

# La tutela giurisdizionale effettiva dei diritti

Sfide e prospettive  
in materia economico-finanziaria  
nell'ordinamento italiano

a cura di

Mario Bertolissi, Marco Lamandini,  
Roberto Nania

Collana del Dipartimento di  
Sociologia e Diritto dell'Economia  
Università di Bologna



**FrancoAngeli**

OPEN  ACCESS

COLLANA DEL DIPARTIMENTO  
DI SOCIOLOGIA E DIRITTO DELL'ECONOMIA  
ALMA MATER STUDIORUM – UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

SEZIONE GIURIDICA

Tutti i volumi pubblicati sono sottoposti a un processo  
*double blind peer review* che ne attesta la qualità scientifica



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

**FrancoAngeli Open Access** è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più: [Pubblica con noi](#)

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "[Informatemi](#)" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

# La tutela giurisdizionale effettiva dei diritti

Sfide e prospettive  
in materia economico-finanziaria  
nell'ordinamento italiano

a cura di

Mario Bertolissi, Marco Lamandini,  
Roberto Nania

*Contributi di:* S. Allegrezza, S. Alvaro, G. Bergonzini,  
B. Bertarini, M. Belletti, M. Bertolissi, A. Bianconi, C. Bottari,  
F. Cameli, A. Castaldo, G. Comazzetto, R. D'Ambrosio,  
P. D'Onofrio, L. Durst, M. Grantaliano, M. Lamandini,  
G. Lasagni, F. Laus, C. Lieto, M. Marinari, D. Messineo,  
P. Mezzanotte, R. Nania, C. Pagliarin, R. Pini, F. Pizzolato,  
S. Providenti, G. Rivosecchi, M.G. Rodomonte, L. Romanò,  
C. Russo, C. Sereni Lucarelli, C. Silva, N. Soldati,  
M.A. Stefanelli, D. Testa, G. Tieghi, E. Tinti, A.C. Visconti.

**Collana del Dipartimento di  
Sociologia e Diritto dell'Economia – SDE  
Università di Bologna**

**FrancoAngeli**

Il presente volume è stato realizzato nell'ambito del progetto PRIN 2017 NAFWC8 "The essential, and competitive, role of specialised courts and alternative dispute resolution mechanisms in financial law as a precondition for the attainment of social desirable levels of public and private enforcement. Lessons from history in administrative and business law and the future of judicial review in European financial law in light of European and national fundamental rights", Principal Investigator Prof. Marco Lamandini.

Mario Bertolissi, Marco Lamandini, Roberto Nania (a cura di), *La tutela giurisdizionale effettiva dei diritti. Sfide e prospettive in materia economico-finanziaria*, Milano: FrancoAngeli, 2024  
Isbn: 9788835155966 (eBook)

Copyright © 2024 FrancoAngeli srl, Milano, Italia.

Publicato con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate*  
4.0 Internazionale (CC-BY-NC-ND 4.0)

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

Copyright © 2024 FrancoAngeli srl, Milano, Italia. ISBN 9788835155966

# INDICE

Prefazione  
di *Marco Lamandini* pag. 15

**PARTE PRIMA**  
**LE FORME DI TUTELA GIURISDIZIONALE**  
**DEI DIRITTI FONDAMENTALI IN CAMPO ECONOMICO-FINANZIARIO**  
**TRA TRADIZIONE COSTITUZIONALE EUROPEA**  
**E PROSPETTIVE DI INNOVAZIONE**

Il diritto costituzionale ad azionare diritti: una introduzione a stato di diritto e giurisdizione tra tradizione e linee innovative  
di *Roberto Nania* » 27

Tutela giurisdizionale effettiva e indipendenza del giudice tra principi costituzionali e orientamenti della Corte costituzionale: l'esperienza dell'ordinamento italiano  
di *Maria Grazia Rodomonte* » 43

I requisiti dell'indipendenza e dell'autonomia dei giudici tra principi costituzionali e orientamenti giurisprudenziali: la dimensione sovranazionale  
di *Ludovica Durst* » 65

Il ruolo delle Autorità amministrative indipendenti in campo economico/finanziario. Quali percorsi per la precettività dell'art. 47 Cost.?  
di *Michele Belletti* » 84

Giusto procedimento e giusto processo: i principi della CEDU e il loro rapporto con le tradizioni costituzionali nazionali (riflessioni a margine dei procedimenti sanzionatori) di <i>Paolo Mezzanotte</i>	pag. 97
Tutela giurisdizionale effettiva e <i>Alternative Dispute Resolution</i> . Il ruolo dei controllimiti costituzionali di <i>Anna Camilla Visconti</i>	» 128

## PARTE SECONDA

### TUTELA GIURISDIZIONALE EFFETTIVA, SPECIALIZZAZIONE E SPECIALITÀ DEI GIUDICI A TUTELA DI DIRITTI NEI CONFRONTI DELL'AMMINISTRAZIONE.

#### IL CASO EMBLEMATICO DELLA “GIURISDIZIONE SULLE RISORSE”

La giurisdizione sulle entrate e sulle spese di <i>Mario Bertolissi</i>	» 147
La Corte Costituzionale e la tutela dei diritti nell'impiego delle risorse di <i>Guido Rivosecchi</i>	» 159
Libertà economiche ed autonomia locale: strumenti e lacune della tutela giurisdizionale di <i>Filippo Pizzolato, Davide Testa</i>	» 172
La Corte dei conti di <i>Carola Pagliarin</i>	» 188
Il (nuovo?) giudice tributario, tra unità della giurisdizione e indipendenza del giudice speciale di <i>Giuseppe Bergonzini</i>	» 207
Giustizia fiscale e “ <i>new global judicial attitude</i> ”: verso un <i>comparative transformative constitutionalism</i> ? di <i>Giovanna Tieghi</i>	» 229
La prospettiva europea: appunti sul controllo e sulla gestione delle risorse in un sistema multilivello di <i>Giovanni Comazzetto</i>	» 248

**PARTE TERZA**  
**LEZIONI DALLA GIUSTIZIA NEL SINDACATO**  
**DI VALUTAZIONI TECNICHE O ECONOMICHE COMPLESSE**

- Sindacare l'amministrazione è anch'esso amministrare? Il ruolo del sindacato del giudice amministrativo sulla decisione amministrativa, osservazioni su discrezionalità amministrativa e tecnica e breve *focus* sul relativo sindacato nel settore dei contratti pubblici  
di *Federico Laus* pag. 263
- La metamorfosi della giustizia tradizionale e le geometrie della legittimazione dell'*adjudication*  
di *Rolando Pini* » 295
- Profili evolutivi e criticità nel giudizio amministrativo sul fatto. Le sanzioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e della Banca d'Italia  
di *Cecilia Sereni Lucarelli* » 304
- La rideterminazione giudiziale delle sanzioni *antitrust*. Elementi di riflessione tratti dalla prassi  
di *Angelo Castaldo, Marco Grantaliano* » 325
- L'estensione del sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo sulle valutazioni tecniche complesse in materia bancaria  
di *Donato Messineo* » 339
- L'estensione del sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo sulle valutazioni tecniche complesse in tema di sperimentazione animale alla luce della normativa attuativa della direttiva 2010/63/UE  
di *Carlo Bottari* » 351
- I poteri del giudice amministrativo in sede d'impugnazione delle decisioni dei giudici sportivi  
di *Paco D'Onofrio* » 372

**PARTE QUARTA**  
**TUTELA GIURISDIZIONALE EFFETTIVA**  
**E DIRITTO SANZIONATORIO DEL SETTORE FINANZIARIO.**  
**TEORIA E PRASSI NELL'ORDINAMENTO EUROPEO**  
**E IN QUELLO ITALIANO**

- Il sistema sanzionatorio nel settore assicurativo: principi e tutele  
di *Claudio Russo* pag. 387
- Tutela giurisdizionale effettiva e diritto sanzionatorio in materia  
bancaria a seguito del regolamento SSM  
di *Raffaele D'Ambrosio* » 398
- L'evoluzione del modello di sanzione nel diritto dei mercati finan-  
ziari e il suo vaglio giurisdizionale  
di *Simone Alvaro, Alessandra Bianconi, Chiara Lieto* » 412
- Il potere sanzionatorio dell'ESMA tra normativa e prassi e il suo  
sindacato nell'ordinamento europeo  
di *Federica Cameli* » 457
- Il sindacato del giudice amministrativo sull'esercizio del *golden*  
*power*: effettività della tutela tra ordinamento interno e diritto  
dell'Unione europea  
di *Enrico Tinti* » 470

**PARTE QUINTA**  
**TUTELA GIURISDIZIONALE EFFETTIVA E RISPETTO DEI DIRITTI**  
**FONDAMENTALI NEL PRISMA DELLA SPECIALIZZAZIONE**  
**NELL'INDAGINE E NELLA GIURISDIZIONE PENALE**  
**IN MATERIA BANCARIA E FINANZIARIA: ASPETTI ISTITUZIONALI**  
**DI DIRITTO EUROPEO E NAZIONALE**

- Dal gioco competitivo al gioco cooperativo: lo scambio di informa-  
zioni fra la BCE e gli organi di giustizia penale nell'ambito delle in-  
dagini bancarie  
di *Silvia Allegrezza, Leonardo Romanò* » 489
- Giusto processo, vigilanza finanziaria e diritto al rimedio effettivo  
di *Giulia Lasagni* » 518

# LA RIDETERMINAZIONE GIUDIZIALE DELLE SANZIONI *ANTITRUST*. ELEMENTI DI RIFLESSIONE TRATTI DALLA PRASSI

ANGELO CASTALDO, MARCO GRANTALIANO\*

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Sanzione ottima e di *second best*: la teoria – 3. Sanzione ottima e di *second best*: la pratica – 4. Il ruolo delle *guidelines* tra Autorità e giudice amministrativo: discrezionalità tecnica e metodologica – 5. *Data section* – 6. Approccio metodologico – 7. Numero delle osservazioni – 8. Rideterminazione ad opera del TAR – 9. Rideterminazione ad opera dell'AGCM su ordine del TAR, senza che l'AGCM rieserciti la propria discrezionalità amministrativa – 10. Rideterminazione ad opera dell'AGCM su ordine del TAR, con riesercizio di discrezionalità – 11. Conclusioni.

## 1. Introduzione

Nel corso degli ultimi vent'anni, è opinione diffusa che il tema delle sanzioni *antitrust* sia stato piuttosto trascurato rispetto al grande interesse suscitato dal *private enforcement*. Tuttavia, appare evidente che l'attività europea di *enforcement* rimane per la massima parte ancora confinata agli strumenti della *public deterrence*.

Sul tema dell'effettiva capacità deterrente delle sanzioni antitrust, in un precedente lavoro (Castaldo *et al.*, 2018)<sup>1</sup>, si erano prese in analisi tutte le sanzioni irrogate dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) tra il 2000 e il 2015, seguendone gli eventuali esiti giurisprudenziali dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio ("TAR Lazio" o "TAR"). Un dato apparve particolarmente significativo: in primo grado, le sanzioni presentavano una probabilità di riduzione elevata, e la percentuale di riduzione dell'importo era parimenti alta.

In Castaldo *et al.* (2018), nell'analisi della parte motivazionale delle sentenze

\* Sapienza Università di Roma.

1. A. Castaldo, M. Grantaliano, N.M. Faraone, *The Judicial Review of Antitrust Fines: A Swing Between Technical and Methodological Discretionality*, in *Mercato Concorrenza Regole*, vol. 3, 2018.

concernente esclusivamente la ri-contabilizzazione della sanzione, l'applicazione delle linee guida eurounitarie e nazionali per il calcolo della sanzione rappresentava il *limes* tra l'attività di rideterminazione giudiziale fondata sulla base della medesima "discrezionalità *tecnica*" dell'Autorità da cui proviene la sanzione, ovvero sulla base di una diversa "discrezionalità *metodologica*" rinvenuta di volta in volta dall'organo giudicante. L'attività di determinazione della sanzione da parte dell'Autorità indipendente, infatti, è strettamente ancorata a un complesso sistema di *guidelines* (dal 1998, gli "Orientamenti" della Commissione Europea, dal 2014 in poi, le "Linee guida" AGCM) che forniscono la cornice metodologica in cui collocare l'ampia discrezionalità tecnica di cui gode l'Autorità.

In una prospettiva diacronica, lo studio condotto aveva evidenziato un'evoluzione del metodo applicato dal giudice amministrativo per la rideterminazione sempre più orientato verso la discrezionalità tecnica adottata dall'Autorità.

Il presente studio, riprendendo la sola parte di analisi delle sentenze del lavoro precedente, si propone di verificare se le tendenze riscontrate si siano consolidate negli anni successivi e, se sì, in che misura. In tale prospettiva, vale anche ora quanto osservato allora: un eventuale allontanamento non motivato da tale *common framework* porta con sé il rischio di una discrezionalità metodologica che attribuisce all'organo giudicante una discrezionalità difforme da quella applicata dall'Autorità indipendente che ha irrogato originariamente la sanzione. Tale approccio, in chiave *law and economics*, può determinare effetti non neutri sulla capacità deterrente della sanzione, sull'economia processuale e, in ultima istanza, sulla stessa certezza del diritto.

Le evidenze emerse dall'analisi delle sentenze di rideterminazione nel periodo 2016-2021, mettono in luce che la prassi giurisdizionale ha completato il percorso di graduale avvicinamento ai principi ispiratori e alle tecniche di quantificazione della sanzione previsti nelle Linee Guida: tale processo può ritenersi oramai compiuto e pienamente assestato.

È ben sin da ora precisare che l'analisi condotta prescinde dal sindacare le ragioni poste alla base del processo di rideterminazione in sede di contenzioso amministrativo, mentre si concentra meramente sulla metodologia con cui il giudice amministrativo calcola la nuova sanzione, o meglio, motiva nel dispositivo l'effettiva rideterminazione eseguita parametrandola ai vizi riscontrati.

Il lavoro è strutturato come segue. Nel secondo paragrafo viene sinteticamente esposta la letteratura sulla *optimal fine* e sulla *public deterrence*. Successivamente, nel terzo paragrafo, nella consapevolezza dell'impossibilità applicativa delle sanzioni ottime, vengono esposte le linee guida eurounitarie (gli "Orientamenti")<sup>2</sup> e

2. Orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'art. 23, par. 2, lett. a), del Regolamento CE 1/2003, 2006/C 210/02.

nazionali (le “*Linee Guida*”)<sup>3</sup> in tema di determinazione delle sanzioni. Nel quarto paragrafo, si descrive il database dei casi analizzati. Nel quinto paragrafo, viene esposto l’approccio metodologico utilizzato nell’analisi dei casi. Nel sesto paragrafo, si analizzano i casi raggruppandoli in tre categorie: rideterminazione diretta da parte del TAR, con *remand* all’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (“AGCM” o “Autorità”) con riesercizio della discrezionalità e senza. Nell’ultimo paragrafo, infine, si tracciano le principali riflessioni conclusive.

## 2. Sanzione ottima e di *second best*: la teoria

Al fine di assicurare la capacità deterrente, la teoria dell’*optimal fine* converge nello statuire che la sanzione, moltiplicata per la probabilità del disvelamento delle condotte illecite, debba essere superiore ai profitti illeciti conseguiti dall’agente economico (Becker, 1968; Landes, 1983; Wils, 2002; Spagnolo, 2003)<sup>4</sup>. A causa della contenuta probabilità di disvelamento, tuttavia, tale formula conduce alla previsione di sanzioni di importo particolarmente elevato. Block e Sidak (1980)<sup>5</sup> evidenziano che la maggior parte delle autorità *antitrust* ha previsto un *sanction cap* per scongiurare il rischio che le sanzioni determinino il fallimento delle imprese, con un ulteriore danno sociale rispetto a quello originato dalla condotta illecita.

L’apparente semplicità dell’appena esposto approccio microeconomico non deve trarre in inganno: il suo *enforcement* è ben più complesso (Castaldo *et al.*, 2018, cfr. par. 2). Le Autorità, infatti, scontano le conseguenze di una strutturale asimmetria informativa rispetto agli agenti economici. *Ex multis*, Wils (2007)<sup>6</sup> sottolinea che i profitti illeciti non sono noti né facilmente ricostruibili, mentre è pressoché impossibile determinare la probabilità di disvelamento<sup>7</sup>. La *optimal*

3. *Linee Guida sulla modalità di applicazione dei criteri di quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall’Autorità in applicazione dell’art. 15, comma 1, della l. n. 287/1990*, in *Boll.*, n. 42/2014.

4. G.S. Becker, *Crime and Punishment: An Economic Approach*, in *Journal of Political Economy*, 76, 1968, 169 ss.; W.M. Landes, *Optimal Sanctions for Antitrust Violations*, *The University of Chicago Law Review*, 50, 1983, 652 ss.; W. Wils, *Does the Effective Enforcement of Articles 81 and 82 EC Require Not Only Fines on Undertakings but Also Individual Penalties, in Particular Imprisonment?*, in C.D. Ehlermann (ed.), *European Competition Law Annuals*, Hart Publishing, 2002; G. Spagnolo, *Optimal Deterrence Mechanisms Against Cartels and Organized Crime*, in *Econometric Society*, 2003, 485 ss.

5. M. Block, G. Sidak, *The Cost of Antitrust Deterrence: Why Not Hang a Price Fixer Now and Then?*, in *GEO. L.J.*, 68, 1980, 1131.

6. W. Wils, *The European Commission’s 2006 Guidelines on Antitrust Fines: A Legal and Economic Analysis*, in *World Competition*, vol. 30, n. 2, 2007, 197 ss.

7. Gli agenti economici, peraltro, avrebbero difficoltà ad accettare che l’ammontare di una san-

*fine*, dunque, rimane confinata al regno dell'ideale. La letteratura si è lungamente interrogata su modalità alternative per avvicinarsi a un livello di deterrenza ottimale in sede attuativa: un approccio, si dirà, di "second best" (*i.e.* appartenente al migliore dei mondi possibili nella pratica).

### 3. Sanzione ottima e di *second best*: la pratica

In questo quadro di complessità, la Commissione Europea ha emanato nel 1998 i primi Orientamenti per il calcolo delle ammende, poi aggiornati nel 2006 per correggere alcune criticità emerse in sede di attuazione. Gli Orientamenti rappresentano un importante momento di sintesi tra il portato della letteratura economica in materia di *optimal fine* e la ultratrentennale prassi attuativa di Commissione Europea e Corte di Giustizia. Nella prospettiva di "*second best*" che caratterizza l'attività attuativa, le *Guidelines* del 2006, da un lato, prevedono criteri generali volti a garantire una trasparente attività sanzionatoria; dall'altro lato, recepiscono criteri più specifici e applicabili in concreto, che valorizzano i portati della letteratura in prospettiva attuativa.

Nel 2014, anche l'AGCM si è dotata delle Linee Guida, che recepiscono gli Orientamenti eurounitari con alcune differenze di modesta entità.

### 4. Il ruolo delle *guidelines* tra Autorità e giudice amministrativo: discrezionalità tecnica e metodologica

Il complesso di *guidelines* appena tratteggiato fornisce la cornice metodologica indispensabile per ancorare l'ampia discrezionalità tecnica di cui gode l'Autorità a una serie di parametri oggettivi, anche nell'ottica di consentirne un robusto vaglio giurisdizionale. Per tali ragioni, l'aderenza a tali principi nell'attività di (ri)determinazione giudiziale della sanzione verrà considerata, nell'analisi dei casi condotta nel presente lavoro, come il confine tra discrezionalità *tecnica* e discrezionalità *metodologica*.

La discrezionalità *tecnica*, secondo la tradizionale nozione di diritto amministrativo<sup>8</sup>, consiste nel ricorso a cognizioni tecniche o scientifiche, non appar-

zione inflitta per un comportamento dipenda dalla incerta probabilità di scoprire il comportamento stesso, come affermato da D. Schkade, C.R. Sunstein, D. Kahneman, *Do People Want Optimal Deterrence?*, in *John M. Olin Program in Law & Economics Working Paper*, n. 77, 1999.

8. *Ex multis*: F. Carnigella, *Corso di diritto amministrativo. Profili sostanziali e processuali*, vol. II, Giuffrè, 2011, 1460.

tenenti alle cc.dd. “scienze esatte” e aventi carattere specialistico, per l’esame di un fatto rilevante per l’esercizio del potere pubblico. Nel caso dell’*antitrust*, la discrezionalità tecnica si estrinseca prevalentemente in due fasi: la prima è quella della qualificazione del fatto nei termini binari di gravità/non gravità. Se il fatto è qualificato “grave”, l’irrogazione della sanzione è doverosa, e si procederà con la seconda fase, consistente nell’attività di quantificazione della stessa. Pur avendo ampi margini di valutazione, la determinazione della sanzione è vincolata da norme appartenenti a molteplici livelli gerarchici: Trattati dell’Unione Europea, Regolamenti eurounitari (Regolamento (CE) n. 1/2003) e norme correlate, leggi dello Stato (L. n. 689/1981 e L. n. 287/1990), fino a giungere alle Linee Guida emanate dall’Autorità stessa, espressione quest’ultime di un atto di auto-regolazione vincolante.

Il complesso normativo di Orientamenti e Linee Guida fissa un *common framework* affinché il giudizio “tecnico” riservato alle Autorità sia procedimentalizzato e segua una metodologia uniforme, rispondendo, così, a fondamentali esigenze di trasparenza dell’azione amministrativa e di rispetto del principio della parità di trattamento. Ciò non esclude, tuttavia, che le stesse Linee Guida consentano all’Autorità di discostarsi dalla metodologia *standard* in casi particolari<sup>9</sup>. Qualora ciò accada, si renderà, perciò, necessaria un’analisi del caso concreto e una motivazione specifica sul punto, che giustifichi il ricorso a criteri alternativi.

Passando, poi, al sindacato del giudice amministrativo che, come noto, è esteso al merito della sanzione, il discorso si fa, se possibile, più complesso. Come noto, il Giudice ha un sindacato di merito sulla sanzione più esteso di quello relativo al fatto, che si limita alla verifica che il provvedimento non esorbits dal margine di opinabilità presente nei profili tecnici valutati<sup>10</sup>.

Il sindacato sul fatto è quindi “intrinseco”, *i.e.* utilizza le stesse tecniche dell’Autorità, ma “non sostitutivo”, ossia il Giudice non può sostituire le proprie valutazioni a quelle dell’Autorità qualora il provvedimento non sia esorbitante rispetto ai margini di opinabilità presenti nei profili tecnici. Non può sfuggire, tuttavia,

9. Al punto 37 degli *Orientamenti* e in vari punti delle *Linee Guida*, sono presenti clausole di carattere generale che permettono alle autorità antitrust di derogare alla metodologia predeterminata in caso di necessità. In tali casi, tuttavia, sussiste un onere di motivazione aggiuntiva, che dia conto delle ragioni di tale distanziamento.

10. Superata la questione relativa alle vetuste categorie di sindacato forte/debole, la giurisprudenza ha individuato nuovi equilibri. Un recente esempio si trova, *ex multis*, in Cass. civ., Sez. Un., n. 1013/2014, e Cons. St., sez. VI, n. 740/2017, in cui si afferma che al sindacato pieno sul merito della sanzione si accompagna un sindacato sul fatto, che si estende ai profili tecnici il cui esame sia necessario per valutare la legittimità del provvedimento: il sindacato deve limitarsi alla verifica che il provvedimento non abbia esorbitato dal margine di opinabilità eventualmente presente nei profili tecnici. Qualora il margine non sia stato travalicato, il Giudice non potrà sostituire il proprio apprezzamento a quello dell’Autorità.

che la valutazione tecnica del fatto sia indissolubilmente legata all'ammontare della sanzione, sulla quale il sindacato attiene al merito, *i.e.* consente una piena sostituzione all'AGCM.

Passando ora in rassegna il potere di rideterminazione della sanzione in sede giurisdizionale, nell'esercizio del proprio scrutinio di merito il Giudice può pacificamente sostituirsi all'Autorità per rideterminare la sanzione. Tuttavia, ciò non implica che non incontri alcun limite. In effetti, il potere di rideterminazione è "sostitutivo"<sup>11</sup>, costituendo essenzialmente il riesercizio correttivo di un potere amministrativo dell'AGCM: ne discende che la rideterminazione giudiziale delle sanzioni dovrebbe soggiacere agli stessi parametri con cui le sanzioni vengono originariamente determinate dall'AGCM.

Poiché l'Autorità si è auto-vincolata all'applicazione delle Linee Guida, allo stesso modo il Giudice dovrebbe tenerne conto, al fine di inserirsi armoniosamente all'interno del sistema sanzionatorio. Un sistema sanzionatorio pubblicistico è coerente se rispetta regole chiare e predeterminate, a beneficio della certezza del diritto, e, in ottica di sistema, appare corretto che a determinare i parametri appositi, *i.e.*, le "regole del gioco", sia l'Autorità creata a tale scopo.

Si deve valorizzare, poi, il fatto che anche il Giudice beneficia di tutte le clausole che espandono la discrezionalità tecnica in deroga ai parametri predeterminati. In tali casi, tuttavia, è richiesta una motivazione rafforzata e specifica sulle ragioni dell'eventuale disallineamento, che dia pienamente atto delle circostanze eccezionali che rendono necessaria tale espansione dello scrutinio in favore dell'organo giurisdizionale.

Una conferma di quanto esposto si ha proprio nel frequente riferimento alle Linee Guida operato da parte della giurisprudenza più recente. Tali richiami, infatti, risulterebbero superflui laddove non si volesse attribuire alle stesse un ruolo di robusta bussola metodologica.

Così descritto il problema del sindacato sulle sanzioni, con discrezionalità *metodologica* s'intende tratteggiare una categoria residuale, che racchiude tutti i casi in cui, nell'esercizio del potere di rideterminazione, il Giudice abbia applicato una metodologia non prevista dalle Linee Guida e senza specificare le ragioni giustificative di tale scelta in motivazione. Con ciò si sottolinea che, nell'attività ordinaria e nel rispetto del suo pieno sindacato di merito, l'ampiezza del potere decisionale del Giudice non dovrebbe spingersi fino a mettere in discussione il quadro metodologico di determinazione della sanzione applicato dall'Autorità.

11. Cfr. R. Giovagnoli, testo scritto della Relazione tenuta al Convegno *Le Autorità amministrative indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello di vigilanza e regolazione dei mercati*, tenutosi presso la sede del Consiglio di Stato, il 28 febbraio 2013. L'autore sostiene che il sindacato di merito del giudice amministrativo sulle sanzioni incontrerebbe i medesimi limiti imposti all'AGCM.

Nella presente analisi, come si vedrà di seguito, è importante sottolineare che di tale discrezionalità metodologica non è rimasta alcuna traccia nella giurisprudenza più recente, a sottolineare che il percorso di maturazione iniziato con l'introduzione delle Linee Guida nazionali è ormai compiuto.

## 5. Data section

I dati utilizzati dal presente lavoro sono stati tratti dagli archivi dell'AGCM e del TAR Lazio (il "TAR"). Come anticipato, il lavoro rappresenta il completamento di un'indagine precedente, già pubblicata, ed è teso a verificare se, a partire dal 2015, anno in cui terminava l'analisi menzionata, si sia modificata l'attitudine del TAR nei confronti della rideterminazione.

L'indagine precedente (*Tab. 1*) aveva ad oggetto n. 119 sanzioni rideterminate all'esito dello scrutinio in primo grado, ossia quelle rideterminate direttamente dal TAR e quelle rideterminate dall'Autorità sulla base di quanto stabilito in quest'ultime pronunce, relative al periodo 2000-2016. Nel *dataset* sono riportate le vicende relative al ricorso dinanzi al giudice amministrativo in primo grado (*i.e.* l'ammontare della sanzione rideterminata, la motivazione principale del provvedimento giurisdizionale e l'esito del ricorso).

*Tab. 1 – Sanzioni AGCM in materia di tutela della concorrenza nel periodo 2000-2015 esiti dei giudizi di rideterminazione in primo grado*

	<i>n. di sanzioni</i>
Rideterminate dal TAR	39
Da rideterminare da parte dall'AGCM – con <i>remand</i> senza discrezionalità	76
Rideterminate dall'AGCM con <i>remand</i> e con discrezionalità	4

La prassi successiva si discosta notevolmente da quanto esposto. Prendendo in esame le pronunce successive (*Tab. 2*), nel periodo 2016-2021 si osservano le seguenti risultanze.

*Tab. 2 – Sentenze di primo grado nel periodo 2016-2021*

	<i>n. di sentenze</i>
Rideterminate dal TAR	5
Da rideterminare da parte dell'AGCM – con <i>remand</i> senza discrezionalità	32
Da rideterminare da parte dell'AGCM – con <i>remand</i> e con discrezionalità	0

Il cambiamento appare radicale: il TAR ha mutato indirizzo, applicando un approccio significativamente più ancorato alle Linee Guida, e adottando un approccio di completa discrezionalità tecnica. Non si riscontra più, in altre parole, alcuna sentenza in cui il TAR abbia applicato una discrezionalità metodologica. Il *revirement* in parola, pertanto, va nel senso di quanto auspicato (Castaldo *et al.*, 2018).

## 6. Approccio metodologico

L'obiettivo del presente studio è verificare i metodi e i percorsi argomentativi seguiti dal TAR nella rideterminazione delle sanzioni, valutando i profili di coerenza con la discrezionalità dell'AGCM. Come portato avanti in Castaldo *et al.* (2018), si è inteso analizzare i procedimenti di rideterminazione della sanzione a livello qualitativo, valutandoli in termini sia formali (a seconda dell'organo che ha concretamente proceduto alla rideterminazione) sia sostanziali (verificando il nesso tra causa di rideterminazione e tecnica utilizzata).

Tale analisi si propone di verificare eventuali discrasie tra i due organi, in termini di metodologia di valutazione, circa i criteri cui attenersi per (ri)determinare la sanzione. L'eventuale accertamento dell'applicazione di strumenti giuridici e percorsi argomentativi difformi nella quantificazione della sanzione disvelerebbe, infatti, il rischio di un *vulnus* nella funzione di *public deterrence* esercitata dall'ammenda. In altre parole, il giudice amministrativo che, in sede di valutazione dei ricorsi giurisdizionali, mancasse di applicare i principi e i criteri di calcolo dettati dal complesso normativo di Orientamenti e Linee Guida, senza adeguatamente motivarne le ragioni, potrebbe incidere sull'efficacia deterrente della sanzione. Laddove, poi, alla difformità metodologica si aggiungesse anche un approccio erratico, un'incertezza sulle tecniche seguite dal TAR nella rideterminazione distorcerebbe anche la propensione a ricorrere avverso le decisioni AGCM<sup>12</sup>.

Le valutazioni operate dal Giudice possono avere un profondo impatto sul percorso logico sottostante ciascun provvedimento sanzionatorio. Se, ad esempio, l'organo giudicante dovesse ravvisare la mancanza di un elemento (centrale, in termini di rilevanza, nella determinazione dell'importo irrogato), il cui peso percentuale sull'ammontare complessivo della sanzione non è specificato, l'operazione di rideterminazione non sarebbe automatica e immediata, ma complessa e tecnica. Per procedere a una nuova quantificazione, quindi, bisognerebbe riper-

12. A tal proposito, si noti che l'80% circa delle decisioni antitrust nazionali ha subito un ricorso giurisdizionale nel periodo 2000-2016.

correre le linee argomentative sulla cui base si è addivenuti alla determinazione originaria e valutare lo specifico valore da attribuire al passaggio della catena argomentativa posto in discussione.

Così descritti i rischi derivanti in sede di rideterminazione delle sanzioni dinanzi al giudice amministrativo, si analizzerà la prassi decisionale del TAR avendo riguardo alla tecnica e al percorso argomentativo utilizzati nel processo di riduzione delle sanzioni dell'AGCM.

Nella prassi giurisdizionale, la rideterminazione della sanzione, a valle di pronuncia, viene attuata secondo tre modalità: dal TAR direttamente, dall'AGCM con riesercizio della discrezionalità amministrativa (*i.e.*, consentendosi, così, una rivalutazione complessiva degli elementi costitutivi della sanzione) e a opera dell'AGCM in difetto di qualsivoglia riesercizio della discrezionalità amministrativa (*i.e.*, aderendo a direttive di dettaglio che vietano qualsiasi attività interpretativa/innovativa del giudicato da parte dell'Autorità).

L'approccio seguito muove dal singolo ricorso proposto da ciascuna impresa avverso un provvedimento sanzionatorio *antitrust* emanato dall'AGCM.

Dall'analisi dei ricorsi si enuclea la causa di rideterminazione sostenuta nell'*iter* logico del giudice amministrativo ponendola in relazione con la metodologia di calcolo scelta. Senza entrare nel merito delle decisioni del Giudice in relazione al fatto, ci si è interrogati – caso per caso – se la *ratio* adottata in sede di calcolo sia allineata ai criteri delle *guidelines*. I casi in cui gli argomenti proposti dal giudice amministrativo non poggiano sulle linee guida in assenza di esplicita motivazione sul punto, pertanto, vengono classificati nell'alveo della discrezionalità metodologica. Gli altri casi di ridetermina, invece, vengono classificati nell'ambito dell'attività di discrezionalità tecnica svolta nel *common framework* attuativo delle linee guida.

## 7. Numero delle osservazioni

Il numero totale di osservazioni, rappresentato dalle sentenze nelle quali il TAR ridetermina, direttamente o indirettamente, è di n. 156 (periodo 2000-2021).

## 8. Rideterminazione ad opera del TAR

Nell'analisi *dataset* 2000-2015, su cui si fondava lo studio precedente, si era rilevato che la rideterminazione ad opera del TAR era quella statisticamente più frequente, adottata in n. 39 casi, pari al 33% circa del totale.

L'analisi diacronica rivelava variazioni particolarmente significative tra il pe-

riodo 2000-2009, in cui prevale la discrezionalità metodologica, e il periodo 2010-2015, in cui la discrezionalità era prevalentemente tecnica<sup>13</sup>.

A completamento di quanto allora osservato, e in piena aderenza con l'evoluzione della prassi, il nuovo *dataset* 2016-2021 rivela che la rideterminazione delle sanzioni ad opera del TAR è ormai esclusivamente tecnica. Inoltre, i casi in cui il TAR procede direttamente a rideterminazione sono ormai scarsissimi: a fronte di un campione di n. 37 sentenze di rideterminazione individuate nel periodo 2016-2021, appena n. 5 (13,5%), tutte afferenti allo stesso provvedimento sanzionatorio, sono state rideterminate dal TAR senza rinvio all'AGCM.

## **9. Rideterminazione ad opera dell'AGCM su ordine del TAR, senza che l'AGCM rieserciti la propria discrezionalità amministrativa**

Nello studio precedente, si era osservato che la rideterminazione vincolata era la categoria più numerosa, essendo pari a oltre un terzo del totale. Anche in questo caso, occorre sottolineare una decisa accelerazione delle tendenze già note, che oggi è quasi integralmente costituita da questa categoria, che, nel periodo 2017-2021, vale ben n. 32 sentenze su n. 37 totali, l'86,5% del totale.

In questi casi, sebbene formalmente la rideterminazione provenga dall'AGCM, il disposto dei provvedimenti di ridetermina è interamente modellato sul contenuto precettivo della sentenza: l'Autorità, pertanto, non dispone di ulteriori margini di discrezionalità per valutare la fattispecie, e si limita a tradurre il *decisum* del giudice amministrativo in un nuovo provvedimento.

Tale modo di procedere, è invalso nella prassi a partire dal 2012: dall'esterno il sistema si presenta all'apparenza dualistico, poiché il Giudice si affida all'AGCM incaricandola di rideterminare la sanzione che ha essa stessa emanato, in realtà nei casi di specie il TAR vincola completamente l'attività decisoria dell'Autorità, limitandone il ruolo alla mera esecuzione di un'operazione matematica.

## **10. Rideterminazione ad opera dell'AGCM su ordine del TAR, con riesercizio di discrezionalità**

Nello studio precedente, l'ipotesi di specie era descritta come residuale, essendo presenti nel dataset 2000-2016 soli quattro casi<sup>14</sup> di riesercizio della discrezio-

13. A titolo di eccezione, si veda *contra* TAR Lazio, sez. I, n. 8674/2013.

14. Si tratta, oltre a quello esaminato, di ulteriori due ricorsi avverso il provvedimento n. 22521: TAR Lazio, sez. I, n. 3035/2012, *Italsempione s.p.a. c. AGCM* (con ottemperanza TAR

nalità amministrativa a seguito di sentenza, mentre ci s'interrogava in merito alle ragioni della riluttanza del Giudice verso questo *modus procedendi*.

Anche con l'aggiornamento del presente studio, relativo al periodo 2017-2021, l'interrogativo rimane irrisolto. In effetti, sul campione di n. 37 sentenze di rideterminazione, nessuna sentenza presenta un rinvio all'AGCM per la rideterminazione da parte dell'Autorità con riesercizio di discrezionalità.

Nonostante la sua attuale inutilizzazione, questo strumento presenta caratteristiche di grande versatilità, che lo rendono il più indicato a risolvere questioni particolarmente complesse, oppure a sanare eventuali vizi dell'atto originario sui quali il Giudice non può pronunciarsi senza rischiare di compromettere l'equilibrio complessivo del provvedimento.

Come rilevato a proposito della categoria precedente, l'adozione di un nuovo provvedimento innalza sia i costi processuali che il rischio di nuovi ricorsi strumentali: tali costi e tale rischio si ritengono giustificati solo in presenza di una effettiva necessità di riesame da parte dell'Autorità.

A causa della ristrettezza del campione (si segnala, peraltro, che tre casi su quattro sono stati originati dallo stesso provvedimento), non è possibile delineare linee di tendenza esaustive, se non, appunto, continuare a interrogarsi in merito alle cause dalla sua esiguità.

## 11. Conclusioni

Il lavoro, attraverso una ricostruzione della ricca letteratura presente a livello nazionale e internazionale, prende le mosse dai lineamenti di base della teoria della sanzione *antitrust* ottima e di quella in concreto raggiungibile. In tale ottica, il sistema delle *guidelines* europee e nazionali costituisce una cornice metodologica in grado di fornire un solido ancoraggio all'attività di determinazione della sanzione, sia a livello di Autorità sia in sede di vaglio giurisdizionale amministrativo.

Il presente contributo rappresenta una estensione dell'analisi condotta in Castaldo *et al.* (2018), con l'obiettivo di verificare se la tendenza emersa da parte del Giudice amministrativo di applicare in sede di rideterminazione della sanzione un approccio orientato alla discrezionalità tecnica (*i.e.*, *guidelines* europee e nazionali), a partire dal 2009 in poi, si sia poi ulteriormente consolidata nel periodo 2016-2021. La popolazione statistica di riferimento, infatti, in aggiunta alle n. 119 sentenze di rideterminazione giudiziale dinanzi al TAR nel periodo di riferi-

Lazio, sez. I, n. 3724/2013), e quello riguardante TAR Lazio, sez. I, n. 3033/2012, *Villanova s.p.a. c. A.G.C.M.* Rientra in questa categoria anche TAR Lazio, sez. I, n. 8778/2015, *Consiglio Nazionale Forense c. AGCM*.

mento 2000-2015 (già analizzate), prende in esame ora le ulteriori n. 37 sentenze nel periodo 2016-2021.

Nell'analisi dell'operato del Giudice, si è indagato il collegamento tra i vizi riscontrati nell'atto e tecnica di rideterminazione della sanzione utilizzata. Prescindendo dal sindacare le ragioni giuridiche poste alla base del processo di rideterminazione in sede di contenzioso amministrativo, in particolare, si è individuata la metodologia con cui il giudice amministrativo contabilizza la nuova sanzione, o meglio, motiva e lega nel dispositivo l'accolto con l'effettiva rideterminazione eseguita.

L'analisi complessiva delle sentenze, aggiornata nel presente lavoro al 2021, ha evidenziato la maturazione delle linee di tendenza già individuate in Castaldo *et al.* (2018).

La tendenza a un sempre più ampio utilizzo delle Linee Guida da parte del giudice amministrativo denota una maggiore focalizzazione sulla tecnica di contabilizzazione della sanzione. In prospettiva diacronica, i casi in cui il TAR si è mostrato meno sensibile alla metodologia delle Linee Guida, rideterminando secondo una metodologia originale (discrezionalità metodologica) sono esclusivamente i più risalenti nel tempo, mentre dal 2009 in poi, e in via esclusiva dal 2016 in poi, l'approccio tende a una verifica *step by step* che impiega gli stessi parametri valutativi utilizzati dall'Autorità, seppur talvolta la relativa motivazione non sia particolarmente estesa.

In altre parole, la prassi giurisdizionale ha attraversato una fase di graduale avvicinamento ai principi ispiratori e alle tecniche di quantificazione della sanzione previsti nelle Linee Guida: tale processo può ritenersi oramai compiuto e pienamente assestato.

## Bibliografia

- C. Aubert, P. Rey, W. Kovacic W., *The Impact of Leniency and Whistleblowing Programs on Cartels*, in *International Journal of Industrial Organization*, vol. 24, iss. 6, 2006, 1241-1266.
- E. Barbier De La Serre, E. Lagathu, *The Law on Fines Imposed in EU Competition Proceedings: Faster, Higher, Harsher*, in *Journal of Competition Law & Practice*, vol. 4, iss. 4, 2013, 325-344.
- G.S. Becker, *Crime and Punishment: An Economic Approach*, in *Journal of Political Economy*, vol. 76, n. 2, 1968, 169-217.
- M. Block, G. Sidak, *The Cost of Antitrust Deterrence: Why Not Hang a Price Fixer Now and Then?*, in *The Georgetown Law Journal*, vol. 68, n. 5, 1980, 1131-1139.
- M. Block, F. Nold, G. Sidak G., *The Deterrent Effect of Antitrust Enforcement*, in *Journal of Political Economy*, vol. 89, 1981, 429-445.

- P. Buccirosi, G. Spagnolo, *Optimal Fines in the Era of Whistleblowers: Should Price Fixers Still Go to Prison?*, in V. Goshal, J. Stennek (eds.), *The Political Economy of Antitrust*, Elsevier, 2007.
- A. Castaldo, M. Grantaliano, N.M. Faraone, *The Judicial Review of Antitrust Fines: A Swing Between Technical and Methodological Discretionality*, in *Mercato Concorrenza Regole*, vol. 3, Il Mulino, 2018.
- F. Caringella, *Corso di diritto amministrativo. Profili sostanziali e processuali*, II vol., Giuffrè, vol. II, 2011, 1460.
- R. Chieppa, *Le sanzioni delle Autorità indipendenti: la tutela giurisdizionale nazionale*, in *Giurisprudenza commerciale*, vol. 40, n. 2, 2013, 340-357.
- E. Combe, C. Monnier, *Fines Against Hard Core Cartels in Europe: The Myth of Over Enforcement*, in *The Antitrust Bulletin*, vol. 56, iss. 2, 2011, 235-275.
- J.M. Connor, R.H., Lande R.H., *The size of cartel overcharges: implications for US and EU fining policies*, in *The Antitrust Bulletin*, vol. 51, n. 4, 2006, 983-1022.
- J.M. Connor, *Optimal Deterrence and Private International Cartels*, 2006, 1-42, testo disponibile al sito: [ssrn.com/abstract=1103598](https://ssrn.com/abstract=1103598) o [dx.doi.org/10.2139/ssrn.110359](https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.110359) [consultato il 7 ottobre 2023].
- N. Fabra, M. Motta, *Antitrust Fines in Times of Crisis*, in *CEPR Discussion Paper*, n. DP9290, January 2013, 1-23, testo disponibile al sito: [ssrn.com/abstract=2210260](https://ssrn.com/abstract=2210260) [consultato il 7 ottobre 2023].
- D. Gerardin, *The EU Competition Law Fining System: A Reassessment*, in *TILEC Discussion Paper*, n. 2011-052, 2011, 1-59, testo disponibile al sito: [ssrn.com/abstract=1937582](https://ssrn.com/abstract=1937582) [consultato il 7 ottobre 2023].
- A. Giannaccari, *Storie minime di sanzioni: delitto e (quale) castigo?*, in *Mercato Concorrenza Regole*, vol. 3, 2013, 473-501.
- A. Giannaccari, C. Landi, *Le sanzioni antitrust nella prassi applicativa: si va nella città dolente*, in *Mercato Concorrenza Regole*, vol. 2, 2014, 201-240.
- D.H. Ginsburg, J.D. Wright, *Antitrust Sanctions*, in *Competition Policy International*, vol. 6, n. 2, 2010, 3-39.
- R. Giovagnoli, relazione tenuta al Convegno *Le Autorità amministrative indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello di vigilanza e regolazione dei mercati*, presso Cons. St., 28 febbraio 2013.
- Y. Katsoulacos, D. Ulph, *Antitrust Penalties and the Implications of Empirical Evidence on Cartel Overcharges*, in *The Economic Journal*, vol. 123, n. 572, 2013, F558-F581.
- W.M. Landes W.M., *Optimal Sanctions for Antitrust Violations*, in *The University of Chicago Law Review*, vol. 50, 1983, 652-678.
- M. Motta, M. Polo, *Leniency Programs and Cartel Prosecution*, in *International Journal of Industrial Organization*, vol. 21, 2003, 347-379.
- R. Pardolesi, *Privatizzare l'antitrust? Verso una nuova dimensione del private enforcement nel diritto della concorrenza*, in G. Bruzzone (a cura di), *Poteri e garanzie nel diritto antitrust*, Il Mulino, 2008, 201 ss.
- P. Rey, *Towards a Theory of Competition Policy*, in *Advances in Economics and Econometrics: Theory and Applications-Eight World Congress*, Cambridge University Press, 2003, 82-132.

- D. Schkade, C.R. Sunstein, D. Kahneman, *Do People Want Optimal Deterrence?*, in *Law & Economics Working Paper*, n. 77, 1999, 1-28.
- S. Souam, *Optimal Antitrust Policy Under Different Regimes of Fines*, in *International Journal of Industrial Organization*, vol. 19, 2001, 1-26.
- G. Spagnolo, *Optimal Deterrence Mechanisms Against Cartels and Organized Crime*, mimeo, University of Mannheim, 2003.
- F. Spagnuolo, *Il principio di proporzionalità tra vecchi e nuovi schemi interpretativi*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, fasc. 3-4, 2008, 1007 ss.
- G.J. Werden, M.J. Simon M.J., *Why price fixers should go to prison*, in *The Antitrust Bulletin*, vol. 32, 1987, 917-937.
- W. Wils, *Does the Effective Enforcement of Articles 81 and 82 EC Require Not Only Fines on Undertakings but Also Individual Penalties, in Particular Imprisonment?*, in C.D. Ehlermann (ed.), *European Competition Law Annuals*, Hart Publishing, 2002.
- , *The European Commission's 2006 Guidelines on Antitrust Fines: A Legal and Economic Analysis*, in *World Competition*, vol. 30, n. 2, 2007, 197-229.
- P. Van Cayseele, P.D.N. Camesasca, K. Hugmark, *The EC Commission's 2006 Fine Guidelines Reviewed from an Economic Perspective: Risking Over-Deterrence*, in *The Antitrust Bulletin*, vol. 53, n. 4, 2008, 1083 ss.
- C. Velkanovski, *Cartels Fines in Europe: Law Practice and Deterrence*, in *World Competition*, 2007, 65-86.
- A. Von Hirsch, A.E. Bottoms, E. Burney, P.O. Wikstrom, *Criminal Deterrence and Sentence Severity: An Analysis of Recent Research*, Hart Publishing, 1999.

# La tutela giurisdizionale effettiva dei diritti

Sul piano delle *public law disputes* in materia bancaria e finanziaria, ad un'amministrazione europea che si è venuta a costituire rapidamente con caratteristiche di notevole innovatività e impatto operativo, non ha ancora corrisposto una analoga definizione organica degli strumenti giurisdizionali (in senso lato) di revisione. Quale possa essere la risposta organizzativa più adeguata rispetto a questo stato di cose è tema complesso, che chiama in gioco limiti dei Trattati e scelte di politica del diritto di vertice, a livello europeo. La soluzione a questi dilemmi si giova di un dialogo tra dimensione europea e dimensione nazionale, e trova molteplici spunti in paralleli dilemmi che l'esperienza italiana ha affrontato definendo i confini del sindacato giurisdizionale e della tutela dei diritti rispetto a decisioni amministrative interne in campo economico finanziario. Il volume ha così inteso raccogliere, in un'aggiornata analisi critica di sintesi, lo stato di queste riflessioni e il loro percorso evolutivo.

**Mario Bertolissi** è professore emerito di Diritto costituzionale nell'Università di Padova; si è occupato, tra l'altro, di argomenti riguardanti la finanza pubblica nei suoi risvolti istituzionali, ed è avvocato, con esperienza ultratrentennale di patrocinante dinanzi alla Corte costituzionale.

**Marco Lamandini** è professore ordinario di Diritto commerciale nell'Università di Bologna e vicepresidente dell'*Academic Board dello European Banking Institute*, è stato il secondo Presidente del *Joint Board of Appeal* delle autorità finanziarie europee ed è attualmente membro dell'*Appeal Panel* del meccanismo unico di risoluzione. Ha pubblicato di recente, insieme a David Ramos Munoz, Finance, *Law and the Courts* (OUP, novembre 2023).

**Roberto Nania**, già professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università Roma La Sapienza, ha insegnato diritto pubblico e diritto costituzionale presso le Università di Sassari, Udine, Bologna e Roma La Sapienza, nella quale, a oggi, svolge attività didattica. I suoi lavori scientifici sono dedicati principalmente ai temi del costituzionalismo e dei diritti fondamentali.