



**News n. 35 del 28 aprile 2025**  
**a cura dell'Ufficio del massimario**

Il rinvio pregiudiziale disposto dal T.a.r. per il Lazio riguarda la disciplina sull'esclusione automatica dalle gare per violazioni fiscali e, segnatamente, la necessità della regolarità fiscale prima della scadenza del termine di presentazione dell'offerta, (mediante estinzione, pagamento impegno da perfezionarsi anteriormente alla scadenza del predetto termine) senza possibilità di *self-cleaning* successivo. La vicenda contenziosa in cui si è innestato il rinvio ex art. 267 TFUE attiene al caso di un'impresa facente parte del raggruppamento escluso per violazioni fiscali e che ha ottenuto lo sgravio del debito solo durante la gara.

**T.a.r. per il Lazio, sezione IV-ter, ordinanza 2 aprile 2025, n. 6562 – Pres. Tricarico, Est. Bello**

**Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Raggruppamenti temporanei di imprese – Requisiti di partecipazione – Violazioni fiscali – Self-cleaning – Rilevanza del termine di presentazione dell'offerta – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE**

*Sono rimesse alla Corte di giustizia UE la seguente questioni pregiudiziali:*

- a) se l'art. 57 della direttiva 2014/24/UE e l'art. 80 della direttiva 2014/25/UE, nonché il principio eurounitario di proporzionalità, ostano all'introduzione o all'interpretazione di una normativa interna che preclude l'estromissione o la sostituzione della mandante di un raggruppamento che abbia commesso violazioni fiscali definitivamente accertate in epoca antecedente la scadenza del termine di presentazione della domanda; in particolare, mediante una previsione secondo cui, in ogni caso, l'estinzione, il pagamento o l'impegno devono essersi perfezionati anteriormente alla scadenza del predetto termine, pur essendo la causa di esclusione venuta meno nel corso della gara e prima dell'adozione del provvedimento di esclusione del raggruppamento;*
- b) in caso di risposta affermativa al quesito sub a), se le medesime norme e principi ostano all'introduzione o all'interpretazione di una normativa interna che preclude l'estromissione o la sostituzione della mandante di un raggruppamento indipendentemente dalla conoscenza effettiva della causa di esclusione della mandante da parte della mandataria;*
- c) in caso di risposta affermativa ai quesiti sub a) e sub b), se le medesime norme e principi ostano all'introduzione o all'interpretazione di una normativa interna che preclude l'estromissione o la*

sostituzione della mandante laddove la mandataria sia venuta a conoscenza della causa di esclusione della mandante soltanto a seguito della comunicazione degli accertamenti effettuati dalla stazione appaltante. (1)

(1) I. – Con l’ordinanza in rassegna il T.a.r. per il Lazio, sez. IV-ter, dubita della compatibilità col diritto europeo della disciplina nazionale sui contratti pubblici (d. lgs. n. 36 del 2023) nella parte in cui:

- a) preclude il *self cleaning*, imponendo in ogni caso, in relazione alle violazioni fiscali definitivamente accertate, che *“l’estinzione, il pagamento o l’impegno si siano perfezionati anteriormente alla scadenza del termine di presentazione dell’offerta”*;
- b) stabilisce la necessità, per il raggruppamento, di comunicare alla stazione appaltante, in sede di presentazione dell’offerta, la causa escludente in questione verificatasi prima della presentazione dell’offerta, il soggetto che ne è interessato e le misure in concreto adottate, laddove la mandante abbia dichiarato nel DGUE di essere in regola sul piano fiscale (art. 97, comma 1, lett. a, n. 1, d. lgs. n. 36 del 2023);
- c) stabilisce la necessità di comprovare, in ogni caso, l’estromissione o la sostituzione del soggetto prima della comunicazione della causa di esclusione da parte della stazione appaltante (art. 97, comma 2, d. lgs. n. 36 del 2023).

II. – Dopo aver proceduto alla ricostruzione del quadro normativo rilevante, il collegio ha osservato che:

- d) la disciplina delle cause di esclusione automatiche e non automatiche che interessano un’impresa partecipante ad un raggruppamento e dei relativi rimedi è contenuta nell’art. 97 d. lgs. n. 36 del 2023 (e relativi richiami);
- e) l’ampliamento delle ipotesi di *self cleaning* operanti a vantaggio dei raggruppamenti risponde all’esigenza di dare attuazione ai principi della legge delega n. 77 del 2022 per l’approvazione del nuovo codice (d.lgs. n. 36 del 2023) e di adeguare il diritto interno ai principi elaborati in materia dalla Corte di giustizia UE;
- f) deve dubitarsi della conformità al diritto UE di una disciplina, come quella nazionale, che preclude il *self cleaning*, imponendo in ogni caso, in relazione alle violazioni fiscali definitivamente accertate, che *“l’estinzione, il pagamento o l’impegno si siano perfezionati anteriormente alla scadenza del termine di presentazione dell’offerta”*;
- g) tale limite non appare imposto dalla direttiva n. 2014/24/UE, né dalla direttiva n. 2014/25/UE in materia di settori speciali (la vicenda contenziosa attiene all’affidamento di un servizio inerente al settore del trasporto ferroviario), né giustificato da apprezzabili ragioni;
- h) premesso che è indubbio che *“Il mancato pagamento di imposte o contributi previdenziali dovrebbe (...) condurre all’esclusione obbligatoria a livello di Unione”* (considerando n. 100 direttiva n. 2014/24/UE), tuttavia, una disciplina differenziata per tale causa di esclusione automatica non pare possa farsi discendere dalla disposizione di riferimento, vale a dire l’art. 57 della medesima direttiva (richiamato dall’art. 80 della direttiva n. 2014/25/UE per i settori speciali);

i) deve essere rilevato che:

i1) in primo luogo, l'art. 57, par. 2, si limita a prevedere che *“Un operatore economico è escluso dalla partecipazione a una procedura d'appalto se l'amministrazione aggiudicatrice è a conoscenza del fatto che l'operatore economico non ha ottemperato agli obblighi relativi al pagamento di imposte o contributi previdenziali e se ciò è stato stabilito da una decisione giudiziaria o amministrativa avente effetto definitivo e vincolante secondo la legislazione del paese dove è stabilito o dello Stato membro dell'amministrazione aggiudicatrice”* e che tale disposizione *“non è più applicabile quando l'operatore economico ha ottemperato ai suoi obblighi pagando o impegnandosi in modo vincolante a pagare le imposte o i contributi previdenziali dovuti, compresi eventuali interessi o multe”*;

i2) sul piano letterale, la relazione tra il primo e il terzo periodo del par. 2 sembra configurare un rapporto regola/eccezione, in forza del quale la causa di esclusione è idonea a venir meno (*“non è più applicabile”*) ove sia intervenuto il pagamento o l'impegno a pagare in modo vincolante, chiaramente nel rispetto delle disposizioni procedurali in tema di *self cleaning* (nel caso di specie, l'integrale estinzione dell'obbligazione tributaria è avvenuta ben prima dell'adozione del provvedimento di esclusione);

i3) l'art. 57, par. 5, della direttiva stabilisce che *“Le amministrazioni aggiudicatrici escludono un operatore economico in qualunque momento della procedura qualora risulti che l'operatore economico si trova, a causa di atti compiuti o omessi prima o nel corso della procedura, in una delle situazioni di cui ai paragrafi 1 e 2”*. Sul piano giuridico, l'inadempimento di un'obbligazione pecuniaria (nella specie, di natura tributaria) costituisce una condotta tipicamente omissiva, oltre che un illecito contrattuale a carattere permanente, come tale da ricomprendersi nell'ambito di applicazione del par. 5, che, nel delineare con maggior precisione i contorni della causa escludente, fa riferimento anche ad atti *“omessi (...) nel corso della procedura”*;

i4) il par. 6 dell'art. 57, che testualmente consente all'operatore economico di *“dimostrare la sua affidabilità nonostante l'esistenza di un pertinente motivo di esclusione”* soltanto in relazione alle ipotesi previste ai paragrafi 1 e 4, non sarebbe di ostacolo ad una lettura che consenta il ravvedimento operoso anche in caso di violazioni fiscali definitivamente accertate, posto che: I) le misure *“riparatorie”* risultano già individuate al par. 2 (pagamento o obbligo vincolante di pagamento), sicché l'eventuale riproposizione al par. 6 si sarebbe risolta in un'inutile duplicazione; II) il par. 6 disciplina, a ben vedere, la valutazione discrezionale di affidabilità rimessa alla stazione appaltante, che non ha ragion d'essere in caso di inadempimento dell'obbligazione tributaria, dovendosi accertare esclusivamente l'avvenuto pagamento; III) in entrambi i casi non si fa riferimento ad alcuno *“sbarramento temporale”* come quello introdotto dal legislatore italiano all'art. 94, comma 6, d. lgs. n. 36 del 2023;

i5) una diversa lettura si porrebbe in evidente contrasto con il principio di proporzionalità, di matrice UE, posto che si ammetterebbe il *self cleaning* nel corso della procedura di gara in presenza di condanne definitive per

gravissimi reati (cfr. art. 57, par. 1) e non per le meno rilevanti fattispecie di cui al par. 2, tenuto conto, peraltro, che nell'ordinamento italiano il mancato pagamento delle imposte costituisce illecito penale soltanto in presenza di un dolo specifico di evasione (cfr. d.lgs. n. 74 del 2000);

j) deve dubitarsi della conformità al diritto UE:

j1) della necessità – per il raggruppamento – di comunicare alla stazione appaltante, in sede di presentazione dell'offerta, la causa escludente in questione verificatasi prima della presentazione dell'offerta, il soggetto che ne è interessato e le misure in concreto adottate, laddove la mandante abbia dichiarato nel DGUE di essere in regola sul piano fiscale (art. 97, comma 1, lett. a, n. 1, d. lgs. n. 36 del 2023);

j2) della necessità di comprovare, in ogni caso, l'estromissione o la sostituzione del soggetto prima della comunicazione della causa di esclusione da parte della stazione appaltante (art. 97, comma 2, d. lgs. n. 36 del 2023);

j3) le due predette questioni sarebbero strettamente correlate, se si considera che nella giurisprudenza nazionale è in via di affermazione un orientamento in virtù del quale *“Per il vincolo di unitarietà che lega i componenti del raggruppamento temporaneo di imprese si può affermare che si presume che i suoi componenti conoscano la situazione degli altri componenti e si possa così utilizzare lo strumento rimediale di cui all'art. 97 d. lgs. n. 36/2023 unicamente nel rispetto delle relative prescrizioni procedurali; pertanto, la disciplina nazionale, nello stabilire che l'operatore economico conosce (è tenuto a conoscere) le cause di esclusione che lo riguardano - e dunque va escluso se alla data di scadenza del bando vi sono cause di esclusione non debitamente dichiarate, senza ammettere scusanti per i componenti del r.t.i. che ignoravano una causa di esclusione di uno dei componenti - appare del tutto ragionevole e pienamente conforme al diritto europeo”* (Cons. Stato, sez. V, 2 agosto 2024, n. 6944);

j4) la Corte di giustizia UE ha chiaramente statuito come *“L'art. 63 della direttiva 2014/24/UE, in combinato disposto con l'art. 57, par. 4, lett. h), e alla luce del principio di proporzionalità, osta a una normativa nazionale in forza della quale l'amministrazione aggiudicatrice deve automaticamente escludere un offerente da una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico qualora un'impresa ausiliaria, sulle cui capacità esso intende fare affidamento, abbia reso una dichiarazione non veritiera quanto all'esistenza di condanne penali passate in giudicato, senza poter imporre o quantomeno permettere, in siffatta ipotesi, a tale offerente di sostituire detto soggetto”* (Corte di giustizia UE, sez. IX, C-210/20, *Rad Service Srl Unipersonale*, in *Appalti & Contratti*, 2021, 11, 38, con nota di PICARDI; *Urbanistica e appalti*, 2021, 601, con nota di CARANTA; oggetto della *News US* in data 30 giugno 2021), principi espressamente estesi dal legislatore nazionale alla normativa in tema di raggruppamenti e consorzi;

j5) da tale giurisprudenza discenderebbero i seguenti corollari: I) la disciplina delle cause di esclusione di cui all'art. 57 direttiva n. 2014/24/UE deve essere letta ed interpretata alla luce del principio di proporzionalità, consentendo nella misura più ampia possibile all'offerente, al raggruppamento o al consorzio, potenziale aggiudicatario in quanto

miglior offerente, di sostituire il soggetto interessato da una delle predette cause; II) le conseguenze dell'eventuale dichiarazione non veritiera circa l'assenza di cause di esclusione resa da quest'ultimo non possono essere imputate agli altri soggetti aggregati, con conseguente non configurabilità della presunzione assoluta di conoscenza introdotta dalla giurisprudenza nazionale;

j6) se ciò è corretto, ne deriva che, fatta salva la dimostrazione della pregressa conoscenza da parte della mandataria, "punto di riferimento unitario del costituendo raggruppamento" (Cons. Stato, sez. III, 19 settembre 2019, n. 6237, in *Foro amm.*, 2019, 1443), ben potrebbe quest'ultimo procedere alla sostituzione o estromissione, secondo i modi e i tempi previsti dal codice, della mandante colpita da una causa di esclusione al momento della relativa comunicazione da parte della stazione appaltante o, comunque, dell'effettiva conoscenza. Del resto, l'esclusione dalla gara non è una misura di carattere sanzionatorio, sicché la necessità di "*prevenire*" la stazione appaltante costituisce un limite non proporzionato rispetto all'obiettivo di assicurare che la commessa pubblica sia ottenuta dal miglior offerente e non congruente con la sua natura, pena la trasformazione dell'istituto del *self cleaning*, che presuppone l'interlocuzione e la collaborazione tra le parti, in una sorta di *leniency programme*.

III. – Per completezza si segnala quanto segue:

- k) sulle dichiarazioni non veritiere presentate dall'impresa ausiliaria ed esclusione automatica: Corte di giustizia UE, sez. IX, C-210/20, Rad Service Srl Unipersonale, cit., la quale ha perimetrato i limiti dell'esclusione automatica dell'offerente per l'ipotesi della presentazione di una falsa dichiarazione dell'ausiliaria: le decisioni dell'amministrazione aggiudicatrice devono essere adottate secondo il canone della proporzionalità e senza perdere di vista le regole di parità di trattamento e di tutela di una concorrenza sana ed efficace tra le imprese e devono, altresì, tenere conto degli strumenti in concreto a disposizione dell'offerente per verificare la condotta dell'ausiliaria. La sentenza è citata nella "Relazione agli articoli e agli allegati" allo "Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante "Delega al Governo in materia di contratti pubblici"" (p. 145) nella quale è evidenziato che il principio espresso dalla Corte UE in relazione agli avvalimenti è stato esteso ai RTI "*che operano in qualità di mandatari delle imprese della compagine, ripetendo i requisiti di qualificazione attraverso di esse e così rappresentando una modalità alternativa rispetto all'avvalimento (oggetto della pronuncia della Corte di giustizia) per consentire di partecipare a gare d'appalto a soggettività non munite dei necessari requisiti di qualificazione*";
- l) sulla discrezionalità degli Stati membri UE nel determinare le condizioni di applicazione dei motivi di esclusione facoltativi ex art. 57, par. 4, direttiva n. 2014/24/UE:

- 11) Corte di giustizia UE, sez. II, 30 gennaio 2020, C-395/18, Tim (in *Giur. it.*, 2020, 1184 (m), con nota di PAGANI; *Urbanistica e appalti*, 2020, 486, con nota di DI CAGNO; oggetto della News US in data 11 febbraio 2020);
- 12) Corte di giustizia UE, sez. X, 28 marzo 2019, C-101/18, Idi Srl (in *Riv. trim. appalti*, 2020, 299, con nota di SEGALERBA e oggetto della News US del 15 aprile 2019, alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti);
- 13) Corte di giustizia UE, sez. X, 10 luglio 2014, C-358/12, Consorzio Stabile Libor Lavori Pubblici (in *Urbanistica e appalti*, 2014, 1170, con nota di PATRITO; *Nuovo notiziario giur.*, 2014, 634, con nota di CARDELLA; *Giur. it.*, 2015, 142 (m), con nota di D'ALOISIO);
- m) sulla giurisprudenza della Adunanza plenaria in materia di mutamenti soggettivi dei componenti RTI a seguito di perdita del possesso dei requisiti soggettivi:
- m1) Cons. Stato, Ad. plen., 25 gennaio 2022, n. 2, (in *Foro it.*, 2022, III, 603, oggetto della News US in data 25 febbraio 2022), la quale ha ritenuto possibile, anche nel corso della procedura di gara, la modificazione soggettiva dei raggruppamenti temporanei d'impresa in caso di perdita dei requisiti soggettivi previsti dall'art. 80 d.lgs. n. 50 del 2016: la Plenaria ha precisato che laddove si verifichi la predetta ipotesi di perdita dei requisiti, la stazione appaltante è tenuta ad interpellare il raggruppamento e, ove questo intenda effettuare una riorganizzazione del proprio assetto per poter riprendere la partecipazione alla gara, è tenuta, altresì, ad assegnare un congruo termine per la predetta riorganizzazione;
- m2) Cons. Stato, Ad. plen., 27 maggio 2021, n. 10, (in *Foro it.*, 2021, III, 617, oggetto della News US in data 24 giugno 2021), la quale ha escluso la sostituibilità, in corso di gara, della mandante e della mandataria con altro operatore economico esterno al raggruppamento, in ragione dei possibili effetti distorsivi della concorrenza cui e delle esigenze di tutela della trasparenza e di garanzia della parità di trattamento degli operatori economici, immanenti nel diritto degli appalti;
- n) sulla esclusione dell'intera ATI per fatti indipendenti dalla propria condotta e sulla legittimità del mutamento soggettivo: Corte di giustizia UE, sez. VIII, 26 settembre 2024, C-403/23 e C-404/23, Luxone Srl, Sofein Spa, c. Consip SpA, oggetto della News UM in data 23 ottobre 2024), la quale ha chiarito che la disciplina interna (e, segnatamente, nel caso ivi trattato, le corrispondenti disposizioni del d.lgs. n. 163 del 2006) sulle modificazioni soggettive dei raggruppamenti temporanei di imprese, nella parte in cui non consente la possibilità di ridurre la relativa originaria compagine, nonché la previsione relativa all'incameramento automatico della cauzione provvisoria (già oggetto di diversi rinvii) non è compatibile con il diritto UE;
- o) sul tema dell'interpretazione del diritto UE e sul rinvio pregiudiziale: S. LA CHINA, *Rapporti tra Corte di giustizia delle Comunità europee e giudice italiano*, in *Riv. trim. dir. proc.*, 1963, 1508 ss.; E. RUSSO, *L'interpretazione dei testi normativi comunitari*, in *Trattato Iudica-Zatti*, Milano 2008, p. 263 ss.; V. SCALISI, *Interpretazione e teoria delle fonti nel diritto privato europeo*, in *Riv. dir. civ.*, 2009, 4, 413; E. D'ALESSANDRO, *Il procedimento pregiudiziale interpretativo dinanzi alla*

*Corte di Giustizia*, 3-90, Torino, 2012; J. ZILLER, *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea*, Bologna, 2013, 575 ss.; P. BIAVATI, *Diritto processuale dell'Unione Europea*, Milano, 2015; B. MAMELI, *Giudicato esterno amministrativo - gli strumenti processuali del diritto nazionale dinanzi al primato del diritto europeo*, in *Giur. it.*, 2015, 1, 192; A. BRIGUGLIO, *Pregiudiziale comunitaria e processo civile*, Padova, 2015, 74 ss.;

p) sul criterio letterale quale canone fondamentale di ermeneutica:

p1) tra le diverse, Cass. civ., sez. lav., 26 gennaio 2012, n. 1111, secondo cui *“la norma giuridica deve essere interpretata, innanzi tutto e principalmente, dal punto di vista letterale, non potendosi al testo «attribuire altro senso se non quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse», pertanto, nell'ipotesi in cui l'interpretazione letterale di una norma di legge sia sufficiente ad individuarne, in modo chiaro ed univoco, il relativo significato e la connessa portata precettiva, l'interprete non deve ricorrere al criterio ermeneutico sussidiario costituito dalla ricerca, merce l'esame complessivo del testo, della mens legis, specie se, attraverso siffatto procedimento, possa pervenirsi al risultato di modificare la volontà della norma, così come inequivocabilmente espressa dal legislatore; soltanto qualora la lettera della norma medesima risulti ambigua (e si appalesi altresì infruttuoso il ricorso al predetto criterio ermeneutico sussidiario), l'elemento letterale e l'intento del legislatore, insufficienti in quanto utilizzati singolarmente, acquistano un ruolo paritetico in seno al procedimento ermeneutico, cosicché il secondo funge da criterio comprimario e funzionale ad ovviare all'equivocità del testo da interpretare”;*

p2) sulla rilevanza del criterio letterale nella interpretazione delle leggi di delega: Corte cost. 16 dicembre 2016, n. 276 (in *Giur. it.*, 2017, 449, con nota di BAILO; *Giur. cost.* 2016, 2353, con nota di RIVOSECCHI; *Regioni* 2017, 771, con nota di PUPPO), secondo cui *“In mancanza di una chiara formulazione letterale della norma delegante e di fronte alla possibilità di attribuirle due diversi sensi, il suo esatto significato va individuato con i consueti criteri ermeneutici, che fanno riferimento al testo della legge in cui si inserisce e alla sua ratio. In relazione all'interpretazione delle leggi di delega, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ribadire fra l'altro «come [...] il contenuto della delega non possa essere individuato senza tenere conto del sistema normativo nel quale la stessa si inserisce, poiché soltanto l'identificazione della sua ratio consente di verificare, in sede di controllo, se la norma delegata sia con essa coerente”;*

q) sulla libertà d'impresa e regole del mercato europeo: M. LOTTINI, *Il mercato europeo – Profili pubblicistici*, Napoli, 2010, 103 ss.;

r) sul principio di proporzionalità:

r1) sul principio di proporzionalità, la sua genesi nell'ambito UE, la sua applicazione non solo alla azione delle Istituzioni europee (art. 5 TUE), ma all'azione degli Stati (sia amministrativa che legislativa) a protezione delle imprese e dei cittadini europei ad opera della Corte UE: G. PEPE, *Principi generali dell'ordinamento comunitario e attività amministrativa*, Roma, 2012, 171 ss.;

r2) sulla proporzionalità nel sindacato giurisdizionale: G. MONTEDORO, *Il giudice e l'economia*, Roma, 2015, 231 ss. con particolare riferimento al

processo storico di formazione del concetto e al ruolo della Corte di giustizia UE nella diffusione nello spazio giuridico europeo;

r3) sulla proporzionalità nel diritto costituzionale come limite interno, immanente all'esercizio di ogni potere pubblico o privato, a salvaguardia del bene, da preservarsi, assiologicamente superiore della libertà: G. SCACCIA, *Ragionevolezza e proporzionalità nel diritto costituzionale*, in A. FACHECHI (a cura di), *Dialoghi su ragionevolezza e proporzionalità*, Napoli, 2019, 177 ss.; 191-192 in cui è evidenziato che il principio di proporzionalità trova applicazione in ogni ambito del diritto: "a) nel diritto costituzionale opera quale vincolo generale dell'attività legislativa intesa a comprimere diritti dei privati nonché quale parametro di legittimità costituzionale della legislazione statale interferente su ambiti di autonomia regionale; b) nel diritto amministrativo propizia e asseconda il rinnovamento della tradizionale dogmatica dei vizi dell'atto, spostando il focus sul «rapporto amministrativo» e riassorbendo le figure sintomatiche dell'eccesso di potere nel comprensivo canone della proporzionalità e ragionevolezza dell'azione amministrativa; c) nel diritto privato concorre a definire i limiti esterni all'interpretazione della volontà contrattuale e fornisce una robusta base alla teorica dell'abuso del diritto, accreditando l'idea che ogni posizione soggettiva di vantaggio, di là dai limiti esterni alla stessa espressamente posti, sia comunque ab interno vincolata a un'idea di proporzione, negando la quale si realizza – appunto – l'esercizio abusivo; d) nel diritto internazionale è il parametro cui si commisura la legittimità del ricorso alla forza, con riguardo sia al potere degli Stati di muovere guerra (*jus ad bellum*), sia alla scelta degli strumenti e delle modalità della guerra (*jus in bello*); e) nel diritto penale è criterio di valutazione delle misure afflittive e particolarmente dell'irrogazione di sanzioni penali e di misure cautelari personali. Il principio di proporzione esige infatti che «la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso, in modo che il sistema sanzionatorio adempia, nel contempo, alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali»; e la stessa necessità di assicurare alla pena la sua funzione rieducativa implica un costante «principio di proporzione fra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa dall'altra»".