

Introduzione.

Un problema attuale che coinvolge sia la dottrina sia la giurisprudenza a livello europeo, ma anche quello interno, è la questione relativa alla natura giuridica delle sanzioni amministrative e delle relative garanzie sostanziali e processuali.

Il dibattito che ormai si trascina nella giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'uomo e della Corte europea di Giustizia perdura ormai dalla seconda metà degli anni settanta del secolo scorso ne testimonia l'essenziale importanza. Inoltre, l'analisi di alcune sentenze considerate pietre miliari della materia, insieme a cruciali interventi dottrinali di autorevoli autori, permettono di esaminare, in particolare, la funzione e i poteri del giudice amministrativo che dovrebbe essere garante del processo; l'intervento delle Autorità Indipendenti in merito ai loro poteri d'istruttoria nell'indagine e delle conseguenti sanzioni emanate successivamente; nonché l'evoluzione dell'orientamento dei maggiori tribunali italiani in merito.

Nel presente elaborato si cercherà, di analizzare i tratti fondamentali di questa problematica, coniugando le sentenze più importanti ai pareri dei maggiori esperti in materia, in modo da comprenderne la concretezza e l'attualità.

La tesi analizza, in particolare, le garanzie procedurali previste dall'art. 41 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, o, più brevemente, Carta di Nizza, il quale dispone che ogni persona ha il diritto ad una buona amministrazione, con tutto ciò che ne comporta.

Oltre che, naturalmente, all'art. 6 CEDU, il quale prevede la possibilità di godere di un equo processo; ottenere un ragionevole termine di durata dello stesso; disporre del diritto ad essere giudicati da un tribunale equo e imparziale ed essere considerati innocenti e non colpevoli, almeno fino alla fine del processo; oltre a alcune garanzie processuali e procedurali per poter facilitare ogni frangente del processo stesso al cittadino.

La Corte EDU, oltre a basarsi sui criteri normativi, ne ha elaborato anche alcuni giurisprudenziali: tra questi, i “criteri Engel”, i quali consistono nel considerare di natura penale una sanzione amministrativa dotata di particolari caratteristiche; la classificazione di sanzione penale da parte dell’organo dello Stato che lo ha giudicato, ossia la *one-way autonomy*; il principio del *ne bis in idem* e il doppio binario. Si vedrà poi l’orientamento delle Corti italiane in merito.

Non è tutto: la Corte di Strasburgo adotta anche l’art. 7 della CEDU ai fini del proprio scopo. In questo modo si predilige abbracciare il senso funzionale del provvedimento amministrativo punitivo piuttosto che formale. Inoltre, per garantire al cittadino la prevedibilità della punizione è necessaria una prevedibilità reale delle conseguenze del proprio comportamento. Vedremo come, per poter applicare la norma in modo efficace, il divieto di interpretazione estensiva e l’applicazione della retroattività in *bonam partem* siano considerati tasselli indispensabili.

È bene ricordare che l’art. 6 CEDU ricopre un ruolo primario nel nostro ordinamento (in quanto norma integratrice dell’art. 117, comma 1, Cost.) stabilendo così il diritto al giusto processo. Per questo motivo la sede del procedimento amministrativo sanzionatorio, disciplinato attualmente dalla legge n. 689 del 1981, appare l’unica idonea per realizzarlo. Ed è sempre in questa sede che le garanzie promesse devono trovare luogo. Una compensazione *ex post* di ciò che è mancato nel primo grado di giudizio pare sufficiente a sanare l’intero processo. La compensazione *ex post*, oltretutto, per poter essere ottenuta, deve essere dimostrata provando le violazioni dell’art. 6 CEDU, il che si rivela una procedura lunga e non semplice.

Un altro aspetto del processo da prendere in considerazione è l’utilizzo dell’art. 21-*octies* della legge n. 241 del 1990 da parte dei giudici amministrativi, tramite il quale vengono “sanati” tutti i vizi formali degli atti emanati dall’Amministrazione.

Si è arrivati così a concepire il concetto di *full jurisdiction*, cioè il sindacato pieno ed effettivo sui *deficit* delle prime fasi del processo amministrativo: si consente in questa sede di rimediare alla violazione delle garanzie sancite dall’art. 6 CEDU ad una fase giudiziale successiva. Fase esercitata in un tribunale, inteso però secondo la definizione della CEDU, ossia l’unico luogo dotato di particolari caratteristiche: indipendenza e

imparzialità, il quale deve essere in grado di sostenere un riesame *in toto* della controversia.

Ed è qui che si incontra una nuova problematica: il giudizio di riesame risulta efficace o c'è il rischio di incontrare nuovi ostacoli? Sempre tenendo in considerazione sullo sfondo il contenuto dell'art. 47 della Carta di Nizza, il quale garantisce il diritto ad un ricorso effettivo e a un giudice imparziale.

Tuttavia, sia in dottrina sia in giurisprudenza, la *full jurisdiction*, come gli altri ambiti della materia trattati in questa tesi, sono tutt'ora oggetto di dibattito. Perciò appare necessario ripercorrere l'intera problematica partendo dall'analisi della nozione di sanzione penale secondo la CEDU.

CAPITOLO PRIMO:

La nozione di sanzione penale nella Cedu

SOMMARIO: 1. I “criteri Engel”. – 2. La nozione di sanzione penale secondo la CEDU. – 3. Il carattere della gravità. – 4. Compatibilità tra sanzione penale e perseguimento in concreto dell’interesse pubblico. – 5. Recepimento dei “criteri Engel” da parte della giurisprudenza costituzionale e di quella dell’Unione europea: verso un concetto sostanzialistico e flessibile di sanzione meritevole della pienezza delle tutele. – 6. L’orientamento delle corti. – 7. Il ne bis in idem e il doppio binario.

1. I “criteri Engel”.

La concezione di reato è considerata diametralmente opposta nel nostro ordinamento rispetto a quello della Corte europea dei diritti dell’uomo: si predilige una **nozione formale**, definita in dottrina come “ogni fatto per il quale l’ordinamento giuridico statuisce una sanzione penale”¹, cioè come quanto sancito dall’art. 17 del codice penale², la cui *ratio* è quella di elencare nello specifico le pene principali previste per i delitti e per le contravvenzioni, separando le une dalle altre, garantendo al cittadino la piena conoscibilità e conseguente responsabilità del suo comportamento illecito.

La **prospettiva della CEDU**, invece, è sostanzialistica. Il carattere formale della norma penale è sorpassato dal cosiddetto **living instrument**: ossia un’interpretazione dinamica che tiene conto dell’evoluzione della giurisprudenza europea, come affermato nella sentenza **Ferrazzini v. Italy**³. **Questo permette di rafforzare le garanzie e tutele nei confronti dell’individuo grazie al suo carattere in continua evoluzione.**

Tutto ciò in una prospettiva garantista offerta dall’art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo⁴ che non ammette un’accusa (e conseguente sanzione) di

¹ A. PAGLIARO, *Il reato*, in *Trattato di diritto penale*, diretto da Grosso, Padovani e Pagliaro, Milano, 2007, p. 13.

² Art. 17 c.p. “Le pene principali stabilite per i delitti sono: 1) la morte 2) l’ergastolo 3) la reclusione 4) la multa.

Le pene principali stabilite per le contravvenzioni sono: 1) l’arresto; 2) l’ammenda”.

³ Corte eur. Dir. Uomo, Camera Grande, 12 luglio 2001, caso 44759/98, *Ferrazzini v. Italy*, §26: “La Convenzione è tuttavia uno strumento vivo che deve essere interpretato alla luce delle condizioni di vita attuali (v., fra le altre, la sentenza nel caso Johnston e altri c. Irlanda, serie A n. 112, par. 53), e la Corte è chiamata a verificare, tenuto conto dei mutamenti intervenuti nella società relativamente alla protezione giuridica accordata agli individui nei loro rapporti con lo Stato, se l’ambito di operatività dell’art. 6, par. 1 debba o meno essere esteso alle controversie tra cittadini e potere pubblico concernenti la legittimità, in diritto interno, delle decisioni dell’amministrazione fiscale”.

⁴ Art. 6 CEDU: Diritto a un equo processo: “1. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l’accesso alla sala d’udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell’interesse della morale, dell’ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia”.

carattere più grave celata dietro ad un'etichetta diversa apparentemente di peso minore.⁵

I giudici europei, fin dal 1976, si sono occupati di elaborare alcuni criteri sostanziali per poter qualificare come sanzione “penale” un provvedimento emanato da un'Autorità. Questi criteri sono scaturiti nella sentenza *Engel*⁶ in tema di sanzioni disciplinari militari (prive di carattere penale).

⁵ C.d. “frode delle etichette” che analizzeremo meglio in seguito.

⁶ Corte eur. Dir. Uomo, Plenaria, 8 giugno 1976, caso n. 5100/71, *Engel and others v. the Netherlands*. §§ 80, 81, 82 e 83: “Tutti gli Stati contraenti distinguono da lungo tempo, ancorché sotto forme e a livelli diversi, tra procedimenti penali e procedimenti disciplinari. Per gli individui a cui si rivolgono, i primi offrono generalmente sui secondi sostanziali vantaggi, per esempio relativamente alle condanne irrogate: in generale meno gravi, non compaiono nel casellario giudiziario e implicano conseguenze più limitate. Può tuttavia andare diversamente; inoltre, le istanze penali sono generalmente assortite da maggiori garanzie. Occorre anche domandarsi se la soluzione accolta in tale ambito sul piano nazionale sia o meno decisiva riguardo alla Convenzione: l'art. 6 smette di operare per poco che gli organi competenti di uno Stato contraente qualifichino disciplinare un'azione o un'omissione e i procedimenti da essi intentati contro il loro autore oppure, al contrario, si applica in taluni casi nonostante tale qualificazione? Il problema, sollevato a giusto titolo dalla Commissione e del quale il Governo riconosce l'importanza, si pone in particolare quando un'azione o un'omissione costituisce secondo il diritto interno dello Stato convenuto un illecito misto, al contempo penale e disciplinare, ed esiste dunque una possibilità di opzione, perfino di cumulo, tra procedimenti penali e procedimenti disciplinari. La Corte ha prestato attenzione alle rispettive tesi dei ricorrenti, del Governo e della Commissione su ciò che essi hanno chiamato «l'autonomia» della nozione di «accusa penale» ma non ne condivide pienamente nessuna (rapporto della Commissione, par. 33-34, par. 114-119 e opinione separata del commissario Welter; memoria del Governo, par. 25-34; memoria della Commissione, par. 9-16, par. 14-17 dell'allegato I e par. 12-14 dell'allegato II; resoconto delle udienze del 28 e del 29 ottobre 1975). Nella sentenza *Neumeister* del 27 giugno 1968, la Corte ha già statuito che il termine «accusa» deve essere inteso «nel significato della Convenzione» (cit., par. 18, da confrontare con il secondo capoverso di p. 28 e il primo capoverso di p. 35; cfr. anche la sentenza *Wemhoff*, cit., par. 19 e la sentenza *Ringeisen*, cit., par. 110). La questione dell'autonomia della nozione di «materia penale» non richiede esattamente la medesima risposta. Indubbiamente, la Convenzione consente agli Stati, nell'adempimento della loro funzione di tutori dell'interesse pubblico, di mantenere o istituire una distinzione tra diritto penale e diritto disciplinare nonché di fissarne i contenuti, ma a talune condizioni. Li lascia liberi di elevare ad illecito penale un'azione o un'omissione che non costituisce esercizio normale di uno dei diritti garantiti; ciò emerge specialmente dal suo art. 7. Simile scelta, che ha per effetto l'applicabilità degli artt. 6 e 7, si sottrae, in linea di principio, al controllo della Corte. La scelta opposta, invece, è sottoposta a norme più restrittive. Se gli Stati contraenti potessero, a loro piacimento, qualificare disciplinare piuttosto che penale un illecito, o perseguire l'autore di un illecito «misto» sul piano disciplinare invece che per via penale, l'effetto delle norme fondamentali degli artt. 6 e 7 sarebbe subordinato alla loro volontà sovrana. Una così ampia libertà rischierebbe di condurre a risultati incompatibili con l'oggetto e lo scopo della Convenzione. La Corte è, dunque, competente a controllare, sotto il profilo dell'art. 6 e al di fuori anche degli artt. 17 e 18, che la materia disciplinare non invada indebitamente la materia penale. In sintesi, l'autonomia della nozione di «materia penale» opera per così dire a senso unico. Pertanto, la Corte deve precisare, limitandosi al contesto del servizio militare, in che modo verificherà se una determinata «accusa», alla quale lo Stato in causa attribuisce – come nella fattispecie – natura disciplinare, rientri tuttavia nella «materia penale» quale intesa dall'art.6. A tale proposito, è importante stabilire anzitutto se la o le disposizioni che definiscono l'illecito in contestazione appartengano, secondo la tecnica giuridica dello Stato convenuto, al diritto penale, al diritto disciplinare o contemporaneamente ad entrambi. Si tratta tuttavia di un semplice punto di partenza. L'indicazione che fornisce ha soltanto un valore formale e relativo; occorre esaminarla alla luce del denominatore comune alle rispettive legislazioni dei diversi

Il primo, con riguardo alla natura del provvedimento è, in particolare, lo scopo afflittivo-deterrente dello stesso e la sua generalità, intesa come l'astratta riferibilità a tutti i cittadini. Il secondo è, invece, la severità, "cioè la significatività del *malum infliggibile*, o meglio ancora, del suo massimo edittale"⁷. Non è essenziale che sussistano entrambi i criteri contemporaneamente, bensì ne è sufficiente uno solo.

Essi, infatti, "sono pacificamente considerati tra loro alternativi e quindi tendenzialmente non cumulativi"⁸.

La severità è qui intesa come caratteristica intrinseca della sanzione che, anche se non considerata formalmente di stampo penale, per via della sua natura, deve in ogni caso essere accompagnata dalle garanzie avverso l'azione penale poiché di tali trattamenti si tratta (questo indipendentemente dallo scopo o ambito di applicazione)⁹.

La qualificazione formale della sanzione nell'ordinamento nazionale non è però totalmente priva di importanza: è vincolante in senso estensivo, ossia per estendere l'applicabilità dell'art 6 CEDU. È definita come *one-way autonomy*, cioè autonomia in senso unico¹⁰.

Stati contraenti. La natura stessa dell'illecito rappresenta un elemento di valutazione della massima rilevanza. Nel caso in cui un militare si vede contestare un'azione o un'omissione che avrebbe trasgredito una norma giuridica regolatrice del funzionamento delle forze armate, lo Stato può in linea di principio utilizzare contro di lui il diritto disciplinare invece del diritto penale. Al riguardo, la Corte concorda con il Governo. Ma il controllo della Corte non si ferma qui. Si rivelerebbe in generale illusorio se non prendesse in considerazione il grado di severità della sanzione che l'interessato rischia di subire. In una società legata alla preminenza del diritto, attoniscono alla «materia penale» le privazioni di libertà suscettibili di essere inflitte a titolo repressivo, tranne quelle che per la loro natura, la loro durata o le loro modalità di esecuzione non possono provocare un serio pregiudizio. Così richiedono l'importanza della posta in gioco, le tradizioni degli Stati contraenti e il valore che la Convenzione attribuisce al rispetto della libertà fisica della persona (cfr., *mutatis mutandis*, la sentenza De Wilde, Ooms e Versyp, cit., p. 36, ultimo capoverso, e p. 42 in fine. È sulla base di tali criteri che la Corte accerterà se i ricorrenti, o taluni di loro, hanno fatto oggetto di una «accusa penale» a' sensi dell'art. 6, par. 1. Nella fattispecie, l'accusa che deve essere presa in considerazione consiste nella decisione del comandante come confermata o attenuata dal superiore gerarchico. Dato che il tribunale chiamato a decidere, vale a dire l'Alta Corte militare, non aveva la competenza per disporre una sanzione più severa, è proprio tale decisione che fissava in maniera definitiva la posta in gioco".

⁷ Vedi F. GOISIS, *La tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni amministrative tra diritto nazionale e europeo*, Terza edizione, Giappichelli, Torino, 2018, p. 3.

⁸ Vedi P. PROVENZANO, *Note minime in tema di sanzioni amministrative e "materia penale"*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, fasc. 6, 1 dicembre 2018, p. 1073 ss.

⁹ Si rinvia a F. GOISIS, *Verso una nuova nozione di sanzione amministrativa in senso stretto: il contributo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. it. dir. Pubbl. comm.*, 2014, 337 ss.

¹⁰ Vedi LETSAS, *A theory of interpretation of the European Convention on Human Rights*, Oxford, 2009.

In altre parole, se una sanzione è considerata penale nell'ordinamento nazionale, allora non sarà necessario verificare la presenza dei criteri individuati dai giudici di Strasburgo; controllo che, invece, andrà eseguito nel caso in cui la sanzione (almeno formalmente) non sia penale, ma sia comunque caratterizzata da una significativa severità.

La sostanza della misura è l'elemento chiave: si può così prevenire (o compensare *ex post*¹¹) ogni tentazione di elusione di garanzie nei confronti dell'individuo da parte dei legislatori nazionali attraverso la "truffa delle etichette"¹². Come quanto affermato dai giudici di Strasburgo nella sentenza *Deweever v. Belgium*¹³ nel 1980 e successivamente ribadito nel 2008 nella sentenza *Micallef v. Malta*¹⁴.

Contro questa qualificazione delle sanzioni (in dottrina definita come "garantismo panpenalistico")¹⁵ a nulla sono valsi argomenti legati all'efficienza della funzione amministrativa o alla sua pretesa essenzialità per gli interessi dello Stato¹⁶.

Nel 2013, nella sentenza *Cecchetti v. San Marino* §22, la Corte ha poi mostrato che "per quanto non vi siano dubbi sull'importanza della tassazione per l'efficace funzionamento dello stato, la Corte non è convinta che la rimozione delle garanzie procedurali nell'imposizione di sanzioni punitive in questa sfera sarebbe necessaria per garantire l'efficacia del sistema fiscale, ovvero potrebbe ritenersi coerente con lo spirito e gli obiettivi della Convenzione"¹⁷, quindi la sua indisponibilità, occupandosi di sanzioni tributarie, ad estendere nel campo del penale la propria giurisprudenza che esclude dall'applicazione dell'art 6 CEDU sotto il profilo civile le controversie

¹¹ Concetto che verrà analizzato nei prossimi capitoli.

¹² Fenomeno analizzato al punto 6. del Primo Capitolo.

¹³ Corte eur. Dir. Uomo, Camera, 27 febbraio 1980, caso n. 6903/75, *Deweever v. Belgium*, § 44: "However, the prominent place held in a democratic society for a fair trial [...] propts the Court to prefer a "substantive", rather than a "formal", conception of the "charge" contemplated by article 6, par. 1 (art. 6-1). The court is compelled to look behind the appearances and investigate the realities of the procedure in question".

¹⁴ Corte eur. Dir. Uomo, sez. IV, 15 gennaio 2008, caso n. 17056/06, *Micallef v. Malta*, §46: "Article 6 reflects the fundamental principle of the rule of law which underpins the whole Convention system and is expressly referred to in the preamble of the Convention [...] a restrictive interpretation of article 6, § 1 would not correspond to the aim and the purpose of that provision"

¹⁵ D. BIANCHI, *Il problema della "successione impropria": un'occasione di (rinnovata?) riflessione sul sistema punitivo*, in *Riv. it. Proc. Pen.*, 2014, 322 ss.

¹⁶ Vedi F. GOISIS, *La tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni amministrative tra diritto nazionale e europeo*, Terza edizione, Giappichelli, Torino, 2018, p. 5.

¹⁷ Corte eur. Dir. Uomo, sez. III, 9 aprile 2013, caso n. 40174/08, *Cecchetti v. San Marino*, §22.

tributarie in quanto “questioni che fanno ancora parte del nocciolo duro delle prerogative della pubblica autorità”¹⁸.

Di questo non bisogna meravigliarsi più di tanto: l'espressione della sovranità statale consente (e ne è la massima manifestazione) di estendere le funzioni punitive a vari ambiti, tra cui quello tributario. Come si è osservato in dottrina, “sia il provvedimento penale che quello amministrativo sono [...] indubbe manifestazioni di diritto pubblico: non è dunque dato distinguere tra essi sotto il profilo della caratterizzazione pubblicistica.”¹⁹

2. La nozione di sanzione penale secondo la CEDU.

Nella sentenza *Öztürk v. Germany*²⁰ del 1984, in tema di sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni stradali, viene accettato da parte della CEDU una depenalizzazione di illeciti penali minori.

¹⁸ Corte eur. Dir. Uomo, Camera Grande, 12 luglio 2001, caso 44759/98, *Ferrazzini v. Italy*, §29: “In the tax field, developments which might have occurred in democratic societies do not, however, affect the fundamental nature of the obligation on individuals or companies to pay tax. In comparison with the position when the Convention was adopted, those developments have not entailed a further intervention by the State into the “civil” sphere of the individual’s life. The Court considers that tax matters still form part of the hard core of public-authority prerogatives, with the public nature of the relationship between the taxpayer and the community remaining predominant. Bearing in mind that the Convention and its Protocols must be interpreted as a whole, the Court also observes that Article 1 of Protocol No. 1, which concerns the protection of property, reserves the right of States to enact such laws as they deem necessary for the purpose of securing the payment of taxes (see, *mutatis mutandis*, *Gasus Dossier- und Fördertechnik GmbH v. the Netherlands*, judgment of 23 February 1995, Series A no. 306-B, pp. 48-49, § 60). Although the Court does not attach decisive importance to that factor, it does take it into account. It considers that tax disputes fall outside the scope of civil rights and obligations, despite the pecuniary effects which they necessarily produce for the taxpayer”.

¹⁹ Vedi F. GOISIS, *La tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni amministrative tra diritto nazionale e europeo*, Terza edizione, Giappichelli, Torino, 2018, p. 5.

²⁰ Corte eur. Dir. Uomo, Plenaria, 21 febbraio 1984, caso n. 8544/79, *Öztürk v. Germany* § 53: “La Corte non sottovaluta la rilevanza di tale tesi. Ammette che la legislazione in oggetto segna una tappa importante nella storia della riforma del diritto penale tedesco e che le novità introdotte nel 1968/1975 non si riducono ad un mera modifica nominale. Ciononostante, constata anzitutto che, secondo il significato ordinario delle parole, generalmente rientrano nel diritto penale gli illeciti i cui autori si espongono a pene segnatamente destinate ad esercitare un effetto dissuasivo e che, di solito, consistono in misure privative della libertà e in ammende.

D’altro canto, una violazione del genere di quella commessa dal signor Öztürk continua ad appartenere al diritto penale nella maggioranza degli Stati contraenti, come nella Repubblica federale sino all’entrata in vigore della legislazione del 1968/1975: considerata illecita e biasimevole, viene sanzionata mediante

Questo rimane possibile solo all'unica condizione che le garanzie del cittadino vengano preservate, grazie alla *one-way autonomy*.

Andrebbero quindi conseguentemente cambiati i nomi degli illeciti e delle sanzioni in modo da mantenere la stessa sostanza, ma allo stesso tempo garantire le tutele ai cittadini che la CEDU esige in campo penale al fine di non far soffrire loro ulteriori pregiudizi.

Questo orientamento si è consolidato fortemente, come si può constatare nella sentenza *Grande Stevens e altri c. Italia*²¹, in cui viene definita di stampo penale una

pene. Inoltre, le modifiche risultanti dalla suddetta legislazione riguardano essenzialmente la procedura e la gamma di sanzioni, d'ora innanzi limitata alla sola *Geldbusse*. Benché quest'ultima sembri per certi aspetti meno afflittiva della *Geldstrafe*, ha mantenuto la natura punitiva che generalmente caratterizza le sanzioni penali. Per quanto concerne la norma giuridica violata dal ricorrente, non ha subito alcuna modifica di contenuto. La norma non si rivolge ad un gruppo determinato a statuto particolare – alla maniera, per esempio, del diritto disciplinare –, bensì a tutti i cittadini nella loro qualità di utenti della strada; prescrive loro un certo comportamento e associa a tale richiesta una sanzione punitiva. Quest'ultima, ed il Governo non lo contesta, ha al contempo lo scopo di dissuadere e reprimere. Non è rilevante accertare se la disciplina violata dal signor Öztürk mirasse a proteggere i diritti e gli interessi altrui o solo a soddisfare le necessità della circolazione. Queste due finalità non si escludono affatto vicendevolmente; soprattutto, il carattere generale della norma ed il fine, sia preventivo che repressivo, della sanzione, sono sufficienti per provare, con riferimento all'art 6 della Convenzione, la natura penale della violazione oggetto della controversia. Si trattava indubbiamente di un reato minore che non rischiava affatto di nuocere alla reputazione del suo autore, ma non per questo il reato si sottraeva all'ambito di applicazione dell'art. 6. Nulla lascia intendere in effetti che il reato penale (*criminal offence*), ai sensi della Convenzione, implichi necessariamente un certo livello di gravità. A tale proposito, numerosi Stati contraenti distinguono ancora oggi, come la Repubblica federale all'epoca dell'apertura della Convenzione alla firma dei governi, tra reati, delitti e contravvenzioni, qualificando al tempo stesso gli uni e gli altri come reati penali. Sarebbe, altresì, contrario all'oggetto e allo scopo dell'art. 6, che garantisce agli «accusati» il diritto ad un tribunale e ad un processo equo, consentire allo Stato di sottrarre al dominio di tale norma un'intera categoria di reati, per quanto siano considerati minori. Del resto, la Repubblica federale non priva di tale diritto i presunti autori di *Ordnungswidrigkeiten*, dato che accorda loro la possibilità – della quale il ricorrente si è avvalso – di ricorrere davanti ad un tribunale avverso la decisione amministrativa²¹.

²¹Corte eur. Dir. Uomo, sez. II, 4 marzo 2014, casi nn. 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10, 18698/10, *Grande Stevens e altri c. Italia*, §§ 94-96: «La Corte rammenta la sua consolidata giurisprudenza ai sensi della quale, al fine di stabilire la sussistenza di una «accusa in materia penale», occorre tener presente tre criteri: la qualificazione giuridica della misura in causa nel diritto nazionale, la natura stessa di quest'ultima, e la natura e il grado di severità della «sanzione» (*Engel e altri c. Paesi Bassi*, 8 giugno 1976, § 82, serie A n. 22). Questi criteri sono peraltro alternativi e non cumulativi: affinché si possa parlare di «accusa in materia penale» ai sensi dell'articolo 6 § 1, è sufficiente che il reato in causa sia di natura «penale» rispetto alla Convenzione, o abbia esposto l'interessato a una sanzione che, per natura e livello di gravità, rientri in linea generale nell'ambito della «materia penale». Ciò non impedisce di adottare un approccio cumulativo se l'analisi separata di ogni criterio non permette di arrivare ad una conclusione chiara in merito alla sussistenza di una «accusa in materia penale» (*Jussila c. Finlandia* [GC], n. 73053/01, §§ 30 e 31, CEDU 2006-XIII, e *Zaïens c. Lettonia*, n. 65022/01, § 31, CEDU 2007-IX (estratti)). 95. Nel caso di specie, la Corte constata innanzitutto che le manipolazioni del mercato ascritte ai ricorrenti non costituiscono un reato di natura penale nel diritto italiano. Questi comportamenti sono in effetti puniti con una sanzione qualificata come «amministrativa» dall'articolo 187 ter punto 1 del decreto legislativo n. 58 del 1998 (paragrafo 20 *supra*). Ciò non è tuttavia decisivo ai fini dell'applicabilità