

CULTURA PENALE E SPIRITO EUROPEO

ELIO R. BELFIORE

Le incursioni della normativa europea nel diritto penale interno

SOMMARIO: 1. Tipologie di condizionamento esercitato dall'ordine giuridico europeo. Il livello minimo. - 2. Le disposizioni europee direttamente applicabili. - 3. Le fattispecie punite dalle ammende comunitarie. - 4. L'incidenza delle pronunce della Corte di Giustizia. - 5. Intersezione tra diritto dell'Unione e Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. - 6. Conclusione (provvisoria).

1. Il progressivo condizionamento esercitato dall'ordine giuridico europeo nei confronti del diritto penale nazionale si sviluppa su tre diversi livelli.

Il primo esprime un grado "minimo" di incidenza e riguarda i casi in cui l'Europa, al fine di perseguire i propri obiettivi, si avvale di strumenti normativi che vincolano gli Stati membri ad adottare al loro interno discipline in sintonia col conseguimento di quegli obiettivi.

Si tratta per lo più di richieste che, sebbene orientate a prevenire e/o a reprimere condotte lesive di interessi considerati (nell'ottica europea) di fondamentale importanza, non arrivano però sino al punto di esigere un utilizzo dello strumento penalistico da parte dei singoli Stati, limitandosi a pretendere interventi *lato sensu* sanzionatori.

Il che comporta obblighi di tutela degli interessi europei in capo ai legislatori nazionali, cui specularmente corrisponde tendenziale libertà di scelta circa il tipo di sanzione da adottare per reprimere condotte lesive di quegli interessi.

Emblematica in questo senso la vicenda delle direttive europee succedutesi in tema di sicurezza del lavoro che, a partire dagli anni Ottanta, hanno imposto agli Stati membri di adottare "le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie", prevedendo "(...) sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, per i casi di violazioni delle norme nazionali adottate a termini dell(e) predett(e) direttiv(e)".

L'Italia ha recepito quelle direttive con due decreti legislativi (19 settembre 1994, n. 626 e 9 aprile 2008, n. 81), contenenti un sistema di sanzioni (in parte penali, in parte amministrative) da applicarsi ai soggetti che non osservano le misure necessarie a garantire la sicurezza sui luoghi di lavoro.

Quanto detto in queste prime battute introduttive può così brevemente sintetizzarsi: in vista della prevenzione e/o repressione di condotte ritenute lesive dei propri interessi, l'Europa può senz'altro costringere gli Stati membri ad adottare al loro interno misure di contrasto, ma non può imporre l'utilizzo di

una sanzione piuttosto che un'altra, rientrando tale scelta nella discrezionalità dei parlamenti nazionali.

Ciò non toglie tuttavia – come la recente esperienza dimostra – che in settori considerati nevralgici l'Europa possa intervenire, pretendendo dagli Stati membri il ricorso alla sanzione penale e precludendo così ogni possibilità di scelta circa il tipo di sanzione da adottare.

È quanto successo, ad esempio, in materia ambientale.

La Direttiva 2008/99, intitolata “sulla tutela penale dell'ambiente”, contiene all'art. 3 l'elenco di una serie di attività (riguardanti soprattutto lo smaltimento dei rifiuti) che, se poste in essere “intenzionalmente o per grave negligenza”, impegnano gli Stati membri a considerarle reato.

L'art. 4 della stessa direttiva stabilisce: “Gli Stati membri provvedono affinché siano puniti penalmente il favoreggiamento e l'istigazione a commettere intenzionalmente le attività di cui all'art. 3”.

E il successivo art. 5 ribadisce: “Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che i reati di cui agli artt. 3 e 4 siano puniti con sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive”.

Ce n'è quanto basta per ritenere che – già sul piano di questo primo livello “minimo” di interferenza – l'Unione (oggi, la Comunità ieri) usi i propri strumenti normativi per condizionare (con maggiore o minore forza) i diritti penali nazionali in vista della salvaguardia di beni meritevoli di particolare protezione.

Questo “condizionamento” – a qualunque grado di intensità si collochi – non sembra però comportare, almeno dal punto di vista formale, alcuna rinuncia dei parlamenti nazionali al monopolio della potestà legislativa in materia penale. È vero che la discrezionalità di scelta circa il tipo di sanzione da adottare ne risulta in alcuni casi senz'altro compromessa: ma, per lo meno formalmente, il legislatore domestico continua comunque ad essere responsabile delle scelte di politica criminale, stante il carattere di regola *not self-executing* delle direttive europee che, come noto, per essere efficaci, abbisognano di un atto di recezione interno da parte dei singoli Stati membri¹.

2. Il secondo livello di interferenza riguarda le ipotesi in cui a venire in rilievo sono disposizioni europee direttamente applicabili dagli Stati membri. Il riferimento è ai regolamenti: atti normativi dell'Unione, la cui efficacia

¹ Fanno eccezione, in quanto direttamente applicabili all'interno degli Stati membri, le direttive sufficientemente dettagliate, i cui termini siano scaduti senza che il legislatore nazionale abbia provveduto a recepirle.

nell'ambito degli ordinamenti nazionali non è condizionata da alcun atto reattivo interno.

Si tratta generalmente di norme che, pur non avendo carattere originariamente punitivo e/o afflittivo, possono nondimeno essere attratte nell'orbita penalistica se chiamate a svolgere una funzione specificatrice-integratrice di (singoli elementi di) figure criminose già esistenti nel nostro ordinamento.

Quando la fattispecie "si apre", per così dire, agli apporti provenienti da altri settori dell'ordinamento giuridico, ecco che il diritto europeo - al pari del diritto civile, del diritto amministrativo, del diritto tributario, ecc. - se direttamente applicabile, può considerarsi "fonte" del diritto penale: nel senso che - richiamato per il tramite di elementi normativi, elementi in bianco, clausole di illiceità speciale, definizioni legali, qualifiche soggettive nei reati propri, obblighi di attivarsi nei reati omissivi, ecc. - esso "entra" nel precetto penale, lo "riempie", contribuendo così a strutturarlo.

Questo irrompere della normativa europea sulla scena del diritto penale interno può determinare, a seconda dei casi, un "ampliamento" o un "restringimento" dell'ambito di operatività di singole fattispecie incriminatrici.

a) Quanto all' "ampliamento", si pensi, ad esempio, alla nozione di "segreto" contenuta negli artt. 622 e 623 c.p. che puniscono la rivelazione di segreto professionale e la rivelazione di segreti scientifici o industriali.

Per effetto dell'entrata in vigore dei Regolamenti n. 28/62 e n. 188/64, contenenti norme relative, rispettivamente, "all'organizzazione di un'indagine sui salari" e "all'organizzazione di un'inchiesta sulla struttura e sulla ripartizione dei salari nell'industria", la condotta criminosa di "rivelazione di segreto", ex artt. 622 e 623 c.p., si è estesa sino a ricomprendere 1) le violazioni dell'obbligo di comunicare in forma anonima alla Commissione i dati individuali concernenti le indagini prescritte dalla normativa europea; 2) le violazioni dell'obbligo di non utilizzare i suddetti dati a scopi fiscali; 3) le violazioni dell'obbligo di non rivelare segreti commerciali o industriali di cui si sia venuti a conoscenza in occasione delle predette indagini.

Infatti.

L'art. 5 del Regolamento n. 28/62 stabilisce: "I dati individuali forniti in occasione delle inchieste possono essere utilizzati soltanto a fini statistici. È fatto divieto di utilizzarli a scopo fiscale e di comunicarli a terzi.

Per le infrazioni alle disposizioni del comma precedente, particolarmente la violazione di segreti commerciali ed industriali, sono applicabili le disposizioni legislative in vigore negli Stati membri in materia di inchieste statistiche nazionali".

E l'art. 5 del Regolamento n. 188/64 ribadisce: "I dati individuali, raccolti nel quadro dell'inchiesta, sono comunicati alla Commissione in forma anonima. Questi dati possono essere utilizzati soltanto a fini statistici. E' fatto divieto di utilizzarli a scopo fiscale e di comunicarli a terzi.

In caso di infrazione alle disposizioni di cui al comma precedente, e più specificamente in caso di violazione di segreti commerciali o industriali, si applicano le norme legislative vigenti negli Stati membri in materia di statistiche nazionali".

Breve.

Quando a venire in rilievo sono disposizioni europee "regolamentari", in grado di incidere "direttamente" (come nell'esempio di cui sopra) su norme incriminatrici già esistenti nel nostro ordinamento giuridico, ampliandone l'ambito di operatività, il fenomeno che si verifica è quello della c.d.. "estensione diretta della fattispecie", attraverso il quale - pressoché automaticamente: e cioè senza alcun passaggio interno davanti agli organi titolari del potere legislativo - "taluni beni giuridici dell'Unione Europea vengono assimilati agli analoghi beni nazionali e taluni fatti che altrimenti andrebbero esenti da pena vengono elevati a reato"².

Questo *modus operandi* del diritto europeo comprime in maniera inammissibile gli spazi di libertà e suscita perplessità sotto un duplice profilo.

Innanzitutto perché la tecnica ora descritta fa sì che il precetto penale non sia fissato una volta per tutte, ma si "costruisca progressivamente", con conseguente trasformazione della fattispecie incriminatrice in una sorta di "cantiere perennemente aperto", esposto alle continue incursioni della normativa europea: che, come tale, finisce con l'esautorare del tutto il Parlamento dalle scelte di politica criminale, confliggendo con la riserva di legge di cui all'art. 25, co. 2 Cost., che attribuisce in via esclusiva all'organo rappresentativo della volontà popolare la scelta dei fatti costituenti reato.

Ed in secondo luogo perché atti normativi regolamentari (come quelli in tema di indagini sui salari), allorquando "entrano nel precetto", lo fanno di soppiatto - "con le scarpe di feltro" direbbe Tullio Padovani³ - rendendo di fatto impossibile al cittadino la previa conoscenza di quale sia la condotta incriminata. Valgano in proposito le parole di Alessandro Bernardi: "I regolamenti in questione risultano in radicale contrasto col principio di accessibilità, in quanto la norma penale interna che essi integrano tende a non rivelare, e neppure

² BERNARDI, *Le «qualità» della norma penale tra fonti nazionali e fonti europee*, in *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del trattato di Lisbona*, a cura di Grasso, Picotti, Sicurella, Milano, 2011, 359.

³ PADOVANI, *La soave inquisizione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1981, 529 ss.

a lasciar sospettare l'esistenza di una ulteriore fonte normativa deputata a integrarla; cosicché solo la previa conoscenza della norma regolamentare UE potrà consentire di apprezzare l'effettivo ambito di applicazione della fattispecie penale cui la prima rinvia. Peccato che la norma regolamentare in questione sia sostanzialmente inaccessibile ai destinatari della norma incriminatrice di cui essa amplia l'ambito applicativo. E la cosa è tanto più grave in quanto la minaccia penale viene estesa in questi casi ad opera di una fonte che nella *communis opinio* non dovrebbe poter fungere da norma dotata di effetti penali, e dalla quale dunque non ci si aspetta un effetto di estensione della fattispecie penale interna"¹.

b) L'opposto fenomeno riguarda invece l'attitudine del diritto europeo a sortire effetti limitativi della punibilità.

Può accadere infatti che norme dell'Unione, anziché restringere, amplino gli spazi di libertà, entrando in conflitto con fattispecie incriminatrici che sanzionano l'inosservanza di discipline nazionali più rigorose.

È quanto successo ad esempio in tema di contrabbando doganale.

L'art. 292, d.p.r. 23 gennaio 1973, n. 43 dispone: "Chiunque (...) sottrae merci al pagamento dei diritti di confine dovuti, è punito con la multa non minore di due e non maggiore di dieci volte i diritti medesimi".

L'art. 36 dello stesso decreto precisa che sono soggette ai diritti di confine "le merci estere (...) destinate al consumo entro il territorio doganale".

E l'art. 1 stabilisce che "il lido del mare e i confini con gli altri Stati costituiscono la linea doganale".

Sembrerebbe quindi che "tutte" le merci prodotte "fuori dalla linea doganale" siano assoggettate, nel momento in cui varcano la nostra frontiera, alla corresponsione dei diritti di confine.

Senonché, l'art. 9 del Trattato istitutivo della Cee (oggi art. 28 TFUE) stabilisce: "la Comunità è fondata sopra (l'Unione comprende) una unione doganale che si estende al complesso degli scambi di merci e comporta il divieto, fra gli Stati membri, dei dazi doganali all'importazione e all'esportazione e di qualsiasi tassa di effetto equivalente, come pure l'adozione di una tariffa doganale comune nei loro rapporti con i paesi terzi".

La conseguenza è che, in forza del suddetto art. 9, le merci provenienti dai paesi dell'Unione sono assimilate a quelle prodotte entro i confini nazionali e, come tali, non soggette alla corresponsione dei diritti di confine.

Ciò premesso: *quid iuris* nel caso di merci prodotte fuori dall'Unione, importate in uno Stato membro diverso dall'Italia, e successivamente trasferite en-

¹ BERNARDI, *Le «qualità» della norma penale tra fonti nazionali e fonti europee*, cit. 539 ss.

tro i nostri confini? Sono o no queste merci assoggettate al pagamento dei diritti? E se sì – in caso di mancato pagamento – è configurabile una responsabilità penale *ex art. 292*?

In base all'effetto limitativo della punibilità esercitato dalla normativa europea sulla fattispecie di cui all'*art. 292 t.u. legge doganale*, la Corte di cassazione ha escluso il reato di contrabbando in un caso di importazione nel territorio italiano di imbarcazioni prodotte fuori dall'Unione, ma immatricolate in uno Stato membro (la Germania), "trattandosi non già di merce estera soggetta a diritti di confine (...), bensì di merce comunitaria, alla quale non sono applicabili siffatti diritti in virtù dell'*art. 9 del Trattato istitutivo della CEE*"⁵.

Secondo la motivazione della Suprema Corte, la "natura europea" delle imbarcazioni sarebbe fuori discussione: ancorché prodotte al di là dei confini dell'Unione, esse "risultano registrate, immatricolate ed imbandierate" in uno Stato membro e, come tali, esenti dall'imposizione di dazi o tributi sull'importazione.

Questa modalità di intervento del diritto europeo non sembra porre problemi.

In casi di questo genere, infatti, l'"incidenza diretta" – e cioè, senza alcun passaggio interno davanti agli organi titolari del potere legislativo – amplia la sfera di liceità: per cui condotte astrattamente configurabili nel nostro ordinamento come reato vengono espunte dall'area del penalmente rilevante per effetto del "diritto dell'Unione".

E allora, non trattandosi di elevare a reato fatti nuovi né di restringere spazi di libertà del cittadino, le ragioni tradizionalmente sottese alla riserva di legge statale vengono meno, con la conseguenza che interventi di questo tipo possono considerarsi senz'altro legittimi.

3. Rimane a questo punto da affrontare il livello "massimo" di interferenza: quello derivante dalla previsione di fattispecie contenute in regolamenti dell'Unione che sanzionano con ammende comunitarie (direttamente applicabili nei confronti di soggetti operanti all'interno dei singoli Stati membri) la violazione di obblighi posti a tutela di interessi europei, gettando così le basi di un vero e proprio sistema repressivo sovranazionale.

Ed infatti.

Sovranazionale è la fonte normativa che prevede sia il precetto che la sanzione: il regolamento del Consiglio europeo.

⁵ Cass., Sez. I, 23 giugno 1997, n. 4274, Kistenpfennig, in *Cass. Pen.*, 1999, n. 922.

Sovranazionale è l'autorità che accerta l'illecito e che irroga la sanzione: la Commissione europea.

Sovranazionale è l'organo giurisdizionale al quale ricorrere avverso i provvedimenti di condanna: la Corte di Giustizia europea.

Il rapporto intercorre quindi direttamente tra Europa e soggetti di diritto (persone fisiche o giuridiche) operanti all'interno dei singoli Stati membri: tagliando fuori come interlocutori le autorità nazionali che volentieri sembrano rinunciare ad interessarsi di un diritto punitivo sempre più strumento di organizzazione economica e meno espressione di sovranità politica.

Vediamo allora da vicino queste regole imperative sovranazionali assistite da sanzioni.

Ecco i riferimenti più significativi.

a) Il Regolamento n. 1/2003, "concernente l'applicazione delle regole di concorrenza", prevede all'art. 23, § 2, che la Commissione possa infliggere alle imprese ed alle associazioni di imprese ammende fino al 10% del fatturato realizzato durante l'esercizio sociale precedente quando "intenzionalmente o per negligenza" commettano una infrazione alle disposizioni dell'art. 81 del Trattato (Ce)" (oggi art. 101 del Trattato di Lisbona): e cioè, nel caso di accordi o pratiche concordate che "possano pregiudicare il commercio tra gli Stati e che abbiano per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune".

E sempre l'art. 23, § 2, stabilisce che la stessa sanzione si applichi nel caso di infrazione alle disposizioni dell'art. 82 del Trattato (Ce, oggi art. 102 del Trattato di Lisbona): e cioè, allorquando si verifichi "lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante".

b) Il Regolamento n. 11/1960 "riguardante l'abolizione di discriminazioni nel campo dei prezzi e delle condizioni di trasporto" stabilisce all'art. 5 che "i Governi sono tenuti a segnalare alla Commissione (...) le tariffe, le convenzioni, gli accordi sui prezzi e sulle condizioni di trasporto vigenti nei rispettivi paesi". Il successivo art. 11 dispone che "(...) i Governi e le imprese sono tenuti, su richiesta della Commissione, a fornire ogni necessaria informazione supplementare riguardo alle tariffe, alle convenzioni ed accordi sui prezzi e condizioni di trasporto". E l'art. 13 aggiunge che "i commissari e gli intermediari di trasporto sono tenuti a fornire, su richiesta dei loro Governi o della Commissione, ogni informazione relativa alle prestazioni effettuate ed ai prezzi e condizioni applicati".

L'art. 17 prevede che "se l'impresa non fornisce entro il termine stabilito le informazioni richieste dalla Commissione a norma degli articoli 11 e 13, ovvero se scientemente le fornisce false, la Commissione può, conformemente

all'art. 79, § 3, comma 2 Trattato (Cee, oggi art. 95 Trattato di Lisbona), prendere nei suoi confronti una decisione che comporti una sanzione fino ad un massimo di cinquecento unità di conto”.

E secondo l'art. 18, co. 1: “La Commissione, accertata l'esistenza di una discriminazione ai sensi dell'art. 79, § 1, Trattato (Cee, oggi art. 95 Trattato di Lisbona), può (...) infliggere al vettore responsabile una sanzione fino ad un massimo di venti volte il prezzo del trasporto percepito o richiesto”. La sanzione può arrivare fino ad un massimo di diecimila unità di conto per ogni discriminazione, “se una discriminazione sussiste nonostante una diffida della Commissione”(co. 2).

Gli esempi potrebbero continuare.

Ma non interessa insistere oltre sul punto.

La questione importante è piuttosto un'altra.

Oggi l'ordinamento giuridico dell'Unione Europea si presenta nel contesto del diritto internazionale in una veste inedita, la cui caratteristica principale sta nel fatto di avere come destinatari diretti, non soltanto gli Stati membri, ma anche e soprattutto singoli soggetti: persone fisiche e giuridiche. E ciò è tanto più vero ove si abbia riguardo all'arsenale delle misure punitive predisposte dal sistema e all'applicazione che di esse ne fa la Corte di Giustizia europea.

Il fenomeno è in costante aumento e sotto gli occhi di tutti.

Basta scorrere i repertori per rendersene conto.

Solo a titolo esemplificativo.

Nel 2004 la Commissione accerta che trasformatori e produttori spagnoli di tabacco greggio violano ripetutamente le norme europee che proibiscono le pratiche anticoncorrenziali.

Le infrazioni contestate riguardano, da un lato, il divieto di “fissazione di prezzi medi” senza distinzione fra le diverse qualità di tabacco e, dall'altro, il divieto di “ripartizione fissa dei quantitativi di merce” acquistabile dai produttori.

Il Tribunale dell'Unione europea condanna le imprese coinvolte al pagamento di una ammenda pari a 2,7 milioni di euro. E la Corte di Giustizia adita in grado d'appello conferma la condanna⁶.

Ancora.

Nel 2010 la Commissione condanna diciassette imprese, fra cui molte italiane, al pagamento di oltre 622 miliardi di euro perché “partecipanti ad intese” sul mercato delle ceramiche sanitarie e della rubinetteria.

⁶ Corte di Giustizia UE, Sez., IX, 26 settembre 2013, cause C-668/11 P Alliance One International Inc./Commissione e C-679/11 P Alliance One International Inc./Commissione.

In particolare le “intese” consistevano nel coordinamento annuale degli aumenti di prezzo e nella divulgazione e scambio di informazioni commerciali riservate.

Ancorché parzialmente ridotte dal Tribunale dell’Unione europea, il livello complessivo delle ammende inflitte è rimasto molto alto, stante che solo alcune delle società sanzionate hanno proposto ricorso avverso il provvedimento della Commissione⁷.

Evidenzierò nel prosieguo alcuni rilievi critici a proposito dell’introduzione di questa tipologia di misure punitive⁸.

4. Ma c’è un ulteriore settore di intervento che attiene al piano delle interrelazioni tra ordinamento europeo e diritti penali nazionali.

Il riferimento è a quelle pronunce della Corte di Giustizia che, sebbene riguardanti casi rientranti negli ambiti più tradizionali delle competenze dell’Unione, hanno finito coll’offrire utili spunti anche alla riflessione penalistica.

Il problema è risalente.

Già a partire dalla fine degli anni Sessanta la Corte di Giustizia era solita rifarsi ai “diritti fondamentali della persona che fanno parte integrante dei principi generali del diritto comunitario”⁹.

“Diritti fondamentali” successivamente tradotti nel *leit motiv* delle “tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri facenti parti della struttura e delle finalità della Comunità”¹⁰.

Al riguardo, nessuna “novità”. Siamo ancora ampiamente all’interno del recinto segnato dalla materia comunitaria.

Non tragga in inganno il richiamo ai “diritti fondamentali” o alle “tradizioni costituzionali comuni” per far pensare a prospettive “aperturiste” all’insegna di una inedita “competenza penalistica” della Corte.

Si tratta di tecnica meramente “argomentativa” di cui la giurisprudenza europea più volte si è storicamente servita per decidere casi in cui a venire in rilievo erano, non tanto profili di responsabilità penale, quanto piuttosto esigenze di “non discriminazione” legate alla nazionalità o allo svolgimento di attività sindacali da parte di cittadini di Stati membri¹¹, come pure ipotesi di denuncia

⁷ Tribunale dell’Unione Europea, Sez., IV, 16 settembre 2013, T-364/10 IV, Duravit, e a. (il giudizio è pendente dinanzi alla Corte di Giustizia: causa C-609/13P).

⁸ Cfr. *infra* par. 6.

⁹ Corte di Giustizia, 12 novembre 1969, C. 29-69.

¹⁰ Corte di Giustizia, 17 dicembre 1970, C-11/70.

¹¹ Corte di Giustizia, 28 ottobre 1975, C-36/75.

di “pretese” violazioni del diritto di proprietà¹² o della libertà di iniziativa economica¹³.

Tutto vero.

Ciò non toglie però che la formula si sia rivelata nel tempo un formidabile criterio di giudizio, con una dirompente vitalità, in grado di adattarsi a situazioni diverse da quelle in cui era stata originariamente concepita ed elaborata. È così che la Corte se ne è servita per affrontare problematiche giuridiche (apparentemente) distanti dal diritto dell’Unione.

Emblematico, all’inizio degli anni Ottanta, il caso dello sconfinamento di un peschereccio danese nelle acque territoriali britanniche, per la soluzione del quale la Corte richiama nientemeno che il divieto di retroattività della norma penale¹⁴.

La vicenda trae origine dalla disciplina che fissa il principio della pari fruibilità delle acque comunitarie, in virtù del quale gli Stati sono tenuti a garantire uguali condizioni di accesso e di sfruttamento dei fondali marini soggetti alla loro sovranità o giurisdizione a tutte le navi battenti bandiera di uno Stato membro e immatricolate nel territorio della comunità (art. 2, Regolamento 20 ottobre 1970, n. 2141).

Senonché, nel 1972, per assecondare le richieste di Danimarca e Regno Unito, in procinto di entrare a far parte dell’Unione, si decide di inserire nell’Atto di adesione la possibilità di deroghe sino al 31 dicembre 1982 che limitino l’esercizio della pesca entro una distanza compresa tra 6 e 12 miglia “calcolate a partire dalle linee di base dello Stato membro rivierasco” (art. 100).

Scaduto il termine del 31 dicembre 1982, il comandante di un peschereccio danese ritiene di potere oltrepassare il limite imposto dal Regno Unito all’esercizio della pesca nelle acque interessate dalla deroga.

È il 6 gennaio 1983.

Il successivo 25 gennaio, un nuovo Regolamento Cee (il n. 170) stabilisce: “A partire dal 1° gennaio 1983 e fino al 31 dicembre 1992, gli Stati membri sono autorizzati a mantenere il regime definito dall’art. 100 dell’atto di adesione del 1972”(Art. 6).

Essendo il “divieto di sconfinamento” di cui al predetto art. 100 assistito nell’ordinamento inglese da una sanzione penale, il comandante del peschereccio viene tratto a giudizio.

¹² Corte di Giustizia, 13 dicembre 1979, C-44/79.

¹³ Corte di Giustizia, 18 giugno 1991, C-260/89.

¹⁴ Corte di Giustizia, 10 luglio 1984, C-63/83.

Condannato in primo grado dalla *Magistrates Court* di North Shild al pagamento di 30.000 sterline oltre le spese processuali, eccepisce in appello l'inapplicabilità del "nuovo" regolamento. Il divieto di retroattività - assoluto in materia penale - impedisce, secondo la difesa dell'imputato, che l'atto normativo europeo possa produrre effetti nel caso concreto: se così non fosse, si finirebbe col sanzionare penalmente un fatto che al tempo in cui fu commesso non costituiva reato.

La *Crown Court* di Newcastle-upon-Tyne sospende il processo e investe della questione la Corte di Giustizia europea, che così decide: "La retroattività stabilita dall'art. 6, n. 1, Regolamento n. 170/1983 non può in alcun caso avere l'effetto di giustificare a posteriori provvedimenti nazionali aventi carattere penale ed implicanti sanzioni per un atto che, in realtà, non era punibile al tempo in cui è stato commesso. (...). Il principio della irretroattività delle norme penali è un principio comune a tutti gli ordinamenti giuridici degli Stati membri, sancito dall'art. 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (...), che fa parte integrante dei principi generali di diritto di cui la Corte deve garantire l'osservanza".

Apparentemente distante dalle tecniche di cui solitamente i giudici di Lussemburgo si servono per motivare le loro decisioni, il divieto di retroattività in materia penale diventa parte dello strumentario argomentativo utilizzabile grazie alla formula delle "tradizioni costituzionali comuni"¹⁵.

¹⁵ In un caso di inosservanza delle norme in tema di sicurezza sui luoghi di lavoro, la formula delle "tradizioni costituzionali comuni" è servita alla Corte di Giustizia per richiamare un altro caposaldo delle garanzie penalistiche: il divieto di analogia.

La vicenda è davvero emblematica.

La Procura della Repubblica presso la Pretura di Torino contesta la violazione del combinato disposto della Direttiva europea 29 maggio 1990, n. 270 - secondo cui i lavoratori che "utilizzano regolarmente, durante un significativo periodo del lavoro normale, un'attrezzatura munita di videoterminale" (art. 2, lett. c)), "beneficiano di un adeguato esame degli occhi e della vista (...) prima di iniziare l'attività, (e poi) periodicamente, in seguito" (art. 9) - e del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, contenente le disposizioni di attuazione della predetta direttiva nell'ordinamento italiano.

Le norme che segnatamente vengono in rilievo sono le seguenti.

Art. 51 lett. c) secondo cui, ai fini del presente decreto, "(...) s'intende per lavoratore (chi) utilizza un'attrezzatura munita di videoterminale in modo sistematico ed abituale per almeno 4 ore consecutive giornaliere (...) per tutta la settimana lavorativa".

Art. 55, in forza del quale "i lavoratori, prima di essere ammessi alle attività (che implicano l'uso di attrezzature munite di videotermini) sono sottoposti ad una visita medica (...) e ad un esame degli occhi e della vista effettuati dal medico competente" (co. 1). "In base agli accertamenti di cui al comma 1 i lavoratori vengono classificati in idonei, con o senza prescrizioni" (co. 2). "I lavoratori classificati come idonei con prescrizioni ed i lavoratori che abbiano compiuto il 45° anno di età sono sottoposti a visita di controllo con periodicità almeno biennale" (co. 3).

Ma c'è di più.

Il successo riportato è tale che nel volgere di pochi anni se ne registra l'accoglimento anche a livello di diritto positivo.

Il Trattato UE firmato a Maastricht nel 1992 dispone espressamente: "L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzio-

Art. 89, co. 1, lett. a), contenente la "norma di chiusura" che fissa la responsabilità penale in capo al datore di lavoro e al dirigente (arresto da tre a sei mesi o ammenda) "per le violazioni dell'articolo (...)55, commi 1 e 3".

È sulla base del complesso intreccio delle disposizioni richiamate, che l'organo inquirente incrimina i dirigenti della TELECOM perché non avrebbero osservato il precetto di sottoporre i lavoratori al controllo periodico della vista contenuto nell'art. 9 della direttiva, così come specificato dall'art. 55, co. 3 del decreto attuativo e sanzionato penalmente dal successivo art. 89, co. 1, lett. a).

La difesa eccepisce l'insussistenza dell'obbligo sotto un duplice profilo.

A) Nessuno dei dipendenti interessati rientra nella definizione di "lavoratore" di cui all'art. 51 lett. c), stante che, quelli applicati ai videoterminali per oltre 4 ore consecutive giornaliere, lavorano in realtà per un numero di giorni inferiore a quello prescritto dalla settimana lavorativa; mentre gli altri, pur impegnati per l'intera settimana lavorativa, rimangono davanti ai videoterminali per meno di 4 ore consecutive giornaliere.

B) I lavoratori in questione, all'atto della "visita medica di ammissione", erano stati classificati come "idonei senza prescrizioni" e avevano tutti meno di 45 anni.

Sembra pertanto non ricorrere alcuna delle condizioni fissate dalla legge per far scattare in capo al datore di lavoro o al dirigente l'obbligo di cui all'art. 55.

Senonché la Pretura di Torino ritiene che la decisione del caso, per le sue caratteristiche, non possa prescindere da una interpretazione del diritto nazionale "alla luce della lettera e degli scopi della direttiva".

In particolare il giudice si chiede:

1) se l'espressione "lavoratore che utilizzi regolarmente, durante un periodo significativo del suo lavoro normale, un'attrezzatura munita di videoterminale" contenuta nell'art. 2, lett. c) della Direttiva 270/1990, possa essere interpretata in modo da farvi rientrare (anche) "gli esclusi" dalla normativa nazionale: e cioè, da un lato, i lavoratori che utilizzino videoterminali per quattro ore consecutive giornaliere ma non per l'intera settimana lavorativa; e, dall'altro, quelli che utilizzino videoterminali tutti i giorni della settimana per meno di quattro ore consecutive;

2) se l'interpretazione dell'art. 9 della direttiva postuli che l'esame periodico della vista debba essere disposto indistintamente per tutti i lavoratori cui la direttiva si applica, o se invece possa essere limitato, come la normativa interna dispone, soltanto a favore di determinate categorie.

Per dirimere la questione, l'organo giudicante si rivolge alla Corte di Giustizia che così decide: "Per quanto riguarda un caso come quello in esame nel procedimento *a quo*, che verte sull'estensione della responsabilità penale risultante da una legge adottata in particolare per trasporre una direttiva, occorre precisare che il principio che ordina di non applicare la legge in modo estensivo a discapito dell'imputato, che è il corollario del principio della previsione legale dei reati e delle pene, e più in generale del principio della certezza del diritto, osta a che siano intentati procedimenti penali a seguito di un comportamento il cui carattere censurabile non risulti in modo evidente dalla legge. Tale principio, che fa parte dei principi generali di diritto poiché si trova alla base delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, è stato altresì sancito da diversi trattati internazionali e, in particolare, dall'art. 7 Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Di conseguenza spetta al giudice *a quo* garantire il rispetto di tale principio in sede di interpretazione, alla luce del testo e delle finalità della direttiva, del diritto nazionale adottato per attuare quest'ultima" (12 dicembre 1996, C-74/95 e C-129/95).

ne europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (...), e quali risultano dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario" (Art. F, co. 2).

La stessa disposizione si ritroverà poi tanto nel Trattato di Amsterdam del 1997 quanto in quello di Lisbona del 2007 (Art. 6, co. 2 e 3).

5. Ecco allora una questione fondamentale da affrontare subito.

Individuare gli effetti che potrebbero germogliare sul tronco del diritto dell'Unione Europea dall'innesto della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Interessanti ancora una volta i segnali provenienti dalla giurisprudenza.

All'attenzione della Corte di Giustizia stavolta nientemeno che un omicidio volontario accaduto in Austria¹⁶.

Il caso è quello della morte di un avvocato avvenuta per mano di un giudice.

Condannato in primo grado a vent'anni di reclusione e alla misura dell'internamento in un manicomio criminale, in appello i giudici revocano la misura ma condannano l'omicida all'ergastolo. La Cassazione conferma la sentenza.

Segue un ricorso alla CEDU imperniato sull'eccezione che in appello il procedimento si sarebbe svolto in assenza dell'imputato: "non essendo stata né chiesta né disposta d'ufficio la comparizione". La Corte europea riconosce la violazione dell'art. 6, n. 3, lett. c), della Convenzione secondo cui l'imputato ha diritto "a difendersi personalmente". I giudici di Strasburgo concedono un rimborso delle spese pari a 230.000 marchi.

Seguono tre gradi di giudizio civile contro lo Stato per ottenere il risarcimento del danno, a conclusione dei quali la Cassazione austriaca, "osservando che nella fattispecie si deve esaminare il diritto alla libertà individuale (...) che costituisce fondamento per un esercizio pacifico di tutte le altre libertà, in particolare della libertà di circolazione e della libertà di esercizio di una professione, decide di sospendere il procedimento e di chiedere alla Corte di Giustizia di pronunciarsi in via pregiudiziale" su una serie di questioni.

Nello specifico.

1) L'appartenenza al diritto comunitario delle disposizioni della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;
2) l'obbligo per i giudici nazionali di dare esecuzione alle sentenze della CEDU;

¹⁶ Corte di Giustizia, 29 maggio 1997, causa C-299/95.

3) l'obbligo per i giudici nazionali di riconoscere l'illegittimità della detenzione, allorquando venga disposta a seguito di un procedimento nel quale sono state violate le garanzie di cui all'art. 6 della Convenzione.

La Corte di Giustizia così decide: "La competenza della Corte a risolvere le questioni pregiudiziali deriva in particolare dal fatto che il ricorrente è cittadino dell'Unione Europea e a tale titolo beneficia della libertà di circolazione delle persone, sancita dall'art. 8 A del Trattato CE. Pertanto ogni cittadino può circolare liberamente nel territorio degli Stati membri (...). Lo Stato che leda questo diritto fondamentale, infliggendo una pena detentiva illegittima, deve essere tenuto al risarcimento in forza del diritto comunitario. (È vero però che) il ricorrente nella causa principale è un cittadino austriaco la cui situazione non presenta alcun elemento di collegamento con una qualsiasi delle situazioni considerate relative alla libera circolazione delle persone. Infatti, anche se ogni privazione di libertà è tale da ostacolare l'esercizio da parte dell'interessato del suo diritto alla libera circolazione, risulta tuttavia (...) che la prospettiva puramente ipotetica di tale esercizio non presenta un nesso sufficiente con il diritto comunitario, tale da giustificare l'applicazione delle disposizioni comunitarie. D'altra parte il ricorrente è stato condannato per omicidio e detenzione illegale di arma da fuoco in forza di disposizioni del diritto nazionale che non erano destinate a garantire l'osservanza di norme di diritto comunitario. (...). Occorre quindi risolvere la questione posta dal giudice nazionale nel senso che la Corte, adita in via pregiudiziale, non può fornire gli elementi interpretativi necessari per la valutazione, da parte del giudice nazionale, della conformità di una normativa nazionale ai diritti fondamentali di cui essa garantisce l'osservanza, quali risultano in particolare dalla Convenzione, in quanto tale normativa riguarda una situazione che, come nella fattispecie della causa principale, non rientra nel campo di applicazione del diritto comunitario"¹⁷.

Non è tanto il dispositivo, quanto l'ambiguità della motivazione che suscita perplessità.

Vero che la situazione concreta non presenta, a detta della Corte, alcun collegamento con il diritto comunitario.

Vera l'impossibilità (dichiarata) di non potersi spingere fino al punto da sindacare la conformità della normativa nazionale ai diritti fondamentali riconosciuti dalla Convenzione (che pure fanno parte integrante del diritto dell'Unione e di cui la Corte deve garantire l'osservanza).

¹⁷ L'art. 8A si riferisce al testo del Trattato sull'Unione Europea modificato dal Trattato di Maastricht del 1992.

È altrettanto vero però che il *self-restraint* non cancella l'impressione che i giudici di Lussemburgo non resistano alla tentazione di "sconfinare" nel campo del diritto penale.

Anzi, in alcuni passaggi non ne fanno mistero.

A) Quando rivendicano la propria competenza a risolvere qualsivoglia questione pregiudiziale, comunque legata alla libertà di circolazione delle persone: e quindi anche quando, come nel caso in esame, a venire in rilievo è la libertà non già di un qualsiasi cittadino, bensì di un detenuto.

B) Quando qualificano come diritto comunitario l'obbligo gravante sugli Stati membri di risarcire qualsiasi danno alla libertà di circolazione: ivi compreso quello eventualmente derivante dalla condizione di detenuto in cui il cittadino si trovi per effetto dell'inflizione di una pena illegittima.

È il punto di massima penetrazione del "diritto giurisprudenziale europeo" in territorio penalistico. Non era mai successo infatti che la Corte di Giustizia si spingesse talmente oltre i confini segnati dalle materie di competenza dell'Unione.

Siamo al passaggio conclusivo del ragionamento.

È plausibile in questo scenario immaginare un futuro in cui sempre più spesso la Corte di Giustizia svolga un'inedita funzione giurisdizionale "concorrente" con quella della Corte europea dei diritti dell'uomo?

Di più.

È verosimile prefigurare un sistema in cui la Corte di Giustizia giochi un ruolo di giudice di ultima istanza, sovraordinato anche alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo?

O al contrario.

È possibile che la vicenda riferita costituisca solo un episodio, "un'eccezione", come tale indissolubilmente legata alle irripetibili circostanze del caso concreto?

Per le risposte bisognerà attendere la prassi giurisprudenziale dei prossimi anni: ma nelle more la situazione appare già abbastanza ingarbugliata.

6. Nella recente sentenza *Grande Stevens* della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (4 marzo 2014)¹⁸ emerge un dialogo tra le Corti (invero non sempre esplicitato) che conferma la sovrapposizione degli ambiti di giurisdizione, determinato dal rinvio diretto da un testo normativo sovranazionale all'altro (rinvio che si riscontra a partire dal citato Art. F, comma 2 del Trattato UE).

¹⁸ Ricorso n. 18640/10.

Il tema affrontato dalla decisione è quello della violazione del divieto di *bis in idem* in materia di abusi di mercato¹⁹.

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, infatti, "pur precisando che il suo compito non è interpretare la giurisprudenza della CGUE, osserva che nella sua sentenza del 23 dicembre 2009, resa nella causa *Spector Photo Group* (...), la CGUE ha indicato che l'articolo 14 della Direttiva 2003/6 non impone agli Stati membri di prevedere sanzioni penali a carico degli autori di abusi di informazioni privilegiate, ma si limita ad enunciare che tali Stati sono tenuti a vigilare affinché siano applicate sanzioni amministrative nei confronti delle persone responsabili di una violazione delle disposizioni adottate in applicazione di tale direttiva" (n. 229).

Per contro, nella pronuncia richiamata, la Corte di Giustizia aveva affermato che, "considerata la natura delle violazioni di cui trattasi, nonché dato il grado di severità delle sanzioni che esse possono comportare, siffatte sanzioni, ai fini dell'applicazione della CEDU, possono essere qualificate come sanzioni penali"²⁰.

Dalla esemplificazione proposta possono trarsi due ordini di conseguenze.

Per un verso, le Corti non solo si sostengono a vicenda, ma finiscono per giudicare sulla base delle medesime norme, che appartengono però ad ordinamenti distinti.

Per altro verso, è noto come la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo abbia da tempo imposto (e non poteva che essere così in ragione della sua competenza) un criterio interpretativo di tipo sostanziale fondato sulla applicazione delle norme nel caso concreto, che allontana dal baluardo della astrattezza e generalità della legge, e colonizza territori diversi da assoggettare alla CEDU.

Insomma, si delinea un sistema sovranazionale costituito, da un lato, dalla normativa dell'Unione Europea, nelle sue diverse articolazioni; e, dall'altro,

¹⁹ La Direttiva n. 2014/57/UE del 16 aprile 2014 relativa alle sanzioni penali in caso di abusi di mercato sembra risolvere la questione della potenziale violazione del divieto di *bis in idem* stabilendo al considerando n. 23 che "l'ambito di applicazione della presente direttiva è determinato in modo tale da integrare e garantire l'effettiva attuazione del regolamento (UE) n. 596/2014. Mentre le condotte illecite commesse con dolo dovrebbero essere punite conformemente alla presente direttiva, almeno nei casi gravi, le sanzioni per le violazioni del regolamento (UE) n. 596/2014 non richiedono che sia comprovato il dolo o che gli illeciti siano qualificati come gravi. Nell'applicare la normativa nazionale di recepimento della presente direttiva, gli Stati membri dovrebbero garantire che l'irrogazione di sanzioni penali per i reati ai sensi della presente direttiva e di sanzioni amministrative ai sensi del regolamento (UE) n. 596/2014 non violi il principio del *ne bis in idem*".

²⁰ Corte di Giustizia causa *Spector Photo Group NV e Chris Van Raemdonck c/Commissie voor het Bank-, Financier- en Assurantiewezen (CBFA)* (causa C-45/08) del 23 dicembre 2009 (n. 42).

dalle giurisprudenze della Corte di Giustizia e della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Di queste ultime si è già detto.

Per quanto riguarda invece la prospettiva più propriamente “normativa”, un dato sembra delinearsi con chiarezza: a fronte del trasferimento delle competenze all'ordinamento europeo, si consolida la rinuncia degli Stati nazionali al monopolio assoluto delle proprie prerogative sovrane²¹.

Conseguenza.

Ancorché per effetto dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona si registri una (pur consistente) riduzione del *deficit* di democraticità, rimane tuttavia incontestabile la metamorfosi subita dal principio di legalità, la cui integrazione attraverso fonti (a volte extranormative) di eterogenea natura (pubblicistica e/o privatistica) altera in modo radicale la struttura stessa della garanzia, così come letteralmente prevista da tutti i testi di riferimento.

Infatti, anche ad ammettere la “qualità democratica” della norma europea, assicurata dalle nuove disposizioni del Trattato e dei suoi protocolli (ruolo significativo dei parlamenti nazionali, anche sotto il profilo di un controllo *ex post* sulla conformità degli atti legislativi dell'Unione al principio di sussidiarietà; soppressione della struttura a pilastri; previsione della procedura legislativa ordinaria quale meccanismo generale di adozione degli atti dell'Unione)²², non va sottaciuto come una piena e matura affermazione del principio di legalità postuli il rigoroso rispetto dei criteri di proporzionalità e prevedibilità della norma, così come riconosciuti dallo stesso ordinamento dell'Unione.

Il primo – richiamato peraltro espressamente anche dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo – è garantito dall'art. 5 TUE, e ribadito dall'art. 52.1 della Carta europea dei diritti fondamentali (2000/C 364/01).

Il secondo si manifesta invece attraverso i canoni della determinatezza e della c.d. interpretazione ragionevole.

A riguardo, dal punto di vista della determinatezza, soprattutto in considerazione del ruolo primario assunto dalle direttive, è il legislatore europeo a dover approfondire il massimo impegno nel dettagliare le disposizioni destinate agli Stati nazionali.

Quanto alla interpretazione, essa richiama una restrizione dell'ambito di operatività della disciplina, condotta nel rispetto del canone della “prevedibilità

²¹ BERNARDI, *I tre volti del diritto penale comunitario*, in *Possibilità e limiti di un diritto penale dell'Unione europea*, a cura di Picotti, Milano, 1999, 42.

²² GRANDI, *Le “qualità” della norma penale correlate al procedimento formativo nazionale e a quello europeo*, in *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del trattato di Lisbona*, a cura di Grasso, Picotti, Sicurella, Milano, 2011, 386 ss.

ragionevole della norma”, onde scongiurare applicazioni estensive o analogiche: che, come tali, se non circoscritte entro limiti fisiologici, rischiano di sfociare nella repressione (anche retroattiva) di comportamenti il cui disvalore non emerge in modo evidente dalla lettura del testo normativo²³.

È proprio l'attività interpretativa a suscitare le maggiori perplessità, poiché – è già stato più volte evidenziato – in caso di norma indeterminata dovrà farsi ricorso non solo alla giurisprudenza della Corte, ma anche alla prassi applicativa della Commissione.

Emblematica in questo senso la vicenda concernente il calcolo di alcune ammende comunitarie, denunciate al Tribunale (di primo grado) dell'Unione Europea sotto il profilo della violazione del canone *nulla poena sine lege*²⁴.

In sintesi.

Lo si è visto nei paragrafi precedenti: il tessuto normativo dei singoli Stati è intriso di regole di matrice sovranazionale, in particolare europea, le cui lacune peraltro sono colmate dalla “interpretazione ragionevole” delle Corti.

Può apparire uno scenario avvilente, rispetto al primato del principio di legalità tradizionalmente riconosciuto nel nostro sistema.

Ma tenuto conto dello smantellamento di ogni certezza del diritto, qui sistematicamente perpetrata, la possibilità di ricorrere alla giurisdizione sovranazionale può rivelarsi una inattesa valvola di sicurezza.

Si pensi al “commissariamento” di cui all'art. 32 d.l. 24 giugno 2014, n. 90, conv. con mod. dalla L. 11 agosto 2014, n. 114, relativamente all'ipotesi in cui l'Autorità giudiziaria proceda per i delitti di cui agli artt. 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis c.p., ovvero in presenza di rilevate situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali attribuibili ad un'impresa aggiudicataria di un appalto per la realizzazione di opere pubbliche, servizi o forniture ovvero ad un concessionario di lavori pubblici o ad un contraente generale: la previsione, pur senza richiedere l'intervento del Giudice (ma soltanto del Presidente dell'ANAC e del Prefetto, nonché eventualmente del P.M. se autorità procedente), “rientra a pieno titolo nella c.d. materia penale a cui la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ricollega le garanzie penali e processuali”²⁵.

²³ Sul punto cfr. MARTUFI, *Qualità intrinseche delle norme penali europee e controllo di legalità*, in *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse e alla luce del trattato di Lisbona*, cit., 433 ss. e la giurisprudenza CEDU ivi richiamata.

²⁴ Trib., 28 aprile 2010, Amman & Söhne, T-446/05, in www.curia.eu.

²⁵ SGUBBI, GUERINI, *L'art. 32 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90. Un primo commento*, in www.penalecontemporaneo.it.

C'è da augurarsi che proprio la Corte, se e quando verrà adita, confermando le direttrici della propria giurisprudenza, possa ricondurre nell'alveo della giurisdizione misure cautelari tanto incisive.