

**QUESTIONE TRATTATA:****Adozione - Tutela del rapporto tra madre biologica e figlio**

La vicenda origina dalla dichiarazione dello stato di adottabilità di un bambino di nazionalità cinese per l'asserita incapacità della madre di prendersene cura, pronunciata senza assicurare il diritto di visita della madre al figlio.

Il curatore del minore aveva chiesto alla corte d'appello di procedere ad un'adozione legittimante aperta o adozione mite (c.d. «adozione semplice»), ossia a un'adozione che avrebbe permesso alla ricorrente di incontrare il figlio sotto la sorveglianza dei servizi sociali, in modo tale da mantenere un legame tra loro. La corte d'appello aveva confermato invece lo stato di adottabilità del minore, sottolineando che un'adozione semplice non era prevista dal legislatore. Aveva ritenuto, infatti, che non si potesse applicare alla situazione in esame l'articolo 44, comma 1, lett. d) della legge n. 183 del 1984, secondo l'interpretazione estensiva adottata da alcuni tribunali per i minori Italiani<sup>33</sup> e che a fronte di un vuoto normativo concernente situazioni "speciali" come quella in esame l'unica opzione fosse l'adozione legittimante.

➤ *Violazione dell'articolo 8*

La Corte ha accertato la violazione dell'articolo 8 della Convenzione nei confronti dello Stato italiano avendo le autorità deciso di aprire la procedura di adozione senza avere messo in atto altre misure finalizzate a "preservare" il rapporto tra la madre biologica ed il figlio.

La Corte ha sottolineato che l'adozione è una misura da intendersi come estrema *ratio*, mentre, nella specie, la decisione delle autorità non risultava fondata sull'accertamento di un comportamento violento del genitore, ma solo su una sua inadeguatezza risultante dalla verifica tecnica disposta dal Tribunale. La Corte ha concluso che tale elemento era insufficiente a decretare lo stato di adottabilità.

Si ritiene utile richiamare il percorso argomentativo seguito dalla Corte.

---

<sup>33</sup> Cfr. § 26. "Secondo le informazioni sottoposte dal Governo, vari tribunali per i minorenni hanno applicato l'articolo 44 d) della legge n. 184 del 1993 al di fuori dei casi previsti dalla legge. In particolare, su tredici tribunali interpellati, sei hanno dato una interpretazione estensiva all'articolo 44 d). Il tribunale di Lecce ha dato una tale applicazione in casi in cui riteneva che non vi fosse una vera situazione di abbandono. Il tribunale di Palermo ha dato una interpretazione estensiva alla legge in una causa in cui ha ritenuto che fosse nell'interesse del minore mantenere i rapporti con la famiglia di origine. Il tribunale di Bari ha dato un'interpretazione estensiva a tale disposizione per vari anni, in particolare dal 2003 al 2008. Successivamente, a partire dal 2009, lo stesso tribunale ha considerato che questo tipo di interpretazione estensiva della legge aveva compromesso, in alcuni casi, lo sviluppo dei minori che si intendeva tutelare. Peraltro, secondo il tribunale, i genitori biologici erano troppo spesso contrari ad avere rapporti aperti con la famiglia di adozione".

La Corte ha rilevato in primo luogo come non fosse contestabile che l'affidamento e la collocazione del bambino in un centro d'accoglienza integrassero una forma di "ingerenza" nell'esercizio del diritto al rispetto della vita familiare della ricorrente.

Sulla base dei principi generali espressi in materia tale ingerenza non sarebbe compatibile con l'art. 8, a meno che non siano rispettate tre condizioni: che l'ingerenza sia prevista dalla legge, persegua un fine lecito e si postuli come necessaria nella società democratica, fondandosi su un bisogno sociale pressante e sia proporzionato al fine da realizzare<sup>34</sup>. L'art. 8 della Convenzione protegge infatti l'individuo dalle ingerenze arbitrarie dello Stato (c.d. obblighi negativi), ma allo stesso tempo impone all'autorità statale l'adozione di obblighi positivi volti a realizzare concretamente il rispetto della vita familiare. Dunque laddove un legame familiare sia esistente, lo Stato dovrebbe principalmente favorire le condizioni affinché questo legame si mantenga e si sviluppi, avendo riguardo, nella attuazione di entrambi i compiti, al giusto equilibrio tra gli interessi in gioco. In alcune pronunce la Corte ha ritenuto che l'interesse al benessere del bambino fosse stato correttamente anteposto a quello dei suoi genitori<sup>35</sup>. La Corte peraltro ha più volte ribadito che l'art. 8 consacra il diritto del genitore ad ottenere misure idonee al riavvicinamento al proprio figlio e l'obbligo per le Autorità nazionali di dotarsi di strumenti concreti per la realizzazione di questa finalità, fatta salva la necessità di verificare nella situazione specifica quale sia l'interesse principale da salvaguardare tra quelli in conflitto. E, proprio in nome di questo interesse, le misure che lo riguardano devono essere adottate tempestivamente e la loro durata essere contenuta<sup>36</sup>.

Dopo avere esaminato i passaggi fondamentali della vicenda, la Corte, pur senza spingersi fino a contestare una carenza legislativa ed a imporre all'Italia misure legislative specifiche ex art. 46 della Convenzione, ha rilevato come, non sussistendo nel caso di specie un conclamato stato di abbandono e avendo la ricorrente sempre rispettato le prescrizioni comportamentali imposte nel corso del procedimento, sarebbe stato più opportuno, una volta optato per l'adozione, accedere ad una forma di adozione c.d. semplice o mite, come richiesto dalla ricorrente. La oggettiva debolezza

<sup>34</sup>Vedi *Gnahore c. France* n.40031/98, e *S. c. Rouyame-Uni* 56547/00.

<sup>35</sup>Nel caso *Clemeno e Altri c. Italia* (dec. 21.10.2008), in una complessa vicenda che vedeva i genitori e altri parenti di due minori indagati penalmente per sospetti abusi sessuali ai danni degli stessi, la Corte non ha ritenuto sussistere la violazione dell'art. 8, avendo valutato che nel caso specifico correttamente il Tribunale per i minori, pendente l'indagine, avesse disposto l'interruzione dei contatti tra gli adulti e le minori (...In tali condizioni, la Corte ritiene che l'affidamento e l'allontanamento di Y possano essere considerate delle misure proporzionate e "necessarie in una società democratica", per garantire la protezione della salute e dei diritti della bambina. Il contesto delittuoso, che vedeva come protagonista il padre della minore, ha potuto ragionevolmente condurre le autorità nazionali a ritenere che, qualora fosse rimasta con la sua famiglia, Y avrebbe potuto subire un grave pregiudizio).

<sup>36</sup>Cfr. *Roda e Bonfatti c. Italia* decisione del 26 marzo 2007, laddove l'Italia è stata condannata per violazione dell'art. 8 in conseguenza della durata dell'allontanamento di una minore dal nucleo familiare per sospetti abusi sessuali da parte del padre e manchevole organizzazione degli incontri della minore con la madre.

della madre/ricorrente, ad avviso della Corte, avrebbe richiesto una tutela maggiorata e una protezione più accurata del legame materno esistente.

La Corte ha censurato dunque la scarsa attenzione dimostrata verso la primaria esigenza di preservare il legame tra la ricorrente e suo figlio, essendosi l'autorità nazionale preposta limitata a prendere atto delle difficoltà esistenti senza adottare misure idonee a superarle, anche con un programma assistenziale più incisivo e mirato.

Nel merito, la condanna dell'Italia per violazione dell'articolo 8 della Convenzione non discende, quindi, dalla affermazione di un vizio o di un grave errore nella procedura interna ma attiene agli aspetti contenutistici dell'iter procedurale sfociato nella dichiarazione di adottabilità del bambino, caratterizzati, ad avviso della Corte, da una inadeguata considerazione del diritto della ricorrente a coltivare il suo ruolo materno.

#### MISURE DA ADOTTARE

Trattandosi di violazione commessa nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, lo stesso giudice che ha pronunciato il provvedimento censurato a Strasburgo, dovrà riesaminare la situazione di fatto e di diritto quale si presenta in conseguenza della sentenza della Corte ed adottare, tenendo conto della statuizione ricavabile dalla relativa motivazione, la decisione che, nel processo di libera formazione del suo convincimento, reputa idonea.

Nella fattispecie, tuttavia, da informazioni assunte direttamente presso il Tribunale per i minorenni di Venezia non risulta, finora, che la ricorrente abbia presentato istanze volte all'esercizio del diritto di visita del proprio figlio, ma esclusivamente - come emerso da una comunicazione del legale di parte ricorrente - una richiesta ai Servizi sociali, che non dispongono di alcun potere decisionale in merito.

##### 1.1.5. Divieto di discriminazione

• *Cusan e Fazzo c. Italia* - Sentenza 7 Gennaio 2014 (ricorso n. 77/07)

Esito: violazione articolo 14 in combinato disposto con articolo 8 Cedu

#### QUESTIONE TRATTATA:

##### Attribuzione del cognome materno ai figli

I ricorrenti sono una coppia di coniugi. Nell'aprile del 1999 è nato il loro primo figlio.

La domanda da loro presentata per ottenere che il figlio fosse iscritto nei registri dello stato civile italiano con il cognome della madre venne respinta e il figlio fu iscritto con il cognome paterno. Dopo un lungo e infruttuoso iter processuale, nel 2006 i coniugi presentarono il loro

ricorso alla Corte Edu. Con un decreto del prefetto di Milano del 14 dicembre 2012 i ricorrenti furono infine autorizzati ad aggiungere il cognome materno a quello paterno. Tuttavia essi precisarono che il loro desiderio era quello di attribuire ai figli il solo cognome materno e che, pertanto, avrebbero mantenuto il loro ricorso dinanzi alla Corte di Strasburgo al fine di vedersi riconoscere tale diritto.

➤ *La violazione dell'articolo 14 in combinato con l'articolo 8 Cedu*

La sentenza della Corte ha individuato “una lacuna del sistema giuridico italiano, secondo il quale il figlio legittimo è iscritto nei registri dello stato civile con il cognome del padre, senza possibilità di deroga, nemmeno in caso di consenso tra i coniugi in favore del cognome della madre”: ciò comporta la violazione dell'articolo 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in combinato disposto con l'articolo 8 della stessa.

La Corte ha aggiunto, ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione, “che dovrebbero essere adottate riforme nella legislazione e/o nella prassi italiane al fine di rendere tale legislazione e tale prassi compatibili con le conclusioni alle quali la Corte è giunta nella presente sentenza, e di garantire che siano rispettate le esigenze degli articoli 8 e 14 della Convenzione”.

➤ *La vigente disciplina*

La vigente disciplina prevede che ai “figli legittimi” venga attribuito alla nascita il cognome paterno, senza alcuna eccezione. E' pur vero che un regolamento prevede la possibilità di chiedere il cambiamento del cognome e che nel caso in questione i ricorrenti furono autorizzati a completare il nome del minore con l'aggiunta del cognome materno. Resta però il fatto che la madre non può, nel sistema vigente, ottenere l'attribuzione del suo solo cognome al neonato, nonostante il consenso del marito.

Il procedimento giurisdizionale nazionale ha visto anche l'intervento della Corte costituzionale, su rimessione della Corte di cassazione, adita dai ricorrenti a seguito dell'esito sfavorevole dei primi due gradi di giudizio, che con l'ordinanza n. 61 del 16 febbraio 2006 ha dichiarato la questione inammissibile in quanto l'intervento invocato dall'ordinanza di rimessione richiedeva una operazione manipolativa esorbitante dai poteri della Corte<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Si segnala che pende dinanzi alla Corte costituzionale la questione di legittimità degli artt. 237, 262 e 299 del codice civile, dell'art. 72, primo comma, del regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238 e degli artt. 33 e 34 del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396, nella parte in cui presuppongono per i figli nati nel matrimonio l'attribuzione automatica del cognome del padre, pur in presenza di diversa volontà dei coniugi legittimamente manifestata, nella specie, concordemente diretta ad attribuire al figlio il cognome materno in aggiunta a quello paterno (Corte d'Appello di Genova, ordinanza del 26 novembre 2013).

La Corte, pur considerando che il sistema in vigore derivava da una concezione patriarcale della famiglia e dei poteri del marito che aveva le sue radici nel diritto romano e non era più compatibile con i principi costituzionali dell'uguaglianza tra uomo e donna e che l'articolo 16 § 1 lettera g) della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne, ratificata dall'Italia con la legge 132 del 14 marzo 1985, impegnava gli Stati firmatari ad adottare le misure necessarie per eliminare le discriminazioni nei confronti delle donne in tutte le questioni relative al matrimonio e ai rapporti familiari e, in particolare, ad assicurare gli stessi diritti al marito e alla moglie anche nella scelta del cognome<sup>38</sup>, ciononostante non si ritenne competente per procedere all'intervento richiesto dalla Corte di cassazione.

La Corte notò che, al momento della decisione richiestale, erano ancora aperte tutte le opzioni possibili di scelta in merito al metodo con il quale attribuire il cognome e che la stessa diversità dei disegni di legge presentati in Parlamento testimoniava la diversità delle scelte che potevano essere adottate dal legislatore e giudicò che in quel momento una dichiarazione di incostituzionalità delle disposizioni nazionali pertinenti avrebbe creato un vuoto giuridico.

#### MISURE ADOTTATE

Nella seduta del 10 gennaio 2014, il Consiglio dei ministri, accogliendo l'invito rivolto dalla Corte europea di conformare la legislazione e la prassi italiane alle conclusioni cui la stessa è pervenuta nella sentenza, ha approvato un disegno di legge presentato in Parlamento il 21 febbraio 2014, recante disposizioni in materia di attribuzione del cognome materno ai figli.

Il provvedimento, nel testo unificato con altre proposte di legge, è stato approvato dalla Camera dei deputati il 24 settembre 2014 ed è attualmente all'esame del Senato in sede referente presso la 2<sup>a</sup> Commissione permanente Giustizia (A.S. n. 1628).

Il disegno di legge introduce nell'ordinamento italiano la possibilità per i genitori di attribuire ai figli, sia nati nel che fuori dal matrimonio, il cognome del padre, della madre o di entrambi i genitori, all'atto della dichiarazione di nascita o di adozione. L'articolo 1 del d.d.l., a questo fine, aggiunge al codice civile l'art. 143-quater che introduce la previsione per i genitori coniugati di attribuire al figlio, di comune accordo, al momento della nascita il cognome dell'uno o dell'altro o quelli di entrambi nell'ordine liberamente concordato; se non c'è accordo al figlio sarà attribuito il cognome di entrambi in ordine alfabetico. L'articolo 2 del d.d.l. sostituisce l'attuale

---

<sup>38</sup> La Corte costituzionale ha richiamato anche sia le Raccomandazioni n. 1271 del 1995 e n. 1362 del 1998 del Consiglio d'Europa che la giurisprudenza della Corte di Strasburgo (*Burghartz c. Svizzera*, 22 febbraio 1994; e *Ünal Tekeli c. Turchia*, 16 novembre 2004 nelle quali la Cedu ha affermato, in sintesi, che l'esigenza di garantire l'unità familiare giustifica la diversità di trattamento sulla base del sesso solo qualora sia dimostrato il vincolo di necessità fra il trattamento differenziato e l'unità della famiglia.

articolo 262 c.c. *“in materia di cognome del figlio nato fuori del matrimonio”* prevedendo per questo caso che se il figlio è riconosciuto alla nascita da entrambi i genitori si applicano le stesse disposizioni previste per i figli nati nel matrimonio dal 143-quater c.c.; se il figlio è riconosciuto da uno dei genitori in un momento successivo (spontaneamente o giudizialmente) il cognome del secondo si aggiungerà al primo. Con gli articoli successivi la nuova disciplina è adeguata anche ai figli adottati e/o maggiorenni e, con l'articolo 5, si prevede l'emanazione di un regolamento da parte del ministro dell'interno per apportare le opportune *“modifiche alle norme regolamentari in materia di stato civile”*.

L'approvazione del testo unificato A.S. 1628 consentirebbe la completa esecuzione della sentenza con l'introduzione nell'ordinamento della possibilità di derogare all'attuale sistema patronimico.

Al 19 maggio 2015 il provvedimento, non risulta ancora calendarizzato dal Senato.

#### 1.1.6. In materia di protezione della proprietà (articolo 1 Protocollo 1 Cedu)

• *Ceni c. Italia* - Sentenza 4 febbraio 2014 - merito (ricorso n. 25376/06)

• *Ceni c. Italia* - Sentenza 16 dicembre 2014 - equa soddisfazione

Esito:

violazione articolo 1 Protocollo 1 Cedu

violazione articolo 13 in combinato disposto con articolo 1 Protocollo 1 Cedu

#### QUESTIONE TRATTATA:

##### Tutela della proprietà - procedura fallimentare

Con sentenza del 4 febbraio 2014 («la sentenza principale»), la Corte ha giudicato che l'omissione, da parte dello Stato italiano, di istituire un quadro legislativo adeguato, che prevedesse una protezione minima degli interessi della ricorrente, acquirente di buona fede - da una ditta poi dichiarata fallita - di un appartamento venduto in corso di costruzione, aveva violato l'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione. Inoltre, l'impossibilità per la ricorrente di far esaminare la necessità e la proporzionalità della scelta del curatore fallimentare di sciogliere il contratto preliminare di compravendita dell'appartamento in questione, aveva violato l'articolo 13 della Convenzione, in combinato disposto con l'articolo 1 del Protocollo n. 1.

La vicenda riguardava lo scioglimento di un contratto preliminare di vendita di un immobile, sottoscritto nel 1992 dalla ricorrente con il titolare di una ditta individuale, poi dichiarata fallita prima della conclusione del contratto definitivo (il costruttore non aveva acconsentito alla stipula del rogito definitivo, contestando l'avvenuto saldo dell'importo, pur

consentendo alla consegna anticipata dell'appartamento alla ricorrente). Nelle more del giudizio successivamente introdotto ex art. 2932 c.c. dalla ricorrente, la curatrice fallimentare aveva optato per la soluzione prevista dall'articolo 72, comma 4, della legge fallimentare, ossia lo scioglimento del contratto. Le trattative che seguirono per una composizione transattiva della vicenda non ebbero buon esito, a causa essenzialmente dell'ulteriore importo molto elevato richiesto dalla curatela per trasferire definitivamente la proprietà alla ricorrente. Nel 1999 l'appartamento fu pertanto venduto all'asta e fu emesso dal giudice delegato il decreto di trasferimento in capo all'aggiudicatario ai sensi dell'art. 586 c.p.c. Le iniziative giudiziarie della ricorrente, avverso il precetto che imponeva il rilascio dell'immobile, furono respinte sia in primo che in secondo grado. Anche il procedimento di merito introdotto dalla ricorrente per ottenere il trasferimento della proprietà ebbe un esito ad essa contrario. Successivamente l'immobile venne riacquistato dalla ricorrente nel 2005, con grosso pregiudizio economico per sé e per la sua famiglia.

➤ *Violazione dell'articolo 1 Protocollo 1*

Nella sentenza di merito la Corte ha considerato che, nelle circostanze particolari della causa, l'aspettativa legittima della ricorrente, collegata a interessi patrimoniali quali il pagamento integrale del prezzo di vendita e la presa di possesso dell'appartamento, fosse sufficientemente importante per costituire un «bene» protetto ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione<sup>39</sup>.

Per verificare il rispetto di tale disposizione la Corte "deve eseguire un esame globale dei diversi interessi in gioco tenendo a mente che la Convenzione si prefigge di salvaguardare diritti concreti ed effettivi. Essa deve andare oltre le apparenze e informarsi sulle realtà della situazione denunciata (vedi: *Plechanow c. Polonia*, n. 22279/04, 7 luglio 2009, § 101)". Applicando questi principi alla presente fattispecie, la Corte ha notato che, pagando interamente il prezzo dell'appartamento, la ricorrente aveva corso dei rischi, legati soprattutto alla possibilità di un fallimento dell'impresa. Ancorché, secondo la Corte, non si potesse addossare allo Stato, sotto tale profilo, una responsabilità civile, rimaneva comunque il fatto che il potere discrezionale di scioglimento conferito al curatore fallimentare era spesso fonte di danni economici molto importanti, in caso di fallimento dei costruttori, per gli acquirenti di appartamenti in corso di costruzione. In queste condizioni, la Corte ha constatato che, per effetto degli obblighi derivanti dall'articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione, lo Stato era tenuto ad instaurare un quadro legislativo adeguato, che prevedesse una

<sup>39</sup> Si vedano, *mutatis mutandis*, *Stretch c. Regno Unito*, n. 44277/98, §§ 32-35, 24 giugno 2003, *Bozcaada Kimisis Teodoku Rum Ortodoks Kilisesi Vakfi c. Turchia*, nn. 37639/03, 37655/03, 26736/04 e 42670/04, § 50, 3 marzo 2009, *Plalam S.P.A. c. Italia*, n. 16021/02, § 42, 18 maggio 2010, e *Di Marco c. Italia*, n. 32521/05, § 53, 26 aprile 2011.

protezione minima degli interessi degli acquirenti di buona fede, mentre la ricorrente non disponeva di alcun ricorso per poter far esaminare l'**opportunità e la proporzionalità** della scelta del curatore fallimentare, dal momento che quest'ultimo aveva esercitato un potere discrezionale che non poteva essere soggetto al controllo giurisdizionale su richiesta delle parti del contratto sciolto.

➤ *Violazione articolo 13 in combinato disposto con l'articolo 1 Protocollo 1*

Dal momento che la ricorrente disponeva di un motivo difendibile sotto il profilo dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione, nel caso di specie la Corte ha ritenuto trovasse applicazione l'articolo 13 della Convenzione.

A tale proposito, ha rammentato che la portata dell'obbligo che l'articolo 13 della Convenzione fa pesare sugli Stati contraenti varia in funzione della natura della doglianza del ricorrente. Gli Stati godono in effetti di un certo margine di apprezzamento per quanto riguarda il modo di conformarsi agli obblighi che impone loro questa disposizione, ma il ricorso richiesto da questo articolo deve essere "effettivo" in pratica come in diritto.<sup>40</sup>

Nel caso di specie, la Corte ha preso atto che la ricorrente aveva potuto avviare un'azione giudiziaria per l'annullamento della scelta del curatore fallimentare di sciogliere il contratto preliminare di compravendita e che il suo ricorso era stato esaminato da tre autorità giudiziarie. Tuttavia, ha osservato che le autorità giudiziarie in questione si erano limitate a constatare che il curatore fallimentare aveva fatto uso di un potere discrezionale di scioglimento e che questo potere era previsto dall'articolo 72, comma 4, della legge fallimentare. In tali circostanze, la Corte ha ritenuto che le autorità giudiziarie italiane fossero competenti unicamente per esaminare la **legalità formale** della misura contestata, senza potersi occupare della sua necessità e proporzionalità alla luce dei principi enunciati nell'articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione, così come interpretati dalla giurisprudenza della Corte<sup>41</sup>.

Con sentenza del 16 dicembre 2014, la Corte ha riconosciuto anche un importo a titolo di equa soddisfazione.

<sup>40</sup> *Kudła c. Polonia [GC], n. 30210/96, § 157, CEDU 2000 -XI.*

<sup>41</sup> La disciplina pertinente al caso esaminato fu modificata in un momento successivo ai fatti oggetto della presente causa dall'entrata in vigore di nuove norme introdotte dal d. lgs. n.5 del 9 gennaio 2006 (in part. cfr. artt. 72 e 72-bis).

## MISURE ADOTTATE

Per quanto riguarda la misura individuale, il pregiudizio è stato già riparato attraverso l'equa soddisfazione liquidata dalla Corte.

Quanto alla misura generale, la riforma della materia fallimentare intervenuta nel 2006 e le successive integrazioni del d.lgs. n. 169 del 2007 (in particolare, nuovo articolo 72-bis della legge fallimentare), che non erano applicabili al caso della ricorrente *ratione temporis*, con l'introdurre anche un obbligo di garanzia fideiussoria quale avallo della restituzione di quanto versato al costruttore, appaiono idonee ad evitare future violazioni.

### 1.1.7. In materia di libertà di circolazione (articolo 2 Protocollo 4 Cedu)

• *Battista c. Italia* - Sentenza 2 dicembre 2014 (ricorso n. 43978/09)

Esito: violazione articolo 2 Protocollo 4 Cedu

## QUESTIONE TRATTATA:

### Libertà di circolazione. Limiti nei confronti di soggetto debitore di assegni alimentari

La Corte si è occupata per la prima volta dei limiti alla libertà di circolazione di un individuo che risulti debitore di assegni alimentari.

La situazione nella quale i giudici hanno accertato la violazione dell'articolo 2 del Protocollo n. 4 riguardava un padre, inadempiente al pagamento degli assegni familiari per il mantenimento dei figli, cui il Questore aveva ritirato il passaporto e cancellato dal documento di riconoscimento la clausola di validità per l'espatrio. Il ricorrente aveva impugnato il provvedimento, ma i giudici nazionali avevano respinto le sue richieste.

#### ➤ *Violazione dell'articolo 2 Protocollo 4*

La Corte ha evidenziato che l'imposizione automatica di una simile misura limitativa della libertà di circolazione, per una durata indeterminata, senza un controllo giurisdizionale e senza che fosse verificata la situazione personale del ricorrente, si traduceva in una automaticità, contraria ai principi sanciti dall'articolo 2, Protocollo 4, della Convenzione, che assicura invece il diritto alla libera circolazione (compresa la libertà di lasciare il proprio Paese), pur consentendo alcune restrizioni nel caso che le stesse siano esplicitamente previste dalla legge, perseguano uno scopo legittimo e siano considerate "necessarie".

Nel caso di specie, la Corte ha ritenuto che, senza dubbio, la misura in questione era prevista dalla legge sui passaporti e perseguiva, in linea di principio, l'obiettivo legittimo di tutela

dei diritti altrui, nel presente caso quelli dei figli che devono ricevere l'assegno alimentare. Tuttavia, anche se giustificata all'inizio, tale misura era diventata sproporzionata in quanto mantenuta automaticamente per molto tempo.

Quanto al mancato pagamento dell'obbligazione alimentare, la Corte ha ricordato che nei confronti del debitore di una prestazione di alimenti, che si allontani dal territorio nazionale, esistono strumenti internazionali idonei al recupero, come il Regolamento UE n. 4/2009, la Convenzione dell'Aja del 2007 e la Convenzione di New York sul recupero degli alimenti all'estero.

#### MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

Con il pagamento delle somme a titolo di danno morale il caso è da ritenersi chiuso sotto il profilo individuale. Il pagamento dell'indennizzo è in fase di esecuzione.

Quanto al rimedio generale, appare sufficiente che, agendo in autotutela, l'organo amministrativo che ha commesso la violazione o non l'ha impedita, adotti - revocato se del caso il precedente provvedimento stigmatizzato dalla Corte di Strasburgo - una nuova misura attuativa della volontà della Corte. Nell'ipotesi, poi, d'inerzia dell'organo competente o di sua impossibilità, per la mutata situazione di fatto, ad effettuare la *restitutio in integrum*, il nostro ordinamento prevede poteri di surrogazione e di controllo, che consentono, comunque, di reagire positivamente e, se del caso, di sanare la situazione patologica di specie accertata dalla Corte.

#### 1.1.8. Diritto all'equo processo sotto il profilo *del ne bis in idem* (articoli 6 e 4 Protocollo 7 Cedu)

• *Grande Stevens e altri c. Italia* - Sentenza 4 marzo 2014 (ricorsi n. 18640/10 ed altri)

Esito:

violazione articolo 6 par. 1 Cedu

violazione articolo 4 Protocollo 7 Cedu

non violazione articolo 6 par. 3 a) e c) Cedu nei confronti di Grande Stevens

non violazione articolo 1 Protocollo 1 Cedu

#### QUESTIONE TRATTATA:

Sistema del doppio binario sanzionatorio - Tutela dell'equo processo sotto il profilo della pubblicità dell'udienza - Tutela del principio del *ne bis in idem*

L'8 luglio 2014 - a seguito di diniego di accoglimento della richiesta di rinvio alla Grande Camera, avanzata dall'Italia ex articolo 43 Cedu - è diventata definitiva la sentenza resa dalla Corte il 4 marzo 2014<sup>42</sup>.

Questa delicata ed importante causa trae origine dal procedimento avviato dalla CONSOB nei confronti dei ricorrenti per aggioaggio finanziario. Il 20 febbraio 2006, la CONSOB accusò i ricorrenti di "manipolazione del mercato", contestando loro la violazione dell'articolo 187-ter, comma 1, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria - T.U.F.), in relazione all'omessa dichiarazione degli accordi in essere per la realizzazione di una operazione finanziaria che fu effettivamente conclusa a distanza di meno di un mese.

Il procedimento si definì con il provvedimento CONSOB n. 15760 del 9 febbraio 2007 che prevedeva l'irrogazione nei confronti dei ricorrenti di sanzioni amministrative ai sensi dell'articolo 187-ter e di quelle accessorie - anche di tipo interdittivo - previste all'articolo 187-quater di notevole entità, oltre al divieto di assumere incarichi di direzione, amministrazione e controllo di società quotate in borsa. La Corte di Appello di Torino, adita dai ricorrenti, confermava le sanzioni irrogate, ma ne riduceva la misura. La Corte di cassazione concludeva infine il giudizio con sentenza n. 20935 del 23 giugno 2009, depositata il 30 settembre 2009.

Parallelamente, l'autorità giudiziaria torinese aveva proceduto in base alla disciplina penale recata dal T.U.F.

Con sentenza della Corte di appello di Torino, Gianluigi Gabetti e Franzo Grande Stevens erano stati condannati, mentre l'altra persona fisica e le società erano rimasti esenti da sanzioni.

Nella pendenza del procedimento penale - destinato a concludersi all'udienza del 17 dicembre 2013 con l'applicazione della prescrizione a seguito della proposizione di ricorso per cassazione - i ricorrenti si rivolgevano alla Corte di Strasburgo, ravvisando nell'avvenuta loro sottoposizione a procedimento penale una violazione dell'articolo 4, Protocollo n. 7, della Cedu, che assicura il diritto a non essere giudicati due volte per lo stesso reato, e dell'articolo 6, par. 1, della Cedu, che garantisce il diritto ad un equo processo.

➤ **Violazione dell'articolo 6 paragrafo 1 - mancanza di udienza pubblica**

La Corte europea dei diritti dell'uomo, anzitutto, ha ritenuto l'Italia responsabile della violazione dell'art. 6 della Cedu, in quanto il procedimento amministrativo (che, come si dirà, i

---

<sup>42</sup> La sentenza del 4 marzo 2014 seguiva la decisione del 15 gennaio 2013 con cui la Corte aveva ritenuto parzialmente ricevibile il ricorso, sotto il profilo della presunta violazione degli articoli 6, 1, Protocollo 1, e 4, Protocollo 7 (quest'ultimo relativo al principio del "ne bis in idem").

giudici di Strasburgo parificano, nel caso di specie, a un procedimento penale) non si conformerebbe alle nozioni di equità e imparzialità oggettiva ai sensi di detta norma convenzionale, sia sotto il profilo della mancata separazione tra la fase istruttoria e la fase decisoria, sia per la mancanza della qualità di terzietà del presidente della Commissione<sup>43</sup>.

La Corte ha osservato che il rispetto dell'articolo 6 della Convenzione non esclude che, in un procedimento di natura amministrativa, una "pena" sia imposta in primo luogo da un'autorità amministrativa. Esso presuppone, tuttavia, che la decisione di un'autorità amministrativa che non soddisfa essa stessa le condizioni dell'articolo 6 sia successivamente sottoposta al controllo di un organo giudiziario dotato di piena giurisdizione<sup>44</sup>. Nel caso di specie, i ricorrenti avevano avuto la possibilità, di cui si sono avvalsi, di contestare le sanzioni inflitte dalla CONSOB dinanzi alla Corte d'appello di Torino e di ricorrere per cassazione avverso le sentenze emesse da quest'ultima. All'esito dell'attenta disamina del procedimento, la Corte ha concluso che, anche se il procedimento dinanzi alla CONSOB non aveva soddisfatto le esigenze di equità e di imparzialità oggettiva dell'articolo 6 della Convenzione, i ricorrenti avevano beneficiato del successivo controllo da parte di un organo indipendente e imparziale dotato di piena giurisdizione, in questo caso, la Corte d'appello di Torino. Tuttavia, quest'ultima non aveva tenuto un'udienza pubblica, e per questo motivo la Corte all'unanimità ha dichiarato sussistente la violazione dell'articolo 6, par. 1 della Convenzione.

➤ *Violazione dell'articolo 4 del Protocollo 7 (ne bis in idem)*

Da altro punto di vista, la Corte ha ritenuto l'Italia, altresì, responsabile della violazione dell'art. 4 del Protocollo 7, in quanto la coesistenza di un doppio procedimento - amministrativo e penale, il primo in relazione alla contestazione amministrativa di manipolazione del mercato di cui all'art. 187-ter T.U.F., il secondo, in sede penale, per il reato di cui all'art. 185 T.U.F. - non sarebbe conforme al principio del *ne bis in idem*, prevedendosi in sostanza una doppia punizione per il medesimo "reato".

Per pervenire alle proprie statuizioni, la Corte dava atto di essere consapevole del fatto che la fattispecie di manipolazione del mercato applicata ai ricorrenti nel procedimento dinanzi alla CONSOB non è considerata come illecito di natura penale nel diritto italiano, ma come illecito amministrativo. Riteneva, peraltro, la Corte - come meglio si esplicherà - di poter equiparare le

<sup>43</sup> Cfr. § 134 "La Corte rammenta poi i principi generali riguardanti il metodo per valutare l'imparzialità di un "tribunale", che sono esposti, tra altre, nelle seguenti sentenze: *Padovani c. Italia*, 26 febbraio 1993, § 20, serie A n. 257-B; *Thomann c. Svizzera*, 10 giugno 1996; *Ferrantelli e Santangelo c. Italia*, 7 agosto 1996; *Algar c. Spagna*, 28 ottobre 1998; *Wettstein c. Svizzera*, n. 33958/96; *Morel c. Francia*, n. 34130/96; e *Cianetti c. Italia*, n. 55634/00, 22 aprile 2004."

<sup>44</sup> Vedi: *Schmautzer, Umlauf, Gradinger, Pramstaller, Palaoro e Pfarrmeier c. Austria*, sentenze del 23 ottobre 1995, n. 328 A-C e 329 A C.

relative procedure sanzionatorie sotto la qualificazione di procedimenti danti luogo a sanzioni "penali" ai sensi dell'art. 4 del Protocollo n. 7, e ciò nonostante il Governo avesse sollevato dinanzi alla Corte eccezione relativa al fatto che l'Italia, al momento della ratifica (avvenuta con legge n. 98 del 1980), aveva apposto riserva al Protocollo, precisando che l'art. 4 dovesse applicarsi unicamente alle infrazioni, alle procedure e alle decisioni qualificate come penali dalla legge italiana. Nella sentenza *Grande Stevens*, la Corte riteneva invalida tale riserva, in quanto non specificante - come richiesto dall'art. 57 § 2 della Cedu - le norme nazionali oggetto della riserva stessa (tra le quali non avrebbe potuto comunque essere inclusa la norma sopravvenuta oggetto del contenzioso in atto). Riteneva quindi l'Italia vincolata al rispetto del Protocollo.<sup>45</sup>

Superata dunque la questione dell'applicabilità del Protocollo, la Corte procedeva all'apprezzamento della natura delle sanzioni amministrative irrogate, appoggiandosi alla propria giurisprudenza che fa prevalere la sostanza delle sanzioni, quale da essa ritenuta, sulla loro forma, come prevista dall'ordinamento dello Stato membro: secondo detti criteri<sup>46</sup> non si tiene solo conto della qualificazione dell'infrazione, ma anche della sua natura e dell'intensità delle sanzioni applicate. Sul punto, i giudici di Strasburgo, come detto consapevoli della qualificazione amministrativa del procedimento sanzionatorio CONSOB offerta dal diritto interno, ritenevano di poterne prescindere, qualificando come "penali" le sanzioni irrogate in funzione della loro natura repressiva (di per sé comune al sistema sanzionatorio amministrativo e a quello penale) e dell'eccessiva severità delle stesse (sia per l'importo - specificando come il "carattere penale" di un procedimento sia connesso al grado di gravità della sanzione di cui è *a priori* passibile la persona interessata e non alla gravità della sanzione alla fine in concreto inflitta - che per la incapacità temporanea per i sanzionati di operare nel mondo societario). Parificate così le sanzioni, per poter poi affermare trattarsi di un *bis in idem*, la Corte passava a ritenere l'identità dei fatti contestati per essere sostanzialmente identici sia l'interesse tutelato che gli obiettivi perseguiti dal procedimento penale e da quello amministrativo.

<sup>45</sup> Ne deriva che, nel caso *Grande Stevens*, la Corte dà seguito al proprio discusso orientamento secondo cui, di fronte a una riserva ritenuta invalida, ritiene separabile il consenso dello Stato ad essere vincolato dalla norma internazionale rispetto alla volontà manifestata con l'apposizione della riserva, pur se invalida, considerando altresì (implicitamente) il procedimento innanzi a sé quale sede idonea ad accertare la volontà dello Stato di essere vincolato nonostante la riserva. L'orientamento trae origine dalla trattazione del ricorso n. 10328/83, *Belilos c. Svizzera*, relazione della Commissione, 7 maggio 1986, e sentenza 29 aprile 1988; più recentemente, v. *Eisenstecken c. Austria*, 3 ottobre 2000, § 30, unico precedente sul punto indirettamente citato nella sentenza *Grande Stevens*; nella sentenza sul noto caso, concernente le vicende dell'isola di Cipro, *Loizidou c. Turchia* (eccezioni preliminari), 23 marzo 1995, viceversa, la Corte Edu era scesa in maggiori dettagli per accertare la volontà dello Stato di essere vincolato nonostante una riserva inefficace. Si evidenzia che gli artt. 19-23 della Convenzione sul diritto dei trattati, conclusa a Vienna il 23 maggio 1969, prevedono complesse procedure in ordine alla formulazione delle riserve e di obiezioni alle riserve; è rimessa comunque alla sede diplomatica la soluzione delle questioni in materia.

<sup>46</sup> *Engel c. Paesi Bassi*, n. 5100/71, 8 giugno 1976.

Per ciò che riguarda l'applicazione dei principi stabiliti, la Corte ha ritenuto che spettava allo Stato convenuto fare in modo che il procedimento penale contro i ricorrenti, ancora aperto in violazione dell'articolo 4, Protocollo n. 7 della Convenzione, fosse chiuso nel più breve tempo possibile e senza conseguenze pregiudizievoli per costoro (§ 237)<sup>47</sup>.

#### MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE

L'affermazione della responsabilità dell'Italia per la duplice violazione sia dell'articolo 6 che dell'articolo 4, Protocollo n. 7, Cedu, impone l'adozione di misure generali e individuali. Va tenuto conto, al riguardo, che con la sentenza *Grande Stevens* la Corte non ha ritenuto di indicare quali misure di carattere generale dovessero seguire ai sensi dell'art. 46 della Cedu, limitandosi all'esigenza di carattere individuale di far cessare il procedimento penale.

Al fine di illustrare, comunque, l'ambito delle possibili misure generali, anzitutto, va tenuto conto che il sistema del "doppio binario" - la configurabilità, cioè, di un cumulo di perseguibilità per reato e illecito amministrativo per i medesimi fatti - ritenuto in violazione del *ne bis in idem*, è esteso nel nostro Paese a numerosi settori supervisionati da *Authorities*, e quindi non solo all'intermediazione finanziaria, ma ad es. all'attività bancaria, al funzionamento del mercato concorrenziale e della pubblicità, all'energia, ecc. Con taluni distinguo, è ipotizzabile l'estensione delle problematiche in questione al settore degli accertamenti amministrativi tributari<sup>48</sup> e finanche a quelli afferenti la circolazione stradale e ai c.d. illeciti depenalizzati, nonché ai procedimenti disciplinari in materia di impiego coesistenti con procedimenti penali.

<sup>47</sup> Con sentenze del 20 maggio 2014 e 10 febbraio 2015 (casi *Nikanen c. Finlandia*, nonché *Küveri c. Finlandia* e *Osterlund c. Finlandia*), la Corte è tornata a pronunciarsi sulla questione del doppio binario, condannando lo Stato finlandese per violazione del principio del *ne bis in idem* e chiarendo che la celebrazione di due procedimenti paralleli è compatibile con la Convenzione, a condizione che il secondo venga interrotto nel momento in cui il primo sia divenuto definitivo.

<sup>48</sup> Può notarsi come proprio in materia di *ne bis in idem* tra sanzioni tributarie e sanzioni penali sia intervenuta, facendo applicazione diretta dell'art. 51 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e solo indiretta dell'art. 4 del Protocollo n. 7 della Cedu, l'importante sentenza della Corte di Giustizia UE (Grande Sezione) del 26 febbraio 2013 *Åklagaren contro Hans Åkerberg Fransson*. In tale sentenza, i giudici del Lussemburgo hanno riconosciuto la possibilità di cumulo tra sanzioni diverse da quelle penali e sanzioni penali, riservando comunque la possibilità che le prime potessero essere equiparate alle seconde (e quindi applicato il *ne bis in idem* di cui all'art. 51), in base a criteri solo in parte coincidenti con quelli accolti dalla Cedu. La sentenza è altresì importante in quanto con essa, al § 44, la Corte del Lussemburgo ha chiarito che la Convenzione europea dei diritti dell'uomo non costituisce, fino a quando l'Unione non vi abbia aderito, un atto giuridico formalmente integrato nell'ordinamento giuridico dell'Unione e che, di conseguenza, il diritto dell'Unione non disciplina i rapporti tra la Cedu e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri e nemmeno determina le conseguenze che un giudice nazionale deve trarre nell'ipotesi di conflitto tra i diritti garantiti da tale Convenzione ed una norma di diritto nazionale. Può aggiungersi che con la sentenza della CGUE, 23 dicembre 2009, causa C-45/08, *Spector Photo Group NV e altri*, § 42, la Corte di giustizia aveva già affermato che le sanzioni per gli abusi di mercato, in attuazione della direttiva 2003/6/CE, benché qualificate come amministrative, potessero ritenersi «penali» agli effetti di cui si tratta, tenuto conto dei criteri *Engel*.

Di fronte all'importanza del sistema sanzionatorio amministrativo nel nostro Paese, con un ampio novero di settori interessati, negli anni '80 si era imposta - come ricordato - l'adesione con riserva al Protocollo 7 della Cedu, ritenuto comunque applicabile dalla Corte di Strasburgo. La determinazione in concreto del perimetro di tali settori non potrà essere effettuata che in funzione dell'apprezzamento del criterio - basato sui dati giurisprudenziali citati,<sup>49</sup> non privi di incertezze e ambiguità - della natura sostanzialmente "penale" delle sanzioni, in funzione della loro afflittività; apprezzamento che, nell'attuale apparato sanzionatorio (in cui sanzioni anche formalmente penali per multe e ammende rischiano di essere irrisorie, mentre sanzioni amministrative pecuniarie possono essere, invece, rilevantissime, laddove in proporzione all'entità delle violazioni), non è facilmente effettuabile, non essendo nota la soglia alla quale, in futuro, la Corte di Strasburgo potrà posizionare l'entità della penalità "rilevante" per far scattare l'equiparazione tra sanzioni dei due tipi. E' certo, comunque, che la sentenza *Grande Stevens* parrebbe imporre una pausa di riflessione al movimento, anche di natura politico-legislativa, in favore della decriminalizzazione delle condotte illecite, con serie conseguenze sulle prospettive delle azioni volte a ridurre il carico di lavoro dei tribunali.

Ulteriore doverosa premessa ai fini della valutazione del perimetro degli interventi "generali" va formulata in relazione all'altra condizione di applicabilità dell'equiparazione sanzionatoria, costituita - quanto alla violazione del *ne bis in idem* - dall'essere le sanzioni irrogate per un fatto che sia, sostanzialmente, lo stesso. Anche in questo ambito è evidente come la discrezionalità dei giudici di Strasburgo sia ampia, cui correlativamente corrisponde un ampliarsi delle difficoltà per individuare le misure generali necessarie.

Sempre ove sia applicabile detta parificazione tra procedimenti in ragione delle sanzioni inflitte, sembra porsi anche il problema di valutare se la sentenza *Grande Stevens* imponga una revisione della struttura dei procedimenti sanzionatori amministrativi sia innanzi alla CONSOB che innanzi alle altre autorità competenti per i procedimenti analoghi dianzi evidenziati. Arrestando la lettura della sentenza *Grande Stevens* a parte solo della sua motivazione, alcuni commentatori italiani, anche istituzionali, hanno ritenuto doversi rivedere la struttura dei procedimenti, avendo la Corte Edu ravvisato in quello innanzi alla CONSOB l'assenza di contraddittorio, di un'udienza pubblica e di imparzialità dell'organo "giudicante", in quanto titolare di poteri d'indagine, giudizio e controllo. Se ciò è vero, è però anche vero che con la sentenza stessa la Corte ha ricordato che, secondo la sua giurisprudenza, è ben possibile la coesistenza di una fase procedimentale non garantita ex art. 6 Cedu, se segue - come in Italia - una fase di opposizione in sede giurisdizionale innanzi a organo e con procedimento conformi

<sup>49</sup> Si tratta della giurisprudenza scaturita dal caso *Engel c. Paesi Bassi* cit.

all'articolo 6. Conseguentemente, la Corte ha ritenuto la violazione ascrivibile all'Italia nella sola circostanza che la procedura di reclamo innanzi alla Corte d'appello di Torino non aveva visto lo svolgimento di una udienza pubblica, non essendo sufficiente a garantire la pubblicità l'essersi tenuta una siffatta udienza innanzi alla Corte di cassazione, non competente per il merito.<sup>50</sup> Tale esito, certamente tranquillizzante per la tenuta del sistema sanzionatorio amministrativo nazionale, implica una riflessione sull'opportunità - nei casi in cui la parificazione tra sanzione amministrativa e sanzione penale sia ipotizzabile - dell'introduzione dell'udienza pubblica nei procedimenti giurisdizionali di reclamo o opposizione, ciò che invero è già quasi sempre previsto.

Per quanto specificatamente concerne la soluzione della problematica del cumulo sanzionatorio in materia di abusi di mercato, appare idonea, quale misura generale, l'approvazione da parte del Parlamento del disegno di legge relativo alla legge di delegazione europea 2014. Tale legge potrà verosimilmente porre termine alla violazione, atteso che in essa è contenuta una delega al Governo ad operare per l'eliminazione del cumulo o della duplicazione delle sanzioni.<sup>51</sup> La tecnica da seguirsi, da parte del legislatore delegato, sarebbe quella di incidere, da un lato, sulla distinzione delle fattispecie oggetto di sanzione di un tipo o dell'altro; ove ciò non sia possibile, si dovrebbero introdurre previsioni che consentano l'applicazione della sola sanzione più grave ovvero che impongano all'autorità giudiziaria o a quella amministrativa di tenere conto, al momento dell'irrogazione delle sanzioni di propria competenza, delle misure punitive già irrogate. Resta da valutare, per quanto innanzi richiamato, quali siano le modalità più idonee per estendere la soluzione ad altri settori disciplinari, diversi dall'abuso di mercato; ma è opportuno che ciò avvenga, in via legislativa, non appena compiute le scelte relative al caso specifico.

Alla soluzione della questione potranno contribuire anche le remissioni, sia alla Corte costituzionale italiana per il vaglio di costituzionalità, sia alla Corte di Giustizia dell'Unione

---

<sup>50</sup> Si v. il § 161, ove è riportata la conclusione secondo cui *"la Cour estime que, même si la procédure devant la CONSOB n'a pas satisfait aux exigences d'équité et d'impartialité objective voulues par l'article 6 de la Convention, les requérants ont bénéficié du contrôle ultérieur d'un organe indépendant et impartial de pleine juridiction, en l'occurrence la cour d'appel de Turin. Cependant, cette dernière n'a pas tenu d'audience publique, ce qui, en l'espèce, a constitué une violation de l'article 6 § 1 de la Convention"*.

<sup>51</sup> V. AC 3123 - disegno di legge, d'iniziativa del Governo, recante *"Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2014"*. All'art. 11, recante *"Principi e criteri direttivi per l'attuazione della direttiva 2014/57/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa alle sanzioni penali in caso di abusi di mercato (direttiva abusi di mercato), anche ai fini dell'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 596/2014 del 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"*, è inserita la lettera m) con cui si delega il Governo a introdurre norme volte a: *"evitare la duplicazione o il cumulo di sanzioni penali e sanzioni amministrative per uno stesso fatto illecito, attraverso la distinzione delle fattispecie o attraverso previsioni che consentano l'applicazione della sola sanzione più grave ovvero che impongano all'autorità giudiziaria o alla CONSOB di tenere conto, al momento dell'irrogazione delle sanzioni di propria competenza, delle misure punitive già irrogate"*.