

# Sanzioni sproporzionate La sentenza europea che «mina» decine di norme

Enrico Traversa

Importantissima sentenza della Corte di giustizia Ue: i giudici devono disapplicare le norme di legge che prevedono sanzioni sproporzionate rispetto alla gravità dell'infrazione. Con la sentenza dell'8 marzo 2022 nella causa C-205/20 (si veda «Il Sole-24 Ore» del 9 marzo) la Corte di giustizia ha enunciato due principi interpretativi in materia di sanzioni amministrative, dai quali deriva il conferimento ai giudici nazionali di un larghissimo potere discrezionale di disapplicare le disposizioni sanzionatorie e di ridurre le sanzioni eccessive irrogate da un'autorità amministrativa a un livello compatibile con il principio di proporzionalità previsto dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Ue.

Per la Corte unionale il principio di proporzionalità delle sanzioni (articolo 49 della Carta) ha effetto diretto, pertanto il destinatario di un provvedimento sanzionatorio può invocare tale principio dinanzi al giudice per opporsi all'applicazione di una legislazione nazionale che preveda sanzioni sproporzionate rispetto alla gravità dell'infrazione. Inoltre il principio del primato del diritto dell'Ue rispetto ai diritti degli Stati membri, da un lato, impone al giudice l'obbligo di disapplicare una legislazione nazionale contraria al principio di proporzionalità delle sanzioni e, dall'altro, gli consente di irrogare una sanzione meno elevata in funzione della gravità della violazione accertata.

La causa C-205/20 ha tratto origine da una questione pregiudiziale di interpretazione dell'articolo 20 della direttiva 2014/67 relativa ai controlli amministrativi sui lavoratori distaccati, in forza del quale gli Stati membri devono introdurre nella legislazione di recepimento della direttiva stessa sanzioni «effettive, proporzionate e dissuasive». L'Ispettorato del lavoro austriaco aveva inflitto a un imprenditore slovacco una sanzione di 54mila euro per omissione della dichiarazione di distacco e mancata conservazione sul cantiere della documentazione relativa ai salari dei lavoratori. Il Tar austriaco, adito con ricorso dell'interessato contro il provvedimento sanzionatorio, ha posto alla Corte Ue un quesito interpretativo riguardante l'eventuale effetto diretto dell' articolo 20 e le conseguenze che il giudice della legittimità della sanzione doveva trarre da tale effetto diretto del requisito di proporzionalità.

La Corte ha ricordato a questo proposito che il principio di proporzionalità costituisce un principio generale del diritto Ue che vincola gli Stati membri in tutti i settori di attuazione di atti legislativi europei. Avendo ormai da tempo assimilato le sanzioni amministrative di particolare severità alle sanzioni penali in senso stretto (in questo allineandosi alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo), la Corte Ue ha precisato, da un lato, che l'articolo 20 della direttiva 2014/67 «si limita a richiamare» l'articolo 49, par. 3, della CdF secondo il quale le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto all'infrazione commessa, e dall'altro che tale principio «ha carattere imperativo».

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Importantissima sentenza della Corte di giustizia Ue: i giudici devono disapplicare le norme di legge che prevedono sanzioni sproporzionate rispetto alla gravità dell'infrazione. Con la sentenza dell'8 marzo 2022 nella causa C-205/20 (si veda «Il Sole-24 Ore» del 9 marzo) la Corte di giustizia ha enunciato due principi interpretativi in materia di sanzioni amministrative, dai quali deriva il conferimento ai giudici nazionali di un larghissimo potere discrezionale di disapplicare le disposizioni sanzionatorie e di ridurre le sanzioni eccessive irrogate da un'autorità amministrativa a un livello compatibile con il principio di proporzionalità previsto dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Ue.

Per la Corte unionale il principio di proporzionalità delle sanzioni (articolo 49 della Carta) ha effetto diretto, pertanto il destinatario di un provvedimento sanzionatorio può invocare tale principio dinanzi al giudice per opporsi all'applicazione di una legislazione nazionale che preveda sanzioni sproporzionate rispetto alla gravità dell'infrazione. Inoltre il principio del primato del diritto dell'Ue rispetto ai diritti degli Stati membri, da un lato, impone al giudice l'obbligo di disapplicare una legislazione nazionale contraria al principio di proporzionalità delle sanzioni e, dall'altro, gli consente di irrogare una sanzione meno elevata in funzione della gravità della violazione accertata.

La causa C-205/20 ha tratto origine da una questione pregiudiziale di interpretazione dell'articolo 20 della direttiva 2014/67 relativa ai controlli amministrativi sui lavoratori distaccati, in forza del quale gli Stati membri devono introdurre nella legislazione di recepimento della direttiva stessa sanzioni «effettive, proporzionate e dissuasive». L'Ispettorato del lavoro austriaco aveva inflitto a un imprenditore slovacco una sanzione di 54mila euro per omissione della dichiarazione di distacco e mancata conservazione sul cantiere della documentazione relativa ai salari dei lavoratori. Il Tar austriaco, adito con ricorso dell'interessato contro il provvedimento sanzionatorio, ha posto alla Corte Ue un quesito interpretativo

riguardante l'eventuale effetto diretto dell' articolo 20 e le conseguenze che il giudice della legittimità della sanzione doveva trarre da tale effetto diretto del requisito di proporzionalità.

La Corte ha ricordato a questo proposito che il principio di proporzionalità costituisce un principio generale del diritto Ue che vincola gli Stati membri in tutti i settori di attuazione di atti legislativi europei. Avendo ormai da tempo assimilato le sanzioni amministrative di particolare severità alle sanzioni penali in senso stretto (in questo allineandosi alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo), la Corte Ue ha precisato, da un lato, che l'articolo 20 della direttiva 2014/67 «si limita a richiamare» l'articolo 49, par. 3, della CdF secondo il quale le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto all'infrazione commessa, e dall'altro che tale principio «ha carattere imperativo».

### © RIPRODUZIONE RISERVATA

Conseguenza di tale principio imperativo è il divieto per i legislatori degli Stati membri di prevedere sanzioni sproporzionate (pp. 24 e 27), divieto che si presenta «incondizionato e sufficientemente preciso» per poter essere invocato dal destinatario del provvedimento sanzionatorio dinanzi ad un giudice contro la legislazione del proprio Stato (pp. 29 e 30).

Nella seconda parte della sentenza la Corte ha trattato delle conseguenze derivanti dall'effetto diretto dell'articolo 20 della direttiva e dell'articolo 49 della Cdf: il giudice nazionale è tenuto, in forza del principio del «primato del diritto dell'Unione», a disapplicare «nella sua interezza» la disposizione sanzionatoria nazionale contraria al requisito di proporzionalità - e quindi ad annullare *in toto* il provvedimento sanzionatorio illegittimo - o tale disapplicazione può essere soltanto parziale e il giudice può irrogare una sanzione di importo inferiore e proporzionato? La Corte si è evidentemente preoccupata di evitare il vuoto sanzionatorio conseguente all'annullamento puro e semplice del provvedimento e ha fatto ricorso all'istituto – creato *ex novo* per l'occasione – della «disapplicazione parziale» della norma sanzionatoria illegittima, conferendo al giudice nazionale il potere di fissare, in base ad un proprio apprezzamento, evidentemente discrezionale, l'importo della sanzione ad un livello conforme al principio di proporzionalità (pp. 42 e 44). Per arrivare a questa conclusione la Corte ha rigettato le obiezioni sollevate dai governi ceco e polacco fondate sui principi di legalità delle infrazioni e delle sanzioni (art. 49 CDF) e di parità di trattamento fra responsabili di infrazioni analoghe ma soggette all'apprezzamento di giudici diversi. La singolare motivazione di tale rigetto è che «la sanzione inflitta (dal giudice) sarà meno elevata rispetto alla sanzione prevista dalla normativa nazionale» contraria al principio di proporzionalità (p. 51).

Le conseguenze di tale sentenza sono potenzialmente immense. Dalla banca dati Ue Eur-Lex risulta che sono attualmente in vigore ben 133 direttive contenenti una disposizione identica all'articolo 20 della direttiva 2014/67: 20 in materia di lavoro, 22 in materia bancaria e finanziaria, otto relative all'asilo e immigrazione, 80 riguardanti il mercato interno, ambiente e consumatori e tre in materia tributaria. Essendo poi l'articolo 20 un semplice richiamo all'articolo 49 della Cdf, il principio di proporzionalità delle sanzioni si applica con effetto diretto a tutte le leggi degli Stati membri che costituiscono «attuazione del diritto dell'Unione» (art. 51 Cdf) e quindi può paralizzare l'applicazione di centinaia di norme sanzionatorie di diritto italiano, a cominciare dall'articolo 12 del Dlgs 136/2016 di recepimento della direttiva 2014/67, del tutto analogo alla norma austriaca censurata dalla Corte nella sentenza C-205/20. Per i destinatari italiani di sanzioni amministrative eccessive, fra i quali rientrano in primo luogo i milioni di contribuenti di imposte armonizzate a livello Ue (Iva e accise), l'obbligo imposto ai giudici di disapplicare, sia pure parzialmente, le norme sanzionatorie sproporzionate rappresenta un formidabile strumento di difesa in giudizio.

© RIPRODUZIONE RISERVATA