



## Raccolta della giurisprudenza

**Causa C-544/23**

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

(domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Najvyšší správny súd Slovenskej republiky)

**Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 1° agosto 2025**

«Rinvio pregiudiziale – Regolamenti (CEE) n. 3821/85 e (UE) n. 165/2014 – Obbligo di controllo periodico dei tachigrafi – Deroga – Articolo 49, paragrafo 1, ultima frase, e articolo 51, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea – Principio di retroattività della legge penale più favorevole – Sanzioni amministrative di natura penale – Ricorso per cassazione – Nuova legge entrata in vigore successivamente alla sentenza impugnata – Nozione di “condanna definitiva”»

1. *Diritti fondamentali – Carta dei diritti fondamentali – Ambito di applicazione – Attuazione del diritto dell’Unione – Normativa nazionale che presenta un elemento di collegamento con il diritto dell’Unione – Normativa che sanziona la violazione delle disposizioni del diritto dell’Unione – Irrogazione di una sanzione amministrativa per tale violazione – Adozione di misure nell’ambito di un potere discrezionale o di valutazione rientrante nel regime istituito da un atto di diritto dell’Unione – Atti di cui trattasi che costituiscono attuazione del diritto dell’Unione*  
(Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, art. 51, § 1; regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio n. 561/2006, art. 13, § 1, n. 165/2014 e 2020/1054; regolamento del Consiglio n. 3821/85)

(v. punti 50-58, dispositivo 1)

2. *Diritti fondamentali – Carta dei diritti fondamentali – Principio di legalità dei reati e delle pene – Ambito di applicazione – Criteri di valutazione della natura penale della sanzione – Qualificazione giuridica dell’illecito nel diritto nazionale, natura dell’illecito e grado di severità della sanzione prevista – Procedimenti o sanzioni non qualificati come penali ai sensi del diritto nazionale, ma che devono essere considerati tali sulla base degli altri due criteri – Inclusione – Valutazione della finalità repressiva della misura – Misura che persegue anche una finalità preventiva – Irrilevanza – Grado di severità della sanzione comminata – Valutazione alla luce della pena massima*  
(Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, art. 49, § 1)

(v. punti 63-79)

3. *Diritti fondamentali – Carta dei diritti fondamentali – Principio di legalità dei reati e delle pene – Principio di applicazione retroattiva della pena più mite – Applicazione a una sanzione amministrativa di natura penale – Sanzione di cui trattasi inflitta sulla base di una norma modificata dopo l'adozione della sanzione, in un senso più favorevole alla persona sanzionata – Ammissibilità – Presupposti*  
(Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 49, § 1)

(v. punti 81-94, dispositivo 2)

4. *Diritti fondamentali – Carta dei diritti fondamentali – Principio di legalità dei reati e delle pene – Principio di applicazione retroattiva della pena più mite – Decisione giurisdizionale che ha respinto il ricorso avverso una sanzione amministrativa pecuniaria, di natura penale e rientrante nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione – Ricorso per cassazione – Normativa nazionale più favorevole alla persona condannata, entrata in vigore dopo la pronuncia della decisione impugnata – Applicazione obbligatoria da parte del giudice investito del ricorso – Decisione impugnata considerata definitiva nel diritto nazionale – Irrilevanza*  
(Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 49, § 1; regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 2020/1054)

(v. punti 96-114, dispositivo 3)

### Sintesi

Adita in via pregiudiziale dal Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Corte suprema amministrativa della Repubblica slovacca), la Corte, riunita in Grande Sezione, precisa la portata del principio di retroattività della legge penale più favorevole (*lex mitior*), sancito all'articolo 49, paragrafo 1, ultima frase, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), nell'ambito del controllo giurisdizionale di una sanzione amministrativa, in sede di ricorso per cassazione.

Con decisione amministrativa adottata nel dicembre 2016, T.T. è stato dichiarato colpevole di un illecito consistente nell'aver circolato con un veicolo destinato al trasporto di calcestruzzo appartenente alla BAJI Trans, il cui tachigrafo<sup>1</sup> non era stato sottoposto a un controllo periodico valido. Per tale motivo a T.T. è stata inflitta una sanzione pecuniaria di EUR 200.

Poiché il ricorso gerarchico di quest'ultimo avverso tale decisione è stato respinto dall'Ispettorato nazionale del lavoro, T.T. e la BAJI Trans hanno adito il Krajský súd v Bratislave (Corte regionale di Bratislava, Slovacchia) con un ricorso avverso tali decisioni.

<sup>1</sup> Tale apparecchio, che registra la velocità, è utilizzato in particolare sugli autoveicoli.

Tale giudice ha respinto il loro ricorso, ritenendo in particolare che l'obbligo di utilizzare un tachigrafo in tutti i veicoli adibiti al trasporto su strada fosse previsto dal regolamento n. 3821/85<sup>2</sup> nonché dalla normativa nazionale, fatte salve le deroghe previste dal regolamento n. 561/2006<sup>3</sup>. Tuttavia tali deroghe non comprendevano i veicoli adibiti al trasporto di calcestruzzo.

Le parti hanno quindi proposto ricorso per cassazione avverso quest'ultima decisione, sottolineando che il regolamento n. 561/2006 era stato modificato dal regolamento 2020/1054<sup>4</sup>. Tale modifica, introdotta dopo la presentazione del loro ricorso per cassazione, avrebbe come conseguenza che i fatti commessi da T.T. non integrerebbero più un illecito, in quanto la Repubblica slovacca avrebbe esercitato la facoltà derivante da tale modifica di esentare i veicoli destinati al trasporto di calcestruzzo dall'obbligo di essere provvisti di un tachigrafo.

Investito di tale ricorso, il giudice del rinvio ha deciso di chiedere alla Corte, in via principale, se il principio della *lex mitior* debba essere applicato dal giudice di cassazione, che statuisce nell'ambito di un ricorso avente ad oggetto una sanzione amministrativa, qualora la legge meno severa sia entrata in vigore successivamente alla decisione pronunciata dal giudice amministrativo di grado inferiore, che ha statuito nel merito, la quale ha acquisito carattere definitivo in forza del diritto nazionale ed è impugnata in cassazione.

### *Giudizio della Corte*

In primo luogo, la Corte dichiara che uno Stato membro attua il diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, e che quest'ultima trova pertanto applicazione quando, da un lato, conformemente al regolamento relativo all'apparecchio di controllo<sup>5</sup> e al regolamento n. 165/2014<sup>6</sup>, esso infligge una sanzione amministrativa al conducente di un veicolo per violazione, da parte di quest'ultimo, di obblighi imposti da tali regolamenti. Dall'altro, ciò si verifica anche quando esso si avvale, successivamente, della facoltà riconosciutagli da quest'ultimo regolamento<sup>7</sup>, di esonerare dall'osservanza di tali obblighi taluni veicoli adibiti al trasporto su strada.

<sup>2</sup> V. l'articolo 3 del regolamento (CEE) n. 3821/85 del Consiglio, del 20 dicembre 1985, relativo all'apparecchio di controllo nel settore dei trasporti su strada (GU 1985, L 370, pag. 8; in prosieguo: il «regolamento relativo all'apparecchio di controllo»).

<sup>3</sup> Il giudice del rinvio menziona gli articoli 3 e 13 del regolamento (CE) n. 561/2006 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).

<sup>4</sup> Regolamento (UE) 2020/1054 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).

<sup>5</sup> Più precisamente, si tratta dell'articolo 19, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 3821/85 del Consiglio, del 20 dicembre 1985, relativo all'apparecchio di controllo nel settore dei trasporti su strada (GU 1985, L 370, pag. 1), come modificato dal regolamento (CE) n. 561/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006 (GU 2006, L 102, pag. 1).

<sup>6</sup> In virtù dell'articolo 41, paragrafo 1, 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 (GU 2014, L 60, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento relativo ai tachigrafi»).

<sup>7</sup> Tale facoltà è prevista dall'articolo 3, paragrafo 2, di tale regolamento, riguardante le categorie di veicoli di cui all'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento n. 561/2006, come integrato dal regolamento (UE) 2020/1054.

Infatti, anzitutto, alla data dell'illecito commesso da T.T., sia il regolamento relativo all'apparecchio di controllo sia il regolamento relativo ai tachigrafi imponevano, senza possibilità di deroga, la presenza di un tachigrafo nei veicoli come quello di cui trattasi nel procedimento principale, nonché il controllo periodico di tale apparecchio. Peraltro, tali due regolamenti obbligano gli Stati membri a sanzionare le infrazioni alle loro disposizioni<sup>8</sup>. Pertanto, le autorità slovacche, adottando una normativa nazionale che impone l'obbligo di utilizzare un tachigrafo in tutti i veicoli adibiti al trasporto su strada e infliggendo una sanzione amministrativa pecuniaria a T.T. per inosservanza degli obblighi di controllo periodico del tachigrafo di cui tale veicolo doveva essere provvisto, hanno attuato il diritto dell'Unione.

Peraltro, la Corte rileva che la controversia di cui al procedimento principale riguarda, più in particolare, la possibilità di sanzionare T.T. per aver commesso l'infrazione di cui trattasi, prima dell'entrata in vigore del regolamento 2020/1054, mentre, per l'effetto combinato di tale regolamento e della normativa nazionale citata, i veicoli per il trasporto di calcestruzzo pronto per l'uso sono ormai dispensati, nel diritto slovacco, dall'obbligo di essere provvisti di un tachigrafo. Orbene, una siffatta modifica della normativa nazionale pertinente, che è una misura adottata nell'ambito di un potere discrezionale o di valutazione che fa parte integrante del regime istituito da un atto di diritto dell'Unione, costituisce parimenti un'attuazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta.

In secondo luogo, la Corte dichiara che l'articolo 49, paragrafo 1, ultima frase, della Carta può applicarsi a una sanzione amministrativa, di natura penale, inflitta sulla base di una norma che, successivamente all'adozione di tale sanzione, è stata modificata in modo più favorevole alla persona sanzionata, purché tale modifica rifletta un mutamento di posizione sulla qualificazione penale dei fatti commessi da tale persona o sulla pena da applicare.

Per giungere a tale conclusione, la Corte ricorda anzitutto che l'applicazione di tale disposizione presuppone una successione di regimi giuridici nel tempo e riflette un mutamento di posizione favorevole all'autore del reato. Peraltro, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha già dichiarato che l'articolo 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali<sup>9</sup> non garantisce l'applicazione retroattiva di una modifica della normativa favorevole all'autore dell'illecito qualora quest'ultima si spieghi unicamente con un mutamento di circostanze di fatto, intervenuto dopo la commissione di tale illecito, e sia, pertanto, irrilevante ai fini dell'esame dell'illecito in quanto tale.

Nel caso di specie, T.T. è stato sanzionato per aver guidato un veicolo per la consegna di calcestruzzo pronto per l'uso il cui tachigrafo non era stato sottoposto a un controllo periodico valido.

Ne consegue che le norme di diritto dell'Unione relative all'obbligo di munire taluni veicoli di un tachigrafo e di garantirne il controllo periodico sono state modificate, dopo l'illecito commesso da T.T., in un senso che avrebbe potuto essere favorevole a quest'ultimo se le autorità slovacche avessero deciso, conformemente all'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento relativo ai tachigrafi, di esonerare tale tipo di veicoli dall'obbligo di essere provvisti di un tale apparecchio. Orbene, il legislatore slovacco ha deciso di avvalersi della facoltà prevista da tale disposizione<sup>10</sup>. Una siffatta

<sup>8</sup> Tale obbligo risulta dall'articolo 19, paragrafo 1, del regolamento relativo all'apparecchio di controllo e dall'articolo 41, paragrafo 1, del regolamento relativo ai tachigrafi.

<sup>9</sup> Convenzione firmata a Roma, il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»).

<sup>10</sup> Il legislatore slovacco ha infatti deciso di esonerare, *ipso iure*, tutte le categorie di veicoli elencate all'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento n. 561/2006, dall'obbligo di essere provvisti di tachigrafo per ragioni identiche a quelle addotte dal legislatore dell'Unione.

soppressione, nel diritto slovacco, dell'obbligo, per i veicoli destinati al trasporto di calcestruzzo pronto per l'uso, di essere provvisti di un tachigrafo, sembra quindi riflettere un mutamento di posizione del legislatore slovacco quanto alla volontà di reprimere fatti come quelli contestati a T.T.

Infine, poiché l'articolo 49 della Carta contiene le stesse garanzie previste all'articolo 7 della CEDU, di cui occorre tener conto in quanto soglia di protezione minima, la Corte rileva che i requisiti ai quali l'articolo 49, paragrafo 1, della Carta subordina un'eventuale applicazione del principio di retroattività della legge penale più favorevole, garantiscono, tenuto conto della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, un livello di tutela di tale principio che non incide su quello garantito all'articolo 7 della CEDU, come interpretato da detta Corte.

In ultimo luogo, la Corte precisa che, in forza dell'articolo 49, paragrafo 1, ultima frase, della Carta, un giudice, investito di un ricorso per cassazione avverso una decisione giurisdizionale che ha respinto il ricorso proposto avverso una sanzione amministrativa pecuniaria, di natura penale e rientrante nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, in linea di principio, è tenuto ad applicare una normativa nazionale più favorevole alla persona condannata, che è entrata in vigore dopo la pronuncia di tale decisione giurisdizionale, a prescindere dal fatto che quest'ultima sia considerata definitiva nel diritto nazionale.

Su tale punto, da un lato, la Corte ricorda che la regola della retroattività della legge penale più favorevole, contenuta in tale disposizione, è destinata ad applicarsi fintantoché non sia stata pronunciata alcuna condanna definitiva. Infatti, tale regola implica che, a decorrere dalla data a partire dalla quale è stato ritenuto, nell'ordinamento giuridico di cui trattasi, che non fosse più necessario punire o punire così severamente un determinato comportamento, un siffatto cambiamento di valutazione deve applicarsi immediatamente a tutti i procedimenti penali non ancora conclusi con una condanna definitiva. Tale interpretazione dell'articolo 49, paragrafo 1, ultima frase, della Carta non incide sulla soglia di protezione offerta dall'articolo 7 della CEDU.

Dall'altro lato, sebbene le norme di procedura penale rientrino nella competenza degli Stati membri purché l'Unione non abbia legiferato in materia, questi ultimi sono nondimeno tenuti, nell'esercizio di tale competenza, a rispettare gli obblighi per essi derivanti dal diritto dell'Unione, compresi i diritti fondamentali sanciti dalla Carta. Pertanto, se è pur vero che la valutazione del carattere definitivo della condanna deve essere effettuata sulla scorta del diritto dello Stato membro da cui questa promana, resta il fatto che tale nozione deve ricevere in tutta l'Unione, ai fini dell'applicazione dell'articolo 49, paragrafo 1, ultima frase, della Carta, un'interpretazione autonoma e uniforme, in quanto determina la portata del diritto garantito da tale disposizione e, di conseguenza, la portata degli obblighi che ne derivano per gli Stati membri.

Pertanto, la circostanza che una condanna sia considerata definitiva, in forza del diritto nazionale, non è determinante ai fini dell'applicazione di detta disposizione da parte del giudice investito di un ricorso avverso la decisione che ha pronunciato tale condanna.

Infatti, la Corte ritiene che una condanna non può essere considerata definitiva, ai sensi dell'articolo 49, paragrafo 1, ultima frase, della Carta, quando avverso tale condanna è possibile proporre un mezzo ordinario di impugnazione, vale a dire qualsiasi mezzo di ricorso che rientri nell'iter normale di un processo e che, in quanto tale, costituisca uno sviluppo processuale che ciascuna parte può ragionevolmente prevedere. Ciò si verifica quando la persona condannata o

l'autorità pubblica incaricata dell'azione penale possono proporre, entro un termine stabilito dalla legge e senza dover giustificare circostanze eccezionali, un ricorso giurisdizionale al fine di ottenere l'annullamento o la riforma della condanna o della pena inflitta.

Di conseguenza, quando un ricorso per cassazione è esperibile dalla persona condannata o dall'autorità pubblica incaricata dell'azione penale contro una decisione giurisdizionale, entro un termine stabilito dalla legge e senza necessità di giustificare circostanze eccezionali, tale decisione diventerà definitiva, ai fini dell'applicazione dell'articolo 49, paragrafo 1, ultima frase, della Carta, solo qualora le parti abbiano esaurito tale rimedio giuridico o abbiano lasciato decorrere il termine per proporre un siffatto ricorso senza averlo proposto.

Pertanto, l'articolo 49, paragrafo 1, ultima frase, della Carta implica che un giudice di cassazione è tenuto, in linea di principio, a consentire all'autore di un reato, la cui sanzione rientri nell'attuazione del diritto dell'Unione, di beneficiare di una normativa penale favorevole a tale autore, anche se tale normativa è entrata in vigore dopo la pronuncia della decisione giurisdizionale oggetto di tale ricorso per cassazione. La circostanza che, in forza del diritto nazionale, la decisione oggetto di impugnazione possa essere annullata solo in quanto sia inficiata da un vizio di legittimità o che il giudice di cassazione sia tenuto a statuire alla luce della situazione esistente alla data della pronuncia di tale decisione non vale a modificare tale conclusione. Infatti, spetta a qualsiasi giudice consentire all'autore di un reato di beneficiare della legge penale che gli è più favorevole, fintantoché la sua condanna non sia definitiva.

A quest'ultimo riguardo, qualora non sia possibile procedere a un'interpretazione di una disposizione nazionale che sia conforme alle prescrizioni del diritto dell'Unione, il principio del primato di quest'ultimo esige che il giudice nazionale incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le disposizioni di tale diritto disapplichì qualsiasi disposizione del diritto nazionale contraria alle disposizioni del diritto dell'Unione aventi effetto diretto. Orbene, l'articolo 49, paragrafo 1, ultima frase, della Carta è formulato in termini chiari e precisi e non è subordinato ad alcuna condizione, cosicché esso ha effetto diretto. Di conseguenza, se il giudice del rinvio dovesse constatare che il suo diritto interno non lo autorizza ad applicare le garanzie derivanti da tale disposizione alla controversia dinanzi ad esso pendente, esso sarebbe tenuto ad assicurare, nell'ambito delle sue competenze, la tutela spettante ai singoli in forza di detta disposizione e a garantire la piena efficacia della stessa disapplicando all'occorrenza qualsiasi disposizione nazionale contraria.