Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JEAN RICHARD DE LA TOUR
presentate il 4 febbraio 2025 [1]

Causa C-544/23

T.T.,
BAJI Trans s. r. o.
contro
Národný inšpektorát práce

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Corte amministrativa suprema della Repubblica slovacca)]

«Rinvio pregiudiziale – Regolamento (CEE) n. 3821/85 – Obbligo di controllo periodico dei tachigrafi – Deroghe – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Articolo 49, paragrafo 1, ultima frase, e articolo 51, paragrafo 1 – Principio di retroattività della legge penale più mite – Sanzioni amministrative di natura penale – Criteri – Ricorso per cassazione – Nuova legge entrata in vigore successivamente alla sentenza impugnata»

I. Introduzione

1. I procedimenti in materia di sanzioni amministrative si distinguono, in generale, da quelli per l'irrogazione di sanzioni penali per tre aspetti. In primo luogo, le sanzioni penali propriamente dette vengono inflitte da un organo giurisdizionale, mentre le sanzioni amministrative sono applicate da autorità amministrative, cosicché l'intervento di un giudice avviene solo in fase di controllo. In secondo luogo, di solito le norme procedurali applicabili alle sanzioni amministrative non sono quelle vigenti in materia di sanzioni penali, ma quelle che disciplinano il procedimento e il contenzioso amministrativo [2]. In terzo luogo, nella maggior parte degli Stati membri, l'ordinamento giudiziario chiamato a controllare le sanzioni amministrative non è lo stesso di quello competente a conoscere delle sanzioni penali [3].

[1] Lingua originale: il francese.

[2] Si rilevano, tuttavia, secondo la nota di ricerca 24/002 emessa dalla direzione della «Ricerca e documentazione» della Corte di giustizia dell'Unione europea (in prosieguo: la «nota di ricerca 24/002»), alcune eccezioni in seno agli Stati membri. Così, per esempio, in *Germania* e in *Portogallo*, le disposizioni che disciplinano il procedimento penale si applicano, in sostanza e salvo disposizione contraria, *mutatis mutandis*, al procedimento dinanzi all'autorità amministrativa finalizzato all'irrogazione di una sanzione amministrativa.

[3] Tuttavia, in taluni Stati membri, quali la *Repubblica federale di Germania* e la *Repubblica portoghese*, il controllo delle sanzioni inflitte dalle autorità amministrative non rientra nella competenza del giudice amministrativo, bensì spetta a organi giurisdizionali ordinari competenti anche in materia penale, sia in primo che in secondo grado.

2. Nella presente causa la Corte è chiamata a precisare la portata del principio di retroattività della legge penale più mite, sancito dall'articolo 49, paragrafo 1, ultima frase, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea [4], nel contesto del controllo giurisdizionale di una sanzione amministrativa, in fase di ricorso per cassazione.

3. Tale principio è legato a quello della necessità e proporzionalità delle pene. In effetti, nella misura in cui le pene inflitte devono essere necessarie e proporzionate, vale a dire devono punire l'autore di un illecito per i fatti che ha compiuto e in misura adeguata alla gravità di tali fatti, come previsto dall'articolo 49, paragrafo 3, della Carta, l'irrogazione di una pena non appare più giustificata se, successivamente alla commissione dei fatti, il legislatore ha mutato la sua valutazione sulla reprensibilità degli stessi o sulla natura o il livello della pena comminata.

4. In tale contesto, il Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Corte suprema amministrativa della Repubblica slovacca) chiede alla Corte di pronunciarsi, in particolare, sulla questione se il giudice in cassazione debba applicare il principio di retroattività della legge penale più mite, nell'ambito di un ricorso avente ad oggetto una sanzione amministrativa, nel caso in cui la legge meno severa sia entrata in vigore successivamente alla decisione, adottata dall'organo giurisdizionale amministrativo di grado inferiore che ha statuito nel merito e divenuta definitiva in conformità del diritto nazionale, impugnata in cassazione.

5. Tale questione offre alla Corte la possibilità di precisare se, in questo caso, le particolarità dei compiti del giudice di cassazione siano di natura tale da incidere sulla portata del principio.

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

1. Regolamento (CEE) n. 3821/85

6. Nella versione in vigore alla data della commissione dell'illecito in discussione nel procedimento principale, l'articolo 3, paragrafi 1 e 2, del regolamento (CEE) n. 3821/85 del Consiglio, del 20 dicembre 1985, relativo all'apparecchio di controllo nel settore dei trasporti su strada [5], come modificato dal regolamento n. 517/2013 del Consiglio, del 13 maggio 2013 [6], disponeva quanto segue:

«1. L'apparecchio di controllo è montato e utilizzato sui veicoli adibiti al trasporto su strada di viaggiatori o di merci ed immatricolati in uno Stato membro, ad eccezione dei veicoli elencati all'articolo 3 del regolamento (CE) n. 561/2006 [7] (...).

[4] In prosieguo: la «Carta». Nelle considerazioni che seguono, utilizzerò anche le designazioni «principio di retroattività della legge penale più favorevole», «principio di retroattività *in mitius*» e «principio della *lex posterior mitius*» che rivestono lo stesso significato. Con esse intendo sempre riferirmi al principio sancito all'articolo 49, paragrafo 1, ultima frase, della Carta, anche se – per comodità di lettura – non lo preciserò ogni volta.

[5] GU 1985, L 370, pag. 8.

[6] GU 2013, L 158, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 3821/85».

[7] Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada e che modifica i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 3821/85 e (CE) n. 2135/98 e abroga il regolamento (CEE) n. 3820/85 del Consiglio (GU 2006, L 102, pag. 1).

2. Gli Stati membri possono esonerare dall'applicazione del presente regolamento i veicoli di cui all'articolo 13, paragrafi 1 e 3, del regolamento [n. 561/2006]».

7. L'articolo 19, paragrafo 1, del regolamento n. 3821/85 prevedeva quanto segue:

«Gli Stati membri adottano in tempo utile, previa consultazione della Commissione [europea], le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per l'attuazione del presente regolamento.

Dette disposizioni vertono, tra l'altro, sull'organizzazione, la procedura e gli strumenti di controllo, nonché sulle sanzioni applicabili in caso d'infrazione».

8. L'allegato I, capitolo VI, punto 3, lettera a), primo comma, di tale regolamento così recitava:

«Ogni due anni almeno si procede a controlli periodici degli apparecchi montati, che possono essere effettuati in occasione delle ispezioni tecniche degli autoveicoli».

9. Il regolamento n. 3821/85 è stato abrogato, a far data dal 2 marzo 2016, dall'articolo 47 del regolamento (UE) n. 165/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 febbraio 2014, relativo ai tachigrafi nel settore dei trasporti su strada, che abroga il regolamento (CEE) n. 3821/85 del Consiglio relativo all'apparecchio di controllo nel settore dei trasporti su strada e modifica il regolamento (CE) n. 561/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada [8].

2. Regolamento n. 165/2014

10. L'articolo 3, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 165/2014 così dispone:

«1. I tachigrafi sono installati e utilizzati sui veicoli immatricolati in uno Stato membro adibiti al trasporto su strada di viaggiatori o di merci e a cui si applica il regolamento [n. 561/2006].

2. Gli Stati membri possono esonerare dall'applicazione del presente regolamento i veicoli di cui all'articolo 13, paragrafi 1 e 3, del regolamento [n. 561/2006]».

11. L'articolo 23, paragrafo 1, del regolamento n. 165/2014 prevede quanto segue:

«I tachigrafi sono sottoposti a ispezioni periodiche da parte delle officine autorizzate. Ispezioni periodiche sono condotte almeno ogni due anni».

12. L'articolo 41, paragrafo 1, di tale regolamento stabilisce quanto segue:

«Gli Stati membri stabiliscono, in conformità degli ordinamenti costituzionali nazionali, il regime sanzionatorio applicabile alle violazioni del presente regolamento e adottano tutte le misure necessarie per garantirne l'effettiva applicazione. Tali sanzioni sono effettive, proporzionate,

[8] GU 2014, L 60, pag. 1.

dissuasive e non discriminatorie e sono conformi alle categorie di violazioni di cui alla direttiva 2006/22/CE [9]».

13. L'articolo 48, secondo comma, di detto regolamento è così formulato:

«[Il presente regolamento] ha effetto a decorrere dal 2 marzo 2016. (...)».

3. Regolamento n. 561/2006

14. L'articolo 1 del regolamento n. 561/2006 così dispone:

«Il presente regolamento disciplina periodi di guida, interruzioni e periodi di riposo per i conducenti che effettuano il trasporto di persone e di merci su strada, al fine di armonizzare le condizioni di concorrenza fra diversi modi di trasporto terrestre, con particolare riguardo al trasporto su strada, nonché di migliorare le condizioni di lavoro e la sicurezza stradale. Il presente regolamento mira inoltre ad ottimizzare il controllo e l'applicazione da parte degli Stati membri nonché a promuovere migliori pratiche nel settore dei trasporti su strada».

15. L'articolo 3 di tale regolamento elenca le categorie di veicoli adibiti al trasporto su strada alle quali detto regolamento non si applica. I veicoli utilizzati per la consegna di calcestruzzo pronto per l'uso non figurano in tale elenco.

16. L'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento n. 561/2006 elenca le categorie di veicoli adibiti ai trasporti per i quali gli Stati membri, purché ciò non pregiudichi gli obiettivi indicati all'articolo 1 del regolamento medesimo, possono concedere deroghe alle disposizioni degli articoli da 5 a 9 di tale regolamento.

17. Nella versione del regolamento n. 561/2006 in vigore alla data dell'infrazione commessa da T.T., i veicoli utilizzati per la consegna di calcestruzzo pronto per l'uso non figuravano in detto elenco.

18. A partire dall'entrata in vigore del regolamento (UE) 2020/1054[10], il 20 agosto 2020, i «veicoli utilizzati per la consegna di calcestruzzo pronto per l'uso» figurano nell'elenco in questione, all'articolo 13, paragrafo 1, lettera r), del regolamento n. 561/2006.

B. Diritto slovacco

19. L'articolo 50, paragrafo 6, dell'Ústava Slovenskej republiky (Costituzione della Repubblica slovacca) dispone quanto segue:

«La punibilità del fatto è valutata, e la pena è irrogata, secondo la legge in vigore al momento in cui il fatto è stato commesso. Si applica la legge posteriore se ciò è più favorevole al reo».

[9] Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, sulle norme minime per l'applicazione dei regolamenti (CEE) n. 3820/85 e (CEE) n. 3821/85 del Consiglio relativi a disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada e che abroga la direttiva 88/599/CEE del Consiglio (GU 2006, L 102, pag. 35).

[10] Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2020, che modifica il regolamento (CE) n. 561/2006 per quanto riguarda gli obblighi minimi in materia di periodi di guida massimi giornalieri e settimanali, di interruzioni minime e di periodi di riposo giornalieri e settimanali e il regolamento (UE) n. 165/2014 per quanto riguarda il posizionamento per mezzo dei tachigrafi (GU 2020, L 249, pag. 1).

20. L'articolo 1, lettera a), dello zákon č. 461/2007 Z. z. o používaní záznamového zariadenia v cestnej doprave (legge n. 461/2007 sull'utilizzo degli apparecchi di controllo nel settore dei trasporti su strada), del 13 settembre 2007 (in prosieguo: la «legge n. 461/2007»), stabilisce quanto segue:

«La presente legge disciplina i rapporti giuridici che non sono disciplinati da una legge speciale [riferimento al regolamento n. 3821/85] per quanto riguarda

a) la portata dell'obbligo di installare e utilizzare un apparecchio di controllo (...) nei veicoli a motore (...)».

21. L'articolo 2 di tale legge così recita:

«1. Salvo disposizioni contrarie della presente legge, un'impresa di trasporto che effettua trasporto di passeggeri tramite autobus o trasporto di merci su strada deve provvedere a che sia installato un apparecchio di controllo su qualsiasi veicolo adibito al trasporto di passeggeri o al trasporto di merci e a che siano utilizzati fogli di registrazione e carte [del conducente] per il suo funzionamento.

2. L'obbligo dell'impresa di trasporto di cui al paragrafo 1 non si applica ai veicoli utilizzati per i trasporti previsti da una legge speciale [riferimento all'articolo 3 e all'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento n. 561/2006]».

22. L'articolo 38, paragrafo 1, lettera a), punto 1, dello zákon č. 462/2007 Z. z. o organizácii pracovného času v doprave a o zmene a doplnení zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 309/2007 Z. z. (legge n. 462/2007 sull'organizzazione dell'orario di lavoro nei trasporti, che modifica la legge n. 125/2006 sull'ispezione del lavoro e che modifica la legge n. 82/2005 relativa al lavoro irregolare e al lavoro non dichiarato e che modifica talune leggi, come modificata dalla legge n. 309/2007), del 13 settembre 2007 (in prosieguo: la «legge n. 462/2007»), così recita:

«Commette un illecito amministrativo il conducente che

a) guida un veicolo

   1. sprovvisto dell'apparecchio di controllo o con l'apparecchio di controllo senza verifica periodica in corso di validità o che utilizza l'apparecchio di controllo in modo non corretto».

III. Fatti del procedimento principale e questioni pregiudiziali

23. Con decisione amministrativa dell'8 dicembre 2016, T.T. è stato dichiarato colpevole di un illecito ai sensi dell'articolo 38, paragrafo 1, lettera a), punto 1, della legge n. 462/2007, in quanto, il 4 novembre 2015, aveva trasportato calcestruzzo a bordo di un veicolo appartenente alla BAJI Trans s. r. o., il cui tachigrafo non era stato sottoposto a un controllo periodico valido dal 25 giugno 2015. Per tale motivo a T.T. è stata inflitta una sanzione pecuniaria di EUR 200.

24. Il reclamo contro tale provvedimento è stato respinto con decisione del Národný inšpektorát práce (Ispettorato nazionale del lavoro, Slovacchia) del 3 aprile 2017.

25. T.T. e la BAJI Trans hanno proposto ricorso contro tali decisioni amministrative dinanzi al Krajský súd v Bratislave (Corte regionale di Bratislava, Slovacchia), sostenendo che il veicolo adibito al trasporto di calcestruzzo in questione era escluso dalla categoria dei veicoli soggetti all'obbligo di utilizzo di un tachigrafo.

26. Con decisione del 27 marzo 2019, il Krajský súd v Bratislave (Corte regionale di Bratislava), in qualità di giudice amministrativo, ha respinto il ricorso di T.T. in quanto infondato, mentre quello della BAJI Trans è stato respinto per mancanza di legittimazione ad agire.

27. Tale giudice ha considerato, segnatamente, che l'obbligo di utilizzare un tachigrafo su tutti i veicoli adibiti al trasporto su strada era previsto dall'articolo 3 del regolamento n. 3821/85, nonché dall'articolo 2, paragrafo 1, della legge n. 461/2007, fatte salve le esenzioni e deroghe di cui agli articoli 3 e 13 del regolamento n. 561/2006. Tuttavia tali deroghe non comprendevano i veicoli adibiti al trasporto di calcestruzzo, cosicché a detti veicoli l'obbligo di utilizzo di un tachigrafo si applicava integralmente.

28. Il 15 luglio 2019, T.T. e la BAJI Trans hanno proposto ricorso per cassazione avverso detta decisione dinanzi al Najvyšší súd Slovenskej republiky (Corte suprema della Repubblica slovacca).

29. Nel corso del procedimento per cassazione, il 24 agosto 2020, T.T. e la BAJI Trans hanno presentato una memoria in cui sottolineavano che il regolamento n. 561/2006 era stato modificato dal regolamento 2020/1054.

30. La competenza ad esaminare tale ricorso per cassazione, successivamente alla presentazione dello stesso, è stata trasferita al Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Corte suprema amministrativa della Repubblica slovacca), giudice del rinvio.

31. In primo luogo, tale giudice indica che le leggi nazionali sono state adottate al fine di attuare i regolamenti nn. 3821/85 e 165/2014, vale a dire sia gli obblighi previsti da tali regolamenti, sia le sanzioni derivanti dalla loro violazione. Il giudice adito ne deduce che l'autorità amministrativa competente ha applicato il diritto dell'Unione, ai fini dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, quando si è pronunciata sulla colpevolezza di T.T. e sulla sanzione da irrogargli. Il giudice del rinvio chiede se, interpretando la legislazione nazionale pertinente adottata in applicazione del diritto dell'Unione e assicurando la tutela giurisdizionale di T.T., anch'esso applichi il diritto dell'Unione, ai sensi di tale disposizione della Carta.

32. In secondo luogo, il giudice del rinvio chiede un'assicurazione esplicita da parte della Corte che, al pari di quanto vale per l'articolo 6, paragrafo 1, e per l'articolo 7, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali[11], l'articolo 49, paragrafo 1, della Carta impone alle autorità amministrative l'obbligo di applicare il principio di retroattività della legge penale più favorevole, con la conseguente necessità di applicare tale principio anche nei procedimenti di controllo giurisdizionale dinanzi a un giudice amministrativo.

33. In terzo luogo, il giudice del rinvio si chiede se il giudice chiamato a statuire su un ricorso per cassazione proposto contro la decisione di un giudice amministrativo di grado inferiore, con la quale era stato respinto il ricorso presentato contro una sanzione amministrativa, debba applicare il principio di retroattività della legge penale più mite quando la nuova legge è entrata

[11] Firmata a Roma il 4 novembre 1950; in prosieguo: la «CEDU».

in vigore successivamente a tale decisione. Il giudice del rinvio si interroga quindi sulla portata dell'articolo 49, paragrafo 1, ultima frase, della Carta nel contesto dell'esame di un ricorso per cassazione, tenuto conto delle particolarità di questo procedimento.

34. In tali circostanze, il Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Corte suprema amministrativa della Repubblica slovacca) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 51, paragrafo 1, della [Carta] debba essere interpretato nel senso che uno Stato membro attua il diritto dell'Unione quando, secondo il diritto nazionale, preveda una sanzione amministrativa per la violazione di un obbligo, qualora tale obbligo discenda dal diritto dell'Unione e lo Stato membro sia tenuto a sanzionarne la violazione, come previsto all'articolo 19, paragrafo 1, del regolamento n. 3821/85 e all'articolo 41, paragrafo 1, del regolamento n. 165/2014.

2) In caso di risposta affermativa alla prima questione: se l'articolo 49, paragrafo 1, della [Carta] e il principio della *lex posterior mitius* ivi contenuto debbano essere interpretati nel senso che essi si applicano anche all'irrogazione di sanzioni per illeciti amministrativi qualora, in un primo tempo, la colpevolezza e la pena siano decise non da un'autorità giudiziaria, bensì da un'autorità amministrativa, e che tale principio si applica successivamente anche al controllo della decisione di tale autorità amministrativa da parte di un giudice amministrativo.

3) In caso di risposta affermativa alla seconda questione: se l'articolo 49 della [Carta] e il principio della *lex posterior mitius* ivi contenuto debbano essere interpretati nel senso che essi si applicano ai procedimenti amministrativi o giudiziari nazionali indipendentemente dalla fase in cui si trovano.

4) In caso di risposta negativa alla terza questione: in base a quali criteri sarà determinata questa fase? In concreto, se l'articolo 49 della [Carta] e il principio della *lex posterior mitius* in esso contenuto debbano essere interpretati nel senso che essi si applicano a un procedimento amministrativo giurisdizionale di ricorso quale il procedimento di ricorso per cassazione, cosicché un organo giurisdizionale come il Najvyšší správny súd (Corte suprema amministrativa), investito di un tale ricorso in seconda e ultima istanza, deve tener conto della modifica della normativa a favore dell'autore dell'illecito amministrativo esaminato, nel procedimento di base, dall'autorità amministrativa e non da un giudice, modifica intervenuta solo dopo la pronuncia della decisione del giudice amministrativo di grado inferiore che è definitiva e sottoposta al controllo del Najvyšší správny súd».

35. Hanno presentato osservazioni scritte l'Ispettorato nazionale del lavoro, i governi slovacco e italiano nonché la Commissione. T.T. e la BAJI Trans hanno partecipato, al pari dei governi slovacco e italiano e della Commissione, all'udienza tenutasi il 24 settembre 2024, nel corso della quale, in particolare, essi hanno risposto ai quesiti per risposta orale rivolti loro dalla Corte.

IV. Analisi

A. Sulla prima questione pregiudiziale

36. Con tale questione il giudice del rinvio domanda se l'articolo 51, paragrafo 1, della Carta debba essere interpretato nel senso che uno Stato membro attua il diritto dell'Unione, ai sensi di tale disposizione, da un lato, quando prevede l'imposizione di una sanzione amministrativa per la violazione degli obblighi relativi all'installazione di un tachigrafo sui veicoli adibiti al trasporto di merci e al suo controllo periodico, secondo quanto disposto dall'articolo 19, paragrafo 1, del regolamento n. 3821/85 e dall'articolo 41, paragrafo 1, del regolamento n. 165/2014, e, dall'altro lato, nell'ambito del controllo giurisdizionale relativo a tale sanzione.

37. A mio parere, la risposta è senza dubbio affermativa.

38. A tal riguardo occorre rilevare che l'articolo 51, paragrafo 1, della Carta definisce l'ambito di applicazione di quest'ultima stabilendo che, per quanto riguarda l'azione degli Stati membri, le disposizioni della Carta si applicano a questi ultimi esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione.

39. Secondo la Corte, i diritti fondamentali garantiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione sono applicabili in tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione, ma non al di fuori di esse [12].

40. Risulta da una giurisprudenza costante della Corte che la nozione di «attuazione del diritto dell'Unione», di cui all'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, richiede l'esistenza di un collegamento tra un atto di diritto dell'Unione e la misura nazionale in questione che vada al di là dell'affinità tra le materie prese in considerazione o dell'influenza indirettamente esercitata da una materia sull'altra [13].

41. Pertanto, al fine di stabilire se una misura nazionale rientri nell'attuazione del diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, occorre verificare, *inter alia*, se la normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale abbia lo scopo di attuare una disposizione del diritto dell'Unione, quale sia il suo carattere e se essa persegua obiettivi diversi da quelli contemplati dal diritto dell'Unione, anche se è in grado di incidere indirettamente su quest'ultimo, nonché se esista una normativa di diritto dell'Unione che disciplini specificamente la materia o che possa incidere sulla stessa [14].

42. Nella specie, sia il regolamento n. 3821/85, applicabile alla data in cui è stato commesso l'illecito, sia il regolamento n. 165/2014, che l'ha abrogato, impongono l'installazione di un tachigrafo sui veicoli adibiti al trasporto di merci, nonché il suo controllo periodico. Peraltro, tali regolamenti obbligano gli Stati membri, rispettivamente all'articolo 19, paragrafo 1, del regolamento n. 3821/85 e all'articolo 41, paragrafo 1, del regolamento n. 165/2014, a sanzionare le infrazioni alle loro disposizioni. Orbene, uno Stato membro attua il diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, quando adempie all'obbligo, sancito da una disposizione

[12] V., in particolare, sentenze del 26 febbraio 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punto 19); del 6 ottobre 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, punto 26), e del 29 luglio 2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, punto 41).

[13] V., in particolare, sentenza del 29 luglio 2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, punto 42 e giurisprudenza citata).

[14] V., in particolare, sentenza del 29 luglio 2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, punto 43 e giurisprudenza citata).

del diritto dell'Unione, di istituire sanzioni per le violazioni previste da tale disposizione [15]. Di conseguenza, irrogando una sanzione amministrativa come quella di cui al procedimento principale, le autorità slovacche hanno attuato il diritto dell'Unione.

43. Lo stesso vale per quanto riguarda il controllo giurisdizionale relativo a tale sanzione pecuniaria.

44. Pertanto, poiché l'applicazione dei regolamenti nn. 3821/85 e 165/2014 da parte di un organo giurisdizionale nazionale costituisce un'attuazione del diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, tale giudice, nell'esercizio di detto controllo, deve rispettare le esigenze derivanti dai diritti fondamentali sanciti dalla Carta [16].

45. Vero è che le questioni pregiudiziali si fondano sulla constatazione secondo cui il legislatore slovacco ha ormai esonerato i veicoli adibiti al trasporto di calcestruzzo pronto per l'uso dall'obbligo di disporre di un tachigrafo. Tuttavia, instaurando tale deroga, detto legislatore si è limitato ad esercitare la facoltà riconosciutagli sia dall'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 3821/85, sia dall'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 165/2014. Orbene, si deve considerare che uno Stato membro, il quale si avvalga di un potere discrezionale o di valutazione che fa parte integrante del regime istituito da un atto di diritto dell'Unione, attui tale diritto ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta [17].

46. Rammento, al riguardo, che, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della legge n. 461/2007, qualsiasi veicolo, appartenente a un'impresa di trasporti su strada di merci e utilizzato per il trasporto di merci, dev'essere munito di un tachigrafo. Tuttavia, in forza dell'articolo 2, paragrafo 2, di tale legge, i veicoli di cui all'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento n. 561/2006 sfuggono a un siffatto obbligo. Con un riferimento dinamico a tale disposizione, il legislatore slovacco si è quindi avvalso della facoltà riconosciutagli sia dall'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 3821/85, applicabile alla data in cui è stata commessa l'infrazione, sia dall'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento n. 165/2014, che ha abrogato il regolamento n. 3821/85 a decorrere dal 2 marzo 2016. Infatti, secondo queste due disposizioni, gli Stati membri possono esonerare dall'obbligo di uso di tachigrafo i veicoli di cui all'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento n. 561/2006 [18].

47. Tale disposizione contiene l'elenco dei veicoli per i quali gli Stati membri sono autorizzati a prevedere deroghe agli obblighi (in relazione all'età minima, nonché all'orario di lavoro e ai periodi di riposo dei conducenti) di cui agli articoli da 5 a 9 del medesimo regolamento. Fino all'entrata in vigore del regolamento 2020/1054, i veicoli utilizzati per la consegna di calcestruzzo pronto per l'uso non erano menzionati in tale elenco. Di conseguenza, essi non facevano parte dei veicoli rientranti nell'ambito dell'articolo 2, paragrafo 2, della legge n. 461/2007. Per contro, a decorrere dal 20 agosto 2020, data di entrata in vigore del regolamento 2020/1054, tali veicoli hanno automaticamente integrato l'elenco dei veicoli menzionati in tale articolo 2, paragrafo 2, e sono stati quindi esonerati, dal legislatore slovacco, dall'obbligo di disporre di un tachigrafo.

[15] V., in tal senso, in particolare, sentenze del 26 febbraio 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punti da 24 a 28); del 20 marzo 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, punti da 18 a 21), e del 19 ottobre 2023, G. ST. T. (Proporzionalità della pena in caso di contraffazione) (C-655/21, EU:C:2023:791, punto 43).

[16] V., in particolare, sentenza del 4 ottobre 2024, Real Madrid Club de Fútbol (C-633/22, EU:C:2024:843, punto 41 e giurisprudenza citata).

[17] V., in particolare, sentenze del 19 novembre 2019, TSN e AKT (C-609/17 e C-610/17, EU:C:2019:981, punto 50 e giurisprudenza citata), e del 29 luglio 2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, punto 59).

[18] V., a tal riguardo, sentenza del 7 febbraio 2019, NK (C-231/18, EU:C:2019:103, punto 19).

B. Sulla seconda questione pregiudiziale

48. Con la seconda questione il giudice del rinvio domanda, in sostanza, se il principio di retroattività della legge penale più mite, sancito dall'articolo 49, paragrafo 1, ultima frase, della Carta, debba essere interpretato nel senso che esso si applica sia in sede di irrogazione di sanzioni amministrative, conformemente a quanto previsto dall'articolo 19, paragrafo 1, del regolamento n. 3821/85 e dall'articolo 41, paragrafo 1, del regolamento n. 165/2014, sia nella fase del controllo giurisdizionale di tali sanzioni.

1. Sull'applicabilità del principio di retroattività della legge penale più mite, sancito dall'articolo 49, paragrafo 1, ultima frase, della Carta, alle sanzioni amministrative di natura penale

49. Conformemente all'ultima frase dell'articolo 49, paragrafo 1, della Carta, il principio di retroattività della legge penale più mite esige che, se, successivamente alla commissione di un reato, la legge prevede l'applicazione di una pena più lieve, si applichi tale pena più lieve [19].

50. Come indicato nelle spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali [20], l'articolo 49, paragrafo 1, della Carta può trovare applicazione in materia penale.

51. Pertanto, al fine di stabilire l'applicabilità di tale disposizione, occorre esaminare se una misura quale la sanzione amministrativa in discussione rivesta natura penale.

52. Secondo la costante giurisprudenza della Corte relativa all'interpretazione dell'articolo 50 della Carta e trasposta all'articolo 49, paragrafo 3, di quest'ultima, tre criteri (i «criteri Engel» [21]) sono rilevanti ai fini della valutazione della natura penale di una sanzione: la qualificazione giuridica dell'illecito nel diritto nazionale; la natura dell'illecito e il grado di severità della sanzione in cui l'interessato rischia di incorrere [22].

53. Infatti, anche per gli illeciti che non sono qualificati come «penali» dal diritto nazionale, un simile carattere può derivare della natura stessa dell'illecito in questione e dal grado di severità delle sanzioni che la commissione dello stesso può comportare [23].

54. Benché spetti al giudice del rinvio valutare, alla luce dei suddetti criteri, se la misura di cui trattasi nel procedimento principale abbia natura penale ai sensi dell'articolo 49, paragrafo 1, della Carta, la Corte, pronunciandosi sul rinvio pregiudiziale, può tuttavia fornire precisazioni che guidino detto giudice nella sua valutazione [24].

55. In merito al *primo criterio*, relativo alla *qualificazione dell'illecito nel diritto nazionale*, l'infrazione commessa da T.T. non risulta essere considerata, nel diritto slovacco, come un illecito penale.

19 V., in particolare, sentenza del 24 luglio 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punto 106).

20 GU 2007, C 303, pag. 17.

21 V. Corte EDU, 8 giugno 1976, Engel e a. c. Paesi Bassi (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071).

22 V., in particolare, sentenza del 4 maggio 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, punto 34 e giurisprudenza citata).

23 V., in particolare, sentenza del 4 maggio 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, punto 35 e giurisprudenza citata).

24 V., in particolare, sentenza del 4 maggio 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, punto 36 e giurisprudenza citata).

56. Per quanto riguarda il *secondo criterio*, relativo alla *natura stessa dell'illecito*, esso comporta di verificare se la misura di cui trattasi persegua, in particolare, una *finalità repressiva*, caratteristica che è propria di una sanzione di natura penale, ai sensi dell'articolo 49 della Carta [25]. A tal riguardo, la Corte ha già precisato che la sola circostanza che essa persegua parimenti una finalità preventiva non osta di per sé alla qualificazione di una misura come «sanzione penale». Infatti, fa parte della natura stessa delle sanzioni penali l'essere volte tanto alla prevenzione quanto alla repressione di condotte illecite. Per contro, una misura che si limiti a risarcire il danno causato dall'illecito in questione non riveste natura penale [26].

57. Nella specie, è pacifico che, prevedendo l'obbligo per determinate categorie di veicoli di disporre di un tachigrafo e di sottoporlo a controlli periodici, gli obiettivi perseguiti dalla normativa dell'Unione consistono nel migliorare tanto le condizioni sociali dei lavoratori ai quali si applica detta normativa quanto la sicurezza stradale [27]. Non vi è alcun dubbio che le sanzioni che gli Stati membri sono tenuti a prevedere mirano a reprimere le violazioni di tale obbligo.

58. Contrariamente a quanto sostenuto in udienza dal governo italiano, non credo che la circostanza che la sanzione in esame riguardi una categoria specifica di persone possa escludere nella specie la finalità repressiva di detta sanzione. È vero, certamente, che la Corte ha potuto dichiarare, a proposito di misure che non riguardano il pubblico in generale, bensì una cerchia particolare di destinatari che, esercitando un'attività specificamente disciplinata dal diritto dell'Unione, sono tenuti a soddisfare le condizioni richieste per beneficiare di un'autorizzazione, rilasciata dagli Stati membri e che conferisce loro determinate prerogative, che provvedimenti che consistono nel sospendere l'esercizio di tali prerogative quando le condizioni di queste ultime non siano più o rischino di non essere più soddisfatte non perseguono necessariamente una finalità repressiva [28]. Tuttavia, a mio parere, la giurisprudenza cui viene fatto riferimento non è pertinente nel caso di un'ammenda, come la sanzione oggetto del procedimento principale, che non è in alcun modo finalizzata a privare dell'esercizio di determinate prerogative una categoria specifica di persone. È irrilevante, a tal riguardo, che tale sanzione possa essere inflitta da sola o insieme al divieto di attività fino a due anni.

59. Quanto al *terzo criterio*, vale a dire il *grado di severità della sanzione* amministrativa, dalle precisazioni apportate su questo punto in occasione dell'udienza risulta che la sanzione in esame sembra presentare un grado di severità elevato.

60. A tal riguardo occorre ricordare che il grado di severità viene valutato in funzione della pena massima prevista dalle disposizioni pertinenti [29].

61. Orbene, la circostanza che l'illecito in discussione nel procedimento principale fosse passibile di una sanzione pecuniaria fino a EUR 1 660, in base alle informazioni fornite alla Corte in sede di udienza, attesta la severità di detta sanzione.

[25] V., in particolare, sentenza del 4 maggio 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, punto 38 e giurisprudenza citata).

[26] V., in particolare, sentenza del 4 maggio 2023, MV – 98 (C-97/21, EU:C:2023:371, punto 42 e giurisprudenza citata).

[27] V., in particolare, sentenza del 7 luglio 2022, Pricoforest (C-13/21, EU:C:2022:531, punto 26).

[28] V. sentenze del 23 marzo 2023, Dual Prod (C-412/21, EU:C:2023:234, punto 33), e del 14 settembre 2023, Vinal (C-820/21, EU:C:2023:667, punto 53).

[29] V., in particolare, sentenza del 4 maggio 2023, MV – 98 [C-97/21, EU:C:2023:371, punto 46 e giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la «Corte EDU») citata].

62. Tutti questi elementi mi inducono a pensare che due dei criteri Engel sono soddisfatti e che il giudice del rinvio potrà essere portato a constatare che la sanzione oggetto del procedimento principale presenta una natura penale, ai sensi dell'articolo 49, paragrafo 1, della Carta. Rilevo peraltro che la Corte sembra aver già considerato, implicitamente, che una sanzione amministrativa irrogata per un'infrazione al regolamento n. 3821/85 costituisca una sanzione di natura penale [30].

63. Ritengo pertanto molto poco probabile che il giudice del rinvio, sulla base degli elementi di cui dispone, pervenga alla conclusione che la sanzione in discussione nel procedimento principale non costituisce una sanzione di natura penale. Tuttavia, se esso dovesse arrivare a tale conclusione, l'articolo 49, paragrafo 1, ultima frase, della Carta non potrebbe essere applicato. Si dovrebbe quindi determinare se sia possibile trarre conseguenze simili da un principio generale del diritto dell'Unione che estenda il principio di retroattività della legge penale più mite all'insieme delle sanzioni amministrative senza che occorra stabilire la loro natura penale.

64. A mio parere, la risposta è negativa.

65. Infatti, quando la Corte ha affermato, ancor prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il quale ha conferito alla Carta lo stesso valore giuridico dei Trattati, che il principio di retroattività della legge penale più mite derivava dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e, pertanto, doveva essere considerato parte integrante dei principi generali del diritto dell'Unione che il giudice nazionale deve rispettare quando applica il diritto nazionale [31], era a proposito di illeciti di natura penale. Da tale punto di vista, il principio generale del diritto dell'Unione cui la Corte ha così dato risalto coincide con quello ormai sancito dall'articolo 49, paragrafo 1, ultima frase, della Carta.

66. Per contro, non penso che il principio di retroattività della legge penale più favorevole in quanto principio generale del diritto dell'Unione possa essere applicato a sanzioni amministrative che non hanno natura penale. Infatti, l'estensione di un siffatto principio a tali sanzioni avrebbe come conseguenza di rendere inutile la verifica preliminare della natura penale di una sanzione ai fini dell'applicazione dell'articolo 49, paragrafo 1, della Carta, ciò che sarebbe contrario alla volontà dell'autore di tale disposizione di limitarne la portata alla materia penale. Peraltro, non mi sembra che una simile estensione possa fondarsi su tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri.

67. Osservo, al riguardo, che diversi Stati membri applicano il principio di retroattività della legge penale più favorevole a misure che possono essere qualificate come «sanzioni amministrative», senza che una tale applicazione sia limitata alle misure che rivestono carattere penale, ai sensi della CEDU e della Carta [32]. Tuttavia, in tali Stati membri, l'applicazione del principio in questione trae origine, a seconda dei casi, dalle disposizioni costituzionali o legislative o dalla

[30] V. sentenza del 24 marzo 2021, Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze (C-870/19 e C-871/19, EU:C:2021:233, punto 49).

[31] V., in particolare, sentenze del 3 maggio 2005, Berlusconi e a. (C-387/02, C-391/02 e C-403/02, EU:C:2005:270, punti 68 e 69), e del 6 ottobre 2016, Paoletti e a. (C-218/15, EU:C:2016:748, punto 25 e giurisprudenza citata).

[32] Ciò vale, a titolo di esempio, secondo la nota di ricerca 24/002, per la *Bulgaria*, la *Germania*, la *Grecia*, la *Spagna*, la *Francia*, la *Lituania*, i *Paesi Bassi*, la *Polonia*, il *Portogallo*, la *Slovenia*, la *Slovacchia* e la *Svezia*.

giurisprudenza [33]. È quindi lecito dubitare che il principio di retroattività della legge penale più favorevole, applicato al di fuori del settore «penale», risulti da tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri.

68. Pertanto, a mio parere è escluso che tale principio si applichi in quanto principio generale del diritto dell'Unione a sanzioni amministrative che non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 49, paragrafo 1, della Carta.

69. Nondimeno, gli Stati membri possono applicare tale principio in forza dell'articolo 53 della Carta, quale standard nazionale di tutela, nel rispetto del primato, dell'unità e dell'effettività del diritto dell'Unione [34].

70. Non mi pare che la circostanza che la Corte abbia già considerato che l'articolo 2, paragrafo 2, seconda frase, del regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 [35] costituisce un'espressione particolare del principio di applicazione retroattiva della sanzione più lieve [36] debba portare a una diversa conclusione. Infatti, l'esistenza stessa di una siffatta disposizione mi sembra piuttosto attestare che tale principio, applicato a sanzioni amministrative non aventi natura penale, non esiste in modo autonomo quale principio generale del diritto dell'Unione al di fuori dell'ambito penale, bensì richiede l'adozione di un particolare supporto legislativo.

2. Sull'intenzione del legislatore di adottare una legge penale più mite

71. Risulta dalla giurisprudenza della Corte che «l'applicazione [del principio di retroattività della legge penale più mite] presuppone una successione di regimi giuridici nel tempo e si fonda sulla constatazione che tale successione rifletta, nell'ambito dell'ordinamento giuridico di cui trattasi, un mutamento di posizione o in merito alla qualificazione penale dei fatti che possono costituire reato oppure in merito alla pena da applicare a un simile reato» [37].

72. Così, tale principio si applica quando l'evoluzione delle norme in vigore risulta favorevole all'autore dell'infrazione a ragione di un cambiamento nella qualificazione penale dei fatti o di una pena più mite [38].

[33] Così, negli Stati membri citati nella nota 32 delle presenti conclusioni, tale applicazione si fonda su norme legislative o giurisprudenziali riferite all'insieme delle sanzioni amministrative o solo ad alcune di esse, senza previa qualificazione delle sanzioni medesime come rientranti nell'ambito penale ai sensi dei criteri Engel. In *Bulgaria*, in *Spagna* e in *Lituania*, l'applicazione del principio di retroattività *in mitius* alle sanzioni amministrative in senso ampio è riconosciuta da una legge. In *Germania*, nei *Paesi Bassi* e in *Polonia*, una legge sancisce l'applicazione di tale principio alle sanzioni amministrative pecuniarie. In *Portogallo*, in *Slovenia* e in *Slovacchia*, una legge ne prevede espressamente l'applicazione richiamando una disposizione costituzionale che sancisce altresì l'esistenza generale di tale principio. In *Grecia* e in *Francia*, l'applicazione del principio di retroattività *in mitius* alle sanzioni amministrative, seppure non prevista espressamente da una disposizione costituzionale o legislativa, poggia su una costruzione giurisprudenziale che si fonda su altri principi aventi, a loro volta, valore costituzionale. Infine, in *Svezia*, non esiste una legge o una giurisprudenza che riconosca un principio generale di applicazione della retroattività *in mitius* alle sanzioni amministrative, ma i giudici svedesi applicano detto principio per analogia con le norme esistenti per le sanzioni penali.

[34] V., in particolare, sentenza del 24 luglio 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punto 110 e giurisprudenza citata).

[35] Regolamento del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU 1995, L 312, pag. 1). Ai sensi di tale disposizione, «[i]n caso di successiva modifica delle disposizioni relative a sanzioni amministrative contenute in una normativa comunitaria si applicano retroattivamente le disposizioni meno rigorose».

[36] V., in particolare, sentenze dell'11 marzo 2008, Jager (C-420/06, EU:C:2008:152, punti 59 e 60), e del 4 ottobre 2012, ED e F Man Alcohols (C-669/11, EU:C:2012:618, punti 52 e 53).

[37] V., in particolare, sentenza del 24 luglio 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punto 107 e giurisprudenza citata).

[38] Rilevo che anche la Corte EDU si è pronunciata nel senso che il principio di retroattività della legge penale più mite vale non soltanto per la pena comminata, ma anche per la definizione dell'illecito: v., in particolare, Corte EDU, 18 ottobre 2022, Mørck Jensen c. Danimarca (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, § 46). V., altresì, parere consultivo della Corte EDU del 29 maggio 2020, relativo all'utilizzo della tecnica della «legislazione per riferimento» per la definizione di un illecito e ai criteri da applicare per confrontare la legge penale che era in vigore al momento della commissione dell'illecito con la legge penale come modificata (domanda n. P16-2019-001, § 82).

73. Inoltre, l'applicazione del principio di retroattività della legge penale più mite presuppone un mutamento di valutazione del legislatore in ordine all'adeguatezza del regime sanzionatorio istituito in precedenza [39]. Occorre quindi che l'evoluzione delle norme in vigore rifletta un mutamento di posizione in merito alla qualificazione penale dei fatti o in merito alla pena da applicare a un reato [40].

74. Non è questo il caso quando la modifica del diritto applicabile, intervenuta successivamente alla commissione dell'illecito, costituisce, nei confronti di tale illecito, un semplice cambiamento di una situazione di fatto che non è di natura tale da modificare gli elementi costitutivi del reato in discussione. In tal senso, la Corte ha dichiarato che l'acquisizione della cittadinanza dell'Unione costituisce una circostanza di fatto che non è di natura tale da modificare gli elementi costitutivi del reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina [41].

75. Risulta dalla giurisprudenza della Corte che non sussiste un mutamento di posizione del legislatore sulla qualificazione penale dei fatti o sulla pena da applicare a un illecito neanche quando la modifica di una normativa è il risultato di una valutazione meramente economica e tecnica che non rimette in discussione la qualificazione penale o la valutazione, da parte delle autorità nazionali competenti, della pena da applicare a comportamenti che consentano di ottenere indebitamente un vantaggio, anche se in forza della nuova normativa tale vantaggio dovrebbe ormai essere riconosciuto [42].

76. In questi diversi casi, in mancanza della volontà del legislatore di sopprimere o di attenuare la repressione di un dato comportamento, la modifica normativa non ha l'effetto di rimettere in discussione l'illegalità di un comportamento precedente, che deve continuare a essere sanzionata per motivi di efficacia repressiva.

77. La situazione è differente, a mio parere, nell'ambito della presente causa.

78. Infatti, l'introduzione, con il regolamento 2020/1054, di una lettera r) all'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento n. 561/2006, che consente agli Stati membri di concedere una deroga all'obbligo di disporre di un tachigrafo per i veicoli utilizzati per la consegna di calcestruzzo pronto per l'uso, e la definizione delle deroghe di cui all'articolo 2, paragrafo 2, della legge n. 461/2007 per mezzo di un rimando generale all'articolo 3 e all'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento n. 561/2006 sono indici di un mutamento di posizione del legislatore dell'Unione e del legislatore slovacco sulla necessità di imporre un siffatto obbligo a tale categoria di veicoli e, di conseguenza, sulla reprensibilità della mancanza di un tachigrafo o di un controllo valido di quest'ultimo per detta categoria di veicoli. Il motivo di tale mutamento di posizione sembra risiedere nelle caratteristiche particolari del trasporto di calcestruzzo pronto per l'uso, che si effettua su distanze relativamente modeste, di modo che è stato possibile rimettere in discussione l'utilità di imporre la presenza di un tachigrafo sui veicoli adibiti a tale trasporto.

79. Pertanto, nella misura in cui la modifica della normativa consente agli Stati membri di esonerare i veicoli utilizzati per la consegna di calcestruzzo pronto per l'uso dall'obbligo di essere muniti di un tachigrafo, è possibile dedurre un mutamento di percezione da parte del legislatore

[39] V. sentenze dell'11 marzo 2008, Jager (C-420/06, EU:C:2008:152, punto 70), e del 4 ottobre 2012, ED e F Man Alcohols (C-669/11, EU:C:2012:618, punto 59).

[40] V. sentenze del 6 ottobre 2016, Paoletti e a. (C-218/15, EU:C:2016:748, punto 27); del 7 agosto 2018, Clergeau e a. (C-115/17, EU:C:2018:651, punto 33), e del 24 luglio 2023, Lin (C-107/23, EU:C:2023:606, punto 107).

[41] V. sentenza del 6 ottobre 2016, Paoletti e a. (C-218/15, EU:C:2016:748, punti da 32 a 36). V., altresì, Corte EDU, 18 ottobre 2022, Mørck Jensen c. Danimarca (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, §§ da 44 a 54).

[42] V. sentenza del 7 agosto 2018, Clergeau e a. (C-115/17, EU:C:2018:651, punti da 34 a 40).

dell'Unione, ripreso dal legislatore slovacco che si è avvalso di tale facoltà, quanto alla necessità di reprimere le violazioni di tale obbligo riguardanti la categoria di veicoli in questione. Considerato che tale modifica della normativa finisce per escludere i conducenti di veicoli utilizzati per la consegna di calcestruzzo pronto per l'uso dal gruppo di persone a cui è possibile addebitare di aver commesso l'illecito di cui all'articolo 38 della legge n. 462/2007, essa non costituisce né una situazione di fatto esterna né una valutazione meramente economica e tecnica che non ha alcun nesso con la definizione degli elementi costitutivi di tale illecito.

80. A tal riguardo è indifferente che la base giuridica dell'illecito, costituita da detto articolo 38, resti invariata. In effetti, la modifica normativa che deriva dalla possibilità offerta agli Stati membri di introdurre deroghe per determinate categorie di veicoli figura in una disposizione accessoria alla norma incriminatrice che determina le situazioni di fatto costitutive dell'illecito. Analogamente a quanto avviene in diversi Stati membri, considero che il principio di retroattività della legge penale più mite dovrebbe trovare piena applicazione in questo tipo di situazioni [43].

81. Dagli elementi che precedono risulta che il principio di retroattività della legge penale più favorevole, sancito dall'articolo 49, paragrafo 1, ultima frase, della Carta, deve essere interpretato, a mio giudizio, nel senso che esso si applica sia in sede di irrogazione delle [presenti] sanzioni amministrative conformi a quanto previsto all'articolo 19, paragrafo 1, del regolamento n. 3821/85 e all'articolo 41, paragrafo 1, del regolamento n. 165/2014, sia nella fase del controllo giurisdizionale delle stesse, dal momento che dette sanzioni rivestono natura penale e che la nuova legge, ponendo fine all'obbligo di munirsi di un tachigrafo sui veicoli utilizzati per la consegna di calcestruzzo pronto per l'uso, riflette un mutamento di posizione del legislatore dell'Unione e del legislatore nazionale sulla necessità di reprimere le violazioni di tale obbligo.

C. Sulla terza e sulla quarta questione pregiudiziale

82. Con la terza e la quarta questione pregiudiziale, che ritengo si debbano esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio domanda, in sostanza, alla Corte di dichiarare se il principio di retroattività della legge penale più mite, sancito dall'articolo 49, paragrafo 1, ultima frase, della Carta, gli imponga di prendere in considerazione, nell'ambito del ricorso per cassazione dinanzi ad esso proposto, una legge penale più favorevole entrata in vigore successivamente all'adozione della decisione del giudice amministrativo di grado inferiore, che è divenuta definitiva in forza del diritto nazionale ed è oggetto della presente impugnazione.

83. Il giudice del rinvio vorrebbe quindi sapere se detto principio va applicato in tutte le fasi del procedimento giurisdizionale, compresa quella del ricorso per cassazione, tenuto conto delle particolarità giuridiche di quest'ultima, nei casi in cui la legge più favorevole sia entrata in vigore proprio in tale fase. Detto giudice precisa che la questione non ha ricevuto una risposta univoca in seno alle sezioni che compongono tale organo giurisdizionale [44].

[43] Così, come indicato nella nota di ricerca 24/002, in *Germania*, in *Spagna*, in *Italia* e in *Polonia* la questione dell'applicazione del principio di retroattività *in mitius* in una simile situazione – qualificata, negli ordinamenti giuridici tedesco, italiano e polacco, rispettivamente, come «Blankettnorm», «norma in bianco» e «norma blankietowa», e, nell'ordinamento giuridico spagnolo, come «infracción en blanco» («infrazione in bianco») – è stata dibattuta in giurisprudenza e decisa nel senso che tale principio è , come regola generale, pienamente applicabile.

[44] Il giudice spiega, a tal proposito, che la sua Prima Sezione ha risposto a detta questione in senso affermativo. Per contro, la sua Quinta Sezione ritiene che, tenuto conto della natura del ricorso per cassazione e della regola secondo cui si tratta di controllare una decisione adottata da un giudice amministrativo di rango inferiore divenuta definitiva, occorre rispondere alla stessa questione in senso negativo.

84. Il giudice del rinvio rileva, al riguardo, di dover tener conto, anche in assenza di una domanda in tal senso, dei principi fondamentali per la determinazione della pena, compreso il principio di retroattività della legge penale più mite [45]. Tuttavia, esso è anche vincolato dalla situazione giuridica esistente nel momento in cui la decisione del giudice amministrativo di grado inferiore, divenuta definitiva ed esecutiva [46], è stata adottata [47]. Tale decisione gode dell'autorità di cosa giudicata [48].

85. Il giudice del rinvio aggiunge che il ricorso per cassazione viene teoricamente considerato come una via di ricorso straordinaria, proprio perché rivolto contro una decisione definitiva di un giudice amministrativo. Ciononostante, i motivi per cui può essere proposto un ricorso per cassazione sono enunciati secondo criteri di ampio respiro e coprono, in linea di principio, tutti i vizi di diritto e procedurali [49]. Inoltre, se le condizioni formali sono soddisfatte, la parte che ha proposto il ricorso per cassazione ha diritto a che venga statuito su di esso e che il procedimento relativo al ricorso per cassazione faccia regolarmente e direttamente seguito al procedimento dinanzi al giudice amministrativo di grado inferiore [50].

86. Pertanto, il giudice del rinvio chiede in che misura il carattere definitivo di una decisione giurisdizionale giochi un ruolo nel determinare se sia applicabile il principio di retroattività della legge penale più mite. Dall'altro lato, tale giudice si interroga sulla questione se le particolarità giuridiche del ricorso per cassazione costituiscano un ostacolo procedurale all'applicazione del principio in discussione.

87. Esaminerò in successione questi due aspetti.

[45] L'articolo 195, lettera d), dello zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (legge n. 162/2015 recante il codice di procedura amministrativa), del 21 maggio 2015 (in prosieguo: il «c.p.a.») enuncia che, in sede di controllo di decisioni amministrative, il giudice amministrativo non è vincolato dalla portata e dai motivi del ricorso quando si tratta del rispetto dei principi in materia di condanne di cui al Trestný zákon (codice penale), tra i quali figura anche il principio di retroattività *in mitius*, principi che devono quindi essere applicati anche nell'irrogazione di sanzioni amministrative.

[46] Risulta dall'articolo 145, paragrafo 2, lettera c), del c.p.a. che, nel caso di un ricorso giurisdizionale amministrativo in materia di sanzioni amministrative, la sentenza del giudice amministrativo diviene definitiva anche quando viene presentato un ricorso per cassazione entro il termine di un mese dalla notifica di detta sentenza. Inoltre, discende dall'articolo 146, paragrafo 1, del c.p.a. che una sentenza è esecutiva fin dalla scadenza del termine che l'organo giurisdizionale amministrativo ha fissato nel dispositivo per adempiere all'obbligo o, in mancanza di un tale termine, non appena acquisisce forza di cosa giudicata.

[47] Ai sensi dell'articolo 454 del c.p.a., per la decisione del giudice di cassazione è determinante lo stato al momento della pronuncia o dell'adozione della decisione impugnata del giudice amministrativo.

[48] Ai sensi dell'articolo 145, paragrafo 5, del c.p.a., se la domanda è già stata decisa con sentenza definitiva, non può più essere giudicata e dar luogo a una nuova decisione.

[49] Tali motivi sono enunciati all'articolo 440, paragrafo 1, del c.p.a.: il giudice amministrativo non era competente a conoscere la controversia [lettera a)]; una delle parti della controversia non era legittimata ad agire [lettera b)] o non aveva la piena capacità per agire autonomamente dinanzi al giudice amministrativo e non era rappresentata da un rappresentante legale o da un tutore processuale [lettera c)]; una domanda avente il medesimo oggetto è stata già decisa con sentenza definitiva o è stato già avviato un procedimento giurisdizionale in merito ad una domanda con lo stesso oggetto [lettera d)]; la causa è stata decisa da un giudice ricusato o da un giudice amministrativo costituito irregolarmente [lettera e)]; con un'irregolarità procedurale, il giudice amministrativo ha impedito a una parte di esercitare i propri diritti procedurali al punto da violare il diritto a un equo processo [lettera f)]; il giudice ha statuito basandosi su un errore di diritto [lettera g)]; il giudice amministrativo si è discostato dalla giurisprudenza consolidata del giudice di cassazione [lettera h)]; il giudice amministrativo non ha rispettato il parere giuridico vincolante espresso nella decisione di annullamento adottata sul ricorso per cassazione [lettera i)], o il ricorso è stato illegittimamente respinto [lettera j)].

[50] Conformemente a quanto previsto dall'articolo 438, paragrafo 1, del c.p.a., avverso la decisione definitiva del giudice amministrativo può essere proposto il ricorso per cassazione. Inoltre, dall'articolo 439, paragrafo 1, del c.p.a. emerge che il ricorso per cassazione è ammesso, in linea di principio, contro tutte le decisioni dei giudici amministrativi.

1. Sul carattere definitivo di una decisione giurisdizionale ai fini dell'applicazione del principio di retroattività della legge penale più mite

88. Si tratta, nella specie, di determinare se si possa escludere l'applicazione del principio di retroattività della legge penale più mite nell'ambito di un procedimento di ricorso per cassazione, come il procedimento principale, per il motivo che tale procedimento, che verte sul controllo della decisione pronunciata da un giudice amministrativo di grado inferiore, fa seguito a un procedimento nel quale tale giudice ha adottato una decisione divenuta definitiva secondo il diritto slovacco.

89. A tal riguardo osservo che l'articolo 49, paragrafo 1, ultima frase, della Carta è redatto in termini molto ampi, senza fissare un limite temporale alla regola secondo cui se, successivamente a un illecito, la legge prevede l'applicazione di una pena più mite, va applicata una tale pena più mite. In particolare, tale disposizione non fa riferimento a un limite relativo all'esistenza di una decisione giurisdizionale divenuta definitiva.

90. Ciò posto, la Corte ha già ammesso che tale principio non osta a una legislazione nazionale che mantiene il divieto del diritto di voto risultante *de iure* da una condanna penale unicamente per le condanne definitive, pronunciate in ultimo grado nel vigore del vecchio codice penale, malgrado l'adozione successiva di una legge più favorevole al condannato [51]. Quindi, il principio in discussione non impone che le sentenze definitive, pronunciate in ultimo grado, siano oggetto di revisione quando una legislazione penale più mite entra successivamente in vigore [52].

91. Per contro, il principio di retroattività della legge penale più mite si applica fino a quando non è stata pronunciata una sentenza definitiva. È pertanto determinante esaminare in ogni singolo caso se sia stata pronunciata una siffatta sentenza.

92. Infatti, dalla giurisprudenza della Corte risulta che l'articolo 49 della Carta comporta, quantomeno, le stesse garanzie previste dall'articolo 7 della CEDU, di cui occorre tenere conto, in forza dell'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, in quanto soglia di protezione minima [53].

93. Orbene, dalla giurisprudenza della Corte EDU deriva che il principio di retroattività della legge penale più mite, garantito dall'articolo 7, paragrafo 1, della CEDU, «si traduce nella regola secondo cui, se la legge penale in vigore al momento della perpetrazione del reato e le leggi penali posteriori adottate *prima della pronuncia di una sentenza definitiva* sono diverse, il giudice deve applicare quella le cui disposizioni risultano più favorevoli all'imputato» [54].

94. La nozione di «sentenza definitiva» non viene menzionata né, ancor meno, definita, all'articolo 49, paragrafo 1, della Carta. Tuttavia, nella misura in cui tale nozione è determinante per decidere se sia applicabile il principio di retroattività della legge penale più mite sancito da tale disposizione, e nell'interesse di un'applicazione uniforme di tale principio in seno all'Unione, occorre stabilire talune caratteristiche che consentano di tracciarne i contorni. A tal fine, è

[51] V. sentenza del 6 ottobre 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, punto 56).

[52] Occorre tuttavia osservare che la Corte EDU ha applicato il principio di retroattività della legge penale più mite a una persona condannata definitivamente, nella misura in cui il diritto nazionale imponeva espressamente l'obbligo per i giudici nazionali di rivedere d'ufficio una sentenza di condanna nei casi in cui una legge successiva riduceva la pena applicabile per un illecito: v. Corte EDU, 12 gennaio 2016, Gouarré Patte c. Andorra (CE:ECHR:2016:0112JUD003342710, §§ da 28 a 36).

[53] V., in particolare, sentenza del 29 luglio 2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, punto 92 e giurisprudenza citata).

[54] Corte EDU, 17 settembre 2009, Scoppola c. Italia (n. 2) (CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, § 109). Il corsivo è mio. V., altresì, Corte EDU, 30 novembre 2021, Artsruni c. Armenia (CE:ECHR:2021:1130DEC004112613, § 55), e 18 ottobre 2022, Mørck Jensen c. Danimarca (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, § 44).

possibile basarsi sulla nozione di «sentenza definitiva» che figura all'articolo 50 della Carta, che sancisce il principio del *ne bis in idem*, e trarre indicazioni dalla giurisprudenza della Corte EDU relativa a tale principio.

95. A tal riguardo, occorre rilevare che la finalità dell'articolo 4 del protocollo n. 7 alla CEDU [55] è di proibire la ripetizione di procedimenti penali (principio del *ne bis in idem*) terminati con una decisione definitiva. Secondo il rapporto esplicativo del protocollo n. 7 alla CEDU [56], «una decisione è definitiva se, secondo l'espressione tradizionale, la stessa ha acquisito la forza di *res judicata*. Ciò avviene *quando essa è inoppugnabile*, vale a dire qualora non siano più esperibili *ricorsi ordinari*, oppure qualora le parti li abbiano esauriti, o abbiano lasciato decorrere i relativi termini senza avvalersene» [57]. Le decisioni per le quali è previsto un ricorso ordinario sono escluse dal campo di applicazione della garanzia di cui all'articolo 4 del protocollo n. 7 fino al momento in cui non è spirato il termine per presentare appello. Per contro non si tiene conto dei *ricorsi straordinari*, come la richiesta di riapertura del procedimento o di proroga dei termini scaduti, al fine di determinare se il procedimento sia giunto a una conclusione definitiva. Benché tali ricorsi rappresentino un proseguimento del primo procedimento, la natura «definitiva» della decisione non è condizionata dal loro esercizio [58].

96. Al fine di determinare se una decisione sia definitiva, la Corte EDU cerca di stabilire, sulla base del diritto interno, quali sono i «ricorsi ordinari» in una data causa ai fini dell'articolo 4 del protocollo n. 7. A suo giudizio, il diritto nazionale – sostanziale e procedurale – deve soddisfare il principio della certezza del diritto, che richiede, da un lato, che la portata di un ricorso sia chiaramente delimitata nel tempo e, dall'altro, che le modalità per il suo esercizio siano chiare per le parti autorizzate ad avvalersene. In altri termini, perché sia rispettato il principio di certezza del diritto, che è inerente al diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato, occorre che il procedimento di ricorso consenta di sapere esattamente in quale momento la decisione diventa definitiva. La necessità della presenza di un termine per poter considerare un ricorso come «ordinario» risulta implicitamente dal testo stesso del rapporto esplicativo del protocollo n. 7 alla CEDU, che indica che la decisione è irrevocabile se le parti hanno fatto scadere «i termini» di esercizio del rimedio giuridico considerato. Una legge che conferisca un potere illimitato a una delle parti per esperire un ricorso o che disciplini tale ricorso con condizioni da cui emerga uno squilibrio notevole tra le parti nell'esperimento dello stesso sarebbe in contrasto con il principio della certezza del diritto [59].

97. La Corte EDU ha inoltre precisato che, se la CEDU consente senza alcun dubbio agli Stati di definire cos'è, secondo il loro diritto interno, una decisione che conclude definitivamente un'azione, lo fa sotto il controllo di detto organo giurisdizionale. Infatti, consentire agli Stati contraenti di stabilire a loro piacimento quando una decisione è «definitiva» ai fini dell'articolo 4 del protocollo n. 7, senza che la Corte EDU possa effettuare un controllo sulla base di criteri oggettivi, equivarrebbe a lasciare l'applicazione di tale disposizione a loro discrezione, con risultati eventualmente incompatibili con l'oggetto e lo scopo della CEDU, che è quello di assicurare che nessuno sia giudicato o condannato due volte per gli stessi fatti [60].

[55] Firmato a Strasburgo il 22 novembre 1984; in prosieguo: il «protocollo n. 7».

[56] *Serie dei trattati europei*, n. 117.

[57] V. Corte EDU, 10 febbraio 2009, Sergey Zolotukhin c. Russia, (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, § 107). Il corsivo è mio.

[58] V. Corte EDU, 10 febbraio 2009, Sergey Zolotukhin c. Russia, (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, § 108).

[59] V. Corte EDU, 8 luglio 2019, Mihalache c. Romania (CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, § 115), e 8 ottobre 2024, Jesus Pinhal c. Portogallo (CE:ECHR:2024:1008JUD004804715, § 177).

[60] V. Corte EDU, 8 luglio 2019, Mihalache c. Romania (CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, § 116). Per un esempio di una decisione divenuta definitiva con una sentenza resa dalla Cour de cassation (Corte di cassazione, Francia), v. Corte EDU, 6 settembre 2019, Nodet c. Francia (CE:ECHR:2019:0606JUD004734214, §§ 21 e 46).

98. Anche se il ruolo della Corte di giustizia nell'ambito di un rinvio pregiudiziale si distingue da quello della Corte EDU, nel presente procedimento occorre, a mio parere, applicare una logica simile, che concili il margine discrezionale di cui gli Stati membri devono disporre con l'effettività del principio di retroattività della legge penale più mite. Così, pur essendo chiaro che spetta a ciascuno Stato membro definire il proprio sistema di rimedi giurisdizionali, in particolare le condizioni in cui la decisione di un giudice amministrativo può essere oggetto di un ricorso per cassazione, nonché la fase del procedimento giurisdizionale a partire dalla quale una sentenza può essere considerata definitiva nel diritto nazionale, occorre inquadrare detto potere discrezionale al fine di garantire l'applicazione uniforme di tale principio in seno all'Unione e assicurare che possa interamente produrre i suoi effetti [61].

99. Di conseguenza, se l'esame del carattere definitivo di una decisione giurisdizionale deve essere svolto sulla base del diritto dello Stato membro che ha pronunciato tale decisione [62], non può tuttavia esserci carattere definitivo, ai fini dell'applicazione dell'articolo 49, paragrafo 1, della Carta, *quando tale decisione non ha acquisito un carattere irrevocabile, vale a dire quando può ancora essere messa in discussione per via di ricorso, da parte della persona condannata, entro un termine determinato*. Pertanto, se è vero che il punto di partenza di tale esame dev'essere il diritto nazionale, è impossibile limitarsi solo e semplicemente alle qualificazioni operate da quest'ultimo, pena pregiudicare l'applicazione effettiva e uniforme del principio di retroattività della legge penale più mite, sancito da tale disposizione. Se dall'esame del diritto nazionale risulta che la decisione pronunciata da un giudice amministrativo può essere rimessa in discussione dinanzi a un giudice di grado superiore a seguito dell'esperimento da parte della persona condannata di un mezzo di ricorso entro un termine determinato, si dovrebbe, a mio parere, applicare tale principio.

100. Nel complesso, ai fini dell'applicazione del principio di retroattività della legge penale più mite, una domanda non decisa in via definitiva è quindi affine a una che non è stata decisa con una decisione divenuta irrevocabile [63], vale a dire una decisione per la quale si sono esauriti i mezzi di ricorso ordinari o non si è proceduto al loro esperimento entro il termine richiesto.

101. A tale proposito ritengo che, anche se il ricorso per cassazione dinanzi al giudice del rinvio sembra, teoricamente, nel diritto slovacco, un mezzo di ricorso straordinario, in quanto rivolto contro una decisione di un giudice amministrativo che riveste carattere definitivo ai sensi di tale diritto, il presente ricorso per cassazione, alla luce delle sue caratteristiche, come sono state illustrate dallo stesso giudice del rinvio, non sembra presentare i tratti di un rimedio straordinario.

102. In effetti, come si evince dalle disposizioni del codice di procedura amministrativa citate *supra*, la proposizione del ricorso per cassazione dinanzi a tale giudice non è soggetta a limitazioni così restrittive, in particolare per quanto riguarda i motivi che lo giustificano o le

[61] V., in particolare, sentenza del 15 ottobre 2024, KUBERA (C-144/23, EU:C:2024:881, punto 31 e giurisprudenza citata), in cui la Corte ha dichiarato che, sebbene l'organizzazione della giustizia negli Stati membri, e segnatamente l'istituzione, la composizione, le competenze e il funzionamento degli organi giurisdizionali supremi nazionali, rientri nella competenza di tali Stati, questi ultimi, nell'esercizio di tale competenza, sono nondimeno tenuti a rispettare gli obblighi per essi derivanti dal diritto dell'Unione.

[62] V., per analogia, sentenza del 12 ottobre 2023, INTER CONSULTING (C-726/21, EU:C:2023:764, punto 61).

[63] A titolo di esempio, il Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia) ha dichiarato, nella sentenza n. 443476, del 7 ottobre 2022, in termini che, a mio giudizio, meritano di essere riprodotti ai fini della presente analisi, che dal principio costituzionale della necessità delle pene deriva «la regola secondo cui la nuova legge repressiva, quando abroga una fattispecie di reato o prevede pene meno severe rispetto alla vecchia legge, deve applicarsi agli autori dei reati che sono stati commessi prima della sua entrata in vigore e *non hanno comportato decisioni divenute irrevocabili*. Spetta al giudice di merito, investito di un ricorso vertente su una sanzione, applicare, anche d'ufficio, una nuova legge repressiva più mite entrata in vigore tra la data di commissione dell'illecito e quella in cui esso stesso statuisce. *Altrettanto vale per il giudice di cassazione se la nuova legge è entrata in vigore successivamente alla decisione oggetto di impugnazione*» (punto 5 di tale sentenza, il corsivo è mio). In materia di procedimenti amministrativi, altri Stati membri riconoscono l'applicazione del principio di retroattività della legge penale più mite quando tale legge interviene nella fase del ricorso per cassazione. A quanto risulta dalla nota di ricerca 24/002, è questo il caso, segnatamente, di Bulgaria, Germania, Spagna, Italia e Lituania.

persone legittimate a presentarlo, da dover assimilare tale ricorso ai mezzi di ricorso straordinari. In altre parole, nella misura in cui, nel diritto slovacco, l'introduzione di un ricorso per cassazione non sembra avere un carattere tassativamente circoscritto ed eccezionale [64], si tratta di un mezzo di ricorso ordinario che va a continuare il procedimento giurisdizionale avviato da T.T. dinanzi al giudice amministrativo e che può portare a mettere in discussione, entro un termine determinato, la sentenza emanata da quest'ultimo.

103. Il diritto slovacco riflette, in realtà, la differenza di natura tra, da un lato, la funzione del giudice che statuisce nel merito, che consiste nel «definire la controversia», e, dall'altro, quella del giudice di cassazione, che è di «valutare la sentenza». Tale differenza si traduce in due fasi giurisdizionali distinte. Così, la decisione adottata dal primo acquisisce carattere definitivo, vale a dire che gode dell'autorità di cosa giudicata. Tuttavia, nella misura in cui tale decisione può essere oggetto di un ricorso per cassazione e può, quindi, essere messa in discussione, essa non presenta un carattere irrevocabile. Sembra quindi che occorra distinguere, nel diritto slovacco, le decisioni che hanno acquisito carattere definitivo da quelle che presentano un carattere irrevocabile; queste ultime sono quelle contro cui è stato o non è stato esperito entro i termini previsti l'insieme dei mezzi di ricorso ordinari, compreso il ricorso per cassazione.

104. Orbene, ciò che importa, ai fini dell'applicazione del principio di retroattività della legge penale più mite, è verificare, al di là delle distinzioni e delle caratterizzazioni procedurali proprie di ciascun diritto nazionale, se la decisione pronunciata da un giudice amministrativo è divenuta inoppugnabile, nel senso che non può più essere messa in discussione dinanzi a un giudice di grado superiore a seguito dell'esperimento, da parte della persona condannata, di un mezzo di ricorso entro un termine determinato. In effetti, una decisione giurisdizionale che, secondo il diritto dello Stato membro, non abbia carattere irrevocabile, non può costituire un ostacolo procedurale all'applicazione del principio in questione [65]. Per i motivi testé esposti, nella specie non si constata una decisione divenuta irrevocabile. Ne consegue che detto principio è pienamente applicabile.

105. Aggiungo che è indifferente, a tal riguardo, che la sanzione amministrativa contestata sia divenuta nel frattempo esecutiva, che sia stata persino effettivamente eseguita e che non possa essere direttamente annullata o sostituita dal giudice del rinvio [66], poiché l'annullamento della sentenza pronunciata dal giudice amministrativo di grado inferiore e il rinvio della causa dinanzi a tale giudice [67] o un'altra tecnica di contenzioso [68] possono essere sufficienti a garantire i diritti del ricorrente derivanti dall'articolo 49, paragrafo 1, ultima frase, della Carta, comportando l'annullamento di tale sanzione e poi un rimborso della sanzione indebitamente riscossa. Del resto, l'esistenza stessa della possibilità, per il giudice di cassazione, qualora accerti la fondatezza dell'impugnazione, di rinviare la causa al giudice amministrativo di grado inferiore, con conseguente realizzazione di un nuovo esame nel merito, attesta che non è possibile considerare la sentenza impugnata dotata di carattere irrevocabile ai fini dell'applicazione di tale disposizione.

64 V. sentenza del 19 ottobre 2023, Központi Nyomozó Főügyészség (C-147/22, EU:C:2023:790, punto 34).

65 V., per analogia, sentenza del 12 ottobre 2023, INTER CONSULTING (C-726/21, EU:C:2023:764, punto 61).

66 A tal riguardo, il governo slovacco ha dichiarato alla Corte che, a differenza del giudice amministrativo di grado inferiore, il giudice di cassazione non è competente a modificare la decisione relativa alla sanzione.

67 V., al riguardo, l'articolo 462, paragrafo 1, del c.p.a., che prevede la possibilità, per il giudice di cassazione, dopo aver accertato la fondatezza del ricorso per cassazione, di rinviare la causa dinanzi al giudice amministrativo di grado inferiore.

68 Ai sensi dell'articolo 462, paragrafo 2, del c.p.a., se conclude che la decisione impugnata dell'autorità amministrativa o la misura contestata dell'autorità amministrativa non è conforme alla legge, e se il giudice amministrativo di grado inferiore ha respinto il ricorso, il giudice di cassazione può modificare la sentenza di tale giudice annullando la decisione impugnata dell'autorità amministrativa o la misura contestata dell'autorità amministrativa e rinviando a quest'ultima ai fini della prosecuzione del procedimento.

2. Se le particolarità giuridiche del ricorso per cassazione costituiscano un ostacolo procedurale all'applicazione del principio di retroattività della legge penale più mite

106. Al momento dell'irrogazione di una sanzione amministrativa che riveste natura penale in applicazione dei criteri Engel, l'applicazione del principio di retroattività della legge penale più mite non solleva alcun dubbio. Lo stesso vale, in caso di controllo giurisdizionale riguardante una siffatta sanzione, per quanto riguarda una legge più mite subentrata nel corso del procedimento dinanzi al giudice di merito.

107. Se il giudice di merito non tiene conto di una legge penale più mite introdotta prima che esso adotti la sua decisione, commette un errore di diritto che potrà essere sanzionato dal giudice di cassazione, il che conferirà pieno effetto a tale principio.

108. La situazione dovrebbe essere diversa nel caso in cui la legge penale più mite entri in vigore nel corso del procedimento pendente dinanzi al giudice di cassazione? È questa la problematica che occorre ora affrontare.

109. I dubbi del giudice del rinvio sull'applicabilità del principio in questione nei casi in cui la nuova legge entra in vigore dopo il deposito di un ricorso per cassazione derivano dalla particolarità di tale fase giurisdizionale. In effetti, il giudice di cassazione è il giudice del diritto e non si annovera, contrariamente ai giudici di grado inferiore, tra i giudici di merito. Perciò, il merito del procedimento viene giudicato in modo definitivo da questi ultimi giudici e non deve essere nuovamente esaminato dal giudice di cassazione, cui compete invece controllare se i giudici di grado inferiore hanno correttamente applicato la norma di diritto.

110. Orbene, non è possibile contestare ai giudici di merito, come errore di diritto, di non aver applicato una legge che non era in vigore nel momento in cui hanno statuito.

111. Questa è la situazione che ricorre nel presente procedimento. Infatti, il Krajský súd v Bratislave (Corte regionale di Bratislava), in qualità di giudice amministrativo, ha pronunciato una sentenza che viene qualificata come «definitiva» ai sensi del diritto slovacco. Successivamente a tale sentenza, è entrata in vigore una nuova legge. Per evidenti ragioni temporali, detto giudice non ha potuto tener conto di tale legge nella sua sentenza. Si pone dunque la questione di stabilire se il giudice di cassazione, la cui missione è controllare se il giudice di merito ha correttamente applicato il diritto, debba, nonostante detta impossibilità temporale, tener conto di tale nuova legge, per eventualmente annullare la decisione del giudice di merito e, se del caso, rinviargli la causa.

112. A mio parere, s'impone una risposta affermativa.

113. In effetti, secondo una giurisprudenza costante della Corte, in mancanza di armonizzazione della normativa dell'Unione nel settore delle sanzioni applicabili in caso di inosservanza delle condizioni previste da un regime istituito da tale normativa, gli Stati membri possono scegliere le sanzioni che sembrano loro appropriate. Essi tuttavia sono tenuti ad esercitare questa competenza nel rispetto del diritto dell'Unione e dei suoi principi generali e, di conseguenza, nel rispetto del principio di proporzionalità [69]. Il principio di proporzionalità fa parte dei principi generali del diritto dell'Unione che devono essere rispettati da una normativa nazionale che rientri

[69] V., in particolare, sentenza del 21 novembre 2024, Ekostroy (C-61/23, EU:C:2024:974, punto 41 e giurisprudenza citata).

nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione o che costituisca attuazione del medesimo, anche in assenza di armonizzazione della normativa dell'Unione nel settore delle sanzioni applicabili [70].

114. Nella misura in cui il principio di retroattività della legge penale più mite è legato al principio di necessità e proporzionalità delle pene [71], sancito a sua volta dall'articolo 49, paragrafo 3, della Carta, ritengo che occorra conferirgli un'ampia portata, cosicché lo si possa applicare in modo immediato agli autori di illeciti anteriori all'entrata in vigore della nuova legge e che non hanno dato luogo a decisioni divenute irrevocabili. Infatti, se il legislatore ha deciso di attenuare il rigore della vecchia legge, è perché riconosce che la punizione di un dato comportamento e/o la pena precedentemente prevista non sono più strettamente necessarie.

115. Come osserva a giusto titolo il giudice del rinvio, tale principio significa quindi che, una volta venuta meno l'esigenza sociale di punire una determinata condotta, o quando cambia la gravità della percezione di tale condotta espressa nel grado di severità della sanzione, non c'è un motivo ragionevole e giusto per cui tutti gli illeciti «storici» e i loro autori continuino a essere perseguiti se la nocività della condotta storicamente sanzionata e l'afflittività della sanzione prevista sono ormai percepite diversamente dal corpo legislativo.

116. Ne consegue che il principio di retroattività della legge penale più mite è applicabile quando una siffatta legge entra in vigore prima che sia statuito sull'impugnazione, compresi i casi in cui il giudice di cassazione effettua un controllo limitato agli errori di diritto. Quindi, il giudice che statuisce in ultima istanza è tenuto ad applicare la legge penale più mite, quand'anche questa sia stata introdotta dopo la decisione del giudice amministrativo di grado inferiore che esso è chiamato a controllare.

117. Al fine di conferire la sua intera portata al principio di retroattività della legge penale più mite, occorre neutralizzare le distinzioni procedurali legate alle diverse fasi del contenzioso nel corso delle quali si applica tale principio. Infatti, le particolarità del contenzioso amministrativo proprie di ciascuno Stato membro (quali il carattere definitivo o l'autorità di cosa giudicata della sentenza pronunciata dal giudice amministrativo di grado inferiore, o l'effetto sospensivo o meno del ricorso per cassazione) non dovrebbero portare a limitare l'ambito di applicazione temporale di tale principio a determinate fasi del procedimento giurisdizionale, fintanto che l'illecito di cui trattasi non ha dato luogo a una decisione divenuta irrevocabile.

118. In particolare, l'ufficio del giudice di cassazione deve essere adattato al fine di consentire a quest'ultimo di applicare la legge penale più mite entrata in vigore successivamente alla sentenza impugnata, di cui il giudice amministrativo di grado inferiore non poteva tener conto alla data in cui ha pronunciato la sua sentenza. Il giudice di cassazione deve pertanto accogliere l'impugnazione, anche se la sentenza dinanzi a esso impugnata non può, per principio, essere considerata viziata da un errore di diritto per il solo motivo di non applicare una legge che non era in vigore alla data in cui è stata pronunciata. Ciò deve indurre detto giudice a disapplicare o a interpretare in armonia con il diritto dell'Unione le disposizioni del suo diritto nazionale [72] che possano impedirgli di svolgere i suoi compiti in conformità con il principio di retroattività della legge penale più mite.

[70] V., in particolare, sentenza del 21 novembre 2024, Ekostroy (C-61/23, EU:C:2024:974, punto 42 e giurisprudenza citata).

[71] V. Corte EDU, 17 settembre 2009, Scoppola c. Italia (n. 2) (CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, § 108).

[72] Nella specie, si tratta principalmente dell'articolo 454 del c.p.a., che stabilisce, lo ricordo, che il compito del giudice di cassazione in materia amministrativa è quello di determinare se il giudice amministrativo di grado inferiore abbia commesso un errore di diritto tenuto conto della situazione esistente al momento in cui ha adottato la decisione impugnata.

119. Se la singolarità del ricorso per cassazione ne risulta attenuata [73], si tratta della conseguenza inevitabile dell'ampia portata che occorre conferire a tale principio.

120. A tal riguardo rilevo che in diversi Stati membri il giudice di ultimo grado in materia di sanzioni amministrative è tenuto a prendere in considerazione una legge più mite, anche se tale legge è stata introdotta solo nel corso del procedimento al suo cospetto [74].

121. Risulta dall'insieme degli elementi suesposti che né la qualificazione di sentenza «definitiva» in applicazione del diritto slovacco, né la circostanza che il ricorso per cassazione venga percepito, in tale diritto, come un mezzo di ricorso straordinario, né le particolarità procedurali del ricorso per cassazione dovrebbero, a mio parere, ostare all'applicazione del principio di retroattività della legge penale più mite, sancito dall'articolo 49, paragrafo 1, ultima frase, della Carta, salvo restringerne eccessivamente la portata.

V. Conclusione

122. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali del Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Corte amministrativa suprema della Repubblica slovacca) nei seguenti termini:

1) L'articolo 51, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

dev'essere interpretato nel senso che:

[73] V. Éveillard, G., «L'application de la rétroactivité *in mitius* par le juge administratif de cassation», *Droit administratif*, LexisNexis, Parigi, n. 1, 2023, pagg. da 44 a 48. L'autore evoca, a proposito della cassazione pronunciata dal Conseil d'État (Consiglio di Stato) a seguito dell'introduzione, nel corso del grado di cassazione, di un nuovo elemento, quale una legge repressiva più favorevole, *una forma di cassazione «obiettiva»*. In effetti, in una situazione del genere, la cassazione non presenta una «prospettiva sanzionatoria», nel senso che non manifesta alcuna disapprovazione del modo in cui il giudice del merito ha applicato la norma giuridica così come esistente nel momento in cui tale giudice ha adottato la sua decisione (pag. 47). Nello stesso spirito, si è potuto parlare di «intaccare la purezza della funzione tradizionale del giudice di cassazione», che va al di là della sua «missione tradizionale di controllo della correttezza giuridica della decisione oggetto di impugnazione» e di una «pratica della cassazione "obiettiva" di sentenze seppure senza addebiti alla data della loro adozione»: vedi le conclusioni della relatrice pubblica, Céline Guibé, riguardo alla sentenza del Conseil d'État (Consiglio di Stato) n. 443476, del 7 ottobre 2022 (punto 4.2.2). Peraltro, è interessante notare che, nel procedimento che ha dato luogo a tale sentenza, detto giudice ha dovuto affrontare le stesse questioni che il giudice del rinvio ha sottoposto alla Corte nell'ambito della presente controversia, ma dalla prospettiva del principio della necessità delle pene, avente valore costituzionale.

[74] Così, secondo la nota di ricerca 24/002, in *Germania*, il Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (legge sugli illeciti amministrativi), del 24 maggio 1968 (BGBl. 1968 I, pag. 481), da ultimo modificato dalla legge del 12 luglio 2024 (BGBl. 2024, I, n. 234), prevede, per le sanzioni amministrative, che il principio di retroattività *in mitius* si applichi a qualsiasi modifica intervenuta «prima della decisione», laddove tale formulazione viene intesa, secondo il parere generale, nel senso che comprende la decisione pronunciata su un'impugnazione statuendo sulle sole questioni di diritto: v., in tal senso, Rogall, K., «Rückwirkung des milderen Gesetzes», in Mitsch, W., *Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, 5ª ed., C.H. Beck, Monaco di Baviera, 2018, punto 27, e Graf, J-P., *Beck'scher Online-Kommentar OWiG*, 44ª ed., C.H. Beck, Monaco di Baviera, 2024, v. nota 59, punto 24. In *Spagna*, il principio di applicazione retroattiva della legge più mite in materia di sanzioni amministrative deriva dall'articolo 9, paragrafo 3, della Constitución (Costituzione), nonché dall'articolo 26, paragrafo 2, della Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (legge 40/2015, relativa al regime giuridico del settore pubblico), del 1º ottobre 2015 (BOE n. 236, del 2 ottobre 2015, pag. 89411). Pertanto, la sezione del contenzioso amministrativo del Tribunal Supremo (Corte suprema, Spagna), che è il massimo organo giurisdizionale in materia di sanzioni amministrative, applica la legge più mite anche quando quest'ultima è entrata in vigore nel corso del procedimento dinanzi ad essa pendente: v. sentenza del Tribunal Supremo (Corte suprema) n. 1219/2019, del 23 settembre 2019. In *Francia*, malgrado l'autorità di cosa giudicata di cui gode la sentenza pronunciata dalla cour administrative d'appel (Corte d'appello amministrativa, Francia) e l'assenza di effetto sospensivo del ricorso per cassazione in materia amministrativa, il Conseil d'État (Consiglio di Stato) ha fatto evolvere la propria giurisprudenza riguardo alle sanzioni amministrative con la sentenza n. 443476, del 7 ottobre 2022, che ho citato poc'anzi (v. note 63 e 73 delle presenti conclusioni).

uno Stato membro attua il diritto dell'Unione, ai sensi di tale disposizione, da un lato, quando prevede, in applicazione del diritto dell'Unione, l'imposizione di una sanzione amministrativa per la violazione degli obblighi relativi all'installazione di un tachigrafo sui veicoli adibiti al trasporto di merci e al suo controllo periodico e, dall'altro lato, nell'ambito del controllo giurisdizionale relativo a tale sanzione.

2) Il principio di retroattività della legge penale più mite, sancito dall'articolo 49, paragrafo 1, ultima frase, della Carta dei diritti fondamentali,

dev'essere interpretato nel senso che:

– esso si applica sia in sede di irrogazione delle sanzioni amministrative, sia nella fase del controllo giurisdizionale delle stesse, allorché tali sanzioni rivestono natura penale e la nuova legge, ponendo fine all'obbligo di munirsi di un tachigrafo sui veicoli utilizzati per la consegna di calcestruzzo pronto per l'uso, riflette un mutamento di posizione del legislatore sulla necessità di reprimere le violazioni di tale obbligo;

– esso impone a un giudice nazionale di tener conto, nell'ambito del ricorso per cassazione dinanzi a esso proposto, di una legge penale più favorevole entrata in vigore successivamente all'adozione della decisione di un giudice amministrativo di grado inferiore, che è divenuta definitiva in forza del diritto nazionale ed è oggetto di tale impugnazione, nella misura in cui tale decisione non è divenuta irrevocabile, nel senso che può ancora essere messa in discussione per via di ricorso, da parte della persona condannata, entro un termine determinato.