



Meglio il giudice a Berlino (Lussemburgo)?

Garanzie difensive e termine per la conclusione dei procedimenti sanzionatori amministrativi nella necessaria prospettiva europea

[nota a Corte costituzionale, sentenza n. 151 del 12 Luglio 2021]

DI VITO RUBINO*

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. La questione giuridica e le vicende che hanno portato alla sentenza della Corte costituzionale. - 2.1. La pronuncia della Corte costituzionale n. 151/2021. - 3. Considerazioni “*de iure condendo*” e nella necessaria prospettiva “europea”. - 3.1. Alcune osservazioni preliminari in prospettiva “interna”. - 3.2. I profili “europei” pretermessi e il loro possibile impatto su vicende future dello stesso segno. – 3.2.1. Disciplina sanzionatoria e autonomia procedurale degli Stati membri. – 3.2.2. Un elemento ulteriore della valutazione: la tutela dei diritti fondamentali e la posizione del singolo. – 4. Brevi considerazioni conclusive.

1. Introduzione

La sentenza della Corte costituzionale n. 151 del 12 luglio 2021¹, che qui si commenta, affronta una questione dibattuta da tempo nella giurisprudenza italiana²: la mancanza nella

* Professore associato di Diritto dell’Unione europea, Università del Piemonte Orientale.

¹ Cfr. la sentenza della Corte costituzionale 12 luglio 2021, n. 151, nei giudizi di legittimità costituzionale dell’art. 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), promossi dal Tribunale ordinario di Venezia, in composizione monocratica, con tre ordinanze del 25 ottobre 2019, iscritte, rispettivamente, ai numeri 33, 34 e 35 del registro ordinanze 2020 e pubblicate nella *GURI* n. 11, prima serie speciale, dell’anno 2020.

² Per una disamina dettagliata delle posizioni della giurisprudenza di legittimità in merito si veda *oltre*, il secondo paragrafo.

nostra norma generale sulle sanzioni amministrative³ di un termine per la conclusione del procedimento e i suoi conseguenti effetti in termini di buona amministrazione e di violazione dei diritti fondamentali dei destinatari dei provvedimenti in oggetto.

Come meglio si chiarirà in prosieguo, a cavallo fra gli anni Novanta e i primi anni 2000 alcuni orientamenti di legittimità avevano cercato di porre rimedio a questa singolare lacuna normativa, richiamando per via analogica la disciplina generale sul procedimento amministrativo contenuta nella legge 241/90⁴.

Tuttavia, dopo una prima fase piuttosto controversa, le Sezioni Unite nel 2006⁵ hanno definitivamente escluso questa possibilità per ragioni formali, consegnando la materia all'inerzia del legislatore⁶ nonché alla sollecitudine (spesso scarsa) delle pubbliche amministrazioni chiamate a istruire e concludere i procedimenti in materia.

Gli incidenti di costituzionalità promossi dal Tribunale di Venezia e riuniti nel giudizio in commento rappresentavano, dunque, una opportunità notevole (forse, come si dirà meglio in prosieguo, irripetibile) per superare le criticità tecniche opposte dalla Corte di Cassazione alla soluzione maggiormente tutelante per i diritti dell'individuo nonché per indirizzare la materia verso una disciplina coerente non solo con i dettami della nostra Carta, ma, anche, con le fonti sovranazionali sui diritti dell'uomo.

Sebbene, infatti, il tema della pretesa punitiva dello Stato nei confronti di un cittadino che abbia violato un qualsiasi precetto a livello nazionale possa apparire questione puramente interna, i collegamenti della materia con una dimensione giuridica transnazionale sono sempre più frequenti non solo per la molteplicità di fonti internazionali che regolano i diritti fondamentali dell'individuo, ma anche perché l'interconnessione ordinamentale odierna - portata dalla elevatissima mobilità delle persone, delle merci, dagli effetti dell'economia digitale etc. - pone le vicende individuali sempre più frequentemente al crocevia di vari livelli ordinamentali sovrapposti, innescando il richiamo di norme e la produzione di effetti che non possono più essere contenuti in un orizzonte giuridico esclusivamente "nazionale".

Ciò è tanto più vero allorché le sanzioni amministrative si pongano direttamente a presidio di disposizioni dell'Unione europea (come nel caso oggetto della sentenza qui in commento, che riguardava vari illeciti in ambito di etichettatura e sicurezza alimentare, materia da tempo uniformata da regolamenti UE): in questo caso, infatti, le disposizioni sanzionatorie appartengono a quell'insieme di misure di "esecuzione" e di "adattamento" dell'ordinamento nazionale che ben possono dirsi collocate nell'area di proiezione del diritto UE, a partire dai Trattati e, ovviamente, dalla Carta dei diritti fondamentali.

³ Cfr. la legge 24 novembre 1981, n. 689, *Modifiche al sistema penale*, in *GURI*, n. 329 del 30-11-1981 - *Suppl. Ordinario*. Per cenni di carattere generale sulla materia sia consentito richiamare, *ex plurimis*, A. CARRATO, *L'opposizione alle sanzioni amministrative*, Milano, 2020; S. L. VITALE, *Le sanzioni amministrative tra diritto nazionale e diritto europeo*, Torino, 2018; F. GOISIS, *La tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni amministrative tra diritto nazionale ed europeo*, Torino, 2018; S. CIMINI, *Il potere sanzionatorio delle amministrazioni pubbliche*, Napoli, 2017; V. SCALESE, *Le sanzioni amministrative e il procedimento di opposizione*, Milano, 2015; F. TEDDE, A. VISENTIN, *L'opposizione alle sanzioni amministrative: flussi processuali*, Milano, 2013.

⁴ Cfr. la legge 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in *GURI* n. 192 del 18 agosto 1990.

⁵ Cfr. Cass. SS. UU. 27 aprile 2006 n. 9591, in merito alla quale si veda *infra*, par. 2.

⁶ In effetti, a tutt'oggi – dopo quasi vent'anni – il Parlamento non ha ancora provveduto a colmare la lacuna.

La riduzione delle fattispecie ricadenti in questo contesto a una scala di valori e priorità giuridiche meramente “nazionali” – che hanno nella Costituzione il proprio riferimento d’elezione e, al contempo, il proprio “confine” – può portare in casi del genere a risposte insoddisfacenti in termini di tutela delle posizioni giuridiche soggettive e di realizzazione degli interessi generali degli ordinamenti chiamati in causa.

È quanto si ritiene sia avvenuto nel caso in commento, ove purtroppo, come si dirà più in dettaglio nel prosieguo, l’esito del giudizio di costituzionalità non offre spunti nella direzione auspicata.

La Corte Costituzionale, infatti, non ha esaminato i profili di connessione della materia con ordinamenti sovranazionali, ai sensi dell’art. 117 Cost., e, sul versante interno, ha ritenuto di non poter superare il limite della discrezionalità legislativa nel determinare il termine applicabile concludendo con un semplice “monito” ad agire tempestivamente per colmare la lacuna rivolto al Parlamento.

Appare, dunque, di un certo interesse valutare se la pronuncia possa esaurire ogni spazio di discussione e, in caso negativo, se i soggetti che attualmente si trovino nelle medesime condizioni che hanno determinato la controversia da cui è originato il rinvio possano guardare ad un orizzonte ulteriore per ottenere tutela immediata dei propri diritti fondamentali.

2. La questione giuridica e le vicende che hanno portato alla sentenza della Corte costituzionale

La questione oggetto della sentenza in commento muove, come si accennava in apertura, da lontano.

La legge 689/81, introdotta nella c.d. “fase crescente” delle depenalizzazioni per disciplinare in linea generale i procedimenti sanzionatori amministrativi⁷, prevede un complesso *iter* che prende avvio con l’accertamento della violazione ad opera di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria per il tramite di un “verbale di constatazione e contestazione di illecito amministrativo” (cfr. art. 13) e si sviluppa in due fasi distinte: quella istruttoria, all’interno della quale l’incolpato può presentare scritti difensivi e chiedere di essere ascoltato personalmente (art. 18), nonché quella “decisoria”, che si conclude con l’adozione di una ordinanza di archiviazione (se il fatto non sussiste o non costituisce illecito amministrativo) o di “ingiunzione” (laddove, accertato il fondamento della contestazione, occorra quantificare e irrogare la relativa sanzione).

La disciplina in commento presenta una singolare lacuna “genetica”: non contiene alcun termine entro il quale l’Autorità amministrativa competente debba esaurire l’attività procedimentale sopra descritta, né, di conseguenza, alcuna “decadenza” a carico dell’amministrazione per l’ipotesi di ingiustificato ritardo nell’espletamento dell’istruttoria e nell’adozione della decisione finale.

L’unico termine che è dato rinvenire nella legge ha ben diversa natura: si tratta di quello di prescrizione del credito derivante dall’illecito, pari a 5 anni, peraltro suscettibile di

⁷ Le ragioni dell’introduzione nel nostro ordinamento di una disciplina generale sulla depenalizzazione e le diverse ondate di trasformazione di illeciti penali in illeciti amministrativi sono ben note e la letteratura in materia è troppo vasta per essere qui utilmente riepilogata. Per cenni di carattere generale e per ulteriori rinvii alla dottrina di settore sia consentito richiamare, *ex plurimis*, i contributi citati *supra* alla nota 3.

interruzione mediante il compimento di determinati atti nel procedimento, trattandosi di prescrizione “civilistica”⁸.

Come facilmente immaginabile, gli effetti della problematica descritta hanno rapidamente portato a un diffuso contenzioso che ha dato origine a due orientamenti giurisprudenziali contrapposti.

Secondo una prima posizione, l’assenza di una previsione su un aspetto così cruciale imponeva di intervenire per via interpretativa, non essendo concepibile dare luogo a procedimenti di siffatta natura con una durata potenzialmente indefinita (e, comunque, decisamente oltre i limiti di accettabilità).

La lacuna veniva, quindi, colmata richiamando, a mo’ di integrazione, il termine generale previsto dall’art. 2, par. 2, della legge 241/90⁹, nel frattempo intervenuta a disciplinare in linea generale tutti i procedimenti amministrativi, a mente del quale «nei casi in cui disposizioni di legge ovvero i provvedimenti di cui ai commi 3, 4 e 5 non prevedano un termine diverso, i procedimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali devono concludersi entro il termine di trenta giorni»¹⁰, termine, peraltro, suscettibile di allungamento fino a 90 o, addirittura, 180 giorni in ragione della particolare complessità del procedimento o delle esigenze organizzative delle amministrazioni procedenti¹¹.

Le sentenze che si sono espresse in tale direzione hanno in primo luogo posto in evidenza in la natura generale e “paradigmatica” della legge 241/90 rispetto alle disposizioni – anche specifiche – che regolano nel dettaglio l’*iter* procedimentale in ambito sanzionatorio¹²; in secondo luogo hanno sottolineato la necessità di temperare il principio di specialità (che vorrebbe, al contrario, la legge 689/81 quale unico riferimento normativo per i procedimenti *de*

⁸ Cfr. l’art. 28, par. 2, della l. 689/81, a norma del quale «l’interruzione della prescrizione è regolata dalle norme del codice civile».

⁹ Cfr. la legge 7 agosto 1990, n. 241 *cit.* nota 4.

¹⁰ La norma è stata oggetto di plurime modifiche nell’ultimo decennio, alcune delle quali hanno allungato il termine a 90 giorni. La versione inserita in questo commento è quella attualmente vigente.

¹¹ Cfr. i commi 3 e 4 della norma, secondo i quali «con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, (...) sono individuati i termini non superiori a novanta giorni entro i quali devono concludersi i procedimenti di competenza delle amministrazioni statali. Gli enti pubblici nazionali stabiliscono, secondo i propri ordinamenti, i termini non superiori a novanta giorni entro i quali devono concludersi i procedimenti di propria competenza. 4. Nei casi in cui, tenendo conto della sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell’organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento, sono indispensabili termini superiori a novanta giorni per la conclusione dei procedimenti di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali, i decreti di cui al comma 3 sono adottati su proposta anche dei Ministri per la pubblica amministrazione e l’innovazione e per la semplificazione normativa e previa deliberazione del Consiglio dei ministri. I termini ivi previsti non possono comunque superare i centottanta giorni, con la sola esclusione dei procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana e di quelli riguardanti l’immigrazione». Quanto, poi, ai procedimenti di competenza degli enti locali, la l. 69/2009 ha disposto (art. 7, comma 3) *inter alia* che «le regioni e gli enti locali si adeguano ai termini di cui ai commi 3 e 4 (...) dell’articolo 2 entro un anno dalla data di entrata in vigore (...)» della legge stessa.

¹² Cfr., *ex plurimis*, Cass. 6 marzo 2004, n. 4616, che, facendo proprie alcune considerazioni di dottrina segnala che «il conflitto tra le norme nella l. n. 241 del 1990 e le altre disposizioni di legge deve risolversi sulla base del criterio che la legge generale sul procedimento è diretta a offrire un minimo di garanzie, per cui, salvo che non si tratti di norma posteriore che ha inteso unicamente derogarvi, continuano ad essere applicabili le norme anteriori se assicurano un superiore minimo di garanzie. Non è applicabile il principio di specialità perché la legge 241 del 1990 ha inteso disciplinare con i suoi principi il descritto minimo per tutti i procedimenti amministrativi, ancorché regolati da specifiche disposizioni normative (...)».

quibus) con la necessaria tutela di alcuni precetti costituzionali, fra i quali spicca la durata ragionevole del procedimento¹³.

Infine alcune pronunce appartenenti a questo filone giurisprudenziale hanno superato l'obiezione relativa al fatto che di regola il superamento del termine di cui all'art. 2 l. 241/90 non consuma l'interesse pubblico ad agire (e, dunque, non farebbe venire meno il potere-dovere dell'amministrazione di concludere il procedimento, salva l'eventuale responsabilità – anche erariale – del funzionario colposamente in ritardo) ponendo in evidenza il fatto che in caso di adozione di una ordinanza-ingiunzione tardiva non si produrrebbe una “nullità” dell'atto (o, nelle categorie di conio giurisprudenziale per le patologie più gravi, una “inesistenza”), ma solo un vizio riconducibile alla violazione di legge, eccezionale mediante impugnazione tempestiva da parte del destinatario della ingiunzione¹⁴.

L'orientamento, oltre a poggiare su solidi argomenti logico-giuridici, sembrava godere anche del consenso della stessa Corte costituzionale ove si consideri che, pronunciandosi in tema di ingiustificata durata dei procedimenti disciplinari nei rapporti di pubblico impiego, la Consulta aveva riconosciuto al dipendente incolpato un vero e proprio “diritto alla decisione” in tempi certi e rapidi in forza della copertura della fattispecie assicurata dall'art. 24 della Costituzione¹⁵.

Senonché la constatazione della eccessiva brevità del termine generale di cui alla l. 241/90 (attualmente 30 giorni) rispetto alle facoltà difensive concesse all'incolpato aveva portato negli stessi anni al formarsi di un diverso orientamento¹⁶, divenuto rapidamente maggioritario, ostile a una simile mutazione e, dunque, propenso a individuare nell'unico termine di prescrizione quinquennale del diritto di credito la “barriera ultima” contro l'ingiustificato protrarsi dei procedimenti in questione¹⁷.

¹³ Ciò anche al fine di tutelare le garanzie difensive dell'oblato ai sensi degli artt. 27 e 111 Cost. Cfr., *ex plurimis*, Cass., 23 luglio 2003 n. 11434, secondo cui «non potendosi assolutamente prescindere nella materia in esame dalla previsione di un termine entro cui l'autorità amministrativa (...) è obbligata a provvedere, poiché ai sensi dell'art. 97 Cost. prevale l'esigenza di buon andamento dell'Amministrazione come elemento di regolarità e validità della procedura sanzionatoria e a tutela dell'interesse del cittadino a non rimanere esposto sine die all'erogazione di sanzioni, trova applicazione la normativa generale in materia di procedimento amministrativo di cui alla legge 241/90, che individua nella relativa attività il perseguimento dei fini determinati dalla legge sulla base di criteri di economicità, efficacia e pubblicità».

¹⁴ Cfr., *ex plurimis*, Cass. 15 giugno 1999, n. 5936, secondo cui la mancata precisazione della natura dei termini massimi per la conclusione del procedimento nelle norme che lo disciplinano non esonera l'Amministrazione dall'obbligo di provvedere con sollecitudine. Il superamento del termine generale di cui alla legge 241/90 non determina una sopravvenuta carenza di potere in capo alla stessa, bensì il fatto che il provvedimento risulterebbe «affetto dal vizio di violazione di legge e, cioè, da un vizio che non può essere rilevato d'ufficio (...) ma solo dedotto fra i motivi di opposizione agli effetti dell'eventuale disapplicazione dell'atto amministrativo illegittimo».

¹⁵ Cfr. la sentenza della Corte costituzionale 28 maggio 1999, n. 197, ove si legge che una simile garanzia «costituisce espressione di un principio generale ricollegabile all'esigenza che i procedimenti [disciplinari] abbiano svolgimento e termine in un arco di tempo ragionevole, onde evitare che il pubblico dipendente rimanga indefinitamente esposto alla irrogazione di sanzioni disciplinari» e che «i termini brevi trovano fondamento nell'esigenza di definire sollecitamente il procedimento, evitando situazioni di incertezza dannose per il buon andamento dell'amministrazione e lesive della posizione personale dell'incolpato (...)». In precedenza la Corte si era già espressa in termini nelle sentenze 22 dicembre 1988 n. 1128 e 11 marzo 1991 n. 104, tutte reperibili nel database on line sul sito www.cortecostituzionale.it.

¹⁶ Cfr., *ex plurimis*, Cass. 16 aprile 2003, n. 6014, in *Giust. Civ., mass.*, 2003, f. 4; 11 luglio 2003 n. 10920, in *Giust. Civ., mass.*, 2003, f. 7-8; 6 aprile 2004 n. 6769 3 6762; 10 novembre 2004 n. 21406; 28 dicembre 2004 n. 24053.

¹⁷ Cfr., a titolo esemplificativo, Cass. 24053/2004 *cit.*, secondo cui «il provvedimento irrogativo di una sanzione amministrativa pecuniaria, emesso dall'autorità amministrativa ex art. 18 della legge 24 novembre 1981 n. 689,

A chiudere il contenzioso in oggetto sono intervenute, come detto, le Sezioni Unite nel 2006 con una sentenza che ha sposato la tesi da ultimo illustrata¹⁸.

Secondo gli Ermellini «le disposizioni della l. 24 novembre 1981 n. 689 costituiscono un sistema organico e compiuto, nel quale non occorrono inserimenti dall'esterno (...). Un tale innesto non sarebbe comunque praticabile, in particolare, relativamente all'art. 2 comma 3 l. 7 agosto 1990 n. 241, che stabilisce il termine entro il quale il procedimento amministrativo deve essere concluso (...). Sia il termine di 90 giorni (...) sia quello di 30 giorni previsto nel testo originario sono incompatibili con le disposizioni della l. 24 novembre 1981, n. 689, che delineano un procedimento di carattere sostanzialmente contenzioso, scandito in fasi i cui tempi sono regolati, nell'interesse dell'incolpato, in modo da non consentire il rispetto di termini tanto brevi da parte dell'amministrazione (...)»¹⁹.

La sentenza concludeva, di conseguenza, nel senso che «resta naturalmente salva la necessità che la pretesa sanzionatoria venga fatta valere entro il termine di prescrizione di 5 anni dalla commissione della violazione (...) termine che non ha tuttavia natura procedimentale, ma sostanziale, perché il suo inutile decorso comporta l'estinzione del diritto alla riscossione».

2.1. La pronuncia della Corte costituzionale n. 151/2021

Rispetto allo scenario descritto, l'incidente promosso dal Tribunale di Venezia si pone come un tentativo di superare il consolidato orientamento di legittimità, affrontando la

non si deve concludere necessariamente nel termine di 30 giorni previsto in linea generale per la conclusione del procedimento amministrativo dall'art. 2 della l. 241 del 1990 (...) in quanto il procedimento contenzioso che porta all'adozione di una ordinanza di ingiunzione prevede il compimento di attività necessarie a garanzia degli interessati, che comportano una durata incompatibile con l'indicato termine di 30 giorni».

¹⁸ Cfr. Cass. SS. UU. 27 aprile 2006 n. 9591 *cit.* Per un commento alla sentenza si vedano F. IELPO, P.R. AMENDOLA, *L'insoddisfacente equilibrio tra garanzie giurisdizionali e procedurali: termine finale del procedimento sanzionatorio e conflitti di interesse nella gestione collettiva*, in *dirittobancario.it*, 2020; G. PIZZIRUSSO, *La natura giuridica delle sanzioni amministrative*, in *Altalex*, 2021, on line all'indirizzo <https://www.altalex.com/documents/news/2012/04/16/la-natura-giuridica-delle-sanzioni-amministrative>; S. CIMINI, *Il potere sanzionatorio delle amministrazioni pubbliche*, Napoli 2017, AA.VV., *La sanzione amministrativa. Accertamento, irrogazione, riscossione, estinzione, profili processuali. Le depenalizzazioni*, a cura di A. CAGNAZZO, S. TOSCHEIE, F. TUCCARI, Torino, 2016; F. GOISIS, *La tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni amministrative tra diritto nazionale ed europeo*, *cit.*; A. CARNABUCI, *Il termine per l'emanazione dell'ordinanza ingiunzione in materia di illeciti previsti dal Codice della strada*, in *Riv. giur. circ. e trasp.*, 2008, p. 1 ss.; S. PALLOTTA, *Brevi note sulla prescrizione nel sistema amministrativo punitivo: fondamento, durata, computo del termine e interruzione*, in *dirittoambiente.com*, 2008, pp. 1 ss.; G. DE FILIPPIS, *Le sanzioni amministrative. La giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione*, in *Filodiritto.it*, 2008, e, per *ult. cit.*, il mio lavoro *Sanzioni amministrative e termine per l'emanazione dell'ordinanza-ingiunzione: contrasti giurisprudenziali e possibili evoluzioni*, in *Alimenta*, 2006, pp. 3 ss. Per un commento generale alla questione dei tempi di definizione dei procedimenti amministrativi sia consentito rinviare, anche per ampia bibliografia in merito, a A. COLAVECCHIO, *L'obbligo di provvedere tempestivamente*, Torino, 2013.

¹⁹ Precisa, al riguardo la sentenza, quanto segue: «la contestazione (...) può avvenire fino a 90 giorni dall'accertamento (art. 14); se ne viene fatta richiesta entro ulteriori 15 giorni deve, poi, provvedersi a revisione d'analisi (art. 15); nei successivi 60 giorni è ammesso il pagamento in misura ridotta (art. 16); se questo non avviene, viene trasmesso il rapporto all'autorità competente (art. 17); ad essa gli interessati possono far pervenire scritti difensivi e documenti, nonché prospettare argomenti di cui si deve tener conto nel provvedimento (art. 18) (...). Peraltro nell'ambito in cui la disposizione è operante, l'inosservanza del termine da essa stabilito (...) non è causa di invalidità del provvedimento che sia stato emesso tardivamente, perché anche dopo la scadenza non viene meno il potere e dovere dell'amministrazione di attivarsi comunque per il soddisfacimento degli interessi pubblici affidati alla sua cura». Le deduzioni, come si chiarirà in prosieguo, sono frutto di una lettura incompleta della norma, che la sentenza della Corte costituzionale in commento avrebbe potuto correggere.

questione sul piano della incompatibilità della lacuna normativa in oggetto con numerosi principi costituzionali.

La vicenda giudiziaria di merito muoveva, come accennato nell'introduzione, dall'accertamento di una serie di illeciti in materia di etichettatura degli alimenti e sicurezza alimentare la cui istruttoria era durata oltre 4 anni prima dell'adozione del provvedimento ingiuntivo.

Le pene erano state contenute nei minimi edittali. Tuttavia il loro ammontare complessivo consisteva in diverse migliaia di euro e formava un precedente specifico ai fini di una eventuale recidiva infraquinquennale²⁰.

Alla Corte il giudice remittente prospettava, dunque, l'incompatibilità della lacuna normativa della l. 689/81 tanto con riferimento al principio di certezza del diritto, con riflessi anche nell'ambito del diritto sostanziale dell'Unione europea di cui le norme sanzionatorie costituivano attuazione (e, dunque, ai sensi dell'art. 117, 1° comma, Cost.) quanto in relazione all'art. 3 della Costituzione, tenuto conto del diverso trattamento accordato ad altre fattispecie munite di specifiche previsioni al riguardo.

Infine veniva ipotizzata la violazione degli artt. 24 e 97 Cost. per la lesione del diritto di difesa e delle garanzie difensive in un siffatto costruito normativo.

Analizzando le posizioni espresse dalle diverse parti intervenute in causa la Corte:

- dichiara che le censure ex art. 117 Cost. non possono essere esaminate per la mancanza nella ordinanza di remissione dell'indicazione delle norme interposte e di un «sia pur minimo percorso argomentativo a supporto della denunciata illegittimità costituzionale»;
- dichiara inammissibile, per il resto, la questione di costituzionalità sollevata dal Tribunale di Venezia in quanto postulerebbe una *reductio ad legitimitatem* mediante un'aggiunta non obbligata la cui scelta è prioritariamente affidata al legislatore.

Secondo la Corte, infatti, «a fronte della specifica esigenza di contenere nel tempo lo stato di incertezza inevitabilmente connesso alla esplicazione di una speciale prerogativa pubblicistica, quale è quella sanzionatoria, capace di incidere unilateralmente e significativamente sulla situazione giuridica soggettiva dell'incolpato, non risulta adeguata la sola previsione del termine di prescrizione del diritto alla riscossione di somme dovute per le violazioni amministrative, previsto dall'art. 28 della legge 689/81 (...) L'ampiezza di detto termine, di durata quinquennale e suscettibile di interruzione, lo rende inidoneo a garantire, di per sé solo, la certezza giuridica della posizione dell'incolpato e l'effettività del suo diritto di difesa, che richiedono congruità temporale tra l'accertamento dell'illecito e l'applicazione della sanzione». Senonché, «la omissione legislativa denunciata dal remittente non può essere sanata

²⁰ Cfr. L'art. 8bis della l. 689/81 che prevede che eventuali violazioni di norme della stessa indole successive a quella accertata con ordinanza-ingiunzione costituiscano "reiterazioni" e determinino gli effetti che la legge prevede. In materia di sicurezza alimentare si veda, a titolo esemplificativo, quanto previsto dall'art. 7 del decreto Legislativo 5 aprile 2006, n. 190 recante "*Disciplina sanzionatoria per le violazioni del regolamento (CE) n. 178/2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel settore della sicurezza alimentare*", pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 118 del 23 maggio 2006, a norma del quale «Nel caso di reiterazione delle violazioni previste dal presente decreto è disposta, in aggiunta alla sanzione amministrativa pecuniaria, la sospensione del provvedimento che consente lo svolgimento dell'attività che ha dato causa all'illecito per un periodo di giorni lavorativi da un minimo di dieci ad un massimo di venti».

da questa Corte, essendo rimessa alla valutazione del legislatore l'individuazione di termini che siano idonei ad assicurare un'adeguata protezione agli evocati principi costituzionali, se del caso prevedendo meccanismi che consentano di modulare l'ampiezza in relazione agli specifici interessi di volta in volta incisi».

La sentenza, peraltro, pur dichiarando inammissibili le questioni sottoposte dal remittente, si conclude lanciando un monito al legislatore: «il protrarsi della segnalata lacuna normativa rende ineludibile (...) un tempestivo intervento legislativo. Tale lacuna colloca, infatti, l'Autorità titolare della potestà punitiva in una posizione ingiustificatamente privilegiata che, nell'attuale contesto ordinamentale, si configura come un anacronistico retaggio della supremazia speciale della pubblica amministrazione».

3. Considerazioni “*de iure condendo*” e nella necessaria prospettiva europea

Come anticipato in apertura di questo lavoro, la sentenza in commento ha aggiunto alla criticità normativa un inatteso blocco giurisprudenziale che posticiperà ulteriormente la soluzione di un problema davvero urgente.

Con una “doppia mossa” la Corte costituzionale si è, infatti, sbarazzata della prospettiva europea, difficile da maneggiare e certamente “invasiva” rispetto alle logiche degli equilibri fra poteri interni, e ha auto-limitato la propria facoltà di intervento in nome di un rigoroso rispetto delle prerogative del legislatore.

La decisione preclude l'esame di eventuali ulteriori questioni di costituzionalità che dovessero essere sollevate incidentalmente da altri giudici, poiché la materia è stata definitivamente consegnata alla sollecitudine del Parlamento.

Resta, dunque, in questa sede solo la possibilità di indagare l'esistenza di altri approdi possibili, nel (non del tutto infondato) timore che l'azione normativa, pur necessaria, non trovi spazio *a brevis* nel calendario di una legislatura agli sgoccioli e nel pieno di una persistente emergenza sanitaria ed economica.

3.1. Alcune osservazioni preliminari in prospettiva “interna”

La prospettiva che si intende abbracciare per offrire qualche spunto di riflessione è prevalentemente sovranazionale: come meglio si chiarirà in seguito, è, infatti, in quella sede che possono essere individuate soluzioni capaci di incidere nell'immediato sulle vicende individuali di chi oggi si trovi coinvolto in questa trappola normativa e, al contempo, è possibile individuare un vincolo che spinga le Amministrazioni pubbliche a modificare le proprie prassi organizzative a prescindere dall'intervento di una novella normativa.

Appare tuttavia preliminarmente necessario segnalare che l'argomentazione giuridica della Corte costituzionale, anche a causa di un eccesso di sintesi dell'ordinanza di remissione, finisce per trascurare alcuni presupposti tecnici della materia e, in ogni caso, appare eccessivamente arrendevole di fronte a una situazione che richiedeva, al contrario, un po' di coraggio.

Nella descrizione delle ragioni di incompatibilità fra la l. 689/81 e la l. 241/90 la Corte ha fatto proprie le argomentazioni delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, incorporando alcuni passaggi assai discutibili: non emerge, infatti, nell'analisi delle norme in questione che

il termine dall'art. 2 della l. 241/90 - eventualmente applicato ai procedimenti *de quibus* - andrebbe conteggiato dalla ricezione del rapporto (e non dalla contestazione dell'illecito al trasgressore), di talché risulterebbe del tutto irrilevante la possibilità che l'oblato abbia 60 giorni di tempo per pagare la sanzione²¹; la durata del procedimento, inoltre, sarebbe suscettibile di sospensione *una tantum* in caso di istruttoria, sicché eventuali attività difensive di parte o la stessa audizione dell'incolpato risulterebbero perfettamente coerenti con la durata prevista in generale per tutte le procedure amministrative;²² infine i termini indicati dalla l. 241/90 possono essere allungati fino a 180 giorni dalle amministrazioni precedenti per istruttorie particolarmente complesse, coniugando così le diverse esigenze in campo²³.

Una sentenza interpretativa di rigetto avrebbe consentito una rivalutazione di questi elementi, valorizzando ciò che ad oggi resta denegato: una possibile compatibilità delle due fonti con un semplice sforzo interpretativo (della giurisprudenza) ed organizzativo (delle amministrazioni precedenti), sforzo che, come ulteriormente si preciserà *infra*, risulterebbe necessario anche in considerazione della possibile interferenza della lacuna normativa in discussione con il diritto dell'Unione europea.

Va, poi, osservato che l'approccio remissivo mostrato dalla Consulta nei confronti delle prerogative del legislatore non appare coerente con gli orientamenti più recenti della giurisprudenza costituzionale sulle c.d. "lacune normative".

Con riferimento alla materia penale, autorevole dottrina ha efficacemente sottolineato che «la Corte ha più volte forzato o superato la teorica crisafulliana delle rime obbligate. Siamo sicuramente lontani dalla tradizionale qualificazione della Corte come legislatore negativo, poiché da tempo si è riconosciuto l'inevitabile ruolo manipolativo delle sentenze costituzionali (...). In proposito occorre prendere atto del superamento dell'iniziale pregiudizio nei confronti delle tecniche manipolative e della parallela accettazione del ruolo espansivo della giurisprudenza costituzionale (...)»²⁴.

²¹ Questa circostanza aveva portato, al contrario, le SS.UU. a ritenere strutturalmente inconciliabile il termine generale contenuto nella l. 241/90 con i tempi del procedimento disciplinati dalla l. 689/81. Sul punto si rinvia ai commenti tecnici della dottrina specialistica già richiamati in precedenza, nota 18.

²² Cfr. art. 2, comma 7, l. 241/90.

²³ Cfr. art. 2, comma 4, l. 241/90.

²⁴ Cfr. G. DE VERGOTTINI, *La Corte costituzionale tra riaccentramento e riequilibrio del sistema*, in *Federalismi.it*, 27 gennaio 2021. Per ovvie ragioni di "sintesi" in questa sede non verrà affrontata la tematica delle "precedenze" in tema di risoluzione delle problematiche relative ai diritti fondamentali dell'individuo, su cui pure la vicenda in esame sembra fornire notevoli spunti di riflessione in ordine all'(in)opportunità di rivolgersi sempre e comunque prima alla Corte costituzionale (secondo la tendenza al "riaccentramento" espressa nella giurisprudenza più recente di quest'ultima). Sia consentito rinviare per alcuni spunti in materia a G. AMOROSO, *La doppia pregiudizialità – costituzionale ed europea – nel quadro della giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di giustizia*, in *Il Foro italiano*, 2020, Parte V, c. 265 ss.; F. DONATI, *La questione prioritaria di costituzionalità: presupposti e limiti*, in *Federalismi.it*, 27 gennaio 2021, p. 1 ss.; B. RANDAZZO, *Il 'riaccentramento' del giudizio costituzionale nella prospettiva di un sistema integrato di giustizia costituzionale*, *ibidem*, p. 144 ss.; A. RUGGERI, *Il giudice e la "doppia pregiudizialità": istruzioni per l'uso*, *ibidem*, p. 211 ss.; S. LEONE, *Doppia pregiudizialità: i rischi di un dialogo senza ordine*, in *Quaderni costituzionali*, 2021, p. 173 ss.; M. LOSANA, *Tutela dei diritti fondamentali e (in)stabilità delle regole processuali*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, p. 305 ss.; S. MANACORDA, *"Doppia pregiudizialità" e Carta dei diritti fondamentali: il sistema penale al cospetto del diritto dell'Unione europea nell'era del disincanto*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2020, p. 573 ss.; R. ROMBOLI, *Il sistema di costituzionalità tra "momenti di accentramento" e "di diffusione"*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2020, p. 1 ss.; I. MASSA PINTO, *Il giudizio d'incostituzionalità delle leggi in caso di doppio parametro (interno ed europeo): il conflitto sulle regole d'ingaggio*, in *ibidem*, p. 66 ss.; P. GAMBATESA, *Sulla scelta di esprimere simultaneamente la questione di legittimità costituzionale e il rinvio alla Corte di giustizia nelle ipotesi di doppia pregiudizialità*, *ibidem*, p. 150 ss.; C. MASCIOTTA, *La doppia pregiudizialità nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio*

In effetti, la Corte di recente è andata oltre le sentenze “additive” nel caso di omissioni legislative incostituzionali²⁵, inaugurando un nuovo orientamento capace al contempo di dare impulso a una azione celere del Legislatore e porre rimedio in concreto alla lesione di diritti costituzionali con una tutela differita ma, comunque, nello stesso giudizio.

Con le pronunce sul fine vita²⁶, la diffamazione a mezzo stampa²⁷ e l’ergastolo ostativo²⁸ la Corte costituzionale ha, infatti, superato le mere “sentenze monito” (cui può essere ascritta anche quella oggi in commento) attraverso un *escamotage* processuale: al fine di eliminare lacune normative incostituzionali preservando la discrezionalità normativa, con una ordinanza viene disposto il rinvio della trattazione per dare tempo al legislatore di intervenire a fronte di una ampia motivazione capace di orientarne l’attività, riservandosi la Corte, in caso di ulteriore inerzia, di pronunciare in via definitiva l’incostituzionalità della legge e, così, garantire la tutela dei diritti violati.

A fronte delle numerose critiche emerse dopo la prima “ordinanza pilota” nel c.d. caso *Cappato*²⁹, la relazione all’attività giudiziaria della Corte del 2019 ha sottolineato che un simile *modus operandi* non può configurare una ingerenza nell’attività legislativa assegnata al

sulle fonti, 2020, p. 1259 ss.; C. AMALFITANO, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale dopo l’obiter dictum della sentenza n. 269/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, fasc. 2, p. 1 ss.; G. RAPETTO, *Il significato europeo della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale sulla “doppia pregiudizialità” in materia di diritti fondamentali*, in *RivistaAIC*, 2019, p. 1 ss.; D. GALLO, *Efficacia diretta del diritto UE, procedimento pregiudiziale e Corte costituzionale: una lettura congiunta delle sentenze n. 269/2017 e 115/2018*, in *ibidem*, p. 159 ss.; S. CATALANO, *Doppia pregiudizialità: una svolta ‘opportuna’ della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2019, p. 2 ss.; N. LUPO, *Con quattro pronunce dei primi mesi del 2019 la Corte costituzionale completa il suo rientro nel sistema “a rete” di tutela dei diritti in Europa*, *ibidem*, 10 luglio 2019, p. 2 ss.; A. ANZON DEMMING, *Applicazioni virtuose della nuova “dottrina” sulla “doppia pregiudizialità” in tema di diritti fondamentali (in margine delle decisioni nn. 112 e 117/2019)*, *Osservatorio costituzionale*, 2019, p. 179 ss.; M. GALIMBERTI, *La quiete dopo la tempesta? I diritti fondamentali alla prova della doppia pregiudizialità nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, 2019, p. 1 ss.; ed *ivi per ult. cit.*

²⁵ In questa sede non è possibile dare conto in forma puntuale dell’evoluzione storica del rapporto fra l’attività legislativa e il ruolo della Corte costituzionale con riferimento alle c.d. “omissioni”. Sia consentito limitarsi, dunque, a richiamare il fatto che sin dalla sua entrata in funzione la Corte costituzionale ha avvertito la necessità di andare oltre il mero compito di caducare la legge mediante un “*contrarius actus*” ogni qualvolta ne fosse stata accertata l’incostituzionalità, per ritagliarsi degli spazi creativi o propulsivi che sono stati, in effetti, ricondotti a una sorta di attività nomogenetica, peraltro riconosciuta anche dalla Corte nella sua sentenza n. 118 del 1970. Sul punto si vedano le osservazioni contenute nel Quaderno predisposto in occasione della Conferenza delle Corti costituzionali europee *Problemi dell’omissione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Vilnius, 2-7 giugno 2008, disponibile [on line](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU199_Omissione_legislatore.pdf) sul sito www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU199_Omissione_legislatore.pdf, nonché, per ult. ricostruzioni di dottrina, sia consentito rinviare a M. D’AMICO, *Corte costituzionale e discrezionalità del legislatore in materia penale*, in *RivistaAIC*, n. 4/2016, *on line*.

²⁶ Cfr. l’ordinanza della Corte costituzionale n. 207 del 24 ottobre 2018 (in *GURI* il 16 novembre 2018) sul c.d. “caso Cappato”, cui ha fatto seguito la sentenza n. 242 del 22 novembre 2019, concernente l’illegittimità costituzionale dell’art. 580 c.p. nella parte in cui non prevede la non punibilità, a certe condizioni, di chi agevoli il suicidio di un paziente tenuto in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetto da una patologia irreversibile.

²⁷ Cfr. l’ordinanza della Corte costituzionale n. 132 del 9 giugno 2020 (in *GURI* il 1° luglio 2020) sulla incostituzionalità delle pene detentive per i reati di opinione, cui ha fatto seguito la sentenza n. 150 del 12 luglio 2021.

²⁸ Cfr. la recentissima ordinanza n. 97 del 11 maggio 2021 concernente la coerenza con la costituzione degli artt. 4-bis comma 1 e 58-ter della legge n. 354 del 1975, e dell’art. 2 d. l. n. 152 del 1991, convertito, con modificazioni, nella legge n. 203 del 1991, «nella parte in cui escludono che il condannato all’ergastolo, per delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all’art. 416-bis cod. pen. ovvero al fine di agevolare l’attività delle associazioni in esso previste, che non abbia collaborato con la giustizia, possa essere ammesso alla liberazione condizionale».

²⁹ Cfr. nota 19. Per un commento in merito si veda R. PESCATORE, *Caso Cappato-Antoniani: analisi di un nuovo modulo monitorio*, in *Osservatorio costituzionale*, 1/2020, 23 dicembre 2020, *on line*.

Parlamento perché «laddove vi sia un obbligo costituzionale di normare la materia, la discrezionalità legislativa si contrae, anche se della sola misura necessaria all'adempimento del dovere di attuare la Costituzione (...)»³⁰.

Appare altresì significativo il fatto che la Corte abbia adoperato questo strumento di recente anche per imporre l'allineamento del nostro ordinamento alle fonti sovranazionali vincolanti a fronte di una incomprensibile e ingiustificata inerzia del legislatore.

Nella già richiamata ordinanza concernente la diffamazione a mezzo stampa³¹, la Consulta si è mossa sulla scorta delle numerose sentenze della Corte di Strasburgo relative alla libertà di espressione (cfr. art. 10 CEDU), mentre l'ordinanza sull'ergastolo ostativo³² ha preso le mosse dalla giurisprudenza EDU sulla dignità della persona: in entrambe i casi nelle motivazioni si rinviene l'impellente necessità di conformare l'ordinamento italiano a quanto previsto dalla Carta, stanti i vincoli costituzionali in tal senso³³.

Orbene, non può non apprezzarsi la flessibilità di uno strumento come la “doppia pronuncia” appena descritta nei casi in cui ci si trovi di fronte a lacune per le quali l'intervento diretto (di natura additiva) della Corte finirebbe per avere un effetto prevaricante sull'autonomia del legislatore e notevoli conseguenze di carattere economico e sociale.

Appare, dunque, inevitabile rammaricarsi per il fatto che la Corte non abbia scelto anche nella vicenda qui in commento di fare ricorso a una ordinanza interlocutoria del genere, di modo da costringere il Parlamento a farsi carico dopo oltre vent'anni della questione, senza ulteriori (e ingiustificabili) rinvii.

3.2. I profili “europei” pretermessi e il loro possibile impatto su vicende future dello stesso segno

Non essendo andata come auspicato in precedenza, occorre prendere atto che la sentenza 115/2021 spalanca le porte al rischio di un protrarsi degli effetti della lacuna di cui si discute: l'intervento manutentivo sulla l. 689/81 avrebbe potuto (e dovuto) trovare spazio nell'ambito della delega legislativa contenuta nella l. 134/2021 di riforma del processo penale (che prevede – *inter alia* - modifiche della disciplina sulla conversione di alcune pene in sanzioni

³⁰ Cfr. la relazione pronunciata dal Presidente della Corte M. CARTABIA, *L'attività della Corte costituzionale nel 2019*, 28 aprile 2020, disponibile *on line* sul sito https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazione_cartabia/1_relazione.pdf.

³¹ Cfr. l'ordinanza 132 del 2020 *cit.*

³² Cfr. l'ordinanza 97 del 2021 *cit.*

³³ Si veda, a titolo esemplificativo, il passaggio dell'ordinanza 97/2021 ove la Corte sottolinea che «la Corte EDU ha chiarito che l'astratta comminatoria della pena perpetua non è un fatto in sé lesivo della dignità della persona, e, quindi, non costituisce un trattamento degradante (oltre che, eventualmente, inumano), a condizione, però, che siano previsti in astratto e che risultino realisticamente applicabili in concreto strumenti giuridici utili a interrompere la detenzione e a reimmettere i condannati meritevoli nella società». L'ordinanza si ispira a plurime sentenze in tal senso della Corte di Strasburgo, fra le quali è possibile ricordare quelle della Grande Camera del 12 febbraio 2008, *Kafkaris c. Cipro*; 29 aprile 2008, *Garagin c. Italia*; 9 luglio 2013, *Vinter e altri c. Regno Unito*; 15 dicembre 2015, *Gurban c. Turchia*; 16 aprile 2016 *Murray c. Olanda*; 17 gennaio 2017, *Hutchinson c. Regno Unito*; 12 marzo 2019, *Petukov c. Ucraina*, fino ad approdare alla più nota sentenza del 13 giugno 2019, *Viola c. Italia*, in cui la Corte ha affermato che la scelta collaborativa non può rappresentare l'unico parametro per identificare e misurare un percorso di effettiva risocializzazione del condannato, potendo quella scelta far difetto per ragioni diverse dalla conservazione del legame criminale.

amministrative³⁴), ma anche questa volta ciò non è avvenuto, palesando l'indifferenza del Parlamento per il tema in discussione.

V'è, quindi, da domandarsi se non sussistano altre vie per offrire soluzioni concrete all'*enpasse* normativo e giurisprudenziale descritto.

L'omesso esame nella vicenda che ci occupa dei profili di rilevanza sovranazionale tanto sul piano sostanziale che processuale apre la possibilità di individuare giurisdizioni e terreni diversi su cui giuocare la partita.

A questo riguardo è appena il caso di ribadire quanto accennato in premessa, ossia che nelle materie di competenza concorrente in cui l'Unione europea abbia adottato norme sostanziali (come il caso di specie, relativo al diritto alimentare) le sanzioni amministrative svolgono la funzione di rendere coercibili i relativi precetti e sono, dunque, da considerarsi alla stregua di vere e proprie forme di *enforcement* adottate dallo Stato membro tanto nel caso in cui la normativa derivata UE chieda esplicitamente agli Stati l'adozione di sanzioni "efficaci, proporzionate e dissuasive", quanto nella situazione in cui, a fronte del silenzio dell'ordinamento dell'Unione, il presidio sanzionatorio venga adottato a livello nazionale in chiave di leale cooperazione per garantire effettività alle fonti europee.

In un caso come nell'altro si tratta, dunque, di valutare se le scelte del legislatore nazionale siano sindacabili e in che misura.

3.2.1. Disciplina sanzionatoria e autonomia procedurale degli Stati

Per fornire risposta al quesito appena formulato è necessario muovere preliminarmente da uno dei temi "classici" dell'integrazione europea, ossia la c.d. "autonomia procedurale" degli Stati membri.

Infatti, pur a fronte dell'imposizione di un obbligo di risultato quale quello di munire le fonti derivate UE di coercibilità mediante un apparato sanzionatorio adeguato³⁵, il Legislatore UE non detta, di regola, specifiche norme né quanto all'*iter* per l'irrogazione delle pene, né con riguardo ai procedimenti per opporvisi.

La scelta sulla natura ed entità delle sanzioni e, con esse, sul procedimento per la loro irrogazione spetta, dunque, agli Stati: rientra, infatti, nella loro competenza, autonomia decisionale e organizzativa³⁶.

³⁴ Cfr. la legge 27 settembre 2021 n. 134, *Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari*, in *GURI* n. 237 del 4 ottobre 2021, in forza della quale il Governo dovrà emanare entro un anno più decreti legislativi che investiranno anche la l. 689/81 nella parte in cui prevede la conversione delle pene detentive fino a 1 anno in pene pecuniarie amministrative.

³⁵ Il dovere di presidiare il diritto UE con un adeguato apparato sanzionatorio inizialmente era fatto discendere per via interpretativa dalla leale cooperazione nell'applicazione decentrata del diritto comunitario. Oggi è sempre più frequente imbattersi in norme di diritto derivato UE che impongono agli Stati membri di adottare disposizioni di "criminalizzazione" delle condotte in violazione del diritto dell'Unione europea che rispecchiano il paradigma della efficacia, proporzionalità e dissuasività: nel caso qui in commento, ad esempio, simili obblighi si rinvengono nell'articolo 17, par. 2, comma 3, del regolamento (CE) n. 178/02 concernente i principi e requisiti generali della legislazione alimentare (in *GUUE* L 31 del 1° febbraio 2002, pp. 1 ss.), nonché nell'articolo 139 del recente regolamento 2017/625 sul controllo ufficiale e le altre attività ufficiali effettuate per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi (in *GUUE* L 95 del 7 aprile 2017, pp. 1 – 142).

³⁶ Cfr. in questo senso già in epoca risalente la sentenza della Corte di giustizia, 19 dicembre 1968, causa 13/68, *Salgoil SpA c. Ministero del Commercio estero*, in *Racc.*, 1968, p. 603 ss., secondo cui «spetta all'ordinamento

Com'è stato, tuttavia, giustamente osservato³⁷, non si tratta di un «dominio riservato» nel senso di quanto previsto, a titolo esemplificativo, dall'art. 2 par. 7 della Carta ONU, poiché nei casi in cui le norme procedurali o processuali siano funzionali all'applicazione del diritto dell'Unione europea, esse diventano strumento per garantirne l'effettività e devono assicurarne, di conseguenza, almeno la tutela giudiziaria effettiva, il primato e l'effetto utile³⁸.

Infatti, la Corte ha esplicitamente affermato che il rispetto delle forme e delle procedure nazionali «si deve conciliare con la necessità di un'applicazione uniforme del diritto

giuridico nazionale lo stabilire quale sia il giudice competente a garantire detta tutela e, a tale effetto, il decidere come debba qualificarsi la posizione individuale in tal modo tutelata» (spec. parte III, p. 615). L'elaborazione compiuta del principio dell'autonomia procedurale è generalmente ricondotta a due pronunce della Corte di giustizia 16 dicembre 1976, causa 33/76, *Rewe*, in *Racc.*, p. 1989, e 9 novembre 1983, causa 199/82, *San Giorgio*, in *Racc.*, p. 3595. Fra le pronunce più note, si vedano, altresì, le sentenze 14 dicembre 1995, cause riunite C-430/93 e C-431/93, *Van Schijndel e Van Veen*, in *Racc.*, p. I-4705; 9 dicembre 2003, causa C-129/00, *Commissione c. Italia*, in *Racc.*, p. I-4637; 13 marzo 2007, causa C-432/05, *Unibet*, in *Racc.*, p. I-2271; 7 giugno 2007, cause riunite C-222/05 a C-225/05, *Van der Weerd*, in *Racc.*, p. I-4233. Fra le ultimissime si veda la sentenza 21 gennaio 2021, causa C-308/19, *Consiliul Concurenței c. Whiteland Import Export SRL*, ECLI:EU:C:2021:47. La letteratura in merito è sterminata e non può essere, quindi, qui richiamata per intero. Sia consentito, a titolo puramente esemplificativo, riferirsi a A.M. ARNULL, *Article 47 CFR and national procedural autonomy*, in *Eur. Law Rev.*, 2020, p. 681 ss.; T. ROES, *On national administrative autonomy and the effectiveness of the preliminary ruling procedure: Belgium v. Commission*, in *CMLR*, 2020, p. 1229 ss.; L. CADIET, *L'autonomie procédurale dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne: réflexions naïves d'un Huron au Palais du Kirchberg*, in H. BURKHARD, K. LENAERTS (eds.), *The 50th Anniversary of the European Law of Civil Procedure*, London, 2020, pp. 203 ss.; R. WIDDERSHOVEN, *National procedural autonomy and general EU law limits*, in *Rev. eur. ad. law*, 2019, p. 5 ss.; G. CAGGIANO, *Il richiedente la protezione internazionale davanti al giudice tra tutela giurisdizionale effettiva e autonomia processuale degli Stati membri dell'Unione europea*, in *St. int. eur.*, 2019, p. 579 ss.; A. WALLERMANN, *Can two walk together, except they be agreed?: preliminary references and (the erosion of) national procedural autonomy*, in *Eur. Law Rev.*, 2019, pp. 159 ss.; G. GRECO, *A proposito dell'autonomia procedurale degli Stati membri*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2014, p. 1 ss.; L. SALVI, *L'accesso alla giustizia in materia ambientale nel quadro del bilanciamento tra effettività della tutela giurisdizionale nell'Unione e autonomia procedurale degli Stati membri*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, II, p. 262 ss.; P. MENGOZZI, *I rimedi procedurali in materia di appalti pubblici, l'autonomia procedurale degli Stati membri dell'UE e il caso Symvoulio*, in *St. int. eur.*, 2021, p. 137 ss.; F. ZAMMARTINO, *Autonomia procedimentale e autonomia processuale degli Stati membri nel processo di integrazione europea: le esperienze italiana e francese*, in *Rassegna dir. pub. eur.*, 2012, p. 145 ss.; A. DI MARCO, *I limiti all'autonomia procedurale in materia risarcitoria*, Università di Bologna, dottorato in diritto dell'Unione europea, ciclo XXIV, a.a. 2012, disponibile *on line*; D.U. GALETTA, *Procedural autonomy of EU Member States, paradise lost?: a study on the "functionalized procedural competence" of EU Member States*, Heidelberg, 2010; E. CANNIZZARO, *Autonomia processuale degli Stati membri e limiti derivanti dal diritto dell'Unione: la riforma della disciplina delle false comunicazioni sociali*, in R. MASTROIANNI (a cura di), *Il "falso in bilancio" tra ordinamento interno e ordinamento comunitario*, Napoli, 2010, p. 37 ss. e ID., *Sui rapporti fra sistemi processuali nazionali e diritto dell'Unione europea*, in *DUE*, 2008, p. 447 ss.; L. DANIELE, *Forme e conseguenze dell'impatto del diritto comunitario sul diritto processuale interno*, in *DUE*, 2011, p. 61 ss.; S. CASSESE, *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2007, p. 291 ss.; A. ADINOLFI, *La tutela giurisdizionale nazionale delle situazioni soggettive individuali conferite dal diritto comunitario*, in *DUE*, 2001, p. 41 ss.; R. MASTROIANNI, *Osservazioni in merito all'effettività del sistema italiano di tutela "decentrata" del diritto comunitario della concorrenza*, in *DUE*, 2001, p. 78 ss.

³⁷ Cfr. A. DI MARCO, *op. ult. cit.*, p. 25.

³⁸ Sul punto diffusamente si veda E. CANNIZZARO, *Sui rapporti fra sistemi processuali*, *cit.*, spec. pp. 457-458. Il tema si ricollega alla ben nota affermazione della piena legittimità di un sistema decentrato e diffuso di verifica della corretta applicazione del diritto dell'Unione europea da parte degli Stati membri per il tramite dell'azione dei privati avanti i giudici nazionali, contenuta nella sentenza *Van Gend en Loos* (cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 5 febbraio 1963, Causa 26/62, *Van Gend en Loos/Administratie der Belastingen*, in *Racc.*, 1963, p. 24), la materia processuale è stata attratta nell'alveo di quanto può rendere o non rendere effettivo il diritto comunitario, di talché ben si può ritenere orientamento consolidato che la portata e l'interpretazione del diritto dell'Unione non possono incontrare ostacoli per la eventuale sovrapposizione con l'organizzazione e le regole procedurali interne.

comunitario»³⁹, sicché «il giudice nazionale incaricato di applicare, nel quadro delle sue competenze, le disposizioni di diritto comunitario, ha l'obbligo di assicurare il pieno effetto di queste norme, disapplicando, se necessario, di propria autorità, tutte le disposizioni contrarie della legislazione nazionale, anche posteriori, senza che debba domandare o attendere l'eliminazione di questa per via legislativa»⁴⁰. D'altra parte agli Stati membri «non è consentito invocare difficoltà interne o norme dell'ordinamento nazionale, ancorché di natura costituzionale, per giustificare la mancata osservanza degli impegni e dei termini risultanti dalle direttive comunitarie»⁴¹.

In definitiva, la necessità di assicurare l'applicazione e il primato del diritto dell'Unione unitamente al rispetto del principio fondamentale della tutela giurisdizionale effettiva hanno finito per costituire dei veri e propri "limiti" all'autonomia procedurale degli Stati, i cui contenuti sono stati dettagliati da copiosa giurisprudenza comunitaria a partire dagli anni Settanta.

Com'è noto la Corte ha orientato i propri controlli in materia sulla base di tre principi: l'equivalenza, l'effettività e la non discriminazione, utilizzando come criterio di valutazione il canone della proporzionalità.

Quanto al primo aspetto, a partire dalle note sentenze *Rewe*⁴² e *San Giorgio*⁴³ la giurisprudenza della Corte ha ricordato che in mancanza di una specifica disciplina UE, la libertà organizzativa dell'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro deve garantire che le norme procedurali non siano meno favorevoli di quelle relative ad analoghe azioni del sistema processuale nazionale⁴⁴.

Si tratta, come appare evidente, dell'espressione del più generale principio di non discriminazione che permea tutto l'ordinamento UE, e che si traduce, nella sostanza, non solo in una eguaglianza formale (parità di accesso ai rimedi giurisdizionali), ma anche nella necessità di offrire una praticabilità "sostanziale" della tutela, di modo che le norme nazionali e i termini ivi previsti non possano essere ritenuti adeguati sol perché applicabili alle altre posizioni giuridiche interne.

Quanto alla "effettività" la Corte ha affermato che le regole procedurali nazionali non devono essere tali da rendere praticamente impossibile o particolarmente difficile la tutela di situazioni conferite dal diritto UE⁴⁵.

³⁹ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia 6 giugno 1972, causa 94/71, *Schlüter*, in *Racc.*, 1972, p. 307, punto 11.

⁴⁰ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia 9 marzo 1978, causa 106/77, *Simmenthal*, in *Racc.*, 1978, p. 629. Nello stesso senso 19 giugno 1990, causa C-213/89, *Factortame*, in *Racc.*, p. I-2433. V. anche Corte giust. 25 luglio 1991, causa C-208/90, *Emmot*, in *Racc.*, p. I-4269; 14 dicembre 1995, causa C-312/93, *Peterbroeck*, in *Racc.*, p. I-4599; 1° giugno 1999, causa C-126/97, *Eco Swiss*, in *Racc.*, p. I-3055; 21 novembre 2002, causa C-473/00, *Cofidis*, in *Racc.*, p. I-10875.

⁴¹ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia 11 aprile 1978, causa 100/77, *Commissione c. Italia*, in *Racc.*, 1978, p. 879, punto 21, in modo chiaramente corrente con il diritto internazionale, laddove l'art. 27 della Convenzione di Vienna stabilisce che «una parte non può invocare le disposizioni del suo diritto interno come giustificazione della non esecuzione del trattato».

⁴² Cfr. la sentenza 16 dicembre 1976, *Rewe*, *cit.*

⁴³ Cfr. la sentenza 9 novembre 1983, *San Giorgio*, *cit.*

⁴⁴ Cfr. la sentenza *Rewe*, *cit.*, punto 5.

⁴⁵ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia *San Giorgio*, *cit.*, punto 17 nonché le ulteriori pronunce 16 dicembre 1976, causa 45/76, *Comet*, *Racc.* p. 2043, punti 17 e 18; 27 marzo 1980, causa 61/79, *Denkavit italiana*, *Racc.* p. 1205, punto 23; 10 luglio 1997, causa C-261/95, *Palmisani*, *Racc.* p. I-4025, punto 28, e 17 luglio 1997, causa C-90/94, *Haahr Petroleum*, *Racc.* p. I-4085, punto 48; 15 settembre 1998, causa C-231/96, *Edis*, in *Racc.* p. I-4951,

Le sentenze al riguardo sono particolarmente abbondanti, ma ai fini che qui interessano è sufficiente ricordare come di recente, a proposito della presenza (o assenza) di termini procedurali per l'impugnazione di sanzioni nella materia *antitrust* a livello nazionale, la Corte abbia stabilito che «le norme nazionali che fissano i termini di prescrizione [o decadenza] devono essere concepite in modo da creare un equilibrio tra, da un lato gli obiettivi di garantire la certezza del diritto e la trattazione dei casi entro un termine ragionevole in quanto principi generali del diritto dell'Unione, e, dall'altro, l'attuazione effettiva ed efficace degli artt. 101 e 102 TFUE, al fine di rispettare l'interesse pubblico ad evitare distorsioni nel funzionamento del mercato interno dovute ad accordi o pratiche anticoncorrenziali (...). Al fine di stabilire se un regime nazionale di prescrizione stabilisca un siffatto equilibrio, occorre prendere in considerazione tutti gli elementi di tale regime, tra i quali possono figurare, in particolare, la data dalla quale inizia a decorrere il termine di prescrizione, la durata di tale termine nonché le modalità di sospensione o di interruzione di quest'ultimo»⁴⁶.

Una simile valutazione appare perfettamente coerente con il consolidato orientamento per cui un regime procedurale nazionale che, per motivi tecnici, osti in modo sistemico alla capacità di irrogare sanzioni effettive e dissuasive per infrazioni al diritto dell'Unione europea deve considerarsi atto a rendere eccessivamente difficile l'applicazione delle norme di tale diritto⁴⁷, poiché, in definitiva, v'è concorrenza di interessi: da una parte è necessario che le norme sostanziali UE trovino nel regime sanzionatorio nazionale uno strumento efficace per imporre l'applicazione; dall'altra la suddetta efficacia sarebbe minata alla base se i procedimenti applicativi non garantissero l'accertamento spedito della sussistenza o meno dell'illecito.

Analizzando la vicenda oggetto di questo commento alla luce dei canoni indicati dalla Corte è possibile constatare come tutti i parametri siano presenti e depongano per un certo grado di conflittualità fra la fonte nazionale in esame (*rectius*: la sua lacuna) e i principi fondamentali dell'effettività e del primato che delimitano l'autonomia normativa e organizzativa nazionale.

Un regime procedurale quale quello della l. 689/81 che rende possibile il rinvio *sine die* della decisione circa l'esistenza o meno di una violazione del diritto dell'Unione europea non possiede effetti realmente dissuasivi e rende eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti connessi a tali norme, con le conseguenze di cui si tornerà in conclusione.

Dunque, già sotto questo profilo l'evidente collegamento tracciato palesa la sindacabilità delle (non) scelte del Legislatore italiano, perché la procedura in questione priva di effettività il diritto dell'Unione europea in relazione al quale le sanzioni dovrebbero essere applicate.

3.2.2. Un elemento ulteriore della valutazione: la tutela dei diritti fondamentali e la posizione del singolo

Nel paradigma appena descritto si inserisce la crescente rilevanza dei diritti fondamentali dell'individuo nel contesto dell'integrazione europea.

punto 19; 15 settembre 1998, causa C-260/96, *Spac*, Racc. p. I-4997, punto 18; 17 novembre 1998, causa C-228/96, *Fallimento Aprile srl c. Amministrazione delle finanze*, in Racc., 1999, p. I-7164, punti 18-22.

⁴⁶ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia *Consiliul Concurentei cit.*, punti 49-50. Nello stesso senso si vedano anche le recenti sentenze 28 marzo 2019, causa C-637/17, *Cogeco Communications*, EU:C:2019:263, punto 45; 17 gennaio 2019, causa C-310/16, *Dzivev e a.*, EU:C:2019:30, punto 31 e ult. giur. *ivi cit.*

⁴⁷ Cfr., fra le molte, le sentenze della Corte di giustizia 2 maggio 2018, causa C-574/15, *Scialdone*, EU:C:2018:295, punto 29; 17 gennaio 2019, causa C-310/16, *Dzivev*, EU:C:2019:30, punto 30.

In effetti, il binomio effettività-primato del diritto dell'Unione europea / autonomia procedurale degli Stati pare oggi aver assunto le sembianze di un rapporto triangolare, all'interno del quale l'individuo e i suoi diritti giuocano un ruolo essenziale nel definire i margini di intervento regolatorio e di autonomia organizzativa a livello nazionale.

Conformemente agli insegnamenti della Corte di giustizia, la Carta dei diritti fondamentali può essere utilizzata quale parametro di valutazione delle disposizioni nazionali che si muovono nel campo d'azione del diritto UE⁴⁸ e si estende fino a influenzare situazioni giuridiche che, pur non rientrando direttamente nel proprio campo di applicazione ai sensi dell'art. 51 CDFUE, ne rimangono comunque implicitamente attratte sul piano strutturale (c.d. "effetti indiretti" della Carta, palesatisi con particolare evidenza nelle numerose recenti sentenze della Corte sullo stato di diritto⁴⁹).

Dunque, gli strumenti sanzionatori predisposti dagli Stati membri in relazione alla violazione del diritto dell'Unione europea possono essere suscettibili di analisi anche alla luce delle norme della Carta e, segnatamente – per quanto qui più interessa – in relazione al diritto a una buona amministrazione (cfr. art. 41 CDFUE), all'effettività dei rimedi giurisdizionali (cfr. art. 47 CDFUE), ai diritti di difesa (cfr. art. 48 CDFUE) e al principio di legalità (cfr. art. 49 CDFUE), il tutto tenendo conto, ovviamente, delle corrispondenti disposizioni della CEDU per finalità interpretative.

Quanto al primo profilo (buona amministrazione) è noto come l'art. 41 CDFUE sia formulato in modo tale da essere apparentemente riferito alle sole istituzioni, organi e organismi dell'Unione.

I suoi contenuti, tuttavia, potrebbero essere estensibili all'esecuzione delle norme UE nel contesto nazionale, tenuto conto che gran parte dei suoi precetti sono agevolmente invocabili

⁴⁸ La letteratura e la giurisprudenza sull' effettivo ambito di applicazione della Carta sono ormai troppo vaste per essere esaurientemente riepilogate in questo contesto. In estrema sintesi, il combinato disposto dell'art. 6 TUE e degli artt. 51-54 CDFUE delinea tre differenti contesti: 1) quali norme protettive capaci di dispiegare effetti giuridici diretti, ove il loro contenuto sia sufficientemente definito, tale da poter essere "giustiziabile" (cfr., *ex plurimis*, sentenze 15 gennaio 2014, causa C-176/12, *Association de médiation sociale c. Union locale des syndicats CGT et al.*, ECLI:EU:C:2014:2; 22 maggio 2014, causa C-356/12, *Wolfgang Glatzel c. Freistaat Bayern*, in *Racc. digit.*, ECLI:EU:C:2014:350;); 2) quali disposizioni che consentono di interpretare il diritto UE o verificarne la legittimità (cfr., *ex plurimis*, le sentenze 1° marzo 2011, causa C-236/09, *Association Belge des Consommateurs Test-Achats ASBL e altri c. Conseil des ministres*, in *Racc.*, 2011, p. I-00773 ss.; 13 maggio 2014, causa C-131/12, *Google Spain SL e Google Inc. c. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) e Mario Costeja González*, ECLI:EU:C:2014:317); 3) quali disposizioni alla luce delle quali è possibile controllare la correttezza e la legittimità delle disposizioni e delle misure nazionali che applicano o comunque si muovono nel campo di azione del diritto UE (cfr., *ex plurimis*, le sentenze 19 gennaio 2010, causa C- 555/07, *Seda Küçükdeveci c. Swedex GmbH & Co. KG.*, in *Racc.*, 2010, p. I-365 ss.; 26 febbraio 2013, *Åklagaren c. Hans Åkerberg Fransson*, cit.; 6 marzo 2014, *Cruciano Siragusa c. Regione Sicilia*, ECLI:EU:C:2014:126; 27 marzo 2014, causa C-265/13, *Emiliano Torralbo Marcos c. Korota SA e Fondo de Garantía Salarial*, ECLI:EU:C:2014:187; 30 aprile 2014, causa C-390/12, *Robert Pflieger e a.*, ECLI:EU:C:2014:281; 8 maggio 2014, causa C- 483/12, *Pelckmans Turnhout NV c. Walter Van Gestel Balen NV e a.*, ECLI:EU:C:2014:304; ordinanza 7 settembre 2017, cause riunite C-177-178/17, *De Marchi Gino sas e Graziano Garavaldi c. Ministero della Giustizia*, ECLI:EU:C:2017:656).

⁴⁹ Su cui sia consentito rinviare a A. RASI, *Effetti indiretti della Carta dei diritti fondamentali? In margine alla sentenza Commissione c. Polonia (Indépendance de la Cour suprême)*, in *European Papers*, 2019, p. 615 ss., con particolare riferimento alla ordinanza 24 giugno 2019, causa C-619/18, *Commissione c. Polonia (Indépendance de la Cour suprême)*, ECLI:EU:C:2019:615; A. TIZZANO, *Sui rapporti tra giurisdizioni in Europa*, in *DUE*, 2019, p. 1 ss.; M. E. BARTOLONI, *La natura poliedrica del principio della tutela giurisdizionale effettiva ai sensi dell'art. 19, par. 1, TUE*, in *DUE*, 2019, p. 245 ss.; F. DONATI, *La tutela dei diritti tra ordinamento interno ed ordinamento dell'Unione europea*, in *DUE*, 2019, p. 261 ss., ed *ivi* per *ult. cit.*

nei confronti di qualsiasi ente – anche nazionale – che agisca in applicazione del diritto dell’Unione europea⁵⁰.

L’inefficienza del procedimento sanzionatorio rileverebbe, in questo senso, sia per l’interferenza materiale con la piena efficacia delle norme UE sostanziali, derivante dalla lacuna normativa in commento, sia per la violazione del diritto ad una azione amministrativa spedita ed efficiente nel contesto di una lettura “allargata” dell’art. 41 CDFUE, volta a garantire una adeguata gestione delle procedure sanzionatorie connesse alle norme dell’Unione.

Nell’ottica descritta potrebbero assumere rilievo anche gli artt. 47 e 48 CDFUE, segnatamente con riferimento alle garanzie relative al giusto processo in termini di diritti di difesa, equa durata del procedimento e parità delle parti così come interpretati nel contesto dell’art. 6 CEDU.

È noto che la giurisprudenza della Corte EDU prima, e quella del Lussemburgo poi, hanno affermato che le sanzioni amministrative possono avere natura penale laddove il loro effetto sia equiparabile in termini di natura e gravità delle conseguenze.

In particolare la Corte di Strasburgo ha stabilito che la qualificazione formale attribuita a una sanzione dall’ordinamento nazionale ha una importanza relativa, dovendosi prioritariamente guardare al suo grado di afflittività e alle conseguenze sociali che ne possono derivare per stimarne la reale portata⁵¹.

La Corte di giustizia UE, a sua volta, con numerose sentenze⁵² formalmente autonome, ma concettualmente nel solco tracciato dalla Corte EDU, ha puntualizzato i criteri che possono

⁵⁰ Ciò, quantomeno, per il fatto che la disposizione della CDFUE in esame costituisce espressione di un principio generale dell’Unione e deriva dalle c.d. “tradizioni costituzionali comuni”, come affermato più volte dalla Corte di giustizia (cfr., *ex plurimis*, le sentenze 11 dicembre 2014, causa C-249/13, *Boudjlida*, ECLI:EU:C:2014:2431, punti 32-34 e 40; 8 maggio 2014, causa C-604/12, *H. N.*, ECLI:EU:C:2014:302, punto 49) Nel senso auspicato si veda per argomentazione completa nonché per *ult. cit.* il commento di P. PIVA all’art. 41 della Carta in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, Milano, 2017, p. 755 ss.

⁵¹ La giurisprudenza della Corte EDU che ha dato una svolta ai tradizionali “distinguo” di stampo formale fra sanzioni penali e sanzioni amministrative è nota, risalente nel tempo e abbondante. Senza pretesa di esaustività sia qui consentito ricordare anzitutto la sentenza del 8 giugno 1976, *Engel e al. v. Paesi Bassi*, serie A, n. 22, par. 82, con la quale la Corte ha affermato per la prima volta che «Se agli Stati contraenti fosse concesso di classificare a loro discrezione un illecito come disciplinare invece che penale, l’applicabilità di disposizioni fondamentali quali gli artt. 6 e 7 risulterebbe subordinata alla loro volontà sovrana. Una tale ampia possibilità di scelta risulterebbe incompatibile con gli obiettivi e il contenuto della Convenzione». Muovendo dunque, dalla considerazione che le qualificazioni delle fattispecie ad opera del diritto interno hanno un valore relativo, la Corte ha proceduto a stendere alcuni criteri autonomi che fanno perno soprattutto sulla natura e sulla gravità della sanzione. Con il primo termine (“natura”) ci si deve riferire al carattere principalmente afflittivo e non risarcitorio o riparatorio della sanzione, di talché la sua finalità sia di carattere general-preventivo (prevenire-reprimere-dissuadere dalla ripetizione di condotte simili). La gravità della sanzione viene stimata in relazione alla pena edittale massima e dipende da una valutazione al contempo soggettiva ed oggettiva: per le pene pecuniarie viene valutata la c.d. “afflizione personale”, ossia la possibilità che la sanzione incida sulla vita personale del condannato e che possa generare riprovazione sociale o professionale. Sul punto si vedano v., per analogia, le sentenze della Corte EDU; 21 febbraio 1984, *Öztürk c. Germania*, serie A n. 73, par. 53, e 25 agosto 1987, *Lutz c. Germania*, serie A n. 123, par. 54, nonché, più di recente, *Zolotoukhine c. Russia* del 10 febbraio 2009, ricorso n. 14939/03, par. 52 e 53; 27 settembre 2011, *Menarini Diagnostics s.r.l. c. Italie*, ricorso n. 43509/08, 4 marzo 2014, *Grande Stevens e altri contro Italia*, par. 42; *Nykaien v. Finlandia* del 20 maggio 2014, *Lucki v. Svezia* del 27 novembre 2014, *Kiivari v. Finlandia* del 10 febbraio 2015.

⁵² Cfr., *ex plurimis*, le sentenze della Corte di giustizia 5 giugno 2012, causa C-489/10, *Bonda*, EU:C:2012:319; 26 febbraio 2013, causa C-617/10, *Åkerberg Fransson*; EU:C:2013:105; 20 marzo 2018, causa C-524/15, *Luca Menci*, ECLI:EU:C:2018:197, nonché, in pari data, causa C-537/16, *Garlsson Real Estate SA, Stefano Ricucci e Magiste International SA c. Consob*, ECLI:EU:C:2018:193, e cause riunite C-596/16 e C-597/16, *Enzo Di Puma*

condurre a una siffatta qualificazione sostanziale: queste sono, oltre alla definizione formale data alla fattispecie nell'ordinamento interno, anche la natura dell'illecito e il grado di severità della sanzione in sé.

In un simile contesto l'applicazione delle norme della Carta sui diritti di difesa non possono essere limitate ai soli procedimenti sanzionatori qualificati come "penali" dal diritto nazionale, ma si estendono – indipendentemente da tale qualificazione – a qualsiasi procedimento che possa considerarsi tale in base agli altri criteri enucleati dalla giurisprudenza UE: la finalità concretamente repressiva delle fattispecie sanzionatorie e la natura afflittiva delle pene comminate⁵³.

Orbene, quanto al primo aspetto la Corte ha chiarito che «la mera circostanza che [la sanzione] persegua parimenti una finalità preventiva non è idonea a privarla della sua qualificazione di sanzione penale. Infatti (...) rientra nella natura stessa delle sanzioni penali che esse tendano sia alla prevenzione sia alla repressione dei comportamenti illeciti. Per contro, una misura che si limiti a risarcire il danno causato dall'illecito in questione non riveste natura penale»⁵⁴.

D'altra parte, con riferimento al criterio quantitativo, la Corte non effettua, di regola, una valutazione in senso assoluto, ma in ragione della valenza deterrente derivante dal valore della sanzione che deriva dalla moltiplicazione del profitto dell'illecito. Infatti, secondo i Giudici del Lussemburgo, «occorre rilevare che una sanzione amministrativa pecuniaria che può raggiungere l'importo di dieci volte il prodotto o il profitto conseguito [in relazione all'illecito] presenta un grado di gravità elevato, tale da corroborare la tesi secondo cui tale sanzione riveste natura penale ai sensi dell'articolo 50 della Carta»⁵⁵.

Nel caso qui in commento è già stato anticipato che le sanzioni previste dalla normativa italiana hanno carattere afflittivo e deterrente, poiché infliggono pene pecuniarie che possono

c. Consob e Consob c. Antonio Zecca, ECLI:EU:C:2018:192. Per una ulteriore conferma in tal senso si veda, da ultimo, la sentenza della Corte 2 febbraio 2021, causa C-481/19, *DB c. Consob*, ECLI:EU:C:2021:84, spec. punto 42. La letteratura in materia è ormai troppo vasta per essere citata in modo esauriente. Sia consentito, perciò, rinviare a A. MANGIARACINA, *Il ne bis in idem*, Torino, 2021, *passim*; P. DE PASQUALE, Il divieto di *ne bis in idem* e i reati tributari, in G. CAGGIANO (a cura di), *Integrazione europea e sovranazionalità*, Bari, 2018, p. 261 ss.; A. PISANESCHI, *Le sanzioni amministrative della Consob e della Banca d'Italia: gli indirizzi delle giurisdizioni sovranazionali e le problematiche applicative interne*, in *Riv. trim. dir. ec.*, 2020, p. 81 ss.; E. BINDI, A. PISANESCHI, *Sanzioni Consob e Banca d'Italia. Procedimenti e doppio binario al vaglio della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, Torino, 2018, *passim*; F. MUCCIARELLI, *Illecito penale, illecito amministrativo e ne bis in idem: la corte di cassazione e i criteri di stretta connessione e di proporzionalità*, in *DPCE on line*, 2018; N. RECCHIA, *Note minime sulle tre recenti sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea in tema di ne bis in idem*, in *Eurojus*, 2018, <http://rivista.eurojus.it/note-minime-sulle-tre-recenti-sentenze-della-corte-di-giustizia-dellunione-europea-in-tema-di-ne-bis-in-idem>; B. NASCIBENE, *La sentenza Grande Stevens. Problemi e prospettive*, in *Eurojus*, 2014, <http://rivista.eurojus.it/la-sentenza-grande-stevens-problemi-e-prospettive>, e ID., *Autorità amministrative indipendenti e sanzioni "penali". Un'occasione di confronto fra CEDU e diritto UE*, *ibidem*, <http://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/2014/07/Grande-Stevens-ed-altro-Eurojus-1.pdf>; B. VAN BOCKEL (ed.), *Ne bis in idem in EU Law*, Cambridge, 2016, *passim*.

⁵³ Cfr. sul punto, in particolare, le sentenze *Bonda*, *cit.*, punto 37; *Åkerberg Fransson*, *cit.*, punto 35; *Menci*, *cit.*, punto 31; *Garlsson*, *cit.*, punto 32; *Di Puma*, *cit.*, punto 40, *DB c. Consob*, *cit.*, punto 42.

⁵⁴ Cfr., fra le altre, la sentenza *Menci*, *cit.*, punto 33. Così, a titolo esemplificativo, una ordinanza meramente ripristinatoria, quale l'ordinanza di demolizione di un abuso edilizio, nell'ottica descritta non può assumere valenza penale.

⁵⁵ D'altra parte se così non fosse potrebbe dirsi violato il precetto contenuto nelle norme di cui si discute, che impongono agli Stati membri di dotarsi di sanzioni efficaci e dissuasive, la cui concreta deterrenza è, dunque, una premessa postulata dal diritto UE stesso.

moltiplicare anche più di 10 volte il valore della fattispecie illecita⁵⁶ e non si limitano a garantire il ripristino della situazione di legalità violata. Esse sono, inoltre, cumulabili fra di loro, moltiplicabili per ciascuna fattispecie concretamente rilevata⁵⁷ e possono dare origine a sanzioni ulteriori in caso di recidiva.

Il soggetto coinvolto, quindi, può essere destinatario di pene pecuniarie il cui ammontare può raggiungere le decine di migliaia di euro anche per fattispecie di valore commerciale assai modesto, ove si consideri il costo dei prodotti oggetto di etichettatura o di violazioni igienico-sanitarie.

Se così è, la qualificazione della sanzione consente di valutare a sua volta i profili procedurali (ivi inclusa l'assenza di un termine definito per la conclusione dell'istruttoria e il rischio di una pendenza *sine die* dell'imputazione) alla stregua dei criteri del giusto processo, richiamando, all'uopo, quanto stabilito dalla Corte di Strasburgo in merito all'art. 6 CEDU sulle attività di indagini e di polizia finalizzate alla formazione dell'accusa prima del dibattimento⁵⁸,

⁵⁶ In materia di etichettatura degli alimenti le disposizioni risalenti contenute nell'art. 18 del d.lgs. 109/1992, *Attuazione delle direttive (CEE) n. 395/89 e (CEE) n. 396/89, concernenti l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari* (in *GURI* n. 39 del 17 febbraio 1992) prevedevano una pena pecuniaria fino a 9.500 euro per ciascuna etichetta irregolare. La disciplina attuale, contenuta nel d.lgs. 231/17, *Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (UE) n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori e l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del medesimo regolamento (UE) n. 1169/2011 e della direttiva 2011/91/UE, ai sensi dell'articolo 5 della legge 12 agosto 2016, n. 170 «Legge di delegazione europea 2015»*, (in *GURI* n. 32 del 8 febbraio 2018), prevede per le medesime fattispecie una sanzione da 3.000 a 24.000 euro (cfr. art. 3). Numerose fattispecie possono, poi, rientrare nell'ambito di competenza dell'Autorità Garante Concorrenza e Mercato come pratiche commerciali sleali e dare origine a sanzioni potenzialmente milionarie (cfr. il d.lgs. Decreto Legislativo. 6 settembre 2005, n. 206, *Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229*, in *GURI* 8 ottobre 2005, n. 235). In effetti di recente ha fatto scalpore la sanzione di 1.000.000 di euro comminata dall'AGCM alla nota catena di supermercati Lidl per l'etichettatura di alcune confezioni di pasta ritenute ingannevoli quanto all'origine (cfr. il provvedimento dell'AGCM n. 28059 del 20.12.2019 – "PS11387 – PASTA LIDL – ITALIAN SOUNDING", pubblicato nel *Bollettino* n. 3 del 20 gennaio 2020). In materia di sicurezza alimentare il d.lgs. 6 novembre 2007, n. 193, *"Attuazione della direttiva 2004/41/CE relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare e applicazione dei regolamenti comunitari nel medesimo settore"* (pubblicato in *GURI* n. 261 del 9 novembre 2007, n.228) prevede sanzioni variabili da 1.000 a 30.000 euro per ciascun illecito rilevato (cfr. art. 6).

⁵⁷ Nella normativa italiana sulle sanzioni amministrative non è, infatti, previsto l'istituto della c.d. "continuazione", ossia quella regola, contenuta nell'art. 81 cpv c.p., in forza del quale più illeciti posti in essere nella realizzazione di un medesimo disegno criminoso danno origine a una sola pena, calcolata sulla base del reato più grave ed aumentata in funzione dell'entità delle altre norme violate. Pertanto più illeciti amministrativi realizzati nell'ambito della medesima attività e nello stesso contesto danno origine ad altrettante sanzioni separate, senza possibilità di alcuna riduzione.

⁵⁸ La giurisprudenza della Corte EDU al riguardo è chiara. Sia consentito, in via di estrema sintesi, ricordare che l'articolo 6 della Convenzione investe tanto la condotta delle pubbliche autorità nel loro complesso, quanto il dovere degli Stati di organizzare i propri uffici in modo da permettere loro di rispondere alle esigenze della disciplina in commento. Quanto, poi, all'estensione dell'art. 6 CEDU alle fasi "*ante-causam*", è stato osservato che, per quanto la norma abbia come finalità principale quella di assicurare un processo equo di fronte a un «tribunale» competente a decidere sulla fondatezza del capo d'accusa «esso non si disinteressa delle fasi antecedenti il dibattimento» (cfr. le sentenze della Corte EDU 27 novembre 2008, *Salduz c. Turchia*, par. 50; *Sarikaya c. Turchia*, 22 aprile 2004, par. 64; 20 aprile 2004, *Laska e Lika c. Albania*, par. 62). La Corte ha, in effetti, più volte ribadito che le garanzie del c.d. "giusto processo" si applicano, in realtà, ben prima e all'insieme della procedura che porta alla sentenza, compresa, dunque, la fase dell'inchiesta della polizia e le c.d. "indagini preliminari" (cfr. Corte EDU, sentenze 21 settembre 2006, *Pandy c. Belgio*, par. 50; 8 febbraio 1996, *John Murray c. Regno Unito*, par. 62), perché l'eventuale negazione del principio dei diritti riconosciuti dall'art. 6 potrebbe compromettere gravemente il carattere equo del processo (cfr. le sentenze della Corte EDU 12 gennaio 2010, *Vera Fernandez – Huidobro c. Spagna*, par. 109; 11 dicembre 2008, *Panovitis c. Cipro*, par. 64). Sicché, com'è stato giustamente concluso, «l'art. 6 si applica (...) da un estremo all'altro della procedura relativa alla determinazione della fondatezza di un'accusa penale fino al momento della fissazione di una pena» (cfr. S. BARTOLE, P. DE SENA,

id est la necessità di consentire in concreto i diritti di difesa del soggetto incolpato (fra i quali campeggia il diritto alla prova, che l' indefinito allungarsi nel tempo della fase preliminare del procedimento tende ad annacquare o a cancellare del tutto), nonché la ragionevole durata del procedimento nel suo complesso (qui, come detto, potenzialmente indefinita).

La ricostruzione della fattispecie alla luce dei richiamati principi chiama in causa, infine, anche la questione del diritto a un ricorso effettivo, tenuto conto che l'attuale art. 47 CDFUE, offre una tutela ampia, incorporando il corrispondente principio generale del diritto dell'Unione già dichiarato dalla Corte di giustizia estensibile anche all'applicazione nazionale del diritto dell'Unione⁵⁹.

Le suddette valutazioni andrebbero effettuate, naturalmente, tenendo in considerazione il principio di legalità nell'ordinamento dell'Unione europea, tenuto conto che la Corte di giustizia nella sua giurisprudenza più recente⁶⁰ ne ha ricostruito esattamente la portata tanto in relazione all'art. 7 CEDU⁶¹ quanto alle tradizioni costituzionali comuni⁶², aprendo la porta ad una tutela potenzialmente anche più elevata dei profili ad esso riconducibili.

Infatti, il principio di legalità non solo impone la predeterminazione *ex lege* di rigorosi criteri di esercizio del potere, della configurazione della norma di condotta la cui inosservanza è soggetta a sanzione, della tipologia e della misura della sanzione stessa e della struttura di eventuali cause esimenti, ma deve necessariamente modellare anche la formazione procedimentale del provvedimento afflittivo con specifico riguardo alla scansione cronologica dell'esercizio del potere. Ciò in quanto la previsione di un preciso limite temporale per la irrogazione della sanzione costituisce un presupposto essenziale per il soddisfacimento dell'esigenza di certezza giuridica, in chiave di tutela dell'interesse soggettivo alla tempestiva definizione della propria situazione giuridica di fronte alla potestà sanzionatoria della pubblica amministrazione, nonché di prevenzione generale e speciale⁶³.

Non c'è dubbio che legalità e tassatività abbiano a che vedere anche con il governo dei tempi dei procedimenti sanzionatori, sicché anche sotto questo profilo la posizione del soggetto incolpato nel procedimento potrebbe inserirsi nella tensione fra ordinamento UE e autonomia nazionale facendo emergere, per il tramite dell'art. 49 CDFUE, l'incompatibilità della lacuna normativa in esame con il diritto dell'Unione europea.

V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2012, p. 211, ed *ivi per ult. cit.*

⁵⁹ Cfr. le sentenze della Corte di giustizia 15 maggio 1986, causa 222/84, *Johnston*, in *Racc.* 1986, p. 1651; 15 ottobre 1987, causa 222/86, *Heylens*, in *Racc.* 1987, p. 4097 e 3 dicembre 1992, causa C-97/91, *Borelli*, in *Racc.* 1992, p. I-6313). La valutazione dovrebbe, peraltro, tenere in considerazione quanto previsto dall'attuale art. 19 par. 1 TUE come interpretato dal recente filone giurisprudenziale sullo stato di diritto che ha elevato la funzione giurisdizionale nazionale a vero e proprio elemento sistemico dell'ordinamento dell'Unione europea.

⁶⁰ Cfr. le sentenze della Corte di giustizia 8 settembre 2015, causa C-105/14, *Ivo Taricco et al.*, ECLI:EU:C:2015:555, nonché 5 dicembre 2017, causa C-42/17, *M.A.S.*, ECLI:EU:C:2017:936.

⁶¹ Cfr. la sent. *Taricco cit.*, punti 54-58 e la sent. *M.A.S. cit.*, punto 54.

⁶² Cfr. la sent. *M.A.S. cit.*, punto 53. L'assunto, peraltro, era già presente nelle sentenze 13 novembre 1990, causa C-331/88, *Fedesa et al.*, EU:C:1990:391, punto 42 nonché 7 gennaio 2004, causa C-60/02, *X*, EU:C:2004:10, punto 10, con riferimento al profilo della irretroattività della legge penale.

⁶³ La nozione è condivisa anche dall'ordinamento nazionale. Cfr. in questo senso la sentenza della Corte costituzionale n. 5 del 18 gennaio 2021 in *GURI* 20 gennaio 2021 n. 3, concernente gli artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della legge della Regione Veneto 16 luglio 2019, n. 25 (Norme per introdurre l'istituto della regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti nell'ambito dei procedimenti di accertamento di violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative).

4. Brevi considerazioni conclusive

Gli elementi evidenziati nei paragrafi precedenti consentono di comprendere come la sentenza della Corte costituzionale qui in commento non esaurisca le *chance* di anticipare (e sotto molti profili sollecitare) per via giurisprudenziale ciò che il Legislatore sarà chiamato a fare sul piano norativo.

La lacuna contenuta nella legge 689/81 in merito alla durata del procedimento rende particolarmente difficoltoso il rispetto del diritto UE, perché il ritardo derivante dall'ordinaria inefficienza delle amministrazioni pubbliche nazionali priva in gran parte le sanzioni in predicato dell'effetto deterrente che dovrebbero avere (annacquandole in un potenziale rinvio *sine die* del momento di irrogazione della pena pecuniaria) e, al contempo, viola i diritti fondamentali di difesa e a una amministrazione efficiente della giustizia di chi si trovi, suo malgrado, coinvolto nella contestazione di un illecito.

Gli elementi che possono condurre alla constatazione dell'incompatibilità di un simile regime con il diritto UE sono di competenza del giudice nazionale. Tuttavia la Corte di giustizia ha fornito criteri interpretativi e parametri omogenei tanto con riferimento alla disamina del conflitto fra margine di autonomia nazionale ed effettività del diritto dell'Unione, quanto in relazione agli *standard* di tutela dei diritti fondamentali dell'individuo.

La chiave della soluzione del problema risiede nella "interpretazione conforme" del diritto interno rispetto al diritto dell'Unione europea, strumento atto a favorire una soluzione che consente di conciliare i diversi aspetti in discussione.

Infatti, la Corte ha ritenuto in diverse circostanze che l'esistenza di obblighi a carico dello Stato in merito all'*enforcement* sanzionatorio, pur se privi di effetti diretti, impongono di interpretare il diritto interno alla luce della lettera e dello scopo della fonte UE al fine di perseguire lo scopo di questa e conformarvisi così pienamente⁶⁴.

Ciò, nel caso di specie, appare possibile, poiché, come si è argomentato nel paragrafo 3.1, le valutazioni delle Sezioni Unite del 2006 circa l'incompatibilità strutturale del termine generale dei procedimenti previsto dalla legge 241/90 con la disciplina di cui alla l. 689/81 sono quantomeno lacunose (per non dire discutibili), né può ritenersi che il principio di specialità possa frapporre una barriera insuperabile fra le due norme, tenuto conto delle conseguenze che da ciò possono derivare.

Peraltro, sebbene l'opera ricostruttiva in discussione appartenga necessariamente al giudice del merito, il processo valutativo potrebbe essere guidato attraverso lo strumento del rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE, come la stessa Corte ha sovente indicato in chiave collaborativa⁶⁵.

Per questa via si dovrebbe pervenire a un annullamento selettivo delle sanzioni comminate in esito a un procedimento istruttorio eccessivamente prolungato, facendo salvo, per il resto, l'impianto normativo esistente.

⁶⁴ I riferimenti giurisprudenziali in merito sono vastissimi. Nella specifica materia del conflitto fra procedure interne ed effetto utile del diritto UE si vedano le sentenze *Consiliul Concirentei cit.*, punto 30, nonché 8 novembre 2016, causa C-554/14, *Ognyanov*, EU:C:2016:835, punto 58 e 16 giugno 2005, causa C-105/03, *Pupino*, EU:C:2005:386, punto 43.

⁶⁵ Per rimanere nel perimetro della giurisprudenza testé richiamata si veda, per tutte, la sentenza *Garlsson cit.*, punto 29.

Laddove, poi, si dovesse ribadire l'insussistenza di margini di integrazione della l. 689/81 per via interpretativa, il conflitto fra i diritti dell'incolpato e gli interessi del sistema andrebbe risolto a favore dei primi, attraverso la disapplicazione della fonte interna alla luce della valutazione, caso per caso, dell'assenza di proporzionalità e ragionevolezza nella durata del procedimento.

Apparentemente questa soluzione potrebbe apparire contraddittoria rispetto al c.d. effetto utile del diritto UE: la salvaguardia delle garanzie dell'individuo potrebbe a far saltare l'intera disciplina sanzionatoria, privando totalmente le disposizioni sostanziali dell'Unione di quel pur minimo presidio che le rende coercibili nel nostro ordinamento nazionale.

Si tratterebbe, tuttavia, di situazioni specifiche, legate ad una durata oggettivamente intollerabile e ingiustificata del procedimento sanzionatorio, che non assumerebbero valenza sistemica.

Peraltro la Corte ha già affermato chiaramente nell'ambito della c.d. "saga *Taricco*"⁶⁶ che in casi del genere la salvaguardia del principio di legalità e dei diritti dell'individuo può prevalere sull'interesse dell'Unione. Nelle due sentenze che hanno dato vita alla nota vicenda, infatti, la Corte aveva consentito ai giudici nazionali di accordare priorità alla tutela degli individui rispetto alle esigenze generali derivanti dalla salvaguardia degli interessi finanziari dell'Unione, sia pure nel contesto di una valutazione caso per caso.

Per quanto qui più interessa, appare rilevante il passaggio contenuto nel punto 61 della sentenza *M.A.S.*, laddove si afferma che «se il giudice nazionale dovesse (...) essere indotto a ritenere che l'obbligo di disapplicare le disposizioni del codice penale in questione contrasti con il principio di legalità dei reati e delle pene, esso non sarebbe tenuto a conformarsi a tale obbligo, e ciò neppure qualora il rispetto del medesimo consentisse di rimediare a una situazione nazionale incompatibile con il diritto dell'Unione (...)»⁶⁷.

La posizione della Corte appare, dunque, chiara nello stabilire una sorta di "gerarchia" fra la tutela della legalità in chiave di protezione individuale e l'effettività del diritto UE, sicché, invertendo il sillogismo, nel caso che qui ci occupa potremmo concludere che l'annullamento delle sanzioni irrogate in presenza di una abnorme durata del procedimento, reso possibile dalla disapplicazione della l. 689/81 nel suo complesso, non confliggerebbe con il pur coesistente dovere di presidiare la disciplina sostanziale dell'Unione con sanzioni proporzionate, efficaci e dissuasive.

Una eventuale pronuncia pregiudiziale su rinvio di un tribunale italiano nella materia in oggetto avrebbe, dunque, il duplice esito di guidare il giudice verso una soluzione capace di offrire una tutela immediata agli individui coinvolti in vicende giudiziarie simili a quella in commento, e, al contempo, di forzare la calendarizzazione dell'intervento del Parlamento

⁶⁶ Cfr. le sentenze cit. in note 32 e 33. Come si ricorderà la vicenda aveva preso le mosse dal rinvio pregiudiziale disposto dal GUP di Cuneo nell'ambito di un procedimento penale per una frode IVA, onde esplorare la possibilità di pervenire alla disapplicazione della normativa italiana sulla prescrizione, "colpevole" di falciare la maggior parte dei processi in materia e di colpire – di riflesso – gli interessi finanziari dell'Unione.

⁶⁷ Cfr. il punto 61 della sentenza *M.A.S. cit.*

sfruttando il canale della legge europea⁶⁸ con esiti temporalmente più certi e definiti rispetto all'attuale scenario.

Insomma... Anche se Roma ha alzato bandiera bianca, sembra esserci ancora spazio guardando al Giudice al Lussemburgo!

⁶⁸ Anche in relazione alla possibile apertura di una procedura di infrazione al riguardo, in caso di ingiustificato protrarsi di una soluzione normativa alla questione. Com'è noto la legge europea rappresenta, insieme alla legge di delegazione europea, uno dei due strumenti di adeguamento all'ordinamento dell'Unione Europea previsti dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, in *GURI* n. 3 del 4 gennaio 2013), che ha introdotto una riforma organica delle norme che regolano la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.