la Carta dei diritti dell’UE – negli artt. 47 e 48 – non contempla espressamente il diritto al silenzio; tuttavia – ai sensi del successivo art. 52.3 – il significato e la portata dei diritti sanciti da tale Carta che corrispondono ai diritti garantiti dalla CEDU devono essere uguali a quelli conferiti loro dall’omologo articolo di quest’ultima; infatti, le spiegazioni agli artt. 47 e 48.2 rinviano all’art. 6 CEDU⁴¹. Benché nemmeno l’art. 6 CEDU faccia

³⁹ Così Corte cost., ord. 117/2019.

⁴⁰ Così Corte cost., ord. 117/2019, pt. 4 cons. dir.

⁴¹ Cfr. CGUE, Grande sez., sent. 2 febbraio 2021, C-481/19, *DB c. Consob*, §§ 36 ss. Sulla pronuncia, si v. M. CASTELLANETA, *Market abuse, il diritto al silenzio deve essere assicurato se la sanzione applicata può avere natura penale*, in *Guida al diritto*, 2021, n. 9, pp. 104 ss., L. MARIN, *Tradizioni costituzionali comuni costruite dal basso: la sentenza D.B. c. Consob sul diritto al silenzio*, in *Quaderni costituzionali*, 2021, n. 1, pp. 227 ss., G. NATALI, *Nemo tenetur se detegere: la Corte di giustizia Ue rafforza le garanzie difensive nell’ambito dei pro-cedimenti amministrativi suscettibili di sfociare nell’irrogazione di sanzioni di natura “punitiva”*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2021, n. 1, pt. V, pp. 271 ss., M. ARANCI, *Diritto al silenzio e illecito amministrativo punitivo: la risposta della Corte di giustizia*, in *Sistema penale*, 2021, n. 2, pp. 73 ss., E. BASILE, *La Corte di giustizia riconosce il*

espresso riferimento al diritto al silenzio, la Corte EDU ha da tempo riconosciuto che il diritto al silenzio costituisce una norma internazionale generalmente riconosciuta, che si trova al centro della nozione di equo processo⁴².

Il diritto al silenzio, pertanto, è tutelato da entrambe le Carte dei diritti a condizione che si sia in presenza di una accusa “penale”. Tuttavia, la nozione di “materia penale” va intesa in senso ampio, secondo i criteri elaborati dalla Corte EDU a partire dalla più volte citata sentenza *Engel* e ripresi dalla CGUE⁴³: la qualificazione dell’illecito secondo il diritto nazionale; la natura di tale illecito; il grado di severità della sanzione in cui l’interessato rischia di incorrere. In proposito, i giudici di Lussemburgo hanno anche osservato come nella giurisprudenza della CGUE⁴⁴ e in quella della Corte EDU⁴⁵ sia già emerso che «alcune delle sanzioni amministrative paiono perseguire una finalità repressiva e presentare un elevato grado di severità, tale per cui esse sono suscettibili di avere natura penale»⁴⁶. Senza considerare che, nell’ordinamento italiano, l’abuso di informazioni privilegiate è previsto sia come illecito amministrativo sia come illecito penale, sicché, «per effetto dell’obbligo di cooperazione con l’autorità competente, il

diritto al silenzio nell’ambito dei procedimenti amministrativi «punitivi», ivi, 3 febbraio 2021, e L. CATTELAN, *Corte di Giustizia e principio del nemo tenetur se detegere: risvolti in tema di doppia pregiudizialità*, in *Ilpenalista.it*, 15 marzo 2021.

⁴² Cfr., in part., Corte EDU, Grande sez., sent. 8 febbraio 1996, *Murray c. Regno Unito* (sulla quale C. MAINA, *Riflessioni a margine di una recente sentenza della Corte Europea dei diritti dell’uomo sul diritto al silenzio*, in *La legislazione penale*, 1997, n. 1, pp. 189 ss.), nonché, Corte EDU, sent. 25 febbraio 1993, *Funke c. Francia*.

⁴³ Cfr. CGUE, Grande sez., sentt. 5 giugno 2012, C-489/10, *Bonda*; 26 febbraio 2013, C-617/10, *Åklagaren c. Hans Åkerberg Fransson*; e 20 marzo 2018, C-537/16, *Garlsson Real Estate SA et al.* In merito, si v. 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, n. 3, pp. 883 ss., 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, n. 2, pp. 229 ss., F. VECCHIO, *I casi Melloni e Åkerberg: il sistema multilivello di protezione dei diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, n. 2, pp. 454 ss., D. VOZZA, *I confini applicativi del principio del ne bis in idem in materia penale: un recente contributo della Corte di giustizia dell’Unione europea*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2013, n. 3, pp. 294 ss., E. BASILE, *Il “doppio binario” sanzionatorio degli abusi di mercato in Italia e la trasfigurazione del ne bis in idem europeo*, in *Giurisprudenza commerciale*, 2019, n. 1, pp. 129 ss., B. VARESANO, *Il diritto al ne bis in idem e il doppio binario sanzionatorio: alcune riflessioni a margine della sentenza Garlsson Real Estate*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, n. 3, pp. 711 ss., G. FATTORI, *Market abuse: nessuna risposta legislativa al problema del bis in idem*, in *La legislazione penale*, 2019, n. 5, pp. 1 ss.

⁴⁴ Cfr. CGUE, Grande sez., sentt. 20 marzo 2018, cause riunite C-596/16 e C-597/16, *Di Puma e Zecca*, e 20 marzo 2018, C-537/16, cit., nonché M. MERSINI, *Applicazione ed evoluzione del principio del ne bis in idem: il revirement della Corte EDU e il decisum della Corte di Giustizia nelle cause Menci (C-524/15), Garlsson Real Estate e a. (C-537/16) e Di Puma e Zecca (C-596/16 e C-597/16)*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2018, n. 1, pp. 140 ss.

⁴⁵ Cfr. Corte EDU, II sez., sent. 4 marzo 2014, *Grande Stevens et al. c. Italia*, relativa sempre a un ricorso avverso sanzioni comminate dalla CONSOB, sulla quale si v., *ex plurimis*, P. GAETA, *Grande Stevens c. Italia: il «non detto» delle sentenze*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, n. 3, pp. 740 ss., M. MANETTI, *Il paradosso della Corte EDU, che promuove la Consob (benché non sia imparziale) e blocca il giudice penale nel perseguimento dei reati di market-abuse*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, n. 3, pp. 2942 ss., F. VIGANÒ, *Doppio binario sanzionatorio e ne bis in idem: verso una diretta applicazione dell’art. 50 della Carta?*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2014, n. 3-4, pp. 219 ss., G. DE AMICIS, *Ne bis in idem e “doppio binario” sanzionatorio: prime riflessioni sugli effetti della sentenza “Grande Stevens” nell’ordinamento italiano*, ivi, 2014, n. 3-4, pp. 201 ss., B. LAVARINI, *Corte europea dei diritti dell’uomo e ne bis in idem: la crisi del “doppio binario” sanzionatorio*, in *Diritto penale e processo*, 2014, suppl. n. 12, pp. 82 ss., V. ZAGREBELSKY, *Le sanzioni Consob, l’equo processo e il ne bis in idem nella Cedu*, in *Giurisprudenza italiana*, 2014, n. 5, pp. 1196 ss., nonché G.M. FLICK, V. NAPOLEONI, *A un anno di distanza dall’affaire Grande Stevens: dal bis in idem all’e pluribus unum?*, in *Rivista AIC*, 2015, n. 3, pp. 1 ss.

⁴⁶ Così CGUE, Grande sez., sent. 2 febbraio 2021, cit., § 43.

sospetto autore di un illecito amministrativo suscettibile di una sanzione a carattere penale [potrebbe] contribuire, di fatto, alla formulazione di un'accusa in sede penale nei propri confronti»⁴⁷.

D'altronde, la CGUE si è già occupata di diritto al silenzio, ma limitatamente a vicende riguardanti persone giuridiche e, dunque, tale giurisprudenza non può essere estesa in via analogica alle persone fisiche⁴⁸.

Infine, la Corte di Lussemburgo si è occupata del cuore della questione, ovverosia, della possibilità di riconoscere il diritto al silenzio anche nelle ipotesi previste dalla direttiva 2003/6/CE e dal regolamento (UE) n. 596/2014, che fanno riferimento genericamente a “qualsiasi persona” o a “chiunque”. Secondo la CGUE, il diritto derivato dell'UE «deve essere interpretato, per quanto possibile, in modo che non pregiudichi la sua validità e in conformità con l'insieme del diritto primario e, segnatamente con le disposizioni della Carta» dei diritti⁴⁹. Pertanto, spetta agli Stati membri sia definire le sanzioni da applicare in caso di violazione delle norme previste dai due atti normativi europei, sia garantire il diritto al silenzio delle persone fisiche che – ove rispondessero alle richieste delle autorità nazionali – rischierebbero di incorrere in una responsabilità penale o sarebbero comunque passibili di sanzioni amministrative aventi carattere penale⁵⁰.

La CGUE, dunque, riconosce il fondamento internazionale del diritto al silenzio; ne estende l'operatività alle persone fisiche nei giudizi formalmente amministrativi ma in cui si rischiano delle sanzioni talmente gravose da rientrare nella nozione estesa di “materia penale”; offre un'interpretazione delle norme dell'UE compatibile con la tutela di tale diritto, rimettendo al diritto nazionale il compito di concretizzare quello dell'Unione, salvaguardando il diritto al silenzio.

Così facendo, i giudici della Corte di giustizia: garantiscono la tutela dei diritti riconosciuti dal diritto internazionale al cui rispetto è tenuta anche l'UE; evitano di costringere la Corte costituzionale ed i giudici nazionali a ricorrere ai “controlimiti”, mettendo in dubbio la compatibilità del diritto dell'UE con «i diritti inalienabili della persona umana»⁵¹; fanno salvo il diritto dell'UE, offrendone un'interpretazione compatibile con l'articolato e interconnesso quadro composto dalle norme di ordinamenti diversi (internazionale, sovranazionale e nazionale). Inoltre, con la sua decisione, la CGUE valorizza la scelta della Corte costituzionale di ricorrere al rinvio pregiudiziale, favorendo il dialogo con quest'ultima ed

⁴⁷ Così CGUE, Grande sez., sent. 2 febbraio 2021, cit., § 21, richiamando Corte cost., ord. 117/2019, pt. 7.1 cons. dir.

⁴⁸ Osserva l'Avvocato generale Priit Pikamäe nelle conclusioni presentate il 27 ottobre 2020, §§ 88 ss., che nella giurisprudenza della CGUE non risultano precedenti relativi al diritto al silenzio per le persone fisiche, ma solo per le persone giuridiche, mentre nella giurisprudenza della Corte EDU la situazione è opposta; pertanto, è a quest'ultima che occorre guardare per comprendere l'ampiezza del diritto al silenzio con riferimento alle persone fisiche.

⁴⁹ Così CGUE, Grande sez., sent. 2 febbraio 2021, cit., § 50.

⁵⁰ Cfr. CGUE, Grande sez., sent. 2 febbraio 2021, cit., §§ 54 ss.

⁵¹ Si riprendono le parole di Corte cost., sent. 183/1973, pt. 9, cons. dir., sulla quale P. BARILE, *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, pp. 2406 ss.

evitando un irrigidimento che potrebbe essere controproducente. In tal modo, infatti, i giudici di Lussemburgo invogliano le Corti nazionali al confronto, per un verso, perché ciò può condurre a decisioni che siano tali da contemperare le esigenze dell'ordinamento europeo con quelle degli ordinamenti nazionali, valorizzando quelle tradizioni costituzionali comuni che rappresentano la base del diritto dell'UE⁵²; per altro verso, perché – all'esito di tale confronto – le Corti costituzionali possono adottare decisioni potenzialmente in grado di uniformare gli ordinamenti nazionali. In caso contrario, l'intervento episodico dei singoli giudici comuni potrebbe comportare decisioni diverse – anche contrastanti – e non risolutive, data la permanenza nell'ordinamento interno di norme potenzialmente in contrasto con il diritto dell'UE. In altri termini, sembra consolidarsi l'idea che il previo dialogo diretto tra la Corte costituzionale e la CGUE – quantomeno con riferimento al tema dei diritti delle persone – dovrebbe consentire di evitare il prodursi di altre “saghe” come quella relativa al noto caso *Taricco*⁵³.

5. La Corte costituzionale conclude (?) la vicenda: la sentenza 84/2021

Riassunta la questione dopo la decisione della CGUE, la Corte costituzionale si è pronunciata definitivamente sulla legittimità dell'art. 187-*quinquiesdecies* del d.lgs. 58/1998, come introdotto dall'art. 9, co. 2, lett. *b*, della l. 62/2005⁵⁴.

Il giudice delle leggi, dopo aver dichiarato infondate le questioni pregiudiziali sollevate dall'Avvocatura dello Stato, ha definito il fondamento del diritto al silenzio.

La Corte ha innanzitutto chiarito che il diritto al silenzio dell'imputato, pur non previsto esplicitamente dalla Costituzione, è riconducibile all'art. 24 Cost., giacché costituisce un «corollario essenziale dell'inviolabilità del diritto di difesa»⁵⁵, e consiste nel garantire nel procedimento penale all'imputato la possibilità di rifiutare di sottoporsi all'esame testimoniale e, più in generale, di avvalersi della facoltà di non rispondere alle domande del giudice o dell'autorità competente per le indagini⁵⁶. La Corte, poi, ha osservato di non aver mai avuto occasione – in precedenza – di stabilire se tale diritto si estendesse anche nell'ambito di procedimenti amministrativi funzionali all'irrogazione di sanzioni di natura punitiva

⁵² Sul tema appare utile un rinvio a E. DI SALVATORE, *La tradizione costituzionale*, Soveria Mannelli, 2017, part. pp. 173 ss.

⁵³ Sulla vicenda, su cui molto si è confrontata la dottrina, ci si limita a rinviare a C. AMALFITANO (a cura di), *Primato del diritto dell'Unione europea e controlimiti alla prova della saga Taricco*, Milano, 2018, *passim*, A. BERNARDI, C. CUPELLI (a cura di), *Il caso Taricco e il dialogo tra le Corti*, Napoli, 2017, *passim*, e I. PELLIZZONE (a cura di), *Principio di legalità penale e diritto costituzionale*, Milano, 2017, *passim*.

⁵⁴ Con Corte cost., sent. 84/2021, sintetizzata da G. MARINO, *Procedimento avanti alla CONSOB: riconosciuto il diritto al silenzio del presunto autore dell'illecito*, in *Diritto e giustizia*, 2021, n. 89, p. 4. Si v. anche A. MARCHESELLI, *Il diritto al silenzio tra diritti fondamentali e doveri fondamentali in materia tributaria*, in *Consulta online*, 2021, n. 2, pp. 454 ss.

⁵⁵ La Corte costituzionale richiama l'ord. 202/2004 (sulla quale F.J. GAROFOLI, *Il diritto al silenzio fra finalità garantistiche ed esigenze di non dispersione della prova*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, n. 6, pp. 4687 ss.), nonché le già citate ordd. 291 e 485/2002.

⁵⁶ Cfr. Corte cost., sent. 84/2021, pt. 3.2 cons. dir.

secondo i c.d. criteri *Engel*, ma anche che, in numerose occasioni, ha ritenuto che singole garanzie costituzionali previste per la materia penale si estendano anche a tali sanzioni e ai relativi procedimenti applicativi⁵⁷. Peraltro, secondo i giudici costituzionali non vi sarebbe alcun dubbio che le sanzioni previste dalle norme impugnate abbiano natura punitiva, alla luce della giurisprudenza costituzionale, della Corte EDU e della CGUE⁵⁸.

D'altronde, le disposizioni impugnate rappresentano specifica trasposizione di un obbligo derivante da norme dell'UE, sicché, la Corte costituzionale ha ritenuto necessario sospendere il procedimento dinanzi a sé e rivolgersi in via pregiudiziale alla CGUE al fine di chiarire la compatibilità della direttiva 2003/6/CE e del regolamento (UE) n. 596/2014 con gli artt. 47 e 48 CDFUE⁵⁹.

I giudici costituzionali hanno riassunto la decisione della CGUE, osservando che l'interpretazione offerta da quest'ultima "collimasse" con la loro ricostruzione della portata del diritto al silenzio⁶⁰. Anche alla luce della pronuncia della CGUE, la Corte costituzionale ha rinvenuto il fondamento del diritto al silenzio nell'ambito di procedimenti amministrativi che siano comunque funzionali ad accertare illeciti e ad individuarne i responsabili e siano suscettibili di sfociare in sanzioni amministrative di carattere punitivo non solo nell'art. 24 Cost., bensì pure nell'art. 6 CEDU, negli artt. 47 e 48 CDFUE (nell'interpretazione che ne ha fornito la CGUE), nonché nell'art. 14, par. 3, lett. g, PIDCP, laddove alla nozione di "reato" contenuta nell'*incipit* del medesimo paragrafo venga assegnato un significato sostanziale, corrispondente a quello gradatamente individuato dalle due Corti europee a partire dalla già citata sentenza *Engel*. Pertanto, secondo la Corte costituzionale, tutte queste norme, nazionali, sovranazionali e internazionali⁶¹, «si integrano, completandosi reciprocamente nella interpretazione»⁶², nella definizione dello *standard* di

⁵⁷ Cfr. Corte cost., sentt. 78/1967, 196/2010 (A. TRAVI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e Corte costituzionale: alla ricerca di una nozione comune di "sanzione"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, n. 3, pp. 2323 ss.), 104/2014, 276/2016 (G. RIVOSECCHI, "Legge Severino", *atto secondo: la conformità a Costituzione delle norme sulla sospensione dalle cariche politiche locali*, *ivi*, 2016, n. 6, pp. 2385 ss.), 68/2017 (G. AMARELLI, *Irretroattività e sanzioni 'sostanzialmente' penali: il discorso incompiuto della Consulta sulla confisca per equivalente ex art. 187-sexies t.u.f.*, *ivi*, 2017, n. 2, pp. 691 ss., e M. BRANCA, *Un "giro di vite" sulle sanzioni amministrative "penali" nelle sentenze n. 43, n. 68 e n. 109 del 2017 della Corte costituzionale?*, *ivi*, n. 3, pp. 1407 ss.), 121/2018, 223/2018 (F. MAZZACUVA, *Successione di leggi punitive e principi costituzionali*, *ivi*, 2018, n. 6, pp. 2591 ss.), 63/2019 (M. BRANCA, *Anche per le sanzioni amministrative punitive vale il beneficio della lex mitior. Nulla di nuovo per la "doppia pregiudizialità"*, *ivi*, 2019, n. 2, pp. 841 ss., e C. PAONESSA, *Il fine giustifica i mezzi? Brevi osservazioni a margine della possibile retroattività favorevole delle sanzioni amministrative c.d. punitive*, *ivi*, pp. 851 ss.), 96/2020 e 68/2021 (M. SCOLETTA, *La revocabilità della sanzione amministrativa illegittima e il principio di legalità costituzionale della pena*, in *Sistema penale*, 20 aprile 2021, e A. PISANESCHI, *La sentenza 68 del 2021. Le sanzioni amministrative sostanzialmente penali ed il giudicato*, in *Osservatorio costituzionale*, 2021, n. 4, pp. 1 ss.).

⁵⁸ Cfr. Corte cost., sent. 84/2021, pt. 3.2 cons. dir.

⁵⁹ Cfr. Corte cost., sent. 84/2021, pt. 3.3 cons. dir.

⁶⁰ Cfr. Corte cost., sent. 84/2021, pt. 3.4 e 3.5 cons. dir.

⁶¹ Ma la distinzione tra norme sovranazionali e norme internazionali non è utilizzata dalla Corte costituzionale, che fa riferimento solo alla prima categoria, ricomprendendovi, dunque, sia la CDFUE, sia CEDU e PIDCP.

⁶² La Corte costituzionale richiama la propria sent. 388/1999 (sulla quale C. PINELLI, *La durata ragionevole del processo fra Costituzione e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5, pp. 2997 ss., e L. MONTANARI, *Dalla Corte una conferma sul rango primario della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: ma forse un'inedita apertura*, *ivi*, pp. 3001 ss.) e rinvia anche alla sent. 187/2019 (sulla quale A. PULVIRENTI, *La detenzione domiciliare speciale non tollera, nel preminente interesse*

tutela delle condizioni essenziali del diritto di difesa di fronte a un'accusa suscettibile di sfociare nell'applicazione di sanzioni a contenuto comunque punitivo, che non possono non comprendere il diritto a «non essere costretto a deporre contro se stesso», come afferma l'art. 14, par. 3, lett. g, PIDCP. Alla luce di tale complesso ma convergente quadro normativo e giurisprudenziale, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 187-*quinquiesdecies* del d.lgs. 58/1998, nel testo introdotto dall'art. 9, co. 2, lette. b, della legge 62/2005 e vigente al momento del fatto addebitato al ricorrente nel processo *a quo*, nella parte in cui si applica anche alla persona fisica che si sia rifiutata di fornire alla CONSOB risposte che possano far emergere la sua responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative di carattere punitivo, ovvero per un reato⁶³. Inoltre, ai sensi dell'art. 27 della l. 87/1953, la Corte ha esteso in via consequenziale l'illegittimità costituzionale alle successive modifiche apportate alla disposizione impugnata⁶⁴. Infine, la Corte costituzionale ha osservato che spetti primariamente al legislatore la più precisa declinazione delle ulteriori modalità di tutela del diritto al silenzio rispetto alle attività istituzionali della Banca d'Italia e della CONSOB, in modo da meglio calibrare tale tutela rispetto alle specificità dei procedimenti che di volta in volta vengono in considerazione e che possono non coincidere con quelle proprie dei procedimenti e dei processi penali, nel rispetto dei principi discendenti dalla Costituzione, dalla CEDU e dal diritto dell'UE⁶⁵.

Con tale pronuncia, il giudice delle leggi ha adottato una decisione con cui garantire il diritto al silenzio nei procedimenti dinanzi alla CONSOB, dopo aver avuto il conforto della CGUE. Invero, non è da escludersi che la Corte costituzionale avrebbe potuto decidere in senso analogo anche senza procedere al rinvio pregiudiziale⁶⁶; nondimeno, con l'ordinanza 117/2019, essa ha creato le condizioni per lo sviluppo di un confronto “multilivello”, che non solo ha aperto un dialogo tra l'ordinamento nazionale e quello sovranazionale, ma ha altresì “costretto” la CGUE a confrontarsi con la giurisprudenza della Corte EDU sul diritto al silenzio delle persone fisiche nei procedimenti sanzionatori amministrativi⁶⁷, ipotesi che i

educativo del figlio minore, le preclusioni automatiche derivanti dalla revoca di una precedente misura alternativa, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2019, n. 4, pp. 2501 ss.).

⁶³ Cfr. Corte cost., sent. 84/2021, pt. 3.7 cons. dir.

⁶⁴ Cfr. Corte cost., sent. 84/2021, pt. 4 cons. dir.

⁶⁵ Cfr. Corte cost., sent. 84/2021, pt. 5 cons. dir.

⁶⁶ In questo senso G. FARES, *Diritto*, cit., p. 73, secondo cui: «il quesito n. 1 sottoposto dal giudice delle leggi alla Corte di giustizia avrebbe anche potuto essere risolto dalla stessa Corte costituzionale, dichiarando l'illegittimità costituzionale della fattispecie che impone di sanzionare in via amministrativa chi si rifiuti di rispondere a domande dalle quali possa emergere la propria responsabilità per un illecito punito con sanzioni amministrative di natura “punitiva”. In alternativa, la Corte costituzionale avrebbe potuto dare ugualmente salvaguardia al diritto al silenzio, attraverso una pronuncia interpretativa di rigetto. Sul presupposto della nozione ampia di “materia penale” elaborata dalla Corte di Strasburgo, infatti, il giudice delle leggi avrebbe ben potuto affermare a livello domestico l'estensione nei procedimenti amministrativi sanzionatori della causa di non punibilità dell'esercizio del diritto di cui all'art. 51 c.p. Ciò sarebbe stato coerente con l'elaborazione dogmatica del diritto punitivo amministrativo che ha consentito il recepimento in questo ambito di molte delle garanzie del diritto penale (principio di legalità, divieto di retroattività, principio di colpevolezza)».

⁶⁷ In questo senso già G. FARES, *Diritto*, cit., pp. 73-74 e 85, il quale, tuttavia, dubitava che «il giudice dell'Unione [avrebbe offerto] una risposta soddisfacente al tema proposto».

giudici di Lussemburgo non avevano ancora dovuto affrontare e che, dunque, ora rappresenta un precedente anche per l'ordinamento dell'UE. Con la sua iniziativa, quindi, la Corte costituzionale ha dato vita a un confronto che può favorire una sorta di armonizzazione in via interpretativa tra gli ordinamenti coinvolti, su un profilo molto specifico, ma che potrebbe essere foriero di ulteriori sviluppi.

6. L'armonizzazione della tutela del diritto al silenzio e i suoi possibili sviluppi

Gli sviluppi del procedimento di D.B. dinanzi alla CONSOB, dunque, hanno consentito di estendere anche a tale tipologia di procedimento sanzionatorio la tutela offerta dal diritto al silenzio⁶⁸, con possibili riflessi anche all'interno dell'ordinamento UE⁶⁹. Ciò dovrebbe comportare il riconoscimento del diritto in questione ai procedimenti sanzionatori amministrativi che riguardano le persone fisiche e che hanno di fatto natura penale, con una estensione dell'ampiezza della materia penale che viene ricavata dalla giurisprudenza della Corte EDU e arriva nell'ordinamento italiano attraverso il dialogo con la CGUE. Si giunge a tale esito attraverso un complesso intreccio di norme di ordinamenti diversi e giurisprudenza di Corti differenti al fine di garantire la tutela di uno specifico diritto in maniera armonica all'interno di quell'articolato sistema costituito dagli ordinamenti nazionale, sovranazionale e internazionale. In effetti, si fa riferimento all'unico strumento normativo che prevede espressamente il diritto al silenzio (il PIDCP), ma limitatamente a chi commetta un "reato"; si utilizza la giurisprudenza della Corte EDU per estendere le garanzie del giusto processo ai procedimenti che possano essere assimilati a quelli penali, pur non essendo formalmente tali; si interpreta il diritto dell'UE in maniera conforme a quello CEDU; si censura la disciplina italiana, perché incostituzionale alla luce di tale lettura "integrata" delle norme coinvolte.

L'esito di tale vicenda e il modo in cui vi si è giunti – seppure forse riconducibili a quel complesso cammino di costruzione di un "diritto comune dei diritti" all'interno dello spazio giuridico europeo⁷⁰ – riguardano la tutela di uno specifico diritto, il diritto al silenzio; nondimeno, la tutela di tale diritto potrebbe rivelarsi una tappa di un percorso volto a estendere (almeno parte del)le tutele contemplate per i procedimenti penali anche a quanti siano soggetti a procedimenti sanzionatori formalmente non penali ma che possono produrre conseguenze tanto severe da renderli assimilabili a quelli penali.

La pronuncia della Corte costituzionale dovrebbe indurre quantomeno il legislatore italiano a intervenire per ripensare i procedimenti sanzionatori dinanzi alla CONSOB e alla Banca d'Italia, sì da garantire in

⁶⁸ Sulla possibile ampiezza di tale estensione si v. S. CONFALONIERI, *Il nemo tenetur se detegere nel labirinto delle fonti*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2020, n. 1, pp. 125 ss.

⁶⁹ Sul punto, M. ARANCI, *Diritto al silenzio*, cit., p. 95, nt. 94, che fa riferimento alla tutela del diritto al silenzio nelle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

⁷⁰ Sul punto inevitabile un rinvio a G. SILVESTRI, *Verso uno ius commune europeo dei diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, n. 1, pp. 7 ss.; si v. altresì M. CARTABIA, *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, in ID. (a cura di), *I diritti in azione*, Bologna, 2007, part. pp. 61 ss.

essi i diritti desumibili dalla Costituzione, dal diritto dell'UE e dalla CEDU⁷¹. D'altronde, la pronuncia della Corte costituzionale sembra lasciare spazio a una differenziazione della disciplina di tali procedimenti rispetto a quelli formalmente penali, osservando che non debba esservi necessariamente una coincidenza nelle modalità di tutela del diritto al silenzio⁷². Pertanto, i giudici costituzionali sembrano lasciare al legislatore la possibilità di dettare una disciplina in parte differenziata, che sia diversamente calibrata sulla scorta delle caratteristiche proprie dei vari procedimenti sanzionatori, garantendo i diritti desumibili dalla Costituzione, dal diritto sovranazionale e dalla CEDU, ma non necessariamente con le medesime modalità con le quali sono tutelati nei procedimenti e nei processi penali.

È possibile, dunque, che alla sentenza 84/2021 segua un circoscritto intervento del legislatore, che si occupi della tutela di un solo diritto (il diritto al silenzio) con esclusivo riferimento ai procedimenti sanzionatori indicati dalla Corte costituzionale (quelli dinanzi alla Banca d'Italia e alla CONSOB).

Tuttavia, la vicenda *D.B. c. CONSOB* potrebbe essere l'occasione per considerare l'estensione dei diritti garantiti nel procedimento penale anche ai procedimenti sanzionatori amministrativi (e tributari⁷³), quantomeno nelle ipotesi in cui l'apparato sanzionatorio sia tale da rivelarsi sostanzialmente paragonabile a quello penale, sebbene tenendo conto delle specificità di ciascun procedimento. Ciò sembra ancor più necessario se si considera l'esistenza, nell'ordinamento italiano, di un doppio binario di tutela, che espone il medesimo soggetto, per gli stessi fatti, sia a un giudizio amministrativo/tributario sia a un giudizio penale. In tal modo, vengono in questione almeno due profili problematici, entrambi in frizione con i diritti connessi al giusto processo: l'utilizzabilità nel successivo giudizio penale di elementi probatori ottenuti nel precedente giudizio amministrativo, ove il soggetto non gode dei medesimi diritti contemplati nel processo penale, con conseguente possibile lesione del diritto di difesa; la sottoposizione per il medesimo fatto a due processi "penali" – quello formalmente amministrativo ma sostanzialmente penale e quello formalmente penale – con conseguente violazione del principio del *ne bis in idem* (anch'esso tutelato pure a livello sovranazionale⁷⁴ e internazionale⁷⁵)⁷⁶.

Pertanto, la sentenza n. 84 della Corte costituzionale può forse essere considerata una tappa di un percorso giurisprudenziale integrato (nel senso che coinvolge le Corti nazionali, sovranazionale e internazionale) che, pur non procedendo in maniera lineare e costante, potrebbe condurre a garantire una tutela effettiva dei diritti propri del giusto processo per le persone fisiche soggette a procedimenti

⁷¹ Come pare dedursi da Corte cost., sent. 84/2021, pt. 5 cons. dir.

⁷² In tal senso ancora Corte cost., sent. 84/2021, pt. 5 cons. dir.

⁷³ In questo senso A. MARCHESELLI, *Il diritto*, cit., pp. 454 ss., il quale svolge anche una rassegna delle sanzioni relative all'omessa cooperazione in ambito amministrativo e tributario (pp. 462 ss.).

⁷⁴ Cfr. art. 50 CDFUE.

⁷⁵ Cfr. art. 4, Protocollo 7, CEDU, e art. 14 PIDCP.

⁷⁶ Al riguardo si rinvia a F. BAILO, *Il bis in idem e la difficile definizione della nozione di «sanzione» tra Corte Edu, CGUE e Corte costituzionale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, n. 4, pp. 1221 ss., ed a dottrina e giurisprudenza ivi citate.



sanzionatori amministrativi e ai connessi procedimenti penali; infatti, la pronuncia della Corte potrebbe indurre il legislatore italiano a ripensare un sistema sanzionatorio in taluni casi caratterizzato da «procedure inquisitorie, non egualitarie e sbrigative»⁷⁷, cogliendo l'occasione per un intervento strutturale di riforma di organi e procedure ad esso correlati⁷⁸.

⁷⁷ Così l'opinione in parte concordante e in parte dissenziente dei giudici Işıl Karakaş e Paulo Pinto De Albuquerque in Corte EDU, II sez., sent. 4 marzo 2014, cit., § 32.

⁷⁸ Sul punto si v. le osservazioni di E. BINDI, *L'incidenza delle pronunce della Corte EDU sui procedimenti sanzionatori delle autorità amministrative indipendenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, n. 3, part. p. 3021, all'indomani di Corte EDU, II sez., sent. 4 marzo 2014, cit.