

**Presentazione**

**ANTONIO CORBO**

COMPONENTE DELLA STRUTTURA DI FORMAZIONE DECENTRATA DELLA CORTE  
DI CASSAZIONE

**VALERIA PICCONE**

COMPONENTE DELLA STRUTTURA DI FORMAZIONE DECENTRATA DELLA  
CORTE DI CASSAZIONE

**Indirizzi di saluto**

**GIOVANNI MAMMONE**

PRIMO PRESIDENTE DELLA CORTE DI CASSAZIONE

**GIOVANNI SALVI**

PROCURATORE GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE

**Presiede**

**FRANCESCO VIGANÒ**

GIUDICE DELLA CORTE COSTITUZIONALE

**Ne discutono:**

**RAFFAELE SABATO**

GIUDICE DELLA CORTE EUROPEA DEL DIRITTO DELL'UOMO

IL DIVIETO DI BIS IN IDEM NELLA ELABORAZIONE DELLA CORTE EUROPEA DEI  
DIRITTI DELL'UOMO

**BRUNO NASCIBENE**

ORDINARIO DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA PRESSO L'UNIVERSITÀ  
STATALE DI MILANO

IL DIVIETO DI BIS IN IDEM NELLA ELABORAZIONE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA  
DELL'UNIONE EUROPEA

**GIUSEPPE MARIA BERRUTI**

COMMISSARIO CONSOB – GIÀ PRESIDENTE DI SEZIONE DELLA CORTE DI  
CASSAZIONE

IL DIVIETO DI BIS IN IDEM NELLA ESPERIENZA E NELLE PROSPETTIVE DELLE  
AUTORITÀ INDIPENDENTI

**PIERO GAETA**

AVVOCATO GENERALE PRESSO LA CORTE DI CASSAZIONE

IL DIVIETO DI BIS IN IDEM NELLA ELABORAZIONE DELLA GIURISPRUDENZA  
DELLE SEZIONI PENALI DELLA CORTE DI CASSAZIONE

**ANTONIO SCARPA**

CONSIGLIERE DELLA CORTE DI CASSAZIONE

IL DIVIETO DI BIS IN IDEM NELLA ELABORAZIONE DELLA GIURISPRUDENZA  
DELLE SEZIONI CIVILI DELLA CORTE DI CASSAZIONE

**Conclude**

**GUIDO RAIMONDI**

PRESIDENTE DI SEZIONE DELLA CORTE DI CASSAZIONE  
PRESIDENTE EMERITO DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

**Report:**

**ANDREA VENEGONI**

MAGISTRATO ADDETTO ALL'UFFICIO DEL MASSIMARIO DELLA CORTE DI  
CASSAZIONE

**STRUTTURA DI FORMAZIONE DECENTRATA  
DELLA CORTE DI CASSAZIONE**

Alessandra **Bassi**, Antonio **Corbo**, Giovanni  
**Giacalone**, Gianluca **Grasso**, Angelina-Maria  
**Perrino**, Valeria **Piccone**, Gianluigi **Pratola**



*Struttura di formazione decentrata  
della Corte di cassazione*

*Il divieto di bis in idem: punti  
fermi e profili problematici  
Corti nazionali e Corti sovranazionali  
a confronto*



**Segreteria Organizzativa:**

presso la Corte di Cassazione

Ufficio del Massimario

tel. 06.68832125/2337 – fax 06.6883411

email:formazione.decentrata.cassazione@giustizia.it

*Corte Suprema di Cassazione  
Roma, 19 febbraio 2020, ore 14,30  
Aula Magna (II piano)*

## OGGETTO

Il tema del divieto di *bis in idem* richiama l'attenzione degli studiosi e degli operatori pratici in una prospettiva che interessa trasversalmente quasi tutti i rami dell'ordinamento giuridico, impegnando con continuità giurisdizione penale, civile ed amministrativa, in un dialogo serrato con la Corte Costituzionale e le Corti sovranazionali.

L'istituto, storicamente funzionale a precludere l'esercizio e la prosecuzione di una nuova azione penale per un fatto già oggetto di un provvedimento penale irrevocabile, ha assunto nuove dimensioni e prospettive a seguito dell'elaborazione della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Le decisioni della Corte EDU, infatti, muovendo dalla premessa secondo cui sanzione "penale" è anche quella che, pur irrogata da un soggetto estraneo al circuito formale della giurisdizione penale, ha comunque finalità punitiva-dissuasiva, hanno determinato un considerevole ampliamento dell'area di operatività del divieto di *bis in idem*, rispetto alla prospettiva tradizionale, ponendo inoltre nuovi e complessi problemi. In particolare, la "gestione" di questa regola "rinnovata", incidendo anche su settori come quello tributario e quello della tutela dei mercati, ha comportato non semplici questioni di coordinamento tra le iniziative e le decisioni dei soggetti della giurisdizione penale e le decisioni ed i procedimenti delle Autorità Amministrative, *in primis* delle c.d. Autorità Amministrative Indipendenti, le quali hanno elaborato anche criteri-guida generali per le loro determinazioni, nonché l'intervento della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Il divieto di *bis in idem* assume, quali suoi presupposti, la duplicità di procedimenti diretti all'applicazione di sanzioni "penali", secondo la nozione accolta dalla giurisprudenza della Corte EDU, l'identità del fatto oggetto dei due procedimenti, l'effettiva duplicazione dei procedimenti.

Un approdo abbastanza solido sembra raggiunto in ordine alla nozione di *idem factum*, anche a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 200 del 2016. In argomento,

tuttavia, non mancano osservazioni critiche di parte della dottrina, né risulta un orientamento definitivamente enunciato dalla Corte EDU. Problematico, forse, nell'esperienza applicativa, può essere lo stabilire se un procedimento sia diretto all'applicazione di sanzioni "penali", nella nozione convenzionalmente orientata; è importante registrare, comunque, che, a tal proposito, sia la Corte EDU, sia la Corte costituzionale, sia la giurisprudenza civile e amministrativa, hanno sistematicamente valorizzato come criterio distintivo la finalità perseguita dalla misura, se preventiva o repressivo-dissuasiva, giungendo ad importanti chiarificazioni.

I maggiori profili di discussione, piuttosto, sembrano presentarsi con riferimento alla questione della duplicazione, o meno, dei procedimenti diretti all'applicazione di sanzioni "penali". Da un lato, significativa può essere una riflessione sulla nozione di "decisione definitiva" da cui discende la preclusione, anche muovendo dalla recente pronuncia della Corte EDU che ha ritenuto essere tale anche il provvedimento del Pubblico Ministero di archiviazione di un procedimento penale con contestuale applicazione di sanzione pecuniaria definita "amministrativa" dall'ordinamento nazionale (sentenza Grande Camera 8 luglio 2019, Mihalache c. Romania). Dall'altro, complesso è l'esame del profilo concernente i limiti di ammissibilità del c.d. "doppio binario", derivante dal concorso cumulativo di un procedimento anche formalmente "penale" e di un procedimento qualificato come "amministrativo" nell'ordinamento nazionale. In materia, sono intervenute le due Corti sovranazionali nelle loro più autorevoli composizioni (il riferimento, in particolare, è a: Corte EDU, Grande Camera, 15 novembre 2016, A e B c. Norvegia; Corte di Giustizia UE, Grande Sezione, 20 marzo 2018, Menci; Corte di Giustizia UE, Grande Sezione, 20 marzo 2018, Garlsson Real Estate; Corte di Giustizia UE, Grande Sezione, 20 marzo 2018, Di Puma e Zecca), orientandosi entrambe per la soluzione affermativa, in presenza di determinate condizioni. È però da valutare se i requisiti

individuati dalla giurisprudenza delle due Corti siano tra loro esattamente sovrapponibili, o, invece, in parte divergenti, almeno con riguardo alla rilevanza del profilo del "collegamento temporale" tra i procedimenti. Inoltre, alcuni di questi requisiti appaiono abbastanza "elastici" e passibili di applicazioni non univoche.

L'incontro di studio si pone dunque l'obiettivo di fare il punto sui principali orientamenti in materia della giurisprudenza costituzionale, sovranazionale e di legittimità, ma anche della dottrina, nonché di mettere a fuoco gli aspetti della disciplina, allo stato, maggiormente controversi e di individuare gli spazi di intervento del giudice nazionale.

## METODOLOGIA

I temi saranno esaminati sia da un punto di vista teorico generale, sia da un punto di vista più strettamente applicativo, con attenzione a specifiche fattispecie problematiche e con analisi della elaborazione dottrinale e giurisprudenziale.

Per questa ragione, sono stati previsti interventi e relazioni di un Giudice Costituzionale, di Componenti delle Corti Europee, di un Commissario Consob e di due Magistrati di legittimità, con esperienze giudicanti e requirenti, civili e penali.

Si darà, al termine delle relazioni, la parola a tutti gli intervenuti che vorranno partecipare al dibattito, nei limiti del tempo disponibile, per l'individuazione di ulteriori profili controversi e di ipotesi di soluzioni.

## DESTINATARI

L'incontro è destinato ai Consiglieri ed ai Sostituti Procuratori Generali della Suprema Corte, ai Magistrati addetti all'Ufficio del Massimario e del Ruolo, ai laureati in tirocinio presso la Corte e la Procura Generale, a tutti i Magistrati di merito e agli Avvocati.

### *Responsabili del corso:*

ALESSANDRA BASSI, ANTONIO CORBO, GIANLUIGI PRATOLA E VALERIA PICCONE