

LE IDEE DEGLI ALTRI

GABRIELE CIVELLO

Recensione a Nicola Madia
Ne bis in idem europeo e giustizia penale.
Analisi sui riflessi sostanziali in materia
di convergenze normative
e cumuli punitivi nel contesto di uno sguardo
d'insieme

Milano, Wolters Kluwer – CEDAM, 2020, pp. 1-482

La monografia si prefigge di studiare l'*ubi consistam* e le implicazioni sistematiche collegate al principio del *ne bis in idem* "europeo", evidenziando come questo canone, lungi dal caratterizzarsi solo per la sua natura processuale, presenti anche una matrice sostanziale, come emerso *inter alia* nell'importante sentenza della Grande Camera della C.E.D.U., *A. e B. c. Norvegia*, del 15 novembre 2016. In tale prospettiva, tale principio impedisce, oltre l'apertura di più procedimenti per lo stesso fatto a carico del medesimo soggetto, anche il fenomeno delle qualificazioni giuridiche multiple, ovvero l'ingiusta e iniqua moltiplicazione di sanzioni - financo tutte di matrice formalmente penale - in relazione ad un accadimento storico unitario.

Se è vero che le alte corti europee hanno declinato i loro asserti scrutando il fenomeno con specifico riguardo ad accuse elevate per i medesimi fatti e contro la stessa persona in seno a diversi procedimenti tutti di "natura" penale, è altrettanto vero - osserva l'Autore al principio della ricerca - che le direttive enunciate, una volta trasposte all'interno del nostro ordinamento, sono capaci di proiettarsi al di là del solo divieto di doppio giudizio, potendo fungere altresì da strumenti esegetici per sciogliere, anche nell'alveo di un unico procedimento penale, l'alternativa tra concorso formale di reati e concorso apparente di norme.

Il primo capitolo dell'opera è dedicato al principio del *ne bis in idem* europeo, nella sua valenza processuale e sostanziale, inteso non solo come canone generale del sistema giuridico ma quale vero e proprio "diritto fondamentale" dell'uomo. In particolare, vengono esaminate le differenti "vie interne" per rendere operativo il *ne bis in idem* convenzionale inteso come divieto di doppio giudizio: *in primis*, l'incidente di costituzionalità avente ad oggetto l'art. 649 c.p.p. e le differenti discipline di settore di volta in volta interessate; in secondo luogo, l'applicazione diretta dell'art. 4, Prot. 7 della CEDU.

L'Autore, inoltre, esamina il *ne bis in idem* alla luce dell'art. 50 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, siccome interpretato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia U.E., in epoca antecedente e susseguente alla citata sentenza della Grande Camera della C.E.D.U., *A. e B. c. Norvegia*, del 15 novembre 2016. Anche in questo caso, il recepimento dei principi europei nell'ordinamento interno può avvenire secondo più vie: da un lato, la possibile disapplicazione di disposizioni interne "geneticamente" incompatibili con l'art. 50 C.D.F.U.E.; dall'altro, la diretta disapplicazione di disposizioni incompatibili con la prerogativa euro-unitaria, in quanto contrastanti con il livello di tutela offerto al diritto al *ne bis in idem* dall'art. 4 del Prot. n. 7 della CEDU; in terzo luogo, la rimessione alla Corte di Giustizia U.E. ai sensi degli artt. 19, § 3, lett. b), T.U.E. e 267, § 2, T.F.U.E; infine, l'incidente di costituzionalità.

Nel secondo capitolo, si affronta l'incidenza del principio del *ne bis in idem* europeo in materia di qualificazioni giuridiche multiple e di cumuli punitivi, nell'ottica del principio di proporzionalità. Nella già menzionata sentenza *A. e B. c. Norvegia*, la Corte E.D.U. ha osservato che la convergenza di risposte sanzionatorie sul medesimo fatto diventa ammissibile a patto che le stesse siano collegate a fattispecie che investano aspetti diversi dell'*offence*, e a condizione che sia rispettato il principio di proporzionalità della complessiva reazione punitiva: la Grande Camera ha così formulato proposizioni volte, da un lato, a distinguere le nozioni di *idem factum* e *idem* legale, e dall'altro a precisare, conseguentemente, la loro operatività sui differenti piani, rispettivamente, del *ne bis in idem* processuale e sostanziale. L'indagine prosegue con l'analisi dei rapporti tra *ne bis in idem* e principio di proporzionalità, alla luce della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea.

Il terzo capitolo è dedicato al tema del concorso formale di reati e del concorso apparente di norme nell'ordinamento interno, alla luce della nuova fisionomia del *ne bis in idem*. Come si è già osservato, è il principio di proporzionalità - consacrato, oltre che a livello sovranazionale, dalla Consulta - a fornire una copertura anche costituzionale all'esigenza di evitare cumuli sanzionatori eccessivi in caso di qualificazioni giuridiche multiple, assegnando, per tale via, rilievo nella Carta fondamentale al *ne bis in idem* sostanziale, il quale, in tale rinnovata veste, assurge chiaramente al rango di principio. A tal proposito, l'Autore illustra compiutamente i differenti approcci al tema *de quo*: la c.d. impostazione "monistica" alla materia dei conflitti tra norme, propensa ad utilizzare solo parametri di giudizio di natura strettamente "strutturale"; gli approcci assiologici che assegnano maggiore importanza ai criteri

di valore nell'ottica della proporzione e della legalità. In tale prospettiva, si rende necessario ripercorrere i criteri tradizionali della consunzione (o assorbimento) e della sussidiarietà, tenendo presente che il concetto di "fatto unico" coniato in sede europea appare nel complesso irriducibile all'idea di "condotta unica".

Nel quarto capitolo, l'Autore conduce una interessante indagine comparatistica circa le strategie di politica criminale perseguite, *in subiecta materia*, in Italia e in altri Stati membri, alla luce delle direttive impartite dall'Unione Europea. L'indirizzo fondamentale euro-unitario, come noto, è quello di un diritto penale "di lotta", finalizzato ad ottenere un elevato livello di sicurezza, mediante previsioni di contrasto alla criminalità (artt. 67 e 83 T.F.U.E.), specialmente quando siano in gioco interessi dell'Unione, come quelli di matrice finanziaria, solitamente protetti attraverso sistemi di tutela strutturati in forma binaria e, quindi, suscettibili di innescare tensioni con il divieto di *bis in idem*. Vi è dunque un approfondimento circa la disciplina relativa agli "abusi di mercato" nell'ordinamento italiano, in quello inglese, in Francia e Germania. Il capitolo quinto ha ad oggetto una sorta di "mappatura" dei principali settori dell'ordinamento giuridico nei quali si manifesta con forza il problema del *ne bis in idem*: si tratta del tema degli abusi di mercato e dell'esercizio di servizi di investimento in carenza di autorizzazione, approfondito dalla Corte E.D.U., dalla Corte costituzionale, nonché dalla giurisprudenza di legittimità e di merito opportunamente esaminata dall'Autore; degli illeciti in materia di obblighi impositivi e di quelli che danno luogo a danni erariali; dello sconfinato tema delle misure di prevenzione, ove Nicola Madia segnala giustamente una vera e propria "truffa delle etichette", in cui la giurisprudenza europea non ha mai manifestato il dovuto coraggio e rigore dommatico, e la giurisprudenza interna ha potuto operare con grande disinvoltura in assenza di una adeguata presa di posizione legislativa. La disamina prosegue con lo studio dei fatti illeciti connessi ad infrazioni da cui possano, altresì, derivare sanzioni di natura disciplinare, nonché di altre figure di illecito cui è stata attribuita natura penale, come in ambito di circolazione stradale, di occupazione abusiva di alloggi popolari e di "pena canonica".

L'opera si chiude con l'analisi di alcuni *rebus* interpretativi e applicativi nei quali il tema del *ne bis in idem* assume connotati di particolare complessità, con specifico riferimento al requisito della *eadem persona*, nel caso in cui il soggetto sanzionato in via amministrativa sia una persona giuridica (come ad esempio avviene in ambito tributario) e venga, altresì, in rilievo una possibile concorrente responsabilità penale del legale rappresentante-persona fisica.

Segue un interessante approfondimento in tema di litispendenza, anche alla luce degli approdi interpretativi della Corte di Strasburgo e di quella del Lussemburgo.

Lo studio di Nicola Madia rappresenta un ricco contributo interpretativo e sistematico ad una materia in continua evoluzione, caratterizzata dal notorio intreccio fra aspetti sostanziali e procedurali, nonché tra legislazioni nazionali e principi sovranazionali: in definitiva, costituisce un'utile e lucida *bussola* all'interno di un territorio giuridico oggi quanto mai gravido di problemi e aporie.